ИНСТИТУТ ЗА ПОЛИТИЧКЕ СТУДИЈЕ

POLITICAL REVIEW
MAGAZINE FOR POLITICAL SCIENCE, COMMUNICATIONS AND APPLIED POLITICS

02
2010

ПОЛИТИЧКА Ревија

ЧАСОПИС ЗА ПОЛИТИКОЛОГИЈУ, КОМУНИКОЛОГИЈУ И ПРИМЕЊЕНУ ПОЛИТИКУ

ISSN 1451-4281 UDK 1+2+3+32+9
год. (XXII) IX vol. 24

Александра Мировић
О ГРАЂАНСКОЈ НЕПОСЛУШНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТУ ЦИВИЛНЕ ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ

Душан Вучићевић
МИЛОВ КОНЦЕПТ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ВЛАДЕ

Петар Матић
БУДУЋНОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА – ПРОЦЕСИ И ПРОМЕНЕ У XXI ВЕКУ

Драган Суботић
ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ

Владан Станковић
ИНТЕГРАЦИОНО ПОЉЕ ПОЛИТИЧКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА – ПРИМЕР СРБИЈЕ

Драган Јовашевић
СИСТЕМ МЕЂУНАРОДНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Миле Ракић
НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ И ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА

Зоран Милосављевић
СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Радослав Гаћиновић
ПРЕГОВОРИ КАО МЕТОД РЕШАВАЊА КОНФЛИКАТА

Драган Ж. Марковић
ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ДЕМОКРАТСКОГ ДРУШТВА

Александар Новаковић, Милена Пешић
СРБИЈА У ТРАНЗИЦИОНОМ ЕКВИЛИБРИЈУМУ
- императиви превазилажења стања блокираних реформи

Душан Гујаничић
ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕГИОНАЛНУ ДРЖАВУ

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

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW

Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА

POLITICAL REVIEW

Часопис за политикологију, политичку социологију,
комуникологију и примењену политику
ISSBN 1452-1741
Број 2 / 2010 Год. (XXII) IX vol. 24 стр. 1-475

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
др 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 прештампавати било у целини, било у деловима, без изричите сагласности Уредништва.

САДРЖАЈ

Тема броја:
ПОЛИТИКА И САВРЕМЕНО ДРУШТВО

Александра Мировић
О ГРАЂАНСКОЈ НЕПОСЛУШНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТУ ЦИВИЛНЕ ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ 1

Душан Вучићевић
МИЛОВ КОНЦЕПТ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ВЛАДЕ 21

Петар Матић
БУДУЋНОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА – ПРОЦЕСИ И ПРОМЕНЕ У XXI ВЕКУ 49

Драган Суботић
ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ 65

Владан Станковић
ИНТЕГРАЦИОНО ПОЉЕ ПОЛИТИЧКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА – ПРИМЕР СРБИЈЕ 103

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Драган Јовашевић
СИСТЕМ МЕЂУНАРОДНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА 123

Миле Ракић
НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ И ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА 147

Зоран Милосављевић
СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА 169

Радослав Гаћиновић
ПРЕГОВОРИ КАО МЕТОД РЕШАВАЊА КОНФЛИКАТА 195

Драган Ж. Марковић
ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ДЕМОКРАТСКОГ ДРУШТВА . 217

Александар Новаковић, Милена Пешић
СРБИЈА У ТРАНЗИЦИОНОМ ЕКВИЛИБРИЈУМУ
- императиви превазилажења стања блокираних реформи 235

Душан Гујаничић
ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕГИОНАЛНУ ДРЖАВУ 261

Вишња Станчић
ЛИБЕРАЛИЗАМ И ДЕМОКРАТИЈА: СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ 283

АКТУЕЛНО

Момчило Суботић
САВРЕМЕНИ ХРВАТСКО-СРПСКИ ОДНОСИ: ТУЖБА И ПРОТИВТУЖБА ЗА ГЕНОЦИД 305

Ђорђе Стојановић, Елизабета Ристановић
ТРКА СА ВРЕМЕНОМ: ОДНОС БИОЛОШКОГ ОРУЖЈА И МЕЂУНАРОДНЕ БЕЗБЕДНОСТИ 335

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Дејана Вукчевић
ОБЛИЦИ "ФЛЕКСИБИЛНЕ" САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ 367

Јелена Тодоровић
УЛОГА ИНСТРУМЕНАТА ПРЕТПРИСУТНЕ ПОМОЋИ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ 389

ТРАДИЦИЈА

Миодраг Д. Радојевић
УСТАВ КНЕЖЕВИНЕ СРБИЈЕ ОД 1838. ГОДИНЕ (ТУРСКИ УСТАВ) 411

Јелена Миљковић-Матић
ДЕФИНИСАЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА У ДЕЛУ МИОДРАГА А. ВАСИЉЕВИЋА 427

НАУЧНА КРИТИКА, ПОЛЕМИКА И ОСВРТИ

Александар Новаковић
ИМПЕРИЈЕ – ЛОГИКА ВЛАДАЊА СВЕТОМ: ОД СТАРОГ РИМА ДО СЈЕДИЊЕНИХ ДРЖАВА 447

Ана Јовашевић
СВЕТСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ИНТЕЛЕКТУАЛНУ СВОЈИНУ 453

Дубравка Стајић
СЕЛО НА МАРГИНАМА ПОЛИТИКЕ 459

Миле Ракић
СВЕТ БЕЗ ЗАПАДА - ПРИЛОГ ПРОУЧАВАЊУ ПОЛИТИЧКИХ ПРОЦЕСА У СВЕТУ И СРБИЈИ 465

Владан Станковић
ВИЗАНТИЈСКИ МИЛЕНИЈУМ 471

CONTENTS

This isue´s topic:
POLITICS AND CONTEMPORARY SOCIETY

Aleksandra Mirovic
CONTEMPORARY COMPREHENSIONS OF CIVIL DISOBEDIENCE 1

Dusan Vucicevic
MILL'S CONCEPT OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT .. 21

Petar Matic
THE FUTURE OF INSTITUTIONALISM PROCESSES AND CHANGES IN 21st CENTURY 49

Dragan Subotic
PUBLIC MANAGEMENT AND MODERNIZATION OF PUBLIC SECTOR IN SERBIA 65

Vladan Stankovic
INTEGRATIONAL FIELD OF POLITICAL LEGITIMACY – THE EXAMPLE OF SERBIA – 103

ESSAYS AND STUDIES

Dragan Jovasevic
SYSTEM OF INTERNATIONAL CRIMINAL ACTS 123

Mile Rakic
NATIONAL SECURITY AND PARLIAMENTARIAN CONTROL 147

Zoran Milosavljevic
SUBJECTS OF INTERNATIONAL RELATIONS 169

Radoslav Gacinovic
NEGOTIATIONS AS A METHOD FOR SOLVING CONFLICTS 195

Dragan Markovic
DEMOCRATIZATION OF PROPERTY RELATIONS AS A PRECONDITION FOR DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC SOCIETY 217

Aleksandar Novakovic, Milena Pesic
SERBIA IN TRANSITIONAL ECQILIBRIUM – Imperatives of Overcoming State of Blocked Reforms 235

Dusan Gujanicic
L'AUTONOMIE TERRITORIALE AVEC L'ACCENT PARTICULIER SUR L'ETAT REGIONAL 261

Visnja Stancic
LIBERALISM AND DEMOCRACY: SIMILARITIES AND DIFFERENCES 283

TIMELY

Momcilo Subotic
CURRENT CROATIAN-SERBIAN RELATIONS: ACTION OF LAW AND CROSS-ACTION FOR GENOCIDE 305
Djordje Stojanovic, Elizabeta Ristanovic
RACE AGAINST TIME: THE RELATIONSHIP OF BIOLOGICAL WEAPONS AND INTERNATIONAL SECURITY 335

EVROPEAN INTEGRATION

Dejana Vukcevic
LES FORMES DE LA COOPERATION FLEXIBLE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ETRANGERE, DE SECURITE ET DE DEFENSE DE L'UE 357
Jelena Todorovic
THE ROLE OF INSTRUMENTS OF PRE-ACCESSION IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION 389

TRADITION

Miodrag D. Radojevic
THE CONSTITUTION OF THE PRINCIPALITY OF SERBIA IN 1838 TURKISH CONSTITUTION 411
Jelena Miljkovic-Matic
DEFINITION OF NATIONAL IDENTITY IN WORKS OF MIODRAG A. VASILJEVIC 427

SCIENTIFIC CRITICISM, POLEMICS AND REVIEWS

Aleksandar Novakovic
EMPIRES – THE LOGIC OF RULING THE WORLD: FROM THE ANCIENT ROME TO THE UNITED STATES 447
Ana Jovasevic
WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION 453
Dubravka Stajic
VILAGE ON THE MARGINS OF POLITICS 459
Mile Rakic
A WORLD WITHOUT THE WEST - CONTRIBUTION TO THE STUDY OF POLITICAL PROCESSES IN THE WORLD AND IN SERBIA 465
Vladan Stankovic
BYZANTINE MILLENNIUM 471

Уводник

Ова, 24 по реду свеска часописа Политичка ревија посвећена је феноменима политике, и савременом српском друштву у транзицији на почетку 21. века. Представља круну досадашњег рада на Пројекту, али и подстрек за будуће пројектне и истраживачке активности. Истовремено, користимо ову прилику да се лично захвалимо сарадницима на досадашњој сарадњи која је, надамо се, била успешна у протеклом периоду.

Овај тематски број обухвата темељне радове посвећене грађанској непослушности као елементу цивилне политике културе из пера Александре Мировић, као и веома интересантан рад Душана Вучићевића о Миловом концепту представничке владе. Истраживачку пажњу привлаче и радови Петра Матића о будућности институционализма у 21. веку, као и Владана Станковића о интеграционом пољу политичког легитимитета – на примеру Србије. Овај тематски блок радова треба да послужи као могућа теоријска – политиколошка матрица и методолошки оквир истраживања демократских и националних капацитета политичких институција у Србији у 21. веку. Ово је неопходно, јер политиколошки приступ, ма колико се он некоме чинио неприхватљив, тренутно „боји“ истраживачки идентитет ИПС који је, уосталом, код надлежног министарства – акредитован управо из ове научне области.

У делу огледи и студије, оглашава се неколико еминентних аутора, попут Драгана Јовашевића (о систему међународних кривичних дела), Мила Ракића, (о националној безбедности и перманентној контроли), Зорана Милосављевића о субјектима међународних односа, као и Радослава Гаћиновића о преговорима као методу решавања конфликата.

Исто тако, особен је истраживачки приступ групе млађих истраживача, у првом раду Александра Новаковића и Милене Пешић - о Србији у транзиционом еквилибријуму, Душана Гујаничића о територијалној аутономији, као и садржајан оглед Вишње Станчић о либерализму и демократији.

И овога пута у рубрици актуелно, др Момчило Суботић успешно анализира савремене српско-хрватске односе на примеру

Хашке тужбе и противтужбе за геноцид, и др Ђорђа Стојановића о односу биолошког оружја и међународне безбедности. Свакако, пажњу заслужују и прилози о европским интеграцијама, пре свега – др Дејане Вукчевић, као и рубрика посвећена традицији. Користимо ову прилику да позовемо, пре свега младе истраживаче да шаљу прилоге за рубрику научна критика, полемика и осврти.

Подсећамо сараднике да предају радова за наредни, трећи број - до 15. јула 2010. године и да после тога рока нећемо примати радове.

Београд, 20. јун 2010.

Главни и одговорни уредник
Проф. др Драган Суботић,
научни саветник

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

Тема броја:
ПОЛИТИКА И САВРЕМЕНО ДРУШТВО

1

Александра Мировић

О ГРАЂАНСКОЈ НЕПОСЛУШНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТУ ЦИВИЛНЕ ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ

21

Душан Вучићевић

МИЛОВ КОНЦЕПТ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ВЛАДЕ

49

Петар Матић

БУДУЋНОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА – ПРОЦЕСИ И ПРОМЕНЕ У 21 ВЕКУ

65

Драган Суботић

ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ

Владан Станковић

ИНТЕГРАЦИОНО ПОЉЕ ПОЛИТИЧКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА – ПРИМЕР СРБИЈЕ

УДК:
323.25:321.011.5

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 1-20.

*Александра Мировић**
Институт за политичке студије, Београд

О ГРАЂАНСКОЈ НЕПОСЛУШНОСТИ КАО ЕЛЕМЕНТУ ЦИВИЛНЕ ПОЛИТИЧКЕ КУЛТУРЕ**

Сажетак

У чланку ауторка настоји да грађанску непослушност ближе одреди као један од елемената цивилне политичке културе. Тиме се уводи комплементаран нормативни приступ у разматрање проблема с циљем да се, таквом допуном оног данас преовлађујућег системско-институционалног приступа и њиховим комбиновањем, постигне неопходна флексибилност концепта грађанске непослушности, која би га више приближила друштвеној и политичкој стварности, али и омогућила његову много већу теоријску и практичну употребљивост. Стављајући акценат на партиципативну политичку културу са системом либерално-демократских вредности, развијеним грађанским врлинама и одређеним цивилним оријентацијама, обезбеђује се потребно ревидирање доминантне ролсовске схеме ригидних услова оправданости и могућности примене грађанске непослушности. На тај начин се, наиме, отвара могућност за проширивање легитимног подручја примене, предмета и улоге ове врсте политичке праксе, тако да би и протесне акције нових или тзв. алтернативних друштвених покрета, које се не заснивају увек на разлозима правде, или макар не у оном њеном преовлађујућем одређењу, и које

* Истраживач у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Репбулике Србије.

су некад усмерене и против самог постојећег облика либералне демократије, али такође и ненасилни антирежимски протести у недемократским, тј. семидемократским или квазидемократским системима, могли да се разумевају и третирају као акти грађанске непослушности.

Кључне речи: грађанска непослушност, цивилна политичка култура, либерално-демократске вредности, грађанске врлине, цивилне оријентације, цивилно друштво, политичка власт, демократска правна држава, институционални оквир, вредносни контекст, демократизација, саморефлексивност, политичко пунолетство.

Концепт грађанске непослушности, мада може бити (зло)употребљен од стране њих, не односи се на оне вечите „бунтовнике без разлога", то јест са одсуством рационално утемељеног разлога, који се буне против свега и против сваког ауторитета као таквог, па и против сваког политичког ауторитета (попут појединаца и група разних анархистичких оријентација), а који најчешће нису спремни никога да послушају, чак ни себе саме.[1)] Субјекти и носиоци овог концепта и праксе су они појединци, као индивидуе и као припадници одређених организација и удружења, који се одликују грађанском политичко-културном оријентацијом, а која подразумева уважавање нужне потребе за постојањем политичког ауторитета у друштву и поштовањем закона и политичких одлука власти, али уз одређене услове и својства које они морају испунити и поседовати. То су, дакле, политички субјективизирани грађани са развијеном критичком свешћу, снажним моралним интегритетом и слободном и аутономном личношћу, који не прихватају политичком и медијском пропагандом наметнуте матрице понашања и који се психолошки не потчињавају и не идентификују са тзв. харизматским политичким лидерима, него се према политичкој власти односе као према сервису који сами финансирају путем фискалних давања и који зависи од њихове воље. Такви, политички зрели грађани, као суверени носиоци и реализатори, а по потреби и заштит-

1) Разматрајући различите начине оправдања грађанске непослушности, Д. Јеловац говори о оваквим бунтовним појединцима и групама, у које сврстава и све оне „потлачене друштвене слојеве", „хендикепиране појединце" и „лузере свих провиниенција", који у свему виде неправду и стално се боре против ње, а за које је, како каже, карактеристична „нека ефемерна агресивност" (Dejan Jelovac, „Kako je moguća građanska neposlušnost u savremenom demokratskom poretku", стр. 4 ; интернет: www.radiostudent.si/projekti/demokracija/teksti/28nepokorscinash.html).

ници својих људских и грађанских права и слобода, јесу делатни чиниоци политичког процеса.

Да би се достигло стање таквог политичког пунолетства, није довољан само формални статус грађанства, односно постојање правно и политички загарантованих грађанских права и слобода, већ су неопходне и неке либерално-демократске вредности, прихваћене и интериоризоване, то јест дубоко и трајно усвојене као вредности цивилног начина живота, али и одређене грађанске врлине и цивилне оријентације које, између осталог, укључују и критички усмерено рационално просуђивање о друштвеним и политичким питањима и проблемима. Јер, како је још Кант (Immanuel Kant) устврдио: „Непунолетство је неспособност човека да се послужи својим умом без помоћи другог. За такво непунолетство човек је сам крив ако његов узрок не лежи у недостатку ума, већ у недостатку одлучности и храбрости..."[2] Стога ће његова порука човеку гласити: „*Sapere aude*! Имај храбрости да се служиш сопственим умом!"[3] Овај филозоф је управо у просвећивању грађана видео средство за ослобађање од политичког непунолетства које је сматрао последицом конформизма људи, истакавши да грађанска јавност може сама себе да просвећује, па чак и да је то неминовно уколико она ужива слободу.

Услед тога што *право* на грађанску непослушност, због саме своје природе, не може бити елемент правног поретка, па ни оног најдемократичнијег, у смислу да се не може наћи као постојеће позитивно право, како у оквиру било ког државног права, тако и у оквиру међународног права (мада, што је важно напоменути, оно ипак има извесне позитивно-правне темеље свог оправдања, пре свега у основним правима на слободу мишљења и окупљања), оно може да фигурира само као саставни део једне одређене, сасвим особите политичке културе. Наиме, имајући све то у виду, можемо рећи, како то Хабермас (Jürgen Habermas) чини, да цивилна непослушност представља „елемент једне зреле политичке културе"[4], с тим што бисмо додали да је она могућа и у условима сазревања

2) Ernst Cassirer (ed.), *Immanuel Kants Werke*, Bd. IV, стр. 169; нав. према: Јирген Хабермас, *Јавно мнење*, Култура, Београд, 1969, стр. 136.

3) Имануел Кант, „Одговор на питање: Шта је просвећеност", у: *Ум и слобода*, Идеје, Београд, 1974, стр. 41-8.

4) Jürgen Habermas, „Грађанска непослушност – тест за демократску правну државу", *Гледишта*, бр. 10-12, 1989, стр. 54.

ове културе. Но, у сваком случају, право (и дужност) грађанске непослушности превасходно је једна политичко-културна категорија.

Политичка култура се у најопштијем смислу одређује као „онај део опште културе једног друштва који обухвата вредности, уверења, ставове, симболе, склоности и обрасце понашања у односу на политику и политичка питања, као она питања која се односе на опште услове заједничког живота у једном друштву и на избор праваца и циљева укупног друштвеног развитка".[5] Међутим, неки аутори, попут Истона (Easton), сматрају да политичка култура није нужно део опште културе или, пак, попут Алмонда и Вербе (Gabriel A. Almond, Sidney Verba), користе системски приступ и стављају акценат на психолошке и субјективне димензије политичке културе, одређујући је као мрежу индивидуалних оријентација и ставова припадника једног друштва према политичком систему и његовим различитим деловима, као и према сопственој улози у њему.[6] Ова двојица политиколога, током својих истраживања, дошли су до закључка да је „сваки политички систем утиснут у одређени образац оријентација ка политичкој акцији"; дакле, у одређени образац политичке културе.[7] Без обзира на ова и друга различита схватања и одређења феномена политичке културе, она се овде третира као скуп чинилаца који су значајни за облик и квалитет не само политичког система, него и политичког деловања и организовања и политичког живота уопште; али, што посебно треба нагласити, без некаквог детерминистичког приступа, у смислу да постоји апсолутни културни детерминизам ових политичких облика и процеса.

Када је у питању концепт грађанске непослушности, поновићемо, реч је о једном особитом типу политичке културе; оној политичкој култури коју Хабермас назива „зрелом", а неки демократском или, пак, либерално-демократском политичком културом.[8]

5) Милан Матић, „Политичка култура", у: Милан Матић, Војислав Становчић (урс.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 830; исто и: Милан Матић, Милан Подунавац, *Политички систем: Теорије и принципи*, ФПН, Београд, 1997, стр. 348.

6) Gabriel A. Almond, Sidney Verba, *Civilna kultura: Politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Politička kultura, Zagreb, 2000, стр. 20.

7) Драгомир Пантић, „Политичка култура и вредности", у: Мирјана Васовић (ур.), *Фрагменти политичке килтуре*, ИДН, Београд, 1998, стр. 49.

8) Неки аутори, попут В. Становчића, инсистирају на употреби термина „либерално-демократска политичка култура", када је реч о култури толеранције, дијалога, компромиса, разумности у захтевима и излажења у сусрет таквим захтевима. Термин „демократска политичка култура" се одбацује, јер демократија може бити и ауторитар-

Овде, међутим, желимо истаћи да би то требало разумевати као цивилну политичку културу. При том, ту не мислимо на ону концепцију цивилне културе коју су формулисали поменути Алмонд и Верба, у својој студији *Civic Culture,* а којом је заправо инаугурисан политичко-културални приступ анализи политике[9)], већ на цивилну политичку културу у савременом значењу тог појма, то јест на онај њен концепт који је комплементаран савременом концепту цивилног друштва.

Премда су Алмонд и Верба родоначелници сада већ „класичног" *civic culture* приступа (*civic culture approach*), па иако су дали несумњив допринос у истицању индивидуалистичког схватања политичке културе, насупрот оном колективистичком, њихов концепт цивилне културе је, посматрано из перспективе развијене демократије, проблематичан и због тога и доста оспораван. Међу бројним критикама упућеним на рачун овог концепта, посебно се истичу оне које указују на опчињеност његових аутора како шумпетеровским идејама процедуралне демократије и демократског елитизма, тако и културним обрасцима англосаксонских земаља[10)], као и оне које му приговарају статичност, у смислу занемаривања динамичког аспекта политичке културе.[11)]

По овим ауторима, цивилна култура није модерна политичка култура, већ је то једна мешавина модерне и традиционалне политичке културе, и наводно је баш то оно што и чини да она „саму себе препоручује". Они су заправо ову културу конципирали као једну лојалистичко-партиципацијску политичку културу. С обзиром на полазно становиште њиховог приступа да је кључни проблем

на и тоталитарна. Видети: Војислав Становчић, „Шта данас и овде значи и подразумева демократија?", у: Вучина Васовић, Вукашин Павловић (урс.), *Услови и стратегије демократизације*, ЈУПН, ФПН, Београд, 2004, стр. 86.

9) Овом својом студијом из 1963. године, Алмонд и Верба су лансирали појам „политичка култура" и од тада ће он ући у широку употребу. Но, сматра се да је сам термин сковао и први употребио, готово два века раније, Хердер (J. G. Herder).

10) Милан Подунавац, као и Kavanagh, посебно критикује тај шумпетеровски елитизам и процедурализам овог концепта, којима се улога грађана редукује само на формирање владе (о томе у: М. Подунавац, „Политичка култура и политичке установе", у: Мирјана Васовић (ур.), *Фрагменти политичке културе*, *ор. cit*., стр. 14-5). Бројне критике које су изнете пак на рачун англосаксонског етноцентризма Алмонда и Вербе односе се на њихов закључак о предности САД и Велике Британије у погледу демократских потенцијала и приближавања њиховом моделу цивилне културе, у односу на Немачку, Италију и Мексико, у којима, како су уствrдили, постоји мање или веће одступање од тог модела.

11) Такву критичку примедбу на Алмондов и Вербин концепт износи нпр. Мирјана Васовић (в. М. Васовић, „Политичка социјализација и промене политичке културе", у: М. Васовић (ур.), *Фрагменти политичке културе*, *ор. cit*. , стр. 80-4).

демократије обезбеђење услова да политичка елита самостално и ефикасно доноси одлуке од општег интереса, ослобођена сталне пресије грађанског активизма, али такође и обезбеђење могућности да грађани путем изборног процедурализма контролишу политичку елиту, закључили су да је њихов модел цивилне културе, као комбинација елемената партиципативне политичке културе са елементима старих, парохијалних и поданичких политичких култура, управо тај који олакшава елити да влада и који доприноси стабилизацији демократског система. Њихов основни налаз, дакле, јесте да демократском типу политичког система највише одговара овај тип политичке културе који истовремено развија, с једне стране, оријентације политичког активизма и партиципације и, с друге, оријентације подаништва, покорности, пасивности и апатије. Они то изражавају на следећи начин: „Од грађана се у демократији тражи да следе контрадикторне циљеве – они морају бити активни и пасивни, укључени и неукључени, они који утичу, али који се и покоравају".[12] То значи да је реч о политичкој култури са унутрашњим неконзистенцијама које се морају балансирати. Као што Подунавац закључује: „За разлику од класичне школе 'демократског грађанства' и становишта о демократији као 'владавини народа, од народа и за народ', демократији се (овде – прим. А. М.) придаје мекше значење. Она се у суштини означава као 'владавина подржавана од народа'."[13]

Уочљиво је да се концепт цивилне културе Алмонда и Вербе своди на модел тзв. минималне демократије, који подразумева ограничену партиципацију грађана у политичким процесима, односно свођење њихове улоге на учешће у изборном процесу. А заправо таква „минимална демократија", како се то данас често истиче, карактеристична је за она друштва која се означавају као „друштва у транзицији". Тај концепт се, међутим, мора одбацити ако се има у виду развијена демократија која подразумева пуну партиципацију грађана, засновану на критички усмереном рационалном просуђивању, и то у свим фазама политичког процеса, а не само у његовој изборној фази. Другим речима, развијена демократија подразумева управо оно што Алмонд и Верба називају „рационално-активистичким моделом политичке културе", а који, по њима, није најповољнији модел за стабилан демократски систем.

12) Наведено према: Милан Подунавац, „Политичка култура и политичке установе", *op. cit*. , стр. 19-20.

13) *Ibid*. , стр. 19.

Оно што се данас уобичајено подразумева под појмом цивилне политичке културе јесте један корпус либерално-демократских вредности и цивилних (грађанских) врлина и оријентација које, између осталог, утичу на развој осећања грађанског идентитета, затим способности грађана да толеришу диверзитете и да раде заједно са другачијима од себе, као и на развој могућности, воље и способности грађана да активно учествују у политичком процесу с намером да промовишу демократске вредности и јавно добро, али и да јавну власт учине легитимном тј. друштвено прихватљивом, а по потреби и да је делегитимишу. Управо цивилне врлине и грађански идентитет, како то наглашава Подунавац, ослањајући се на Ролса (John Rawls), и чине основно језгро принципа грађанства, „што је, опет, само други израз за јавну политичку културу једнога друштва".[14)]

Овде желимо посебно указати на извесне, у теоријском смислу благе, али за праксу, а посебно праксу грађанске непослушности, веома значајне разлике, или пре прелазе, између либерално-демократске политичке културе и цивилне културе. Савремени концепт цивилне културе јесте, наиме, нешто шири од концепта либерално-демократске политичке културе, у смислу да поред онога што већ обухвата ова друга (нпр: загарантована људска и грађанска права и слободе, аутономија, плурализам, владавина права, правна држава, јавна одговорност, принцип јавности, толеранција, уважавање разноликости, пракса дијалога и компромиса и друге универзалне либерално-демократске вредности и принципи; или, пак, оне либералне врлине[15)] попут поштовања закона, лојалности, независности, отворености, способности да се оцењују и вреднују они који управљају државом и др.), цивилна политичка култура подразумева још неке, додатне грађанске оријентације, вредности и принципе, као што су: асоцијативност, солидарност, интерперсонално поверење, кооперативност, грађанска јавност, добровољност, самоорганизованост, самоограничавање, спонтаност, самониклост грађанских иницијатива и друго; док се међу њој инхерентним

14) *Ibid.* , стр. 13.

15) Галстон (William A. Galston), у свом раду *Liberal Purposes: Goods, Virtues and Diversity in the Liberal State* (Cambridge, 1991), говори о овим и још неким либералним врлинама, сврставајући их у четири различите врсте: опште, социјалне, економске и политичке врлине, и истичући да оне одговарају идеалу доброг грађанина (више о овој студији видети у: М. Подунавац, „Политичка култура и политичке установе", *op. cit*., стр. 21). Но, по нашем мишљењу, ове врлине представљају углавном особине либерално-демократске политичке културе, док идеал доброг или, боље рећи, самосвесног грађанина подразумева још неке цивилне врлине.

цивилним врлинама истичу: одлучност, храброст, ауторефлексивност, способност и спремност да се узме учешће у јавним расправама, односно осећање политичке компетентности и воља за партиципацијом и, посебно, спремност да се доведе у питање политичка власт или њене одлуке. Уочљиво је да се појмом цивилне културе ставља већи акценат на делатне, то јест „активистичке" принципе, те можемо рећи да они и чине *differentia specifica* овог типа политичке културе. Постојање либералне политичке културе, дакле, јесте неопходно, али не и довољно за успостављање и функционисање цивилног друштва, а посебно не за праксу грађанске непослушности. За то је потребан и један цивилни вредносни амбијент, тј. цивилна политичка култура која, између осталог, подразумева и једну културу протеста. Принцип аутономије и други либерално-демократски принципи и вредности тек у комбинацији са принципима и вредностима цивилне културе добијају своје пуно демократско значење; јер, грађани могу да стекну свој потпун морални интегритет и да се развију као аутономне личности у правом смислу тек као субјекти цивилног друштва, кроз самоорганизовано и ванинституционално политичко деловање.[16] Отуда, не само легално институционализована улога грађана, него и њихова ванинституционална улога „мора бити уроњена у контекст политичке културе која је прожета концепцијом слободе".[17]

То значи да развијена цивилна култура подразумева не само формално постојање, него и реализовање и заштиту људских и грађанских права и слобода, демократских вредности и принципа, кроз високи степен партиципације грађана у друштвеном и политичком животу, али и кроз спровођење, ако је то потребно, грађанске непослушности која такође представља својеврсну политичку партиципацију. Такво цивилно (које уједно значи и цивилизовано) деловање се на најбољи начин остварује путем међусобног удруживања грађана, било ради заштите и промоције неких права и вредности, или реализовања неких заједничких интереса и захтева или, пак, ради залагања за ствар од општег интереса и поставља-

16) Важно је напоменути да се под „ванинституционалним политичким деловањем" мисли на политичко деловање изван политичких тј. државних институција и формалних процедура, чиме се не искључује политичко и уопште друштвено деловање кроз цивилне институције (као што су нпр: независни медији, синдикати, универзитети и др.) и разна грађанска удружења.

17) Милан Подунавац, „Појам грађанина" (извод из: М. Подунавац, *Принцип грађанства и поредак политике*, „Принцип", ФПН, Београд, 1998), *Република*, бр. 192-193, 1998; интернет: www.europe.com/zines/republika/arhiva/98/192/INDEX.htm.

ња питања одговорности и легитимности власти. То је потребно, јер „легално гарантовани односи не могу сами себе репродуковати, већ напротив захтевају кооперативни напор активне праксе грађана, нешто на шта нико не може бити натеран чисто правним нормама" (Ј. Хабермас).[18)]

Концепт цивилног друштва и њему комплементаран концепт цивилне политичке културе претпостављају „неку врсту флуидног односа између грађана и политичке заједнице, који би оставио довољно простора за отпор грађана неконтролисаним и арбитрарним акцијама државе (грађанска непослушност), али који би истовремено омогућио да се грађанским и партиципативним акцијама да много 'личнији' допринос људи унутар поретка политике".[19)] Грађани, својим активним ангажовањем и сталном контролом политичке власти, овој обезбеђују легитимитет и успостављају одређени баланс у политичком пољу. Али, када власт делује противно принципу правде, угрожавајући оне фундаменталне вредности које су и конститутивне за модерно друштво и политичку заједницу, та равнотежа се нарушава, те грађани , у складу са „налозима" цивилне културе, свој ангажман преусмеравају на цивилне акције делегитимизирања власти и њихових одлукама, што укључује и нарушавање постојећег правног поретка, а с крајњим циљем поновног успостављања оне равнотеже. То произлази из самог принципа грађанства, као кључног принципа цивилне културе, који „увек у себи садржи особиту врсту реципроцитета (симетрије) између грађана и политичке заједнице"[20)], то јест политичке власти. Принцип реципроцитета овде значи одређену сразмеру између политичке облигације грађана на послушност и степена легитимности политичке власти.

Цивилна политичка култура је, дакле, онај контекстуални оквир који омогућава оно што Хабермас назива „неинституционализованим неповерењем" грађена према демократској правној држави и легалној неправди која је увек могућа, чак и у једној таквој развијеној демократији. По Хабермасовом мишљењу, не само да је такво неповерење од стране грађана, које не може да има институционалну форму, нужно за опстанак демократске правне државе, него она то неповерење према себи управо мора подстицати и одр-

18) Према: *Ibid*.

19) *Ibid*.

20) *Ibid*.

жавати да би остала „идентична са собом“, што значи да би била и даље демократска и правна. Он ће то формулисати као парадокс правне државе: „Парадокс налази своје решење у политичкој култури која грађане и грађанке обдарује сензибилитетом, одређеном количином моћи расуђивања и спремности на ризик која је неопходна да би се разумела легална повреда легитимитета и да би се у случају нужде из моралног уверења радило и против закона.“[21] Стога би власт у једној демократској уставној држави морала избегавати да аутоматски кажњава овакав нелегални отпор против легалне неправде, то јест морала би да на грађанску непослушност гледа као на нужни саставни део развијене политичке културе свог друштва и, тиме, да је схвата само као један нормализујући чинилац у функционисању (постојећег) правног и политичког поретка. Супротстављајући се онима који, попут Гајзлера (Geissler), сматрају да је грађанска непослушност један реметилачки фактор, који урушава како правни мир, тако и саму демократију, и истовремено дајући разраду и својеврсну надоградњу Ролсовог схватања, Хабермас закључује да је овакав ненасилни отпор не само пробни камен стања зрелости демократије и политичке културе, него и тест за демократску правну државу.

Стављајући, на овај начин, акценат на партиципативну политичку културу са системом либерално-демократских вредности, али уважавајући и протесне акције нових или тзв. алтернативних друштвених покрета (какав је био и немачки антиракетни покрет, коме је посветио посебну пажњу) као акције грађанске непослушности, без обзира што се оне не заснивају увек на разлозима правде, или макар не у оном њиховом преовлађујућем одређењу, Хабермас је ипак делимично искорачио из ролсовске схеме ригидних услова за практиковање оправдане цивилне непослушности. Иако и он полази од демократске правне државе као лимитирајућег оквира, за њега је кључни чинилац, који обликује контекст грађанске непослушности, политичка култура са концепцијом слободе и грађанског активизма. Утолико је, заправо, Хабермасова теорија прихватљивија од оне Ролсове или Баркерове и сличних, јер више кореспондира с политичком стварношћу, која такође оповргава и тезу да је консолидована и развијена демократија једини могући амбијент и нужни оквир за практиковање грађанске непослушности. По таквим владајућим гледиштима, како каже Спасићева,

21) Jürgen Habermas, „Грађанска непослушност – тест за демократску правну државу”, *op. cit.* , стр. 58.

„мирна промена недемократских режима – изузев дворског пуча, дакле раскола у владајућим групама – била би практично немогућа".[22)]

Премда су стабилно демократско уставно устројство и на њему заснован одређен институционални склоп свакако пожељан оквир за примену грађанске непослушности као средства политичке борбе, јер је и она сама усмерена ка одржавању и ревитализовању или, пак, успостављању и развоју таквог друштвеног и политичког система, они нису и пресудни чинилац за то. Нужно је, наравно, да постоји макар неки степен институционализације демократије и људских и грађанских права, који би спречавао гушење цивилног друштва, односно остављао неопходан аутономни простор за његово деловање и самоодбрану, и који би обавезивао представнике политичке власти на њену демократску легитимизацију. Без тог институционалног минимума, мале су шансе за практиковање грађанске непослушности, а посебно за постизање жељених ефеката и спровођење друштвених и политичких промена, или реализовање других захтева које је немогуће остварити институционалним каналима и легалним путем. Но, оно што је важније од тог институционалног и уставног оквира, који иначе може и постојати у демократском облику, али само на формалном и декларативном нивоу, јесте цивилна култура, као вредносни контекст који обезбеђује неопходну саморефлексивност, како на страни цивилног друштва, тако и на страни политичке власти, доприносећи тиме развоју оног начина политичког мишљења и одношења према друштвеној и политичкој стварности који се карактерише критичким рационализмом. Јер, једноставно, без такве политичке културе нема политички зрелих, то јест самосвесних грађана, нити грађанских удружења, који као субјекти цивилног друштва једини могу бити носиоци и актери грађанске непослушности; али, такође, нема ни власти спремне да изађе у сусрет разумним захтевима непослушника и да изврши потребне ревизије закона и својих одлука или уведе очекиване иновације. Стога, такву политичку културу, која укључује и одговарајућу правну културу, као и критичко-рационалистичку свест, треба сматрати „*значајнијом* од пуких уставних семантика, институционалних фасада и идеолошких и политичких декларација"; а посебно „тамо где се правни систем још увек види само као пука еманација државе, што је случај у посткомунистич-

22) Ивана Спасић, „Грађанска непослушност", у: Предраг Крстић (ур.), *Критички појмовник цивилног друштва* (II), Група 484, Београд, 2004, стр. 72.

ким друштвима још увек контаминираним конструктивистичким моделом политичког мишљења..."[23]

Но, поред тога што ова посткомунистичка друштва могу и данас служити као пример укорењеног конструктивистичког начина политичког и правног мишљења, чему највише доприносе управо њихове политичке, а посебно владајуће „елите", она су уједно и добар пример могућности примене и делотворности грађанске непослушности и у недемократским системима, тј. друштвима са неразвијеном или нестабилном демократијом. Наиме, најсвежија искуства у вези са праксом грађанске непослушности долазе управо с простора Средње, Источне и Југо-источне Европе. Иако се истичу и други примери примене овакве стратегије демократских промена у друштвима ових региона, чини се да је посебно значајан случај Србије из периода слабљења и пада Милошевићевог режима. Овај случај спада међу оне примере где стварање услова за примену цивилних стратегија демократских промена (тзв. *bottom-up* стратегије) од стране самог друштва, одоздо (*from below*), није било подстакнуто или олакшано спровођењем политичких промена одозго (*from above*), путем тзв. *top-down* стратегије (политичке стратегије демократских промена) или онога што Џон Кин (John Keane) назива „политиком повлачења" с власти (*«politics of retreat»*). Напротив, тадашња политичка власт је све учинила да онемогући такве цивилне акције и спречи или максимално, колико је то било могуће, одложи спровођење промена, неопходних за даљу модернизацију и стварну демократизацију друштвеног и политичког система. Али, како то обично бива, репресивност власти је само допринела ширењу критичке свести грађана о природи и обиму њихове политичке облигације на послушност. Јер, како је још Едмунд Берк (E. Burke) давно рекао: „Доста се властима толерише и пропушта без постављања питања тамо где је много тога препуштено слободи мишљења. Све постаје спорно тамо где је све наметнуто".[24]

Сасвим је извесно да је такво репресивно и арогантно понашање власти у значајној мери утицало на масовну мобилизацију српских грађана за учествовање у грађанским протестима и разним акцијама грађанске непослушности (попут блокада саобраћаја, штрајкова у предузећима, одржавања забрањених или ненајвље-

23) Илија Вујачић, *Политичка теорија: Студије, портрети, расправе*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 273-4.

24) Нав. према: Војислав Становчић, „Проблеми легитимности политичке власти", *Глас*, CCCLXVI, књига 26, САНУ, Одељење друштвених наука, Београд, 1992, стр. 93.

них демонстрација и др.), и то без обзира на режимске притиске и претње, па чак и оружаном силом. Тако је током 2000. грађанска непослушност, „техника политичке борбе која нема дубоке корене у домаћој политичкој култури", каже Спасићева, „постала преовлађујуће средство противљења тадашњем режиму".[25] Такође, сасвим је извесно и то да би, без обзира на истицање значаја и неких других чинилаца, без масовног грађанског активизма и таквог, углавном ненасилног, отпора режиму који је већ одраније оспоравану легитимност тада изгубио и формално, изборним путем, демократске промене биле тешко могуће.

Због тога, иако по преовлађујућим теоријским концепцијама, пучка антирежимска борба у Србији током последње деценије прошлог века, па ни студентски и грађански протести током зиме 1996/1997. године, а посебно масовни протести из септембра и октобра 2000. године, не би могли да спадају у примере „праве" грађанске непослушности, они то ипак јесу, и то из више разлога. Ослањајући се на И. Спасић, овде ћемо указати на три таква кључна разлога. Први разлог тиче се управо оног поменутог пожељног својства политичког деловања – саморефлексивности, тј. чињенице да су сами грађани своје акције ненасилног отпора политичкој власти саморазумевали као акције грађанске непослушности и, што је још важније, у складу с тим се понашали на одређен цивилан или, боље рећи, цивилизован начин. Други разлог се односи на коришћење једне стратегије типичне за праксу грађанске непослушности; оне коју је посебно афирмисао Мартин Лутер Кинг (Martin Luther King), предводећи борбу за грађанска права америчких црнаца. Реч је о стратегији преокретања легалистичких аргумената против властодржаца, тако да се постављени захтеви заснивају управо на уставним начелима и позитивним нормама правног поретка. То су радили и учесници масовних протеста у Србији, јер нису захтевали успостављање неког потпуно новог уставног система, већ су бранили уставом загарантавано право гласа и друга уставна права и начела, као и на њима формално утемељен демократски основ легитимизације власти. Реч је о томе да, како би Ролс рекао, „јавни концепт правде" и осећај за исту код већине грађана није био у колизији са уставним начелима и позитивно-правним нормама, већ пре свега с понашањем тадашњих властодржаца које се одликовало њиховим грубим кршењем. Радило се, дакле, о раскораку између уставних норми и политичке стварности и насто-

25) Ивана Спасић, „Грађанска непослушност", *op. cit.* , стр. 72.

јању да се он отклони путем приморавања политичке власти, која га је и узроковала, да призна изборни пораз и омогући нормално функционисање уставног поретка, без тежње за његовим дисконтинуитетом. Према томе, грађанске акције отпора су имале протективну и дефанзивну улогу у односу на формални уставни поредак, баш као што је то случај и код других, „правих" примера грађанске непослушности.[26] Последњи, мада не и мање битан разлог због кога то јесу били чинови грађанске непослушности, састоји се у крајњем циљу који су грађани желели овим путем да остваре, а то је отеловљење њиховог схватања правде и уједно садржаја устава у законским и подзаконским актима, као и у политичкој пракси, односно вршењу функција власти. Према Спасићевој, у овом погледу то је била и једна „пројективна грађанска непослушност", чија се могућност потпуно превиђа у доминантним концепцијама.

Овај случај Србије и многи други историјски и савремени примери успешног спровођења грађанске непослушности, показују колико може бити велик социјални капитал и јака политичка снага удружених непослушних грађана. Они, наиме, наводе на онај закључак који је сјајно формулисао В. Павићевић: „Вера у грађанина, дакле, јача је од вере у било који позитивно-правни систем, јер грађанин јесте тај који располаже демократским правима, али и правом на правду као врхунским идеалом."[27] Оно што би овде, по нама, требало једино додати и нагласити јесте то да грађани и грађанке не само да имају природно право на правду, него и природну дужност да се боре против неправде. Стога, иако се у тој својој борби, пружајући ненасилни отпор легалној неправди, не могу позивати ни на какво позитивно право које би непосредно допуштало непослушност, уколико преузму такав ризик и храбро се упусте у то, они ће, да употребимо Нојманове (Franz Neumann) речи, „стећи наше симпатије"[28].

26) Ивана Спасић у овоме види важан моменат који показује да није потпуно исправно говорити о петооктобарским догађајима као о „револуцији", како се то иначе често чини, јер су се они, у односу на тада постојећи уставни поредак, карактерисали и протективним елементима, тј. оним што Александар Молнар назива вршењем „конзервативне конститутивне власти" (о овом Молнаровом појму и његовом одређењу грађанске непослушности као једном од облика спровођења те врсте конститутивне власти, чиме се акценат управо и ставља на протективну улогу такве политичке праксе, видети: А. Молнар, „Демократска уставна држава", у: *Расправа о демократској уставној држави 4: Грађанска непослушност*, Самиздат Б92, Београд, 2002, гл. XXI, стр. 21-35).

27) Владимир Павићевић, *Грађанска непослушност у савременој политичкој теорији,* дипл. рад, ФПН, Београд, 2001*,* стр. 31; интернет: www.vladimirpavicevic.info/tekstovi/gradjanska_neposlusnost_u_savremenoj_politickoj_teoriji.

28) Franz Neumann, „O granicama opravdane neposlušnosti", у: исти аутор, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Naprijed, Zagreb, 1974, стр. 179.

На крају, треба рећи и то да све изложено никако не значи да се овде пледира за некакву анархистичку визију или аномично стање друштва, нити се сматра да је сваки акт који се од стране оних који га предузимају самоперципира као чин грађанске непослушности, само на основу тога *a priori* оправдан. Мишљења смо, наиме, да „грађанска непослушност" која није „урођена" у овде изложен концепт цивилне политичке културе и која не испуњава оне услове, везане пре свега за отклањање неправде тј. „законског неправа" (било да је реч о појединачном неправедном правном или политичком акту или о таквом систему у целини), који су потребни да би она била оправдана, а тиме и да би захтеви њених практиканата били од стране других грађана и саме политичке власти, али и међународне јавности, сматрани легитимним, и није у правом смислу грађанска. Сходно томе, можемо се чак сложити и са ставом да „грађанска непослушност која не произлази из разборитих разлога и не успева пронаћи своју праву меру, неумољиво порађа колективно лудило".[29] Имајући то у виду, али такође и склоност државних власти да се понашају у складу са тзв. ауторитарним легализмом, кажњавајући грађанске непослушнике, као и све друге прекршиоце закона, сматрамо да су веома поучне ове Хабермасове речи, које су уједно и наша порука за крај: „Будале данас, нису увек хероји сутра, многи остају и сутра будале од јуче. Грађанска непослушност креће се често у сумраку историје."[30]

Aleksandra Mirovic

ON CIVIL DISOBEDIENCE AS AN ELEMENT OF CIVIC POLITICAL CULTURE

Summary

In this paper author defined civil disobedience approximately as an element of civil political culture. The author took on a complementary normative approach in research of this issue, with an objective of updating current prevailing systematic-institutional approach through the methods of its completion and combination and, by the use of such method, achieving a necessary flexibility of the concept of civil disobedience. The author's objective was to make such new approach to be more adaptive to social and po-

29) Dejan Jelovac, „Kako je moguća građanska neposlušnost u savremenom demokratskom poretku"; интернет: www.radiostudent.si/projekti/demokracija/teksti/28nepokorscinash.html.

30) Jürgen Habermas, „Грађанска непослушност – тест за демократску правну државу", *op. cit.* , стр. 60.

litical reality and consequently to provide its greater theoretical and practical implementation. The author argues that emphasizing of participative political culture with a system of liberal-democratic values, developed civil virtues and certain civil orientations, provides for a necessary revision of dominant Rolls' scheme of rigid conditions of justification and possibility of implementation of civil disobedience. Through the emphasis of its importance and values, there comes an opportunity to widen a legitimate field of implementation, object and role of this sort of political practice, so that even protest actions of new or so-called alternative social movements, not being always based on the grounds of justice, (or at least not being based in the prevailing meaning of justice, and sometimes even being directed against the existing model of liberal democracy itself), and also non-violent anti-regime protests in non-democratic or semi-democratic and quasidemocratic systems could be comprehended and treated as the acts of civil disobedience.

Key-words: civil disobedience, civic political culture, liberal-democratic values, civil virtues, civil orientations, civil society, political authority, democratic legal state, institutional frame, valuable context, democratization, self-reflection, political maturity.

ЛИТЕРАТУРА

- Almond, Gabriel A. , Verba, Sidney, *Civilna kultura: Politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Politička kultura, Zagreb, 2000.
- Arendt, Hannah, „Civil disobedience", у: Hannah Arendt, *Crises of the Republic*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- Арент, Хана, „О насиљу", прев. са енглеског Јасна и Илија Вујачић, у: Чедомир Чупић, *Политичка антропологија: хрестоматија*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Bleiker, Roland, "Rawls and the limits of nonviolent civil disobedience", *Social Alternatives*, Vol. 21, No. 2, Autumn 2002.
- Caplan, Bryan, "Nonviolent resistance: Theory and history", *Humane Studies Review*, вол. 9, бр. 1, лето 1994; интернет: http://www.HSR.disobedience.htm.
- Carter, Alan, "In defence of radical disobedience", *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 15, No. 1, 1998.
- Деспотовић, Љубиша, „Политичка социјализација вредности цивилног друштва као нужан услов демократских промена у Србији", у: Вучина Васовић, Вукашин Павловић (урс.), *Услови и стратегије демократизације,* ЈУПН, ФПН, Београд, 2004.

- Dworkin, Ronald, «Civil disobedience», у: Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Mass. , 1977.
- „Грађанска непослушност", одредница у: Мијатовић, Бошко, Вујачић, Илија, Маринковић, Танасије, *Појмовник либералне демократије*, Службени гласник, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2008.
- Habermas, Jürgen, „Грађанска непослушност – тест за демократску правну државу", *Гледишта*, тема броја: „Правна држава, људска права и владавина права", бр. 10-12, 1989.
- Хабермас, Јирген, *Јавно мнење*, Култура, Београд, 1969.
- Хајек, Ф. А., *Студије из филозофије, политике и економије*, Paideia, Београд, 2002.
- Jelovac, Dejan, „Kako je moguća građanska neposlušnost u savremenom demokratskom poretku?"; интернет: www.radiostudent.si/projekti/demokracija/teksti/28nepokorscinash.html.
- Јовановић, Милан, „Политички систем и институционални неред", *Политичка ревија*, год. II, бр. 1/03, Институт за политичке студије, 2003.
- Кант, Имануел, „Одговор на питање: Шта је просвећеност" (1784), у: *Ум и слобода: Списи из филозофије историје, права и државе*, Идеје, Београд, 1974.
- Keane, John, "The politics of retreat", *The Political Quarterly*, Vol. 61, No. 3, 1990.
- Кин, Џон, *Цивилно друштво: Старе слике, нове визије*, „Филип Вишњић", Београд, 2003.
- Матић, Милан, *Човек и политика*, у: Милан Матић, *Одабрана дела*, књига IV, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Матић, Милан, „Грађанин", одредница у: Милан Матић, Војислав Становчић (урс.), *Енциклопедија политичке културе* , Савремена администрација, Београд, 1993.
- Матић, Милан, Подунавац, Милан, *Политички систем: Теорије и принципи*, Факултет политичких наука, Београд, 1997.
- Матић, Милан, „Политичка култура", одредница у: Милан Матић, Војислав Становчић (урс.), *Енциклопедија политичке културе* , Савремена администрација, Београд, 1993.
- Мировић, Александра, „Јавност и медији у условима развијеног цивилног друштва", *Српска политичка мисао*, год. 13, вол. 16, бр. 1-2/06, Институт за политичке студије, Београд , 2006.
- Мировић, Александра, „Савремена схватања цивилног друштва с посебним освртом на концепцију Џона Кина (John Keane)", *Политичка ревија*, год. (XVI) IV, вол. 8, бр. 03/05, Институт за политичке студије, Београд, 2005.

- Мировић, Александра, „Троčлана формула: цивилно друштво/држава/демократија: Однос између цивилних и државних институција», *Политичка ревија*, год. (XVIII) V, вол. 10, бр. 1-2/06, Институт за политичке студије, Београд , 2006.
- Молнар, Александар, *Расправа о демократској уставној држави 4: Грађанска непослушност*, Самиздат Б92, Београд, 2002.
- Neumann, Franz, „O granicama opravdane neposlušnosti", y: Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država: Studije o političkoj i pravnoj teoriji*, Naprijed, Zagreb, 1974.
- Пантић, Драгомир, „Политичка култура и вредности", у: Мирјана Васовић (ур.), *Фрагменти политичке културе* , Институт друштвених наука, Београд, 1998.
- Павићевић, Владимир, *Грађанска непослушност у савременој политичкој теорији*, дипл. рад, ФПН, Београд, јануар 2001; интернет:
- www.vladimirpavicevic.info/tekstovi/gradjanska_neposlusnost_u_ savremenoj_politickoj_teoriji
- Павловић, Вукашин, *Друштвени покрети и промене*, Факултет политичких наука, Удружење за политичке науке Југославије, Београд, 2003.
- Подунавац, Милан, „Појам грађанина" (извод из: Милан Подунавац, *Принцип грађанства и поредак политике*, „Принцип", ФПН, Београд, 1998), *Република*, бр. 192-193, 1998; интернет: www.yurope. com/zines/republika/arhiva/98/192/INДEX.htm.
- Подунавац, Милан, „Политичка култура и политичке установе", у: Мирјана Васовић (ур.), *Фрагменти политичке културе,* Институт друштвених наука, Београд, 1998.
- Подунавац, Милан, *Принцип грађанства и поредак политике*, „Принцип" и ФПН, Београд, 1998.
- Ролс, Џон, *Теорија правде*, Службени лист, Београд, ЦИД, Подгорица, 1998.
- Sabl, Andrew, "Looking forward to justice: Rawlsian civil disobedience and its non-Rawlsian lessons", *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 9, No. 3, 2001.
- Спасић, Ивана, „Грађанска непослушност", у: Предраг Крстић (ур.), *Критички појмовник цивилног друштва* (II), Група 484, Београд, 2004.
- Становчић, Војислав, „Чему се покоравати државној власти? Увод у разматрање о условности и двостраности политичке обавезе грађана", *Наше теме*, бр. 9, 1986.
- Становчић, Војислав, „О основама и карактеру политичке облигације грађана", *Анали Правног факултета*, бр. 1-4/01, Београд, 2001.

- Становчић, Војислав, „Проблеми легитимности политичке власти", *Глас*, CCCLXVI, књига 26, САНУ, Одељење друштвених наука, Београд, 1992.
- Становчић, Војислав, „Шта данас и овде значи и подразумева демократија?", у: Вучина Васовић, Вукашин Павловић (урс.), *Услови и стратегије демократизације*, ЈУПН, ФПН, Београд, 2004.
- Становчић, Војислав, *Власт и слобода*, Удружење за политичке науке, Чигоја штампа, Београд, 2003.
- Stevanović, Branislav Д., "Theoretical and valuable foundations of the right to civil disobedience", *Facta Universitatis, Series: Philosophy, Sociology and Psychology*, Vol. 4, No. 1, 2005; интернет: www. ceeol.com.
- Васовић, Мирјана (ур.), *Фрагменти политичке културе* , Институт друштвених наука, Београд, 1998.
- Васовић, Мирјана, „Политичка социјализација и промене политичке културе", у: Мирјана Васовић (ур.), *Фрагменти политичке културе,* Институт друштвених наука, Београд, 1998.
- Васовић, Вучина, Павловић Вукашин (урс.), *Услови и стратегије демократизације*, ЈУПН, ФПН, Београд, 2004.
- Вујачић, Илија, *Политичка теорија: Студије, портрети, расправе*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2002.
- Walzer, Michael, *Obligations: Essays on Disobedience, War, and Citizenship*, Harward University Press, Harward, 1970.
- Welchman, J. , «Is ecosabotage civil disobedience», *Philosophy and Geography*, Vol. 4, No. 1, 2001.

Resume

An institutional apparatus based on a stable democratic constitutional order is certainly a desirable frame for implementation of civil disobedience as a tool of political battle. However, even though such apparatus itself is directed toward establishment, preservation and revitalization of a social and political system, it is not necessarily a crucial factor for its determination. Certainly there is a necessity for an institutionalization of democracy and human and civil rights to at least a certain level, for purpose of preventing suppression of civil society, since it leaves a basic autonomous space for its action and self-defense and, at the same time, it obligates representatives of political power to its democratic legalization. Without achievement of such institutional minimum level, there are very few opportunities left for the practice of civil disobedience and for gaining desirable effects and implementation of social and political changes, or realization of other demands that are impossible to be achieved through institutional channels and in legal way. However, more important than such

constitutional-institutional frame that, in general, could exist in a democratic form, too, although only on formal and declarative level, is civil culture as a normative context that provides a necessary self-reflexivity both in civil society and in the government. In this way it contributes to development of political thinking and relating to social and political reality characterized by a critical rationalism. That is due to the fact that, in general, without such political culture achieved, there could not be politically mature and self-conscious civil associations, which, as the subjects of civil society, could be the only leaders and actors of civil disobedience. Also, at the same time, without such political culture achieved there could not be any government ready to accept reasonable demands from their insubordinates and so to make necessary revisions of some legal and their own decisions, or, on the other hand, to introduce some innovations in line with the expectations

Овај рад је примљен 10. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
328:1Mill S.

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 21-48.

Душан Вучићевић[*]
Институт за политичке студије, Београд

МИЛОВ КОНЦЕПТ ПРЕДСТАВНИЧКЕ ВЛАДЕ[**]

Сажетак

Аутор у чланку излаже основне поставке концепта представничке владе Џона Стјуарта Мила, његово схватање демократије, поделе власти, универзалног права гласа и плуралног вотума, пропорционалног представљања, федерализма и децентрализације. Милова представничка филозофија била је предмет неразумевања и, последично, жестоких оспоравања са супротстављених делова политичког спектра. Док је са једне стране истицано да је Мил демократа и антиелитиста, са друге је оптуживан за елитизам и антидемократске идеје. У различитим интерпретацијама тврђено је да је он утилитариста или антиутилитариста, либерал или конзерватиВац, апологет или критичар капитализма. Наведене дилеме аутор покушава да разреши анализирајући Милове идеје напретка, слободе, његов однос према laissez-faire економији и надирућој радничкој класи. У раду се разматра Милова политичка теорија, али и практична политичка решења која је предлагао.

Кључне речи: представничка влада, Џон Стјуарт Мил, демократија, елитизам, пропорционално представљање, универзално право гласа, плурални вотум, децентрализација, утилитаризам, слобода, тиранија већине.

* Истраживач у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Џон Стјуарт Мил (John Stuart Mill) спада у највеће ерудите XIX века које су дале немерљив допринос различитим областима људског духа. Строго образовање, којем га је његов отац, чувени филозоф утилитаризма Џејмс Мил (James Mill), подвргнуо још у трећој години живота начинило је од њега занимљиву интелектуалну фигуру која је била добар познавалац како природних, тако и друштвених наука. О великом распону знања и интереса сведочи и 25 томова његових сабраних дела у којима се Мил бави проблемима књижевне критике и естетике, логике и етике, економије и историје, права и политичке теорије. Осим тога, обављао је посао високог службеника у Источно-индијској компанији, а након повлачења из Индије бива изабран у Дом комуна британског Парламента. Као посланик се залагао за изборну реформу, а предлагао је и законе који су ишли далеко испред свог времена, попут оног о давању права гласа женама који је доживео неуспех 1867. године, док његов амандман усмерен ка реформи изборног система у правцу увођења Херовог метода пропорционалног представљања никада није заживео у Великој Британији.

Чини се да је управо Милов широк научно-истраживачки опус одмогао бројним интерпретаторима његовог дела да створе јасну и кохерентну слику његовог места у историји развоја политичке мисли. Од спорова да ли је прихватио или одбацио утилитаристичку филозофију Џејмса Мила и Џеремија Бентама (Jeremy Bentham) или је пак извршио ревизију одређених утилитаристичких поставки, преко размимоилажења у погледу његовог односа према капитализму и социјалистичкој визији друштва и државе, до тврдњи да је концепт представничке владавине који је заступао демократски и антиелитистички, с једне, и елитистички и антидемократски, са друге стране, Милове идеје биле су предмет жестоких оспоравања са различитих делова политичког спектра. Због тога и не чуде судови појединих аутора да је Милов класични либерализам синтеза раног либерализма и конзервативизма од кога су преузете идеје еволуције, историчности, стабилности и поретка. Утилитариста или антиутилитариста, либерал или конзерватиВац, апологет или критичар капитализма, демократа или елитиста? Шта је од свега тога био Мил?

У овом раду изложићемо основне поставке Миловог концепта представничке владавине, његово виђење демократије, поделе власти, универзалног права гласа и плуралног вотума, пропорционалног представљања, федерализма и децентрализације. На тај

начин покушаћемо да одредимо да ли је Мил демократа или елитиста, или можда и једно и друго. Укратко ћемо размотрити и његове идеје напретка, слободе, однос према laissez-faire економији и надирућој радничкој класи, проблеме без којих је немогуће појмити Милову „представничку филозофију“ и који ће нам помоћи да разрешимо преостале постављене дилеме.

1. МИЛОВО СХВАТАЊЕ НАПРЕТКА

Милова теорија напретка захтевала је ревизију утилитаристичке етике као основе политичке теорије Бентама и Џејмса Мила. Према Џ. С. Милу основни услов напретка друштва јесте напредовање у идејама, знању и мишљењу које пресудно зависи од идеја и моралног и интелектуалног вођства супериорних појединаца. Како појаве и развоја духовне елите једног друштва, духом и интелектом надмоћних личности, нема без слободе супротстављања важећим идејама и предлагања алтернатива прихваћеним веровањима, слобода се јавља као неопходан услов напретка. Тек кроз сукоб нових и старих идеја могућ је развој цивилизације. Међутим, повезујући појам напретка са интелектуалним и моралним побољшањем појединаца и друштва Мил је указивао и на мрачне стране цивилизацијског развоја. Он се пита да ли су „пропадање индивидуалне енергије, слабљење утјецаја надређених умова над мноштвом, раст шарлатанства и смањена ефикасност јавног мнијења као спутавајуће моћи – цијена коју неизбјежно плаћамо за добробити цивилизације“[1)], а као лек против немоћи појединца у гомили предлаже кооперацију између индивидуа, посвећивање веће пажње васпитању и образовању у друштву и установљавање политичких институција и установа које ће јачати индивидуални карактер. Сагледавајући цивилизацију двојако, као материјални напредак и као целовито, духовно и интелектуално побољшање појединаца и друштва, Мил увиђа да његово време доноси велика достигнућа на првом, ужем плану, али да на нивоу укупног напретка показује статичне, а понегде чак и ретроградне тенденције.

Истицање значаја идеја у напретку друштва и окренутост моралном и интелектуалном усавршавању појединца захтевало је ревизију одређених поставки утилитаризма и напуштање визије човека окренутог сопственим материјалним интересима чији је је-

1) Мил, Ц. С., „Цивилизација“, *Изабрани политички списи – први свезак*, Факултет политичких наука, Загреб, 1988, стр. 16.

дини животни циљ увећавање богатства. Основе Милове теорије остају утилитаристичке. Критеријум вредновања, као и код свих утилитариста, јесте друштвена корисност. Правичност и неправичност, моралност и неморалност аката процењују се на основу последица које производе, последица које увећавају задовољство, а умањују бол, јер „су делања добра у мери у којој служе унапређивању среће, а лоша уколико производе зло“.[2)] Мил се држи основног Бентамовог принципа да се живот састоји од низа искустава у којима се налази одређена количина задовољства или боли и да су суштински добра само она искуства која повећавају срећу и задовољство појединца. Међутим, разлике настају када се детаљно анализира природа тих задовољстава. Бентамов хедонизам је квантитативан, а Милов квалитативан.[3)] Бентам тврди да количина задовољства – његова снага и трајање – представља вредност, док Мил уводи квалитативно разликовање задовољстава. Немају сва задовољства једнаку вредност, већ су највреднија она која развијају најбоље људске способности и особине. „Људска бића имају потребе узвишеније од животињских нагона и када их једном постану свесни ништа неће сматрати срећом ако не укључује њихово задовољење.“[4)] Развој моралних и интелектуалних врлина и особина представља највреднију врсту задовољства и људи који познају оба типа задовољстава, духовна и телесна, сматраће „виша“ пожељнијима.

Иако је Мил одбацио неке елементе Бентамове доктрине, утицај утилитаризма на његову мисао не сме бити занемарен. Основа Миловог и Бентамовог разликовања лежи у поимању људске природе. Срећа појединца не захтева само живот у задовољству без бола, остварење и достизање приземних вредности које човека не диференцирају од животиња. Циљ мора бити потицање виших, духовних квалитета. Због тога је неопходно да друштво створи услове у којима ће сваки појединац слободно развијати своје највише способности и склоности како би допринео укупном социјалном напретку. Напредак у идејама, знању и мишљењу сваке јединке пресудан је за побољшање друштва, а интелектуални и друштвени

2) *The Collected Works of John Stuart Mill* (ed. Robson, J. M), Volume 10, Toronto University Press, p. 210.

3) Видети више у: Donner, W., *The Liberal Self: John Stuart Mill's Moral and Political Philosophy*, Ithaca: Cornell University Press, 1991, pp. 8-36; Doner, W., Fumerton, R., *Mill*, Wiley Blackwell, 2009, pp. 15-32.

4) *The Collected Works of John Stuart Mill* (ed. Robson, J. M), Volume 10, Toronto University Press, p. 210.

напредак није могућ осим у слободи. Тако из Миловог схватања напретка као индивидуалног самоусавршавања проистиче његова концепција слободе.

2. СЛОБОДА КАО УСЛОВ НАПРЕТКА

Мил је био страствени борац за индивидуалност. Његове политичке идеје црпеле су снагу из концепта индивидуалне слободе која је играла улогу бране против стагнације друштва и представљала пресудан предуслов друштвеног напретка. Како само слобода омогућава унапређење моралних и интелектуалних капацитета појединца кључно је да сви грађани, не само привилеговани, уживају њене плодове, јер „не значи да је слобода мишљења потребна само зато, или углавном зато, да би стварала велике мислиоце. Напротив, она је исто толико, ако не и још више, неопходна да би просечним људским бићима омогућила да достигну ону духовну величину за коју су способни.“[5] Према Милу, појава великих мислилаца у условима духовног ропства је могућа, али у таквој атмосфери никада није било мисаоног и моралног напретка просечних људских бића, општег интелектуалног богатства. Да би дошло до замене старих идеја новим, покретања иновативних расправа и свеукупног раста знања неопходно је збацити јарам ауторитета и уздићи дух слободе без кога нема цивилизацијског прогреса и напретка човечанства.

Управо аргументација у корист слободе повезана са идејама индивидуалног усавршавања, образовања и васпитања грађана и демократске партиципације водила је Мила либералној одбрани демократског концепта представничке владавине. [6] Милова намера је била да створи систем демократске репрезентације у коме би индивидуална слобода била интегрални елемент. У ранијим епохама, борба за слободу сводила се на борбу против деспотске власти неког појединца или групе. Међутим, у модерно доба, када народ управља собом поставља се питање да ли је потрага за слободом завршена. Милов одговор је негативан. Он уочава да у стварности самоуправа не представља власт сваког над собом, већ је воља народа практично воља најбројнијег и најактивнијег дела народа – већине. Још опасније је што тиранију већине не чини само тиранија државе путем политичких одлука јавних власти. Већу за-

5) Мил, Ц. С., *О слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1988, стр. 66.

6) Вујачић, И., *Политичка теорија – студије, портрети, расправе*, Чигоја, 2002, стр. 227.

бринутост код Мила изазива друштвена тиранија која много дубље продире у живот појединца и поробљава не само тело него и душу. „Стога заштита од тираније државника није довољна; потребна је и заштита против тиранije преовлађујућег мњења или расположења, против тенденције друштва да наметне другим средствима, осим државних глоба, своје сопствене идеје и праксу као правила понашања онима који се не слажу са њим; да спутава развој, да, ако је могуће, спречава формирање сваке индивидуалности која није у складу са његовим начинима понашања...“[7] Страх од тиранije већине лежи у основи Миловог разумевања добре владавине. У добро организованој држави избегнута је тиранија већине, ма ко ту већину чинио, и очувана индивидуалност, аутономија и слобода. Због тога његов концепт представничке владе не можемо схватити без одговора на питања где се налазе границе слободе појединца и шта индивидуалну слободу чини.

Мил утврђује принцип који регулише границу до које друштвена принуда и контрола над грађанима може да иде. „Тај принцип је да је једини циљ ради кога човечанство ...има право да се меша у слободу деловања било ког свог члана – самоодбрана, те да једина сврха ради које власт може с правом да се користи против воље било ког члана једне цивилизоване заједнице, јесте да спречи повреде других.“[8] Појединац је апсолутни суверен над самим собом у свим поступцима који се тичу његове властите среће. Он је одговоран друштву једино за понашање чије последице имају утицај на друге. Укратко, појединци морају имати слободу избора сопствене судбине на основу властитих склоности и моралних убеђења, све док тиме не угрожавају слободан развој и права других. Од овог начела постоје два изузетка: када се ради о незрелим особама – деца и млади – и када су у питању назадна друштва. У нецивилизованим заједницама дозвољен је и деспотизам, али ако је његов циљ унапређење друштва.

Милову концепцију слободе сачињавају три специфичне слободе: слобода савести, мисли и осећања у свим питањима – практичним или спекулативним, научним, моралним или теолошким – и са њом повезана слобода изражавања; слобода укуса и тежњи, односно слобода избора сопственог начина и стила живота без обзира на последице све док њиме не угрожавамо права других; и

7) Мил, Ц. С., *О слободи*, стр. 39.

8) Исто, стр. 43.

слобода удруживања.[9] Уколико се наведене слободе не поштују не можемо говорити о слободном друштву.

Слобода мисли и изражавања мора да буде апсолутна и ниједна влада нема право да је гуши. „ Када би цело човечанство било истог, а само један човек супротног мишљења, човечанство не би имало више права да ућутка тог једног човека него што би он, ако би имао моћ, имао право да ућутка човечанство.“[10] Забрана права на мишљење представља за Мила поткрадање људске расе, јер „никада не можемо бити сигурни да је мишљење које покушавамо да угушимо, погрешно, а и када бисмо и били сигурни, такво гушење би ипак било зло.“[11] Чиме Мил „правда“ апсолутну забрану ограничавања слободе мисли? Он, пре свега, разматра три могућности у односу на истинитост односно неистинитост општеприхваћеног и мишљења које му противречи и чије се ширење спречава.

Према првом сценарију мишљење које друштво жели да потисне у ствари је истинито. Мил не прихвата да су људи непогрешиви, јер се „било која ствар коју мислимо да знамо, колико год изгледала сигурном, у току континуираног испитивања може показати погрешном“.[12] Због тога је неопходно да дозволимо отворену дискусију о свим питањима, посебно о онима која су контроверзна. Једино тако друштво неће бити лишено достизања истине. Друга опција коју Мил узима у обзир јесте да је владајуће мишљење истинито, а ново, мишљење које му пркоси, лажно. Он тврди да се мишљење о коме се не расправља слободно и јавно претвара у мртву догму. Да бисмо у целости спознали истину неопходно је да познајемо све стране случаја, како наше, тако и аргументе противничке стране. Само сталним проверавањем и преиспитивањем одржавамо виталност уверења, чинимо истину живом. На крају, може се десити да и општеприхваћено и ново мишљење носе у себи део истине. У таквим случајевима, само се кроз сукоб мишљења може доћи до потпуне истине, па забрана мисли представља вид ускраћења људског рода.

Ипак, слобода мисли и изражавања није апсолутна. Уколико би изношење мишљења произвело акције чије би последице биле штетне ова слобода би могла бити ограничена и забрана тада не би представљала зло. „Мишљење да су трговци житом криви за

9) Исто, стр. 45-46.

10) Исто, стр. 50.

11) Исто, стр. 51.

12) Skorupski, J., *Why Read Mill Today*, Routlidge, London, 2006, p. 8.

глад сиромашних... може се несметано изражавати у штампи, али се оправдано може казнити усмено изражавање таквог мишљења пред разјареном гомилом људи окупљеном испред куће трговаца житом..."[13)]

Слобода деловања појединца у складу са властитим укусима и тежњама, све док не шкоди другима, почива на истим основама као и слобода мисли и изражавања. „И као што је корисно да... постоје различита мишљења, тако је исто корисно да постоје различити начини живота, да се омогући слободан избор различитим карактерима, под условом да се не повреде други људи..."[14)] Индивидуалност и аутономија су кључне компоненте саморазвоја појединца, јер се највише људске способности усасвршавају само прављењем избора. Снага духа се увећава, баш као и телесна снага, само непрестаним вежбањем, а ако појединац допушта да друштво – прихваћене навике и обичаји – одређује његов начин живота доћи ће до гашења људских потенцијала зато што „људска природа није машина која се гради према неком моделу и поставља да ради управо оно што јој је прописано".[15)] Ограничавање самоиницијативности људи производи опште, морално и интелектуално заостајање, те је стога неопходно да различитим особама дозволимо да воде различите животе, да буду спонтани, оригинални, па чак и ексцентрични.

Милов концепт слободе није једнодимензионалан. Осим одсуства друштвене принуде и стварања услова за слободни саморазвој појединца важно је да постоји и одговорност појединца према друштву, јер је он дужан да се понаша тако да не наноси зло другима. Индивидуална слобода, али и друштвена одговорност услов су општег напретка. Дужност појединца према друштву је двојака. Он је најпре у обавези да самостално развија највише интелектуалне и моралне склоности и особине, али и да помаже осталим члановима заједнице да достигну властите просторе духовне слободе. Једино таквим поступањем сваки грађанин ефикасно доприноси напредовању друштва, а средство које Мил готово универзално предлаже за решење свих проблема, па и очување духа слободе и формирање друштвено одговорних јединки, јесте образовање. Једино је образовање способно да подупре усвајање врлина и вредности које су

13) Мил, Џ., С., *О слободи*, стр. 87.

14) Исто, стр. 88.

15) Исто, стр. 91.

потребне за самосвојан духовни развој појединца и општи социјални напредак.

Иако се деловање државе мора заснивати на тржишном начелу према коме нема уплитања власти у деловање појединца, Мил дозвољава одређена одступања од начела општег државног немешања. Области у којима се функција државе не сме свести на минималну јесу образовање, уређење дечијег рада, социјална помоћ сиромашним грађанима и ситуације када неку друштвену потребу, нпр. научна истраживања, не може задовољити тржиште јер у њеном испуњењу нема профита. Управо у овоме лежи разлика Мила у односу на класичан либерализам. Он се залаже за претварање принципа laisser-faire у општу праксу и тврди да свако одступање од њега, осим ако не захтева неко велико добро, представља зло. Ширење државних функција увећава њену моћ и гуши простор слободе, а велики број функција преоптерећује државу која тада ни основну функцију обезбеђења својине и сигурности грађана не обавља ваљано. Али, са друге стране, Мил увиђа да је принцип расподеле у друштву неправедан, да „институција приватног власништва нужно са собом носи последицу да се плодови рада морају делити као сада, скоро у обрнутој сразмери према раду – највећи делови онима који никада нису радили... све док најзаморнији и најисцрпљивији телесни рад не може са сигурношћу да рачуна да ће зарадити чак ни за животне потребе.“[16] Нешто касније он ипак додаје да „циљ коме треба тежити у садашњој етапи људског развоја није рушење система приватног власништва, већ његово унапређење“.[17]

Мил очекује да ће се са интелектуалним и моралним усавршавањем појединаца и побољшањем људског рода превладати сукоб капитала и рада, власника и радних људи који немају учешћа у управљању. Гледајући у будућност, он види нови облик удруживања, где ће радници на принципу једнакости бити колективни власници капитала. У таквим, радничким кооперативама запослени ће радити под руководством менаџера које ће сами бирати и смењивати.[18] Очигледно је да Мил није апологета капиталистичког система. Он тежи томе да заснује власт која ће избећи доминацију било

16) Mill, J. S., *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy (Part One)*, Kessinger Publishing, 2004, pp. 259-260.

17) Ibid, p. 269.

18) Mill, J. S., *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosoph, Volume II*, Biblio Bazaar, 2009, pp. 333-378.

које врсте класног интереса и тиме отвара пут за такозвани социјални либерализам. „Основни став овог социјалног или реформисаног либерализма 19. века је покушај да се пронађе нека врста компромиса са промењеним условима и са радничком класом и да се изврши прилагођавање либералне доктрине новим условима, што је подразумевало извесну меру прерасподеле у корист сиромашних слојева и подршку радничком законодавству.“[19] Милов циљ је да укључи у политички живот све маргинализоване групе – раднике, мањине, жене – али истовремено покушава да избегне доминацију класног интереса радника, оних најсиромашнијих слојева који чине већину и још увек нису достигли неопходан ниво интелектуалног и моралног развоја. Због тога он оптира за универзално право гласа, али његово дејство ублажава пропорционалним представљањем и плуралним вотумом.

3. ДЕМОКРАТА И/ИЛИ ЕЛИТИСТА

Централна тачка Миловог концепта репрезентације је да ниједна група у друштву не треба да има моћ над било којом другом групом. Основ за доминацију не сме бити ни бројност, ни класна припадност и богатство, али ни степен образовања. Мил има два практична циља. Најпре, да умањи утицај аристократије у Великој Британији који се заснива на њиховом привилегованом положају, а затим, да њихову владавину замени демократском владом која неће омогућити хегемонију групе која је најбројнија, већ ће осигурати праведно представљање свих делова друштва. Његова намера је да створи истинску демократију у којој ће сваки појединац имати могућности за развој сопствених моралних и интелектуалних способности и испољавање индивидуалности. „Милов модел демократије... садржи моралну визију могућности унапређења човечанства и слободног и једнаког друштва које још није достигнуто“[20]

Сврха постојања владавине код Мила остаје утилитаристичка и своди се на постизање највеће среће највећег могућег броја људи. Како ће било који облик владавине, осим владавине целокупне заједнице, бити заснован на мотивима који се не поклапају са интересима друштва треба одбацити све традиционалне облике власти. Критеријуме добре владавине испуњава само представнички систем у коме народ бира представнике који ће контролисати упра-

19) Вујачић, И., нав. дело, стр. 227.

20) Macpherson, C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1980, p. 47.

вљаче. „Представничко устројство је средство да опћи стандард интелигенције и поштења заједнице, те појединачни ум и врлина њезиних најпаметнијих чланова, најнепосредније утичу на владавину, дајући им већи утицај него што би га они опћенито имали у било каквоме друкчијем облику организације.“[21] Критеријум квалитета неке владавине је степен до кога она настоји увећати добре особине међу онима над којима се влада. Њена улога је да буде „агенција за национално образовање“.

Мил повезује политичку партиципацију и образовање без којих је немогуће развити дух слободе који је неопходан за индивидуално усавршавање, унапређење националног карактера и општи друштвени развитак. Осим тога, свака особа је најбољи чувар сопствених интереса, па је природно да и свака класа штити индивидуална права властитих припадника, јер је искуство показало да је интерес искључених из политичког одлучивања увек у опасности да буде занемарен. „Не може ништа бити мање пожељније од тога да сви могу имати удјела у сувереној власти државе. Но, будући да не могу сви у заједници која премашује величину неког малог града, особно судјеловати... произлази да идеалан тип савршене владавине мора бити представнички.“[22]

У представничком систему свака одрасла особа има могућност да утиче на власт учешћем у изборном процесу. Политичка партиципација, макар се она сводила и само на гласање, има двоструки значај. Најпре, она има образовни карактер јер се појединац укључењем у политички процес упознаје са различитим идејама и почиње да раздваја сопствене, уске и личне интересе од општег добра читаве заједнице. Тако политичка партиципација директно утиче на интелектуално и морално усавршавање грађанина. На другој страни, она ширењем уверења да је сваки човек најбољи чувар властитих интереса и да се само својим радом и ангажовањем може постићи побољшање животних прилика слаби утицај државног патернализма и упућује људе једне на друге, „приморава“ их да се удружују како би достигли духовне висине.

Површно гледано, концепт политичке партиципације тешко је уклопити да другим елементом који према Милу чини добру владавину. Тај други чинилац је политичка компетентност и стручност.

21) Мил, Ц. С., *Изабрани политички списи – други свезак*, Факултет политичких наука, Загреб, 1989, стр. 24.

22) Исто, стр. 42.

Представничка владавина обезбеђује да државну власт обављају најмудрији чланови друштва, особе са највише моралних и интелектуалних врлина. Што више оваквих квалитета међу управљачима то ће власт бити боља. Из овакве Милове поставке следи да поседовање супериорне моралности, интелекта и политичке вештине даје веће право на учешће у одлучивању о политичким питањима. Само су искусни и образовани појединци квалификовани да управљају јавним пословима због чега различитим механизмима треба ограничити политичку партиципацију мање способних. Мил се у ствари плаши да ће некомпетентност кадрова који воде државу довести до стагнације и пропадања демократије, а као пример „лажне" демократије истиче Сједињене Америчке Државе где је иновативност замењена осредњошћу. Међутим, изузетно достигнуће Милове филозофије представљања лежи баш у чињеници да је успешно повезао, на први поглед контрадикторне елементе, политичку партиципацију свих грађана која омогућава индивидуално самоусавршавање и учешће најмудријих у обављању послова заједнице како би добра владавина омогућила општи друштвени напредак. Са друге стране, последица његовог амбивалентног односа према процесу представљања јесте велики број оптужби, како за неконзистентност ставова, тако и за елитизам и напуштање истинских демократских вредности. У наредним редовима приказаћемо на којим местима Милова политичка мисао клизи ка елитизму.

Ако демократију сводимо на владавину већине, Мил није демократа. Он наводи да се под именом демократије боркају две различите идеје. „Чиста идеја демократије, према дефиницији, јесте владавина цијелога народа од стране цијелог народа, једнако представљеног. Демократија, како се уобичајено замишља и досад проводи, јест владавина цијелог народа, од стране његове тек пуке већине – искључиво представљене."[23] Према Милу, погрешно је изједначавати демократију са владавином бројчане већине. Он позива на репрезентацију целог народа, али под тим мисли да власт мора представљати све групе унутар једног друштва, а не његов најбројнији део. У супротном власт ће бити под утицајем фракцијских и класних интереса, што ће довести до формирања политика које неће бити усмерене на поштовање интереса читаве заједнице. „Претпоставимо да су већина бијелци, мањина црнци, или *vice versa* – да ли је вероватно да ће већина омогућити једнаку правду

23) Исто, стр. 75.

за мањину? Претпоставимо као већину католике, као мањину протестанте или обрнуто.... Или, нека већина буду Енглези, мањина Ирци или обрнуто – није ли и ту велика вјеројатност да ће се појавити исто зло?“[24]

Све постојеће „лажне“ демократије засноване су на погрешној интерпретацији представљања која води тиранији већине и губитку интелектуалне и моралне независности појединца. Проста примена принципа владавине већине увек на крају резултира владавином привилегија и искључењем припадника мањина из послова управљања заједницом. Мил наводи интересантан пример када владавина већине не испуњава ни свој првобитан циљ, већ моћ даје већини већине. У граничним ситуацијама, када се избори добијају тесном већином – на пример 50,01% наспрам 49,99% – па само половина бирача има своје представнике у парламенту, а затим одлуке у представничком телу доносе минималном већином гласова, само ће нешто више од четвртине грађана који су учествовали на изборима стајати иза политике коју спроводи влада. Тако се владавина већине претвара у своју супротност, у владавину мањине коју су механизми представљања уздигли на ниво владајуће класе.

Ако под демократијом подразумевамо да су сви грађани морално и интелектуално једнаки, Мил није демократа. У његовој теорији нема сваки појединац једнако право на политичку партиципацију. Мил као константну претњу доброј владавини издваја класно законодавство. Ниједна класа или комбинација класа не сме имати претежан утицај у власти. Представнички систем „не би смио допустити да било који од разноврсних фракцијских интереса толико ојачају да узмогну надвладати истину и правду и све остале фракцијске интересе заједно“.[25] Да би демократија могла да функционише неопходно је да појединци превазиђу сопствене, уске интересе и почну да делају вођени вишим мотивима. Због тога политичку партиципацију не треба схватити само као право сваке јединке, већ и као дужност да се подстиче развој целог друштва бригом о општем добру. И мада универзално право гласа јесте коначни циљ изборне реформе за коју се залаже Мил, на постојећем ступњу развоја оно не подразумева једнако вредновање гласова свих чланова друштва. Виши интелектуални и морални квалитети дају и већа права у политичкој арени. Због тога духом надмоћне особе морају

24) Исто, стр. 69.

25) Исто, стр. 74.

да предводе остатак друштва на путу саморазвоја све док сви појединци не достигну потребан степен образовања и изграде свест о значају општег добра за функционисање демократског друштва.

Према Миловом виђењу, увођење општег и једнаког права гласа у Великој Британији заменило би надмоћ једне класе доминацијом класног интереса неке друге. А како појединци нису морално и интелектуално једнаки, демократија заснована на владавини већине онемогућила би друштвени напредак и претворила се у деспотизам народа, у тиранију већине. Милова је намера да ограничи моћ владајуће класе, чак уколико она представља интересе нумерички највећег броја грађана, и да на тај начин очува индивидуалну слободу.

Ако демократију сводимо на владавину представничког органа, Мил није демократа. У представничким системима грађани не владају директно, већ се одлуке доносе у представничком телу. Мил се не би сложио са последњом тврдњом. Он сматра да је функција парламента да надзире и контролише власт, а не да обавља владине послове. „Ниједан скуп људи није спреман на акцију... Оно што неко тијело може боље учинити него појединац јест просуђивање.“[26] Зато улога народних представника није да управљају, посебно ако се узме у обзир да је свака грана јавне управе стручан посао којим владају посебна правила и за чије је вршење неопходно искуство. Задатак парламента је да осигура да сва мишљења у друштву буду изложена и размотрена – орган расправљања – и да надгледа рад оних који доносе најважније одлуке – контролни орган. Круна именује премијера у складу са жељама парламента, а министре на препоруку шефа владе. Представничко тело не треба да има изборну функцију јер слабо води рачуна о квалитетима предложених кандидата. „Ако човек није за вјешала, сматра га се једнако способним... готово за све за што се може прогласити кандидатом.“[27]

Осим послова управљања представничко тело није подесно ни за доношење закона. Посао израде закона захтева велики интелектуални рад, искуство и увежбани ум, па је најбоље да законодавство буде поверено посебном одбору састављеном од неколико чланова чији ће рад контролисати парламент. Мил допушта да основне смернице за састављање закона и његову сврху утврђују народни представници, али би након израде предлога закона пар-

26) Исто, стр. 53.

27) Исто, стр. 56.

ламент имао само могућност да предлог прихвати, одбаци или га врати на поновно разматрање. Амандманске интервенције не би биле дозвољене, па законодавство постаје професионална делатност, посао за то посебно обучених појединаца.

Очито је да су носиоци извршне власти у Миловој визури поделе власти професионалци који не само да не потпадају под утицај бирачког тела, већ су релативно независни и у односу на представничко тело. Посланици не бирају носиоце извршних функција. Њихова је улога да контролишу и учине јавним рад управе и уколико уоче одређене злоупотребе и неправилности смене одговорног службеника. Интересантно је да Мил непосредан избор председника Сједињених Америчких Држава сматра мањкавим. По њему, он резултира избором појединца који није најспособнији. Шеф извршне власти у САД обично је непозната особа или неко ко је славу стекао у некој другој области, а не у политичком животу, јер бирачи најчешће гласају за човека „без догађаја у прошлости", док су истакнуте и политички активне особе обично стекле личне непријатеље или су током свог живота изнеле неки став који је неприхватљив значајном делу заједнице. Још једна мана непосредног избора шефа извршне власти јесте чињеница да се време између избора проводи у припреми нових, па се пажња не фокусира на решавање проблема него на очекиване последице предузетих акција на расположење бирачког тела.

Неповерење које Мил има према непосредним изборима за носиоце извршне власти плод је његовог разликовања управљачких, контролних и изборних делатности унутар добро организованог друштва и потребних способности за обављање ових послова. Професионални службеници који поседују високо образовање, искуство и политичку вештину су незаменљиви у обављању извршних и административних послова. Представничко тело које контролише рад извршне власти чиниће истакнутији чланови друштва са вишим моралним и интелектуалним врлинама. И на крају, важно је да одређен степен стручности постоји и међу бирачима како би у парламент били изабрани кандидати са најбољим квалификацијама.

Овакво схватање представничке демократије омогућава Милу да помири две супротстављене тежње – политичку партиципацију од стране свих грађана и веће учешће у политичким пословима компетентнијих чланова друштва. Сигурно је да у његовој политичкој филозофији постоје тензије између егалитаристичких и

елитистичких поставки, али је он успевао да одржи баланс између принципа партиципације и компетентности што се најбоље види из његовог ангажмана у политичкој пракси и предлога за изборну реформу.

4. ПРОПОРЦИОНАЛНО ПРЕДСТАВЉАЊЕ, ОПШТЕ ПРАВО ГЛАСА И ПЛУРАЛНИ ВОТУМ

Демократско устројство подразумева да ће се чути глас свих класа и друштвених група и да ће оне имати моћ да утичу на владине одлуке кроз представљеност у парламенту. Због тога би било погрешно изједначити Милов концепт добре владавине у коме пропорционална репрезентација омогућава владавину друштва као целине са владавином већине у којој најбројнија друштвена класа управља државом. У „правој“ демократији од есенцијалне је важности да све мањинске групе буде представљене и да у складу са својом бројношћу одређују владину политику. “Рачунајући човјека за човјека, мањина би била представљена толико потпуно колико и већина. Ако нису, нема једнакоправне владавине, него владавине неједнакости и повластица у којој дио људи влада над осталима, а дијелу је одузет праведан и једнак удио утјецаја у представништву, што је противно свакој праведној владавини.“[28] Ако мањина чини трећину укупног бирачког тела једини праведан исход је да у парламенту заузима трећину посланичких клупа.

Милов концепт представљања наглашава значај појединца. Његова посвећеност проширењу бирачког права, активност на изборној реформи која би омогућила представљање мањина и тежња ка успостављању „праве“ представничке демократије плод су његове преокупације појединцем, а не класом Ако кандидат за кога је бирач гласао није добио посланички мандат, сам бирач је практично лишен изборног права. Због тога је неопходно не само да све друштвене групе буду пропорционално представљене, већ да сваки грађанин буде лично представљен у парламенту од стране кандидата коме је подарио свој глас. Ниједна од демократија које се постојале у Милово доба није поштовала наведене принципе. Све су демократије биле „лажне“, док су сви постојећи системи репрезентације захтевали темељну измену.

Милове идеје биле су у супротности са ставовима британских странака његовог доба у погледу изборне реформе. Не само да

28) Исто, стр. 76.

је био незадовољан променама у области изборног законодавства, већ је сматрао да ниједан реформски предлог не препознаје суштину проблема.[29)] Он је желео пропорционалну репрезентацију свих делова друштва у парламенту, представљеност мањина, а не само већине, надао се општем, а не мушком праву гласа.

Представничка демократија значи представљање свих што се не постиже ограничењем права гласа. „Једна од највећих предности слободне владавине је оно образовање интелигенције и осјећања, што се преноси све до најнижих редова, кад су они позвани на судјеловање у акцијама које непосредно утјечу на велике интересе њихове земље.“[30)] Пошто политичка партиципација помаже индивидуалном саморазвоју велика је неправда било коме одузети право да учествује у доношењу одлука које се тичу њега самога, колико и осталих чланова друштва. Сваки појединац који је лишен права гласа осећаће се незадовољно или као неко кога општи послови друштва не занимају. „У одраслом и цивилизираном народу не би требало бити парија ни дисквалифицираних особа, осим ако саме не испуњавају своје обвезе.“[31)] У најкраћем, коначни циљ изборне реформе који поставља Мил је бирачко право отворено свим пунолетним особама, мушкарцима и женама.

Иако се искрено залагао за универзално право гласа Мил је дозвољавао одређена искључења из бирачког права. Појединцу који не зна да чита, пише и изводи аритметичке операције не треба дозволити да учествује на изборима. Њему се мора обезбедити право на образовање, али ако и тада није у стању да испуни елементарне претпоставке изборног права не би било „друштво оно које га искључује, него његова лијеност.“[32)] Право гласа не би имале ни особе које не плаћају порезе, јер би својим гласовима располагали новцем осталих грађана, а не би били мотивисани да се понашају економично. Мил предлаже да и најсиромашнији чланови друштва плаћају малу годишњу своту што би им дало право да буду регистровани као бирачи, а истовремено спречило да се понашају ра-

29) За време Миловог живота два пута је коренито мењан изборни закон (Закони о представљању народа из 1832. и 1867. године). Првом реформом изборно право је проширено на припаднике средње класе (бирачко право су нпр. добили мушкарци који су поседовали имовину у вредности од 10 фунти, закупци земље који су плаћали годишњу ренту од 50 фунти, итд.), док су другом изборном реформом у изборни процес укључени и велики делови радничке класе (бирачко право добијају сви власници кућа који плаћају порез).

30) Исто, стр. 92.

31) Исто, стр. 94.

32) Исто, стр. 95.

сипнички. Осим тога, ограничење изборног права протегло би се и на примаоце социјалне помоћи. Сва наведена искључења нису трајне природе и могуће их је превазићи испуњењем одређених услова – основно образовање, плаћање пореза – па Мил очекује да ће право гласа убрзо постати универзално.

Ширење права гласа на све пунолетне чланове друштва највише би одговарало мануелним радницима који чине најбројнију друштвену класу. Чинећи већину у свим изборним јединицама они би имали могућност да надгласају припаднике свих других група и класа. Тако би опште и једнако право гласа довело потискивања виших и средњих класа у којима се налази највећи број интелектуално и морално супериорних појединаца што је последица коју Мил жели да избегне. Он увиђа две опасности које са собом носи опште право гласа – низак степен интелигенције у представничком телу и класно законодавство. Парламент би у том случају изражавао само мишљење једне класе, најбројније, али класе која поседује најмање знања и моралних врлина.

Решење које је осмислио Мил заснива се на механизму који би обезбедио представљање мањине која се истиче високим духовним особинама и способностима. Средство којим би се постигао такав циљ јесте плурални вотум, односно вишеструко право гласа. „Иако би сватко требао имати право гласа – правило да је свачији глас једнако вриједан ствар је посве другачије нарави.“[33] Милово залагање за плурални вотум је у сагласности са његовим виђењем „праве“ демократије. Уколико најобразованији чланови друштва остану без својих представника у парламенту, неће бити друштвеног напретка. Немају сва људска бића једнаку вредност из чега следи да не морају имати ни једнак утицај на сферу политике и процес одлучивања. Међутим, Мил јасно одбацује имовину као основ плурализације права гласа и као једини разлог који може оправдати разлику у вредновању гласова наводи „индивидиуалну интелектуалну надмоћ.“

Мил увиђа да у његовом времену не постоје објективни критеријуми за процену интелектуалних способности појединаца, попут испитних провера или постизања одређеног степена образовања које би било доступно свим грађанима, па препоручује индиректно испитивање на основу природе посла који грађанин обавља. Ако неквалификован радник има један глас, квалификован ће имати

33) Исто, стр. 97.

два, пословођа три, итд. Мил полази од поставке да је банкар или трговац интелигентнији од занатлије, али да би се спречило ангажовање на неком послу само зарад добијања већег броја гласова, предлаже да се утврди пробни рок који се мора провести на одређеном радном месту – три године – након кога би се појединцу могли доделити додатни гласови. Осим тога, вид заштите најсиромашнијих слојева представљали би добровољни испити, на којима би свако могао да покаже да поседује довољан ниво знања и даровитости чиме, без обзира на низак положај у друштву, природу занимања које обавља или формално образовање, завређује прилику да у већој мери утиче на политички процес и концепцију општег добра.

Милов систем вишеструког и неједнаког гласања – плурални вотум – нема за циљ успостављање политичке доминације образованих, већ тежи томе да спречи прегласавање интелектом и моралом истакнутих појединаца који чине мањину у друштву и без којих није могуће обезбедити друштвени прогрес. Плурални вотум је средство којим ће се постићи праведније, пропорционално представљање, али ће истовремено помоћи и бржем увођењу општег права гласа. „Док се не смисли и док јавност не буде спремна прихватити неки начин вишеструког гласања што би образованима одредио значајнији ступањ утјецаја какав му и припада... неће бити могуће створити основе за увођење и потврду предности опћег права гласа.“[34)]

Улога плуралног вотума је тројака. Он представља међуфазу у ширењу права гласа на све пунолетне грађане, омогућава представљеност мањинских интереса више и средње класе у парламенту и онемогућава потпуну доминацију класног интереса најбројније, али најмање компетентне радничке класе. Милова намера није да прошири јаз који постоји између различитих класа, већ да га премости кроз умерену политичку партиципацију сиромашних који ће на тај начин вежбати и усавршавати сопствене интелектуалне потенцијале.

Опште право гласа и плурални вотум чине само два елемента изборне реформе за коју се залагао Мил. Последњи и најважнији елемент који се у потпуности поклапа са његовим теоријским поставкама јесте примена Херове методе пропорционалне расподеле мандата. По Миловом мишљењу, Херова књига (Treatise on

34) Исто, стр. 100-101.

the Election of Representatives) је положила темељ за систематичан развој пропорционалног представљања. Она не само да омогућава сразмерну репрезентацију мањинских група и тиме владавину целог друштва, а не само неких друштвених класа и група, већ обезбеђује да сваки појединачни гласач буде представљен кроз систем персоналне репрезентације.

Према Херовом плану број бирача који би био овлашћен да има свог посланика био би одређен тако што би се укупан број гласова поделио са бројем места у представничком телу. Сваки кандидат који надмаши потребну квоту би био изабран. Доцније је ова квота по утемељивачу названа Херов количник.[35] Предност методе је што би сваки бирач имао слободу да гласа за било ког кандидата, у ком год делу земље да се он кандидовао, чиме би била увећана слобода избора грађана који не желе да их представља ниједан од локалних кандидата. Херова метода би се комбиновала са отвореним листама и преференцијалним гласањем, што подразумева да је бирач потпуно слободан у формирању сопствене листе или на већ постојећој листи уписује своје преференције – први, други, трећи, итд. избор – испред имена кандидата. Мандати се додељују тако што се најпре читају имена кандидата који се налазе на првом месту гласачког листића, а кандидат је изабран када његово име буде „прочитано“ као први избор онолико пута колико износи унапред одређена Херова квота. Преостали бирачи који су гласали за кандидата коме је већ додељен мандат неће остати „непредстављени“, већ се њихов глас „преселити“ на кандидата кога су означили као своју другу преференцију. Први гласови се претпостављају другима, други трећима, и тако све док се не расподеле сви расположиви мандати.

Херов план реформе изборног система у Великој Британији био је заснован на смањењу броја изборних јединица на три. Изборне округе би чинили Енглеска и Велс, Шкотска и Ирска. Резултат би била пропорционална представљеност не само две највеће странке, него и сваке мањинске групе чији број надмашује Херов количник. Осим тога, ниједан бирач не би био представљен кандидатом за кога није гласао.[36] Системом персоналне репрезентације

35) Херов количник = број важећих гласова/број мандата у изборној јединици. Уколико је у петомандатној изборној јединици гласало 100.000 људи, Херов количник ће износити 20.000.

36) У једнокружном већинском изборном систему постоји могућност да 49,99% грађана који су искористили бирачко право у својој изборној јединици буде представљено у парламенту од стране особе за коју нису гласали.

била би обезбеђена директнија веза између бирача и њиховог представника, јер би се сваки бирач идентификовао са представником за кога је гласао, док ће члан парламента „представљати особе, а не само цигле и жбуку града.“[37] Још једна предност Херовог система произлази из чињенице да свака истакнута особа, иако без локалног утицаја и партијске књижице, има шансе да достигне потребну квоту гласова. „У лажној демократији у којој су, умјесто свих, представљене само локалне већине, неће се можда уопће ни чути глас представника образоване мањине у представничком тијелу... Систем особног представљања готово је посебан лијек баш против тога зла. Мањина образованих умова, распршених по локалним изборним окрузима, ујединила би се да бира размјерно њихову броју најспособније људе у земљи.“[38] Иако би најугледнији појединци и даље чинили мањину у представничком телу, Мил верује да би они снагом свога утицаја, моралним вредностима и знањем које поседују доприносили напретку друштва много више од простог збира својих гласова.

Херова метода пропорционалне расподеле мандата омогућила би да се у парламенту чује глас свих појединаца и група у једном друштву. Наиме, Мил се током целог свог живота борио за права свих, с једне стране за обесправљену радничку класу чијем би духовном саморазвоју помогла политичка партиципација и опште право гласа, а са друге, за интелектом и моралом супериорне припаднике образованије средње и више класе који изборном реформом која би укључила Херов план и плурални вотум не би остали непредстављени под системом универзалног права гласа. Ипак, иако је Херов систем на први поглед демократичан, у суштини је компликован и произвољан, због чега је у пракси ретко коришћен.[39] Милове идеје у много чему јесу биле визионарске, а своју применљивост су показале далеко након његове смрти. Идеја о имплементацији Херовог плана пропорционалног представљања није једна од таквих, а време је показало да, мада у основи веома демократичан, Херов систем има много више недостатака него врлина.

37) Исто, стр. 81.

38) Исто, стр. 83.

39) Видети више у: Јовановић, М., *Изборни системи – избори у Србији 1990-1996*, Институт за политичке студије, Службени гласник, Београд, 1997, стр. 59-60.

5. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ

Свемоћна држава која на себе преузима велики број послова не доприноси развитку друштва. Иако је уплитање државе некада нужно, превише функција увећава њену моћ чиме она постаје опасност по слободу и индивидуални саморазвој чланова друштва. То се посебно односи на локалне послове за које централна власт није директно заинтересована, па их самим тим и не може успешно обављати. Због тога Мил предлаже да се што већи број функција пренесе на локалне органе власти, а децентрализацију види као услов очувања слободе појединца и демократске партиципације грађана. Истицање значаја децентрализације за индивидуално и опште, цивилизацијско напредовање плод је утицаја који је на њега извршило Токвилово дело *Демократија у Америци* у коме он показује да су у САД локалне институције деловале као инструмент образовања грађана и као брана од прекомерног уплитања централне владе.

Према Милу, обављање локалних послова може помоћи оплемењивању јавног духа и развоју интелигенције. Грађани имају много веће шансе да буду изабрани у локална тела, па „локалне функције какве не привлаче више слојеве служе као средство важног политичког образовања нижих слојева друштва.“[40] Начела на којима би се заснивала локална представничка тела не би се разликовала од оних која важе за представнички орган на централном нивоу. Изборно право би имали сви грађани који плаћају порезе, водило би се рачуна о заступљености мањина у локалном парламенту који би имао само улогу контролора, а не тела које обавља послове. За директно извршење послова били би задужени локални службеници које би именовао председник локалне скупштине.

Упоређујући положај централних и локалних власти Мил долази до закључка да су локална представничка тела и службеници нижег степена интелигенције и знања него што су национални парламент и функционери. Истовремено, њих надзире инфериорнија јавност у којој има мање великих умова. Ове мане локалне власти надокнађују чињеницом да су оне непосредно заинтересоване за обављање послова локалне заједнице и резултате које постижу, као и да много боље познају локалну проблематику од централне владе. Због тога сва питања која су локална треба пренети на локалне власти. „Поплочење путева, расвјета, прање градских улица, и у

40) Мил, Ц. С., *Изабрани политички списи – други свезак*, стр. 151.

редовним околностима канализација у кућама, од малог су значења за свакога осим за становнике тога мјеста.“[41]

Децентрализација власти омогућава да највећи могући број грађана активно суделује у политици, а како је у Миловој политичкој теорији политичка партиципација услов очувања слободе и интелектуалног и моралног развоја појединца, локална самоуправа се јавља као једна од претпоставки општег друштвеног напретка и „школа против деспотизма“.

Занимљиво је и Милово гледиште да слободне представничке институције није могуће одржати у етнички хетерогеним друштвима. „Међу људима који немају осјећај међусобне повезаности, поготово ако читају и говоре различите језике, не може постојати јединствено јавно мнијење нужно за дјеловање представничке владавине.“[42] Резултат неподударности етничких и државних граница може бити тројак: распад државе и разлаз супротстављених нација, асимилација по бројности и снази слабије у корист напредније нације, и стварање федералног савеза. Циљ федерације је да спречи међусобне ратове и заштити државе које се уједињују од агресије моћнијих држава, а да би она успешно функционисала мора да испуни одређене услове. Између грађана федерације мора да постоји узајамна наклоност која се заснива на етничкој, језичкој, верској или сличности политичких институција. Пожељно је да федералне јединице не буду толико јаке да се могу самостално бранити од напада других држава, јер тада неће желети да жртвују властиту слободу деловања удруживањем у федерацију. И на крају, између држава чланица не сме да постоји велика неједнакост снага зато што ће последица бити доминација најјаче федералне јединице унутар федерације. Милово упозорење да етничка, верска и културна шароликост не помаже одржању демократских институција показало се тачним и на простору бивше југословенске државе која је своје постојање окончала крвавим распадом.[43]

ЗАКЉУЧАК

Милова концепција демократије и представничке владавине није се односила само на Велику Британију и XIX век. Она је

41) Исто, стр. 156.

42) Исто, стр. 162.

43) О функционисању демократије у вишенационалним заједницама видети више у: Становчић, В., „Етнички федерализам и демократија“, *Архив за правне и друштвене науке*, XLIX, бр. 2, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1993, стр. 287-306.

превазилазила време и простор у коме је Мил живео и радио. Он је писао о „правој“ демократији која ће у будућности постојати у много држава, о времену када ће људи кроз образовање достићи неопходан ниво интелектуалног и моралног развоја који ће им омогућити да потакну општи цивилизацијски прогрес. Његове бројне идеје доживеле су потврду тек након његове смрти. Наглашавање значаја општег образовања и универзалног права гласа за индивидуални саморазвој, инсистирање на децентрализацији и развоју локалне самоуправе која ће служити као брана против деспотске власти и оквир за демократску партиципацију грађана, борба за права и представљеност мањинских група у парламенту, схватање по коме је демократија владавина свих, а не већинске групе, владавина у којој највеће опасности вребају баш од „тираније већинског мишљења“ само су неке од идеја које су у XIX веку биле револуционарне, док се данас прихватају као нешто што се у демократским друштвима подразумева.

Политички ангажман карактеристичан по залагању за опште, а против мушког права гласа и чувено дело *Потчињеност жена* чине Мила једним од утемељивача либералног феминизма. Ипак, његов феминизам је реформски, а не револуционаран. У есеју *О слободи*, Мил брани право Мормона на слободан избор начина живота који укључује и полигамију не увиђајући да су родне разлике које у друштву Мормона постоје резултат друштвених конструкција, а не слободних одлука жена. Но без обзира на то, Милова битка за политичку једнакост жена и опште право гласа у којој је он у току свог посланичког мандата више пута доживео пораз данас се сматра природним демократским достигнућем.

Велики број критичара је указивао на недоследност, неконзистентност и контрадикторност Милове политичке мисли, он је оптуживан и за елитизам и за егалитаризам, својатали су га либерали, конзервативци, па и социјалисти. Дијаметрално супротна тумачења Милове политичке теорије последица су неразумевања његових основних полазишта. Мил је истовремено демократа и елитиста, али ту нема ничега контрадикторног. С једне стране, он жуди за политичком партиципацијом свих грађана, док са друге, позива на веће учешће образованијих слојева у процесу одлучивања, јер ће најквалификованији појединци доносити најбоље политичке одлуке. Врховни критеријум добре владавине по Милу је корисност, а сврха владавине је да омогући сваком грађанину да слободно развија своје људске способности и да тако обезбеди укупни напредак

друштва. Том циљу помажу различита и наизглед супротстављена средства, опште право гласа и плурални вотум, али је њихово истовремено коришћење консеквенца потребе за плодним спајањем идеја демократије и компетентности. Без стручности се не могу решавати проблеми са којима се друштво суочава, а без демократске партиципације нема развоја интелектуалних и моралних врлина грађана.

Милова намера да повеже демократију и компетентност видљива је и у положају представничког тела у организацији власти. Парламент ће одражавати сва мишљења која постоје у друштву. Група или класа која има нумеричку већину у држави ће имати највише мандата, али ће и бројчана мањина коју чине духом супериорни појединци моћи да подигне свој глас у расправама о најважнијим питањима и да снагом свога утицаја и знања спречи друштвену стагнацију и назадовање. Осим расправног тела, парламент ће имати само још контролну функцију. Мил представничком телу не додељује чак ни функцију стварања закона, већ би законске предлоге израђивало посебно тело, а посланици би предлоге само могли да одбију или прихвате. Парламент на себе не сме да преузме улогу стварног управљања, јер он за тај посао није компетентан. Експерти треба да управљају, а представници народа су задужени да их контролишу.

Милова политичка теорија заснована је на вери у способности појединаца да достигну потребан ниво знања и моралних врлина како би осигурали прогресивно друштво. Пут духовног уздизања они не могу да превале без индивидуалне слободе – слободе мисли и изражавања, слободе избора сопственог начина живота и слободе удруживања – и активног учешћа у политици. Међутим, већина грађана још увек није постигла довољан степен компетентности, што се јавља као препрека изградњи „правог“ демократског друштва, па је неизбежна повећана активност и учешће у сфери политике најученијих индивидуа. Баш је због тога спона између компетентности, политичке партиципације и индивидуалне слободе кључна за разумевање Милове мисли. У недостатку само једног од тих елемената друштво је осуђено на осредњост, стагнацију и злоупотребу политичке моћи.

Dusan Vucicevic

MILL'S CONCEPT OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT

Summary

In this paper, the author discussed basic postulates of John Stuart Mill's concept of representative government, his view on democracy, separation of powers, universal suffrage and plural voting, proportional representation, federalism and decentralization. Mill's philosophy to representation was subject of misapprehension, and consequently, intense contestations from opposing sides of political spectrum. While some authors underlined that Mill was a democrat and anti-elitist, others accused him for elitism and antidemocratic ideas. It was claimed, in different interpretations, that he was utilitarian or rejected utilitarian, liberal or conservative, apologist or critic of capitalism. The above mentioned dilemmas, the author tries to resolve by analyzing Mill's ideas of progress and freedom, his attitude to laissez-faire economy and working class. In this article, Mill's political theory, and the practical political solutions he proposed, are presented.

Key words: representative government, John Stuart Mill, democracy, elitism, proportional representation, universal suffrage, plural voting, decentralization, utilitarianism, freedom, tyranny of the majority

ЛИТЕРАТУРА

- Вујачић, Илија, *Политичка теорија – студије, портрети, расправе*, Чигоја, 2002.
- Doner, Wendy, Fumerton, Richard, *Mill*, Wiley Blackwell, 2009.
- Donner, Wendy, *The Liberal Self: John Stuart Mill's Moral and Political Philosophy*, Ithaca: Cornell University Press, 1991.
- Ђурковић, Миша, "Мил и конзервативизам", *Социолошки преглед*, vol. XXXVIII, no. 3, Институт друштвених наука, Београд, 2004.
- Јовановић, Милан, *Изборни системи – избори у Србији 1990-1996*, Институт за политичке студије, Службени гласник, Београд, 1997.
- Macpherson, Crawford Brough, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, 1980.
- Мил, Џон Стјуарт, „Цивилизација", *Изабрани политички списи – први свезак*, Факултет политичких наука, Загреб, 1988.
- Мил, Џон Стјуарт, *Изабрани политички списи – други свезак*, Факултет политичких наука, Загреб, 1989.
- Мил, Џон Стјуарт, *О слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1988.

- Mill, John Stuart, *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy (Part One)*, Kessinger Publishing, 2004.
- Mill, John Stuart, *The Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosoph, Volume II*, Biblio Bazaar, 2009.
- Robson, John Michael (ed.) *The Collected Works of John Stuart Mill*, Volume 10, Toronto University Press, 1969.
- Skorupski, John, *Why Read Mill Today*, Routlidge, London, 2006.
- Становчић, Војислав, „Етнички федерализам и демократија“, *Архив за правне и друштвене науке*, XLIX, бр. 2, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1993.

Abstract

Mill was passionate in his struggle for individuality. His political ideas drew strength from concept of individual freedom which played the role of dam against society stagnation and represented decisive precondition of social progress. There is no progression in society without advancement in ideas, knowledge and thought that depends on moral and intellectual leadership of superior individuals. Underlining ideas significance in social progress and emphasizing moral and intellectual improvement of the individual requested revision of some utilitarian postulates and abandoning the vision of human who cares only about material interests and whose only goal is wealth maximizing. Mill's theory foundations remain utilitarian. Value criterion, as with classic utilitarians, is social utility, but Mill rejects some elements of Bentham's doctrine. The difference between Mill and Bentham appear in apprehension of human nature. An individual's happiness do not require only life of pleasure without pain, accomplishing and achieving simple values that do not differ human from animals. The goal must be stimulating higher, spiritual capacities.

Argumentation on behalf of freedom linked with ideas of individual improvement, citizens' education and political participation led Mill to liberal defense of democratic concept of representative government. Mill's intention was to create a system of democratic representation in which individual freedom was an integral element. His aim was to involve all marginalized groups in political life – workers, minorities and women – but at the same time, to avoid domination of workers' class interest, majority of poorest citizens that still hadn't achieved the necessary level of intellectual and moral development. Therefore, he

opts for universal suffrage, but his influence lessens with proportional representation and plural voting.

Criterions of good government fulfill only the representative system in which people choose representatives that will control administrators. In the representative system every adult has the opportunity to exert influence on government with participation in electoral process. Political participation, though reduced onlz to voting, has double importance. It is educational and weakens the prevalence of state paternalism. Political participation concept is hard to fit into second element, political competence and skill, that, according to Mill, forms good government. Representative government assures that governmental authority is carried out by persons with supreme moral and intellectual virtues. However, exceptional accomplishment of Mill's philosophy of representation rests in fact that he successfully connected, at first sight contradictory elements, political participation of all citizens that make possible individual self-development and participation of the wisest in community affairs execution in order to provide overall social progress. There are tensions in his political philosophy between egalitarian and elitist ideas, but he was successful in sustaining balance between principles of participation and competence which we can see in his proposal for electoral reform.

The ultimate goal of electoral reform that Mill set up is voting right opened for all adults, men and women. Nevertheless, he allows specific exclusions from suffrage. Solution that Mill contrived was based on mechanism which would guarantee representation of the minority with highest spiritual qualities and capabilities. Instruments which help to attain that goal are plural voting, namely multiple voting right, and Hare method of proportional representation that not only makes possible proportional representation of minority groups and by that government of whole society, but also provide that every single voter will be represented through a system of personal representation.

The bond between competence, political participation and individual freedom is the key to understanding Mill's political thought. In default of one of these elements society is convicted to mediocrity, stagnation and abuse of political power.

Овај рад је примљен 16. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
316.334.3"20"

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 49-64.

Петар Матић[*]
Институт за политичке студије, Београд

БУДУЋНОСТ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗМА -ПРОЦЕСИ И ПРОМЕНЕ У XXI ВЕКУ[**]-

Сажетак

Основни циљ овога рада је да укаже на нове приступе у проматрању институција и њиховој актуелној кризи, која се развија паралелно са ретроградним економским тенденцијама. Руководећи се различитим хипотезама и методама у изради рада, аутор покушава да пружи неке модалитете за превазилажење тренутних тешкоћа кроз прагматичнији приступ институционалном инжењерингу. Убрзање историјских процеса, у великој мери онемогућује изградњу институција на старим основама. Неоинституционалистичка теорија покушава да изнађе одговоре на ова питања, повратком институционалне анализе у окриље политикологије као матичне дисциплине. Аутор анализом садржаја релевантих теоријских радова покушава да разграничи појмове новог и старог институционализма и да пружи поделу праваца у оквиру потоњег. Компаративна метода се употребљава на више примера, где се вреднују различите теорије новог институционализма.

Кључне речи: Институције, институционализација, институционализам, модернизација, транзиција, јавна политика, политички актери, политичка елита, ефикасност, легитимитет, демократизација

* Истраживач у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији" (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

ИНСТИТУЦИЈЕ, ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА

Концепти институција и институционализма заузимају централно место у области политичке анализе. Институционализам, у најопштијем смислу, представља теоријски правац, помоћу којег се посматра природа, друштвени извори и унутрашња конструкција институција. Савремени приступи институцијама се у мањој мери ослањају на комаративно вредновање институција, већ покушавају да укажу на њихове општедруштвене последице.

Истраживања која обухватају политичке институције указују на неке кључне тачке посматрања институција. Марч и Олсен, једни од твораца „неоинституционализма“, или новог институционализма уводе трихотомну поделу теорија .[1)] Ту се сврставају оне које:

1. проучавају природу институција, дефинишући их као специфичан облик уређења преко кога делују различити политички актери. Под политичким актерима се подразумевају партије, интересне групе, синдикати, итд, односно организације које свој ауторитетет генеришу из подршке бирачког тела и из сопственог чланства. Основна претпоставка је да, рецимо, они синдикати који заступају интересе великог броја грађана (нпр. синдикати здравства и просвете) могу бити знатно утицајнији од малобројнијих или од неких струковних удружења. Код политичких странака ситуација је нешто другачија, јер се њихова снага мери, пре свега изборним резултатом. Тако, њихова моћ након одређених изборних циклуса варира у складу са подршком гласача. Међутим, ово не мора бити искључиви облик утицаја, јер неке странке могу располагати јачим полугама власти у односу на реални изборни резултат у оној мери колико их друге виде као пожељног партнера, дакле ако поседују коалициони потенцијал;

2. оне које имају нормативистички приступ, где се изградња институција схвата као резултат еволутивних процеса у политичком систему, у смислу стварања одређених норми (од устава, закона, подзаконских аката и сл.), којима се уређују друштвени односи. Овде се пре свега ради о друштвеним и политичким последицама правних норми. Очигледан пример правних норми са далекосе-

1) March, G, James, Olsen, P, Johan, “Elaborating the 'New Institutions'“, *Oxford Handook of Political Institutions*, 2006.

жним последицама на политички систем су такође, правила којима се уређују изборни процеси, јер утичу на стабилност институција, али и на селекцију политичких елита.[2)]

3. трећи приступ повезан је са развојем бихејвиоризма, посебно оне струје која се развила у америчкој теорији средином шездесетих година XX века. Он покушава да одгонетне природу политичких институција кроз људско понашање. Основна карактеристика ове гране мишљења је да деловање људи у широј заједници мора представљати императив институционалне изградње. У том смислу бихејвиоризам као примарно социо-психолошка теорија ослања се на читав низ сродних дисциплина, попут рецимо политичке антропологије. Сама институционализација се описује као скуп процеса који људско понашање претварају у правила неопходна за стварање, одржавање и укидање постојећих институција. Добра илустрација поменутог је институција омбудсмана која у Шведској постоји око два века, али се у већем броју држава уводи у савременом периоду. Потреба за институцијом омбудсмана развија се под притиском све снажнијих спољних и унутрашњих притисака за заштиту људских и грађанских права. Предност овог модела огледа се у чињеници да се институције развијају у складу са тежњама грађана, дакле оне морају бити усаглашене са њиховим потребама. Ово је нарочито значајно за земље у транзицији, где би модернизација требала бити заснована на синтези извесних напреднијих образаца институционалне изградње и очување сопствене традиције и позитивног наслеђа.

Сви побројани теоријски приступи институцијама показују да без адекватног сагледавања више елемената који спадају у опсег институционализације, не може бити рационалне изградње политичких институција. У центру неоинституционалног схватања стоји претпоставка да су институције, њихов капацитет и рационална поставка, најбитнији елементи квалитетног политичког живота и друштвеног развоја.

Институционализација представља процес путем кога се одговарајућа правила и норме унутар друштва претапају у систем институција и постају општеважећи принципи. Под општеважећим принципима се схватају они елементи који непосредно утичу на све друштвене субјекте, од самих грађана, преко удружења до при-

2) О утицају изборних система на политички живот у Србији видети у Јовановић, Милан, "Политичке последице изборног права", у *Политичке институције у политичком систему Србије,* Институт за политичке студије, 2008, стр. 43-96.

вредних и системских институција. За разлику од неинституционализованих норми и правила, код институционализованих постоји претпоставка санкције у случају нарушавања утврђеног кодекса. Сходно овом тумачењу, институција је само оно правило или норма која је прошла фазу институционализације и утемељена је у систему. Дакле, овде је реч о социолошком објашњењу одговарајућег процеса, који различите елементе, културне, идеолошке итд. или друштвено понашање у целини претвара у форме којима се уређују друштвене интеракције.

Институционализација се односи на социолошки приступ неоинституционализму, јер се у фокусу истраживања налазе друштвени узроци увођења и имплементације одређених правила, њихови културолошки и вредносни корени. У том смислу, неопходно је извршити разграничење институционализацију од ширих модернизацијских процеса. Институције могу временом слабити и нестајати, као што могу напредовати и уводити се нове. Социолог Шмуел Ајзанштат је међу првим теоретичарима посветио пажњу процесима инстуционализације и модернизације. Институционализација се види као облик политичког развоја, а не искључиво делом ширих, модернизацијских процеса. Модернизацију прати еволутивност, док институционализација не поседује линеарну путању. Управо због тога Ајзенштат је указао на међусобне интеракције модернизације, општедруштвеног процеса и вредности политичког система, његове снаге или слабости.[3)]

Релевантан пример су ситуације када једна држава прелази са примене већинског или пропорционалног изборног система на мешовити. Тада се у првом плану налазе ефекти до којих ће то довести. У случају преласка са већинског на мешовити, тежи се повећавању сразмерности, одн. да се у што већој мери отклоне негативне последице већинског система. Ова идеја, нарочито је присутна у оним државама где постоји етнички образац колективне идентификације и велики број мањина, па се тежи њиховом укључивању у систем путем представништва у политичким институцијама. Такође, и извесни сегменти већинског представништва, као што су чврша веза бирача и изабраних или слободнији мандат представника остају у игри. У другом случају, укључивању неких вредности већинског система, дешава се обратно. Председник немачке

3) Eisenstadt, N, S, "Institutional Patterns of Political Modernisation", *Civilisations*, No. 4, 1962, стр. 461-472; "Institutionalisation and Change", *American Socological Review*, Ap. 1964, стр. 235-247

асоцијације запослених, Хенкел, 1997. године упутио је немачкој влади препоруку да изврши корените уставне реформе, којима би се одговорило на измењене околности у свету. Поред предлога за бикамералну структуру Парламента, Хенкел је изразио уверење да би окретање ка чистом већинском изборном систему донело многе компаративне предности. Поред повећане одговорности изабраних, исказане гласањем за личности, а не за партијске листе, дошло би и до стабилизације владе, што би омогућило континуитет јавне политике. Тиме би се повратио углед институција и повећала јавна подршка владиним мерама. Социолошки дискурс неоинституционализма би овде посебну пажњу посветио структуралним факторима промена, посматрајући и субјективне карактеристике које њима воде. Тако се и вредносни судови и партикуларни интереси узимају у разматрање. Социолог Миша Стојадиновић наглашава утицај вредности на институционализацију, тврдњом да је за квалитетну друштвену демократизацију потребно обезбедити одговарајући миље, кроз развој политичке културе.[4)]

С друге стране, теорија рационалног избора полази са супротних позиција. Она, друштвене институције види као правила владавине, чисте норме, и разматра њихов утицај на друштвено понашање. Колективно понашање се посматра шире, док се институције сматрају правилима којима се уређују друштвени односи. Овај теоријски приступ покушава да пронађе улогу институција у формирању образаца тог понашања. Код горе поменутог примера промене изборних правила, модел рационалног избора би тежио да што прецизније прогнозира њихове будуће последице.

Основна идеја теорије рационалног избора је да институције постоје са циљем ограничавања индивидуалних слобода и да деловање појединаца треба да буде усклађено са друштвеним моралним кодексом. Она насупрот, социолошком институционализму, верује да су норме добре, јер стварају поредак у коме су појединци заштићени. Џејмс Медисон је у *Федералистичким списима* приметио да из угла „људи организованих у групе зарад заштите заједничких интереса, политичке институције могу бити посматране као средства за сузбијање опортунистичког понашања међу политичким елитама.“[5)] Рационални избор повезан је са знатно вишим

4) Стојадиновић, Миша, “Србија пред изазовима“, *Српска политичка мисао*, 3/2009, стр. 213-230, 2009.

5) Цит. према Jan-Erik Lane, Svante Ersson, *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes,* Routledge, 2002, стр.

нивоом прагматизма, јер он насупрот социолошком виђењу, институције види као својеврсни *меланж* правила. Из тога проистиче да су најшире институције саткане од већег броја субинституција. Према овом тумачењу, није нужна замена целокупне институције, већ је довољна промена само појединих делова да би се изменила целокупна слика.

Ако би смо рецимо, проматрали деловање политичких партија у систему, видели би смо да је оно одређено разним нормама, од којих свака има специфичну тежину. Промена само једног сегмента могла би се одразити на деловање поменутих политичких актера. Наведимо за пример пооштравање њиховог финансирања, где би се за критеријум узимала подршка у бирачком телу, одн. изборни резултат. То би довело до драматичног укрупњавања на партијској сцени, и у крајњој инстанци имало утицај на стабилност политичког система.

Поређење два понуђена модела могуће је из неколико позиција. Са методолошког становишта, очигледно је коришћење различитих хипотеза и инструмената анализе институција. Док се социолошки правац ослања на историцизам, објашњење институција кроз процесе њиховог уобличавања у систему, рационални избор инсистира на емпирицизму, институционалној мерљивости. Социолошки институционализам покушава да истражи дијалектику промена и друштвене корене институција. Рационални избор, с друге стране, настоји да уведе квалитативне промене посматрајући понашање путем савремених метода, експерименталних игара, статистичке анализе емпиријских истраживања итд.

У односу на њихов контекст, ширину обухвата, постоје два дијаметрално супротна погледа. Институционални рационализам, упориште тражи у атомистичким концепцијама, код античких мислилаца Леукипа и Демокрита и у нововековној лајбницовој монадологији, верујући да су институције као и свеколики живот распарчане на најситније комаде, атоме. Социолошки тежи да институције посматра целовито и уопштеније. Социолошки институционализам почива на претпоставци да су институције актери по себи, јер поседују својствени образац деловања. Рационални избор то одбацује, везујући институције искључиво за њихов допринос будућем друштвеном понашању и уређењу.

СТАРИ И НОВИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ

Модерни трендови, вођени таласима глобализације, облици њеног испољавања и умрежавање држава кроз све тешњу међузависност, довели су у питање самосталну и неометану изградњу институција. Притисци који долазе од најмоћнијих земаља и међународних организација у циљу успостављања критеријума институционализације, намећу пред државе обухваћене овим процесом многобројна питања и изазове. Стари или традиционални институционализам почивао је на матрици формално-правне анализе институција, без сагледавања процеса који воде ка њиховом формирању. За потребе дефинисања старог институционализма, потребно је јасно оивичити значење традиционалног, где у научној литератури постоје бројна и опширна одређења. Он се ослањао на многобројне друге дисциплине, придајући им већу пажњу.

У односу на другу крајност, модернизацију и модернизам, традиционализам се схвата као идеја очувања постојећих образаца деловања у друштву. Тако, Аптер традиционализам види као пандан модернизму, одн. као покушај очувања постојећих форми друштвеног понашања, насупрот иницијацији новог у систему. Са филозофског и социолошког аспекта, дискурс традиционализма идеолошки је близак конзервативизму, који ослонац тражи у прошлости, док се садашњост посматра као наставак већ постојећег друштвеног и политичког идентитета. Тако, систем поседује еволутивност, континуирани развој, док супротни, револуционарни процеси представљају коперникански обрт и неизбежно са собом носе дух модернизма. Отуда произилази да у већ јасно профилисаним и утемељеним системима постоји тежња елита да опстанак на својим друштвеним позицијама везују за идеале конзервативизма и очување традиционалних норми.

Насупрот томе, транзиција се повезује са модернизацијом и означава прелаз, промену елита и прилагођавање система новонасталим околностима. Актуелне транзиционе процесе обележавају изразита динамичност и имитативност. Овде се пре свега инсистира на брзини, а не на квалитету промена. У регијама и државама где је она присутна, динамика институционалних промена у већини случајева води ка институционалној „револуцији“. Дакле, транзиција као облик убрзане модернизације, или радикална модернизација, непосредно се повезује са изразитом друштвеном мобилизацијом и увећаном политичком партиципацијом. Ако се томе

дода да живимо у доба спектакла, када политика и институције постају део наше свакодневице, када се средствима масовних комуникација замењују старе навике, чинећи доступнијим све видове информација, тада се може рећи да примарну особину савременог друштва представља наглашена хиперполитичност, заинтересованост свих за политику, али и смањене могућности утицаја на њу.

С друге стране, нови институционализам обележен је повратком истраживања институција у окриље политикологије. Њиме се уводи читав низ нових приступа, већ поменути социолошки институционализам, рационални избор, али и мрежни и конструктивистички приступ.

ЕФИКАСНОСТ И КРИЗА ИНСТИТУЦИЈА

Актуелне теорије институционализма и развоја демократије пружају значајну пажњу ефикасности политичких институција, најзначајнијем политичком питању модерног доба. Питање институционалне ефикасности у директној је узрочно-последичној вези са кризом легитимитета. Читав теоријски правац који почиње да се развија почетком седамдесетих година бави се проблемом „немогућности адекватне владавине“ и легитимитетом. Еминентни аутори из различитих струја друштвене мисли суочили су се са сложеним подухватом истраживања структуралних узрока кризе ефикасности институција. Овај период обележава постепено кретање ка ономе што почетком деведесетих година поприма форму све тешње међузависности и глобализације. Плејада теоретичара, међу којима се посебно истичу они левичарске провиниjенције (Хабермас, Дарендорф, Цирн, Минх, Бек, Хелд, Шарф, Волерштајн итд), покушавају да пронађу факторе који су довели до урушавања „државе благостања“. Три деценије након II светског рата, биле су обележене њеним екстензивним развојем, након чега долази до њеног постепеног опадања и замене једним стриктним неолибералним концептом.

Бек у својој визији „друштва ризика“ говори о три облика одговора на последице глобализације, одн. три вида протекционизма, линија одбране.[6] Први се односи на тзв. црни протекционизам, где постоји тежња очувања унутрашњих идентитета, традиција и култура. Један од најочигледнијих примера је рађање модерне европске

6) Бек, Улрих, *Rizično društvo. U susret novoj moderni*. Beograd: Filip Višnjić, 2001.

деснице, одговор на паневропске идеје. Евроскептични политички покрети, изразито су присутни у земљама ЕУ, и у последње време добијају све значајнију подршку. Оно што је симптоматично је да да је дошло до бркања неких идеја левице и деснице. У Аустрији је недостатак радних места, посебно из мање развијених чланица ЕУ. Премда запошљавање спада у домен социјалне политике, партија Слободе Аустрије као изразито десничарска политичка снага, мобилисала је подршку незадовољних овим сегментом социјалне политике. Упркос свом чврстом „антиимиграторном" ставу, велики део гласова дошао је и од српских азиланата, због отвореног противљења политици аустријске владе у односу на признавање независности Косова.

Други ниво везан је за испољавања „црвеног протекционизма", где се угроженост државе посматра као последица појаве мобилног транснационалног капитала. Због специфичности економских услова код различитих земаља, тренутно најмоћнији економски субјекти, ТНК и МНК теже зарад сопствених потреба да своју ефективу изместе у оне регије које сматрају најпријемчивијим. Тим путем они одвлаче енормна средства и онемогућавају матичне државе да убирањем пореза од њих задовоље социјалне захтеве својих грађана. С друге стране, ови транснационални финансијски гиганти, пре свега у државама без јасно дефинисаног става и политике према њима, остављају праву пустош, чинећи их сировинском базом и економском периферијом. Јавља се маса незадовољних, у односу на мали број оних који се залажу за очување оваквог стања. Отуда и тенденције ка затварању унутрашњих тржишта.

Кључни неуспех држава, пре свега најмоћнијих, огледа се у немогућности стварања одговарајућег институционалног оквира којим би се уредило деловање нових економских актера. О томе говори и Волерштајн, у својој визији краха либералне идеологије. Увиђајући немоћ државе у сузбијању оплодње капитала највиших слојева западних друштва, Волерштајн закључује да његова неконтролисана акумулација не може трајати вечно и да ће тренутак у коме ће она достићи врхунац истовремено означити крај либерализма.[7)]

Зелени протекционизам настоји да ублажи ефекте нерационалног коришћења природних добара. Многе државе настоје да створе одговарајуће механизме заштите околине и сопствених ре-

7) Волерштајн, И, *После либерализма,* Службени гласник, 2005.

сурса. На тај начин долази до својеврсне институционализације одговарајућих правила понашања у областима околинске заштите и одрживог развоја. Ово је приметно како на унутрашњем, тако и на међународном плану. Отуда појава и јачање различитих покрета и партија зелених.

Садашњи моменат карактерисан је транснационалном друштвеном мобилизацијом, без адекватних норми и институција које би покриле то поље, што последично води рађању отпора. Неки, попут Калдор и Кина говоре о стварању глобалног грађанског друштва, где се идеја различитости националних идентитета замењују светским грађанством и космополитизмом.[8] Да ова визија нема много додира са реалношћу, сведочи све снажнија потреба за испољавањем националних идентитета и инсистирање на очувању оних особина које су карактеристичне за поједине културе и самоидентификацију унутар њих.

Могло би се говорити и о угрожености монопола државе да располаже сувереним правима у регулисању унутардруштвених односа. Тако би се ефикасност у смислу политике означила као могућност водећих политичких актера да преко институција постижу жељене циљеве путем политичке акције. Уколико не постоје одговарајуће институције, институционализовани кодекс који покрива ако не све, онда барем велику већину друштвених односа, не може бити речи ни о пуној ефикасности система. Очигледно је да су се упркос увећавању институционалних аранжмана, друштвене интеракције још несразмерније повећале, па је тим

Средином те, седме деценије прошлога века, група аутора за потребе Трилатералне комисије сачињава опсежан извештај под звучним насловом „Криза демократије “.[9] Наслов рада и обрађене теме неодољиво су подсећале на студију „Опадање Запада“ коју је Освалд Шпенглер објавио нешто више од пола века раније. Анализа се односила на три регије, САД, западну Европу и Јапан из чијих интелектуалних редова су и поникле идеје о формирању Трилатерале. Њена основна улога била је да владама држава из којих су долазили њени чланови пружи стручно виђење актуелних проблема и могућности за њихово најбезболније превладавање. Аутори подсећају да су у највећем броју земаља процеси демократизације и

8) Caldor, M, *Global Civil Society: An Answer to War,* Cambridge: Polity Press, 2003, Keene, J, *Global Civil Society?,* Cambridge University Press, 2003.

9) Crozier, Huntington, Watanuki, *Crisis of Democracy, Report on Governability to the Trileteral Commision,* New York University Press, 1975.

индустријализације текли паралелно, при чему је индустријализација као облик модернизације доносила прогрес. Процес демократизације се у складу са визијом трајног развоја одвијао неометано.

У истом периоду економисти увиђају да се полако, али неизбежно стиже до критичне тачке унутар тзв. „Кондратјефовог циклуса“, и да ће 1971. слично као и 1921. година означити прекретницу, доводећи до постепене економске стагнације, а накнадно и до регреса чије ће се последице у потпуности осетити крајем XX века. Колико су се ова предвиђања, која су у то доба деловала крајње песимистично показала тачним, потврђује чињеница да су аутори ове студије још тада указивали на појаву кризе чији узроци неће у већини држава бити изазвани унутрашњим факторима, већ ће их одредити спољни. Ипак, овај поглед у будућност, померен је за деценију касније, услед опијености хладноратовском победом и еуфоричном визијом царства демократије и либерализма.

Садашњи моменат, када је драматична економска рецесија захватила читав свет неодољиво подсећа на ова суморна предвиђања. Хипотекарна криза, зачета у САД неконтролисаним задуживањем грађана и државе, прелила се и на остатак планете са девастирајућим последицама. У позадини овога, лежи дуготрајна криза институција, које нису успеле да изнађу прави одговор на увећавање и промену друштвених интеракција. Неспојивост садашњих институција и нових друштвених односа најочигледнија је на примеру САД, али и неких других западних земаља. Показује се да је претерана отвореност ових друштава за најразличитије облике спољних утицаја посматрана као њихова суштинска предност, управо и највећа мана.[10] Отуда покушаји повратка у „сопствено двориште“, протекционизам у односима са комплементарним економским системима и тежња ка ограничавању појединачне слободе кроз повратак „државе благостања“ и јачање социјалних мера влада. Глобализација, која је требала да отвори пут у супрематију западних држава угрозила је капацитете њихових влада и могућност потпуне контроле, пре свега у економској сфери. Јавна политика, сегмент владиног утицаја на свакодневни живот појединаца, са стварањем нових, транснационалних елита удаљила се од грађана, не водећи рачуна о њиховим стварним потребама. На овај

10) Попер, Карл, О*творено друштво и његови непријатељи,* Правни центар, Сарајево, 1998.

начин владе најмоћнијих држава постале су пуки сервиси „монополског капитализма“.

Дошло је до промене система вредности, од оних прожетих јавним духом и колективизмом до задовољавања жеља и интереса уског круга појединаца. Ови процеси постепено су довели до повећавања дозе скептицизма према владама широм света. То је најупечатљивије у случају транзиционих политичких система где демократизација не иде у корак са економским развојем, већ су присутни ретроградне тенденције, изражена стагнација и опадање. Де Токвил, у свом класичном делу „Демократија у Америци“ истиче потребу уједначавања динамике развоја асоцијативних облика демократије и једнакости услова за све. Он каже „...постоји једна ствар која би требала да буде прецизнија и јаснија од свих других. Уколико људи желе да остану цивилизовани или да то постану, уметност удруживања мора нарасти и развијати се у складу са растом једнакости услова.[11)]

Најбоља синтагма за опис актуелне кризе легитимитета политичких институција условљене смањеном ефикасношћу је „демократски дефицит“. У нешто ширем контексту, демократски дефицит би се могао означити као појава опадања поверења у политичке институције и јавни поредак изазван нејасном расподелом надлежности, недовољном транспарентношћу и неефикасношћу влада у суочавању са свакодневним проблемима грађана. Овде је неопходно истаћи да за овакво стање одговорност не сносе искључиво владе држава, него и међународне организације које наметањем многоструких критеријума од споља подривају њихов ауторитет.

Из свега наведеног, могуће је извести неколико закључака. Један од централних је да полуге моћи, изражене кроз суверености народа у управљању њиховим судбинама, постају све удаљеније. Уместо тежњи ка децентрализацији и деконцентрацији власти чиме би се омогућило веће присуство јавности у политичком животу, осетнији је централизам који води разуђености друштвених класа. Премда многи системи декларативно истичу важност овога, ти принципи се примењују у све мањој мери. Тако је ЕУ посебно истакла принцип субсидијарности зарад увећања политичке партиципације свих њених грађана. Удаљеност евробирократије, стање где не постоји директна веза утицаја *populusa* на јавну политику,

11) De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America,* Phillips Bradley edn. New York, 1955, стр. 118.

у старту је негирало његову примену. Европски Парламент, једини демократски легитиман орган није успео да се избори за јачу позицију у односу на друга тела, док је његов рад готово неприметан за најшире друштвене слојеве. Иако је ово један од најизразитијих примера, то је очигледно и у другим системима широм света. Данашње време и будућност институција које познајемо, биће умногоме опредељена спремношћу политичких елита да изнађу одговарајуће модалитета за усмеравање процеса доношења одлука ка локалним заједницама и примени облика непосредне демократије .

Друга тешкоћа је неодрживост тенденција ка још израженијим социјалним расцепима. Практично се показало да у друштвима са увреженом традицијом социјалних мера владе, постоји већи степен друштвене хомогенизације. Сликовита илустрација овога је документарни филм Мајкла Мура „Жеђ за насиљем“, где аутор компаративно посматра стање америчке и канадске нације. Он према броју крвних деликата, показује да у америчком друштву које почива на кристалној неолибералној формули, постоји далеко веће незадовољство не само постојећим друштвеним односима, него и институцијама и државним поретком. С друге стране, у Канадиграде развијене институције социјалне политике пружају сигурност свим грађанима, поменути друштвени расцепи су сведени на минимум.

Не би требало сметнути с ума да садашњи тренутак обележава изразита динамика промена. Из тог разлога, политички одлучиоци би требало да поседују две особине. Једна од њих је јасна визија глобалних кретања, јер без ње не може бити континуираног развоја и примене одговарајућих модела. Друга карактеристика је повезана са већ поменутим легитимитетом. Дакле, политичка елита треба недвосмислено да покаже спремност приближавања грађанима, исказивањем воље за испуњавање нараслих захтева.

Једна од основних тешкоћа са којом се актуелни институционализам суочава је гомилање све већег броја друштвених интеракција. Очигледно је да још увек нису развијени одговарајући механизми којима би се ово растуће поље у потпуности покрило.

Уколико се у скорије време не изнађу одговори на ова питања, постоје реални изгледи да ће и након превазилажења тренутне кризе, убрзо уследити и нови кризни циклуси. Потврђује се да је рационална институционална поставка неопходан предуслов ширег друштвеног развоја. Модерне институције морају поседовати

изузетну прилагодљивост, спремност да се одговори на захтеве времена и све учесталије промене не само унутрашњег карактера, већ и у оквиру ширег, глобалног окружења.

Petar Matic

THE FUTURE OF INSTITUTIONALISM PROCESSES AND CHANGES IN 21st CENTURY

Summary

The main objective of this article is to examine new approaches in institutional analyses and its actual crisis, which develops parallel with ongoing economic tendencies. Using different hipothesis and methods in article construction, author tries to provide some modalities in institutional problems solving in a more pragmatic view. Acceleration of history and connected processes dramatically raises question on old institutionalism ability in providing adequate framework for social development. Neoinstitutitonalistic theory tries to provide some new approaches to these questions, bringing back institutions to politicology, as a basic discipline. Author analyses content of most relevant theoretical works in the field. Comparative method is used on examples, where author tries to valuate different trends in new instititutional literature.

Key words: Institutions, Institutionalisation, Institutionalism, Modernisation, Transition, Public policy, Political actors, Political elite, Efficiency, Legitimacy, Democratisation

ЛИТЕРАТУРА

- Волерштајн, И, *После либерализма,* Службени гласник, 2005.
- Попер, Карл, О*творено друштво и његови непријатељи,* Правни центар, 1998
- Jan-Erik Lane, Svante Ersson, *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes,* Routledge, 2002.
- De Tocqueville, Alexis, *Democracy in America,* Phillips Bradley edn. New York, 1955.
- Eisenstadt, N, S, "Institutional Patterns of Political Modernisation", *Civilisations*, No. 4, 1962.
- Eisenstadt, N, S, "Institutionalisation and Change", *American Socological Review*, Ap. 1964
- Јовановић, Милан, *Политичке институције у политичком систему Србије,* Институт за политичке студије, 2008.
- Стојадиновић, Миша, "Србија пред изазовима", *Српска политичка мисао*, 3/2009, Институт за политичке студије, 2009.

- Crozier, Huntington, Watanuki, *Crisis of Democracy, Report on Governability to the Trileteral Commision,* New York University Press, 1975.
- Caldor, M, *Global Civil Society: An Answer to War,* Cambridge: Polity Press, 2003.
- Keene, J, *Global Civil Society?*, Cambridge University Press, 2003.
- Бек, Улрих, *Rizično društvo. U susret novoj moderni*. Beograd, Filip Višnjić, 2001.
- *Oxford Handook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006.

Resume

In this article author reexamines old institionalism providing new theoretical approaches to institutional design. Modern institutions are facing vide variety of problems, such as effiency, legitimacy and inability in covering new types of social interactions. Globalization, which undermines state soverenity, and its underlying processes, create more complex, dynamic environment for institutional building. Achieving new, cosmopolitan look, political elite, has created more visible gap between them and rest of belonging societies. Future of known institutions depends upon their willingness to address on all above mentioned questions. Giving more attention to local communities, public policy and readiness to support basic civic needs, can reduce current democratic deficit, bringing back legitimacy to political institutions and order. New institutional theories deal with this topic differently from the old one. In forthcoming years, we will see real possibilities of models given by new institutional conceptions trying toaddress these problems.

Овај рад је примљен 18. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
35.07:316.422(497.11)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 65-102.

Драган Суботић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ЈАВНО УПРАВЉАЊЕ И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНОГ СЕКТОРА СРБИЈЕ[**]

Сажетак

Аутор пише о појму јавног управљања и неопходности рефор ме јавног сектора у политичком систему Србије. Дефинише темељне појмове новог јавног менаџмента, јавног добра, јавне финансије, јавне службе, јавне услуге и јавне управе на основу чега идентификује динамичко-развојни и функционални модел рефор ме јавног сектора. Залаже се за предузетничко-профитабилни модел функционисања јавног сектора који утиче на природу, карактер и функционисање политичког система Србије, и у великој мери детерминише функционисање политичких институција у друштву. Исто тако, одређује профил јавног менаџера, структуру и међусобне односе система јавног управљања као и четири нова принципа функционисања новог јавног менаџмента. Свакако, уз низ практичних примера из актуелне праксе функционисања јавног сектора Србије у светлу финансијске кризе у свету.

Кључне речи: Јавно управљање, Србија, Политички систем, Рефор ма јавног сектора...

* Научни саветник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

1) ПРЕТПОСТАВКЕ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА: МЕНАЏМЕНТ, ЈАВНЕ УСЛУГЕ, ДОБРА, СЛУЖБЕ...

Управљање или менаџмент је синтеза тема и писаних концепата старијих од једног века, из теорија о управљању и научно социолошких истраживања. Има, и података који скрећу пажњу на то да се менаџмент у појединим облицима користио и много раније, односно да су стари Египћани примењивали функције менаџмента, као што су: планирање, организовање и контрола, приликом изградње пирамида (преко 4000 година) или, пак, да је Александар Велики применио елементе класичне организације људи да би координирао активности у војним походима. О неким елементима праксе и концепта менаџмента расправља Сократ (400 година п.н.е.) где истиче да је Римска империја развила организациону структуру која је значајно помогла комуницирање.

Као пионири у области менаџмента помињу се Р. Овен (R. Owen) и Ч. Бабаџ (C. Babbage). Роберт Овен (1771-1858), британски индустријалац и реформатор, био је уједно један од првих менаџера који су спознали и уважили значај организације и ресурса, сматра се да су те идеје тек касније развијене у бихејвиористичкој теорији управљања. За разлику од Овена, Ч. Бабаџ (1792-1871), енглески математичар, усмерио се на истраживање ефикасности управљања капацитетима и материјалима, и сматра се претечом класичне квантитативне теорије менаџмента.

Менаџери се још називају и супервизори, односно надзорници, зато што се претпоставља да супервизор има супериорнији увид у ситуацију.

Неки аутори, предавачи па и практичари тврде да јавни менаџмент треба више да се усредсреди на руководеће способности, ка на пример: постављање визије и циљева, комуницирање визије и циљева и вођење других како би остварили те циљеве. Мисле да менаџмент мора бити више окренут будућности, партиципативан и надлежан у томе како ће се визије и циљеви остварити.

Многи радници под термином „менаџмент“ подразумевају групу људи (извршиоце и друге менаџере) који су првенствено одговорни за доношење одлука у организацији.[1)]

1) Carter McNamara, MBA, PhD: *Basic Guide to Leadership and Supervision, Introduction to Management and Supervision*, 1999, str. 2.

Постоје многе дефиниције менаџмента али с поузданошћу можемо истаћи да је најобухватнија следећа која инсистира на томе да је менаџмент „процес развоја и селекције организационих циљева и стратегија и имплементација стратегија кроз координацију и усмеравање организационих ресурса (кадрова, финансија, материјала, опреме и технологије).“ Различита схватања значења менаџмента можемо поделити у четири основне групе: 1) дефинисање менаџмента као процеса; 2) дефинисање менаџмента као научне дисциплине или вештине; 3) дефинисање менаџмента као професије и 4) дефинисање менаџмента као каријере или занимања.[2)]

Како би ближе одредили и схватили појам јавног менаџмента, узећемо за пример научне постулате о менаџменту, др Мирка Петровића који тврди: 1) менаџмент је процес координације активности других људи од стране једне или више других особа ради остваривања резултата, који се не могу обезбедити ангажовањем само једног извршиоца; 2) менаџмент је процес одлучивања о циљевима организационог система и начинима њиховог остварења; 3) менаџмент је процес одлучивања и контроле рада људи ради остварења циљева организације; 4) менаџмент је процес рада са људима уз укључивање осталих организационих ресурса; 5) менаџмент је вештина управљања посредством других; 6) менаџмент је процес прилагођавања организације условима и захтевима окружења; 7) менаџмент је процес којим се усмеравају акције корпоративне групе према дефинисаним циљевима; 8) менаџмент је активност рационалног вођења послова у име корпорације и за рачун власника капитала; 9) менаџмент је посебна група људи, која, у формалној организацији, обавља функцију координације и управљања и 10) менаџмент је научна област, која описује појаве у организацији и услове окружења у којима се те појаве одигравају.

Петровић, исто тако, наводи пет основних функција менаџмента: планирање, организовање, кадровска политика, вођење (руковођење) и контрола. У области јавног управљања: 1) Планирањем се дефинишу циљеви организације и развија скуп ефикасних акција за њихово остваривање. У оквиру процеса планирања развија се и скуп стратегија и тактика, које обезбеђују остварење организационих циљева; 2) Организовање представа другу значајну функцију менаџмента. Основни задатак организовања је ефикасно структу-

2) Проф. др Драган Суботић: *Управљање људским ресурсима*, Београд, 2003, стр. 6.

ирање организационих потенцијала, ради остварења дефинисаних циљева. Ова функција укључује: поделу рада, ауторитет и делегирање, организовање за ефикасно функционисање и организациону динамику; 3) Кадровска политика представља значајан сегмент организационог менаџмента. Она укључује: проналажење и избор кадрова и управљање кадровским ресурсима организације (адаптацију и обуку, напредовање, развој и иновацију знања кадрова); 4) Вођење – руковођење је четврта значајна функција менаџмента. Ова функција укључује: праћење радних резултата, организационо комуницирање и мотивацију кадрова; 5) Функција контроле обухвата утврђивање стандарда, мерење остварених резултата са утврђеним стандардима и предузимање корективних акција.[3)]

Управљање ресурсима у организацији реализује се на два основна хијерархијска нивоа: а) стратегијском управљању и б) оперативном управљању ресурсима организације.[4)]

Јавни менаџмент у политичком систему се може посматрати кроз три основна подсистема повезана различитим нивоима хијерархијске структуре: оперативном, координативном и стратегијском подсистему. Оперативни подсистем односно, оперативно јавно управљање подразумева опредељеност за већ проверену технологију планирања, организовања и управљања у систему. Овај ниво карактерише мали утицај спољне средине, већа затвореност и краткорочност у јавним активностима односно јавној политици. Подсистем се бави реализацијом непосредних задатака и циљева, а одређују га „дневне“ активности потребне за континуирану и ефикасну јавну управу, односно, јавну политику.

Координацијски подсистем је оријентисан и усмерен на координацију различитих јединица (политичких субјеката и институција система), унутар организације и активности које се између њих одвијају. Циљ овог нивоа је интерпретација дугорочних циљева и њихово претварање у конкретне и специфичне циљеве и задатке организационих јединица. Менаџмент на овом нивоу обезбеђује инпут материјала, знања и информација за оперативни ниво.

Стратегијски подсистем повезује организацију са околином. То је ниво врхунског менаџмента (Top Management) на коме се дефинише стратегија, дугорочно планира развој организације, циљеви и начини за остварење истих. Одлучивање се заснива у највећем

3) Проф. др Драган Суботић: *Управљање људским ресурсима*, Београд, 2003, стр. 5-7.

4) Исто, стр. 11-13.

делу на основу просуђивања и интуиције. Стратегијски ниво управљања обезбеђује ниво опстанка организације. Треба додати да су сви ови подсистеми менаџмента међусобно испреплетани и веома их је тешко јасно дефинисати.

Разматрање јавног менаџмента кроз наведена три нивоа одређује постојање тзв. три „линије ауторитета“ и строго хијерархијске односе од врха до дна организације. Стога је могуће разлучити три нивоа менаџмента у јавном сектору: 1) нижи менаџери имају задатак да усмеравају и контролишу ресурсе на најнижем нивоу организације. Њихова превасходна дужност је у решавању техничких проблема, квалитету и квантитету рада, извршавању задатака помагању и саветовању радника у извршавању задатака у јавном сектору; 2) средњи менаџери се баве различитим пословима унутар средњег менаџмента, односно контролишу активности унутар организационе јединице јавног сектора (јавно предузеће, установа, агенција и слично); 3) врховни менаџери задужени су за усмеравање укупне активности односно, организације јавног сектора и њен успех.

Циљ јавног управљања није, како се то најчешће мисли, максимизирање профита, већ обезбеђење опстанка организације. Профит јесте синоним егзистенције јавног сектора, његово максимизирање односно стални доток, обезбеђује опстанак и просперитет друштва, јавног сектора, односно функционисање државе. Један од водећих индустријалаца Јапана каже „профит није циљ или мисија, он је алатка“. Профит је служба друштва. За јавно предузеће служење друштву састоји се превасходно у пружању роба и услуга које друштво жели и које су му потребне, а профит је оно што добија као награду за своју друштвену делатност. Дакле, профит није циљ, он је неопходан за функционисање друштва, односно, државе. Зато је важна реформа јавног сектора унутар политичког система, јер, треба да омогући флексибилнији, оптималнији и функционалнији политички систем у друштву.

1. систем одлучивања, чије одлуке имају нарочиту релеванцију: јер представљају „ауторитативну алокацију вредности“;

2. санкције важе за читаво друштво (David Easton: wiwi.uni... Politikbegriffe; Павле Јовановић, Ненад Димитријевић: Савремени политички систем, 1).

Наведене дефиниције политичког система могу се класификовати на: уже и шире, садржинске и формалне, описане и аналитичке итд. Политички систем спада у политичку димензију политике.[5)]

1. Менаџмент, јавне услуге, службе

Када је реч о јавном управљању, а тиме у ширем смислу и јавној политици, менаџменту обично се виде два услова за сврставање неке производње (добра, јавне услуге или услуге) у области јавних услуга: прво, реч је о производима или услугама који се сматрају толико неопходним да захтевају јавно регулисање, власништво или функционисање; друго, организују се на принципу монопола. Први услов нужно намеће питање шта је заправо есенцијалан производ или услуга. Одговор зависи од места и времена, од економског и техничког развитка, друштвених обичаја и психологије. Друго, природа делатности је таква да њена монополска организација нуди већу ефикасност него организовање на конкурентским принципима. Због природе производа и услуга и недостатка организовања њихове производње на конкурентским основама, друштво мора да изабере једну од две алтернативе: њихово организовање на основу јавне својине, или на основу приватне својине с наглашеним јавним регулисањем (прва алтернатива је шире прихваћена у Европи, друга у САД).

У области јавног сектора обично спадају: саобраћај, телекомуникације, снабдевање електричном енергијом, водом и гасом, луке. Широко је прихваћено гледиште да јавне управе у свом функционисању треба да задовоље следеће принципе: да опслужују целокупно становништво; да дају одговарајуће услуге; да их дају по умереној цени; да не примењују никакву дискриминацију. Пошто не постоје конкурентске снаге, нужно је друштвено регулисање ових делатности које треба да обезбеди реализацију наведених принципа.“[6)] Јавни капитал је општи назив за све врсте капитала који није у власништву појединаца и њихових деоничких удружења. Јавља се два основна вида: као капитал државних установа и као капитал разних међународних организација. Разликује се од приватног капитала и по томе што му профит није једини а понекад ни главни критеријум улагања и пословања, већ се при томе руководи и многим другим мотивима и циљевима. Они нису по-

5) Радивој Степанов: *Увод у политику и политички систем*, Нови Сад, 2008, стр. 144-145.

6) *Економска енциклопедија*, Београд, 1976.

стојани и дати једном заувек већ се временом а и зависно од ситуације мењају и при томе комбинују у различитим односима и са различитим важењима.

Државни капитал је најстарији облик јавног капитала и јавља се у различитим облицима кроз читаво раздобље капитализма. Све до Другог светског рата тај се капитал ограничавао углавном на улагања у оне гране производње које су представљале државни монопол (производња соли, производња дувана) и имале за сврху прибављање средстава за покриће државних трошкова, или, пак, на улагања у објекте који су били од виталног интереса за капиталистичку класу (железничке пруге, путеви) а њени припадници као појединци нису имали интереса за та улагања јер им нису била довољно рентабилна и захтевала су огромна средства.[7)]

Под јавним услугама обично подразумевамо оне које се сматрају толико неопходним да захтевају јавно регулисање, те јавно власништво или функционисање под контролом јавне власти, односно на принципу монопола. Ту спадају јавни саобраћај, телекомуникације, снабдевање електричном енергијом, водом и гасом, и др. У свом делању и функционисању, јавне услуге треба да задовоље неке критеријуме, при чему је важно да оне, које су монополски организоване, обезбеђују (и нуде) већу ефикасност и рационалност него организовање на конкретним принципима. Иначе, оне обично треба да задовоље следеће принципе: да опслужују целокупно становништво, те да не примењују никакву дискриминацију међу корисницима. Усклађивање интереса даваоца и корисника услуга овде се врши путем државног регулисања. Уколико организација, којој је поверено вршењу одређених услуга, не обезбеђује одговарајуће услуге, надлежни државни – регулативни орган, може јој одузети овлашћење да се бави повереним послом.

Јавна корпорација је један од облика државног привредног предузећа у тржишним привредама, посебно у англосаксонским земљама (енгл. public corporation proper). Оснива се, по правилу, посебним законом у областима, односно гранама привреде у који-

7) Више се овај капитал развија после Другог светског рата када многе земље прибегавају национализацији крупнијих предузећа, банака и осигуравајућих друштава. Уз то, прикупљају део расположиве акумулације и врше властите инвестиције, посебно у објекте за које приватни капиталисти нису заинтересовани, а за репродукцију капитала и развој привреде су необично важни. Такав карактер имају улагања у екстрактивну индустрију, средства комуникације и саобраћаја, улагања у атомску енергију, у свемирска истраживања и тако даље. Све већу важност имају и средства која модерна држава улаже у научноистраживачки рад. Исто,

ма је држава посебно заинтересована. Чланове управног одбора, односно друге органе управљања јавне корпорације најчешће именује влада. Није допуштено оснивање јавне корпорације у облику акционарског друштва. Сама јавна корпорација обично обавља двојаку делатност: привредну делатност и одређену јавну службу (често са овлашћењима која иначе припадају државним органима). Када обавља привредну делатност, јавна корпорација има правни положај сличан осталим привредним предузећима. У обављању јавне службе јавна корпорација се третира као једна врста државног органа. Јавна корпорација је за свој рад одговорна влади преко надлежног ресорног министра. Ова врста предузећа је највише заступљена у Великој Британији, САД, а у новије време и у Француској.

Јавна служба представља организацију јавно-правног карактера која опслужује одређеним услугама становнике на одређеном подручју. Овде је у питању јавни интерес за добрим функционисањем ових служби, па је неопходна регулативна функција државе у циљу гарантовања и обезбеђења заједничког интереса становништва – одређене територије, тј. потрошача. Типичан пример јавних служби су: водовод, канализација, градски саобраћај, електродистрибуција, и др. У ствари, логика ових институција је у томе, што се нека подручја друштвене потрошње, не могу „остварити“ у тржишном процесу, а значајна су, неопходна су, за живот одређене заједнице и њених становника. Зато ову потрошњу организује држава, одређујући институционалну структуру потрошње, оквир увођења економских односа и услове пружања услуга корисницима.

Јавне финансије чине финансијска активност, појаве и односи у вези са „прибављањем, расподелом и трошењем финансијских средстава које врше држава и други јавноправни колективитети, органи и установе ради задовољавања друштвених потреба. Јавне финансије имају своје специфичности и законитости, своје институције и инструменте за остваривање циљева којима служе и оне се разликују од приватних пословних и других финансија, нејавноправних тела и појединаца (у западној теорији се стога говори о „јавној економији“). Основни субјекти јавних финансија су држава, друштвени органи и установе које остварују јавне, друштвене функције чије извршавање захтева располагање финансијским средствима. Јавне финансије обухватају две основне области – јав-

не приходе и јавне расходе, повезане у рационалан и кохерентан систем, преко посебних облика и инструмената финансирања; буџет, јавних фондова, финансијских планова и слично. Јавни приходи се остварују из националног дохотка, мањим делом изворним путем (из имовине и предузећа), а претежно прерасподелом дохотка преко пореза, зајмова или монетарном експанзијом. Домаћи приходи могу евентуално бити повећани и трансфером дохотка других земаља (помоћ, поклони, зајмови). Методи, односно инструменти које „јавна рука“ користи за реализацију највећег дела својих прихода ослањају се на принуду, на „империју“ јавне власти и оправдање јавним (друштвеним) интересом. Тржишни критеријуми нису својствени јавним финансијама при формирању ни при употреби (трошењу) јавних прихода. Јавна тела, органи и установе имају специфичне циљеве потрошње. Покретач ове потрошње су јавне функције, које су зависне од материјалне базе, и посебних циљева економске, фискалне и социјалне политике друштва.“[8] За разумевање неопходне реформе јавног сектора, потребно је разликовати приватна и јавна добра.

Наиме, приватна добра „поседују својства као што су ривална потрошња и могућност искључења, док јавна добра карактеришу неривална потрошња и немогућност искључења. Добра у вези с којима не постоји ривална потрошња и из којих је искључење немогуће представљају чиста јавна добра.

Управљање државом сматра Јозеф Штиглиц, једно је од „најзначајнијих јавних добара: сви ми имамо користи од боље, ефикасније и одговорније државе. У ствари, „добра држава“ поседује оба својства јавних добара; из користи које она пружа, тешко је и непожељно искључити било ког појединаца. Ако је држава способна да не смањујући обим својих услуга буде ефикаснија и да смањи порезе, сви имају користи. Политичар коме ово пође за руком може да добије нешто за узврат, али то је само делић користи које добијају остали. Посебно треба истаћи да они што су гласали против политичара који је успео ово да оствари добијају исто колико и они који су се ангажовали у његовој кампањи, али и појединци који нису гласали и бесплатни корисници, тј. они што су настојали да искористе политичке активности других.“[9]

8) Исто, У вези реформе јавних финансија, видети: Душан Павловић, „Нова контрола за јавну потрошњу“, *Политика,* 2. октобар 2009.

9) Џозеф Штиглиц: *Економија јавног сектора*, Београд, 2008, стр. 128, 149.

Јавно добро, колективно добро, друштвено добро, појмовно се као што смо већ напоменули, у основи и у економском смислу, разграничава на разлици између јавних и приватних добара, односно на подели привреде на државни, јавни и приватни сектор. Прва карактеристика јавног добра је у томе да се њиме служи истовремено више особа, тј. када појединац користи то добро, други нису искључени из могућности, или из реалног коришћења тог добра (јавно осветљење, мостови, паркови, национална одбрана, и др.). Друга карактеристика јавног добра пак, почива на чињеници да нико не може бити искључен из коришћења јавног добра. Уз то, јавно добро се разликује од приватног по томе, што се приватним добром користи по правилу једна особа, а ако хоће њега да користи и друга, она мора платити тржишну цену услуге.[10] Јавна добра су „нпр. разне услуге државе на подручју одбране, судства, образовања, знаности, културе, здравства, комуналних делатности, опште законодавне регулативе и слично. То су, мање или више, типична јавна добра.

Јавна добра су сва добра која служе већем броју корисника и, што је врло важно, то су она добра где укључивање новог корисника не смањује задовољство постојећих и њихов дотадашњи степен коришћења.[11]

Јавни сектор, као што се видело у делу у којем се говори о „фискалном оптерећењу, има значајне размере. Објашњавање зашто је то тако мора се потражити у околности да тржишни механизам није у стању да увек оствари све економске функције. Настају ситуације у којима тржиште не може дати оптималне резултате. У том случају се поставља питање како држава може да интервенише а да се оствари ефикасна прерасподела ресурса.[12]

10) Вук Огњановић: *Јавне финансије*, Београд, 2003, стр. 63.

11) Перо Јурковић: *Јавне финансије,* Загреб, 2007, стр. 16-17. На пример, чист зрак користе подједнако сви; укључивање новог корисника не умањује могућност кориштења тог истог зрака постојећим корисницима нити производи додатне трошкове. Дакле, код јавних добара гранични трошак укључивања нових корисника једнак је нули; он једноставно не постоји. Исто тако, јавно се добро мора понудити учинити доступним свим корисницима под једнаким увјетима. Из тога слиједи да није лако утврдити преференције гледе кориштења појединих јавних добара, јер их потенцијални корисници не желе открити. Нико наиме неће изразити спремност да плати неко јавно добро које му је доступно бесплатно. Управо зато се та добра не могу размјењивати на тржишту. Уместо тржишта мора се пронаћи неки други механизам којим би се привољели корисници да открију своје преференције за јавним добром.

12) др Марко Радичић, др Божидар Раичевић: *Јавне финансије: Теорија и пракса*, Суботица, 2008, стр. 25. Многи су разлози који објашњавају нужност, у таквом случају, присуства јавног сектора. Д. Поповић наводи, позивајући се на R. i P. Masgrejv, да се следећи разлози морају посебно имати у виду, и то: 1) потреба за успостављањем

Обезбеђивање јавних добара, сматрају М. Радичић и Б. Раичевић, важно је за „функционисање сваке државе. У држави појединци задовољавају своје потребе употребом одговарајућих јавних добара и уживањем одговарајућих услуга. Једно од основних питања које се може поставити јесте питање врсте и природе добара и услуга које би јавни сектор требало да обезбеди и у којем обиму. Наведено питање представља срж расправе које се из године у годину воде повезано са питањем коме и колико средстава прикупљена јавним приходима наменити за подмиривање јавних расхода. Одговори на питања која из њих произилазе везана су за политичке одлуке, те представљају однос политичких снага у конкретној држави. Држава може да обезбеди следеће врсте јавних добара: 1) чиста јавна добра; 2) нечиста јавна добра; 3) мешовита јавна добра и 4) заслужна (мериторна) јавна добра. Чиста јавна добра имају два карактеристична својства: а) прво, реч је о добрима у чијој потрошњи нема искључивости (енг. nonexcludobility); б) друго, реч је о добрима у чијој потрошњи нема ривалитета (енг. nonrivalness).[13)]

Постоје добра (услуге) које истовремено имају карактеристике и јавних и приватних добара (услуга), и по правилу се локално обезбеђују. Реч је о тзв. мешовитим добрима. Типичан пример мешовитог јавног добра представља противпожарна заштита. Реч је о добру које у одређеним случајевима представља јавно добро,

правног покрета који ће омогућити несметано функционисање тржишних институција и механизама конкуренције; 2) обезбеђивање јавних добара; 3) решавање проблема тзв. екстремалија; 4) спровођење политике расподеле дохотка и имовине у мери у којој дистрибуција успостављања деловањем тржишног механизма не одговара друштвено схваћеној правичности и 5) обезбеђење стабилности у економским кретањима (на пример, висока запосленост и ниска инфлација), као и стопе привредног раста која одговара друштвеним преференцијама.

13) Нечиста јавна добра су добра код којих нису присутне, или не у истој мери, све карактеристике чистих јавних добара. Док чиста јавна добра подразумевају да нису могући ривалитет и искључивост у потрошњи, дотле је, по самој дефиницији, из потрошње нечистих јавних добара могуће искључити поједине потрошаче. То су добра код којих, осим елемената јавности, постоје и елементи приватности. Другим речима, у питању су добра чије би се обезбеђивање, генерално посматрано, могло организовати на тржишним принципима, као код приватних добара, али је интерес државе да их користе сви грађани, односно сви припадници те заједнице. Корист која се остварује коришћењем тих добара може се индивидуализовати. Реч је о саобраћајницама, образовању, здравственој заштити и сличном. Производња, или коришћење наведених добара, могли би се у начелу организовати на тржишним принципима, али је сигурно да би трошкови искључивања трећих лица од коришћења били тако високи да се не исплати предузимати радње којима би се обезбеђивало да приступ имају само они који су платили цену (на пример, пуштати у град само возаче који су партиципирали у трошковима изградње уличне, или путне мреже), односно држава је заинтересована да таквим добрима појединци имају приступ независно од њихове платежне способности.

будући да сви грађани имају подједнако право на тај вид заштите. Међутим, ако у некој локалној заједници постоји само једна ватрогасна јединица, а пожар избије на два различита места, онда није могуће да једна ватрогасна кола буду на два места истовремено. То значи да ће одређени грађани бити искључени из потрошње овог јавног добра, док ће други бити „привилеговани“ јер ће им бити пружена противпожарна заштита.“[14)]

Ова теоријска као и практична разграничења јавних добара од великог су значаја за функционисање модерне државе, а посебно за капацитет политичких и економских институција политичког система. Однос јавно-приватно се појављује као differantia speciffica јавне политике у свим пољима.

По чему се институције које смо означили „као „државне“, пита се Јозеф Штиглиц, разликују од „приватних институција? Постоје две важне разлике. Прво, у једној демократској земљи појединци задужени за управљање државним институцијама изабрани су, или наименовани од стране неког ко је изабран (односно, наименовани од стране неког кога је наименовао неко ко је изабран...). „Легитимитет“ особе која се налази на неком положају потиче директно или индиректно од изборног процеса. насупрот томе, оне што су одговорни за управљање компанијом „General motors“ изабрали су акционари те компаније, док су они задужени за управљање приватним фондацијама (као што су Рокефелерова или Фордова фондација) изабрани со стране управних одбора који сами себе именују.

Друго, држава, за разлику од приватних институција, поседује одређена права. Она има право да вас примора да платите порез (и да вам, уколико то не учините, заплени имовину и/или да вас пошаље у затвор). Она има право и да вам уз правичну накнаду у општем интересу одузме имовину (што се назива правом на експропријацију). Приватне институције и појединци не само што немају право да спроводе мере принуде, већ држава у ствари ограничава права појединаца да на друге преносе слична овлашћења. На пример, држава вам не дозвољава да сами себе продате у робље. Насупрот државним, сви облици приватне размене су добровољни. Мени може да буде потребна ваша имовина да бих изградио пословну зграду, али не могу да вас приморам да ми је продате. Ја

14) Исто, стр. 25-27.

могу да мислим да је неки посао користан за обоје, али не могу вас приморати да се у тај посао укључите..."[15)]

Заправо, сматра Штиглиц, дефинишемо следеће врсте друштвених активности: а) успостављање правног система – неопходног за функционисање тржишне привреде; б) производња добара - одбрана, образовање, поштанске услуге; в) утицај на оно што производи приватни сектор путем субвенција, пореза, кредита и регулисања; г) набавке добара и услуга од приватног сектора, којима држава затим снабдева фирме и домаћинства; д) прерасподела дохотка.

Дакле, наводи Јозеф Штиглиц, 1. држава игра „више улога: а) она обезбеђује основни правни оквир у којем живимо; б) она регулише привредне активности, неке подстиче тиме што их субвенционише, а неке обесхрабрује тиме што их опорезује; в) она производи добра и обезбеђује кредите, гаранције за зајмове и осигурање; г) она набавља добра и услуге, укључујући и оне које производе приватне фирме (као што су произвођачи оружја); д) она врши прерасподелу дохотка, тако што га преноси с једних на друге појединце; ђ) она обезбеђује социјално осигурање за пензије, за случај незапослености за случај инвалидитета, као и за здравствену заштиту старих лица. 2. Обим државних расхода у односу на БДП данас је много већи него што је то био пре 40 година. Већи део овог повећања приписује се већим плаћањима за социјално осигурање. 3. Релативна величина јавног сектора у Сједињеним Државама мања је него у већини земаља Западне Европе. 4. Три главне области државних расхода јесу одбрана, социјално осигурање и образовање. На њих је 1996. године отпадало 65% државних расхода. 5. Главни извор прихода федералне владе представљају порез на приход грађана, затим порез на фонд зарада, порез на добит предузећа, као и царине и акцизе. 6. Главни извор прихода савезних држава и локалних органа власти представљају порез на промет, порез на имовину и порез на приход грађана. 7. Устав САД пружа основни оквир за државну управу. Он предвиђа извесна ограничења у вези с порезима који се могу уводити, али не и ефективна ограничења у вези с тим на шта држава може да троши свој новац. 8. Дефицит – разлика између државних расхода и прихода – енормно се повећава почевши од 1981. године, тако да је укупно реално задужење, акумулирано само у периоду од 1981. до 1987, било једнако укупном

15) Исто, стр. 11.

реалном задужењу акумулираном током прва два века постојања ове земље. Мере за смањење дефицита предузете 1990. и проширене 1993. године, исто као и привредни раст, омогућиле су да се 1998. оствари суфицит. [16)]

На основу претходног, под јавним сектором подразумевамо „разне облике организованости појединих привредних субјеката путем којих држава, односно њени локални огрaни, обезбеђују остваривање одређених интереса у појединим областима привређивања. Јавни сектор подразумева и део националне привреде за коју држава има одређену одговорност.

Значај јавног сектора огледа се у томе, што се путем њега материјализује остваривање јавних интереса лоцираних у разним областима, које су значајне за друштво као целину. У том смислу, са аспекта организације и пословања јавног сектора, а посебно јавних предузећа, од посебног је значаја сагледавање одредница јавног интереса, не доводећи у питање њихову делатност, која се огледа у чињеници да су то привредни субјекти који у тржишним условима привређивања налазе разлог свог постојања и привређивања.“[17)] Пословање јавног сектора карактеришу знатне олакшице у „пословању дате од стране државе и њених органа које се огледају, како у стимулативним мерама, тако и у давању одређених концесија као што су порези, дотације, различита правила и односи који имају утицај на општу добробит. Циљ државе је да максимизира општу добробит и реализује макроекономске циљеве.

Међутим, државна регулатива јавних предузећа понекад није добро дефинисана или што је још чешће, неадекватно или недовољно се спроводи. Држава понекад мења и свој однос према јавним предузећима, што имплицира одсуство поузданих критеријума када се расправља о стратегији остваривања планираних циљева у овој области.[18)]

Према томе јавне службе и јавна управа функционишу у оквиру „ванпривредних делатности, као што су: вршење научне, културне, просветне, здравствене, социјалне делатности, као и у оквиру привредне делатности као на пример у саобраћају, ПТТ-у, електропривреди и др. Све ове делатности функционишу у оквиру

16) Исто, стр. 49-50.

17) Проф. др Светолик Костадиновић: *Управљање јавним сектором* (скрипта), Београд, 2002, стр. 14. Упореди: *Менаџмент јавним сектором*, Београд, 2008.

18) Исто, стр. 15.

јавног сектора чиме је уређена читава једна правна конструкција која има системски карактер.

Модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције социјалне функције државе и управе. Првобитни концепт правне државе у смислу да је правна држава она у којој је вршење власти регулисано правом, замењује концепт социјалне државе (welfare state) односно државе која се стара о добробити својих грађана и општем друштвеном, културном и социјалном благостању. Ове промене у теоријском приступу, довеле су и до промене концепта државне управе (управе као власти) и стварања концепта управе као система за социјалну регулацију друштвених процеса према коме се вршење управних активности не може свести искључиво на вршење државне власти већ оно мора обухватити и вршење оних активности којим се стварају неопходни услови за несметан – живот и рад грађана и напредак друштава као целине. Ове промене у теоријском приступу, везане су за институт јавне службе коју је најпре створила пракса француског Државног савета, а затим разрадила француска теорија административног права.

Теорија јавних служби остала је основ за проширење теоријског појма управе у функционалном и организационом смислу. Ова је теорија, почетком 20. века, у развијеним европским земљама у складу са солидаристичким концепцијама, довела до напуштања концепта државне управе, односно управе као власти и довела до успостављања концепта управе као делатности од општег интереса, обухватајући при том, како ауторитативне тако и неауторитативне активности управе. У том смислу, теоријски појам управе у функционалном и организационом смислу, данас се често означава појмом јавна служба. Јавне службе се оснивају ради задовољења одређених потреба од општег интереса. Општи интерес представља суштински елемент при одређивању појма јавне службе.“[19)]

Насупрот „државном“ и „класном“ моделу државе, „концептуални и реални модели који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције социјалне функције државе и њене улоге у остваривању опште друштвене добробити (bono publico). Концепт социјалне функције, односно друштвене улоге државе, полази од тога да се активност државе не може свести искључиво на вршењу државне власти (у смислу

19) Исто, стр. 12.

издвајања заповести и вршења радњи и принуде према својим поданицима), већ да вршење државних активности, пре свега, подразумева вршење јавних служби као активности којима се стварају и обезбеђују услови који су неопходни грађанима за њихов свакодневни живот и рад и које доприносе општем развоју и напретку друштва као целине. Према овом становишту, чији је творац чувени француски правни мислилац Леон Диги (Leon Duguit, 1859-1928), у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја, јавна (тј. државна) власт трансформише се у јавну службу, са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања, социјалне политике, здравствене заштите, научних истраживања, заштите природе, привредног развоја и друго. Полазећи од тога, у теорији и пракси развијених земаља данас се посебно истиче да је савремени концепт државе која пружа јавне услуге проистекао из схватања државе као организације чија је социјална функција вршење јавних служби. Тако, савремени уставни системи почивају на концепту државе као организације која пружа јавне услуге.

У том смислу, и савремена држава почива на принципу владавине права који подразумева концептуалну интеграцију традиционалног начела законитости правне државе са савременим стандардима остваривања јавних служби, социјалне државе.“[20)]

Код концесионираne јавне службе (concession de service public) у питању је „јавна служба (у материјалном смислу) коју води нека приватна особа, физичка или правна, на свој ризик, а по посебном овлашћењу које јој додељује јавна власт. Додељивање концесије, међутим, не значи претварање једне јавне службе у приватно предузеће као што ни добијање Концесија не претвара концесионара у јавног функционера. Добијањем концесије концесионар само стиче субјективно право да врши службу као и право да се наплаћује од њезиних уживалаца. У дужности концесионара спада посебно обавеза да службу обавља трајно, уредно и у складу с циљем због којега је концесија додељена. Концесија може бити додељена управним актом или правном нормом. Обично је то управни акт којим се одређеном субјекту признаје право да може, под посебно утврђеним условима, обављати односно водити одређену службу. Таквим актом могу, ради обављања службе, бити додељена овла-

20) Стеван Лилић: „Правна држава, јавне службе и локална самоуправа“ у: *Локална демократија,* Београд, 2001, стр. 193-194.

шћења која има само јавна власт. За утврђивање обима међусобних права и дужности употребљава се често посебни уговор који се склапа између јавне власти и концесионара. Концесија се најчешће додељује за обављање различитих привредних делатности (нпр. изградња или коришћење појединих јавних добара). Могуће је, међутим, додељивање концесије и за вршење непривредних делатности, па чак и за вршење неких послова из оквира управне функције (пре се појединцима додељивало у виду концесије право на прикупљање пореза). У идеалној се конструкцији додељивањем концесије остварује јавни интерес (врши се одређена служба од интереса за друштвену заједницу), интерес концесионара (који обавља одређену службу и наплаћује се од уживалаца) и интерес грађана и других субјеката (који стичу могућност да се користе одређеном службом).

Надзор над кориштењем концесије и вршењем службе обавља по правилу државна управа која у том погледу може имати врло широка овлашћења (да проводи промене у концесионарној служби па и да је укине). Концесија престаје истеком рока (кад је додељена уз временско ограничење трајања), невршењем од стране концесионара односно његовим одрицањем, одузимањем права на вршење концесије и слично.“[21] Осим органа управе и посебних управних организација у саставу државне организационе структуре, као вршиоци управне делатности, могу се јавити и „недржавни субјекти којима је законом поверено њено вршење. У иностраној литератури ова се област често назива и јавни сектор (public sector). Класификацију ових субјеката, међутим, према нашим прописима није увек могуће прецизно извршити. Због тога се при класификацији врста и облика недржавних субјеката са јавним овлашћењем најчешће полази само од неких основних елемената који су дати у важећим законским и другим прописима (нпр. законски изрази, уобичајени изведени називи, постојање посебних закона и сл.). Полазећи од тога, код нас се недржавни субјекти овлашћени за вршење управне делатности могу разврстати у две основне категорије: а) јавне службе (јавне установе) и б) јавна предузећа.[22]

Општи теоријски оквир реформе јавног сектора обухвата, пре свега – модернизацију друштва, политичког система, односно, друштвених и политичких институција. Смештање наведе-

21) Проф. др Иво Борковић: *Управа и право,* Загреб, 1981, стр. 22-23.

22) Проф. др Стеван Лилић, доц. др Милан И. Марковић, доц. др Предраг Димитријевић, *Наука о управљању са елементима правне информатике,* Београд, 2001, стр. 206.

ног проблема у релацију: традиционално - модерно је у функцији пет темељних феномена: криза идентитета, легитимност, учешће, продор и расподела,[23] односно, рефлектује се у равни изборног и конзервативног типа политичких реформи.[24] Уважавајући Диркемов појам модернизације као „процес социјалне диференцијације – заправо друштвене поделе рада, као и Веберовог поимања као „процеса рационализације" у оквиру које привредни субјекти теже да максимално повећају сопствену економску производњу",[25] наш проблем истраживања везујемо у „стварање ефикасних институција власти и механизма, формирање компетентне и ефикасне бирократије европског типа, проширене учешћа маса у политици, стварање правне државе и грађанског друштва".[26] Тако аутор др Зоран Милошевић разликујући технолошку, глобалну и функционалну модернизацију где је друштво „модернизовано ако је у њему заступљен процес структурно функционалне диференцијације и формирања одговарајућих форми интеграције, која у себи укључује и велику адаптивност, ефективну организацију и стварање нових институционализованих образаца",[27] ипак допуњује раније идеје о модернизацији,[28] у смислу да: Зашто инсистирамо на модернизацији друштва, социјалних и политичких институција као предуслов реформе јавног сектора.[29]

Зато што заметак и основни узрок неефикасности државних и локалних институција јесте „одсуство политичког конзенсуса и стратешког јединства између основних политичких партија, које доводе до поделе ресора и власти и крхких коалиционих партнерства. Политичке игре, поделе и партнерства су обично кратког даха, тако да се политика и развој води на кратак рок и без јединствене општеприхваћене концепције. Последице такве политике су: 1) одсуство стратешких развојних планова; 2) доминантност генералних и уопштених акционих планова развоја; 3) слаба и неефикасна организациона структура; 4)доношење одлука је често ирационално и партијско-политички обојено; 5) слаба и неадекватна кадров-

23) Зоран Милошевић: *Увод у социологију*, Бијељина, 2009, стр. 262.

24) Исто, стр. 263.

25) Исто, стр. 265.

26) Исто, стр. 265.

27) Исто, стр. 271.

28) Упореди: Зоран Милошевић: "Појам и теорије политичке модернизације", *Српска политичка мисао*, бр. 3, Београд, 2008. стр. 12-15.

29) Др Зоран Милошевић, *Политичка модернизација, ИПС*, Београд, 2010. стр.

ска политика довела је до тога да запослени нису задовољни, мотивисани и нису припремљени за нове изазове, посебно када се ради о ITC и E – Владама, односно електронском вођењу послова; 6) програми и пројекти су често лоше пројектовани и дизајнирани, и коначно 7) извршење и обављање послова за грађане је слабо и неефикасно. Да би се отклонили наведени проблеми и поремећаји и да би се обезбедила демократизација друштва, владавина права, развој предузетништва и шанса да сваки грађанин развије себе и преузме бригу за себе, своју породицу и развој заједнице, потребан је ефикасан јавни сектор.

Прва и најчешћа област с којом се започињу реформе је тзв. Administartive capacity bulilding која подразумева унапређење управљачке и организационе ефикасности и реорганизацију и преструктуирање јавног сектора, посебно организациона и функционална побољшања, и ефикасније реаговање на потребе грађана. Осим тога, тај процес укључује и координацију и повезивање између различитих нивоа, међуфункционалну сарадњу између различитих организационих делова, одељења и тимова: унапређење кадровских и људских ресурса те послова тренинга и селекције; унапређење перформанси запослених подизањем мотивације и задовољства запослених који укључује преиспитивање платних нивоа, награда и промоција запослених са становишта професионалне одговорности, поштовање и личног интегритета.

Друга област је Strenthening policy capacity, која обично подразумева развој рационалних и ефективних одлука. Осим тога, то укључује унапређење процеса доношења одлука увођењем принципа рационалности и промене стандарда квалитета којим се покушава унапредити и дефинисати ток релевантних и валидних информација за доношење одлука и благовремено реаговање. Да би се обезбедила рационалност у доношењу одлука мора се унапредити и процес анализе, односно да се политички, социјални и економски оквир и услови анализирају, посматрају и критички оцењују.

Трећа област је тзв. Institutionalna reforma која пре свега подразумева да држава, институције и органи власти буду одговорне грађанима и да се понашају сходно закону, моралним и етичким принципима. То подразумева и поштовање и владавину права, транспарентност и отвореност и понашање Власти спрам интереса земље у целини и њених грађана. Понашање и деловање институ-

ција подлеже сталној и перманентној контроли од стране институција које су независне, професионалне и деполитизоване.

Четврта област је тзв. Civil service downsizing која подразумева ефикасније и ефективније понашање уз мање буџетске расходе. То значи, да се јавни сектор понаша и мери по принципима тржишне економије. Сходно томе, број запослених се мора смањивати по мери ефикасности приватних фирми, и да се неки послови поверавају јавним тендерима приватним предузећима. Наравно, отпуштање и вишкови се морају припремити, посебно млађи, за нове изазове и нове каријере у приватном сектору, адекватним тренинзима и образовањем. За оне који остају послови и зараде се морају поставити на новим темељима тако да се вреднује рад и да се најбољи промовишу. Тај процес активности значи увођење менаџмента учинака (performance management), праћење и оцењивање запослених (appraisal scheme), те промоцију и награђивање најбољих.[30)]

Јавни сектор Србије обухвата институције законодавне, извршне и привредне власти, јавну управу и све делатности, на основу законских и власничких права, попут образовања, здравства, пензионерско-инвалидске и социјалне заштите, јавна предузећа, односно, друштва са јавним капиталом и друго. Без јаких државних институција немогуће је регулисати јавни сектор, увести конкуренцију и тржишне параметре. Они су важни јер политички систем Србије има изражену и економску димензију. Добра владавина, подразумева „јавно управљање без злоупотребе и корупције, уз пуно поштовање владавине права“. Зато је корпоративно управљање у јавном сектору веома важно за ефикасност јавних предузећа, установа и сектора у целини, јер доприноси награђивању менаџера, јачању контроле, посебно јача улогу Државне ревизије која је до недавно била запостављена. Први, предуслов реформе јавног сектора је корпоративизација свих јавних државних и комуналних предузећа, њихово претварање у акционарска друштва, а даљом докапитализацијом би се остварила могућност стварања јавно-приватног партнерства...

Између недржавних субјеката којима је поверено вршење управних јавних овлашћења и органа државне управе долази до успостављања специфичних међусобних односа. Ово проистиче

30) meritum-international.org/index.php?...

из околности да је управна јавна овлашћења недржавним субјектима поверила држава.[31)]

Јавно приватно партнерство (ЈПП или енгл.PPP) је заједничко, кооперативно деловање јавног сектора с приватним сектором у „производњи јавних производа или пружању јавних услуга. Циљ јавно приватног партнерства је економичнија, делотворнија и учинковитија (успешнија) производња јавних производа или услуга у односу на традиционалан начин пружања јавних услуга.

Јавно-приватно партнерство може се описати као кооперација између јавног и приватног сектора на подручју планирања, производње, пружања, финансирања, пословања или наплате јавних послова. Јавни сектор се том приликом јавља као произвођач и понуђач такве сарадње – као партнер који уговорно дефинише врсте и обим послова или услуга које намерава пренети на приватни сектор и који обављање јавних послова нуди приватном сектору. Приватни сектор се јавља као партнер који потражује такву сарадњу, уколико може остварити пословни интерес (профит) и који је дужан квалитетно извршавати уговорно добијене и дефинисане послове. Карактеристике пројекта ЈПП су: а) дугорочна уговорна сарадња (20 до 25 година) између јавног и приватног сектора; б) стварна прерасподела пословног ризика (побољшање квалитета услуге) и в) свеобухватна одговорност на страни приватног сектора.

Из претходног описа јавно-приватног партнерства произлази да је ЈПП својеврсни облик приватизације, али по дефиницији ипак не спада у подручје приватизације. Јавне послове може јавна управа обављати у личној режији, односно властитим средствима и властитим особљем. Међутим, у појединим случајевима јавна управа није у могућности непосредно обављати јавне послове у властитој режији, најчешће из два разлога: а) због недовољне стручности делатника јавне управе, када су у питању специфично стручни послови (нпр. медицина, нафта и сл.); б) због великих трошкова изведбе јавних послова у властитој режији (нпр. набавка грађевинске механизације).

Јавна управа тада користи традиционалне моделе извршавања јавних послова: а) јавни конкурс, којом приликом се склапа трговачки уговор између јавне управе и приватног сектора, а који се

31) Исто

сматра моделом уобичајене набавке (модел уобичајене набавке не може се сматрати јавно приватном сарадњом ако није присутна дугорочна сарадња и ако нема расподеле пословног ризика између јавног и приватног сектора); б) формална или организацијска приватизација, када се јавна управа јавља као оснивач трговачког друштва с циљем обављања специфичних стручних јавних послова (нпр. КБЦ, пошта, комунална друштва и сл.).

Outsourcing је модел у којем јавна управа уступа одређене интерне послове приватном сектору. Углавном су то послови попратног и сервисног карактера, као нпр. чишћење јавних зграда, послови кантине и слично, те се овај модел може сматрати граничним случајевима јавно приватне сарадње. С друге стране су присутни различити облици приватизације: а) материјална приватизација, када јавна управа у потпуности препушта обављање јавних послова приватном сектору, одричући се већинских власничких права, уз задржавање надзорних функција (кроз надзорне одборе); б) потпуна приватизација, када се јавни сектор одриче свих власничких права или оснивачких удела и свих надзорних функција; в) функционална приватизација или Contracting out, када се приватни сектор јавља као испомоћ у извршавању одређене јавне функције односно, јавног посла (нпр. послови осигурања зграда).

Јавно-приватно партнерство позиционирано је између традиционалних облика обављања јавних послова и приватизације, те се може јавити у следећим облицима: 1) неформална кооперација, као облик сарадње између јавног и приватног сектора, искључиво на разини размене информација и као припремни облици будуће сарадње; 2) јавно-правни кооперативни уговори, односно концесија, када приватни сектор добива путем јавног такмичења концесију на изградњу и коришћење одређеног јавног добра, при чему приватни сектор има право вршити наплату одређених надокнада, односно, остваривања прихода на јавном добру, уз плаћање концесије јавном сектору; 3) цивилно-правни кооперативни уговори, односно дугорочни уговори о најму, лизинг, набавци и пружању услуга, са кооперативним елементима, а који се односе на планирање, изградњу, финансирање, пословање и управљање јавним пословима или јавним добром; 4) делимична приватизација, када јавни сектор уступа део свог оснивачког права приватном сектору на начин да задржава већинско власништво, чиме се ствара основа за дугорочну структурну сарадњу између јавног и приватног сектора и заједничко пружање јавних услуга; 5) друштвено-правна кооперација

или спајање јавног сектора са приватним сектором у заједничко пројектно друштво, при чему приватни сектор пружа јавну услугу или управља јавним добром, а јавни сектор за обављање таквих јавних послова плаћа приватном сектору месечну надокнаду, уз контролу јавног сектора над обављањем јавних послова.[32)]

2. ТЕМЕЉНИ ПРИНЦИПИ ФУНКЦИОНИСАЊА НОВОГ ЈАВНОГ УПРАВЉАЊА

Заправо, нови јавни менаџмент – New Public Management (NPM) – је термин који се „користи у многим земљама широм света. Наизглед, он описује глобални тренд одређеног типа управне реформе, али брзо постаје јасно да у различитим управним окружењима он има различита значења, чак и у академском свету, још нема сагласности о томе шта овај термин означава.

У сваком случају, термин је донекле неисправан јер његови елементи баш и нису нови, због чега постоје оптужбе да се тако продаје „ново вино у старим боцама“ (иако се, осим у САД, термин јавни менаџмент није много користио до осамдесетих). Осим тога, реформе јавног менаџмента јављају се у широј лепези облика, у различитим контекстима, укључујући веома различите националне приоритете и потребе. Процес трансформације у централној и источној Европи само је један од примера. Иако се не може унапред рећи шта је нови јавни менаџмент, праведно је тврдити да је он помогао у наглашавању потребе за променом начина на који функционишу владе. Узимајући у обзир двосмисленост термина, неопходно је разјаснити које елементе обухвата назив „нови јавни менаџмент“. Схватање „менаџмент је менаџмент“ (без обзира у којој области) не прави веће разлике између начина на који се воде јавни послови и приватна предузећа. Тамо где се сматра да постоји разлика „менаџеристи“ предлажу да се јавни послови воде, како је то могуће, на пословним принципима. Претпоставка да се сваки менаџмент заснива на економији такође је значајно нарушила важну улогу које право, психологија, политичка теорија, етика и друге друштвене науке играју и у теорији и у пракси јавне управе/менаџмента.

Фокус на лоше стране државног монопола комбинован са бирократским притисцима означио је почетак транзиције од јавне управе ка јавном менаџменту. „За разлику од јавне управе“, ова

32) http://en.wikipedia.org/wiki/: Javno-privatno

нова парадигма се пре односи на економију него на јавну политику пружању услуга, наглашавајући неуспех државе пре него неуспех тржишта и скептична је кад су у питању капацитети бирократије да ефикасно и ефективно пружа услуге". Веровање да је менаџмент – менаџмент и да је пракса приватног сектора супериорнија у односу на јавни сектор није у потпуности ново. Могуће га је пратити уназад до 19. века. Од научног менаџмента до менаџмента тоталног квалитета, много унапређења у перформансама и сличне реформе имале су извор у приватном сектору. Ипак, нови јавни менаџмент и покрет „реосмишљавања" учинио је још један корак даље сматрајући да би владе не само требало да усвоје технике пословног менаџмента, већ и сам систем вредности бизниса. Теорија јавног избора је тежила да се препречи концепту „јавног духа", „јавне службе" и томе слично. Импликације су далекосежне јер су довеле до великих реформи на Новом Зеланду, Великој Британији, САД и другим земљама. Веровало се да ће ове реформе одвојити улогу развоја јавне политике од улоге спровођења јавне политике. Тиме се поново покренуло старо и мрско питање дихотомије јавне управе. Ипак, фундаментално, ове мере су означиле не само поновно одређивање открива, већ и промену сврхе професије државног службеника. Може бити исправно запитати се да ли концепт „чиновничке професије" има смисла за заступнике и следбенике теорије јавног избора.

„Ефикасна", „менаџерска" држава, која је заговарала, па и примена неколико земаља, посебно у англосаксонском свету, фокусирала се на ефикасност уз веровање да ће процедуралне и структурне реформе допринети да управа ради боље и да држава кошта мање. Овај приступ представља државу као предмет „реосмишљавања" које подразумева реинжињеринг структура јавне управе. Данас преовладава мишљење да, иако је ефикасност изузетно релевантна, она не може бити основни принцип државне активности и увек мора бити у равнотежи са јавним интересима. Ефикасност се мора сматрати начином да се унапреде активности државе, а не као крајњи циљ сам по себи.

Реформе усмерене ка новом јавном менаџменту снажно су стицале на поновно промишљање и редефинисање етичких димензија у професији државног службеника. Државна служба се, по свему судећи, нашла у ситуацији у којој је губила своју претходну кохезивност, па чак и лични идентитет. Програм реформе је означио промену карактера јавног чиновништва, „људи на правом месту" и

радикалну трансформацију стила јавног управљања. Програми су базирани на следећем: 1) развој јавне политике: унапред развијати политике за остваривање резултата који су битни, а не једноставно реаговати на краткорочне притиске. 2) јавна служба заснована на потребама: пружаће се јавне услуге које задовољавају потребе грађана, а не оне за које службеници сматрају да су потребне; 3) квалитетна јавна служба: обезбедиће ефикасне, висококвалитетне јавне услуге и неће се толерисати осредњост; 4) влада у информационом добу: користиће нове технологије како би задовољили потребе грађана и бизниса, не заостајући за технолошким развојем; 5) јавна служба: цениће се јавна служба, а не оцрњивати.

Економиста др Јуриј Бајец, професор Економског факултета у Београду и саветник председника владе Мирка Цветковића сматра да је прегломазан и прескуп јавни сектор важан узрок економске нестабилности у многим областима „јавног сектора, где је држава послодавац, а порески обвезници финансијери, злоупотребљава се чињеница да се ту не могу применити класични тржишни критеријуми и профитни циљеви, па се то користи као алиби за прекомерна запошљавања, измишљене послове, пристојне плате без правог оцењивања остварених резултата, по цену великих трошкова који се често не могу оправдати, а сигурност радног места неретко је заштићена партијском подршком. Испада да се јавни сектор бави некаквом вишом друштвеном мисијом коју не треба дирати нити проверавати, а да увођење неких промена или, не дај боже, реформи једноставно није потребно. Колико је то тешко уверила се и садашња влада када је у пролеће, поводом договора о новом аранжману са ММФ-ом, увела неке краткорочне мере како би умањила овогодишњи фискални дефицит.

Ту не помажу много ни стална упозорења економиста да је јавни сектор у Србији у поређењу са сличним, а поготово у односу на остварени бруто домаћи производ по становнику, једноставно превелик и прескуп и да у наредном периоду економска и фискална моћ привреде и грађана неће бити довољне да такву државу финансирају нити се додатним задуживањем тај проблем може одлагати у недоглед.“[33] Битни фактор те „нестабилности јесте неравноправан положај запослених у приватном и јавном сектору. Сви морају бити стављени у исти положај укључујући и сношење ризика за радно место и висину плате. Не само републички бу-

33) Др Јуриј Бајец, “Привреда и грађани не могу да плаћају прескупи јавни сектор“, *Политика,* 13. септембар 2009, стр. 12-13.

цет, већ целокупна јавна потрошња морају бити предмет ригорозне контроле парламента и јавности на основу независних ревизорских извештаја. Тек тада ће се створити шира друштвена подршка без које се не могу спровести неопходне и често болне реформе јавног сектора које једино доводе до трајних и суштинских уштеда и рационалности, а тиме и ефикасније и јефтиније државе.

Предлози о могућим правцима реформе јавног сектора у Србији, који долазе са стране, као што је недавно објављен документ Светске банке, добро су дошли и солидна су основа да се о свим тим предлозима спроведе стручна и политичка расправа, пре свега, између главних социјалних партнера – државе, синдиката и послодаваца. Можемо се са појединим предлозима и решењима слагати или не, али за мене је неспорна главна порука: треба урадити више са мање улагања. У крајњем – пара. То упућује на стратешки правац деловања државе да у свим областима јавног сектора као што су нови модели финансирања и рационализације здравства, просвете и других сектора, рационална употреба капиталних улагања, селективан приступ субвенцијама, ефикасније коришћење државне имовине, боља наплата доприноса, смањивање сиве економије, поједностављење свих могућих инвестиционих процедура и регулатива, брже реаговање правосуђа у заштити својине и уговора... чиме се повећава продуктивност и квалитет њених јавних функција. Зато нам је потребно, ма колико то рогобатно звучало, „потржиштење“ државе уместо подржавање привреде.[34)]

Следбеници новог јавног менаџмента „на испит су ставили јавну администрацију која је господарила више од једног века. Њихов аргумент је прилично једноставан: традиционално организована извршна власт је сувише гломазна, сувише спора, сувише бирократска, сувише неефикасна, сувише неодговорна, сувише непродуктивна. Она не даје резултате које желимо. А грађани данас од државне управе очекују да даје резултате. Они више не толеришу неефикасност или неефективност. Због тога је потребан нови начин обављања посла и управљања – менаџмент у јавној управи. Нови јавни менаџмент је директан одговор на неадекватност традиционалне јавне управе – посебно на неадекватност државне бирократије. Управо зато није једноставно ограничити спектар метода и механизама овог новог приступа. Издвајају се неколико основних принципа јавног менаџмента: 1. пустите менаџере да управљају (Let the manager manage); 2. менаџмент на основу резул-

34) Исто,

тата (Performance Management); 3. креирање буџета према резултатима (Performance Budgeting); 4. спољно снабдевање (Outsourcing, Contracting out); 5. уговори о перформансама/резултатима; 6. децентрализација кадровског система.

1) Пустите менаџере да управљају – је био слоган покрета за нови јавни менаџмент. Једноставан, директан и звучан, овај мото, удружен са сличним „менаџмент је менаџмент“, оставио је снажан утисак. Потреба за флексибилношћу и слободом кретања, које ове изјаве садрже, има смисла у свету где су промене и дисконтинуитет свакодневна реалност, где се на ригидне структуре гледа као на прошлост и где су прилагодљивост, креативно решавање проблема и брз одговор на непредвиђене догађаје услов без кога се не може опстати и успети. Потрага за трошковном ефикасношћу, кроз нове стилове менаџмента и организационе форме, истакла је и промењен профил доброг јавног менаџера. Профил није нов, али је изненада добио на важности и популарности. Профил јавног менаџера је у складу са развојем новог прототима: хладнокрвно прагматичног и пословног, али и проактивног, креативног, фокусираног на задатак, орјентисаног на резултате, који је уједно и пријатељ јавности. Он је супротност индиферентном, превише опрезном и од правила зависном бирократи, кога су заговорници реформе означили као стереотип. Нови стил и језик снажно утиче на садржај поруке. Нека од главних начела су: нагласак на резултате, мерење перформанси, мониторинг и евалуацију; тежиште на смањењу трошкова, а тиме и на „редукциони менаџмент“ („cutback management“); који је одржавао бојазан из периода рецесије; инсистирање на потреби да се смањи делокруг рада владе (управе); развој и то у потпуности, приватизације, спољног ангажовања (outsourcing off oading) и децентрализације услуга које обезбеђује држава и других управних функција које се не сматрају есенцијалним; фокус на кључне надлежности и послове од највишег приоритета; пренос овлашћења за доношење одлука, што ближе финалном кориснику; наклоњеност не само пракси и методама, већ и језику и вредностима приватног сектора, делом, ради дебирократизације државне управе, али углавном због претпоставке да у неким случајевима приватни сектор може да обезбеди јефтинију услугу и унапреди конкурентност; доследност теорије „орјентације ка клијенту“ и схватању грађана као „драгоцених потрошача“; нагласак на „опуномоћавању“ корисника и актера и „партиципативном менаџменту“.

На примеру покушаја радикалне реформе јавног сектора Србије 2008/2009. године, могуће је објаснити наведене поставке. Већ после првих преговора са ММФ-ом, августа 2009. године, када је Србија испословала кредит од три милијарде евра“ најављено је отпуштање 8.000 запослених у државној и локалној администрацији. Касније је објашњавано да би ваљало променити два закона, а потом и да то заправо не би била голема, односно довољна уштеда. Ипак, сви су свесни да је Србија држава чиновника, а идеју рационализације запослених у овом сектору подржавају и синдикати. Његош Потежица, председник Синдиката управе, каже да они подржавају ову меру, али да се ништа не може мењати преко ноћи. – Ми ћемо прихватити реформу и рационализацију, али уз услов да се испоштују сви критеријуми за исплату отпремнина. Неопходно је, међутим, направити разлику између запослених у јавним и комуналним предузећима, који обављају послове за државу, а финансира их локална самоуправа, и управе која пружа услуге грађанима. Њих је неколико пута мање, а уз то имају и мање плате и Влада мора водити рачуна о томе.“[35]

2) Постоје четири принципа за менаџмент на основу резултата: а) Обратити системски приступ значи ставити тежиште на оцену напретка у ефективности и „вредности (добијене) за новац“ са становишта читавог система, а не само његових појединачних делова. б) Променити правац са оцене онога што се троши на оцену онога што је произведено: водити велику бригу о начину на који се управља ресурсима. Такође треба да се зна шта се постиже утрошеним новцем. Циљеви државних органа, се колико је то могуће, представљају и у смислу крајњих резултата или стандарда услуге, и потребно је радити на томе да се за све нивое владе развијају мере које подржавају овај приступ. в) Умешати се у обрнутој зависности од успеха влада свакако треба да предузме мере тамо где стандарди нису остварени, али није пожељно водити локалне послове из центра, превеликом интервенцијом, посебно тамо где се постижу добри резултати у пружању услуга, тамо где ваља дати већи простор за иновације. г) Користити праве информације на правом нивоу значи да би менаџери требало да користе посебне системе за оцену резултата како би обавили мониторинг и унапредили пословање. Они не би смели да буду притиснути теретом информација или бирократским захтевима за небитним подацима. Потребно је

35) „Следе масовна отпуштања у јавном сектору” *Блиц*, Online, http://blic.rs , 11.08.2009.

користити нове технологије за постизање једноставнијег приступа управљању информацијама у јавном сектору.

Из оваквог приступа следи и нови нагласак на мере и надзор над перформансама у јавној служби. Такви примери се уз извесне разлике срећу у земљама са вестмистерским системом. У Канади се, на пример, овај приступ заснивао на веровању у употребу за снажним политичким капацитетом, и „непартизанским“ професионализмом као неопходним предусловима за квалитетне перформансе и квалитетне услуге. Супротно томе, на Новом Зеланду, радикалнији приступ базиран на правилима новог јавног менаџмента, одвојио је пружање услуга од јавне политике, а руководиоцима није гарантовано стално запослење већ је развијао праксу, уговора о перформансама или уговора на основу резултата. Током протекле деценије одређивање стандарда, бенчмаркинг и нагласак на мерењу, мониторингу и евалуацији перформанси највише су развијени у Сједињеним Државама. Храбар искорак у том правцу је предузет Законом о владиним перформансама и резултатима у 1993. години, којим је Конгрес одредио да се консултацијама и планирањем идентификују циљеви агенција и програма и врши годишње извештавање о резултатима.

3) Креирање буџета према резултатима подразумева да што се тиче буџета, флексибилност се може увести на различитим нивоима буџетског циклуса. Процес одређивања буџета зависи много од структуре закона о буџету и нивоу на ком законодавство контролише расходе. Постоје два главна тренда која воде ка већој флексибилности: прво – државне чланице OECD-a све више се удаљавају од класичног приступа креирању буџета „одоздо-нагоре“ ка обрнутом „одоздо-надоле“, у коме влада утврђује горњу границу укупних трошкова и одређује износе за свако министарство.

Овај нови приступ омогућава већу владину контролу укупних трошкова и олакшава реалокацију ресурса. Друго, у неколико држава чланица OECD-a парламент више не разматра појединачна буџетска издвајања већ један општи правац и трендове државних трошкова.

Април 2009. године, Влада Републике Србије је планирала да се од додатних пореза (порез на луксузне аутомобиле, од импулса у мобилној телефонији, луксузне куће и станове...) у буџет „слије“ укупно 11 додатних милијарди динара, уз најаву да се преко пројекта смањења броја запослених у државној администрацији на

свим нивоима.[36] Примера ради, у локалној самоуправи Лесковца, чиновници потроше три четвртине буџета, а у Нишу се појавио и проблем броја запослених у јавном сектору:

Број запослених у јавном сектору према квалификацији у Нишу

Квалификација	Укупно								
Назив	ВСС	ВШС	ССС	НСС	ВКВ	КВ	ПКВ	НКВ	
А Управе и службе града	310	108	227	1	3	52	0	82	783
Б Градске општине	53	38	57	3	2	5	0	8	166
1. Укупно (А+Б)	363	146	284	4	5	57	0	90	949
В Јавна предузећа	427	223	1054	7	135	602	73	731	3252
Г Институције културе	194	83	236	8	11	99	18	44	693
Д Институције образовања и социјалне заштите	108	285	224	3	5	83	35	178	921
2. Укупно (Б+Г+Д)	729	591	1514	18	151	784	126	953	4866
Укупно 1+2	1092	737	1798	22	156	841	126	1043	5815

4) Спољно снабдевање подразумева да јавни из приватног сектора набавља робу и услуге које је традиционално сам производио и пружао. Разлози за увођење спољног снабдевања су једноставни. Пракса спољног снабдевања различите су међу државама чланицама OECD-а. Постоји наизглед општа сагласност да су услуге подршке, као што су одржавање простора и чишћење, угоститељство, штампање и сличне, одговарајуће за спољно снабдевање. Земље које имају јаку традицију у спољном снабдевању, посебно Аустралија, Нови Зеланд, Велика Британија, САД и нордијске земље кренуле су даље од самог спољног снабдевања услуга подршке у области које су не тако давно сматране класичним државним. Пример су ватрогасне службе у САД, затворске службе у Великој Британији, заводи за незапослене у Аустралији, поправни домови на Исланду, функције националне службе за ревизију на Новом Зеланду.

5) Уговори о перформансама/резултатима подразумевају да је у многим државама, све јача сагласност да је централизовани модел пружања услуга неприкладан потребама и условима јавног менаџмента. Стога су реформски напори усмерени на преношење

36) *Политика*, 2. април 2009.

овлашћења унутар јавних агенција и/или међу министарствима/одељењима и агенцијама која троше буџетска средства и/или између централне владе и нижих нивоа владе/тржишта и трећег сектора. Процес преношења овлашћења води се под претпоставком да је менаџерска флексибилност предуслов или бар допунска мера за дугорочну фискалну консолидацију. Овакво схватање подупиру три класична сета економских аргумената: прво, за многе услуге преношења овлашћења може да резултира бољим реаговањем на захтеве грађана, друго, информатичке предности повећавају административну ефикасност и треће, иновација је подржана на локаном нивоу. Преношењем овлашћења и стварањем унутрашњих тржишта у оквиру јавног сектора, класични концепт одговорности базиран на хијерархији и контроли уноса ресурса и самих процеса све чешће је неприкладан у „држави уговора и агенција". Један од приступа заснован је на покушају да се разјасне формулишу односи међу појединцима, организацијама јавног сектора и управним нивоима кроз тзв. Уговоре о резултатима. Ова врста квазиуговора су ствари споразуми између две стране јавног сектора где једна страна (главна или набављач) одреди ниво ресурса дат другој страни (потрошачкој или агенту) и тип, квантитет и квалитет резултата који треба да се постигну за одређено време. Уговори о резултатима не одређују детаљно употребу ресурса и процесе.

Основна улога ових уговора је да обезбеде децентрализованији јавни сектор са потенцијално другачијим оквиром одговорности. Где год постоји преношење овлашћења, постоји потенцијална потреба за уговорима о перформансама: између надлежног и запосленог, одељења за услуге подршке и основних управних одељења, између више организација јавног сектора, између извршене власти, као и између различитих хијерархијских нивоа унутар државне управе. Уговори о перформансама могу да се сматрају корисним средством за постизање филозофије и стила менаџмент орјентисаног ка резултатима и редовним евалуацијама у јавном сектору. Уговори о перформансама приморавају све стране да наведу циљеве, да их ревидирају, и да ступе у међусобне преговоре – што је најважније. У многим земљама расправља се да ли „правно необавезујући" уговори о перформансама могу и треба да постану правно спроводиви уговори. Још једно контроверзно питање је да ли увођење уговора о перформансама између две стране (често у вертикалном, хијерархијском, међусобном односу) производи но-

ву хијерархијску расподелу у јавном сектору што на крају води ка даљој (непожељној) фрагментацији.

На пример, показује се на примеру Србије да је смањење трошкова пословања и повећање профита јавних предузећа од „великог значаја за привреду и грађане Србије, јер у овим предузећима је више од 300.000 запослених, у њима се ствара 16,6 одсто прихода, она користе 45 процената укупног капитала, али и стварају више од трећине губитника привреде. По принципу великих бројева, чак и процентуално мале уштеде или профити у јавном сектору велики су добитак. Утицај на тај сегмент пословања може бити директнији кроз захтеве оснивача (државе) да предузећа доставе годишње планове и да се у зависности од испуњења тих планова доносе оцене о успешности менаџмента. Заиста крајње је време да се и ми запитамо колико је за успешност јавних предузећа неопходно да се њихови менаџери возе најскупљим аутомобилима, да имају неограничене трошкове мобилних телефона и отворене рачуне у најскупљим ресторанима. Ако је ово година штедње, онда највише треба да штеде они који имају привилегију да раде на државној имовини и добијају плате из буџета.“[37]

Код нас послује више од „500 јавних предузећа. Није ретко да чак и мале општине имају по шест-седам таквих предузећа. Градови Београд, Нови Сад, Ниш и други имају предузећа за сваку комуналну делатност, што можда може да се оправда разлозима специјализације, али не може да се не примети да она имају многе заједничке функције које би могле рационално да се обављају по принципу дељења трошкова. У свету нису ретки примери градских мултифункционалних колцентара, обједињеног фактурисања и наплате рачуна, заједничких правних служби, рентакар агенција општег типа, са возним парком од путничких до специјализованих возила. У малим општинама, микрокомунална предузећа треба да буду обједињена и рационализована, тако да с минимумом људи и опреме могу да обаве више функција. И у јавним набавкама могуће су многе уштеде. Јавна предузећа Србије набављају робу и услуге у вредности од више од 120 милијарди динара, што је две трећине укупног обима јавних набавки. Просек остварених уштеда је нижи од просека уштеде државних органа и установа. При томе, најмање уштеде остварене су у домену градских и општинских набавки. Предлог да саобједињено обављају неке од функција предузећа са-

37) На чему Србија може да уштеди: Ондрej Јашко: Јавни сектор: по принципу великих бројева, у: *Политика online*, 4. фебруар 2010.

свим је примерен и набавкама, јер увек је већа количина доводила до снижавања понуђене цене. У години у којој за већину сектора привреде приоритет није профит већ сам опстанак, за јавни сектор штедња је обавеза.“[38)]

Премијер Мирко Цветковић је 2. октобра 2009. године рекао да Србији предстоји реформа јавног сектора која не „подразумева само отпуштање људи већ подизање ефикасности. „Циљ да за четири до шест година добијемо ефикасан јавни сектор у свим сегментима и да он служи као пример другим земљама“, казао је Цветковић на потписивању Меморандума. Реформа ће, према његовим речима, бити подељена у више сегмената, реформу државне управе на централном нивоу и на локалном нивоу, јавних предузећа на централном нивоу и локалном нивоу. „Приводе се крају преговори и анализе реформе администрације на централном нивоу и јавних предузећа на локалном нивоу. Већи број разговора обављен је и с централама највећих синдиката“, навео је Цветковић. Амбасадор Велике Британије у Србији Стивен Водсворт је рекао да су добро функционисање институција и њихова ефикасност од кључног значаја за развој сваке земље, што је показало и искуство централно европских земаља. Директор за Европу и односе са донаторима у Одељењу британске владе за међународни развој Ентони Смит рекао је да се не ради о великим финансијским средствима које ће Србија добити, али да ће права вредност те помоћи бити велика јер ће имати резултате који ће утицати на милионе људи. Према његовим речима, за реформу јавног сектора потребна је подршка Европске комисије, али и домаћег цивилног друштва. Генерална секретарка Владе Србије Тамара Стојчевић рекла је да је један од циљева реформе да се створи ефикасан систем који решава проблеме грађана, а не систем који се бави собом.“[39)] На пример, у јавном сектору Хрватске, укључујући и локалну самоуправу и јавна предузећа, ради око 387.000 грађана или 8,7 одсто укупног становништва Хрватске. Хрватска је по томе једна од најбирократизованијих земаља у Европи, будући да је сваки 11 Хрват запослен у јавном сектору. У Немачкој, тај сектор запошљава само 5,5 одсто становништва.

6) Децентрализација кадровског система значи да слично флексибилности буџетирања, преношење овлашћења у кадровском систему, обухвата неколико могућности кад је реч о елемен-

38) Исто

39) file://H:\New Folder\Donacija Velike Britanije za reformu javnog sektora emportal E…

тима и степену флексибилизације. Много пажње је посвећивано одређивању плата, али флексибилност управљања кадровима може да подразумева многе друге елементе као што су: систем класификације послова; мобилност; процедуре запошљавања и услови на радном месту.

Изузев Новог Зеланда и Велике Британије који су постигли висок ниво децентрализације, остале земље OECD-а су примениле ограниченији приступ у, рецимо, флексибилности система плата. Међутим, у свим земљама чланицама OECD-а остала је значајна улога централних одељења/органа за менаџмент људским ресурсима. Чак и у онима, које су усвојиле радикалне промене у платном систему јавне управе (као, на пример Нови Зеланд и Аустралија) јавила се потреба за надзором и обезбеђивањем заједничких етичких стандарда у јавним услугама које се и даље врше централизовано. Међутим, у свим земљама које су развиле менаџмент људским ресурсима, равнотежа између контроле и флексибилности још увек није постигнута. Многе владе се још труде да задрже контролу над укупним јавним трошковима за плате. Присутна је идеја да централизован систем одређивања плата у јавном сектору, у односу на децентрализованије, олакшава контролу цене рада.

Министарка финансија Диана Драгутиновић каже за „Блиц“ да на седници Владе неће дићи руку како би аминовала евентуално повећање плата запосленима у јавном сектору. Министарка наводи да је то мимо планираног буџета и договора са ММФ. После мање од месец дана од усвајања новог буџета, ми тражимо да се он мења. Ако би се повећале плате сада целом јавном сектору, дефицит би морао бити много већи него што је планирано, а ми то не можемо да издржимо. Ја сигурно нећу гласати за такву одлуку, јер су захтеви неозбиљни и мимо свих планова – наводи министарка. Драгутиновићева додаје да ЕПС до сада није добијао субвенције из буџета и претпоставља да су повећање плата планирали на основу поскупљења струје од 10 одсто.“[40)]

Економски аналитичар Мирослав Здравковић подсетио је 15. јануара 2010. године, да је „увек био најисплативије радити, бити у тим предузећима: Ако је једна трећина запослених неких 600.000 у јавном сектору, две трећине у приватном, а при том је исти фонд

40) *Blic Online*: „Цео јавни сектор хоће веће плате: Драгутиновић: Нећу гласати за веће плате“, 4. фебруар 2010.

зараде, значи радници имају у јавном сектору двоструко већу плату за исти степен квалификације у односу на приватни сектор.“[41)]

Новија истраживања показују да јавни сектор Србије није успео да избалансира два конфликтна циља у прошлости друштвени, као јавна предузећа, и сопствени тржишни, као предузећа која пружају услуге. Напротив, пословање јавних предузећа представљало је перманентну претњу макроекономској и социјалној стабилности државе. Јавни сектор као целина која обухвата државну администрацију, јавне службе (здравство, образовање, одбрана, безбедност, социјална мрежа, култура, спортска јавна мрежа и друго), социјалне фондове (обавезно здравство, социјални сектор, јавна држава и јавно комунална предузећа), регулаторна тела, локалну управу и администрацију, државну имовину и систем управљања државном имовином, као и систем управљања градским грађевинским земљиштем и градском рентом, није досадашњим процесом приватизације и реформи готово ни додирнут, не рачунајући реформу фискалних инструмената усвајањем одређених стандарда и прописа ЕУ у јавним сервисима и парцијалне рационализације у тим сервисима. Реформа јавног сектора подразумева сагледавање целине приоритета и повезаних захтева у различитом или у истом систему јавног сектора“.[42)]

Овај рад показује значај јавног сектора у свеобухватној реформи политичког система, односно друштва. Исто тако, без реформи јавног сектора нека дубља реформа јавне управе што показују и покушаји реформе државне управе 2009. године није могућ у догледно време.

Dragan Subotic

PUBLIC MANAGEMENT AND MODERNIZATION OF PUBLIC SECTOR IN SERBIA

Summary

Author wrote on a notion of public management and necessity for a reform of public sector in political system of Serbia. The author defined basic notions of new public management, public welfare, public finances, public service departments, public service and public administration and on the basis of them the author defined dynamic-developmental and functional models of the reform of public

41) Исто, Б92-Блиц-Вести: „Цео јавни сектор хоће веће плате“

42) Др Миладин Ковачевић, др Владимир Вучковић: “Будући развој, реформа јавног сектора и конкурентност српске привреде“, htp:/www.fimc.edu.rs/uploaded/vesti/TNK.pdf.

sector. In the paper the author supports an entrepreneurship-profitable model of functioning of public sector making influence on a nature, character and functioning of political system of Serbia, that would consequently in a great deal determine functioning of political institutions in society. In addition to it, the author defined a profile of public manager, structures and mutual relations within the system of public management, as well as four new principles of functioning of new public management. In the same line, taking into consideration current world financial crisis, the author presented some examples from current practice in functioning of public sector in Serbia.

Key Words: public management, Serbia, political system, reform of public sector

ЛИТЕРАТУРА

- 1. Стјепановић, Никола: *Управно право*, Београд, 1982.
- 2. Schroeder, Richard G.: *Управљање производњом, одлучивање у функцији производње*, свеучилиште Minnesote, Zagreb, 1990.
- 3. Костадиновић С., Рачић М., Љубојевић Г.: *Пословно право*, ГрафоЖИГ, Београд, 2002.
- 4. Поповић С., Марковић Б., Петровић М., *Управно право*, Београд, 1995.
- 5. Ристић, Жарко: *Јавни сектор*, Београд, 2008.
- 6. Ристић, Жарко, Комазец, Слободан, Ковач, Јово: *Економика јавног сектора*, Београд, 1992.
- 7. Ристић, Жарко, Јовановић, Душан: *Корпоративни фискални системи: (јавни сектор, порески систем и буџетска политика)*, Београд, 1992.
- 8. Ристић, Жарко, Радовановић, Доброслав, *Јавни сектор*, Београд, 2008.
- 9. Ристић, Жарко, Грозданић, Ермина, Дамљановић, Предраг: *Социјална економија и јавни менаџмент*, Београд, 2008.
- 8. Група аутора: *Јавни сектор и његов значај*, Београд, 2009.
- 9. Група аутора: *Евалуација јавних политика: теорија и пракса*, Београд, 2005.
- 10. Ђорђевић, Снежана: *Анализа јавних политика*, Београд, 2009.
- 11. Ђорђевић, Снежана: *Власти у акцији - свет јавних услуга*, Београд, 2008.
- 12. Дамјановић, Предраг, Ристић, Жарко: *Јавни менаџмент и јавни маркетинг*, Београд, 2007.
- 13. Костадиновић, Светлана: *Управљање јавним сектором*, Београд, 2008.

- 14. Harvey, Brooks, Zielman, Zance: *Public private partnership: new opportunities orm meating socialneeds*, Combridge, 1984.
- 15. Weidenbaum, Murray Z.: *The modern public sector, new woys of doing the goverment's bussiness*, New York, 1969.
- 16. Kotler Filip, Lee Nancy: *Marketing u javnom sektoru, put do boljeg izvršenja,* Beograd, 2008.

Овај рад је примљен 26. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
321.01(497.11)

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 103-120.

Владан Станковић
Институт за политичке студије у Београду

ИНТЕГРАЦИОНО ПОЉЕ ПОЛИТИЧКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА – ПРИМЕР СРБИЈЕ –

Сажетак

Циљ овога рада је да укаже на домашаје, значај и примену интеграционог поља политичког легитимитета у политичком животу Србије. Аутор је пришао предмету истраживања из неколико методских углова. Најпре је дефинисао предметно подручје бављења користећи најшире схваћену методу анализе садржаја. Потом је у другом делу рада користио низ метода базираних на: упоредном методу, методу индукције и синтетичком методу. На овај начин остварен је јасан увид у предмет истраживања. Истовремено, аутор је истраживао предмет у пољу примењене политике покушавајући да укаже на основне смернице и правилности испитиваног као реалног политичког феномена.

Кључне речи: интеграционо поље, политички легитимитет, државни разлог

У политичкој и правној теорији, нарочито у теорији државе, значајно место заузима питање политичког легитимитета које се доживљава као својеврсно интеграционо поље унутар кога се спроводи државна политика од општег значаја. Ово поље, које изискује најшире схваћени политички консензус (свих или највећег броја политичких субјеката), представља својеврстан тип мњења о кључним државним питањима.[1)]

1) Европским народима ово питање је познато од времена Римске републике. Његов узор, преко домината, остварен је у византијском државном праву. Од тада је интеграционо поље политичког легитимитета синоним за мњење о најопортунијем политичком курсу који у државотворним пословима ваља заузети, а које ствара онај ко је у стању да то учини. (Видети више у: Х. Г. Бек, *Византијски миленијум*, Clio – Глас српски, Београд – Бања Лука, 1998, стр. 46: "*Res publica* је интеграционо поље унутар којег се владалац

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Када је реч о политичком легитимитету у свом општем значењу, тада ваља истаћи да је ова тема у политичкој и правној теорији већ поприлично обрађена.[2)] Питање легитимитета владавине и власти, старо је колико и истраживања о политици и држави. Ипак, тананијим питањима политичког легитимитета какво је оно у вези са интеграционим пољем, или пак питањима државног разлога, бавио се тек покоји домаћи аутор.[3)] Оно чега засигурно нема у вези ове теме јесте обрада предмета истраживања на примерима примењене политике. Питањем државног разлога или интеграционог поља се понеко (можда) још и бавио, али осврtом ове теме на политичку праксу у Србији, засигурно још нико није. Одатле и проистиче значај овог рада, који ће представљати први, нешто озбиљнији покушај, да се овој теми приђе на такав начин.

2. ТЕОРИЈСКО ДЕФИНИСАЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА

Да бисмо добили одговор на питање шта је то интеграционо поље политичког легитимитета, морамо најпре размотрити теоријску позадину овог питања.

Основе интеграционог поља политичког легитимитета проналазимо већ у класичном наслеђу римске државне мисли. Још код Тита Ливија држава није само пуко мноштво, надмоћна сила која држи на окупу, већ и својеврсна заједница. Овакво тумачење настоји да суптилизује нужду силе у културу саглашавања са ауторитетом заједнице. "Зато је по Титу Ливију неопходно да држава ојача унутрашњом слогом (*concordia*) односно оном врстом емоционалног поистовећења грађана с државом које је претвара у заједницу, или како би то Берк рекао, ортаклук умрлих, живих и још нерођених. У противном, без овакве унутрашње слоге држава не може бити дугог века. То су добро знали и римски непријатељи Етрурци, чији су прваци говорили: *Римска моћ ће бити вечита, ако је не*

мора потврдити као интеграциони фактор." Слично и: Ibidem, стр. 48: "Док траје консензус бирача, византијски цар има скоро неограничену слободу кретања унутар датог му интеграционог поља да би осигурао јединство Царства.")

2) Теоријском обрадом политичког легитимитета, од домаћих савременика, бавили су се како политиколози, тако и правници. У новије време међу политиколозима професори: Војислав Становчић и Милан Подунавац, а од правника професори: Коста Чавошки, Данило Баста и Будимир Кошутић.

3) Од савремених, домаћих аутора понајвише професор Чавошки и професор Становчић.

сломе унутрашњи нереди."[4] Када расправља о појавним облицима државног разлога италијански ренесансни теоретичар државе Ђовани Ботеро (*Giovanni Botero*) се дотиче, између осталог, и интеграционог поља износећи тврдњу да је то оно што ваља сачувати и одржавати како би заједница напредовала у правди, миру, благостању и изобиљу.[5] Тако интеграционо поље политичког легитимитета постаје својеврстан скуп идеја, а државни разлог знање о средствима (или сама вештина) "којим се господство: успоставља, одржава и проширује."[6] Ово већ наговештава, истина данас не тако популарно становиште међу легалистима, према коме је интеграционо поље политичког легитимитета "пристанак који се организује".[7] За Николу Макијавелија (*Niccolò Machiavelli*) интеграционо поље оличено је у некој врсти врлине преживљавања – витализма, животне снаге "којом се ствара и одржава држава, односно надмоћна власт која је њена суштина. Другим речима, управљаче државе нужда принуди да се боре за увећање њене територијалне моћи чак и ако они сами то не буду хтели."[8] На овај начин Макијавели успоставља "логику захтева да се реалистички следи политика моћи."[9] Ова ће се идеја обнављати периодично у теорији државе (и права), а најзвучније кроз школу немачког романтизма, која ће бити потпуно у сагласју са Хегеловом тезом према којој је држава "стваралац историје", стога је она и творац легитимитета – јер га производи, ствара.[10] Тек са створеним легитимитетом који настоји да синерги-

4) К. Чавошки: *Увод у право – основни појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1995, стр. 104.

5) G. Botero: *Ragione di stato*, Introduzione Carlo Morandi, Bologna, 1930, p.381-382: " Resta solo che avendo condotto la nostra città a quella grandezza che ci concede la condizione del sito, e le altre circostanze da noi commemorate di sopra, si attenda a conservarla e a mantenarla: al che giova la giustizia, la pace, e l'abondanza: perchè la giustizia assicura ogniuno del suo: con la pace fiorisce l'agricoltura, i traffichi e le altri: con l'abbondanza de' cibi si facilita il sostegno della vita: e nissuna cosa tien piú allegro il popolo che il buon mercato del pane. Tutte quelle cose finalmente, le quali cagionano la grandezza, sono anche atte a conservarla: perchè le cause della produzione della cose e della conservazione loro sono l'istesse."

6) К. Чавошки: *Увод у право – основни појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1995, стр. 135.

7) M. Podunavac: *Politički legitimitet*, Rad, Beograd, 1988, str. 78: "Vladavina uz pristanak onih nad kojima se vlada – ali pristanak koji se organizuje, a ne generičnim i evazivnim kakav se ispoljava u momentu izbora."

8) К. Чавошки: *Увод у право – основни појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1995, стр. 133.

9) В. Становчић: *Моћ и легитимност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 42.

10) F. Chatelet, O. Duhamel, E. Pisier: "Hegel", *Dictionnaire des œuevres politiques*: 305-319, Présses Universitaires de France, 1986, p.306-307: "Dès lors, si la science de l'Etat est un application à la réalité politique du Savoir philosophique, le fait de l'Etat moderne en gesta-

зује око себе све политичке чиниоце у једном друштву и то око скупа идеја и политичких концепата које се намећу као државни разлог, тек тада долази до коначне легитимизације у којој сила израста у власт, а власт ураста у легитимитет.[11] Међутим, интеграционо поље политичког легитимитета није свака врста легитимизирајуће власти, па чак ни она која поседује фолклорне знакове и симболе моћи, који према Мериаму (*Charles Merriam*), треба да "задиве и омаме",[12] већ она која представља скуп идеја, доктрина и циљева ка којима државни разлог треба да тежи.[13] Тако моћ постаје "укорењена у емоцијама, усађена у осећањима и наканама, у моралу, у мудрим изрекама, у облицима рационализације међу вишим нивоима културних група."[14]

3. РАДНО ДЕФИНИСАЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА

На основу свега изложеног да се закључити:

– политички легитимитет представља валидност владајућег режима.[15] У данашња времена ова се валидност исказује прећутном вољом свих да поштују изречену вољу (заинтересоване) већине.

– државни разлог је знање о средствима којима се једна заједница држи на окупу, како би опстала, или како би се очувала и увећала своју моћ.

– интеграционо поље политичког легитимитета је сама садржина државног разлога, састављена од: идеја, за-

tion – que cette science a pour présupposé – constitue la condition historique, contingente, prodiut par l'histoire, sans laquelle la réalisation du Savoir absolu ne serait pas pensable, sans laquelle l'hégélianisme n'existerait pas..."

11) Ово је тзв. *д'Антреево* разликовање. (Видети у: К. Чавошки, *Увод у право – основни појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1995, стр. 107)

12) Чикашки политиколог Чарлс Мериам (*Charles E. Merriam*) суптилизује питање легитимитета правећи разлику између: скупова идеја којима свака власт себе не само оправдава већ и наводи да у њен легитимитет други верују (*credenda*), од знакова и симбола фолклорне моћи који задивљују и омамљују, и који представљају израженији степен интериоризације (*miranda*). (Видети детаљније у: Ch. Merriam, *Political Power*, Mc Graw Hill, New York-London, 1934)

13) H. D. Lasswell: *The future of political science*, Aldine Transaction, 2005, p. 52-53.

14) В. Становчић: *Моћ и легитимност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 26.

15) *http://sr.wikipedia.org/sr-el/Легитимитет*

мисли, концепата и стратегија којима се настоји очувати све оно што се дâ обележити државним разлогом.[16)]

Ваља нагласити да *национални интерес* иако веома сродан појму интеграционог поља политичког легитимитета, ипак задржава извесну разлику спрам њега. Наиме, он се превасходно тиче мреже најосновнијих националних питања која могу имати општедруштвени, историјски и културни значај по нацију, али се не мора обавезно односити и на државотворна питања једне нације, пошто нација може превазилазити државу (баш као и држава нацију). Са друге стране налази се *држава масе* као знатно шири појам који представља свеобухватну пенетрацију државног организма у друштвени простор.[17)]

Овде, дакле, неће бити речи о *државном разлогу* – јер је он мање-више јединствен за све државе овога света; нити ће бити расправе о *националном интересу* – јер он, у исто време, и надилази у конкретном случају једну државу и преуско описује предмет истраживања. Још мање ће бити речи о: појму *политичког легитимитета* – јер је он исувише општ; али ни о *држави масе* – која превазилази предмет интересовања. Овде ће бити речи о месту интеграционог поља политичког легитимитета на пољу примењене политике – у политичком животу Србије.

4. ИНТЕГРАЦИОНО ПОЉЕ ПОЛИТИЧКОГ ЛЕГИТИМИТЕТА У ПРИМЕЊЕНОЈ ПОЛИТИЦИ – ПРИМЕР СРБИЈЕ –

Интеграционо поље политичког легитимитета у савременом политичком животу Србије у последњих двадесет година вишестраначког политичког живота прошло је неколико значајних фаза.

16) Неке дефиниције државног разлога не праве разлику између државног разлога и интеграционог поља политичког легитимитета. Тако се у италијанској политичкој теорији државни разлог поистовећује са интеграционим пољем политичког легитимитета и своди на национални интерес. Отуда се овде државни разлог прешироко тумачи, као: "скуп циљева и амбиција једне државе на економском, војном или културном пољу." (*http://it.wikipedia.org/wiki/Ragion_di_Stato*: "La ragion di Stato, detta anche interesse nazionale, è l'insieme degli obiettivi e delle ambizioni di un paese in campo economico, militare o culturale.")

17) Држава масе дефинише се као "окупираност читавог државног живота државном интервенцијом". (Видети више у: С. Лилић, *Схватања Слободана Јовановића о тзв. држави масе*, сепарат Правног факултета, Београд, 1991)

Прву фазу обележава период посткомунистичке владавине социјалистичког аутократе Слободана Милошевића који је настојао да интеграционо поље постави на неколико важних стубова политике, дајући му свеопшти легитимитет. Притиснут таласом вишепартизма и напуштања социјализма који је запљуснуо земље Источног блока и републике-чланице СФРЈ, Милошевићев режим је прихватио основне постулате вишепартијског политичког система и тржишне привреде. Међутим, ово начелно прихватање није било искрено, па тиме ни безрезервно, јер је било изнуђено као нека врста одступнице. У новонасталој ситуацији вишепартијски систем се манифестовао у свом легитимном облику: формално је постојало мноштво политичких странака; а неке од њих су ушле и у парламент. Међутим, стварна позиција вишепартијског живота у Србији била је тако обликована да је заправо постојао фингирани вишепартизам, и да је све најважније полуге власти држао Слободан Милошевић и његова Социјалистичка партија Србије (СПС).[18] Ова моћна партија, произашла из утробе још моћнијег Савеза комуниста Србије (СКС), наследила је његово чланство, инфраструктуру, новац, некретнине... На првим вишепартијским изборима преобучени СКС са новим именом СПС освојио је готово 4/5 мандата у Народној скупштини Републике Србије. Сама СПС је за једно од најважнијих начела свог политичког програма (то је начело постало и саставни део Устава Републике Србије из 1990. године) истакла мешовити облик својине, искључивши тако фаворизовање приватног власништва. Уз ово били су предвиђени и извесни инструменти ограничења тржишта и промовисања вредности социјалне државе као државе благостања.

Слободан Милошевић је наставио неометано да влада, а само би повремено његову позицију угрожавали ванинституционални покушаји опозиције да доведу у питање у почетку чак не ни сам легитимитет његове власти колико нестручност владе коју је сам састављао. Оно што је представљало радикалан отклон од вишедеценијске политике бившег СКС била је одбрана највиталнијих интереса српског народа ван граница Србије.[19] Заплашени могућ-

18) С. Антонић: "Парламентаризам у Србији после 2000-те године", *Социолошки преглед*, бр. 3-4/03: 209–224, Београд, 2003, стр. 210.

19) Истина ово питање су покренули још у доба једнопартизма интелектуалци који ће касније прећи уз Милошевићев СПС, као што је академик Михајло Марковић. И сам члан Савеза комуниста, и декларисани левичар, он ће још 1986. године изаћи са ставом, који је касније постао базични програм решавања српског националног питања у Југославији: "Национална неравноправност је исто толико неподношљива у другој

ношћу да би СПС могла да остане на брисаном простору када је реч о одбрани основних националних интереса, Милошевићева инфраструктура је помогла у формирању Српске радикалне странке (СРС), која је промовисана у странку деснице и непоколебљивог заштитника угроженог српског народа преко Дрине. Милошевић је овим маневарским потезом желео да постигне два ефекта. Први, да омогући стабилност интеграционом пољу политичког легитимитета који је сада уз: вишепартизам и ограничену тржишну економију, добио још један битан угаони камен – а то је заштита интереса српског народа у ратом захваћеним подручјима бивше заједничке државе. И друго, да радикалну странку користи као ударну песницу против непослушне опозиције. Оваква опозиција је упорно одбијала да уђе у орбиту интеграционог поља политичког легитимитета коју је створио Милошевић, доводећи на тај начин читав поредак у питање. У погледу вођења спољне политике, условљене новим геополитичким размештајем, Милошевићева политика је због читавог стицаја ненаклоњених околности показивала највише рањивих обележја. Најважније се тицало односа Србије и њеног природног савезника Руске федерације. Природно савезништво и заштитништво Русије није било изводљиво из неколико разлога, од којих су два била пресудна. Први, јер је Милошевић по сваку цену настојао да пружи подршку руским *силовицима* окупљеним око генерала Јазова, директног – не само конкурента председника Русије – већ и системског противника новог руског режима. Други разлог био је тај што је политика Бориса Јељцина по питању српског народа била неискрена и склона нагодбама са САД и њеним атлантским савезницима. Однос званичног Београда и званичне Москве био је толико лош да је вегетирао. Када је реч о западним силама тада ваља истаћи да је почетна ненаклоњеност Немачке (која је признала сецесију Словеније и Хрватске), временом добила присталице и у САД и Британији, а у нешто мањем обиму и у Француској (са којом је Србија гајила традиционалну наклоност у међународним односима). Овај ће се збирни анимозитет сабрати већ у току агресије НАТО-а на Републику Српску почетком 1995, да би пун замах задобио агресијом НАТО-а на СР Југославију марта 1999. године. Непријатељски однос западних сила према Милошевићевој по-

Југославији као што је била у првој. Југославија не може опстати на принципу слабе, подељене и понижене Србије." (цитат из: М. Суботић, "Интелектуалци и српско питање 1990. године", *Политичка ревија*, 5/06:487-506, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 490)

литици, која је представљала зачетак антиглобалистичке борбе за мултиполарни свет, завршена је припремом и извођењем револуционарног пуча, којим је Слободан Милошевић збачен са власти. На његово место долазе кооперативне власти које желе да сарађују са западним силама. Оне исказују намеру да кормило Србије пуним једрима усмере ка евроатлантским интеграцијама.

Када је реч о опозицији ваља истаћи да је и она настојала да наметне своје интеграционо поље легитимитета. Оно је садржало један нови-стари вредносни систем, који је на врху пирамиде творио замишљено интеграционо поље око кога би требале да се окупе све снаге у друштву: демократски вишепартијски плурализам, тржишна економија и заштита приватног власништва – биле су основне вредности око којих је постојао консензус. Остале тачке неког будућег поља легитимитета унутар опозиције нису биле усаглашене (републиканизам – монархизам, модернизам – конзервативизам, либерализам – социјалдемократија).[20] Ипак је ово интеграционо поље било тек само потенцијално и посве слабашно. Уз то су политичке странке на сопствене начине тумачиле нека од горућих питања. Једно од кључних био је однос према положају прекодринских Срба, па се ту опозиција често делила. Друга таква подела тицала се односа према агресији НАТО-а из 1999. године. Трећа се свакако тицала путева и начина разрешења драме са аутократском владавином Слободана Милошевића. Како год било опозиционе странке су углавном више-мање стајале на становишту: консолидације Србије и њене државности, вишепартијске демократије, тржишне (*laissez faire*) економије, заштите приватне својине, уласка у Европску Унију. Пред петооктобарске промене консензус није постојао у погледу уласка у НАТО савез, али је већина чланица опозиционог конгломерата странака (ДОС) заговарала и тај циљ.

Након 5. октобра 2000. године дошло је до уклањања аутократске власти једног човека, једне породице и једне

20) М. Јовановић: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 79: "Чак ако оставимо по страни програмске, политичке разлике и лидерске сујете – у коалицији су биле формално декларисане конзервативне и демократске странке, монархистичке и републиканске, левичарске и десничарске – било је јасно да функционисање владе у таквим околностима неће моћи да се одржава само на полету рушења предходног режима и освајања власти."

партије.[21] Нестао је симуловани вишепартизам. Убедљивом већином након децембарских избора 2000. године на власт је дошао конгломерат од 18 странака окупљен у Демокртаску опозицију Србије (ДОС).[22] У почетку одлуке се доношене на председништву ДОС-а који је представљао неку врсту једнокоалиционог револуционарног пленума (политбироа). Па иако су на председништву ДОС-а доношене све кључне одлуке по земљу, врло брзо је дошло до разлаза између две најважније фигуре на политичкој сцени Србије: председника СРЈ Војислава Коштунице и премијера Србије Зорана Ђинђића. Од тада почиње безпоштедна борба председника и премијера која траје до убиства Зорана Ђинђића марта 2003. године. Тај сукоб био је базичан по питању наметања новог политичког легитимитета интеграционог поља.[23] Борба око интеграционог поља била је рововска и представљала је сукоб заступника "нове или друге Србије", који су били присталице радикалних реформи (а земљу видели као малу демократску заједницу свих њених грађана интегрисану у структуре ЕУ и НАТО-а), и присташе "старе или прве Србије" који су били за поступне и обазриве реформе (за системски приступ у решавању проблема, за приступање Европској унији, али и резервисани према уласку земље у НАТО).[24] Премијер Ђинђић настојао је да ефективну власт и место премијера искористи не само за убрзане реформе друштва које су водиле у приватизацију и увођење веће конкурентности, у смањење јавне управе (војска, полиција, администрација) и отварању земље

21) М. Суботић: "Владавина ДОС: од петоокотобарске револуције до распада коалиције", *Политичка ревија*, 2-4/07: 435-460, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 444: "Нико према овом датуму не може остати равнодушан: за једне је то преломна тачка, револуционарни раскид с комунизмом и ауторитарним режимом, отварање према свету и хватање прикључка с европским демократским вредностима, а за друге срамни датум у српској историји у којем су победу однели издајници и слуге западних сила."

22) "Ови избори нису по први пут довели до формирања коалиционе владе, али по први пут владу су чинили представници чак 18 политичких партија и различитих организација." (М. Јовановић: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 79)

23) В. Станковић: "Партократија међу демократским институцијама Републике Србије", *Политичка ревија*, бр.3/09:17-26, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 20.

24) "Војислав Коштуница је заговарао став *еквидистанце* према Милошевићу и НАТО пакту..." (М. Суботић: "Владавина ДОС: од петокотобарске револуције до распада коалиције", *Политичка ревија*, 2-4/07: 435-460, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 440)

према западним инвестицијама, већ и да изврши радикалан отклон од бивше политичке гарнитуре спровођењем лустрације. Лустрација је у свом блажем виду имала за циљ не само избацивање "странака старог режима" (СПС-СРС) из сваке комбинаторике за учешће у било каквој власти већ и изгон из интеграционог поља политичког легитимитета.[25] За разлику од њега председник Коштуница заговарао је опрезне реформе и инсистирао на националном помирењу које би амнестирало припаднике старог режима, уколико се нису огрешили о закон.[26] Овај сукоб биће коначно завршен падом владе Зорана Живковића, непуне две године након убиства Зорана Ђинђића.

Формирањем владе Војислава Коштунице долази до остваривања замисли о измирењу присталица Слободана Милошевића и делова ДОС-а. Мањинску владу тада је подржао СПС. Формира се тзв. *Мањински пакт* Коштуница – Дачић. Овим интеграционим споразумом Коштуница је настојао да прошири политички легитимитет и на припаднике старог режима, и да тако маневарским потезом Ђинђићеве следбенике истисне према маргини политичког спектра. Када је реч о реформама, Војислав Коштуница се упустио у спровођење базичних реформи на обазрив начин. Он је настојао да спроводи политику заштите српског народа у Републици Српској (БиХ), свесрдно се залагао за очување заједничког државног крова Србије и Црне Горе, и очување интегритета Србије у погледу јужне покрајине (КиМ). Коштуничин легализам који је прокламован као главно политичко начело међутим биће дерогиран корупционашким аферама и дивљом приватизацијом која је настављена још из времена Ђинђићевог кабинета (тзв. *Влаховићева приватизација*). У основи Коштуничин кабинет је поред доследне националне политике, спроводио либералну политику. Она је имала за

25) Ево шта на тему СРС пише Дијана Вукомановић: "Реално је очекивати да ће због њеног великог изборног потенцијала, као и због њеног идеолошког екстремизма коалициони потенцијал бити минимизиран до крајњих граница, а СРС бити континуирано искључена из партиципације у владајућим коалицијама. Овом тренду доприноси и сама СРС, позицирајући се као антисистемска партија." (Д. Вукомановић: "Динамика партијског система Србије", *Српска политичка мисао*, бр. 1-2/05:29-52, Институт за политичке студије, Београд, 2005, стр. 47)

26) "Коштуницином заслугом, 7. октобра образована је нова власт, не као наставак насилног 5. октобра, већ као резултат мирног 24. септембра. Старе установе поретка наставиле су да раде, само што су сада почеле да се попуњавају у складу са изборним исходом од 24. септембра." (С. Антонић: "Парламентаризам у Србији после 2000-те године", *Социолошки преглед*, бр. 3-4/03: 209–224, Београд, 2003, стр. 213)

циљ довршетак приватизације, успостављање тржишних механизама и привлачење страних директних инвестиција. Ово је за последицу имало додатно класно раслојавање и преливање готово целокупног друштвеног богатства у посед омалене групе веома моћних привредних плутократа (тзв. *тајкуна*) који нису имали превелики интерес да инвестирају и упошљавају масе незапослених, већ само да сачувају стечене позиције, и да се, евентуално, домогну нове имовине. Тако долази до завршне спреге економске и политичке моћи и тзв. *тајкунизације друштва*. На нижим нивоима моћи по први пут биће видљивија спрега криминала са политичким утицајем бирократског апарата. Истовремено, када је реч о интеграционом пољу политичког легитимитета, долази до новог консензуирања главних политичких актера у Србији, који доводи до стварања *Уставног пакта*. Тако је остварено прво широко интеграционо поље политичког легитимитета, којим су Коштуница, Тадић и Николић омогућили изгласавање Митровданског устава 2006. године. На мах се стекао утисак да се поредак коначно стабилизовао, јер су сви најважнији политички субјекти система прихватили интеграционо поље.

Па и поред оствареног интеграционог поља којим је постигнут шири легитимитет, Коштуничина влада је пала – истина не услед унутрашњег нерасположења народа лошим животним стандардом, већ због спољних фактора. Признање независности Косова и Метохије од стране западних сила и њених сателита угрозило је интеграционо поље политичког легитимитета, јер је довело до концепцијског ракола око стратегије борбе за јужну српску покрајину. Наиме, докле год су западне силе поштовале Резолуцију 1244 (према коме је КиМ био неотуђиви део Републике Србије, под управом Уједињених нација) Војислав Коштуница и његова странка исказивали су спремност да приступе интеграционим токовима са Европском унијом, и нису се јасно противили чланству у Северноатлантском пакту. Међутим, када су се појавиле индиције које су указивале на могућност признања "прве НАТО државе у свету", Коштуница се окреће војно-техничкој неутралности и окреће интеграционо поље политичког легитимитета ка преиспитивању односа са Европском унијом уколико она доводи у питање територијални интегритет Републике Србије. Убрзо је дошло до признања независности Косова од стране најмоћнијих држава Запада, што није могло да не остави одјека и на унутрашњополитичкој сцени.

Већ пре тих избора незадовољство народа лошим стандардом, незапошљеношћу и корупцијом, довело је до тога да је Србија тонула у видљиве поделе бирачког тела које су поларизоване око председника Тадића и главног опозиционог опонента Николића.[27] Пошто Војислав Коштуница није успео да формира владу са опозиционим странкама СРС и СПС, иако је за то имао већину, посегао је за јединим могућим решењем – расписивањем превремених парламентарних избора. Током изборне кампање поново су дефинисана два супростављена поља политичког интегрализма, која су се међусобно искључивала. Један приступ (народњаци, социјалисти и радикали) настојао је да по питању Европске уније ствари изнесе на чистину и да постави питање Косова и Метохије као претходног питање пре било каквог започињања преговора о придруживању. Друга групација странака (већински окупљена око коалиције *За европску Србију* Бориса Тадића) исказала је спремност да настави борбу за Косово и Метохију не разјашњавајући статус јужне српске покрајине изговором да се борба за та два циља мора водити одвојеним колосецима.[28] Изборни исход показао је веома тесан резултат. Коалиција народњака, радикала и социјалиста могла је да формира већину. Међутим, притисак спољног фактора и ненаклоњеност најважнијих средстава информисања који заговарају само један политички курс – онај евроатлантски,[29] довели су до "прелетања" социјалиста у табор "тадићеваца".[30] Тако су социјалисти из-

27) Ево како о политичкој и социјалној поларизацији у Србији још 2006. године пише Драган Петровић: "Демократе (ДС) имају упориште у заговорницима брзих реформи и оним слојевима друштва који себе не доживљавају губитницима у транзицији, док је са присталицама СРС махом обрнут случај и ова странка има претежну подршку међу нижим и средњим социјалним слојевима." (Д. Петровић: "Српско друштво и политичке странке – време транзиције 2000-2006", *Политичка ревија*, 1-2/06:89-104, Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 96)

28) М. Кнежевић: *Жамор кризе*, Београд, 2008, стр. 16: "У време друге владе Војислава Коштунице спровођена је политика по начелу: *Косово, па Европа*. Распадом кохабитације ДСС-а и ДС-а и почетком монодемократије (демократије ДС-а), та политика је одбачена у име девизе: *И Европа и Косово*, а у ствари: *Европа, па Косово*. Редослед је дакле темељно измењен."

29) М. Вукашиновић: *Тренутак истине*, Елементи, Београд, 2006, стр. 80: "Наводно слободни медији, који су претежно у рукама странаца, производе афере којима се политичари у транзиционим друштвима стално уцењују и подсећају на обавезу да буду послушни према иностранству, првенствено према САД."

30) "Елита из наше парламентарне опозиције, у основи, остаје у оквирима мишљења и понашања елите из владајућег естаблишмента. Можда и у страху да их еврореформски медији не оптуже као *мрачњаке* који нас враћају у *деведесете*, политички лидери опозиције се не усуђују да формулишу јасну друштвену алтернативу погубној спрези бриселске бирократије, транснационалних капиталиста и домаће компрадорске елите. Наша опозиција, барем према њиховим званичним документима, још увек остаје заро-

играли своја основна предизборна обећања, али и очекивања свога бирачког тела, у замену за корективну улогу у новој влади, где ће изгарати у борби за останак КиМ у саставу Србије и очување војно-безбедносне неутралности.

Коалициони пакт Тадић-Дачић подразумевао је формирање једне изразито хетерогене владе у којој има заступника свих идеологија и готово свих политичких опција. Њих у основи окупља предизборно зацртана политика Бориса Тадића, којој је СПС морао да се приклони. Међутим, и Тадићева политика доживела је видне промене. Оне су уочљиве склапањем *Системског пакта* Тадића и Николића који представља први озбиљан покушај да се озбиљне и дубоке поделе, настале током слабљења владавине народњачке коалиције око Војислава Коштунице превазиђу. Ваља напоменути да је подела на "демократску" и "радикалску" Србију добитника у губитника транзиције указивала на несносни раскол са несагледивим последицама по српско друштво.[31)] Тадић је отворено преузео део идеја радикалског председничког кандидата, али је и Николић, пактирајући са Тадићем, одвлачио СРС у простор системске странке десног центра. Радикалски "вођа у земљи" непрестано је покајнички ублажавао ставове по питању српских земаља, али и оне по питању "ратне прошлости", односа према атлантским силама и сл. Ово ће довести до поделе СРС, у коме ће Николић одвојити већи део странке и чланство одвести у нову "мекшу" партију – Српску напредну странку (СНС). Новоформирана СНС својим полазиштима додатно ће умањивати разлике између свог приступа и политике ДС-а.[32)] Са друге стране, и Тадић је био присиљен на компромисе. Његова Демократска странка све се више удаљавала од либерализма Зорана Ђинђића. Она је сада "као лева снага" у коалиционом савезу са неспорно левичарским СПС, који такође тежи реформа-

бљеник неолибералних економских флоскула, идеологије империјалне глобализације и културне хегемоније Вашингтона и Брисела." (С. Антонић: "Опозиција пред изазовима кризе", *http://www.nspm.rs/politicki-zivot/opozicija-pred-izazovima-krize.html*, од 28. јануара 2010)

31) О истраживањима на ову тему видети поближе у: В. Станковић: "Друштвени слојеви као бирачка база политичких странака у Србији", *Политичка ревија*, бр. 1/07:11-22, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 19.

32) "(...) Тадић и Николић се виде само као супарници који се такмиче око степена послушности Бриселу и Вашингтону. Ако имамо у виду неке од Николићевих и Тадићевих изјава о безалтернативности *европског пута* и о уважавању спољнополитичке *реалности*, онда таква пројекција и није тако далеко од остварења." (С. Антонић: "Напредњачка *Велика идеја*", *http://www.nspm.rs/politicki-zivot/naprednjacka-velika-ideja.html*, од 19. фебруара 2010)

ма социјалдемократског типа премештајући се од јасне левице као партије рада ка центру политичког спектра западних социјалдемократија.[33] Све ово имало је за последицу: окретање Тадића од мањих отворено прозападних коалиционих партнера, нешто већу бригу за положај српског народа у окружењу, дистанцирање од могућег уласка у НАТО, отопљавање односа са званичном Москвом (која је загазила у ново хладноратовско доба одбацујући униполарни хегемонизам САД-а)... Свакако да у будућности није искључено да један део бирача ДС-а напусти Тадићев табор, незадовољан недовољно западном ("европском") политиком коалиције *За европску Србију*. Они би могли да под изговором потребе спровођења бржих и свеобухватнијих реформи приступе некој новој коалицији окупљеној око Либерално-демократске партије (ЛДП) Чедомира Јовановића. Како сада ствари стоје, по први пут створено је једно стабилније интеграционо поље политичког легитимитета које има пређутну сагласност не само највећих судеоника у власти, већ и најважнијих опозиционих снага, али и домаћих плутократа чији се статус за сада не доводи у питање.[34] Политика која је успостављена настоји да оствари два кључна циља: улазак у Европску унију и очување територијалног интегритета дипломатским средствима. По први пут земља настоји да води неотитоистичку спољну политику сарадње и надметања две најважније силе на свету: САД и Русије. И једној и другој сили циљ је овладавање Балканом, простором у коме Србија има средишњу улогу – са једном битном разликом: једна од ових сила доводи у питање сам интегритет Републике Србије, а то није неважна ствар. Овај разлог може бити кључан за неко будуће измицање интеграционог поља политичког

33) "Умерени део СПС-а... определио се за европску социјалдемократију или американични евросоцијализам Соланиног и Блеровог типа." (М. Кнежевић: *Жамор кризе*, Београд, 2008, стр. 130)

34) "Од пет главних председничких кандидата чак четири (Тадић, Николић, Мркоњић, Јовановић) данас марширају у мање-више истом строју, а и онај пети, повремено, као да погледује на ту страну. Милутин Мркоњић, до јуче љути социјалиста, Милошевићев неимар и лични пријатељ, који је за преминулим *Председником* пролио много врелих суза и увек имао спремну бујицу псовки на рачун његових *убица*, данас поново нешто тумара, гради, галами и обећава диљем европске Србије. Чедомир Јовановић је готово сасвим пацификован скупштинским споразумом о сарадњи са ДС-ом, а још више *принципијелним* (не)уласком ЛДП-а у београдску власт и јавна предузећа. Коначно, Томислав Николић, доскора, мислило се, највећи противник наше европске будућности, своју даљу политичку егзистенцију, као и мандате свог посланичког клуба мора да захвали само доброј вољи, или, пак, добром дилу са америчким амбасадором и Тадићевом *Европском Србијом*." (Ђ. Вукадиновић: "Демократски савез европског народа Србије", *http://www.nspm.rs/kolumne-djordja-vukadinovica/demokratski-savez-evropskog-naroda-srbije.html*, од 1. октобра 2008)

легитимитета ка руској сфери утицаја. За сада се САД и њени евроатлантски сателити вешто томе опиру.

Vladan Stankovic

INTEGRATIONAL FIELD OF POLITICAL LEGITIMACY – THE EXAMPLE OF SERBIA –

Summary

Objective of this paper is to underline the ranges, significance and implementation of integration field of political legitimacy in political life of Serbia. Author of the paper analyzed the object of research by several methodical aspects. Firstly the author defined the field of case study by most widely accepted method of content analysis. Then in second part of the text the author used several methods based on comparative, inductive and synthetic methods. In this way there was accomplished a clear insight into the theme of research. At the same time, the author research the object in the field of applied politics trying to underline basic pointers and norms (validities) regarding the researched object as a real political phenomenon.

Key Words: integrational field, political legitimacy, state cause

ЛИТЕРАТУРА

- Антонић, Слободан: "Напредњачка *Велика идеја*", *http://www.nspm.rs/politicki-zivot/naprednjacka-velika-ideja.html*, од 19. фебруара 2010.
- Антонић, Слободан: "Опозиција пред изазовима кризе", *http://www.nspm.rs/politicki-zivot/opozicija-pred-izazovima-krize.html*, од 28. јануара 2010.
- Антонић, Слободан: "Парламентаризам у Србији после 2000-те године", *Социолошки преглед*, бр. 3-4/03: 209–224, Београд, 2003.
- Бек, Ханс-Георг: *Византијски миленијум*, Clio – Глас српски, Београд – Бања Лука, 1998.
- Botero, Giovanni: *Ragione di stato*, Introduzione Carlo Morandi, Bologna, 1930.
- Вукадиновић, Ђорђе: "Демократски савез европског народа Србије", *http://www.nspm.rs/kolumne-djordja-vukadinovica/demokratski-savez-evropskog-naroda-srbije.html*, од 1. октобра 2008.
- Вукашиновић, Милорад: *Тренутак истине*, Елементи, Београд, 2006.
- Вукомановић, Дијана: "Динамика партијског система Србије", *Српска политичка мисао*, бр.1-2/05:29-52, Институт за политичке студије, Београд, 2005.

- Јовановић, Милан: *Политичке институције у политичком систему Србије*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Кнежевић, Милош: *Жамор кризе*, Београд, 2008.
- Lasswell, Harold Dwight: *The future of political science*, Aldine Transaction, 2005.
- Лилић, Стеван: *Схватања Слободана Јовановића о тзв. држави масе*, сепарат Правног факултета, Београд, 1991.
- Merriam E. Charles: *Political Power*, Mc Graw Hill, New York-London, 1934.
- Петровић, Драган: "Српско друштво и политичке странке – време транзиције 2000-2006", *Политичка ревија*, 1-2/06:89-104, Институт за политичке студије, Београд, 2006.
- Podunavac, Milan: *Politički legitimitet*, Rad, Beograd, 1988.
- Станковић, Владан: "Друштвени слојеви као бирачка база политичких странака у Србији", *Политичка ревија*, бр. 1/07:11-22, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Станковић, Владан: "Партократија међу демократским институцијама Републике Србије", *Политичка ревија*, бр. 3/09:17-26, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Становчић, Војислав: *Моћ и легитимност*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Суботић, Момчило: "Интелектуалци и српско питање 1990. године", *Политичка ревија*, 5/06:487-506, Институт за политичке студије, Београд, 2006.
- Суботић, Момчило: "Владавина ДОС: од петокотобарске револуције до распада коалиције", *Политичка ревија*, 2-4/07: 435-460, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- *http://sr.wikipedia.org/sr-el/Легитимитет*
- *http://it.wikipedia.org/wiki/Ragion_di_Stato*
- Чавошки, Коста: *Увод у право – основни појмови и државни облици*, Драганић, Београд, 1995.
- Chatelet François, Duhamel Oliver, Pisier Evelyne: "Hegel", *Dictionnaire des œuevres politiques*: 305-319, Présses Universitaires de France, 1986.

Sintesi

Il presente documento affrontare settore dell'integrazione di legittimazione politica. La prima parte è andato dal discorso introduttivo e la definizione teorica del soggetto di ricerca. Poi alcuni definizione operativa del soggetto di ricerca, per, infine, l'ultima parte del campo dell'integrazione affrontato il fenomeno dal punto di vista della politica applicata. Integrando il campo della legittimità politica è definito come uno specifico insieme di idee, dichiarazioni e piani il più importante, strategico, le questioni del

Stato nel campo della salvaguardia della sovranità e dell'integrità dello Stato (la difesa e la sicurezza), la base della politica nazionale e culturale, la struttura economica e sociale. Questo campo è determinato dai rappresentanti del sovrano, di solito più ristretto, come organismi di governo e capo dello Stato. Integrando il campo della legittimità politica delle ragioni predeterminato stato contenuto - una specie di politica predeterminata, lo spazio in cui l'ordine di mosse (il cosiddetto corso politico del paese). A differenza di lui, una buona ragione per distinguere lo stato che rappresenta un insieme di conoscenze di protezione e la conservazione dello stato dell'organismo, e l'interesse nazionale come il programma generale di raggiungere la sopravvivenza, la protezione e la prosperità di una nazione. Questa integrazione funziona all'interno di un quadro determinato Stato campo.

Il piano di applicare la politica in Serbia negli ultimi venti anni, diversi campi di integrazione evidenti, che stanno determinando il corso della politica statale.

Il primo si basa sul periodo di Milosevic: (falsi) polipartitismo, la pluralità di proprietà e la tutela dei fondamentali interessi nazionali del popolo serbo (al di fuori della Serbia). La seconda fase si verifica dopo la rivoluzione quinta ottobre, e comprende un conflitto concettuale in termini di stabilizzare l'integrazione tra i campi: concetto di Djindjic neoliberale di stato minimo, una riforma radicale del metodo di terapia d'urto, la privatizzazione, snazionalizzazione e seguaci fuori del vecchio regime dall'integrazione dei campi, e il concetto di Kostunica di preservare gli interessi nazionali al di là dei confini della Serbia, le riforme graduali, l'inclusione di tutte le forze del paese nel campo dell'integrazione. Alleanzi occasionali (Dacic-Kostunica, Tadic-Kostunica-Nikolic, Tadic-Nikolic e Tadic-Dacic) indica i tentativi di giungere ad un sistema stabile tramite un consenso dei leader politici, in base alla contrattazione partitocrato e al commercio dei fattori più importanti del paese.

Овај рад је примљен 9. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

123

Драган Јовашевић

СИСТЕМ МЕЂУНАРОДНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

147

Миле Ракић

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ
И ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА

169

Зоран Милосављевић

СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

195

Радослав Гаћиновић

ПРЕГОВОРИ КАО МЕТОД РЕШАВАЊА
КОНФЛИКАТА

217

Драган Ж. Марковић

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА
КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ДЕМОКРАТСКОГ
ДРУШТВА

235

Александар Новаковић, Милена Пешић

СРБИЈА У ТРАНЗИЦИОНОМ ЕКВИЛИБРИЈУМУ
- императиви превазилажења стања блокираних реформи

261

Душан Гујаничић

ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕГИОНАЛНУ ДРЖАВУ

283

Вишња Станчић

ЛИБЕРАЛИЗАМ И ДЕМОКРАТИЈА: сличности и разлике

УДК:
341.4

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 123-146.

Драган Јовашевић[*]
Правни факултет у Нишу

СИСТЕМ МЕЂУНАРОДНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Сажетак

После дугог историјског развоја, коначно је у другој половини 20. века инаугурисана нова, најмлађа грана казненог права – међународно кривично право које се по својој правној природи и карактеристикама налази између националног кривичног права и међународног јавног права задржавајући своју осебујност и самосталност. Основни и најзначајнији појам и институт ове гране права свакако представља међународно кривично дело О појму и садржини међународног кривичног дела у правној теорији постоји више различитих гледишта, али се ипак може закључити да се под овим појмом подразумева друштвено опасно, противправно дело виног човека које је прописано као кривично дело и за чијег је учиниоца прописана одређена казна. Из овако одређеног појма међународног кривичног дела произилазе његове основни елементи, а то су: 1) дело човека (које обухвата радњу пунолетног лица која се може јавити у три облика као: чињење, нечињење и пропуштање дужног надзора), последицу и узрочни однос), 2) друштвена опасност, 3) противправност, 4) одређеност дела у прописима и 5) виност учиниоца. Постоји две врсте међународних кривичних дела у ужем смислу (право или чисто) и у ширем смислу (неправо или мешовито). Најзначајнија су свакако међународна кривична дела у ужем смислу која су управљена на повреду или угрожавање универзалних, општецивилизацијских вредности - међународног права

[*] Редовни професор на Правном факултету у Нишу

и човечности – што заправо и представља објект заштите ових кривичних дела Но, поред међународног кривичног дела правна теорија познаје и кривично дело с елементом иностраности (то је свако кривично дело чији је било који елеменат повезан са иностранством) при чему се ова два појма у великој мери подударају, али се ипак и значајно разликују. раду аутор разматра појам и основне елементе међународних кривичних дела.

Кључне речи: међународни правни акти, кривично дело, одговорност, суд, санкција

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Међународно кривично право је систем правних прописа којима се одређују појам, елементи бића и карактеристике појединих међународних кривичних дела и кривичне санкције које се од стране надлежних судских органа изричу њиховим учиниоцима у складу, на начин, под условима и у поступку како је то одређено у прописима општег дела ове гране права (Врачан, 2008: 805-846) . Све до последњих деценија (иако је оно млада грана права) систем међународног кривичног права није био правно институционализован у једном "кодексу међународних злочина". Наиме, тек са завршетком Другог светског рата и са оснивањем и почетком рада првих "правих" међународних судских органа (у првом реду ad hoc војних судова), у њиховим Статутима (као основним конституционалним актима) су одређена поједина међународна кривична дела из њихове надлежности и систем кривичних санкција за учиниоце тих дела, као и правила за одмеравање прописаних санкција.

И статути ad hoc трибунала за бившу СФР Југославију и Руанду донети деведесетих година прошлог века такође су предвиђали систем деликата – међународних кривичних дела за чије учиниоце се пред ових органима води судски пступак и изричу казне као једина врста кривичних санкција. И Статут сталног Међународног кривичног суда донет 1998. године (тзв. Римски Статут) садржи одредбе којима се оснива стални Међународни кривични суд, одређује његова организација и поступак, као и систем међународних кривичних дела и кривичних санкција за њихове учиниоце, те правила за утврђивање кривичне одговорности и кажњивости њихових учинилаца.

ОСНОВНЕ ДЕОБЕ МЕЂУНАРОДНИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Основна подела међународних кривичних дела се тако може извршити према критеријуму њиховог извора. Према овом критеријуму разликују се: 1) међународна кривична дела предвиђена међународним правним актима. Овде спадају: а) кривична дела предвиђена у Статуту Међународног војног суда. То су кривична дела садржана у Нирнбершкој и Токијској пресуди, као и Закону број 10. Контролног савета за Немачку, б) кривична дела предвиђена у Статуту Хашког трибунала за бившу СФР Југославију, ц) кривична дела предвиђена у Статуту Међународног кривичног трибунала за Руанду и д) кривична дела предвиђена у Статуту сталног Међународног кривичног суда (тзв. Римском Статуту) (Есер, 2003: 133-163) и 2) међународна кривична дела предвиђена у кривичном законодавству Републике Србије. Овде спадају кривична дела која су предвиђена у глави тридесет четвртој Кривичног законика Републике Србије (Јовашевић, 2007: 87-92) из 2005. године.

У правној теорији се могу пронаћи и другачији критеријуми за деобу међународних кривичних дела. Према критеријуму извора, међународна кривична дела се могу поделити на (Димитријевић, Рачић, Ђерић, Папић, Петровић, Обрадовић, 2007: 238). Тако се разликују следеће врсте међународних кривичних дела:

а) кривична дела према међународном обичајном праву. То су таква кривична дела која су претходно дефинисана у неком међународном уговору и потом захваљујући универзалним вредностима које штите прихваћена су као таква у пракси већине држава света. Отуда дефиниције ових кривичних дела и кривичне санкције за њихове учиниоце представљају ius cogens и делују erga omnes. То су кривична дела против хуманитарног права као што су: 1) геноцид, 2) злочин против човечности и 3) ратни злочини. То су, заправо, међународна кривична дела у ужем смислу и

б) кривична дела прописана вишестраним међународним уговорима. Овде спадају кривична дела која су прописана међународним уговорима и имају дејство само у међусобним односима држава уговорница, па и не спадају у надлежност међународних судова. То су дела која су прописана бројним међународним уговорима, као што су: тероризам, прање новца, корупција, трговина људима, злоупотреба опојних дрога итд. То су, заправо, међународна кривична дела у ширем смислу.

Такође се у правној теорији разликују две врсте међународних кривичних дела и то: а) међународна кривична дела у ужем смислу и б) међународна кривична дела у ширем смислу (Ђурђић, Јовашевић, 2003: 13). Подела међународних кривичних дела на дела у ужем и у ширем смислу је први пут усвојена на 14. Конгресу Међународног удружења за кривично право који је одржан 1989. године у Бечу. Међународна кривична дела у ужем смислу су заправо кривична дела садржана у пресудама Нирнбершког (1946. године) и Токијског (1948. године) суда: 1) злочин против мира, 2) злочин против човечности и 3) ратни злочин. За њих се још употребљава назив: кривична дела по нирнбершком или токијском праву. У ширем смислу, међународна кривична дела су сва понашања која међународна заједница жели да сузбије на националном нивоу прописујући обавезу за земље да их инкриминишу као кривична дела и пропишу за њихове учиниоце одређену врсту и меру казне. То су дела у вези са: опојним дрогама, трговином белим робљем, оружјем, нуклеарним материјама, порнографијом и проституцијом, отмицом ваздухоплова и сл.

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРЕМА СТАТУТУ МЕЂУНАРОДНОГ ВОЈНОГ СУДА

Статут међународног војног суда (Merle, 1949: 56) усвојен на основу Лондонског споразума савезничких сила 8. августа 1945. године (Прљета, 1992: 35) у члану 6. одређује међународна кривична дела чији ће учиниоци као појединци или као чланови организације бити суђени од стране овог суда. То су: 1) злочини против мира, 2) ратни злочини и 3) злочини против човечности. Поред непосредних извршилаца ових међународних кривичних дела (злочина), кривично су одговорна и лица која се јављају у својству вође, организатора, подстрекача или другог саучесника, а која су учествовала у састављању или извршењу неког заједничког плана или завере ради извршења неког од напред наведених злочина. Овде се, заправо, ради о одговорности и кажњавању саучесника за извршена дела по принципу субјективне акцесорне кривичне одговорности (Dijk, Hovens, 2001: 56-78).

Учиниоцу ових кривичних дела у смислу одредбе чл. 27. и 28. Статута, могу се изрећи следеће врсте казни: 1) смртна казна, 2) друга врста казне (затвора) коју суд нађе за праведну и 3) конфискација (одузимање сваке украдене) имовине.

1. Злочин против мира

Злочин против мира (члан 6. став 2. тачка а.) представља међународно кривично дело које се састоји у планирању, припремању, започињању или вођењу агресорског рата (Фабијанић Гагро, 2008. 1: 1067-1092) или рата којим се крше међународни уговори, споразуми или гаранције, као и у учествовању у неком заједничком плану или завери за извршење неког од ових дела (Сукијасовић, 1957: 380-392). Овде се ради о кривичном делу које је управљено против међународног мира, а којим се изазива, планира, започиње или води нападачки или агресивни рат (који је иначе забрањен одредбама међународног ратног права - Бријан-Келоговим пактом или Париским пактом из 1928. године). Према овој одредби самостално кривично дело представљају и припремне радње, као и само започињање (покушај) овог дела.

2. Ратни злочини

Ратни злочини (Радојковић, 1947: 41) се могу одредити као нарочито тешке повреде правила или обичаја рата које су као такво дело одређене одговарајућим међународним правним актом. Тако према Статуту Међународног војног суда (члан 6. став 2. тачка б.), а потом и према схватањима садржаним у Нирнбершкој пресуди ратни злочини представљају повреде ратних закона и обичаја рата које обухватају (али се и не ограничавају само на њих) (Jackson, 1946: 18): 1) убиство, злостављање или одвођење на принудни рад или на који други циљ цивилног становништва окупиране територије или у окупирану територију, 2) убиство или злостављање ратних заробљеника или лица на мору, 3) убијање талаца, 4) пљачкање јавне или приватне имовине и 5) намерно разарање градова, вароши или села или пустошење неоправдано војним потребама (Јосиповић, 2007: 34).

Овде се ради о делима којима се крше одредбе женевских и хашких конвенција (Neave, 1980: 54), а која су управљена према цивилном, неборачком становништву окупиране територије (ратни злочин против цивилног становништва) или према ратним заробљеницима (ратни злочин против ратних заробљеника). Интересантно је да ову кривичноправну заштиту не уживају (изричито наведени) рањеници, болесници, санитетско или верско особље.

3. Злочин против човечности

Злочин против човечности[1)] (члан 6. став 2. тачка ц.) је по први пут дефинисан управо Статутом Међународног војног суда. Ту спадају следећи акти:

1) убиства,

2) истребљење,

3) поробљавање,

4) депортација и

5) остала нечовечна дела.

За постојање злочина против човечности битно је испуњење још два елемена. То су:

1) да је радња извршена против било ког цивилног становништва и

2) да се радња предузима у одређено време - пре или за време трајања рата.

При томе се као злочин против човечности сматра и свако прогањање на политичкој, расној или верској основи у извршењу или у вези било којег злочина у надлежности овог суда без обзира да ли се тиме врше или не врше повреде закона оне земље у којој су злочини извршени (Марковић, 1973: 176-180) .

Овим се кривичним делом практично целим људским групама (припадницима политичке, расне или верске групе) онемогућава или отежава живљење, и то како за време рата, тако и пре рата. Ово је једино међународно кривично дело из надлежности Међународног војног суда које се могло извршити независно од рата или оружаног сукоба (Colin, 1996: 81).

1) Почетак инкриминације злочина против човечности датира из времена Првог светског рата као реакција савезничких сила на злочине које су извршиле турске власти у току 1915. године над Јерменима. Велика Британија и царска Русија су у заједничкој ноти оптужиле Порту за ‘’злочине против човечности и цивилизације”. На Версајској мировној конференцији је 1919. године најављено установљење међународног кривичног суда који би, између осталог, био надлежан и за ‘’кршење закона човечности”. Тај предлог је спречен од стране САД са образложењем да још увек нема утврђених и универзалних стандарда човечности.

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРЕМА ЗАКОНУ БРОЈ 10. КОНТРОЛНОГ САВЕТА ЗА НЕМАЧКУ

Иста међународна кривична дела познаје и Закон број 10. Контролног савета за кажњавање лица одговорних за ратне злочине, злочине против мира и злочине против човечности у члану 2. с тим што поред наведене три врсте злочина познаје и посебно дело које се састоји у самом чланству у злочиначкој групи или организацији које су од стране Међународног војног суда проглашене злочиначким.

У ставу 2. овог члана Закон је изричито одредио да се за ове злочине могу казнити следећа лица: 1) свако лице без обзира на држављанство или својство у коме је делало ако је било главни учинилац или саучесник, 2) лице које је наредило или подстицало или се сагласило са извршењем неког од ових кривичних дела, 3) лице које је било повезано са плановима или радњама које су довеле до извршења неког дела, 4) лице које је било члан организације или групе за вршење ових кривичних дела, 5) лице које је имало високи политички, грађански или војни положај у Немачкој или у некој земљи која је била њен савезник или заједно са њом ратовала или је била њен сателит и 6) лице које је имало висок положај у финансијском, индустријском или привредном животу било које од тих земаља.

Учиниоцу неког од ових кривичних дела се према одредби става 3. овог члана могу изрећи следеће казне: 1) смртна казна, 2) доживотни затвор или затвор на одређени број година са принудним радом или без принудног рада, 3) новчана казна и затвор са или без принудног рада у случају неплаћања новчане казне, 4) конфискација имовине, 5) повраћај неправилно стечене имовине и 6) одузимање појединих или свих грађанских права.

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРЕМА СТАТУТУ ХАШКОГ ТРИБУНАЛА

Резолуцијом Савета безбедности Организације уједињених нација број 827 од 25. маја 1993. године усвојен је Статут Међународног трибунала за гоњење лица одговорних за озбиљне повреде међународног хуманитарног права извршене на територији бивше СФР Југославије почев од 1991. године. Овај Статут (познат

као Статут "Хашког трибунала") познаје четири врсте међународних кривичних дела (Јосиповић, 1996: 183-196). То су: 1) тешке повреде Женевских конвенција од 1949. године, 2) кршење закона и обичаја ратовања, 3) геноцид и 4) злочини против човечности (Јовашевић, 2002: 96). Учиниоцу ових кривичних дела од стране Трибунала се може према члану 24. изрећи само једна врста казне и то казна затвора у трајању према општој пракси судова у Југославији при чему је судско веће обавезно да узме у обзир тежину извршеног кривичног дела (објективне околности) и лична својства оптуженог (субјективне околности). Уз казну се учиниоцу међународног кривичног дела могу изрећи и следеће санкције: 1) повраћај имовине њиховим правим власницима (реституција) и 2) одузимање добити која је прибављена криминалном делатношћу.

1. Тешке повреде Женевских конвенција

У члану 2. Статут Хашког трибунала предвиђа кривично дело под називом: "Тешке повреде Женевских конвенција од 1949. године" (Džouns, Pauls, 2005: 131). Ово међународно кривично дело чини лице које изврши или нареди вршење (Звонарек, 1997: 151-169) тешких повреда Женевских конвенција од 12. августа 1949. године против лица или имовине које се састоји у (Јосиповић, 2000, 263): 1) намерном убијању, 2) мучењу и нехуманом поступању укључујући и биолошке експерименте, 3) намерном проузроковању патњи и тешких телесних повреда и нарушавању здравља, 4) масовном разарању и присвајању имовине које није оправдано војном потребом, а које је извршено незаконито и безобзирно, 5) присиљавању ратних заробљеника или цивила да служе у оружаним снагама непријатељске силе, 6) намерном лишавању ратних заробљеника и цивила права на поштено и регуларно суђење, 7) незаконитој депортацији, трансферу или незаконитом затварању цивила и 8) узимању цивила као талаца.

Да би се могло радити о овом међународном кривичном делу, потребно је да је радња извршења предузета у односу на заштићено добро под следећим условима: 1) да постоји оружани сукоб (Фабијанић Гагро, 2008: 1067-1092) - ситуација када се прибегло оружаној сили између држава или када постоји продужено оружано насиље између власти и организованих наоружаних група или пак између таквих група унутар једне државе, 2) да постоји веза између кривичног дела и оружаног сукоба – довољно је да су кривична

дела била тесно повезана са непријатељствима која су се догађала на деловима територија које су биле под контролом страна у сукобу, 3) оружани сукоб мора бити међународног карактера (Бачић, 1992: 671-679). Такав сукоб постоји у случају сукоба две или више држава или када једна држава интервенише својим трупама или на други начин делује за рачун једне од страна у сукобу (када држава има општу контролу над трупама у сукобу које делују у другој држави) и 4) жртве злочина морају припадати групи заштићених лица у складу са одредбама Женевских конвенција из 1949. године (Фабијанић Гагро, 2008, 2: 115-135).

2. Кршење закона и обичаја ратовања

"Кршење закона и обичаја ратовања" је међународно кривично дело предвиђено у члану 3. Статута Хашког трибунала (Петичушић, 1997: 183-193). Дело чини лице које предузме неку од следећих алтернативно наведених радњи извршења, при чему се дело не ограничава само на ове радње (Грозданић, Куртовић, 2001: 791-805): 1) употреби бојне отрове или друго оружје намењено да наноси сувишне и непотребне патње, 2) безобзирно разара места, градове или села или их пустоши ако то није оправдано војном потребом, 3) нападне, бомбардује било којим средством небрањене градове, села, насеља или зграде, 4) осваја, разара или намерно оштећује институције намењене религији, добротворним активностима или образовању, уметности или науци, историјским споменицима или уметничким или научним радовима и 5) пљачка јавну или приватну имовину.

Кроз ово међународно кривично дело (Gutman, Rieff, 1999: 78) заправо су инкриминисана следећа противправна понашања (Maugham, 1951: 109): 1) кршење одредби Женевских конвенција које нису квалификоване као "тешке повреде", 2) кршење члана 3. Женевских конвенција из 1949. године и других обичајних правила унутрашњих сукоба и 3) кршење споразума којима се обавезују стране у сукобу нпр. споразума који још нису прерасли у обичајно међународно право.

3. Геноцид

Најтеже кривично дело данашњице "злочин над злочинима" – геноцид (Лукшић, 2001: 283-291) је предвиђено у члану 4. Статута

Хашког трибунала. Ово дело се састоји у намерном[2)] уништењу[3)] у целини или делимично националне, етничке, расне или религиозне групе (Деган, 2008: 77-95). Пракса Хашког трибунала (Фабијанић Гагро, Шкорић, 2008: 1387-1419) није прихватила екстензивно тумачење појма геноцида које би укључивало намеру уништења националног, језичког, верског, културног или неког другог идентитета групе, а без њеног физичког уништења.

Битно је за постојање овог међународног кривичног дела да је у напред наведеној намери[4)] предузета једна од следећих више алтернативно предвиђених радњи: 1) убијање чланова одређене групе, 2) проузроковање физичких или менталних повреда члановима групе, 3) намерно смештање чланова групе у такве услове живота смишљене да доведу до њеног физичког, делимичног или потпуног уништења[5)], 4) спровођење мера са намером да се спречи рађање унутар групе и 5) намерно премештање деце једне групе у другу групу.

2) Геноцидна намера је најзначајнија карактеристика кривичног дела геноцида. Она се мора односити на уништење значајног дела групе. Тај значајан део је довољно "значајан" да утиче на групу у целини. Овај квантитативни критеријум је допуњен и могућношћу које су извршиоцу овог кривичног дела стајале на располагању, па се тако ова намера доказује и када је она испољена само у односу на групу у оквиру ограниченог географског подручја. И коначно, геноцидна намера узима у обзир и квалитативне одлике нападнутог дела групе дозвољавајући могућност да се као суштински део укупне групе квалификује онај део који представља њен симбол или је битан за њен опстанак (пресуда у случају Примена Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида у предмету Босна и Херцеговина против Србије и Црне Горе од 26. фебруара 2007. године).

3) Уништење групе значи физичку деструкцију, а не деструкцију њеног културног бића.

4) Постојање геноцидне намере у досадашњој пракси Хашког трибунала је утврђивано путем следећих критеријума: а) општи контекст који обухвата следеће елементе: 1) ширина и распрострањеност извршених дела, 2) шира политичка доктрина из које су дела произилазила, 3) обим остварених или покушаних дела, 4) методичност у планирању убијања, 5) систематичност убијања и уклањања лешева, 6) дискриминаторски карактер дела и 7) дискриминаторска намера оптуженог, б) извршење других кривичних дела систематски усмерених против исте групе, ц) број почињених злочина, д) систематско усмеравање на цивиле због њихове припадности одређеној групи и е) понављање деструктивних и дискриминаторских дела.

5) У пракси Хашког трибунала овај облик геноцида је извршаван следећим делатностима: а) држањем затвореника у загушљивим и пренатрпаним просторијама, б) спавање затвореника на поду и без ћебади, ц) ускраћивање затвореницима хране и воде, д) давање затвореницима нечисте воде која би проузроковала њихово оболевање, е) ускраћивање лекова затвореницима, ф) неуказивање лекарске помоћи затвореницима и г) излагање затвореника напорном раду.

Поред непосредног предузимања наведених радњи (непосредни извршилац) , као радње извршења геноцида сматрају се и следеће (Шакић, Седлар, Тојчић, 1993: 407-454): 1) учешће у завери ради вршења геноцида, 2) директно и јавно подстицање на вршење геноцида (подстрекавање), 3) покушај вршења геноцида као и 4) саучесништво у било ком облику у вршењу геноцида (Деган, 2008: 77-95).

4. Злочин против човечности

"Злочин против човечности" представља кривично дело предвиђено у члану 5. Статута Хашког трибунала. Код описа бића овог међународног кривичног дела изричито је наведено да се његова радња може предузети само за време оружаног сукоба (међународног или унутрашњег карактера) према цивилном становништву ако се састоји у: 1) убиству, 2) истребљењу, 3) заробљавању, 4) депортацији, 5) затварању, 6) мучењу, 7) силовању, 8) прогону на политичкој, расној и религијској основи и 9) предузимању друге нечовечне радње.

Да би се могло радити о злочину против човечности Статутом наведене делатности морају бити извршене под следећим условима: 1) мора постојати напад – напад постоји и када није употребљена оружана сила, али ако се он јавља у облику злостављања цивилног становништва или у поступцима којима се припремају овакве радње, 2) дела оптуженог морају бити део тог напада, 3) напад мора бити усмерен против цивилног становништва било које категорије, 4) напад мора бити распрострањен или систематски. Напад је распрострањен када је по својој природи опсежан или када је управљен против великог броја лица. Напад је систематски када се односи на организовану природу аката насиља при чему постоји мала вероватноћа да се то случајно догодило и 5) извршилац дела мора да зна (да је свестан) да његова дела улазе у оквир распрострањеног или систематског напада усмереног против цивилног становништва.

5. Кривична дела према Статуту Трибунала за Руанду

Иста међународна кривична дела (Alvarez, 1999: 365-392), као и Статут Хашког трибунала, са идентичним обележјима и карактеристикама познаје и Статут Међународног кривичног трибунала за Руанду. Резолуцијом Савета безбедности Организације уједиње-

них нација број 955 од 8.новембра 1994.године усвојен је Статут Међународног кривичног трибунала за Руанду (Деган, 2008: 77-95). Овај трибунал је надлежан за кажњавање лица која су одговорна за геноцид и друга тешка кршења међународног хуманитарног права која су извршена на подручју Руанде, као и њених грађана која су извршила таква дела на подручју суседних држава у току 1994. године. С обзиром да се према правној квалификацији Савета безбедности ОУН овде није радило о међународном оружаном сукобу, то овај Трибунал и није надлежан за кривично дело које се састоји у "тешком кршењу Женевских конвенција из 1949. године", као ни за "кршење закона и обичаја рата".

Наиме, овај Статут (познат и као Статут трибунала за Руанду) познаје три врсте међународних кривичних дела. То су: 1) геноцид у члану 2., 2) злочин против човечности у члану 3. и 3) злочин који се састоји у тешком кршењу члана 3. Женевских конвенција и Другог допунског протокола из 1977. године у члану 4. (Jonson, 1996: 211-233). Учиниоцу ових кривичних дела од стране Трибунала се може изрећи само једна врста кривичне санкције, и то казна затвора која се може јавити у два облика и то као: 1) казна доживотног затвора и 2) казна затвора у временски одређеном трајању. При одмеравању казне учиниоцу међународног кривичног дела судско веће Трибунала за Руанду је обавезно да узме у обзир тежину извршеног кривичног дела (објективне околности) и лична својства оптуженог (субјективне околности). Уз казну се учиниоцу дела могу изрећи и две мере и то: 1) повраћај имовине њиховим правим власницима (реституција) и 2) одузимање добити која је прибављена криминалном делатношћу.

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРЕМА РИМСКОМ СТАТУТУ

Римски Статут сталног Међународног кривичног суда (Сјекавица, 2002: 73-87) усвојен на Дипломатској конференцији ОУН у Риму 17. јула 1998. године прописује да ће се пред овим судом водити кривични поступак, утврђивати кривична одговорност и изрицати кривична санкција лицима која су учинила најозбиљније злочине признате од стране међународне заједнице као целине. У члану 5. овог Статута проглашена је надлежност суда за следећа међународна кривична дела (Старчевић, 2002: 590): 1) злочин геноцида, 2) злочин против човечности, 3) ратне злочине и 4) злочин

агресије. Према члану 77. учиниоцу неког од ових међународних кривичних дела суд може изрећи следеће казне: 1) затвор у одређеном трајању који не може да пређе максимум од 30 година, 2) доживотни затвор када је та казна оправдана екстремном тежином злочина и индивидуалним околностима везаним за учиниоца дела, 3) новчану казну према критеријуму који је одређен у Правилима доказивања и процедуре и 4) конфискацију прихода, власништва и добара који су директно или индиректно прибављени извршеним злочином.

1. Геноцид

Злочин геноцида[6] је предвиђен у одредби члана 6. овог Статута. Ово кривично дело (Satzger, 2005: 193) се чини у намери да се уништи у целини или делимично национална, етничка или верска заједница[7] на један од следећих начина (Лукшић, 2001: 283-291): 1) убијањем чланова групе[8], 2) проузроковањем тешких физичких или менталних патњи чланова групе, 3) намерном подвргавању групе животним условима који треба да доведу до њеног потпуног или делимичног уништења, 4) предузимањем мера уперених ка спречавању рађања у оквиру групе и 5) принудном премештању деце из једне у другу групу. Дакле, овде се ради о преузимању одредби Конвенције ОУН о спречавању и кажњавању злочина геноцида из 1948. године у погледу одређивања бића овог најтежег међународног кривичног дела упереног против "човечанства".

2. Злочин против човечности

У члану 7. Статута Међународног кривичног суда предвиђен је злочин против човечности. Римски Статут разликује ово кривично дело од дела геноцида иако у време када је оно било уведено у систем међународно правних инкриминација у делу теорије је

6) У делу правне теорије се сматра да геноцид не представља самостално кривично дело, већ да је то само врста злочина против човечности.

7) Овом инкриминацијом су заштићене само стабилне групе, које карактерише сталност и чијим се чланом постаје на основу рођења, док су искључене нестална скупине чијим се чланом постаје на основу индивидуалне одлуке. На том становишту стоји и Међународни кривични трибунал за Руанду у случају Акајесе.

8) За постојање геноцида није потребан и већи број жртава. Наиме, сматра се да је довољно да учинилац убије једно или више лица. Исто тако геноцид може учинити и изоловани појединац ако поступа са геноцидном намером и ако се његово понашање поклапа са другим сличним понашањима, а такве је природе да може довести до уништења целе скупине.

било мишљења да су ова два појма садржински идентична. Злочин против човечности представља делатности извршене као део распрострањеног или систематичног напада[9] упереног против било ког цивилног становништва[10].

У смислу овог кривичног дела напад подразумева следеће радње извршења: 1) убиство, 2) уништавање, 3) поробљавање – вршење овлашћења која претпостављају власништво над неким лицем, 4) депортацију или намерно премештање становништва (протеривање)- насилно премештање становништва са подручја на коме законито борави, 5) затварање или друга строга лишавања слободе нарушавањем основних правила међународног права, 6) тортуру (мучење) – наношење физичких и психичких бола, патњи, нелагодности лицу коме је одузета слобода, 7) силовања, сексуално ропство, насилне трудноће, изазивање стерилитета или било који други облик сексуалног угрожавања, 8) прогон било које групе или колектива по политичкој, верској, расној, националној, етничкој, културној или полној основи или друга поступања која су опште недопуштена по међународном праву – овде се ради о одузимање међународно признатих права некој скупини, 9) изазивање нестанка лица (присилно нестајање лица) – свако одузимање слободе кретања које спроводи држава или нека друга организација, 10) злочин апартхејда – нечовечна поступања која су извршена у оквиру институционализованог режима и 10) остали нехумани поступци којима се намерно проузрокују тешке патње или озбиљно угрожавање физичког или менталног здравља.

3. Ратни злочини

Ратни злочини су дефинисани у одредби члана 8. Римског статута. Овде се ради о сложеној диспозицији кривичноправне норме, па се разликује више облика овог тешког кривичног дела ("тешка кршења закона и обичаја рата"). Дело се састоји из различитих делатности које су извршене као део плана или политике или ако је тај злочин извршен у великом (масовном) броју случајева. Ови злочини могу да буду извршени и у међународном и у немеђународном оружаном сукобу.

9) Сматра се да се овакав напад састоји у нападу у оквиру државне политике или остварења циљева неке друге организације. Тај напад не мора бити нужно и војне природе. Ово дело може бити извршено и за време рата и за време мира. Отуда следи да изоловани појединачни напади не долазе под удар ове инкриминације.

10) Код овог злочина жртва није појединац, него целокупно човечанство.

Први облик ратних злочина се састоји у озбиљном кршењу Женевских конвенција од 12. августа 1949. године, а нарочито у (Атанацковић, 1981: 60): 1) намерном убијању, 2) мучењу или нехуманом поступању укључујући и биолошке експерименте, 3) намерном наношењу великих патњи, озбиљних телесних повреда или нарушавању здравља, 4) великом разарању или отуђењу имовине без оправдане војне потребе која су извршена незаконито и безобзирно, 5) присиљавању ратних заробљеника или других заштићених лица да служе у непријатељским снагама, 6) намерном лишавању ратних заробљеника и других заштићених лица права на поштено и правично суђење, 7) незаконитом прогонству, трансферу или незаконитом затварању лица и 8) узимању талаца.

Други облик ратних злочина се састоји у озбиљном нарушавању закона и обичаја који се примењују у међународном оружаном сукобу, унутар утврђеног оквира међународног права, а нарочито (Милојевић, 1994: 156-161):

1. намерно усмеравање напада против цивилног становништва или против појединих цивилних лица која нису директно умешана у сукоб,

2. намерно усмеравање напада на цивилне објекте тј. објекте који нису војни циљеви,

3. намерно усмеравање напада на особље, инсталације, материјале, јединице или возила укључена у хуманитарну помоћ или мировну мисију у складу са Повељом ОУН све док имају право на заштиту или пружају помоћ цивилима или цивилним објектима по међународним законима који важе за стране у сукобу,

4. намерно започињање напада знајући да ће такав напад проузроковати пропратна страдања или наношење повреда цивилима или наношење штете цивилним објектима или да ће проузроковати велика, дуготрајна и озбиљна оштећења животне средине који би били очигледно прекомерни у односу на конкретно очекивану војну корист,

5. напад или бомбардовање било којим средствима градова, села, боравишта или грађевина које нису брањени или нису војни објекти,

6. убијање или рањавање војника који је положио своје оружје са циљем да се преда или више нема намеру да се брани,

7. злоупотреба заставе којом се даје знак за примирје, заставе или војног обележја и униформе који припадају непријатељу или

Уједињеним нацијама, као и злоупотреба карактеристичних знакова дефинисаних Женевским конвенцијама које изазивају смрт или озбиљне телесне повреде,

8. директан или индиректан трансфер (пресељење) од стране окупационе силе дела свог становништва на окупирану територију или депортација или трансфер свих делова становништва са окупиране територије у оквиру или изван те територије,

9. намерно усмеравање напада на верске, образовне, уметничке или научне грађевине које се користе у добротворне сврхе, историјске споменике, болнице и места где се окупљају болесни и рањени под условом да то нису војни циљеви,

10. подвргавање лица која имају моћ на супротној страни физичком сакаћењу или медицинским или научним експериментима ма које врсте који нису оправдани медицинским, стоматолошким или болничким лечењем тог лица, нити су изведени у његовом интересу, а које могу да изазову смрт или озбиљно угрожавање здравља тог лица,

11. убијање или рањавање издајника који припадају непријатељском народу или војсци,

12. објављивање да неће бити милости,

13. уништавање или конфискација непријатељске имовине осим уколико то строго не захтевају интереси рата,

14. укидање, суспендовање или забрана права и учешћа у поступку пред судом држављанима непријатељске стране,

15. принуђавање припадника непријатељске стране да учествује у ратним операцијама упереним против сопствене земље, чак и ако су били у војној служби пре почетка рата,

16. пљачкање града или било ког другог места у ситуацији када је заузет у нападу,

17. коришћење отрова и средстава који у себи садрже отрове,

18. коришћење загушљивача, отровних или других гасова и сличних течности, материја или изума,

19. коришћење муниције која се лако шири или се спљошти у људском телу, као што су меци са чврстом чауром која не покрива у целини средину метка или је покрива, али има засеке,

20. коришћење оружја, пројектила, материјала или метода ратовања који су такве природе да могу изазвати сувишне повреде

или непотребне патње или се њима крше међународни закони о оружаном сукобу под условом да су они забрањени,

21. извршавање дела који изазивају срамоту и угрожавају лично достојанство, конкретно понижавање и деградирање личности,

22. извршење дела силовања или сексуалног ропства, присиљавање на проституцију, насилну трудноћу, присилну стерилизацију или било који други облик сексуалног злостављања,

23. искоришћавање присуства цивила или других међународно заштићених лица да би се повратиле одређене тачке или позиције или области или да би се одређене војне снаге заштитиле од војних операција,

24. намерне нападе на грађевине, медицинске јединице, транспорт и особље које користи очигледне знаке у складу са међународним правом,

25. намерно прибегавање изгладњавању цивила као метода ратовања лишавајући их ствари неопходних за њихов опстанак, укључујући и намерно спречавање дељења минималних залиха обезбеђених Женевским конвенцијама и

26. регрутовање или на други начин стављање у војну службу деце испод 15 година у националне оружане снаге или њихово коришћење за активно учествовање у борбама.

Трећи облик ратних злочина из члана 8. Римског статута се састоји о озбиљном кршењу члана 3. Женевских конвенција у случају оружаног сукоба који није међународног карактера, а које су делатности учињене према цивилном становништву које није активно учествовало у борбама, укључујући и припаднике војних формација који су положили оружје или лица која су ван борбе услед болести, рањавања, казне или другог разлога. Ово се дело може извршити вршењем следећих радњи: 1) насиљем према животу, посебно убиствима свих врста, сакаћењем, окрутним понашањем и тортуром, 2) поступањем на изразито срамотан начин према личном достојанству, а посебно на начин који понижава лица, 3) узимањем талаца и 4) доношењем пресуда и извршењем смртне казне без претходне објаве пресуде од стране регуларно контролисаног суда који би обезбедио све законске гаранције које су опште признате као неопходне.

Четврти облик ратних злочина из члана 8. Римског статута предвиђа кривично дело којим се врше озбиљне повреде закона и

обичаја ратовања у оружаним сукобима унутар утврђених оквира међународног права, а нарочито ако се предузимају следећи акти:

1. намерно усмеравање напада на цивилно становништво или на цивилна лица која не учествују активно у непријатељствима,

2. намерно усмеравање напада на грађевине, материјале, медицинске јединице, транспорте и особље које користи очигледне ознаке регулисане Женевским конвенцијама у складу са међународним правом ,

3. намерно усмеравање напада на особље, инсталације, материјале, јединице или возила хуманитарне помоћи или мировне мисије у складу са Повељом Уједињених нација све док имају право на заштиту и пружање помоћи цивилима и цивилним објектима по праву оружаних сукоба,

4. намерно усмеравање напада на верске, образовне, уметничке, научне грађевине, као и грађевине за добротворне сврхе, историјске споменике, болнице и места где су окупљени рањеници и болесници под условом да то нису војни објекти,

5. пљачкање насеља и места, чак и када су заузета приликом напада,

6. силовање, сексуално ропство, присиљавање на проституцију, насилну трудноћу, присилну стерилизацију или било који други облик сексуалног злостављања дефинисане као озбиљне повреде Женевских конвенција,

7. регрутовање или на други начин стављање у војну службу деце испод 15 године у националне оружане снаге или њихово коришћење за активно учествовање у борбама,

8. наређење за пресељавање цивилног становништва из разлога везаних за сукоб, осим ако то захтева сигурност цивила или неопходни војни разлози,

9. подмукло убијање или рањавање војника супротне стране,

10. објављивање да неће бити милости,

11. подвргавање лица која имају моћ на супротној страни, физичком сакаћењу или медицинским или научним експериментима ма које врсте који нису оправдани медицинским, стоматолошким или болничким лечењем тог лица, нити су изведени у његовом интересу, а које могу да изазову смрт или озбиљно угрожавање здравља тог лица и

12. уништавање или конфискација имовине супротне стране, осим ако то није учињено из разлога императивне војне потребе у сукобу.

4. Злочин агресије

У међународном кривичном праву, злочин агресије је први пут дефинисан као злочин против мира у Лондонском споразуму којим је основан Међународни војни суд у Нирнбергу (Деган, 2003: 169-195). У члану 6. Статута Међународног војног суда који је додат уз Лондонски споразум су одређени појам и елементи агресије. Потом је Комисија за међународно право ОУН 1996. године у Нацрту Кодекса злочина против мира и безбедности човечанства у члану 16. одредила дело агерсије. Оно постоји када "појединац као вођа или организатор активно суделује или нареди планирање, припемање, отпочињање или вођење агресивног рата који предуме нека држава". Данас међународно кривично дело агресије (иначе наведено у члану 5. Римског статута) није ближе описано по садржини, карактеристикама и обележјима бића[11]. Но, у погледу квалификације овог дела Статут Међународног кривичног суда упућује на одговарајућу примену Резолуције Генералне скупштине ОУН број 3314 из 1974. године. Наиме, у члану 3. ове Резолуције је прецизирано шта представља акт агресије без обзира да ли је рат објављен или не (Багињан, 1955: 75).

Према овој одредби дело агресије представљају следећи акти (Лазаревић, 1995: 80): 1) инвазија или напад оружаних снага једне државе на територију друге државе, као и свака војна окупација, макар и привремена која произађе из такве инвазије или напада или анексија територије или дела територије друге државе употребом силе, 2) бомбардовање територије неке државе од стране оружаних снага друге државе или употреба било ког оружја од стра-

11) Посебна радна група за злочин агресије која је основана при Скупштини држава чланица Римског статута сваке године заседа на Универзитету Принстон у САД у покушају да одреди појам, елементе и карактеристике овог међународног кривичног дела. Највећи проблем у његовом дефинисању представља однос међународног тужиоца при Међународном кривичном суду и Савета безбедности у погледу оцене да ли је у конкретном случају извршена агресија једне државе на другу државу. Наиме, међународни тужилац не би требало да буде везан за одлуку ниједног политичког органа, па чак ни таквог органа као што је Савет безбедности, јер то може да буде противно интересима правде. С друге стране, највеће светске силе, као сталне чланице Савета безбедности не желе да се одрекну доношења тако важне одлуке од значаја за питања међународног мира и безбедности – да ли је извршена агресија и да такву одлуку препусте инокосном органу – међународном тужиоцу.

не једне државе против територије друге државе, 3) блокада лука или обала једне државе од стране оружаних снага друге државе, 4) напад оружаних снага једне државе на копнене, поморске или ваздухопловне снаге, поморску или ваздушну флоту друге државе, 5) употреба оружаних снага једне државе које се с пристанком државе пријема налазе на њеној територији противно условима предвиђеним у споразуму, односно остајање тих снага на територији државе пријема и после истека споразума, 6) радња једне државе која своју територију стави на располагање другој држави да би је ова искористила за извршење акта агресије против неке треће државе и 7) упућивање од стране, односно у име једне државе оружаних банди, група, нерегуларних војника или најамника који против друге државе врше акте оружане силе толико озбиљно да се они изједначују са напред наведеним актима, односно представљају значајно учешће једне државе у томе.

Но, интересантно је решење према коме је у Резолуцији изричито наведено да поред наведених аката који су одређени као дело агресије, Савет безбедности ОУН у складу са Повељом Организације уједињених нација може одлучити да се под овај појам подведу и неки други акти не остављајући критеријум за ово одређивање (Triffterer, 2001: 811-881). При томе је у члану 5. Резолуције изричито наведено да никакав разлог било које природе, политичке, економске, војне или друге врсте не може оправдати агресију. Агресивни рат је злочин против међународног мира и свака агресија повлачи међународну одговорност. Објект заштите код овог кривичног дела је мир међу народима и њиховим државама. По својој природи ово је кривично дело delicta communia, иако у пракси учинилац дела мора да има одређени политички, државни, службени или војни положај, својство или утицај да би уопште могао да предузме радњу извршења.

ЗАКЉУЧАК

Настало у оквиру и под окриљем међународног ратног (и хуманитарног) права, међународно кривично право је почетком трећег миленијума стекло "право грађанства" као најмлађа кривичноправна дисциплина. Ступањем на снагу Римског статута Међународног кривичног суда, коначно је инаугурисана ова грана права у материјалном, процесном и извршном смислу. Но, и пре тога, кроз низ парцијалних међународних правних аката (универзалног или ре-

гионалног карактера) или уговора међу појединим државама као и кроз судску праксу (у првом реду нирнбершког и токијског суда) стасавала је ова грана права кроз изградњу основних кривичноправних појмова и института.

То су: 1) међународно кривично дело (које се разликује од кривичног дела са елементом иностраности), а које може да се јави у два вида: као дело у ужем смислу (право) и дело у ширем смислу (неправо или мештовито), 2) кривична одговорност (чија је претпоставка навршених 18 година живота учиниоца дела при чему се на страни учиниоца може јавити једно (и чести више лица, а понекад и правно лице – организација па чак и читава држава) и 3) систем кривичних санкција – казни које изричу наднационални судски органи. Управо о овим основним појмовима и институтима међународног кривичног права говори и овај рад.

Dragan Jovasevic

SYSTEM OF INTERNATIONAL CRIMINAL ACTS

Summary

After a long historical development, the second half of the 20 th century has inaugurated the new, latest branch of the punitive law – international criminal law. By its legal nature and characteristics it is somewhere between the national criminal law and international public law, maintaining its peculiarity and indenpendence. The basic and most important notion and institute of this branch of law is certainly the international criminal act. In the theory of law, there are several views on the notion and contents of the international criminal act. However, it can be concluded that this notion implies a socially dangerous, illegal act committed by the perpetrator and defined as a criminal act whose perpetrator is to punished as prescribed by the law. Such a defined notion of the international criminal act includes its basic elements, and these are as follows: 1) the act of a man (including the act of an adult person that can be committed in three forms: acting, non-acting and failure to provide proper supervision), effect and causality, 2) social danger, 3) unlawfulness, 4) definition of an act by rules and 5) guilt of the perpetrator. There are two kinds of international criminal acts: international criminal acts in a narrow sense and international criminal acts in a broad sense. The most significant are certainly the international criminal acts in a narrow sense that are directed towards violation or endangering of the universal, general civilisation values – international law and humanity – what

is actually the subject of protection from these criminal acts. Apart from the international criminal act, the theory of law also includes a foreign criminal act (any criminal act with a foreign element). By all this, these two notions coincide largely, but are also considerably different from each other. In this paper the author has analysed notion and basic elements of international crimes.

Key Words: international legal documents, criminal act, responsibility, court, sanction

ЛИТЕРАТУРА

- Alvarez J.E., (1999), "Crimes of States /Crimes of Hate, Lessons from Rwanda", *The Yale Journal of International Law*, 24.
- Атанацковић А., (1981), *Кривично право, Посебни део*, Београд
- Багињан К.А., (1955), *Агресија – тјагчајшее международное преступление к вопросу об определении агресии*, Москва
- Бачић Ф., (1992), "Кривичноправни аспекти рата у Републици Хрватској", *Законитост*,
- Загреб, 5.
- Врачан С., (2009), "Изнимка посебног казненог дјела у међународном уговору", *Зборник Правног факултета у Загребу*, Загреб, 3.
- Есер У., (2003), "На путу ка Међународном казненом суду: настанак и темељне црте Римског статута", *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, 1.
- Грозданић В., Куртовић А., (2001), "Особна одговорност и кривња према Статуту Међународног казненог суда за тешка кршења међународног хуманитарног права на подручју бивше Југославије", *Зборник Правног факултета у Ријеци*, Ријека, 2.
- Gutman R., Rieff D., (1999), Crimes of war: what the public should know, New York, London
- Деган В.Ђ., (2003), "Приговори о ненадлежности и недопустивости пред неким међународним судбеним тијелима", *Зборник Правног факултета у Ријеци*, Ријека, 3.
- Деган В.Ђ., (2008), "Злочин геноцида пред међународним кривичним судиштима", *Зборник Правног факултета у Загребу*, Загреб, 1-2.
- Dijk W.M.A., Hovens J.I., (2001), *Arresting war criminals*, Hague
- Димитријевић В., Рачић О., Ђериђ В., Папић Т., Петровић В., Обрадовић С., (2007), *Основи међународног јавног права*, Београд
- Džouns Dž., Pauls S., (2005), *Međunarodna krivična praksa*, Сарајево
- Ђурђић В., Јовашевић Д., (2003), *Међународно кривично право*, Београд
- Ђурђић В., Јовашевић Д., (2006), *Кривично право, Посебни део*, Београд

- Звонарек И., (1997), "Кршење међународног ратног и хуманитарног права од стране агресора тијеком домовинског рата", *Правни вјесник*, Осијек, 3-4.
- Jackson R.H., (1946), *The case the nazi war criminals*, New York
- Jonson D.L. (1996), "The International Tribunal for Rwanda", *International Review of Penal Law*, 1-2.
- Јовашевић Д., (2002), *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Београд
- Јовашевић Д., (2006), *Лексикон кривичног права*, Београд
- Јовашевић Д., (2007), *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд
- Јосиповић И., (1996), "Правни и политички аспекти настанка Међународног казненог суда за бившу Југославију", *Зборник радова, Хрватска и Уједињени народи*, Загреб
- Јосиповић И., (2000), *Хашко имплементацијско казнено право*, Загреб
- Јосиповић И., (2007), *Ратни злочини – приручник за праћење суђења*, Осијек
- Лазаревић Љ., (1995), *Кривично право, Посебни део*, Београд
- Лукшић Б., (2001), "Genocide and command responsibility", *Зборник Правног факултета у Сплиту*, Сплит, 4.
- Марковић М., (1973), *Нирнбершко суђење – примена нових начела у међународном кривичном праву*, Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2.
- Maugham V., (1951), *UN and war crimes*, London
- Merle M., (1949), *Le proces de Nuremberg et le chatiment des criminels de gurre*, Paris
- Милојевић М., (1994), "Неки правни проблеми међународног кривичног судства", *Анали Правног факултета у Београду*, Београд, 1-2.
- Neave A., (1980), *Nuremberg: особно свједочанство о суђењу главним нацистичким ратним злочинцима 1945-1946*., Загреб
- Новоселец П., (2004), *Општи дио казненог права*, Загреб
- Петичушић А., (1997), "Systematic rape a weapon of war in Croatia and Bosna", *Правник*, Загреб, 3-4.
- Prince M., Prince M.A., (1967), *UN genocido impuni: L' Armenocide*, Beirut
- Прљета Љ., (1992), *Злочин против човечности и међународног права*, Beograd
- Радојковић М., (1947), *Рат и међународно право*, Београд
- Satzger H., (2005), *Internationales und Europaisches Strafrecht*, Baden Baden
- Сјекавица М., (2002), "Стални међународни казнени суд", *Правник*, Загреб, 1.

- Старчевић М., (2002), *Извори међународног хуманитарног права*, Београд
- Сукијасовић М., (1957), "Међународна кривична одговорност за агресију", *Југословенска ревија за међународно право*, Београд, 3.
- Triffterer O., (1997), "Acts of violence and international criminal law", *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, 1.
- Фабијанић Гагро С., (2008), "Промјена квалификације оружаног сукоба", *Зборник Правног факултета у Ријеци*, Ријека, 2.
- Фабијанић Гагро С., (2008), "Заштита особа у немеђународном оружаном сукобу", *Правни вјесник*, Осијек, 2.
- Фабијанић Гагро С., Шкорић М., (2008), "Злочин геноцида у пракси међународних ad hoc трибунала", *Зборник Правног факултета у Загребу*, Загреб, 6.
- Цигар Н., Мештровић С., (1995), *Genocide in Bosnia: the politice of ethnic cleaning*, Texas
- Chalk F., Jonassohn K., (1990), *The history and sociology of genocide: analyses and case studies*, New Haven, London
- Colin M., (1996), *Le crime contre l'humanite, Eres*
- * (1948), Нирнбершка пресуда, Београд
- Шакић В., Седлар С., Тојчић А., (1993), "Ратни злочини и злочин геноцида у агресији Србије на Републику Хрватску 1991. године", *Друштвена истраживања*, Загреб, 2-3.

Овај рад је примљен 23. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
355.01+351.74]:342.53

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 147-168.

Миле Ракић[*]
Институт за политичке студије, Београд

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ И ПАРЛАМЕНТАРНА КОНТРОЛА[**]

Сажетак

Парламенти у савремено конципираним и изграђеним државама имају велику улогу и одговорност у процесима цивилне демократске контроле укључујући, између осталог, и контролу доношења Закона о одбрани и безбедности, именовања или разрешења одређених руководећих лица, утврђивање расхода и одобравања буџета за одбрану и безбедност итд. Сама природа и динамика сектора безбедности представља прави изазов за делотворну парламентарну контролу. Разноликост често веома техничких питања, знатна величина и комплексна организација субјеката безбедности, закони о тајнама, правила и процедуре умногоме отежавају парламентарцима да делотворно раде осим уколико су у стању спровести независно истраживање и имати своју стручност, независну од других. Парламентарна контрола над системом безбедности чини централни организациони принцип у државама у којима су методе вршења власти у складу са демократском праксом. На Парламент се гледа као на мање адекватну институцију за бављењем питањима везаним за националну безбедност државе, а нарочито због временски релативно дуге процедуре одлучивања и немања најчешће потпуног увида у све релевантне податке као и због недостатка стручног

[*] Научни сарадник, ИПС Београд

[**] Овај текст је рађен у оквиру пројекта: "Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији". (149057Д) финансиран од стране Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

(компетентног) кадра за проблематику из ове области.

Кључне речи: национална безбедност, парламент, контрола, демократија, партија

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Један од најјаснијих облика положаја безбедности у систему друштвених односа манифестује се у постојању система националне безбедности. Познато је да је демократија присутна у оним системима у којима влада јасна супремација политике над системом безбедности, прецизније речено, над субјектима система безбедности. Уколико је реч, на пример, о војној или полицијској држави онда су из самог назива јасни улога и положај полиције и војске у систему друштвених односа. У тако уређеним унутрашњим државним односима не може се говорити о демократској држави. Полицијска или војна држава представља по својој суштини негацију демократије.

Међутим, уколико је реч о државној полицији или војсци не можемо тврдити да је она гарант опстанка државе. У сврху правилног разумевања наведеног проблема изграђен је посебан категоријално-појмовни апарат, посебан инструментариј. Класични либерализам који је настао у САД-у и у учењима неких идеолога Француске револуције, у војсци види институцију која, пре свега, прети слободи и демократији. Практични постулат овога схватања јесте: социјална и политичка изолација субјеката безбедности, максимално смањење војног буџета и броја професионалних војних лица., односно грађанске милиције.

На научно-теоријском плану Х. Спенсер конципира дихотомну поделу друштва на милитаристичка и индустријска. Основни принцип организације милитаристичких јесте принуда, а индустријских кооперација. Спенсер прва назива ауторитарна, а друга демократска друштва.[1)]

Алексис де Токвил верује да ће се цивилизоване нације све мање оријентисати на рат тј. показивати све мању жељу и потребу да се њиме решавају међународни спорови у зависности од степена развијености демократије. Пракса савременог и модерног доба очигледно демантује оваква очекивања. Цивилизоване нације, ка-

1) H. Spencer: The Military and industrial Society, Studies from Psyhologi, Sociology and Antropology, London, 1964.

ко их Токвил назива, непосредно не воде рат, оне користе друге нације као средство којим остварују ратне циљеве развијених. За Токвила демократија, с једне, и стајаћа војска и рат, с друге стране, су антиподи.[2)]

Харолд Ласвел поставља и преиспитује чувену тезу о „гарнизонској држави" у којој су специјалисти за примену насиља најмоћнија група. Идејни следбеници наведених аутора указују на антидемократске тенденције и последице интервенције војске у друштвеном животу. Професионалне војнике називају „челичним хирурзима", „наоружаним бирократама".[3)]

Са друге стране, милитаристи перманентно потцењују демократију и нападају њене институције. Милитаристи високо вреднују и цене структурална и организациона својства војне и полицијске организације и препоручују их целокупном друштву и при томе испољавају изразито негативан став према политици и политичарима. Политику оцењују као себичну и штетну активност, прљаву и за племенитог човека несигурну игру. Политичаре сматрају нестручним, површним, корумпираним сплеткарошима.

Супротно овим одликама политичара, „у војничкој части постоји лукобран који не попушта пред конфузијама мишљења".(Де Гол)

Тамо где је бирократизација друштва достигла широке размере, ишчезавају широки антагонизми између цивила и професионалних војника. Долази до симбиозе њихових интереса, тако да мешовите полицијско-војно-цивилне групе постају доминантне, конституишући систем односа који поуздано разара темеље демократског друштва и његових институција. Модерни цезаризам постоји, најчешће без Цезара. У почетку он је војни затим цивилно-војни и коначно полицијски.

НУЖНОСТ ПОЛИТИЧКЕ КОНТРОЛЕ СУБЈЕКАТА БЕЗБЕДНОСТИ

Чињеница је да у савременом друштву постоје многобројне институције и организације које имају значајну улогу у политичким односима и процесима, као што су: политичке партије, еко-

2) A. Touckuevill: *On war, Society and the Military*, London, 1964.

3) H.D. Lasswell: The Garison State, *The American Journal of Sociology*, New York, 1941.

номске институције, религиозне, васпитно-образовне и друге установе.

У њиховом постојању и друштвеном деловању нико не види посебне проблеме нити посебне политичке премисе. Међутим, такав случај није са субјектима система безбедности и њиховом организацијом.

Кроз целу историју учешће полиције, а нарочито војске је сматрано опасним феноменом. Историјска искуства, суштина војне и полицијске организације и природа њихове делатности (могућност употребе оружане силе – принуде) су сасвим довољни разлози за страх и сумњу и подозрење од политичког деловања војске и полиције (субјеката система безбедности).

По својој организацији, структури и природи делатности војска и полиција су институције организоване за вођење оружане борбе и извојевање победе у рату, односно за борбу против криминала и свих других облика угрожавања безбедности. Оне због тога располажу значајном количином технике и оружја , хијерархијски су уређене и са строгом дисциплином, субординацијом, као и са специфичним и од друштва аутономним системом комуницирања. Оваква њихова суштина даје им могућност драстичног мењања карактера политичких односа и процеса не само у једној држави.

Нарочито војску и полицију, за разлику од других друштвених институција, прате и одређене емоционалне асоцијације од стране становништва.

Захваљујући њима полиција, а нарочито војска може да ужива политички и морални престиж. Војне врлине, посебно у рату, као што су: храброст, самопожртвовање, патриотизам, скромност су вредности достојне поштовања у свакој држави и у сваком народу који држи до свога угледа и до своје историје, традиције, културе итд. Ниједна организација као полиција и војска не посвећују толико пажње развоју кохезије на макро и микро плану и не јача солидарност чланова организације.

Када су све особине полиције и војске довољно развијене оне имају велику предност у односу на остале организације и институције у држави, као потенцијални политички фактор. Због тога је присутан страх и подозрење од њене политичке улоге самосталног или групно. Онај ко управља и располаже војном силом, полицијом, судством, царином итд. може у датим оквирима пресудно

утицати на дистрибуцију и редистрибуцију политичке моћи. Међутим, управо због опасности од могућег конституисања друштва или његовог дела на структурним основама војне и полицијске организације, на њиховим принципима и систему вредности, произилази потреба демократске (цивилне) контроле, пре свега, војске и полиције.

Циљ контроле војске и полиције јесте да се исте учине одговорним и легалним органима државе, са једне стране, и обезбеди њихова ефикасност, са друге стране. Из досадашњег искуства се недвосмислено може закључити да до сада није било лако постићи ни једно ни друго.

Уколико не постоји цивилна контрола, или је иста неефикасна онда се јавља преторијанизам.[4)] Цивилна контрола војске и полиције постоји онда када се официрски кор у потпуности потчињава цивилном шефу цивилне власти (председнику, министру нпр.) Положај полиције и војске у држави уређује се уставом, односно законом сваке државе.

Међутим, проблем се уочава у условима када између цивилних и војних управљача не постоје битне социјалне разлике. Тада не постоје било какви озбиљни конфликти међу њима, па ни војна, односно полицијска интервенција најчешће не фигурише чак ни као хипотетика.

Први модел цивилне контроле војске заснивао се на одсуству цивилно-војних разлика. У европским монархијама у којима је аристократија истовремено сачињавала и војну и цивилну елиту интереси једних и других нису били суштински различити ни онда када су војни или полицијски послови персонално раздвојени. Официри и цивилни управљачи су потицали из аристократског сталежа. Обично су племићке породице држале државну управу, војску и цркву и на веома ефикасан начин су разрешавале све спорове.

У савременим условима оваква врста контроле полиције и војске се може означити као неефикасна из разлога што се цивилне и војне елите много разликују у низу обележја, почев од социјалног порекла, образовања, социјалних ставова и вредности, интереса, стручности итд.

4) Реч преторијанизам долази од речи претор (латинска реч – прае-ире – претходити, прае-итор, праеотр, старешина, претпостављени, код Римљана заповедник војске). Преторијанизам значи владавину војника, владавину војске.

У савремено доба у неким државама се уводи тип тоталне контроле војне организације кроз политизацију и идеологизацију војске. Основ покорности (привржености) у овом случају јесте идеологија и систем вредности владајуће политичке партије. Кроз целокупну војну каријеру официра и у току служења војног рока војника (како је то до сада било) строго се усмерава процес интензивног политичког и идеолошког обликовања полиције и војске. Потенцијални сукоби и њихови извори се елиминишу подударношћу политичких и идеолошких ставова владајућих цивилних група и војних и полицијских лица. За социјалну промоцију официра, поред стручности, пресудан критеријум је прихватање ортодоксних политичких идеја и идеолошких вредности. Оваква контрола војске је примењивана у системима са личном диктатуром и високоцентрализованим једнопартијским системом.

Цивилна контрола је потпуна, али то није контрола цивилних и демократских органа и институција.

Овакав модел цивилне контроле полиције и војске је неприменљив у демократском вишепартијском политичком систему. Међутим, и у демократски уређеним односима, односно државама могу се јавити знатне аномалије када се ради о демократској (цивилној) контроли области националне безбедности.

ПРИНЦИПИ ДЕМОКРАТСКЕ И ПАРЛАМЕНТАРНЕ КОНТРОЛЕ

Чини се да у догледно време неће постојати само једна војска одговорна за стање целокупне међународне безбедности из више разлога. Један од њих је због егзистирања различитих интереса и стандарда друштва и држава.

Такође, на међународном нивоу за сада не постоје договорени стандарди који се односе на област Парламентарне контроле националног система безбедности због односа према овом питању које се традиционално сматра као питање које задире у домен државног суверенитета. Међутим, постоје одређени стандарди на регионалном нивоу, као што је нпр. ОСЦЕ-ов Кодекс понашања.[5)]

Такође, постоје и одређени принципи којима се регулишу демократски цивилно-војни односи:

5) ОСЦЕ-ов кодекс понашања у политичко-војним аспектима безбедности (1994) www.osce.org

Држава је једини оквир у друштву који има легитиман монопол над употребом силе, а службе безбедности су одговорне легитимним демократским органима власти;

Парламент је суверен и њему је извршна власт одговорна за утврђивање, примену и преглед безбедносне и одбрамбене политике;

Парламент има јединствену уставну улогу у смислу одобравања и ревизије трошкова одбране и безбедности;

Парламент има основну улогу у смислу проглашавања и укидања ванредног или ратног стања;

Принципи добре управе и владавина права се односе на све гране власти па тако и на област безбедности;

Субјекти система безбедности имају појединачну одговорност пред судовима у случајевима кршења домаћих или међународних закона;

Организације система безбедности су политички неутралне.

МОДЕЛИ ДЕМОКРАТСКЕ КОНТРОЛЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Промене у међународним односима, после Другог светског рата и периода тзв „хладног рата“ са аспекта јачања, пре свега у сфери безбедности, у односима међу државама, у оквиру демократске социјалне мисли, артикулишу се најчешће два основна модела безбедносног (војног) организовања и цивилно-безбедносних односа:

Концепт апсолутне аутономне војне професије, изоловане од друштва цивилним институцијама државе - њена искључива улога је да се бави питањима што ефикаснијег безбедносно-војног деловања ради постизања победоносног циља у рату и оружаној борби, односно у борби против свих облика угрожавања безбедности независно од других невојних размишљања.

Концепт стварања политички осетљиве војне професије која је интегрисана у друштво - њена улога је рационална употреба силе у стварању пожељних међународних односа.[6)]

6) Детаљније су о томе писали S. Huntington и M. Janowitz у S. Huntington: „Војска и држава“ и „Политика цивилно-војних односа“ ,Харвард универзитет 1957.

M. Janowitz: „Професионална војска“, *Социјални и политички портрет*, 1961.

Према првом моделу, изражена је дихотомија на цивилну и безбедносну (војну) сферу; војска се налази у изражено подређеном положају. Политика је циљна а војска чисто инструментална.

Други концепт политичке осетљиве безбедносно-војне професије интегрисане у друштву је знатно занимљивији јер војну професију не третира као статичку, већ као динамичну бирократску организацију. Дакле, њена обележја нису вечна и непромењива.

Први концепт подразумева професионално (службено) лице безбедности- машину, робота који је без душе спреман да без размишљања учествује у борби и погине за идеале и циљеве и онда када они нису његови.

Други концепт истиче потребу прилагођавања организовања и функционисања безбедности новим безбедносним изазовима, што представља нови концепт.

У савременим условима субјекти безбедности, а нарочито професионални припадници војске и полиције се суочавају са многобројним проблемима и дилемама које морају превазићи или живети с њима. Данас је сасвим јасно да нпр. војна организација, пре свега у демократским развијеним и економски јаким државама, добија улогу модерне силе у функцији одржавања или стварања пожељних међународних односа.

Ова трансформација је последица великих социјалних и техничко-технолошких промена у другој половини 20. века. Овим променама су захваћени сви аспекти професија у области безбедности, а нарочито војне организације, а нарочито војни и полицијски ауторитет, обележја ове сруке, регрутовање и школовање официра, политичка едукација, индоктринација и њихов однос према политичкој сфери.

Објективно сагледавајући примећује се смањење разлика између цивилних и војних занимања. Традиционално схваћен ратник преобразио се у безбедносно-војног менаџера, а војна професија као целина постала је слична бирократским невојним организацијама.

Ова тенденција „изједначавања“ безбедносне и цивилне професије и начини функционисања безбедносних и других бирократских организација сасвим сигурно има лимитирану проходност (трајање). То не дозвољава специфичност безбедносног организовања, послова, активности итд. Због тога би се могло казати да

ефикасност безбедносног организовања у модерно време зависи од успостављања и одржавања равнотеже између безбедносне технологије и менаџера безбедности. Данас руковођење и командовање у систему безбедности подразумева употребу најсавременијих знања из области управљања и менаџмента.[7)]

УЛОГА ПАРЛАМЕНТА У ДОНОШЕЊУ ПОЛИТИКЕ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Бивши француски премијер Жорж Клеменсо (Georges Clemenceau) је изјавио да је „рат исувише преозбиљна ствар да би се поверила војсци". Ова изјава подсећа на то да у демократском друштву представници грађана имају врховну власт и ниједан државни сектор не би смео бити искључен из њихове контроле. Држава без парламентарне контроле над својим сектором безбедности, нарочито над војском и полицијом, би се у најбољем случају требала оценити као недовршена демократија или демократија у стварању.

Предлагачи, а нарочито доносиоци одлука у демократској држави су изложени многобројној и разноврсној проблематици приликом предлагања и усвајања политике националне безбедности. Такође, Роберт Дал угледни амерички научник истиче да је најчвршћи и најконстантнији проблем политике избегавање аутократске владавине" (Роберт А. Дал)

Међутим овоме треба додати и егзистирајуће чињенице да се проблеми везани за усвајање одлука у области националне безбедности умножавају у случајевима када не постоји национални политички консензус о кључним питањима безбедности државе и њених грађана.. Потреба за консензусом се најчешће експонира када се ради о кључним политичким документима, као што је нпр. Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Доктрина безбедности и одбране и сл. Република Србија је тек недавно (октобра 2009. године) добила Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране. Међутим, чињеница је да се многа документа од изузетног значаја усвајају или одбацују са „тесним бројем" гласова у Парламенту, односно бројем гласова посланика који чине тзв. владајућу већину у парламенту. Познато је такође да се ради о представницима политичких партија па се отуда и намеће питање

7) О улози одговорности у ефикасности организације, па тако и безбедносног организовања, детаљније у: П. Дрикер: „*Посткапиталистичко друштво*, Пословни систем „Грмеч", Привредни преглед, Београд 1995.

на основу чега се води политика националне безбедности. Да ли је то на основу жеља, намера и интереса програма (политичких) владајућих партија или се то ради на основу нечега другога?

Овоме треба додати и чињеницу да нема јединственог (препорученог) модела организовања система националне безбедности који би могао послужити као узор при изградњи или редефинисању националног система безбедности због чега су предлози партија или њихових лидера најчешће одлучујући у конципирању и изградњи националног система безбедности.

Такође, природно је да свака држава конципира, гради и уређује сопствени модел националне безбедности у складу са својим могућностима, потребама итд.. При томе је важно истаћи да се услови изградње националне безбедности најчешће разликују од државе до државе. Поједине државе су своју безбедност остварile вођењем одбрамбених ратова итд. Друштвено уређење у државама је различито што свакако има утицаја на обликовање система националне безбедности. Због различитих друштвених уређења у државама, при чему је најзначајније да ли је држава демократска или не, различито се врши демократска (цивилна) контрола над системом националне безбедности.

За изградњу савременог система безбедности данас, али и у будуће, од изузетног значаја је повезаност са системима безбедности других држава при чему је свакако актуелна потреба и могућност интегрисања у нпр. регионални систем безбедности. У изградњи националног система безбедности свака држава има сопствено искуство и традицију. Будућност државе, а нарочито са аспекта безбедности такође највише зависи од перцепције становништва, односно његове улоге (развијености демократије), обавештености, образованости итд. у погледу значаја и односа према безбедности. Код нас недвосмислено постоји нејединство па и анимозитети међу политичким партијама па тако и међу становништвом, по многим питањима будућег развоја земље. Идентичан је приступ и по питању система националне безбедности. Најчешће супротстављена мишљења су везана за приступање наше земље НАТО-у, Партнерству за мир, у вези потребе слања припадника војске на ратишта у друге државе итд. Осим тога, Србија је данас „реформом војске“ разоружана, сервилношћу политичара спутана, од странаца контролисана, а од домаћих тајкуна економски ојађена, партократском владавином деморалисана, односно има релативно мало

могућности да се за своје интересе сама избори „тврдом моћи“. То не значи да се озбиљна политика не може водити без јаких војних и дипломатских ресурса које ми данас немамо, а на жалост и оно што имамо најчешће није у функцији националне политике па тако и националне безбедности. Чини се да су наше војне, безбедносне и дипломатске институције у функцији националне политике других држава и њихове националне безбедности, а нарочито САД. Због ових супротности је и данас веома изражена проблематика везана подршци, пре свега, војске и односа према њој, развоју система безбедности и уопште националне безбедности Србије.

Међутим, оно што се не сме занемарити је чињеница, односно расположеност нашег становништва да традиционално подржава улогу и развој система безбедности и њених субјеката тј. војске, полиције итд.

Дакле, несумњиво је да постоје подељена мишљења по многим питањима која се односе на улогу, значај, задатке, и уопште перцепцију будућег развоја војске, полиције и целокупног система безбедности. Ово из разлога што се више него јасно могу уочити различити утицаји, учинци, намере итд. при недавном конципирању и изградњи (усвајању) Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране Републике Србије. Република Србија, тачније актуелни Министар одбране Републике Србије, реорганизацију састава војске наглашено веже за тзв. западне стандарде, при чему се даје до знања да Војска Србије треба да буде чланица НАТО-а и Партнерства за мир. Чињеница је да се при томе алудира на спремност Српске војске за учешће у оружаним интервенцијама, па и некој агресији ако затреба, које изводи и које ће НАТО и даље изводити. При томе се такође настоји изаћи у сусрет свим захтевима које запад, односно НАТО поставља пред нашу војску (смањивање броја војника под оружјем, смањивања квантитета наоружања итд.) Заборавља се при томе да је наша војска пре десет година водила оружану борбу у циљу одбране од НАТО агресије на нашу земљу. При томе се данас сви водећи српски официри проглашавају ратним злочинцима и истима се суди у Хагу док су нпр. сви официри који су се борили против наше војске проглашени херојима. Данас НАТО служи као главна оружана сила која има улогу верификовања отимања Космета од Србије и приморавања интеграције Северног дела Косовске Митровице Приштинским властима.

Сам процес стварања политике није у суштини механички проблем и бирократски процес већ представља веома динамичан процес који обилује многобројним и различитим интересима и тенденцијама. У њему се сусрећу спољашњи и унутрашњи утицаји при чему и једни и други врше одређене притиске у процесу доношења коначне одлуке.

Међутим, питања иманентна безбедности не налазе се само у односима државе и међународног окружења већ се њихов садржај огледа и кроз политичке односе државе.

Држава није недефинисана затворена заједница већ се у њој одвија веома динамичан политички живот. Сукоби идеја и интереса су нормалан свакодневни живот, сваке, а нарочито демократских држава. Обзиром да фактори који се налазе изван структура безбедности немају информације које имају доносиоци одлука, исти путем јавности веома често отварају одређене проблеме везане за националну безбедност који су понекад без већег значаја, али служе као средство политичке борбе унутар државе.

Данас је више него очигледно да се шира јавност у држави све мање пита када се ради о неким кључним питањима од значаја за националну безбедност. Сведоци смо да се нпр. грађанима онемогућава да се питају (путем референдума) о вољи за уласком у НАТО. Многобројна истраживања указују да знатно већи део становништва Србије не подржава чланство у НАТО-у. Још чудније је чињеница да већ поменути Министар о уласку у НАТО говори као о свршеној ствари иако је званична политика државног руководства – војна неутралност.

Дакле, заборавља се (намерно или не) да је домаћа политичка сцена једна од главних варијабли, али и индикатор процеса стварања политике националне безбедности и то не само што домаћи политички процеси избацују на површину мноштво различитих интереса, већ и зато што се заједно са нпр. системом одбране за прерасподелу државних интереса „такмиче“ и други државни ресори.

Уколико се стварање политике националне (државне) безбедности врши само према унутрашњим факторима, који су носиоци различитих политичких интереса, таква политика постаје нерационална и неретко резултира нежељеним последицама.

Политика националне безбедности обухвата основне одлуке у вези са системом безбедности које утичу на спољну и унутрашњу безбедност државе и друштва.

Темељи се на датом прилазу безбедности, даје смернице за војну доктрину и утврђује се у оквиру међународних и регионалних споразума којима је држава евентуално приступила.

Обзиром на те чињенице и имајући на уму улогу Парламента да представља интересе и потребе грађана може се уочити неколико разлога због којих је неопходно учешће Парламента у утврђивању Стратегије националне безбедности и њено усвајање исте на демократски – транспарентан начин што је до сада испоштовано када се ради о процесу конципирања и усвајања Стратегије безбедности код нас.

Стратегија безбедности, без намере уласка у дубљу анализу исте, представља вредност и добробит за живот у држави њен опстанак итд. Тим пре се чини да није добро ни у будуће препустити да о њој одлучују само извршни органи који, истини за вољу, морају узети знатно учешће у њеној изради.

Стратегија националне безбедности несумњиво оставља огроман утицај (последице) на будућу концепцију и уређење војске и уопште свих субјеката безбедности.

Стратегија националне безбедности у многоме утиче на материјалне трошкове, односно издвајања из буџета за функционисање система безбедности и њених субјеката.

Када је реч о Парламенту, дебата о политици националне безбедности је процес који се одвија кроз најчешће следеће фазе:

– утврђивање,
– одлучивање,
– реализацију и
– оцену исте.

Међутим, парламент најчешће добија информације од владе кроз:

– парламентарне дебате
– парламентарна питања од стране народних посланика и
– парламентарна истраживања

Од изузетне важности је да се процеси и остваривање ових фаза врши јавно и транспарентно у циљу постизања одговарајућег баланса између свих оних који на њега врше тј. имају било какав утицај, укључујући при томе и област безбедности, војно-индустријску област итд.

У свим фазама народни посланици би требало да користе механизме које им стоје на располагању, путем којих упознају извршну власт с проблемима из области безбедности и очекивањима јавности (постављање питања, захтеви, спровођење истраге, саслушања пред члановима Одбора за безбедност или одбрану, комуникација са министрима и другим владиним органима. Ово тим пре јер се у Народној скупштини Републике Србије често одлуке од великог значаја за националну безбедност не ретко доносе са „тесном већином" гласова (често само један глас посланика чини већину у одлучивању у скупштини). Такође је не редак случај да Председник државе или министар одбране у парламенту изнесу своје мишљење и предлог по одређеним питањима везаним за националну одбрану земље или њену одбрану при чему се одмах приступа гласању (реализацији) по том предлогу итд.

Оно што је од значаја истаћи овом приликом јесте и чињеница да до данас није законски прецизиран начин финансирања политичких, па тако и оних парламентарних, странака. Неке политичке странке финансирају се добровољним прилозима које могу дати и „тајкуни" повезани са иностраним партнерима, домаћа приватна предузећа која такође могу бити повезана са партнерима у иностранству итд. Све ово упућује на могућност да се кроз давање донација политичким партијама (ин)директно утиче на изградњу и функционисање националног система безбедности. Због тога је неопходна јача контрола свих оних како парламентарних тако и ванпарламентарних странака и страначких лидера који учествују или имају могућност утицања (контроле) изградње и функционисања система националне безбедности.

Да се Устав крши указује податак да је председник државе истовремено и председник политичке странке, а на крају и Врховни командант у држави.

Овлашћења парламента су регулисана Уставом државе што би у условима недемократског одлучивања по питању организације и функционисања области безбедности значило поред кршења демократских принципа и кршење устава. Сви парламенти немају иста

овлашћења у погледу система националне безбедности. Правила и праксе које су прихваћене и делотворне на једном месту су можда незамиливе или ирелевантне у некој другој држави.

Овлашћења представљају капацитет вршења утицаја на владине опције и понашање према колективној вољи и жељи становништва која се изражава у парламенту путем народних посланика.

Односи се такође и на могућност контроле над реализацијом циљева и постављених задатака у Стратегији националне безбедности и одбране, закона, одлука и коришћење буџета, онако како је одобрио парламент. Ова овлашћења су дефинисана не само у Уставу и законима него и у правилу парламентарне процедуре и традиције рада.

Ефикасна парламентарна контрола над националном безбедношћу захтева стручност и ресурсе унутар Парламента или оних који су му на располагању.

Парламентарне дебате о питањима безбедности дају кључну могућност размене мишљења и прикупљања основних информација у вези са чињеницама и планираним или предузетим владиним мерама. Ове дебате о безбедносној политици и питањима се могу одвијати неколико ситуација:

- након што извршне власти изнесу своје предлоге за годишњи буџет безбедности и одбране
- након поднесених извештаја ресорних министара
- када се разматра и усвајају владини програми који се утврђују најчешће после одржаних парламентарних избора
- када се разматра извештај државне ревизорске комисије
- када то захтева неко од конкретних питања која захтевају парламентарну дебату

Посланичка питања у парламенту о безбедносној проблематици су веома осетљива питања и често се посланицима ускраћују одговори на одређена питања од стране ресорних министара под изговором да се ради о информацији од државног значаја итд. Ово се може прихватити као чињеница, али не би смело бити стална пракса обзиром да се ради о народним посланицима и Народној скупштини. Ипак чињеница је да питања народних посланика најчешће:

- пружају члановима парламента могућност добијања одговора (правовремених и прецизних)
- помажу парламенту да контролишу примену закона о безбедности
- омогућава члановима опозиције да учествују у расправи око безбедности
- могу битно утицати на политички програм владе по питању безбедности итд.

У пракси се веома често наилази на ситуацију да се стручност унутар парламента ретко подудара са стручношћу Владе по питањима безбедности. Парламент има релативно малу апаратуру на коју може да се ослони у стручном смислу када је реч о националној безбедности. За разлику од парламента Влада се може „ослонити" на Министарства безбедности, одбране, правосуђа, науке и др. која се баве директно или индиректно питањима безбедности.

Главни проблем често представља чињеница да се народни посланици у парламенту не ретко ослањају на информације које долазе управо од Владе или из министарстава иако се ради о оним институцијама чији рад управо парламент треба да контролише што у извесној мери представља парадокс.

Оваква ситуација постаје још сложенија ако се зна да су због природе посла институције безбедности и одбране доста затворене. Међутим, политичка воља народних посланика, представља основни услов за делотворну парламентарну контролу над националном безбедности.

Недостатак политичке воље при томе може бити проузрокован различитим факторима од којих су најчешћи:

- страначка дисциплина
- недостатак интересовања бирачког тела,
- забринутост за безбедност која иритира народне посланике,
- онемогућавање утицања посланика у конструктивном раду онемогућавањем истом коришћење постојећих парламентарних механизама итд.

Обзиром да се ради о обавези из Устава и битној улози и потреби сваког народног посланика да се критички посвети намери и радњи извршне власти, парламентарни механизми су веома битни за остваривање предвиђених обавеза.

Ради се о парламентарним дебатама, посланичким питањима и интерпелацијама у вези са питањима безбедности те посебне парламентарне истраге. У том смислу су од изузетног значаја Одбори за безбедност и одбрану односно Одбор за контролу рада органа и институција које раде у области безбедности.[8)]

Чињеница је да је област безбедности веома комплексна па је неопходно да се што квалитетније разради структура Одбора и њен Правилник рада јер рад истих је најчешће од посебног значаја за Скупштину на коју чланови, односно извештаји ових Одбора могу имати одлучујући утицај.

Осим тога, парламентарна контрола над системом националне безбедности чини не само Одбор за безбедност већ се по потреби могу организовати и друга стручна тела.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Данас је сасвим евидентно да систем безбедности, пре свега, у развијеним и економски јаким земљама, добија незамењиву и све значајнију улогу, а нарочито њени субјекти - војска, полиција итд. Повећање значаја и улоге система безбедности и уопште области безбедности се дешава због функције коју има за одржавање и стварање пожељних међународних односа, али и односа унутар државе. Ова трансформација, односно развој савремене безбедности је последица великих социјалних и техничко-технолошких промена у другој половини Двадесетог века. Овим променама су захваћени сви аспекти војне и безбедносне професије и организације. Нова техничко-технолошка револуција је поред низа друштвених промена утицала и на смањење разлика између „војног“ и „цивилног“.

У условима социјалне хетерогености (класне, националне) социјално порекло субјеката безбедности постаје мање значајно као фактор обликовања њихових политичких погледа, него што су едукација, професионално искуство и лични ставови. Систем индоктринације детерминише политичку оријентацију знатно јаче у односу на било који други чинилац.

Савремена улога националне безбедности налаже да претња или употреба силе буду веома пажљиво усклађени са политичким циљевима који се желе остварити. Због тога политички и безбедно-

8) Рад ових Одбора регулисан је Пословником Скупштине Републике Србије као и избор њихових чланова.

сни чиниоци не могу бити разматрани независно једни од других на било ком нивоу безбедносног деловања. Из овога произилази да професионални припадник, али и други субјекти безбедности морају бити образовани и оспособљени за обављање професионалних задатака и разумевање политичких послова.

Прецизније речено, сви професионални субјекти у систему националне безбедности, пре свега, морају бити обучени за разумевање цивилне супремације. Међутим, чињеница је да професионални субјекти у систему националне безбедности, а нарочито, полиција, војска, правосудне институције, царина и др. субјекти не могу да одлучују сами о себи, без политичке одлуке.

Ово подразумева да војска и полиција, пре свега, подлежу политичким утицајима, односно контроли. Да би цивилна контрола над нпр. војском и полицијом била успешна и потпуна неопходно је да легислатива и егзекутива располажу информацијама и критеријумима за оцену ефикасности и спремности безбедносне организованости. Њихова је улога да формулишу стандарде и норме понашања обавезујуће за субјекте безбедности. Оне то не могу учинити ефикасно без професионалног образовања и оспособљавања. Из тога проистиче потреба сарадње субјеката безбедности и политичара.

У условима постојања „објективне цивилне контроле“ која се обезбеђује радикалном професионализацијом официрског кора, официри су мотивисани само професионалном етиком. Историја указује да тај облик контроле може резултирати такозваном „самоизолованом“ или „изолованом“ државом.

У периоду нестабилног стања међународне безбедности може се десити да нпр. војни професионалци у спрези са цивилним (политичким) лидерима, преузму велику количину моћи, непримерену демократском друштву.

Због тога је неопходно конципирати и градити такав систем безбедности који искључује такве могућности „лидерског“ (партијског) утицања јер је он компатибилан са традиционалним циљевима демократске политичке контроле. Услови у којима субјекти система безбедности, а пре свега професионални субјекти система безбедности, обављају своју дужност са осећањем самопоштовања и оданости демократским вредностима друштва, а друштво подстиче очување кода части и професионалне способности, систем

безбедности, његово уређење, организација и функционисање је подређено цивилној контроли.

У том смислу, деполитизација система безбедности, односно његових субјеката представља не дистанцирање од државне политике него дистанцирање о страначке (партијске) припадности и од страначких политика, прецизније речено појединих страначких лидера. Ово нарочито добија на значењу у условима када се заговара прелазак на професионалну војску.

Деполитизација не може да значи дистанцирање од политике националне безбедности. Субјекти безбедности су политизовани у мери у којој стручно мишљење утиче на дефинисање државне политике, пре свега спољне и одбрамбене.

Систем безбедности и субјекти у њему морају бити департизовани у смислу да не зависе ни од једне странке, а нарочито од лидера било које странке на политичкој сцени, него искључиво од државних институција.

У политички нестабилним системима, транзиционим периодима итд. у којима не постоји јасна и адекватна државна политика, пре свега на плану националне безбедности и њене одбране, могуће је политичко уплитање субјеката безбедности ради прихватања једне генералне политичке линије, што би националну безбедност увукло у борбу са антагонизираним центрима политичке моћи. Не прихватање ни једне генералне политичке линије, у том случају може да доведе до политичког осамостаљивања субјеката безбедности, а нарочито би у том смислу била значајна улога војске и полиције, који би могли добити улогу арбитра између антагонизираних фактора политичке моћи у држави.

ЗАКЉУЧАК

Демократска контрола над системом безбедности може бити ефикасна само ако је јавност упозната са основним питањима која су предмет дебате на нивоу Парламента. Ефикасност јавног комуницирања у вези са питањима националне безбедности зависи и од тачности информација које Влада и Парламент приказују јавности. Парламент би требало да има посебан интерес за квалитет информација које се презентују јавности како би она била у стању схватити и исход процеса одлучивања у Парламенту. Како се ради о уставној обавези и битном задатку сваке скупштинске партије, односно сваког народног посланика у њој неопходно је да се

исти критички осврне на намере и радње извршних власти, односно на улогу, организацију и функционисање система безбедности и нарочито професионалних субјеката у њој – војске и полиције. Неопходно је и да српска политика која се утврђује у Народној скупштини, буде усклађена са српском традицијом и историјским искуством с једне, и малим маневарским простором који данас има наша земља. Парламентарни механизми су при томе од изузетне важности за ефикасно доношење одлука и остваривање задатака, а нарочито због спречавања партократије и лидерског одлучивања по питањима од интереса за националну безбедност државе.

Mile Rakic

NATIONAL SECURITY AND PARLIAMENTARIAN CONTROL

Summary

In the states that are established by principles of current age the Parliaments have a great role and responsibility in the processes of civil democratic control, including, among other things, a control of the Law on Defense, appointing and resolving certain officials, determination of expenditure and approval of the budget for defense and security, etc. Nature and dynamics of the Sector of Defense presents a challenge for an effective Parliamentarian control. Wide variety of some issues that are very technical by their nature, a great amount and complex organization of the subjects of defense, the laws on secret information, rules and procedures make effective work of the Parliamentarians very difficult, unless in case of their ability to make some independent research or, in regard to it, to have independent expertise knowledge themselves. The Parliamentarian control over the system of defense is a central organizational principle in the state whose methods of executive power are compatible with the principle of democratic practice. The Parliament is views as a less relevant institution for dealing with the issues regarding national defense of the state, in particular due to the reason of a relatively long time procedure of decision making and the reason of not having complete insight into all relevant data and not having experts (competent people) for the issues in this field.

Key Words: national defense, Parliament, control, democracy, party

ЛИТЕРАТУРА

- Huntington S.: „The Soldier and the State“ and „Politics of civil Military Relations“, Belknap Press, Harvard University, 1957.
- Janowitz M.: „The Professional Soldier“, A Social and Political Portrait Glencoe, Illinois, Free Press, 1960.
- Lasswell D. H.: „The Garison State“, *The American Journal of Sociology*, New York, 1941.
- Spencer H.: The Military and industrial Society, Studies from Psyhologi, Sociology and Antropology, London, 1964.
- Touckuevill A.: *On war, Society and the Military*, London, 1964.
- Беблер А.: „On Military sociologyi in Yugoslavija“ (реферат са међународног социолошког удружења) Минхен 1988. – вероватно са неког скупа - навести у оригиналу назив удружења и скупа.
- Вебер М.: *Привреда и друштво, том 1 и 2*, Просвета Београд 1976.
- Вуксановић Д.: *Стварање модерне српске војске*, СКЗ – ВИНЦ, Београд 1993.
- Гликсман А.: *Говор рата*, ВИНЦ, Београд,1991.
- Дрикер П.: *Посткапиталистичко друштво*, Пословни систем „Грмеч“, Привредни преглед, Београд 1995.
- Екмечић М.: *Сусрет цивилизација и српски однос према Европи*, Нови Сад 1977.
- Милс Р.: *Елита власти*, Култура, Београд, 1964.
- Молнар Т.: *Либерална хегемонија*, СКЦ, Београд, 1996.
- *ОСЦЕ-ов кодекс понашања у политичко-војним аспектима безбедности (1994)* www.osce.org
- Поповић М.: *Проблеми друштвене структуре*, Београд, 1967.
- Симеуновић Д.: *Нови светски поредак и национална држава, Огледи,* Београд, 1995.

Овај рад је примљен 26. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
321.01:327(100)(091)

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 169-194.

Зоран Милосављевић
Институт за политичке студије, Београд

СУБЈЕКТИ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Сажетак

Још је Платон утврдио да се политика може и мора учити ради општег добра политичке заједнице. Главно поље античке политике била је политичка заједница. Тај психолошки осећај веће заштићености кад смо са неким и кад нас води, неко ко зна пут, као и први бедем су темељи прве политичке заједнице. Проживљено искуство заједништва у породици и племену доприноси да човек прихвати полис као политичку заједницу. На то их натерује и егзистенцијална нужност.[1)] Аутор овог текста жели да укаже на важност у разумевању функционисања политичких заједница као кључног фактора у данашњој - модерној политичкој сфери позиционирања, нарочито малих земаља које по свему судећи не припадају лиги супер-сила, налазе се у облику транзиције које су обично последица деловања истих, или пак морају да буду спремне на адекватно препознавање деловања супер-сила, као и спремности да благовремено реагују, тј. делују како бих у модерном глобалном политичком систему нашле своје место. На тај начин, боре се за своју егзистенцију, пре свега егзистенцију свог народа. У свом аргументу аутор приказује настајање политичких заједница, као и потребу развоја међународног права и међународних односа. За детаљније проучавање политичких заједница скреће пажњу на важност дипломатске историје,

* Истраживач, ИПС Београд

** Овај текст је рађен у оквиру пројекта: "Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији". (149057Д) финансиран од стране Министарства за науку и технолошки развој Републике Србије.

1) Проф.др Драган Симеуновић,Увод у политицку теорију, Институт за политичке студије, 2009., стр.

политичких аспекта односа међу државама, важност међународних заједница као регулатора светског мира и успешност у томе, појаве међузависности и повезаности држава и народа.

Кључне речи: Заједница, политичка заједница, међународно право, међународне заједнице, дипломатска историја, међузависност, држава, друштво, друштвени односи, народ, савези, суверенитет, самоопредељење, правна доктрина.

НАСТАЈАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА И ПОТРЕБА РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА

Историјски преглед развоја међународног права је вишеструко интересантан са становишта проучавања еволуције научне мисли, развоја политичких заједница и у широј области међународних односа. Прво, ради се о дисциплини која се у овој области најраније развила и релативно доста рано достигла ступањ изграђене научне дисциплине. Друго, у процесу њеног развоја и формирања она је пратила и одражавала еволуцију међународних односа и политичких заједница. Треће, у оквиру доктринарних расправа о међународно правним питањима захватана су, мада маргинално, и питања из политичке области, као што су праведни и неправедни рат, мир, суверенитет, самоопредељење, савези, међународне организације и др. Четврто, развијена међународно-правна наука — њена доктрина, научно-документациона грађа и методологија — припремили су у одређеној мери (можда више него остале сродне дисциплине) терен за појаву науке о међународним односима у XX веку и проучавање савремених политичких заједница.

Елементи међународног права и међународних односа политичких заједница се, у специфичном и фудименталном виду, појављују још у доста давним временима — у античкој Грчкој и Риму, као и у средњовековној Европи.

Међутим, с обзиром на ступањ материјалног развоја и природу и структуру тих друштвених формација сасвим је разумљиво што у целом том историјском периоду није остварен прогресиван развој и што није дошло до формирања ни позитивног међународног права ни међународноправне доктрине. Тек у такозваном новом веку,

тј. са почецима настајања грађанског друштва и капитализма, као и са процесом настајања суверених националних држава, развија се и пракса међународноправног регулисања односа између држава као и њена научна обрада. Ради целовитости слике о историјату међусобних односа политичких заједница и њихових доктрина корисно је дати крађу информацију и о самим прапочецима друштвено-економских формација.

Сматра се да први писани документ из области међународних односа датира из 3100-тих година пре наше ере. То је уговор (исписан на каменом споменику) између два месопотамска града-државе Лагаша и Урне о регулисању границе. Касније се појављује више сличних писаних уговора код Египћана, Асираца и других. Има историјских студија које говоре о тзв. међународном праву у старој Индији и Кини.[2)]

У *античкој Грчкој* било је такође појава које имају сличности са институцијама савременог међународног права, али ту се као субјекти правних односа не појављују државе у правом смислу већ градови-државе (Атина, Спарта и др.). У тим унутар-грчким односима долазило је до закључивања разних споразума, као што су уговори о миру, савезу и удруживању, гарантовању личних слобода и својине странаца. Вредна је помена и чињеница да се наилази и на случајеве арбитраже из тог времена. Међутим, за разлику од Рима, у античкој Грчкој правна мисао се није развила тако да у баштини те велике старе културе нема правне доктрине.

У *старом Риму,* пак, право и правна мисао достигли су, као што је познато, висок ступањ развоја. Међутим, сасвим природно, и овде се не може говорити о међународно-правном праву, већ о сличним и сродним појавама (пре свега у оквиру тзв. »jus gentium«), као и о утицају римског права, његових института и доктрина на касније развој међународног права. У пракси старог Рима развијена је била појава склапања уговора са другим, пре свега суседним народима; посебно треба истаћи уговоре којима се регулисала трговина са спољним светом (на пример, уговор који је *Марко Аурелие* закључио с немачким племенима у 175. години). Римљани су имали и установу ратификације уговора, коју је вршио Сенат. Сматра се, међутим, да је *доктрина праведног рата* (»belum justum et pium«) — која се у одређеном виду појавила у том античком

2) Quincy Wright, Problems of Stability and Progress in *International Relations,* Berkley: University of California Press, 1954

друштву — *најзначајнији допринос Рима историји међународног права*. Осим тога, може се с правом тврдити да је у ствари најзначајнији допринос римског права посредне природе: када су у XVI и XVII веку почела прва разматрања и проучавања правних аспеката међународних односа онда су се писци у великој мери ослањали на римско право, примењујући његове институте и термине — мада су они превасходно приватноправни — на релативно аналогне ситуације на међународном плану *(»dominium«, који се тиче приватног власништва, на случај територијалног суверенитета; правила о мандату на функцију дипломатских агената; затим, окупација незаузетих територија, службености итд.*). Тај утицај римског права на међународно-правну теорију престаје у XVIII, а нарочито у XIX веку.

У односу на антички Рим *средњи век* представља не само застој већ и назадак у историји права уопште. *Доминантни фактори тог периода били су феудални друштвени односи*, католичка црква и Свето римско царство. Под њиховим утицајем настају канонско право, феудално право и посебан вид империјалног права. Сви скупа дају целину правне Структуре тог друштва. Као правни систем свакако је најзначајније канонско право, а упоредо са њим и теолошка правна доктрина. Међутим, у крилу феудалног друштва развијали су се постепено, у његовој каснијој фази, нови односи грађанског друштва и упоредо с тим и елементи или замеци новог, буржоаског права. Тако се и на правном плану међународних односа јављају замеци будућег међународноправног права. У том периоду поједини феудални принчеви, као и релативно осамостаљени градови у оквиру Светог римског царства, закључују различите уговоре и конвенције, како са спољним светом тако и међу собом. Предмети тих уговора били су склапање примирја или мира, стварање савеза[3)] и друга слична питања из политичке области; у њима се могу наћи и случајеви регулисања екстрадиције, као и арбитражне клаузуле, које су чак биле доста честе. Осим тога, са развојем трговине развијала су се постепено и правила трговинског и поморског права, мада и ту у сасвим фудименталној форми. Стварало се у ствари обичајно право путем унилатералних и билатералних аката. На основу тога настале су збирке ових правила, међу којима ваља поменути збирку »Oléron« из XII века и »Consolato del mare«

3) Интересантно је поменути Англо-португалски уговор о савезу из 1373. године, који је био оживљен у току другог светског рата 1943. године, када је с позивом на њега Португалија ставила на располагање своје аеродроме Великој Британији.

из XIV века. Правно регулисање у овој области односи се на положај странаца и робе (наилази се на примену клаузуле националног третмана), права и обавезе бродовласника, помораца и путника, затим на продају бродова, ратни плен, хаварије и др. Као што се види, већином се радило о материји међународноправног приватног права. Са становишта међународнопровног јавног права вредно је помена да су Венеција и Ђенова још у то време покренуле питање слободе мора.

У таквим условима *у средњем веку* настале су упоредно теолошка и лаичка правна доктрина. И једна и друга су само маргинално захватале питања из међународне области.

У историјско-правној литератури има мишљења да теолошко оживљавање римске доктрине праведног рата представља значајан допринос средњег века развоју доктрина које се баве међународним односима у ширем смислу.[4] Доктрина праведног рата врло рано је оживљена, у духу хришћанске филозофије, још у текстовима Светог Августина крајем IV и почетком V века, а затим код Исидора од Севиље, крајем VI и почетком VII века. Овај писац је, иначе, прихватио »jus gentium« и по Гају у смислу универзалног права, с тим што је узео углавном оне елементе овог права који по предмету улазе у савремено међународноправно право, као што су правила у вези с ратом и заробљеништвом, савези, уговори о миру и примирју, имунитет амбасадора и др. Најзад, свакако да је најзначајнији теолошки писац средњег века био Тома Аквински (XIII век), који се такође бави питањем праведног рата у свом познатом делу »Summa Theologica«.

Лаичка правна мисао овог раздобља дошла је до израза пре свега у вези са систематским студирањем Римског права — »Corpus juras civilis« — на универзитету у Болоњи и другим италијанским градовима. Ови правни писци познати су под именом глосатори (XII и XIII в.) и пост-глосатори или коментатори (XIII и XIV в.). У делима ових последњих достигнут је и највиши домет средњовековне јуриспруденције. Најпознатији међу постглосаторима свакако је био Бартолус (XIV в.) који је, поред осталог, написао и познату расправу о репресалијама, која се сматра класичним делом те врсте. Уз Бартолуса треба споменути и његовог ученика

4) На пример: S. J. Regout, *La doctrine de guerre juste de Saint Augustin à* ***nos jours,*** A. Pedone, Paris, 1934; Salvioli**,** ***Le*** *concept de* ***la*** *guerre juste* ***d'après*** *les écrivains antérieurs à Grotius,* Editions Bossard, Paris, 1918.

и наследника Балда. У овој фази право, заједно са неким његовим међународним аспектима, почиње да се формира и као универзитетска дисциплина. Најзад, треба констатовати да је вероватно најзначајнији допринос средњовековне јуриспруденције развоју међународног права у ширем смислу била инаугурација међународноправног приватног права, које је у том периоду добило своје прве обрисе и то како у позитивним правним актима тако и у радовима постглосатора.

Задржали смо се мало више на овој ранијој фази — коју можемо означити и као неку врсту предисторије међународног права— због тога што је она мање позната, а управо је на правном плану у том периоду и касније све до новијег доба највише долазило до изражаја интересовање за одређене аспекте међународних односа и њихово доктринарно третирање.

У традиционалној историјској, литератури новим веком се означава раздобље од краја XV века, тј. прецизно *од датума открића Америке — 1492. године*. У ствари, ради се о историјској смени два друштвена система — прелазу од феудалног на модерно грађанско односно капиталистичко друштво. Не упуштајући се у анализу процеса друштвено-економских промена о којима се у овом случају ради, указали бисмо само на чињеницу да се са потискивањем старих и пробијањем нових друштвених односа, тј. са развојем грађанског друштва, трговине и тржишта, који прелазе локалне и националне оквире, као и са настанком модерних националних држава, појављује и модерно међународно право. Јасно, и једно и друго је било постепен процес, али, ипак, почев од XVI века ново почиње све изразитије да потискује старо.

Постоји неколико значајних имена XVI и прве половине XVII века за која се везују почеци међународноправне науке. То су пре свега припадници веома јаке шпанске школе тога периода *Francisco de Vitorio u Francisco Suârez,* обојица професори теологије, затим, англицизирани италијан, професор римског права на Оксфордском универзитету, Alberico Gentili и, најзад, чувени холандски правник Hugo Grotius, чија се научна активност одвијала у првој половини XVII века.

Поменути представници шпанске школе развијали су своју правну — и у склопу тога међународноправну — филозофију на линији сколастичке традиције. Нарочито због те јако заступљене теолошке компоненте у доктрини ових правника, многи писци сма-

трају Huga Grotiusa правим оснивачем науке о међународноправном праву. Додуше, има и других, знатно мање бројних, супротних мишљења која припаднике поменуте шпанске школе сматрају оснивачима ове научне дисциплине, а Grotiusa њиховим учеником и следбеником. Реална оцена би била негде у средини: допринос и улога како де Vitorie и Suareza, тако и Gentilija су несумњиви и не могу се занемарити, али исто тако Grotius је својим замашним и за оно време модерним опусом свакако поставио најшире и најзначајније темеље међународног права на којима се стварно заснивао каснији развој ове дисциплине. Његово капитално дело је »De jure belli ac pacis« (О праву рата и мира) у коме је опет у центру пажње питање праведног рата, али су уз то третирана и многа друга фундаментална питања, као што су природно право и »jus gentium« (које он дефинише као прво »inter civitates«, тј. између држава), уговорно право (где је дао општу теорију), дипломатски имунитет (доктрина екстериторијалности), неутралност и др. Заправо, у овом свом делу Grotius је дао општу, широко постављену филозофију права, посебно међународног права. Осим тога, међу расправама посвећеним појединим специјалним питањима посебно је значајна она посвећена слободи мора под истоименим насловом »Mare liberum«. Овим делом је постављен камен темељац за посебну грану — међународноправно поморско право.

Ако се са становишта правних школа посматрају ови пионири међународног права онда би се могла извршити једна условна класификација: Vitorio и Suârez припадали су природно-правној школи на линији хришћанско-сколастичке филозофије; за Gentilija пре свега треба рећи да није припадао овој првој школи, али би се тешко могао сврстати и међу позитивисте, мада се са доста разлога сматра да је он њима био ближи и да у ширем смислу представља претечу позитивистичког правца; за Grotiusa је најприхватљивија оцена ко ја га сврстава у тзв. синтетичку школу (у смислу комбиновања прва два приступа).

У другој половини XVII столећа (посебно после Вестфалског мира) и у XVIII веку, у процесу јачања капиталистичких односа производње и тржишта, посебно стимулираном индустријском револуцијом, све интензивније расте економска моћ грађанске класе и њен утицај на трансформацију друштвених односа, с једне, као и процес мењања тада постојеће међународне структуре у правцу формирања националних држава и јачања њихове улоге у међу-

народним односима, с друге стране. Ова развојна фаза завршава се преломним историјским догађајима — француском буржоаском револуцијом 1789, на плану унутрашњег друштвеног преображаја, и Бечким конгресом 1815. (којим су окончани Наполеонови ратови), на плану преображаја међународне структуре и система међународних односа. У тим условима у овој *ложи* све је развијенија пракса правног регулисања односа међу државама, а упоредо са њом изграђује се све целовитија наука о међународном праву.

Међународно правна доктрина овог периода развија се у оквиру две главне школе мишљења: позитивноправне и природноправне. Ширење позитивног међународног права у пракси односа међу државама, с једне стране, као и појава и развој модерне материјалистичке филозофије у Енглеској, с друге стране, утицали су на развој позитивноправне школе, али су исто тако допринели и еволуцији природноправне школе, која се у овој фази знатно ослобађа теолошко-сколастичке компоненте и добија секуларни карактер. Овај тренд је представљао значајан корак напред у изграђивању међународног права као научне дисциплине. Као резултат све богатије међународноправне праксе и као израз потребе за научном обрадом те праксе у овом раздобљу јављају се прве систематске збирке међународних уговора, међу којима су најпознатије: Leibnizov »Codex juris gentium diplomaticus« (1693. год.), Beinardov »Recueil des Traités du paix, etc.« (1700. год.), који је касније наставио да издаје Jean Dumont под насловом »Corps universel diplomatique du droit des gens« и , коначно, најпознатија збирка G. F. von Martensa »Recueil des principaux traités« која је почела да излази 1791. године.

Уз ових неколико општих напомена у вези са развојем међународног права у разматраном периоду вредно је још напоменути да се у XVIII веку израз »jus gentium« дефинитивно почиње употребљавати у смислу права које регулише односе међу државама (ово се односи и на преводе тог израза — »law of nations«, »droit des gens«, »Völkerrecht«); осим тога, Jeremy Bentham је у свом делу »Introduction to the Principles of Morals and Législation« (1789) први лансирао термин међународни (international), као што је, уосталом, он први употребио и термин »кодификација«, мада не сасвим *у* савременом смислу те речи.

Међу представницима *природноправне школе* овог периода истичу се пре свега Samuel Pufendorf, Christian Wolff и Emmerich

de Vattel. Сва тројица су, као што је већ напоменуто, дали наглашеније секуларно обележје овом правно-филозофском правцу који је до тада имао превасходно теолошко порекло. Pufendorfovo главно дело је »О природном праву и праву народа« (De jure naturae et gentium) из 1673. године, у којем он систематски разматра читаво подручје права — јавно и приватно, унутрашње и међународноправно, с тим што је овом последњем дато релативно најмање простора. Осим тога што Pufendorf даје природном праву секуларан карактер, он том систему, који регулише односе међу народима, придаје и правно својство (за разлику од Hobbesa, на пример). Сматра се да је његов посебан допринос то што је поставио тезу о природној једнакости држава, која је код њега практично имала значење правне једнакости. Wolffov опус обухвата висе дела, али је са становишта међународног права најзначајније »Право народа третирано у складу са научним методом« (Jus gentium methodo scientifica preparatum) из 1749. Ово, као и остала његова дела, представља чисто филозофски конструисан систем, уз потпуно занемаривање позитивноправне праксе. Коначно, Emmerich de Vattel, чија је полазна тачка била разрада Wolffovih идеја, објавио је 1758. године своје главно дело о међународном праву под насловони »Право народа« (Le droit des gens). Ту је дат систем међународног права заснован на принципима природног права, а са становишта практичне примене.

У оквиру *позитивноправне школе,* чији је допринос развоју међународног права у овој фази био од посебног значаја, ваља поменути најпре, енглеског професора права Richarda Zouchea, који је свакако један од првих представника ове школе. Његово главно дело о међународном праву је »Juris et judicii fecialis, sive juris inter gentes et quastionum de eodem explicatio« из 1650. године. Ово дело представља први покушај систематске обраде читаве међународноправне области. Још значајнији представник позитивистичке школе је био Холанђанин Cornelis Van Bynkershok, који се у свом делу потпуно ослобађа сваког теолошког утицаја и примењујући изразито позитивистички метод, ставља у први план међународне уговоре и преседане (мада полази од разума као крајњег извора права). Најпознатије његово дело је »Питања јавног права« (Quaestionum juris publici libri duo) из 1737. године. Код Bynkershoka треба посебно истаћи његов допринос међународном праву у односу на проблем неутралности, а исто тако је значајна његова обрада ма-

терије међународних уговора. Касније, крајем XVIII века, центар позитивистичке школе се помера у Немачку и њени главни представници су Johann Moser и Georg Friedrich von Martens. Најпознатије Мосерово дело је »Есеј о најновијем европском праву народа у рату и миру. (»Versuch des Neusten europäischen Völkerrechts in Friedens und Kriegszeiten«), објављено 1777-1780. Martens је свакако једно од најзначајнијих имена овог периода, који се у неку руку њиме и завршава. С тим што његова дела такође отварају и нову еру још интензивнијег развоја међународног права и његове научне обраде. Martens је највише остао познат по својим значајним научно документарним публикацијама: »Збирка важнијих уговора« (Recueil des principaux traités), коју је он почео да издаје 1791. године и која је до данашњих дана остала главна колекција ове врсте; и »Преглед спољних односа европских сила« (Cours diplomatique, ou. Tableau des relations extérieures des puissances de l'Europe), објављен 1801. године, у коме су наведени по државама међународни уговори и законодавни акти који се тичу спољних послова. Осим ових дела од капиталне вредности за развој међународног права, значајно место заузима и његово познато студијско дело о међународном праву »Расправа о савременом праву народа Европе заснована на уговорима и обичају« (Précis du droit des gens moderne de l'Europe fondé sur les traités et l'usage), први пут објављено 1789. године. Ово дело, које је ушло у класику међународноправне литературе, представља први покушај напуштања ранијег система излагања на бази Римског права и организовања материје у складу са унутрашњом структуром ове групе права. У њему је остварено до тада најбоље систематско излагање међународног права, засновано на историјским и правним чињеницама међународних односа.

Свакако да код разматрања развоја међународноправног права крајем XVI и у XVII веку треба имати на уму и улогу коју су у томе имали истакнути филозофи тога доба, као што су Hobbes, Hume, Spinoza, Kant и Rousseau. Они нису само вршили утицај на схватања међународно правних писаца већ су маргинално расправљали и о појединим аспектима међународног права и међународних односа, пре свега, рата и мира.

Период XIX века (од Бечког конгреса 1815) и раних година XX века до првог светског рата представља фазу веома динамичног развоја међународноправног права. Снажан пораст материјалне производње на бази остварене индустријске револуције на европ-

ском континенту и одговарајућа општа економска експанзија, која се на међународном плану манифестовала у развоју светског тржишта, као и дефинитивна политичка победа буржоазије на бази већ развијеног капиталистичког система производних односа, нужно су се одразили и на међународне односе и међународноправно право. То је период формирања модерних националних држава, а с тим и модерних међународних односа и одговарајућег правног система, проширивања круга субјеката међународних односа тј. међународног права на ваневропске области (осим САД, укључују се и латинскоамеричке земље и земље Далеког истока, мада под специфичним, полуколонијалним условима), разграњавања међународне сарадње и њене мултилатерализације и институционализације (стварањем првих међународних организација), као и стварања новог међународног система познатог под именом »Европски концерт«.

Овај период је обележен многим међународним скуповима посвећеним било првенствено политичким питањима (Беч 1815, Париз 1856, Берлин 1878. и др.) било осталим питањима међународне сарадње (разне Хашке и Женевске конференције, на пример). Многе одлуке и акти који су на њима усвајани били су од веома великог значаја за развој међународног права; они су имали у ствари међународни законодавни или кодификациони карактер. Тако су на Бечком конгресу, у Финалном акту, усвојени принципи слободне пловидбе међународним рекама, изражена осуда трговине робљем (у следству које је касније на Бриселској конференцији 1890. године усвојен Општи акт којим се правно забрањује ова трговина), а у посебном прилогу регулисано је питање ранга дипломатских агената (што представља први акт кодификације дипломатског права). Париским уговором од 1856. створена је Међународна дунавска комисија (као једна од првих међународних организација), у њему је први пут признат принцип права народа на самоопредељење (Молдавији и Влашкој), а посебним инструментом је усвојена позната Декларација о поморском праву. Берлинским уговором од 1878. године први пут се међународно регулише питање мањине (обавезе Турске и балканских земаља да не врше дискриминацију према верским мањинама). Тако се почиње ширити пракса мултлатералних конвенција, које су обично биле отворене за потпис и другим државама, а које су оправдано назване уговорима који стварају право (»law making treaties«). Још у већој мери допринели

су развоју међународног права остали међународни скупови који су били сазвани ради регулисања других, посебних питања међународних односа и сарадње. Да поменемо само међу актима који су на овим скуповима усвојени: Акт о пловидби Рајном из 1831, Женевску конвенцију о заштити рањеника у рату из 1864, акте којима су створене Телеграфска унија 1865. године и Поштанска унија 1874, Међународну конвенцију о железничком теретном саобраћају из 1890, Међународну санитарну конвенцију из 1903, документе Хашких мировних конференција из 1899. године и 1907 (мирно решавање спорова и правила ратног права) и др. Међутим, развој писаног међународног права остварује се и путем ширења праксе закључивања двостраних уговора ради регулисања питања сарадње из разних области (трговина, конзуларна питања, екстрадиција, монетарна питања, саобраћај, рибарење и др.).[5)]

Значајну карактеристику овог периода чини и појава првих међународних организација, чији се број прилично брзо повећавао. Тако је створена прва речна администрација за регулисање пловидбе Дунавом — Дунавска комисија 1856, Организација Црвеног крста 1863, Светска телеграфска унија 1865, Светска поштанска унија 1863, Бернски биро за заштиту индустријске својине 1883. и Биро за заштиту литерарне својине 1886, Централни биро за међународни транспорт 1890, међународни биро за јавно здравље 1907. итд. Стварањем међународних институција, у оквиру којих сарадња између држава поприма организовани карактер, међународни односи добијају једну нову димензију, а међународна заједница почиње да се испољава као таква.

Коначно, треба истаћи још једну значајну компоненту развоја међународног права у овој фази — а то је међународно правосуђе. Његов развој се испољава у наглом ширењу праксе међународноправне арбитраже. Осим све чешћег уношења арбитражне клаузуле у међународноправне уговоре и решавања спорова путем њиховог изношења пред ad hoc арбитражне судове[6)] *долази крајем XIX века и до стварања прве сталне међународне судске институције*

5) По процени аустријског историчара Bittnera у разматраном периоду било је укупно закључено око 16.000 уговора (Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragskunden, 1924, S. 13).

6) Традиција арбитраже — која је иначе врло стара институција — обновљена је заправо у англо-америчком уговору од 1794. познатом под именом »Jury Treaty«, а до њене шире примене долази у другој половини XIX века. Једна од првих. и најпознатијих пресуда је она у англо-америчкони спору »Alabama«.

— Сталног арбитражног суда у Хагу, који је установљен на првој Хашкој мировној конференцији 1899. године.

Тако је у овом периоду позитивно међународно право доживело свестрану и интензивну еволуцију: развила се широка мрежа билатералних и мултилатералних међународноправних веза, међународна сарадња је попримила институционалне оквире, приступило се заједничком међународноправном регулисању појединих питања и кодификирању одређених правних правила и отпочела је да се шире развија пракса међународноправног судства. У таквим условима сасвим природно да је и наука о међународноправном праву доживела свој даљи, значајан развој, своје уобличавање у целовиту научну дисциплину. Исто тако је разумљиво што је ова наука — у условима новог капиталистичког друштва и под утицајем снажног развоја позитивног међународног права, с једне, и природних наука, посебно физике. С друге стране — практично потпуно напустила природноправну школу и развијала се на линији позитивистичке филозофије права. Било је неких покушаја настављања традиције природноправне школе, као што је то био случај са енглеским правником Jamesom Lorimerom, али они имају сасвим маргиналан значај. Осим тога, у оквиру филозофске литературе, у којој су као и раније била узгред дотицана и питања из области међународних односа и права, долазили су такође до израза и други правци мишљења. Тако, на пример, Хегел у једном одељку своје Филозофије права (1821. год.) посебно третира питања међународноправног права у духу свог метафизичког схватања света, полазећи од државе као отеловљења »националног духа« односно »мораине идеје«. Међутим, његова схватања су имала веома мали утицај на међународноправну доктрину.

Наука о међународном праву се у овој фази искристалисала као чисто правна дисциплина, ослобађајући се примеса филозофије, теологије и политике. Осим тога, она се ослобађа и елемената дипломатске технике, као и праксе примене приватноправних концепата на међународноправне ситуације. Најзад, долази и до дефинитивног раздвајања међународног јавног и међународног приватног права, која се конституишу у посебну грану правне науке.

Међу првим представницима позитивноправне школе овог периода јавља се у Енглеској John Austin (1790—1859), који је разликовао »*право у правом смислу*« — унутрашње право и оно ко је то није — међународно право, које је сматрао тзв. позитивном

моралношћу *(»positive morality«)*. Међутим, он није негирао међународно право, које се по њему састојало од »мишљења , и осећања која постоје међу народима уопште«. Наиме, одређујући овакав карактер међународног права он није порицао постојање, вредност и ефикасност његових правила. Следећи познати теоретичар позитивноправне школе био је професор Хајделбершког универзитета Georg Jellinek, чија је основна теза да се државе, ступајући у међусобни правни однос, потчињавају међународном праву путем акта »самоограничења« (изложена у делу »Die rechtliche Natur der Staatenvertäge«, 1880. године). Још значајнији допринос развоју ове доктрине представља знатно касније дело другог немачког правника Heinricha Triepela »Völkerrecht und Landesrecht« (Међународно и унутрашње право) из 1899. године. Triepelova теза је да, за разлику од унутрашњег права, које проистиче из воље односне државе, извор међународног права чини заједничка воља држава, која се надмеђује у међународним споразумима — како изричито закљученим уговорима тако и прећутно прихваћеним обичајима. Овај приступ истовремено изражава »дуалистичку« доктрину о природи међународног права.

У овом периоду појављује се низ еминентних међународноправних писаца, међу чијим радовима се посебно истичу општа, систематска дела о међународноправном праву. Навешћемо један број значајних примера: немачки правник (који је писао на француском) J. L. Klüber, »Droit des gens moderne de l'Europe« (Савремено међународно право Европе), 1819. године, који по много чему представља Мартенсовог следбеника; A. W. Heffter, »Das europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grunllagen« (Савремено европско међународно право на досадашњим основама), 1844. године; Bluntschli, »Das moderne Völkerrecht als Rechtbuch dargestellt« (Савремено међународно право презентирано као правна књига), 1868. године, које садржи и прве значајније покушаје научне кодификације међународног права; Pradier-Fodéré, француски правни писац, објавио је у периоду 1885—1906. веома замашно дело, у осам свезака на више од осам хиљада страница, под насловом »Droit international public européen et américain« (Европско и америчко међународно јавно право), у којем он , поред постојећег, разматра и право које по њему треба да се усвоји, а осим тога он доста места даје и разматрању међународног приватног права; италијански правник Pasquale Fiore објавио је 1879—

1884. своје главно дело у три тома »Trattato di diritto internazionale pubblico (Расправа о међународном јавном праву): аргентински правни писац и државник Carlos Calvo постао је широко познат по своме делу »Droit international théorique et pratique« (Међународно право у теорији и пракси), 1868, које је првобитно било објављено у две свеске, док је у последњем допуњеном издању из 1896. вишеструко повећано на шест свезака; међу америчким писцима истичу се James Kent, који је у првом делу својих »Commentairies on American Law« (Коментари америчког права), чије објављивање почиње 1826, дао систематски преглед међународног права и Henry Wheaton, чије је главно дело »Elements of International Law« (Елементи међународног права), 1836. године; од руских писаца посебно се истиче професор права Петроградског универзитета Федор Федорович де Мартенс са својим познатим делом »Међународно право цивилизованих народа«, 1882; најзад, истакнуто место међу међународноправним писцима овог периода заузима неколико енглеских аутора — Robert Phillimore, са делом »Commentaries upon International Law« (Коментари међународног права) из 1854—1861, E. W. Hall, чије је главно дело »Treatise on International Law« (Студија о међународном праву) из 1880. и, најзад, F. L. Oppenheim, чије се чувено дело »International Law« (Међународно право) из 1905—1906. године, још и данас допуњује и издаје.

За развој науке о међународном праву значајни су још неки моменти из овог периода. Ту имамо у виду *покретање научних часописа и стварање међународних научних друштава у области међународног права.* Прва ревија ове врсте је Revue de droit internationale et de législation comparée«, која је покренута у Бриселу 1869. године; затим су се појавили познати француски часопис »Revue générale de droit internationale public« 1894. и амерички часопис »American Journal of International Law« 1907. године, који и данас излазе и спадају међу водеће периодичне научне публикације у овој области. Оба позната међународна научна друштва основана су 1873. године: Институт за међународно право (Institut de droit international, основан на конференцији у Ghentu, Белгија) и удружење за међународно право (International Law Association, основано на конференцији у Бриселу).

ДИПЛОМАТСКА ИСТОРИЈА

Пре свега треба истаћи да је не само дипломатска историја већ и историјска наука у целини од значаја за проучавање политичких заједница, како са становишта претходног развоја, који је допринео појави ове дисциплине, тако и са становишта њених текућих проучавања, која се нужно користе историјском грађом и резултатима историјских истраживања.

Елементи дипломатске историје могу се наћи још у текстовима из релативно далеке прошлости — код античких историчара или касније у ренесанси (XV—XVI век) код *Machiavellij-a* (»Принц«, »Флорентинска историја«) и других. Међутим, њен развој као посебне дисциплине почиње у ствари у XVII веку са првим публикованим збиркама међународних уговора и дипломатске кореспонденције, као и нешто касније са појавом тематских студија и монографија из ове области међународних односа. Свакако да је систематско прикупљање, сређивање и публиковање релевантне грађе представљало неопходну базу за проучавање дипломатских односа у одређеним историјским периодима.

Прва значајна збирка те врсте био је *Leibnizov »Codex Juris Gentium Diplomaticus«,* који је објављен крајем XVII века. После тога, у XVIII веку, појавиле су се и друге познате збирке докумената чији су аутори били Thomas Rymer, Jean Dumont, Guillaume Garden и G. F. de Martens. Затим, у XIX веку, ова пракса се све више развија и добија одређене устаљене видове, пре свега на тај начин што владе почињу да објављују збирке своје дипломатске кореспонденције и закључених међународних споразума; исто тако и материјали међународних конференција, као и документи међународних организација, које се стварају у том раздобљу, постају доступни јавности и посебно заинтересованим стручњацима. Осим тога, обогаћењу извора дипломатско-историјске граде доприноси и све распрострањенија пракса објављивања мемоарске литературе истакнутих државника и дипломата. Сасвим разумљиво да је то не само створило неопходну солидну базу за научну обраду дипломатске праксе већ је и стимулативно деловало у том правцу.

Као резултат тог развоја појављују се и прве тематске студије и монографије, као и опште или регионалне дипломатске историје. Тако, да наведемо као примере, већ у XVII веку објављена је књига Abrahama Van Wicqueforta »Амбасадор и његове функције« (1681.

године), у XVIII веку имамо књигу François de Callièresa »О начину преговарања с принчевима« (1716. године), затим, у XIX веку, Benedettijeve »Студије о дипломатији« (1896) и почетком XX века књиге Johna Fostera »Дипломатска пракса« (1906), Ernesta Satowa »Водич кроз дипломатску праксу« (1917) и низ других које су се касније у све већем броју појављивале. Исто тако, нарочито касније у XX веку, све више се објављују и историје дипломатије било општег карактера било оне специјализиране — посвећене појединим регионима или државама, односно појединим ужим историјским раздобљима, као што су дела Kocha, Dupuisa, Thomasa Baileya, Charlesa Petriea, Владимира Потемкина и других.

Развој дипломатске историје у раздобљу пре XX века свакако да је сам по себи представљао значајну компоненту активности на проучавању одређених видова међународног живота и истовремено у одређеном смислу припремао терен за појаву науке о међународним односима. Међутим, још више је значајан утицај који је дипломатска историја вршила на сам каснији развој науке о међународним односима, нарочито у периоду између два рата. С овим у вези треба споменути и чињеницу да су се у тој ранијој фази радови из области међународних односа јављали и из дела историчара дипломатских односа (као што је то био случај и са стручњацима за међународно право). Исти корен имају и нека ранија схватања да су међународни односи у ствари текућа дипломатска историја, тј. обрада актуелних дипломатско-политичких односа.

ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ ОДНОСА МЕЂУ ДРЖАВАМА

Поједини политички аспекти односа међу државама појављују се као предмет разматрања, у већој или мањој мери, често сасвим маргинално, у философској, философско-политичкој, међународноправној и историографској литератури ранијих историјских раздобља. Тако су, како истиче Quincy Wright,[7)] дипломатски историчари често уносили у своје редове уопштавања о здравој политичкој пракси, наглашавајући обично примат начела равнотеже снага, а многи писци који су се бавили питањима војне стратегије и ратне вештине истицали су да рат представља вођење политике другим средствима.

7) Quincy Wright, Problems of Stability and Progress in *International Relations,* Berkley: University of California Press, 1954

Још у античкој литератури могу се наћи неки примери третирања односа међу државама као што је то, на пример, случај са Аристотеловим делом »Политика«. Међутим, много чешће се разматрања ове врсте појављују касније, почев од ренесансе. Тако, Machiavelli у свом делу »Принц« (1511) расправља о односима међу државама (пре свега кроз призму односа међу феудалним принчевима), о моралу и реципроцитету у међународним односима, а Jean Bodin излаже своју општу теорију о суверенитету. У XVII веку ови примери се могу наћи у делима Francisa Bacona и Johna Locka (доктрина праведног рата); у XVIII веку Thomasa Hobbesa (о природи односа међу државама, посебно о природном стању непријатељства и рата међу њима), Davida Humea (о равнотежи моћи), Immanuela Kanta (о миру и рату), и J. J. Rousseaua (о природи односа међу државама, посебно о рату); у XIX веку Хегел (о односима међу државама у рату и миру), Alexis de Tocqueville (о међународним односима тог периода), Karl Marx и Friedrich Engels (о појединим конкретним појавама на међународноправном плану).

Као што се види третирање међународних политичких односа све до XX века није попримило вид посебног и систематског научног изучавања.

МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ КАО РЕГУЛАТОРИ СВЕТСКОГ МИРА И ЊИХОВА УСПЕШНОСТ

Питање организовања међународне заједнице у циљу успешније сарадње на остварењу заједничких интереса држава као и учвршћења мира било је предмет интересовања још од средњег века. Међутим, прве међународне организације јављају се тек у другој половини XIX столећа, а прва општа, светска организација, Друштво народа, у двадесетим годинама XX века.

У историјском прегледу смо издвојили раније покушаје бављења овим проблемом светског организовања из разлога што ти релевантни текстови имају сасвим специфичан карактер. У тим случајевима није се радило о научним разматрањима, већ, заправо, о једној врсти утопистичких подухвата, о спекулативној конструкцији планова и предлога о идеалној организацији међународне заједнице у циљу обезбеђења трајног мира. Ти текстови, строго узевши, не спадају ни у политиколошку, ни у филозофску ни у правну литературу. Њихови аутори су били и познати филозофи и мање познати дипломати, затим теолози, државници, правници и други.

Први познати средњовековни текст ове врсте је дело француског правника *Pierrea Duboisa* под насловом *»De recuperatione terre sancte« (*Повраћај Свете земље) из 1306, у коме он предлаже, као пут за остварење мира у целом хришћанском свету, стварање општег већа свих хришћанских принчева и прелата на челу с папом, чиме би се ратови ставили ван закона, а спорови решавали путем арбитраже. У XV веку јавља се нацрт чешког краља Ђорђа Пођебрада (1462) у којем се он залаже за стварање неке врсте федерације, савеза између њега и француског краља Louisa XI, с тим што би се тај савез затим проширио и на остале европске владаре; и овде се предвиђају одређени стални органи (стално веће и стални федерални суд).

У XVI веку слична идеја је била укључена у уговор закључен између Хенруја VIII и Françoisa I 1518. године (*стварање савеза против Турске с позивом свим другим, хришћанским владарима да се придруже, а у циљу обезбеђења трајног мира*). У XVII веку појавило се неколико нових планова о међународном организовању ради остварења трајног мира. Тако је Emeric Crucé изложио план ове врсте у памфлету објављеном 1623. године под насловом »Le Nouveau Cynée; ou, Discours d'état représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale« (организационо тежиште је било на стварању сталне скупштине амбасадора чија би основна функција била судског карактера — решавање спорова међу владарима). Познатији од овога је велики план француског краља Henруја IV који је после његове смрти у својим мемоарима објавио бивши министар Sully (1610. године). У овом плану залагало се најпре за редистрибуцију европске територије на петнаест држава, затим њихово удруживање у федерацију на челу које би било опште веће са врховним политичким и судским функцијама; поред овог централног органа створило би се и шест провинцијских већа. Крајем истог столећа објавио је и William Penn 1693. године свој пројекат којим је предвиђао федерацију (укључујући у њу и Русе и Турке) са врховним већем као највишим органом. Ово тело је имало разрађену парламентарну структуру и поступак; број гласова чланова био је одређен у складу са њиховим спољнотрговинским приходима.

У XVIII столећу један од најпознатијих планова био је »Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe« (Пројект за обезбеђење трајног мира у Европи) Abbé de Saint-Pierrea. Његова жеља је била да овековечи »status quo« на бази Утрехтског уговора, па је сврха предложеног савеза односно федерације била да се спрече како ме-

ђународни тако и грађански ратови; федерација би такође гарантовала постојеће облике владавине у европским земљама; врховни орган би био Сенат, који би решавао спорове и путем војне силе приморавао странке да се повинују тим одлукама; у Сенату би само веће државе имале по један глас, а мање би групно гласале са по једним гласом за сваку групу. Међу филозофима овог периода идејом о организовању држава у циљу обезбеђења трајног мира бавили су се и Jeremy Bentham, J. J. Rousseau и Кант. Познат је Кантов есеј »Zum ewigen Frieden« (О трајном миру). У овом есеју Кант критички разматра концепцију трајног мира, који сматра остваривим циљем у једном дужем процесу постепених промена; између осталог, заступа идеју да треба укинути стајаћу војску и да треба створити конфедерацију слободних земаља.

Пројекти о трајном светском миру знатно губе у значају у XIX веку. Уместо тога долазе до изражаја друге тенденције које се могу само у једном ограниченом смислу довести у везу са ранијом преокупацијом међународноправног организовања у циљу обезбеђења трајног мира. Прво, у другој половини тог столећа долази у пракси до првих видова међународноправног организовања (о чему је овде већ било речи), с тим што те организације, нису стваране у циљу обезбеђења мира већ ради регулисања сарадње по одређеним практичним питањима од заједничког интереса. Друго, као непосредан резултат овог развоја у пракси јављају се у литератури почетком XX века, уместо ранијих утопијских планова, први покушаји анализе историјске грађе о међународним организацијама, као што је књига Paula Reinscha о међународним јавним унијама, објављена 1911. године. Треће, конкретне политичке акције држава у циљу јачања мира удруженим напорима у то време нису биле усмерене ни на стварање општих међународних организација нити на остварење идеала вечитог мира, већ су ишле за тим да заједничком сарадњом регулишу нека практична питања како би побољшале услове за очување мира, а исто тако и ублажиле негативне ефекте рата по човечанство (најпознатији примери те врсте су Хашке мировне конференције 1899. и 1907. године). Најзад, четврто, већ почетком XIX века јављају се тзв. мировне акције чији је циљ био мобилисање јавног мнења против рата, а у корист мира ради утицања на владе и политичке партије. Први такав покрет јавља се 1815. године када је створено Њујоршко мировно друштво, затим се слична друштва стварају у Лондону 1816, Паризу 1821. и Женеви 1830, док је у Лондону 1843, одржан први Међународни конгрес за мир.

Овај пацифистички покрет, који је био најјачи у САД и Енглеској, је у то време имао религиозни и радикални карактер (супротстављао се војној обавези и било каквој подршци војним припремама и активностима). Средином прошлог века он знатно јењава, да би поново оживео крајем истог столећа, пре свега у ослонцу на пацифистичке идеје социјалистичких партија које су биле у успону.

ПОЧЕТНЕ ПОЈАВЕ МЕЂУЗАВИСНОСТИ И ПОВЕЗАНОСТИ ДРЖАВА И НАРОДА

Модерно капиталистичко друштво, динамиком свог економског и технолошког развоја, довело је до релативно високог степена међузависности и повезаности држава и народа. Интереси економског и другог развоја све висе су упућивали државе на међународну сарадњу, али су доводили и до противуречних позиција. Стварао се све шири и гушћи сплет разноврсних односа сарадње уз почетне видове њиховог институционалног организовања, али су истовремено расле и експанзионистичке тенденције, угрожавајући стабилност међународних односа на све ширем плану. Поред процеса глобализације економских односа на бази разрастања светског тржишта, светску димензију попримају и политички односи и то како у условима мира тако и условима рата. Авет светског рата све јасније се испољава у фази империјалистичког капитализма почетком XX века. У таквим условима међународни односи су све израженија компонента друштвене заједнице и нужно привлаче све више пажњу и интересовање како шире јавности тако и научноистраживачке мисли. Они висе нису интересантни само као историјска грађа већ и као специфичан вид актуелне друштвене стварности и тенденција њеног будућег развоја. Ма колико прожет противуречностима и повезан доста рудиментарним везама, свет се све више почиње испољавати као заједница која има своју посебну логику функционисања и развоја. Према томе, сам предмет науке о међународним односима еволуирао је у једну специфично и јасније изражену, садржајнију и компактнију материју.

Затим, иако је тај моменат садржан већ у претходној констатацији, треба посебно истаћи ефекат еволуције међународноправног оружаног сукоба у правцу светског и тоталног рата на пораст друштвене и научне заинтересованости за збивања на међународном плану. Тенденција развоја у том правцу била је видљива већ почетком овог века и проблеми рата и мира постали су саставни

део основног питања националне и опште људске егзистенције и прогреса. Каснији развој је само потврдио основаност те преокупације. Стога су се у центру првих активности које су водиле стварању науке о међународним односима налазила управо та питања — рата и мира.

Најзад, у то време достигнути степен развоја друштвених наука и, посебно, паралелан процес формирања модерне политичке науке, створили су потребне услове за појаву и постепени развој ове нове научне дисциплине. Овај моменат, да се наука о међународним односима појављује у условима када су сродне научне дисциплине биле већ формиране односно достигле одређен степен развоја, имао је и своје друге, пропратне ефекте у том смислу што је у овој почетној фази јако била изражена тенденција преношења концепата и методолошких поступака поменутих дисциплина (нарочито међународноправног права и дипломатске историје) на терен међународних односа. Но, ово је само узгредна напомена о којој ће касније још бити речи у контексту идејних утицаја којима је ова млада дисциплина била изложена.

Могло би се још напоменути да су врло вероватно и две Хашке мировне конференције (1899. и 1907. године) представљале један од непосредних фактора стварања одговарајуће климе односно подстицаја већем и специфичнијем интелектуалном ангажовању на пољу међународних односа.

Све ово говори о настајању објективних и субјективних услова, могућности и подстицаја *за* појаву и развој науке о међународним односима, с тим што је у тој раној фази резултат њиховог деловања био више у наговештају него у остварењу, да би тек у следећем периоду после првог светског рата даљи развој изражених тенденција довео до конкретних видова и ширег процеса развоја ове научне дисциплине. Стога поједини писци чак занемарују ову фазу и узимају период између два рата као почетак развоја науке о међународним односима. Нама се, међутим, чини да не треба занемарити ни то што се макар само у заметку појавило на том плану у првим деценијама XX века, тим више што постоји несумњив континуитет између тих појава и оних каснијих у периоду између два рата.

Почеци науке о међународним односима обично се везују за појаву одређених институција и првих монографских радова из те области. Године 1910. основана је у Њујорку Карнегијева задужби-

на за међународних (Carnegie J Endowment for International Peace), а убрзо затим и Фондација за светски мир (World Peace Foundation) у Бостону.

Ове институције имале су два основна, међусобно тесно повезана циља: обезбеђење и јачање међународног мира, пре свега путем изналажења нових, ефикасних начина за мирно решавање спорова и унапређење међународне сарадње како у интересу мира тако и у интересу опште добробити. У сваком случају, као што се и из самих њихових назива види, у центра пажње ових институција био је светски мир. Њихова активност је првенствено била усмерена ка унапређењу мира у свету. Мада је у тој активности била заступљена и компонента пропагирања идеје о светском, миру путем удружене међународне акције, ипак је тежиште њихове оријентације било на развијању научне мисли у овој области и то помагањем и стимулирањем развоја одговарајуће научне публицистике као и организовањем научних скупова. Циљ је био да се тим путем развије и ојача свест о значају и неопходности мира у свету, као и да се укаже на конкретне могућности за постизање таквог међународноправног поретка у коме конфликтни интереси и спорови неће доводити до рата.

Осим публикација које су у том периоду објављене под окриљем ове две институције посебно треба истаћи и оне Paula Reinscha »World Politics at the End of the Nineteenth Century Influenced by the Oriental Situation« (1900) и »Public International Unions« (1911), које неки хроничари науке о међународним односима сматрају пионирским делима у литератури из ове научне области. Исто тако се у том периоду појављује и књига енглеског писца Normana Angella »The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power to National Advantage« (1908), у којој он заступа идеју међународноправног мира на основама рационалистичке филозофије. Најзад, да поменемо и књиге Charlesa Richeta »Le passé de la guerre et l'avenir de la paix« (1907) и Leonarda Woolfa »International Government« (1916).

За разумевање основних карактеристика које је наука о међународним односима имала како у процесу свог формирања. Касније важно је имати на уму чињеницу да се она не само појавила већ и остварила свој најшири и најпотпунији развој у Сједињеним Америчким Државама. Стога су се у њој одражавале политичка и идејна мисао те средине. Посебно је видан утицај америчке поли-

тичке филозофије односно политичких наука, а у одређеном смислу и међународноправне школе датог раздобља.

У младој политичкој науци Америке крајем XIX и почетком XX века присутни су били остаци и утицај и природноправне школе и идеалистичке филозофије Канта и Хегела. Међутим, посебна заједничка карактеристика те политичке мисли била је њена *реформистичка оријентација,* која је вукла корене из политичког либерализма XIX века, а који се великим делом заснивао на претпоставкама рационализма и историјског детерминизма у смислу нужности сталне узлазне линије прогреса ка миру, демократији и изобиљу. Суштина реформистичког правца је била у одбацивању апстрактног и књишког прилаза из прошлог века и у усмеравању научне мисли ка практичној реформи односа у друштву, тј. ка побољшавању и усавршавању друштвених, економских и политичких институција.

Наука о међународним односима је у том смислу делила судбину политичких наука у целини, мада је она трпела и друге специфичне утицаје, као што је утицај међународноправних концепција и прилаза. Према томе, основна карактеристика науке о међународним односима на овом почетном ступњу њеног развоја је њена реформистичка оријентација унапред назначеном смислу. Упрошћено говорећи, линија размишљања ових првих писаца на пољу међународних односа била је следећа: рат је очигледно зло којег човечанство треба да се ослободи, а пошто је човек рационално биће основно је — за остварење међународног мира и сарадње — да се развије његова свест (тиме и међународна свест) о томе да је рат ирационална и анахронична ствар, као и свест у суштинској хармонији људских интереса (сходно томе и интереса међу државама); осим тога, треба створити и усавршити инструменте за обезбеђење мира и унапређење међународне сарадње, а то су пре свега право и међународне институције. Сходно томе, потребно је: развијати међународну свест путем ширења и унапређења адекватног образовања, јачати међународно право путем његове кодификације, иновације и обавезне снаге, као и путем усавршавања постојећих и стварања широке мреже нових међународних установа (међународне организације, суд, арбитража). Тако ће људски разум моћи да путем права и институција елиминише конфликте и оствари свестрану сарадњу међу народима и државама.[8)]

8) Колико се идеалистички поједностављено гледало на проблем рата и мира, као и на улогу науке о међународним односима и одговарајућих установа *у* постизању трајног

Из реченога већ јасно произлази да се у првим текстовима који обележавају појаву литературе о међународним односима није радило о анализи конкретног чињеничног материјала из ове друштвене области, односно о истраживању суштине тих појава и утврђивању њихових узрочно-последичних веза и тенденција развоја, као ни о покушају теоретског уопштавања на бази истраживачких резултата, већ су основни циљ и сврха да се изнађу и разраде најидеалнија решења за уређење односа међу државама. То су у суштини били рецепти и шеме како да се оствари постављени циљ међународне, заједнице - свет мира и сарадње. Све у свему, полазећи са рационалистичких претпоставки, разрађивана је једна идеалистичка шема са доста права а мало политичке мисли. Ова својства карактеришу у великој мери науку о међународним односима и у следећој фази, нарочито у 1920-тим годинама.

Zoran Milosavljevic

SUBJECTS OF INTERNATIONAL RELATIONS

Summary

Even more, Platon found that the politics can and must be learned for the common good of the political community. The main field of ancient politics was the political community. That psychological sense of higher protection when we are with someone and when someone lead us, someone who knows the way, and the first wall of the foundation is the first political community. Lived experience of communion in the family and the tribe contributes to a man to accepts the polis as a political community. Existential necessity forces them to survive.

The author of this text wants to emphasize the importance in understanding the functioning of political communities as a key factor in today's modern political sphere-positioning, especially for small countries that apparently do not belong to the league of super-powers, are in the form of transition that are often a consequence of the same, or must be adequately prepared to identify action of super-powers, as well as readiness to respond promptly in the

светског мира показују и ове речи из писма које је Царнегие упутио члановима Савета (Thrustees) своје новоосноване задужбине: »Када... рат буде елиминисан као недостојан цивилизованих људи, чланови Савета це тада раз-мотрити које је следеће највеће зло или зла чије би отклањање — или који би нови позитиван елемент или елементи ако се унесу, или подстакну, или све заједно — у највећој мери унапредили прогрес, уздизање и срећу човека, и тако даље из столеħа у столеħе... моји чланови Савета ħе ... одредити како ħе најбоље помоћи човеку у његовом непосредном узлазном ходу ка све ширим ступњевима развоја. *(Year Book* for 1911, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C, 1912, p. 3).

modern global political system and to found its place. In this way, they fight for its existence, before all, the existence of its people. In his argument, the author shows the creation of political communities, as well as the need for the development of international law and international relations. For more detailed study of the political community is paying attention to the importance of diplomatic history, political aspects of relations between countries, the importance of the international community as a regulator of world peace and success in it, appear interdependence and connection states and nations.

Keywords: Political community, international law, international community, diplomatic history, interdependence, state, society, social relations, people, alliances, sovereignty, sovereignty, legal doctrines.

ЛИТЕРАТУРА

- Quincy Wright, Problems of Stability and Progress in International Relations, Berkley: University of California Press, 1954
- S. J. Regout, La doctrine de guerre juste de Saint Augustin à nos jours, A. Pedone, Paris, 1934
- Salvioli, Le concept de la guerre juste d'après les écrivains antérieurs à Grotius, Editions Bossard, Paris, 1918.
- Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C, 1912
- Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragskunden, 1924
- Проф.др Драган Симеуновиц,Увод у политицку теорију, Институт за политицке студије, 2009, стр.19, 43,44,45
- Проф. др Драган Симеуновиц, Нација и глобализација, Зограф, 2009, стр. 7, 109, 112, 126

Овај рад је примљен 16. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
327.56:341.62

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 195-216.

Радослав Гаћиновић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ПРЕГОВОРИ КАО МЕТОД РЕШАВАЊА КОНФЛИКАТА

"Ниједан циљ није толико узвишен
да би оправдао нечасна средства"
А. Ајнштајн

Сажетак

Преговарање као вид комуникације, је присутно од настанка човека без обзира да ли о томе говорили креационисти (однос Бога и човека) или еволуционисти (однос човека и човека). Преговарање као једна веома значајна цивилизацијска тековина доприноси решавању многих привредних, политичких, војних, безбедносних и других проблема Процес преговарања представља врло ефикасан метод за решавање конфликата, посебно се показао ефикасним у решавању талачких ситуација. Дакле, преговарање представља усаглашавање идеалног исхода са достижним исходом, па је преговарање комуникацијски процес између двоје или више учесника, који настоје да успоставе нови однос међу собом, односно ентитетима чије интересе репрезентују, на мирољубив начин. Повеља УН, глава 33. и Препорука класификације докумената из области међународног права Савета Европе, препоручују решавање спорова кроз: преговарање; добре услуге; истраживање; посредовање; мирење; арбитража; судско решавање и решавање у оквиру међународних организација.

Кључне речи: Преговори, преговарачки тимови, преговарач, политика, право, субјект, терориста

* Научни саветник у ИПС, Београд

Први историјски фрагменти о преговарању се налазе на Далеком истоку у земљама тада снажне монархије са теократским системима управљања. У то време и преговори и дипломатска активност били су зависни од интереса владара и његовог схватања трговине и рата. Та пракса је остала интересантна све до почетка XXI века. Историчари знају да су први трговачки путеви 6 000 година пре Христа били на линији западна Кина-Анадолија (Турска), што су венецијански трговци попут Марка Пола знатно касније назвали «пут свиле». Прва размена робе подразумева и комуникацију и прве облике преговарања о стварима од заједничког интереса.[1)]

Преговарање као вид комуникације, је присутно од настанка човека без обзира да ли о томе говорили креационисти (однос Бога и човека) или еволуционисти (однос човека и човека). Оно је постојало и у временима за које ни на почетку XXI века нема материјалних доказа. Тврдњи иде у прилог сама природа човека која се од осталих врста разликује поседовањем емоција и свести као и у развијеној комуникацији (говору). Из тога неминовно произилази потреба за интерперсоналним односом, који је у својој развојној фази обухваћен низом социолошких (средина, васпитање, традиција, вредности) и психолошких фактора (постојање личности, Богообразност, емоције, интелигенција) који потом генеришу вештине (моћи) као што је преговарање. То говори да је преговарање *свевременско, свуда присутно и саставни део међусобних односа у*нутар природе, друштва и човека. И поред тога што је преговарање од самог постојања човека у његовој функцији незаобилазан део његове свакодневне комуникације, теорији преговарања се у прошлости није придавала потребна пажња, па наука која се бави

1) Оснивањем првих познатих градова као што је Ур (основан око 3500 г.п.х. на обали Еуфрата, сумерска цивилизација пореклом из западних делова Индије) у коме су у најранијем периоду врховни свештеници, касније краљеви, поред осталог бринули и о управљању градом, трговини, судским споровима, о отпочињању ратног похода и сл. На преко првих држава древне египатске цивилизације (око 3400 г.п.х., краљ Менес), настанка минојске цивилизације (град Киосос, око 2000 г.п.х.), ране цивилизације народа Индије (градови Харапа и Мохенџо-Даро, око 2000 г.п.х.), цивилизације Вавилона (владар Хампураби владао од 1709-1699 г.п.х., је у свом Законику посветио посебну пажњу кодификацији нарочито уговора), хетитске цивилизације (цар Хатушили око 1550 г.п.х.) и др. Постоје извори који указују да постојање дипломатије, а самим тим и преговарања треба везивати за појаву најстаријих држава. Сматра се да Телал-Амаринска преписка из XV-XVI века пре н.е. представља најстарији сачувани извор који то потврђује (Иваниш Ж. – Субошић Д., *Безбедносно преговарање,* ФЦО, Београд, 2006, стр. 68)

овом проблематиком касни за потребама друштва, јер су преговори веома ефикасна метода у решавању конфликата.

СУБЈЕКТИ ПРЕГОВАРАЊА

Да би неко заиста постао субјект преговарања он мора имати следеће особине: *Организованост* (способност субјекта да донесе одлуку, исту усвоји и спроведе у дело); *Независност* (од других таквих субјеката ради неометаног одлучивања. Важно је напоменути јак и некада пресудан утицај треће стране у одлучивању као важном елементу у процесу доношења одлуке што нас упућује на постојање привида субјективитета без обзира *да ли је реч о свесном или на неки начин принудном поступању); Преговарачки карактер* (имају сви они чиниоци који ступају у преговарање па чак и у условима када нису непосредни учесници – учесници који посредно спроводе уплив, мешање, ометање и сваки други утицај на преговоре) и *Преговарачки значај* (политички, економски, војник, културни и сваки други значај по преговарање тј. субјект који је носилац одређеног интереса а који је способан за преговоре и преговарачки процес односно да поседује моћ било она аутохтона-харизматична, делегирана-изборна, наметнута и сл).[2] Субјекти преговарања се деле у најопштијем смислу према облику организовања, територијално испољеним интересима и утицају на: *Локалне субјекте преговарања* **(**Појединац, група, организација); *Националне (државне) субјекте преговарања* **(**Држава са свим елементима субјективитета, Странке (политичке партије) на државном нивоу, Национални одбори, Ослободилачки покрети и привремене владе, Приватна предузећа и компаније, Еколошки покрети, Црквене организације и верске заједнице, Фондације, Приватни универзитети и Фиктивни субјекти (групе настали као резултат борбе за власт, чак и у условима када делују из иностранства и групе (покрет, странка, одбор) који се проглашавају за носиоца одређеног интереса а немају моћ субјекта); *Регионалне субјекте преговарања* **(**Организација више суседних држава (на свим друштвеним пољима), Организација више приватних предузећа (компанија) из суседних држава, Организација више невладиних организација из суседних држава и Организација више приватних универзитета); *Интернационалне (међународне-међудржавне) субјекте преговарања* (Међународне

2) Војнин Димитријевић и Радослав Стојановић, "Метод науке о међународним односима", *Међународни односи*, 4. издање, Службени гласник СРЈ, Београд, 1996, стр. 85-89.

(међу државне) јавне организације и Међународне политичке, економске, црквене, научне, спортске, еколошке организације); *Транснационалне, супранационалне (наднационалне) субјекте преговарања* (Супранационалне економске, спортске, невладине, црквене, стручне, организације и Транснационални политички покрети.)[3)]

Ове значајне тврдње могу бити један од индикатора у превенцији сукоба али се поставља питање када и под којим условима ће две или више страна отпочети преговоре без обзира да ли се ради о превенцији или избијању спора, кризе или сукоба? И да ли ће уопште употребити преговоре као средство комуникације и изналажења решења? На располагању им стоје и друга средства мирног решења која се принципијелно препоручују и на које се сукобљене стране обавезују и позивају према многим међународно признатим актима (Повеља УН, глава 33. и Препорука класификације докумената из области међународног права Савета Европе, R(97)11, глава 14, стр. 31.),[4)] и то: *преговарање*; *добре услуге; истраживање; посредовање; мирење; арбитража; судско решавање и решавање у оквиру међународних организација***.** Сваки од наведених средстава има своје правне норме и оквире, јасне процедуре и надлежности којих су корисници, односно стране у спору, дужни да се придржавају. У свим наведеним средствима преговарање арбитрира као основни (у некима као преовлађујући) елемент у комуникацији и споразумевању унутар самих процеса, до коначног мирног решења.

ВЕШТИНА ПРЕГОВАРАЊА

Вештина преговарања користи се у дипломатији и у укупној кореспонденцији у области међународних односа. Посебно је важно да својеврсни међународни стандарди комуницирања буду примењени и у једном веома значајном сектору као што је безбедност. Преговори посебно долазе до изражаја у ткз. талачким ситуацијама, односно терористичким нападима у којима се киднапују лица која су се затекла на месту одвијања терористичке акције. Досадашња пракса је потврдила да се приликом ослобађања талаца употребом силе у просеку спашава око 25%, а у ситуацијама кад

3) Љубивије Аћимовић, *Наука о међународним односима – Теорије и истраживачки правци*, Научна књига, Београд, 1987, стр. 83.

4) www.soe.int/t/e/legal/ co-operation/public international law /texts &documents/2006/ Analytical CAHDI %20 2006 %2015%20E.pdf (сајт посећен 09.02.2007,17:15 часова).

се преговара с отмичарима ради ослобађања талаца, спашава се преко 50% талаца.[5] У периоду између 1970. и 1980. године терористи су извели око 130 већих отмица. Због тога је тај период назван „деценија талаца“. Кад су преговори ефикасни у тако сложеним ситуацијама, нема сумње да у неким јединственим приликама могу да дају и боље резултате. За успешне преговоре потребни су врхунски обучени преговарачи. Многи примери успешног преговарања откривају да су преговарачи имали извесно војно искуство или бар солидно војно образовање. Од суштинске је важности да процес преговарања не поприми карактеристике „два паралелна монолога са повременим збуњујућим укрштањима“,[6] што се веома често догађа у преговорима са терористима који постављају неразумне захтеве држави у замену за ослобађање талаца. Преговарање се учи као и свака друга вештина. Дакле, *„преговарање представља усаглашавање идеалног исхода са достижним исходом, па је преговарање комуникацијски процес између двоје или више учесника, који настоје да успоставе нови однос међу собом, односно ентитетима чије интересе репрезентују, на мирољубив начин.“*[7] Од преговора се не сме очекивати превише. Тој активности и њеним дометима потребно је дати реалне димензије. Стручњаци из ове области Роџер Фишер (*Roger Fisher*) и Вилијам Ури (*Wiliam Ury*) сматрају да је разлог преговара да се постигну нешто бољи резултати од оних који се могу постићи без преговарања.[8] Преговори подразумевају постојање слободне воље сваког од учесника да се укључи у преговарачки процес. Само успешно преговарање омогућава да сви учесници, у извесном смислу, буду победници. У случају активистичког односа према решавању конфликта, без обзира о ком нивоу приступа (интерперсонални, интерорганизацијски, интернационални) или врсти проблема је реч, могу да се уоче два

5) У ситуацијама када су власти прихватиле захтев отмичара без преговора и условљавања, таоци су безбедно ослобођени у 89% случајева. Проценат срећно решених случајева је доста висок и онда када су власти прихватиле да са отмичарима преговарају о условима преговарања, чак 78 % таквих ситуација је разрешено без смрти талаца. Овај проценат нагло пада када власти заузму непопустљив став, одбијају преговоре и покушавају да ослободе таоце војном акцијом. Око 45 % таквих случајева завршава се без последица по заточене таоце (Дане Субошић, *Ослобађање талаца*, Глосаријум, Београд 2003, стр. 96–97).

6) Т. Мандић, *Комуникологија – психологија комуникације*, треће издање, Грмеч-Привредни преглед, Београд, 2001, стр. 276.

7) Жељко Иваниш, „Значај преговарања у решавању сукоба и криза“, *Војно дело*, 2/2005, стр. 166.

8) R. Fisher, W. Ury (With Bruce Ratton, Editor): Getting to Yes – Negotiating an agreement without giving in, Arrow Books Limited, London, p. 121.

основна начина преговарања. Први начин је у теорији познат као *позиционо погађање*, када се проблем решава тако да постаје основ за нове конфликте. Појавни облици овога метода јесу попустљив и крут стил. Сасвим другачији приступ представља *принципијелно преговарање* које доводи до решења конфликта.[9)] Принципијелан стил преговарања карактеришу следеће особине: одвајање људи од проблема; усмеравање разговора на интересе а не на позиције; проналажење узајамно корисних опција и инсистирање на примени објективних мерила. У процесу савременог преговарања постоје тактике преговарања и то: љубазност према људима, чврстоћа према проблему; продужавање преговора независно од сопствених ; концентрација на интересе а не на позиције; анализа могућих варијанти и опција повољних по обе стране; примена објективних критеријума (правила, процедуре); треба проширивати избор решења уместо трагања за једним решењем; тражити заједничку корист; проверавати да контекст и ситуација одговарају сопственом специфичном уступку; пронаћи начин да одлучивање буде лакше; одредити тзв. «црвену линију» и «зону минског поља»; упознати најбољу/најгору алтернативу за уговорен споразум друге стране; разрадити поступке у случају да друга страна не прихвати «планирани преговарачки процес»; оставити могућност да се неки детаљи утврде и касније; треба строго водити рачуна о медијском публицитету и контроли информација; у принципу преговарачки тим у почетку прихвата одмах све, а затеже при крају преговора или на почетку одбија све, а попушта при крају преговора, а примењује се и комбинована техника преговарања («попустиш па затегнеш» или «затегнеш па попустиш»).[10)]

На основу општих преговарачких законитости преговарачки тим усваја посебну тактику преговарања: *јачање сопствене полазне позиције* (изградња алтернатива за све аспекте, приступ релевантним центрима моћи, изградња сопственог статуса као преговарача и подршка других - савезници, лоби и сл.); *промена баланса снага у сопствену корист* (борба, манипулације, изношење чињеница и експертиза, истраживање, интензивирање односа са другом страном, убеђивање, јачање сопствене полазне позиције); *стварање конструктивне климе* (уговарање прелиминарних разговора, тра-

9) Исто.

10) Фишер и Вилијем Јури; *Пут до споразума*, 16. издање, ИП "Предраг и Ненад, Београд, 1990. и Владимир Првуловић, *Економска дипломатија*, ПС "Грмеч" и Привредни преглед, Београд, 2001. стр. 201-202.

жење алтернативних решења, проширивање подручја преговарања у више повезаних питања, отварање могућности, перспектива и информација и у случајевима када је прекид преговора неминован) и *тражење и стварање компромиса* (компромис у појединим питањима, размена поена – Хоманскова теорема тј. кад свака страна може да добије од друге оно што је за њу вредније у замену за оно што даје, давање уступака који се и онако морају дати).[11)]

Поред тактике, преговарачки тим обавезно примењује савремену *технику* у преговарачком процесу и то: «ломљење леда» (фигуративно, *ice breaking*); енергизирање групе; замислити себе у њиховој ситуацији (персонализација); бити активан у дијалогу; не изводити закључке о намерама друге стране на основу личног страха; не кривити другу страну за сопствене проблеме; размотрити обострана опажања; сачувати сопствени предлог и његову вредност; спознати, разумети, своје и њихове емоције; не одговарати на изливе емоција; употребити симболичне гестове; активно слушати, потврдити слушано и говорити јасно и са сврхом; признати и њихове интересе; сагледавање потреба, интереса и страховања (забринутости); поставити проблем пре решења; размишљати унапред, не уназад; бити конкретан и когнитивно гибак; избећи преран суд о проблему и трагати за најбољим решењем; умножити опције крећући се од посебног ка општем; по потреби мењати опсег предложеног споразума (поделити у више мањих целина); проналажење идеје која задовољава раздељене интересе; повезивање различитих интереса и њихових приоритета; умножавање идеја креативним узлетима – «мождана олуја» (*brain storming*); свако питање је заједничко трагање за објективним мерилима; просуђивати и бити отворен за друга расуђивања; позитивним емоцијама «гасити» затегнутост и могући прекид преговора; кроз здраву комуникацију обогаћивати сопствено искуство; позитивна искуства искористити за когнитивни и духовни раст и развој, а никада не подлећи притиску.[12)] Ако процес преговарања западне у кризу и друга страна ништа не прихвата преговарачки тим: не напада њихове позиције већ размишља ко стоји иза њихових идеја; не брани своје замисли већ тражи критику и савет; не напада личност већ проблем, поставља

11) Ж. Ковачевић, *Међународно преговарање*, ИП "Филип Вишњић", и ДА МСП СЦГ, Београд, 2004, стр. 136-140.

12) Блажо Радовић, *Преговарање као средство решавања међународних сукоба изазваних тероризмом,* Задужбина Андрејевић, Београд, 2009. стр. 93.

питања и прави паузу,[13] а ако друга страна користи «прљаву» тактику треба: истрпети (уобичајена реакција); узвратити на истоветан начин (уобичајена реакција), али и нагласити последице такве тактике и преговарати о њој са другом страном како би се испитала доследност и пожељност исте за даље преговарање, антитезирати очигледне саботаже преговарања и не бити «жртвено јагње».[14]

Током преговарачког процеса треба избегавати: пасивност у дијалогу, отписивање релевантних информација, редефинисање тј. дигресије (губитак усмерености) и давање одговора који нису у вези са питањем. Треба избегавати претерану емотивност, рационалност, детаљисање, генерализацију, апстракцију, манипулацију,[15] претерано хваљење друге стране након закључења споразума; прихватање прве понуде, преговарање ради преговарања; крутост (смањен простор за преговоре и уступке); прерано давање уступака, уступак не сме да буде део сопствене укупне позиције; осећај обавезности за давањем уступака; небрига о броју уступака обе стране и квалитативној разлици између уступака.[16]

ПРЕГОВОРИ СА ТЕРОРИСТИМА

Свакако да се преговарачки циклус са терористима не може искључиво посматрати из угла класичног облика преговарања. Он је у савременим условима оптерећен низом нових појава које карактеришу савремене облике испољавања тероризма: организованост, тајност у планирању, висока стручност, симболичка примена, непредвидивост, специфичност организовања, улога вође, комуникативност, насиље или претња насиљем, необичност и неморалност, интердисциплинарност.[17]

У ситуацији када терористи уцењују државу уз помоћ талаца, прихватање захтева и њихово испуњење може имати веома тешке последице, а уколико држава не испуни захтеве терориста, то обично доводи до употребе силе, што представља висок ниво ризика како за таоце, тако и по снаге безбедности. За успешно наступање

13) Р. Фишер и В Јури, *Пут до споразума*, 16. издање, ИП "Предраг и Ненад, Београд, 1990.

14) Исто, стр. 173-177.

15) Тијана Мандић, *Комуникологија,* 2. издање, 6. октобар, Панчево, 1998, стр. 234.

16) Божена Косановић, *Спремите се за састанке и преговоре - двојезични фрезеолошки речник,* 3. издање, Научна КМД, Београд, 2005, стр. 198-2003.

17) Радослав Гаћиновић, *Антитероризам,* Драслар, Београд, 2006,стр. 241-242.

у преговарачком процесу неопходно је, поред свих квалитета изабраног преговарачког тима, организовати стручну специјалистичку обуку преговарања. Обука се спроводи по унапред предвиђеном плану и програму а на основу светских искустава у обуци преговарачких тимова. Прву школу талачког преговарања основали су психолог Шлосберг и детектив Болц, у организацији њујоршке полиције. Познате су у свету школе за преговарање: Северноамеричка SWAT тренинг асоцијација – удружење бивших припадника *SWAT-a (NASTA – North American AWAT Training Association Ltd)*. Амерички ФБИ у свом саставу има SWAT-тимове. За ослобађање талаца, развијени су на бази тимова ткз. Hostage Rescue Team (HRT – тим за спашавање талаца). Ове јединице настале су 1982. године и од тада интензивно спроводе обуку талачких преговарача.[18] Наведени SWAT[19] тимови у својој организацијско-формацијској структури имају предвиђене талачке преговараче. ФБИ је формирао сопствени преговарачки тим 1985. године. Службени назив му је FBI's *Critical Incident Negotiation Team (CINT)*. Формиран је као део Јединице за управљање кризама (*Crisis Menagment Unit – CMU*). То је, заправо, најквалитетнија организациона јединица за преговарање у безбедносним службама САД. Потреба за овим тимом произилази из 45 преговора годишње, колики је годишњи просек потреба ФБИ за овом делатношћу.[20] Избор припадника CINT изводи се међу свим преговарачима ФБИ. Изабраних 25 кандидата пролази обуку за високостручног талачког преговарача. Обуку талачког преговарача спроводи Академија ФБИ из града Quantico (Virginija). Полазници курса похађају две недеље обуке и у лондонској полицији, која такође спроводи овакву врсту обуке. Преговори се воде из политичких и практичних разлога. Политички разлог преговора је да се кризна ситуација реши уз минималну употребу силе, поштујући основна људска права, а практични разлог преговора карактерише висок ниво решених талачких ситуација уз по-

18) [9]Rowell B. O.: "Structure of Conterterrorism Planning and Operations in The United States," *Terrorism: An International Journal, NHo*, 3/91, Crane, Russak and Company, New York, 1991.

19) У једној од најугледнијих полицијских јединица, америчком SWAT-у, спроведено је истраживање о заступљености примене силе током решавања конфликтних ситуација. Према тој студији, у 341 од 345 случајева, таоци су ослобођени без испаљеног метка. Од тог броја, у 195 случајева, таоци су ослобођени након упада полиције у објекат у коме су држани. Дакле, у свим осталим случајевима, таоци су ослобођени не само без употребе оружја, већ и без уласка снага безбедности у објекат, па није било ни потребно примењивати принудна средстава (Радослав Гаћиновић, Антитероризам, Драслар, Београд, 2006, стр. 105)

20) Исто, стр. 106.

моћ преговарачких тимова. Начин решавања талачких ситуација уз помоћ преговарачких тимова је све присутнији у свету. У периоду од 1968. до 2003. године успешно се преговарало са терористима – отмичарима у 34 државе на пет континената. Први контакт са терористима је од изузетног значаја, који у изненадним ситуацијама остварује припадник снага безбедности, и то врло кратко, јер тај појединац нема квалификације за преговоре са терористима. Он само смирује ситуацију док се у акцију не укључи преговарачки тим.

Циљеви преговора су: убеђивање отмичара да одустану од својих најављених намера и да се мирним путем предају властима; да ослободе таоце и да евентуалне експлозивне направе остану неактивиране; добијање на времену у циљу смањења емоционалне напетости и код отмичара и код талаца, прикупљање информација о терористима (њихово порекло, земља, бројно стање, наоружање, њихово психолошко стање, језик споразумевања, припадност организацији, њихови крајњи циљеви и да ли међу њима има терориста самоубица) и таоцима (одакле су, њихово бројно стање, здравствено стање у коме се налазе, да ли су одабрани или су их терористи насумице отели); добијање што више уступака, олакшавање ситуације таоцима и њиховим породицама. Сви ови циљеви су у функцији решавања конкретне талачке ситуације на најефикаснији начин за све учеснике у талачкој ситуацији.

Основна обележја структуралности начина ослобађања талаца су: полазиште, поступак и средства антитерористичких јединица. Увек треба добро проучити захтеве терориста, рокове које постављају и одмазду којом прете. Астон Клив (*Aston Clive*) веома прихватљиво истиче да природа захтева отмичара може бити постизање одређене политичке промене, ослобађање затвореника, откупнина, бекство или њихова комбинација.[21)] Управо преговарачки тимови доприносе *непринудном ослобађању талаца,* где доминира техника преговарања и откупљивања.[22)] Економско политички начин ослобађања талаца карактерише опредељење власти да „*живот увек има првенство*“ над осталим интересима. У том смислу све тактичке мере полиције морају се прилагодити наведеном опредељењу. То значи да се не сме предузети ништа што би

21) Aston. C.C.: “Political Hostage – taking in Western Europe”, Conflict, No. 157, London 1984.

22) Clutterbuck Richard: “Terrorism and Security Forcus in Europe,” The Army Quertely and Defence Journal, No. 1/81, Colins, London 1981, стр. 26.

могло угрозити живот талаца. Треба настојати да се постигне замена „човек за новац“. Тактика „*потез за потез*“ – човек у замену за новац пружа гаранцију за позитиван исход талачке ситуације. Свака насилна радња крије у себи ризике који се не могу предвидети и такве радње не треба предузимати без посебних разлога и крајње нужде.[23)] Стејт Департмент (САД) издао је десет заповести и савета америчким дипломатама и пословним људима у случају отмице: 1) Под било којим условима покушајте да останете мирни и да пазите на ситуације које бисте могли да искористите. Не заборавите да је превасходни циљ ваше породице и органа власти да обезбедите ваш сигуран повратак; 2) Не покушавајте да се браните или физички борите. Без обзира колико „разумно“ ваши отмичари изгледају на први поглед, у њих се не може поуздати да ће се понашати нормално, и њихове реакције могу бити непредвидиве; 3) Покоравајте се захтевима ваших отмичара онолико колико можете; 4) Не разговарајте о акцијама које би могле да предузму ваше породице, пријатељи или послодавци; 5) Добро упамтите свако кретање, укључујући трајање превоза, правце, раздаљине, брзине, обележја поред пута, посебно мирисе и звукове као звона, градилишта, гласове итд; 6) Кад год је могуће добро упамтите особине ваших отмичара, њихове навике, околину, говорне одлике и контакте које имају; 7) У принципу не очекујте да ћете имати добру прилику за бекство. Било какав покушај бекства, међутим, треба учинити само ако веома пажљиво прорачунате, тако да има највећу вероватноћу за успех; 8) Избегавајте провокативне примедбе на рачун ваших отмичара. Као што је речено, они могу да буду нестабилне личности које би могле да реагују ирационално; 9) Ако сте болесни или у стању које захтева лечење, сместа захтевајте одговарајуће лекове или медицинску помоћ; 10) Покушајте да успоставите некакав однос са отмичарима.[24)]

Многи примери из прошлости сведоче о страдању талаца због неодговорних власти њихових земаља према њима. У другој половини XX века су тако од тероризма страдале личности које су у том периоду заузимале високе положаје у државној хијерархији, пошто су власти одбиле чак и да преговарају о условима њиховог ослобађања. Између осталих то су: Алдо Моро, тадашњи председник владајуће Демохришћанске странке и пет пута премијер Италије;

23) Група аутора: Лазовић М, Милошевић В и Милошевић Н, *Савремена средства и тактика употребе јединица у полицији*, Полицијска академија, Београд 1999, стр. 168–169.

24) Радослав Гаћиновић, Антитероризам, Драслар, Београд, 2006, стр. 108-109.

генерал Педро Арамбуру, бивши председник Аргентине; Карл фон Шпрети, немачки амбасадор у Гватемали; Клео Ноел, амерички амбасадор у Судану; Ефраим Елром, израелски генерални конзул у Истамбулу; Ханс Мартин Шлајер, тадашњи председник удружења западнонемачких послодаваца; Пјер Лепорт, тадашњи министар у влади Квебека итд.[25] Сви актери кризне ситуације (терористи, таоци и власти) налазе се пред скоро нерешивим дилемама.

Терористи: убијати таоце или не, цењкати се или остати на максималним захтевима, одустати или истрајати до краја, предати се или погинути, сам или са таоцима. У сваком случају, био спреман да умре или не, терориста опкољен антитерористичким јединицама је сатима суочен са смрћу, што је веома непријатно осећање. Због тога је он у стању сталне емоционалне напетости, а његова осећања осцилирају између еуфорије и очаја**.**

Таоци: одупрети се приликом отмице или без поговора извршавати наређења терориста, супротстављати се или сарађивати са терористима, смишљати планове за бекство или се препустити судбини.

Власти: испунити захтеве или се борити, преговарати или не, чекати или напасти, објављивати информације о ситуацији или ћутати, попустити у преговорима или остати чврст по сваку цену, испунити обећања дата отмичарима или их погазити, жртвовати углед државе или животе талаца.[26] Ослобађање талаца је један од најкомплекснијих задатака са максималним степеном ризика по све учеснике у том процесу, а тај посао обављају специјализоване антитерористичке јединице и врхунски увежбани преговарачки тимови. У преговорима увек и по правилу учествује тим, а не појединац. Предност тима у односу на појединца је очигледна: пренос информација је сигурнији и очигледнији; разумевање талачке ситуације је потпуније, остварени контакт са терористима је сигурнији, психолошки прецизнији и интензивнији; већи је капацитет памћења и обраде прикупљених и пласираних информација; свеобухватније и конкретније је напредовање у процесу решавања талачке ситуације; могућа је замена преговарача (осим ако терориста захтева да преговара са старим преговарачем); тим мотивише преговарача да наступи са највећом интелектуалном снагом и да

25) Исто, стр. 109.

26) Жељко Мојсиловић, „Преговори као фаза противтерористичке операције ослобађања талаца“, *Безбедност,* бр. 6/2005, стр. 990–999.

истраје до краја у ситуацији када би најраније одустао од даљих преговора.

МЕТОДОЛОГИЈА РАДА ПРЕГОВАРАЧКОГ ТИМА

Преговарачки тим по правилу чини *седам* чланова. То су обично *вођа преговарачког тима, први преговарач, други преговарач, документариста, психолог, стручњак за логистику и саветник.* Тимом руководи *координатор* преговарачког тима. У неким ситуацијама се ангажује и стручњак за минскоексплозивна средства, радиоактивне материјале, бојне отрове итд, професионални преводилац; лице коме отмичар верује, тј. лице које поседује информације значајне за решење талачке ситуације и то може бити рођак, пријатељ, послодавац отмичара, свештеник, лекар, лингвиста. У одређеним приликама у талачким ситуацијама ангажују се и представници средстава информисања. Руководилац акције у којој се ангажује преговарачки тим дужан је да обезбеди: блокаду лица места, без присуства непозваних лица, оперативне податке о отмичару и жртвама који су од значаја за преговарачки тим, присуство и других лица по налогу руководиоца акције у талачкој ситуацији, лекарску екипу за пружање медицинске помоћи, а посебно услове за рад преговарачког тима (смештај, храна, прибор за рад…). Општи задаци преговарачког тима су: успостављање, одржавање и снимање контакта са отмичарима и таоцима; остваривање емоционалне контроле над виновницима конфликтне ситуације, контролисање протока времена одуговлачењем, како би се добило на времену; стварање атмосфере погодне за преговарање, прикупљање информација о стању талаца, ситуационим условима, броју, мотивима, емоционалном стању терориста и талаца; системске анализе изјава терориста и талаца као и свих прикупљених информација; предвиђање понашања терориста и талаца у случају полицијске акције и општи развој талачке ситуације, информисање руководиоца акције о резултатима анализа, процена и предвиђање тока ослобађања талаца; саветовање руководиоца акције; контролисање понашање актера талачке ситуације. *Вођа преговарачког тима* руководи радом тима и стално је у вези са командантом антитерористичке јединице која се спрема за акцију. Одговоран је за преговарачку тактику, планирање, организовање и вођење тимског рада. *Први преговарач* је у директном контакту са отмичарима. Он је прави експерт са искуством и има најзначајнију улогу у решавању талачке ситуације. *Други преговарач* слуша преговоре, прати стање у конкретној си-

туацији, комуницира са првим преговарачем путем писаних порука и преноси му задатке добијене од вође преговарачког тима. Он у одређеним ситуацијама „преговори лицем у лице“ (мада овакав начин преговарања није примерен због велике опасности у коју се доводи преговарач па се предузима само у изузетним приликама) пружа подршку личној безбедности првом преговарачу. *Документариста* води прописану документацију: евиденцију писаних материјала, снима (аудио) ток преговора и систематизује све податке; води дневник преговора; уноси у записник кључне садржаје дискусија унутар групе; припрема материјал за извештај – сам процењује важност и одабир информација. Стара се о благовременој информисаности свих чланова тима о релевантним чињеницама и подацима. *Психолог* у преговарачком тиму је поред првог преговарача најважнија личност тима. Он не преговара већ анализира ситуацију и даје савете. Процењује психолошко стање отмичара и предвиђа њихове поступке у наредном периоду. Брине о психолошком стању чланова тима, а по потреби разговара и са породицама талаца, учествује у разради преговарачке тактике, даје стручне савете вођи тима, помаже у анализи захтева отмичара. *Стручњак* за логистику је одговоран за сва техничка питања, комуникацију са руководиоцима антитерористичке акције и својом групом, као и са стручњацима који су укључени у акцију. Обезбеђује руководству акције директан тонски и видео запис са места где преговарачки тим разговара са отмичарима. Саветује преговарачки тим о могућностима и карактеристикама техничких средстава које тим користи у преговорима. Он обезбеђује правовремено информисање преговарачког тима о резултатима осматрања места талачке ситуације, по потреби дезинформише супротстављену страну у погледу места са кога се јавља преговарач. *Саветник* у преговарачком тиму је лице које након прикупљених података о терористима-отмичарима прибавља све неопходне податке који се могу ефикасно применити током преговора, посебно оних који могу успешно деловати на терористе у емоционалном смислу. Подаци морају бити истинити са врло малим пропагандистичким набојем, који кад се примени, због своје ефикасне пропагандистичке снаге може да промени ток преговора у корист преговарачког тима. Задаци главног координатора преговарачког тима између осталих су да: спроводи одлуке о ангажовању преговарачких тимова; доноси коначне одлуке о начину ангажовања преговарачких тимова; предлаже мере државним органима за ангажовање додатних специјализованих средстава и антитерористичких јединица у одређеним ситуацијама за решење

талачке ситуације; да преноси одлуке државних институција преговарачком тиму о значају и начину решавања талачке ситуације; информише и саветује руководиоца акције, са којим се договара о циљевима и смерницама преговора, одређује дужности унутар тима, усклађује рад преговарачког тима са другим учесницима у акцији ослобађања талаца; одабира кандидате који ће учествовати у преговорима за сваку конкретну акцију; организује набавку потребне опреме и технике за преговарачки тим.[27)] Чланови преговарачког тима морају се међусобно добро познавати. Морају знати способности својих сарадника из тима, како би и у непредвидивим ситуацијама наступили ефикасно и јединствено. Преговарачки тим по потреби може укључити и средства јавног информисања у разговору са терористима, као и дипломате из земаља са којима терористи имају пријатељске односе. Приликом избора чланова преговарачког тима треба имати у виду следеће пожељне особине личности: висока мотивисаност и смисао за преговарачки посао; психолошка стабилност; емоционална зрелост; способност активног слушања;[28)] способност да превазиђе стрес; развијене интелектуалне способности, посебно за планирање, стварање представа, предвиђање и анализу; изражена вербална способност; друштвеност и отвореност према људима; тактичност; прилагодљивост; упорност; стрпљење; доказана способност за тимски рад и потврђено оперативно искуство на откривању и доказивању тешких кривичних дела.

Процес преговора са терористима – отмичарима се може поделити у више фаза и то: *успостављање контакта са терористима; процес преговарања, завршетак преговора; анализа рада преговарачког тима и писање извештаја.*

Успостављање контакта са терористима наступа одмах при стизању преговарачког тима. Пре ступања у преговоре преговарачки тим мора проценити конкретну ситуацију, и сазнати узрок који је довео до кризне ситуације. Након обављених предрадњи, први преговарач ступа у контакт са отмичарима са циљем да се што пре стабилизује ситуација, јер су терористи обично у почетку на врхунцу агресивности. Кад разговори почну, преговарач не сме да жури са предлогом за коначно решење талачке ситуације,

27) Исто.

28) Овај детаљ преговарачког заната познатији је као: „Техника активног слушања". Њоме, разговор почиње слушањем захтева отмичара. што дуже отмичар говори – то је боље, јер то указује на попуштање његове психолошке напетости (Материјал „Преговарачки тим МУП-а Републике Србије – ПТМ").

како терористи не би схватили да се властима жури да се што пре оконча талачка ситуација. Преговарач треба прво да се интересује за ситуацију у којој се налазе отмичари, а тек након тога да пита за таоце. Ако је већ било пуцњаве и експлозије у објекту где се држе таоци, преговарач нуди здравствену помоћ. Глас преговарача мора одавати утисак смиреног, професионалног и искреног саговорника који улива поверење. Преговарач првенствено успоставља облик контакта: непосредно или путем средстава везе. Ако терористи не одговарају на позиве, то не значи да не слушају позив преговарача. Преговарач не инсистира да отмичари одмах одговоре на позив, и не чека да се сами јаве, већ отпочиње монолог. Можда терориста не одговара из других разлога као што су: не разуме језик, не чује или је нем, под дејством је наркотика, спава, из страха, можда више није у просторији, можда је извршио суицид или је тешко рањен. Веома је важно да преговарач утврди разлоге због којих терориста не одговара на његов позив. Преговарач мора бити расположен, а приликом успостављања контакта разговор започиње неутралним темама. Терориста се постепено уводи у дијалог, јер претерана навалентност може да изазове подозривост. Због тога преговарач настоји да терориста даје што више позитивних одговора ради стварања позитивне атмосфере.

Развијање контакта, тј. процеса разговора представља централну фазу процеса преговора, јер у овој фази се долази до кључних сазнања о намери и циљевима терориста. Преговарач треба да поставља веома јасна питања и да при том пази на најситније детаље који могу указати на двосмисленост и провокацију саговорника. На самом почетку разговора преговарач се интересује за таоце. Таоци [29)] су увек предмет „трговине", а ако терориста стекне утисак да се даје велики значај таоцима, његови захтеви ће расти. Преговарач настоји да разговара са отмичарима на њиховом интелектуалном нивоу, а разговор се темељи на тактици „утисак за утисак". Терористе треба подсећати и давати им наду да могу достојанствено изаћи из ситуације у којој су се нашли. Прегова-

29) Таоци постају лица која су брижљиво изабрана или она која су у ту позицију доспела случајно. Прва категорија је настала селективним а друга неселективним узимањем лица за таоце. У прву групу се убрајају бизнисмени, политичари, деца, болесни (на пример лица на лечењу у болницама). Другу групу талаца чине лица која су се случајно затекла у погрешно време на погрешном месту, тј. онда и на месту где су терористи извршили акт насиља отмице – киднаповања. Лица која су постала таоци селективним приступом терориста имају, за државу и власти које су дужне да их ослобађају, већу специфичну вредност од оних који су у талачку ситуацију доспели случајношћу (Дане Субошић, *Ослобађање талаца,* Глосаријум, Београд 2003, стр. 72).

рач не сме давати информације због којих би терористи повукли радикалне потезе. Преговарач се мора држати датих обећања стварајући тако узајамно поверење и предуслове за успешан наставак преговора. Преговарач не употребљава речи које изазивају панику, страх, зебњу, а током преговора скоро не употребљава реч „НЕ“. То не значи да ће на сва питања отмичара преговарач одговорити са „ДА“. Једно од најважнијих правила преговарања у талачким ситуацијама гласи: *командири не преговарају, преговарачи не командују*, што значи да је преговарач посредник између терориста и власти. Напредовање у процесу преговарања може бити анулирано ако терористи уоче покрете јединица за антитерористичке акције. Преговарач се прилагођава саговорнику, јер је основни циљ успостављање међусобног односа на принципу „МИ“ – узајамне сарадње и обостране користи, тј. преговарач подстиче терористу на мисао да заједно раде на разрешењу ситуације. Преговарач се опходи према терористи као према партнеру са којим решава проблем.[30] Напредак у преговорима је евидентан када: отмичар смањује своју агресивност, активира своју интиму и разговара о догађајима из свог живота; почиње да се правда; говори о стварима које нису директно везане за талачку ситуацију; испољава страх од смрти; интересује се шта ће се десити након окончања талачке ситуације, испољава бригу о таоцима; напредак је присутан и када је глас терористе мање агресиван, када говори дуже и смиреније; изражава жељу да разговара са преговарачима, поставља захтеве за помоћ таоцима; долази до размене личних информација са преговарачем; почиње да заборавља ултиматуме или су исти истекли без инцидената. Када преговарач примети евидентан напредак у преговорима прелази у завршну фазу.

Завршетак преговора или завршна етапа преговора је веома сложена. Преговори се могу завршити на више начина, а најчешће предајом терористе или акцијом антитерористичке јединице. Разлози за предају терористе могу бити различити: емоционална ситуација, страх од смрти, осећај кривице, жеља да прођу без последица, делимично испуњење циљева, медијска пажња, непредвиђени развој ситуације. План предаје мора бити јасан и једноставан

30) Начелно постоје ствари које могу бити предмет преговора и оне које то не могу бити. Преговарати се може о: давању хране, безалкохолних пића, новцу, одређеној врсти медицинске помоћи, лековима, приступу медијима и контакту са породицом или пријатељима (условно). По правилу се не преговара о: давању оружја, алкохолних пића, панцира, заштитних маски, дрога, бекству и размени талаца. (Жељко Мојсиловић, „Преговори као фаза противтерористичке операције ослобађања талаца“, Безбедност, бр. 6/2005, стр. 990–999).

и мора се поступати по предвиђеној процедури. Уколико постоје услови потребно је покушати да се сачува углед и достојанство како преговарача тако и отмичара. Уколико се процени да више нема простора за преговоре, наређује се акција јединице за антитерористичка дејства. Када се одлучи за оружано решавање талачке ситуације, улога преговарача се наставља. У том случају преговарач задржава терористе на телефонској вези, одвлачи им пажњу или покушава да их доведе у положај који је најпогоднији за извођење оружане акције антитерористичких тимова за ослобађање талаца или дејство снајперских тимова. У таквим ситуацијама преговарач мора задржати исти начин понашања, мора да остане смирен и прибран до завршетка акције, како би се терористи довели у заблуду а акција антитерористичке јединице била изненадна и ефикасна, терористи савладани а таоци ослобођени. Након завршетка акције преостаје последња фаза преговарачког тима, а то *је анализа рада преговарачког тима и писање извештаја.* Током рада преговарачког тима постоје и фактори који утичу на његов рад. Један од негативних фактора је утицај на преговоре нестручних лица која доносе политичке одлуке, када преговарачи не могу применити преговарачке технике у циљу мирног решења спора; необученост руководилаца антитерористичке акције да руководе преговарачким процесом; ако руководилац акције доноси одлуке за које није компетентан, низак ниво уважавања вође преговарачког тима; одуговлачење у процесу доношења одлука. Припадници служби никада не смеју преговараче посматрати као конкуренцију. Иако је реакција појединца који је узет за таоца углавном одбојна у односу на отмичаре, познати су случајеви зближавања талаца и отмичара, што може утицати на преговарачки процес. Таква понашања називају се „Лондонски синдром“ и „Стокхолмски синдром“.[31] Када дође

31) „Лондонски синдром“ је настао када су дана 5. 5. 1980. године више терориста ушли у амбасаду Ирана, узели 26 талаца и тражили од власти Ирана да се ослободе њихови саборци у терористичким акцијама и да се смени Хомеини. Један од талаца, ирански дипломата није се мирио са ситуацијом и отмичари су га ликвидирали. Главна карактеристика „Лондонског синдрома” је да талац не схвата ризик и озбиљност ситуације у којој се налази, одбија сваку врсту сарадње, што иритира терористе, и да не би утицали на остале, такви таоци буду ликвидирани. Карактеристика овог синдрома је и панична реакција која доводи до смрти једног или више талаца. Насупрот „Лондонском синдрому”, ситуације у којима долази до зближавања отмичара и талаца називају се „Стокхолмски синдром”. У лето 1973. године, у Стокхолмску банку упао је Јан-Ерик Олсон и за таоце узео три жене и једног мушкарца. Ситуација је трајала шест дана, приликом које је дошло до зближавања отмичара и талаца. Значење „Стокхолмског синдрома” за таоце: таоци су често уверени да живот дугују отмичарима, а да им они „напољу” заправо раде о глави. Таоци су пристрасни, јер им је стало само до живота и не маре много за образ и углед државе. Таоци посматрају отмичаре као заштитнике. Понекад терористи добијају моралну подршку од талаца. Са

до отмице, таоци обично иду према једном од ова два екстрема, или „стокхолмском“ или „лондонском“, што значи да или прихвате отмичаре или им се успротиве. Преговарачки тимови су, дакле, специјализоване групе људи, који се дуже време обучавају за преговоре, најинтензивније за евентуалне преговоре са терористима у талачким ситуацијама. Преговоре морају водити они који поседују преговарачке вештине (*negotiating skills*) стечене на основу личне праксе и искустава преговарачких тимова у свету. Преговарачки тим се састоји од стручњака из области психологије, филозофије, парапсихологије, социологије, историје и војних наука. Пре формирања тима његови будући чланови се посебно обучавају у специјализованим светским центрима. Изучавају сва досадашња искуства преговора са терористима уз пауке. Преговарачи морају бити интелигентне и храбре личности који верују у себе и у успех. Свака држава мора имати стручне и обучене преговарачке тимове, који су у потпуној координацији са јединицама за антитерористичка дејства. Ако су преговарачки тимови стручни, талачка ситуација се може решити без употребе антитерористичких јединица, тј. мирним путем. Преговарачи током преговора утврђују са којом страном земљом терористи имају добре односе, па у том случају у преговоре укључују и дипломате из тих земаља. Преговарачки тим мора имати изграђен професионални однос, тако да они наступају јединствено са јединицама за антитерористичку акцију. Наступ преговарача мора бити чврст, одлучан, демократски а истовремено и људски. Методологија преговарања је унапред утврђена, а пошто сваки случај преговора са терористима уноси нове детаље, и методологија се прилагођава конкретној ситуацији.

Постоје, дакле, основна правила преговарања која се односе на овлашћења преговарача: преговарач не сме да има широка овлашћења (под тим се подразумева одсуство права на доношење одлуке); избећи посредовање талаца у преговарању (зато што је талац у стању да предложи све, па и оно нереално, да би се ослободио. Талац може бити у блиским емотивним везама са отмичаром и необјективан у сагледавању алтернатива за властито ослобађање); преговарач мора да учини све да преговори трају што дуже.

Први контакт преговарачког тима са терористима је веома битан, па је метод успостављања првог контакта обично у надле-

аспекта снага безбедности, таоци ће имати мало разумевања за поступке власти. Таоци обично мисле да је власт крива зато што је дозволила да дође до отмице. (Радослав Гаћиновић, Антитероризам, Драслар, Београд, 2006, стр. 120)

жности психолога и парапсихолога из преговарачког тима. Када се сазна из које су државе терористи, којим политичким опцијама теже (како у својој земљи, тако и на ширем плану) ангажује се екипа респектабилних стручњака из науке, политике и обавештајних служби, да по хитном поступку преговарачком тиму припреми релевантне податке који ће им користити током преговора. Од изузетног је значаја да преговарачки тим располаже са довољно времена за преговарање. Преговарачи морају бити крајње коректни и веома обазриви. Не смеју никада применити претњу која у великој мери може ослабити сопствену функцију одвраћања у случајевима у којим су терористи спремни да жртвују сопствене животе. Веома је битно убедити терористе да би њихове евентуалне жртве биле узалудне и контрапродуктивне за стратегију њихове борбе. Међутим, док преговарачи преговарају и одвраћају пажњу терориста, антитерористичка јединица се приближава објекту са терористима (авиону, возу, аутомобилу, згради). Док преговори трају, јединица за антитерористичка дејства прикупља податке о терористима који су битни за антитеритерористичку акцију (бројно стање, наоружање којим располажу, да ли има међу њима терориста самоубица, који су њихови крајњи циљеви, да ли нека држава стоји иза њихових захтева…). Антитерористички борбени тим током преговора заузима позицију са које сваког терористу држи на нишану и у случају потребе крећу у ликвидацију терориста и ослобађање талаца. Преговарење уз учешће треће стране је добило на значају када су велике силе али и остале земље уочиле могућност обликовања међусобних односа без употребе силе тј. једним видом усмеравања, препоруке или уз непосредно учешће у оквиру преговарања. У својству треће стране појављују се лица, независне групе, владине и невладине организације (политичке, привредне, грађанске иницијативе), регионалне и међународне организације, црквене организације итд. Они у оквиру преговарања могу бити посредници или субјекти преговарања. У већини случајева они комуницирају само са једним нивоом унутар једне стране, обично са највишим руководством или нивоом који саветује руководиоце (лидере) тзв. хоризонтална комуникација. Често су у ситуацији да установљавају комуникацију међу нивоима само једне стране, тзв. вертикална комуникација, што у припремној фази може бити од велике користи због добијања корисних информација.

Према улози коју врши трећа страна постоји *општи и специфични типове учешћа. Општи типови* учешћа треће стране су уло-

ге: *Инсајдера* – домицилни учесник **(***Insider-partial***)** и *Аутсајдера* – неутрални учесник (*Outsider-neutral*). *Специфични типови* учешћа треће стране су улоге: *Даваоца добрих услуга***;** *Катализатора***;** *Фасилитатора; Посредника (медијатора); Заступника; Преговарача и Арбитра*.[32] Поред наведених, трећа страна се појављује и у улози: *подучаваоца* (*educator*), *оглашивача* (*sounding board*), *сумматора* (*summarizer*), *контролора времена* (*time-keeper*), *преводиоца (Translator, interpreter), градитеља поверења* (*bridge-builder*), *обезбеђивача ресурса* (*resource expander*), *носиоца поверења* (*repository of trust*), *онога који «чува образ»* (*face sever*), *заступника реалности* (*reality agent*), *онога који спречава лоше вести* (*bearer of bad news*), *нечије жртве - «жртвеног јарца»* (*scapegoat*), *проналазача* (*inventor)*, *заступника промене* (*change agent*).

Према времену отпочињања преговарање, може бити: превентивно; у раној фази ескалације (избијања) појаве; у току трајања појаве; након завршетка (престанка) појаве; току постпојавног периода (одржавање мира и безбедности, спровођење договореног или споразума и сл.).

Према начину, преговарање може бити: непосредно; посредно; јавно и тајно, а према броју учесника може бити: билатерално; мултилатерално и уз учешће треће стране. Према *тематским целинама*, преговарање може бити: политичко (дипломатско); економско (трговинско, финансијско); правно (уговорно, гранично); војно (безбедносно, оперативно); културно (организационо); спортско (трансфери); научно (стручно, организационо); еколошко (стручно, мировно); црквено.

Radoslav Gacinovic

NEGOTIATIONS AS A METHOD FOR SOLVING CONFLICTS

Summary

Negotiation as a way of communication has been present since the beginnings of humankind, regardless of the theories of creationists (relation between God and man) or evolutionists (relations between man and man). Negotiation as one very important civilization achievement has contributed to solving many economic, political, military, security and other issues. Process of negotiation represents a very effective method for solving conflicts and in particular it has proved to be efficient in solving hostage situations. Therefore, negotiation is harmonization of

32) International Alert, Capacity Building Workshops:Third-Party Participation, International Alert, London, 1996, pp. 65-74.

ideal outcome with attainable (reachable) outcome, and so negotiation is a communication process between two or more participants involved, trying to peacefully build a new relationship among themselves or among the entities whose interests they represent. The United Nations Charter, Chapter 33 and the Recommendation for classification of documents in the field of international law by the Council of Europe have recommended solving conflicts through: negotiation, good services, research, intermediation, reconciliation, arbitration, judical resolution and resolution within the system of international organizations.

Key Words: negotiations, negotiation teams, negotiator, politics, law, subject, terrorist

ЛИТЕРАТУРА

- Aston. C.C. : "Political Hostage – taking in Western Europe", *Conflict*, London 1984.
- Дане Субошић, *Ослобађање талаца,* Глосаријум, Београд 2003,
- Војин Димитријевић и Радослав Стојановић, "Метод науке о међународним односима", *Међународни односи*, 4. издање, Службени гласник СРЈ, Београд, 1996.
- Чарлс В. Кегли Јуниор и Јуџит Р. Виткоф, *Светска политика – Тренд и трансформација,* ИГП Прометеј, Београд, 2006.
- Владимир Првуловић, *Економска дипломатија*, ПС "Грмеч" и Привредни преглед, Београд, 2001.
- Радослав Гаћиновић, *Антитероризам,* Драслар, Београд, 2006.
- Тијана Мандић, *Комуникологија,* 2. издање, 6. октобар, Панчево, 1998.
- Иваниш Ж. – Субошић Д., *Безбедносно преговарање,* ФЦО, Београд, 2006.
- Жељко Мојсиловић, *Тероризам и преговарање*, Центар за кризни менаџмент и преговарање, Београд, 2009.

Овај рад је примљен 1. маја 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
321.7:347.23

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 217-234.

Драган Ж. Марковић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ДЕМОКРАТСКОГ ДРУШТВА

Сажетак

Основни циљ рада је да аргументовано покаже да развој демократског друштва није могућ без демократизације својинских односа. Закључује се: да се демократизација друштва и политичких институција у Србији не може замислити без суштинске промене својинских односа; да савремена демократизација својинских односа кроз развијање радничког акционарства, деоничарства и задругарства има за циљ да путем побољшања својинског статуса произвођача повећа њихову мотивацију која је основни чинилац економске ефикасности у свим историјским условима; да економско и друштвено пропадање Србије може зауставити једино демократизација својинских односа која подразумева да најшири слојеви становништва управљају друштвеном репродукцијом што је и основна претпоставка демократизације политичких институција и развоја демократског друштва. У раду је коришћен теоријски проверен научни метод и одговарајућа научна литература.

Кључне речи: демократизација; својински односи; политичке институције

Карактер политичких институција и друштвени односи одувек су били у директној зависности од карактера својинских односа. Промена својинских односа увек је представљала прекретни-

* Виши аучни сарадник у ИПС, Београд

цу у развоју друштва, а посебно политичких институција. „У свим друштвеним системима друштвени односи, у крајњој линији, овисе од својинских односа, а од ових вршење власти и одлучивање. Ко је субјект владајућих својинских односа, који господари продукционим односима, тај управља друштвом“.[1)] Демократизација друштва и политичких институција у Србији не може се, стога, ни замислити без суштинске промене својинских односа.

Као светски феномен, подржављење приватне својине представља несумњиво законит историјски процес свесног овладавања токовима друштвене репродукције који је довео до убрзаног развоја не само развијених земаља, већ и оних које су прилично заостале у развоју. У развијеним западним земљама „...монополска структура и државна интервенција омогућиле су да се стопа акумулације у послератном периоду повећа два до два и по пута у поређењу са стопом између два рата...“[2)], док је „...драконским методима и огромним улагањима СССР постао индустријска велесила у периоду од само десет година - и то је постигао много брже но и једна друга земља у историји Европе“.[3)] На сличан начин убрзаван је развој Кине, Југославије и читавог низа неразвијених земаља Азије, Африке и Латинске Америке после извршене национализације приватног капитала.

До убрзаног развоја многих земаља дошло је, међутим, због велике концентрације капитала којим се могло плански располагати, а не због саме природе државног власништва које је лишавало непосредне произвођаче економске мотивације и тиме од самог почетка долазило у сукоб са развојним економским тенденцијама. Недостатак економске мотивације држава је покушавала надоместити разноразним административним и политичким мерама. Пошто се економска мотивација ничим није могла адекватно надоместити, административно руковођење привредом западало је у све дубљу кризу, па су се само „...неискоришћени капацитети у америчкој индустрији повећавали овако: 1954. године 10%, 1958. год. 20%, почетком 1961. год. 23%...“[4)], док се у „...Јапану због великих губитака из године у годину, који се покривају из државног буџета,

1) Др Мијо Царевић, „Југославија између етатизма и самоуправљања“, *Глас*, Бања Лука, 1987, стр. 293.

2) В. Миленковић, *Рад и капитал на западу,* Седма сила, Београд, 1965, стр. 25.

3) *Савремени свет,* Вук Караџић – Рад, Београд, 1983, стр. 274.

4) В. Миленковић, исто, стр. 20.

жељезнице у јавним расправама наводе као пример неуспјеха државног управљања привредом".[5)]

Тамо где је државно руковођење било обухватније, као у земљама тоталитарног етатизма, криза је попримила катастрофалне размере. Државна својина је у комунистичком покрету изједначавана са друштвеном својином и проглашавана за њен највиши облик, а пошто је држава остала одвојена од друштва, идеологија државне својине представљала је лажну маску за прикривање бирократске самовоље у располагању друштвеном имовином. Зато је економски и политички систем заснован на државно-својинском монополу и доживео потпуни слом. Југословенски покушај да се самоуправљањем превазиђу негативности етатистичког система доживео је неуспех, пре свега, због тога што је државно власништво политичким декретима само формално транспоновано у друштвено власништво, које је без индивидуализације својинског субјективитета остало под апсолутном доминацијом државе.

Без индивидуализације својинског субјективитета није могло бити стварног подруштвљавања државног власништва, па ни стварне трансформације отуђеног државног управљања у самоуправљање. Уколико није постојао субјект власништва, појединац није могао постати ни субјект управљања. Иза формалног самоуправљања стајало је аутократско управљање државе. Располажући вишком вредности, држава је располагала целокупним средствима друштвене репродукције и вршила укупну друштвену прерасподелу. И у расподели средстава личне потрошње главну улогу имала је држава тако да радници фактички нису располагали ни средствима личне потрошње а камоли укупним средствима и резултатима сопственог рада. „Показало се да се радним колективима „не исплати" веће залагање, боље пословање и већи резултати у раду јер им заједница тј. држава системом пореза и разних доприноса захвата највећи дио тога повећаног дохотка. Заправо, постојећи систем био је скројен за просјечне колективе помажући онима који заостају, а одузимајући онима који се истичу у раду. Многи колективи који су постизали велике резултате нису прошли много боље од оних који су пословали слабије".[6)]

5) Драго Бувач, *Анатомија јапанског успеха,* Глобус, Загреб, 1982, стр. 89.

6) Душан Биланџић, *Хисторија Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, Главни процеси 1918-1985*, Школска књига, Загреб, 1985, стр. 244/5.

На таквој својинској основи формално конституисано самоуправљање остало ја на маргинама отуђеног државног управљања. Према томе, друштвена својина и самоуправљање нису могли бити генератори економске и друштвене кризе СФРЈ, јер објективно нису ни постојали. Стварно је постојало аутократско државно управљање засновано на државном власништву заоденутом у самоуправно рухо. Главни узрок кризе била је илузија да упоредо са самоуправљањем може егзистирати и владавина бирократије. Кад се показало да то двојство није остваривo, а постојећи аутократски режим неодржив, појавиле су се тежње за реприватизацијом и реетатизацијом.

Другачије тежње нису могле ни доћи до изражаја имајући у виду да су у реформе кренули сами носиоци ауторитарне власти који су одувек били главни генератори кризе. Реприватизација и реетатизација представљале су једину узданицу одржања аутократске власти. Стога није ни чудно што се реприватизација друштвеног власништва одвијала без великих потреса, јер се суштински ништа није променило у својинским односима. Без обзира на формално-правна овлашћења, партијско-државна бирократија је била и остала стварни поседник друштвеног капитала, концентришући у својим рукама својински и политички субјективитет. Ако је раније државно власништво формално транспоновано у друштвено, сада је у току само обрнут процес, и ако су раније припадници владајуће елите само групно располагали друштвеним капиталом, сада њиме располажу и приватно претварајући га на разне начине у сопствено власништво. Својинска трансформација се у Србији „великим делом изродила у беспримерну пљачку друштвене својине која представља велику економску вредност стварану у току пола века.“[7] Преко управљачког монопола владајуће елите, друштвени капитал се „претаче на рачуне приватних предузећа нове богаташке класе, над чијим „пословањем“ не постоји никаква јавна односно државна контрола“.[8] Успостављен је „систем економских монопола који, углавном, функционишу на шпекулативној основи, у интересу уских политичких, трговачких и финансијских кругова под строгом контролом самог врха владајуће државне и страначке елите“.[9]

7) Слободан Вучетић, *Приватизована држава* „Стубови културе“, Београд, 1996, стр. 17.

8) Исто, стр. 18.

9) Исто, стр. 19.

Произвођачке класе су, при том, и даље у позицији експлоатисаних не осећајући разлику између државног и приватног капитала. Зато су ситносопственичко и државно власништво, без обзира на њихову превазиђеност, постали окосница програмских опредељења аутократски оријентисаних, како владајућих тако и опозиционих странака у Србији.

Креатори својинске трансформације нису имали за циљ просперитет целе друштвене заједнице, већ лично богаћење. Дошло је до „широке криминилизације привредног живота, за шта кључну одговорност сносе многи припадници политичке елите и државне извршно-управне структуре који су у спрези са разним „вештим људима", новим „бизнисменима", личним и страначким пријатељима. Тако је дошло до широко распрострањене појаве коруптивног издавања извозних и увозних дозвола, продаје девиза по званичном , троструко нижем курсу од реалног, тј. тржишног, успостављања монополског положаја појединих предузећа односно њихових власника и директора, неврађања узетих кредита, неплаћања царинских дажбина, пореза и сл. На тај начин је настала изузетно богата „нова елита" и социјална беда огромне већине становништва".[10)]

Тежњама „нове елите" за реприватизацијом, односно за очувањем сопствене аутократске власти, изузетно погодује тешка економска ситуација, која више одговара аутократским него демократским тежњама, и одсуство организованог демократског покрета са алтернативом - демократским тежњама, за чије испољавање у аутократским режимима не постоје одговарајући услови. Да су се појавиле организоване демократске снаге, својинска трансформација би имала за циљ богаћење целог народа, а не само појединаца и сигурно би кренула у оном смеру којим је социјализација приватног власништва у развијеним државама већ одавно кренула.[11)] Савремена демократизација својинских односа кроз развијање радничког акционарства, деоничарства и задругарства има за циљ да путем побољшања својинског статуса произвођача повећа њи-

10) Исто, стр. 82/3.

11) „Демократија може опстати као *јединство еманципаторског покрета и поретка,* онога што је креће напред и што јој даје стабилност, синтеза делотворности и партиципације грађана у доношењу важних политичких одлука, слободе и социјалне правде, знања и морала". (Зоран Видојевић, „Историјски биланс и будућност демократије", *Српска политичка мисао*, бр. 3/2009)

хову мотивацију која је основни чинилац економске ефикасности у свим историјским условима.

Развијање задругарства може бити један од главних покретача препорода Србије. Међутим, да би се задругарство несметано развијало неопходно је путем индивидуализације својинског субјективитета целокупну имовину задруге трансформисати у уделе задругара. Састављена од својинских удела, задружна имовина је истовремено и индивидуално и заједничко власништво задругара, чиме се превазилази традиционална супротстављеност приватног и колективног власништва. Задругар је „...са осталим задругарима сувласник земље, зграда, машина, лађа и свега што једна задруга има, али члан задруге увек остаје приватни сопственик, истински појединац у великој удеоничарској имовини...“ и „...може у свако доба тражити повраћај своје имовине“.[12)]

Насупрот томе, у једном делу задружног покрета задругарима је ускраћено право својинског субјективитета, што је оправдавано тезом о наводној заштити задружног власништва, и, у вези с тим, недељивости задружних фондова. То је за резултат имало готово потпуну демотивацију задругара за увећавање задружне имовине, као и општу незаинтересованост за унапређивање рада и пословања задруге.

Апсурдност заштите задружне својине од задругара најбољи је доказ њене отуђености, којом је изокренута у своју супротност и фактички претворена у својину задружне бирократије као продужене руке државне управе. Ако задружну имовину стварају сами задругари, чије би власништво она могла да буде него њихово сопствено, и ко би је боље од њих самих могао чувати и сачувати? Искуство је показало да је она управо под заштитом државе угрожавана и узурпирана. Сходно томе, и у Србији је задружна имовина дуго третирана као отуђено друштвено, а у суштини државно власништво, што се може сматрати главним узроком катастрофалног друштвеног пада изворног задругарства. Пошто држава не третира задружну имовину као власништво задругара, ни задругари је не третирају као своје него као туђе власништво, те се према њој тако и односе.

Цела задруга се на тај начин поставља као отуђена друштвена институција, која се према задругарима тако и односи, потпуно негирајући изворна задружна начела. Без обзира на формално де-

12) Др Џемс Питер Ворбас, *Задружна демократија,* Задружна штампарија, 1935, стр. 141.

мократска права управљања задругом, задружном имовином практично располаже директор задруге, који је на тај начин приватизује иако на то нема формално право.

Права задруга је слободна и самостална заједница удружених привредника, који на заједничким пословима деле и заједнички ризик. Стога њихов индивидуални удео у задружној имовини није независна и непроменљива, него зависна и променљива величина, која се повећава кад се, зависно од успешности рада и пословања задруге, њена имовина повећава, или смањује кад се смањује укупна имовина. У том погледу нема никакве разлике између унесених и у задрузи стечених удела, који су саставни делови јединствене задружне имовине.

Без обзира како су их стекли, задругари својим уделима треба да располажу индивидуално, а укупном имовином задруге заједнички јер је заједнички користе. А пошто се заједнички користи, имовина задруге је физички недељива иако је у својинском смислу идеално дељива. Њена недељивост није ни најмање угрожена тиме ако задружни удели мењају своје власнике уколико се пренос власништва врши унутар саме задруге, тј. са задругара на задругаре.

Јединство индивидуалног и колективног својинског субјективитета је основна кохезиона снага задруге, која задругаре без икакве спољашње присиле држи на окупу. При таквом заједништву сваки задругар је лично заинтересован да увећавањем свог удела увећава заједничку имовину, и да увећавањем укупне имовине задруге увећава и индивидуални удео у њој.

На томе се заснива двоструки интерес задругара: да што више улаже у задругу, и да заједничким радом и пословањем што више увећава свој удео у задружној имовини. А увећавање се врши по два основа: по основу самог удела, и по основу индивидуалног доприноса заједничком раду и пословању, из чега проистиче спрега интереса да се увећањем задружне имовине унапређују рад и пословање задруге, а унапређивањем заједничког рада и пословања увећава задружна имовина.

Зато је задружна својина изворна основа задружног привређивања, „...основни темељ узајамности и самопомоћи задругара у задрузи“. А „...с друге стране њена основна функција произилази из самих циљева удруживања задругара...“, да „...обезбеђује реали-

зацију њихових економских интереса...“, па је с обзиром на то „... извесно да без задружне својине нема ни правог задругарства“.[13)]

Неизоставни услов да задруга постане конкурентан облик економске концентрације слободних средстава, као битног чиниоца економског развоја, је да уложена средства и живи рад представљају основ присвајања новостворене вредности. Главна предност задругарства у односу на класично предузетништво јесте у томе што задругар у присвајању новостворене вредности учествује по оба основа чиме је, за разлику од акционара и деоничара, двоструко мотивисан: и као непосредни произвођач и као власник уложених средстава.

Самим удруживањем рад и средства, иако не престају бити индивидуално, постају колективно власништво задругара о коме они заједнички брину и којим заједнички располажу. Пошто је судбина сваког улога везана за судбину и пословање целе задруге, сваки задругар је максимално мотивисан да се ангажује у раду и пословању задруге и да заједно са осталим задругарима брине о развоју задруге као сопственом газдинству. На тај начин би општи ниво економске мотивације могао знатно надмашити економску мотивацију акционарства.

Највиши степен демократизације својински односа представља задружна својина која је истовремено и индивидуално и заједничко власништво задругара а стиче се еквивалентном расподелом новостворене вредности према доприносу живим и опредмећеним радом. Уколико се акционарско друштво шири и на присвајање живим радом, оно се у суштини изједначава са задружним власништвом а акционарство се трансформише у изворно задругарство.

Задружна начела у суштини искључују присвајање туђег пошто нико не може било какву корист да извлачи на туђ рачун. То подразумева да се расподела сваке заједничке користи, па и новостворене вредности врши према доприносу њеном стварању.

Пошто се задружно привређивање, којим се остварује било која корист задруге, заснива на заједничком раду и заједничким средствима задругара, за основу њене расподеле мора се узимати допринос и живим радом и уложеним средствима. Према томе се и расподела оствареног дохотка и задружне добити мора вршити

13) Др Видосав Главинић, прилог у зборнику *Сто година организованог задругарства код нас и у свету*, Задружни савез Југославије, Београд, 1995, стр. 165. и 171.

како према доприносу заједничком раду и пословању, тако и према величини удела у имовини задруге.

Допринос заједничком раду и пословању уложеним средствима сразмеран је величини удела у задружној имовини, коју ради самеравања треба изражавати у релативном износу. Што се у заједничком раду и пословању ангажују већа средства, већи су и ефекти њихове употребе, па је и допринос појединачних удела тим ефектима сразмеран њиховој величини.

Средства су, међутим, само потенцијални чинилац, који се мора активирати живим радом да би се нова вредност створила. Допринос живим радом мери се друштвено потребним, односно просечним радним временом, које се спонтано утврђује тржишном разменом, а организовано технолошко-економским нормативима и стандардима. Тиме се из основа искључује трошковни принцип, по којем се радни допринос привидно мери индивидуалним радним временом проведеним на послу, уместо стварним доприносом, односно квантумом стварно уложеног рада.

Помоћу друштвено потребног радног времена израженог нормативима и стандардима, допринос живим и опредмећеним радом може се свести на заједнички именитељ, којим се одређује укупан индивидуални допринос учесника у заједничком раду и пословању задруге. Тиме се задружна расподела потпуно објективизира искључивањем свих субјективних чинилаца, па и радних способности уколико оне нису изражене кроз радни учинак.

Расподела према укупном доприносу, и живим и опредмећеним радом, неопходна је нарочито из следећих разлога. Прво, расподелом само по једном основу нарушило би се задружно начело једнакости јер би из учешћа у задружној користи били искључени они чији се допринос не вреднује а на њихов рачун би незаслужено добијали они чији је допринос превреднован. Друго, вредновањем укупног доприноса увећава се радна и пословна мотивација, као основни чинилац продуктивности и укупне економије рада. И треће, подстиче се лични интерес и за већа улагања и за што веће пословне резултате задруге.

Ако у расподели учествују само према доприносу живим радом, задругари су незаинтересовани за улагања и развојне перспективе задруге, па стога и за издвајања у задружне фондове јер од тога не виде непосредну корист. Али расподела по основу живог рада не подстиче ни залагање на послу ако се не врши према стварном

доприносу. Основни узрок ниске продуктивности и пословне неефикасности задруга у земљама тзв. реалсоцијализма била је слаба радна и пословна мотивација задругара због одређивања зарада и других добитака према времену проведеном на послу, независно од радних и пословних резултата.

Привидно изгледа као да је време проведено на послу најобјективнија мера радног доприноса, прво, због тога што се може егзактно мерити, а друго, што се радним временом мери количина рада која је утрошена у производњу неког производа, чиме је одређена и његова економска вредност. Изгледало је да је најзад нађен прави начин расподеле према раду, али се показало да је време проведено на послу заправо најсубјективније мерило.

Нивелирањем према времену проведеном на послу стваран је само привид једнакости, а у ствари је легализована неједнака, неправедна и нестимулативна расподела, којом је дестимулисан радни и пословни елан. У томе лежи основни узрок деградације и економске неефикасности задругарства, а и „...најзначајнији разлог пропадања...“ првих „...задружних организација...“ у Србији „...налази се у систему поделе дохотка на „равне делове“ која није деловала стимулативно на чланове задруга“.[14)]

Да би се обезбедила радна и пословна мотивација задругара и запослених, расподела и присвајање економских резултата треба да се врше према стварном доприносу њиховом остваривању, без обзира у каквом облику се даје. У произвођачким задругама стварни допринос мери се уложеним радом и средствима задругара и запослених, а у потрошачко-услужним задругама, и величином пазара или вредности коришћених услуга.

Резултати пословања задруге расподељују се према стварном доприносу и преко нижих продајних цена, које задругаре подстичу на веће куповине у задрузи. Ко више купује, преко нижих цена аутоматски више добија кроз уштеде на куповини. Преко нижих продајних цена врши се у ствари индиректна расподела пословних добитака. То што би по обрачуну добио у новцу или у натури, задругар добија кроз уштеду у цени. Али без обзира да ли се врши у новцу или натури, и директна расподела се мора исказивати у вредносним величинама, да би се адекватно примењивало начело економске једнакости. Количина производа коју задругар добија

14) Проф. др. Зорка Вујатовић-Закић, *Кооп-менаџмент,* Дунав група – Дунав preving а. д., Београд, 2000, стр. 240.

као заслужени добитак, треба тачно да одговара његовом вредносном доприносу пословним резултатима задруге.

Кроз расподелу се истовремено врши и присвајање задружних добитака. Све што задругар у расподели добије, његово је индивидуално власништво којим суверено располаже. Колико ће издвојити у задружне фондове а колико у личну потрошњу, зависи од његовог личног опредељења, и било би неспојиво са задружним начелима да му то неко намеће јер се начело добровољности не своди на добровољно учлањивање у задругу већ подразумева и добровољан рад у њој, те слободно изјашњавање о свим питањима заједничког рада и пословања.

Ако се ради по задружним начелима, не треба сумњати да ће задругари део остварене добити добровољно издвајати у задружне фондове јер су они њихово, и лично и заједничко власништво. Сваким издвајањем увећава се индивидуални удео задругара у задружној имовини, на основу којег учествује у даљој расподели задружне добити, и којим лично располаже, суделујући истовремено у заједничком располагању целокупном задружном имовином.

Својински односи који почивају на задружним начелима су по својој природи демократски јер заједничко располагање подразумева и заједничко управљање задружном имовином. Задругари су стварни управљачи само уколико су стварни власници, што је лапидарно изражено и кроз слоган да „...задруга управља колективно приватном имовином својих задругара...“[15], која је истовремено и њихова колективна имовина.

Док се управљање приватним предузећем заснива само на приватном власништву, одакле проистиче њему својствена аутократичност, основу задружног управљања чини органско јединство власништва и рада као основног извора власништва. Пошто у задругу улажу и рад и средства или бар једно од тога, сви задругари су и власници и управљачи, али уколико је и живи рад основ присвајања, радници задругари су истовремено и сувласници задружне имовине.

Стварно располагање подразумева и стварно управљање задругара задружном имовином, због чега је задружна демократија у суштини непосредна власт задругара, која искључује било какво и било чије посредовање. Само као стварни својински субјект за-

15) Др Џемс Питер Ворбас, *Задружна демократија,* исто, стр. 142.

дружног власништва задругар може бити и стварни управљач задружном имовином, који неће дозволити да се она од њега отуђује. Задруга, према томе, није нека од задругара отуђена институција, већ је облик њиховог сопственог самоорганизовања. Зато је задружна демократија аутентични облик управљања задругом коме је туђ сваки аутократизам. Заснована на стварном својинском субјективитету, задружна демократија може постати најснажнији генератор не само економског развоја, већ и процеса демократизације друштва у целини.[16)]

Ако задругарство по економским потенцијама треба да се приближава акционарству, и акционарство по својој социјалној и друштвено-економској основи треба да се демократизацијом својинских односа приближава задругарству, као што је још Чарлс Фурие предсказао да „...нема потпуног јемства за крупно власништво све дотле док народ не постане ситан власник с купонима радничких дионица“.[17)] Данас су у многим, посебно развијеним земљама, не само професионални управљачи већ и радници, као поседници деоница и акција, сувласници великог, и све већег дела крупног капитала.

Акционарство радника као непосредних произвођача, значи поновно сједињавање свих основних компоненти својинског располагања: употребе, управљања и плодоуживања, односно интегралног коришћења својине. То сједињавање је у суштини деприватизација, а не реприватизација својине за коју се залажу аутократске владајуће структуре. Реприватизација државне својине у суштини не представља стварну демократизацију својинских односа, јер и државна као и приватна својина представља присвојен туђи рад.

Радничко акционарство је својина која се стиче сопственим радом и заједничка својина удружених радника. Акционарством радника индивидуално власништво се не укида него се, напротив, потврђује, јер као што пише Чарлс Фурие „...сиромах у Хармонији, ако посједује само дјелић дионице, једну двадесетину, власник је, као судионик, читавог кантона...“, јер „... он може рећи: наше земље, наша палача, наши дворци, наше шуме, наше творнице, наше радионице; све је његово власништво“.[18)]

16) Види: Драган Марковић, *Задружно управљање,* СНС–ЗСЈ, Београд, 2002.

17) C. Fourier, *Цивилизација и нови социјетарни свијет,* Школска књига, Загреб, 1980, стр. 161.

18) Исто, стр. 166.

До стварне демократизације својинских односа у Србији још увек није дошло јер бирократска и аутократска власт за то истински никад није била заинтересована. Један облик аутократског управљања друштвеном репродукцијом, прикривен формалним самоуправљањем, замењен је другим обликом аутократског управљања прикривеним вишепартијским парламентаризмом. „Иза паравана симулованог парламентаризма, фактички доминира врх једнопартијске власти, односно његов неформални центар моћи, чију вољу скупштина претвара у „вољу народа“, у законе“.[19] Централизована државна власт у функцији располагања централизованим државним власништвом остала је у поседу државне бирократије, једне владајуће партије и једног државног и партијског вође.

Иако се све партије, укључујући и оне најаутократскије, изјашњавају за демократију, у средиште њихових програмских опредељења стављени су приватна и државна својина, док су облици заједничког власништва потиснути на маргине или сасвим занемарени. Демократска странка, Демократска странка Србије као и Г-17 Плус апсолутни примат дају приватној својини, док се Српска радикална странка и Социјалистичка партија Србије залажу за приватну и државну својину. Ниједна странка не даје већи значај акционарству и задругарству запослених, који се у програмским документима већине странака и не спомињу.[20]

Протагонисти свакодневне политичке кампање за приватизацију и апсолутизацију монополистичких облика приватног и државног власништва су оне снаге које то власништво већ поседују или настоје да га се што пре домогну. Из тежње за монополизацијом власништва проистиче тежња за монополизацијом власти, и обратно. А велико приватно богатство насупрот масовног сиромаштва је неизоставни услов и освајања и задржавања освојене власти над обезвлашћеним масама.

Монополистички облик приватног власништва добио је своју идеолошку рационализацију у платформи малих и средњих предузећа као наводно најперспективнијих носилаца економског развоја. Монополистички оријентисаним државно-партијским структурама не одговара непосредно повезивање привредних субјеката у велике корпорације и шире привредне асоцијације које не могу

19) Слободан Вучетић, *Приватизована држава*, исто, стр. 59.

20) Види: Дијана Вукомановић, „Концепти приватизације у програмима политичких партија у првој деценији транзиције у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2009.

држати под својом доминацијом, због чега су ситносопственичко власништво и привредна аутархија у средишту њихове економске политике. Уместо трансформације на бази демократизације својинских односа, повратак на класичне монополистичке облике власништва води распадању великих система и подстицању сепаратистичких тенденција у свим сферама друштвеног живота. А то уместо демократизације захтева још већу аутократизацију државне власти, која споља мора утицати на одржавање друштвеног поретка.

Као главни ослонац аутократске власти, ствара се својинска структура „на кримигеној основи, с једне стране путем пљачке, а с друге стране, путем ... приватизације, којом се цела предузећа купују будзашто... Опљачкана су будзашто откупљена друштвена предузећа".[21] Сузбијан је и сваки облик економске интеграције који није у интересу и под надзором владајуће државне и страначке елите.[22] Због крупних деформација у политичкој, економској и социјалној структури друштва, Србији прети опасност „од дуготрајног таворења у статусу сиромашног и криминализованог друштва, све већег социјалног раслојавања на врло уску богаташку класу и огромну већину грађана на рубу голе егзистенције, све јачих политичких и социјалних тензија".[23]

Економско и друштвено пропадање Србије може зауставити једино истинска демократизација својинских односа заснована на стварном (индвидуалном и заједничком) својинском субјективитету. Кад најшири слојеви становништва управљају целокупном друштвеном репродукцијом, онда они фактички имају и политичку власт.[24] Зато демократизација својинских односа и јесте најпоузданији пут ка демократском политичком систему и истински демократској заједници.

21) Слободан Вучетић, *Демократија без доказа,* БИГЗ, Београд, 1994, стр. 266/7.

22) Види: Драган Марковић, *Демократија и партократија,* Институт за политичке студије, Београд, 2009.

23) Слободан Вучетић, *Приватизована* држава, исто, стр. 23/4.

24) Види: Драган Марковић, „Перспективе превазилажења партократије и развоја непосредне демократије", *Политичка ревија*, бр 3/2009, стр. 2-6.

Dragan Z. Markovic

DEMOCRATIZATION OF PROPERTY RELATIONS AS A PRECONDITION FOR DEVELOPMENT OF DEMOCRATIC SOCIETY

Summary

Main objective of this paper was to scientifically explain that development of democratic society is not possible without democratization of property relations. Author of the paper came to conclusion that democratization of society and political institutions in Serbia is not possible without a substantial change of property relations; that the objective of modern democratization of property relations through development of the workers' shareholding, stocks and cooperative movement is to strengthen motivation of producers through improvement of their ownership status, as the motivation is a basic factor of economic efficiency in all epochs; that economic and social decay of Serbia could be stopped only by democratization of property relations, which implies that memers of all social classes participate in management of social reproduction, that being also a basic precondition for democratization of political institutions and development of democratic society. In the paper author used theoretically proved scientific method and appropriate scientific bibliography.

Key Words: democratization, property relations, political institutions

ЛИТЕРАТУРА

- Бувач, Драго, *Анатомија јапанског успеха,* Глобус, Загреб, 1982.
- Видојевић, Зоран, „Историјски биланс и будућност демократије“, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2009, Институт за политичке студије, Београд
- Ворбас, Џемс, Питер, *Задружна демократија,* Задружна штампарија, 1935.
- Вукомановић, Дијана, „Концепти приватизације у програмима политичких партија у првој деценији транзиције у Србији“, *Српска политичка мисао*, бр 3/2009, Институт за политичке студије, Београд
- Слободан Вучетић, *Приватизована држава* Стубови културе, Београд, 1996.
- John Kenneth Galbraith, *Нова индустријска држава,*
- Стварност, Загреб, 1970.
- Закић-Вујатовић, Зорка, *Кооп-менаџмент,* Дунав група – Дунав preving a. д., Београд, 2000.

- Марковић, Драган, *Демократија и партократија,* Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Марковић, Драган, *Задружно управљање,* СНС –ЗСЈ, Београд, 2002.
- Марковић, Драган, „Перспективе превазилажења партократије и развоја непосредне демократије“, *Политичка ревија,* бр 3/2009, Институт за политичке студије, Београд
- Миленковић, В, *Рад и капитал на западу,* Седма сила, Београд, 1965.
- Joseph A. Schumpeter, *Капитализам, социјализам и демократија,* Глобус, Загреб, 1981.
- Charles Fourier, *Цивилизација и нови социјетарни свијет,* Школска књига, Загреб, 1980.
- Дејвид Хелд, *Демократија и глобални поредак,* „Филип Вишњић“, Београд, 1997.

Resume

In Serbia democratization of property relations has not been achieved yet, because bureaucratic and autocratic government has never been really interested in it. One form of autocratic management of social reproductions, that had been covered by formal self-government, has been substituted with other form of autocratic government that has been masked by multi-party model of parliamentarism. Even though all parties, including even the most autocratic ones, have declared themselves as supporters of democracy, private and state property have become the center of their programs and orientations, while the worker's shareholding and cooperation have been neglected or pushed away to social margins.

The actors of the daily political campaign for privatization and absolutization of monopolistic form of private and state proprietorship are representatives of the forces that already own it, or have been making efforts to quickly appropriate it. Such aspiration for monopolization of the proprietorship derives from an aspiration for monopolization of political power and vice versa. Great private proprietorship (welfare) in the contrast to the mass poverty is an indispensable precondition for gaining and preserving power over dispossessed masses.

Current difficult economic situation and absence of an organized democratic movement with an alternative program – democratic aspirations extremely benefits the aspirations of the "new elite" for re-privatization, that is, for preservation of their own autocratic government. It is more beneficial for autocratic than democratic aspirations as there are no appropriate preconditions for fulfillment of democratic aspirations in autocratic regimes. If there

had been organized democratic forces on the scene, the transformation of property relations in Serbia would have had an objective of economic acquisition of all people and not only some individuals and it would have certainly embarked itself on the path of developed states which had already started the process of socialization of private property.

Овај рад је примљен 22. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
330.341.4(497.11)"20"

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 235-260.

Александар Новаковић[*], *Милена Пешић*[**]
Институт за политичке студије, Београд

СРБИЈА У ТРАНЗИЦИОНОМ ЕКВИЛИБРИЈУМУ
– императиви превазилажења стања блокираних реформи –[***]

Сажетак

Овај рад се бави анализом основних транзиционих фаза у Србији након октобарских промена од 2000. године. Имајући у виду богато транзиционо искуство посткомунистичких земаља, истакнута је негативна оцена досадашњег транзиционог развоја који је окарактерисан као „посебан случај" неуспешних и недовршених реформи. Након почетних позитивних корака реформских политика, трансформација земље је заустављена уласком у „транзициони еквилибријум" – стање залеђених и пролонгираних промена – који највише одговара првобитним транзиционим добитницима, утицајним групама и појединцима из политике. Анализом преломних тачака недавне политичке прошлости која је довела до поразних резултата аутори констатују да се основни проблем блокиране транзиције састоји у чврстој симбиози политике и економије на свим нивоима друштвеног живота. Оваквo стање је опасно, јер дугорочно може угрозити крхки напредак остварен у сфери политичких слобода и изградњи демократије у Србији. Стога се основни задатак сваке будуће реформске политике види у рас-

* Истраживач сарадник у ИПС, Београд

** Истраживач сарадник у ИПС, Београд

*** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији" (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Репбулике Србије.

кидању ове везе и окретању ка истинским транзиционим императивима. Ти императиви подразумевају неодложно извршавање читавог сета транзиционих мера: економску либерализацију, довршетак приватизације уз претходну денационализацију и реституцију, смањивање државне администрације и изградњу институција владавине права.

Кључне речи: транзиција, транзициони еквилибријум, економска либерализација, владавина права, ЕУ.

Феномен транзиције, схваћен као специфичан процес друштвених трансформација карактеристичних за земље источне и централне Европе, био је у жижи домаће јавности у кратком периоду након петооктобарских промена. Данас се чини да ова проблематика више не представља основни фокус интересовања политичких чинилаца, друштвене науке али и шире јавности. Као да је и сама реч „транзиција" постала *passé* и да је њено место заузела синтагма „европске интеграције". Без сумње је да процес придруживања ЕУ – као један од основних приоритета владајуће политике и место генералног друштвеног консензуса – представља одређен вид „транзиције". Ипак, значење речи „транзиција", као техничког термина, не исцрпљује се у синтагми „европске интеграције". За све земље које су претендовале на чланство у ЕУ процес транзиције представљао је први корак ка испуњавању такозваних „копенхашких критеријума", које је Европски Савет донео још 1993. године[1)] Реч је о сету економских и политичких стандарда чије испуњавање омогућава пуноправно чланство у ЕУ. Земље које достигну ове стандарде у принципу се не морају придружити ЕУ (иако се у пракси све придружују), те је на свакој појединој држави, њеној влади и парламенту да о томе одлучи. Критеријуми из Копенхагена представљају тадашњи одговор европских политичара на промене у целој Европи отпочете рушењем Берлинског зида. У том смислу процес транзиције претходи политици стандарда приступа ЕУ, те сам по себи представља историјску неминовност поновног успостављања, изградње, али и рехабилитације основних компоненти и вредности друштвеног поретка, који је у овом делу света постојао пре почетка Другог светског рата.

1) Општи копенхашки критеријуми су: „Стабилност институција гараната демократије, владавина права, људска права, поштовање и заштита мањина; постојање функционалне тржишне привреде као и капацитета да се издржи притисак конкуренције и тржишних снага у оквиру Уније; способност да се прихвате обавезе чланства, укључујући посвећеност политичким, економским и монетарним циљевима Уније. Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm

Процес транзиције је *цивилизацијски процес* трансформације друштава из комунизма у капитализам. Све комунистичке земље, садашње чланице ЕУ, кренуле су убрзано да се трансформишу након 1989. године. У том смислу транзиција означава један брз, радикалан и темељан раскид са социјалним, политичким и идеолошким завештањем комунизма. Овај процес је подразумевао, и још увек подразумева, читав низ неодложних мера чије испуњавање сврстава једно друштво у ред модерних и цивилизованих друштава:

– радикалну промену економског амбијента која треба да се изврши преко *процеса приватизације*,
– *реституцију* и *денационализацију* у комунизму одузете имовине,
– *дерегулацију* – то јест повлачење државе из привреде,
– *економску либерализацију* (укидање спољашњих и унутрашњих баријера развоју предузетништва), као и
– *успостављање владавине права* и *вишепартијског система*.

Реч је заправо о једном веома важном процесу размонтирања друштвеног и институционалног наслеђа комунизма. За сваку област која се трансформише постоје критеријуми и оптимални рок изводљивости. Рачуна се, на пример, да се ваљана приватизација може извршити веома брзо (без обзира на модел који се одабере), за само неколико година. Такође, мере економске либерализације се могу извести такорећи „преко ноћи“. Земље које су предњачиле у имплементацији ових реформи врло брзо су промениле своју својинску структуру, док су инситуционалне промене и изградња правног система трајали нешто дуже. Те земље биле су транзициони „победници“ или транзициони „шампиони“ (Чешка, Пољска, Мађарска, балтичке земље – нарочито Естонија). За разлику од њих, државе које су такође кренуле овим путем, попут Бугарске, Румуније, чланица ЦИС,[2)] као и неких земаља Балкана (осим земаља бивше Југославије које због ратних прилика у том периоду нису отпочеле процес транзиције) нису успеле да обаве

2) Заједница независних држава - *Commonwealth of Independent States (CIS)*. *Freedom House* у својој публикацији *Nations in Transit 2009*, посебно категоризује неке од чланица ове групе у „ауторитарну осморку“. Након двадесет година транзиције, по мишљењу *Freedom House*, земље попут Азербејџана, Белорусије, Казахстана, Русије, Таџикистана, Туркменистана и Узбекистана, нису успешно завршиле политичку трансформацију, већ су само консолидовале наслеђени ауторитаризам. Видети Интернет: http://www.freedomhouse.hu/index.php

успешну и брзу транзицију, те су се неколико пута враћале на почетак, покушавајући да пронађу оптималан модел трансформације. Улазак Бугарске и Румуније у Европску Унију 2007. године за ове земље означава завршетак једног дела мукотрпног и дуготрајног транзиционог лутања.

Искуство двадесетогодишње транзиције посткомунистичких земаља, њен темпо, као и потребно време за имплементацију одређених реформских мера, упућују на закључак да постоје јасни критеријуми како за спроводљивост транзиције тако и за њену успешност. С друге стране, будући да процес транзиције представља цивилизацијску неминовност, сваки покушај његовог заустављања или блокирања, под изговором алтернативних решења, представља сигуран пут у стагнацију, а како показује транзиционо искуство Србије и неких других земаља, и својеврсни повратак у социјализам.

Подршка реформама, као и континуирана актуелност тематике транзиције, како код становништва тако и код владајућих *policy maker* чинилаца Централне и Источне Европе, омогућила је овим земљама да релативно брзо преброде оно што је познато као синдром транзиционих „порођајних болова“ (период адаптације услед рецесије након почетних реформи) и да се окрену новом сету институционалних промена и прилагођавању ЕУ стандардима и регулативи, док су земље Југоисточне Европе (нарочито државе бивше Југославије, Албанија, Румунија и Бугарска) пружале велики отпор трансформацији, и то на више начина.

Један од начина да се транзициони процес доведе у питање јесте покушај да се транзициона неминовност – изградња установа модерног поретка – локализује као уски „неолиберални“ подухват који се повезује са ширим глобалним процесом – глобализацијом.[3)] Овај покушај је омиљен код интелектуалаца леве оријентације, код првих добитника транзиције, као и код оних крајње конзервативних и колективистички усмерених појединаца и група који су комунистичку парадигму заменили националистичком. Такав покушај дискредитовања транзиционих императива присутан је у свим земљама које пролазе или су прошле кроз овај процес, па тако и у

3) Данас је овај аргумент појачан светском кризом као „кризом капитализма“. Да је криза у Сједињеним Државама заправо производ превеликог мешања америчке државе у економију веома јасно се показује у тексту Мирослава Прокопијевића „Капитализам и криза“. Вид. Интернет: http://www.katalaksija.com/v2.0/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=7, 1. март. 2010.

Србији. Реч је о идеолошком сукобу који цивилизацијску и историјску неминовност сагледава у координатама идеолошког пројекта осмишљеног из једног центра. Наиме, након краха биполарног света „нова светска империја", оличена у Сједињеним Државама, наводно се подухватила активног преобликовања света, нарочито оних подручја која су постала предмет општих трансформација (Источна Европа) и која се налазе у географској близини и сфери утицаја некадашње совјетске империје. За већину противника убрзане друштвене трансформације транзиција је постала синоним глобализације. Будући да глобализација по оваквом схватању није природни и неминовни ток развоја посткомунистичких земаља, већ осмишљени политички пројекат руковођен из једног центра, логично је, али и пожељно, гледати на процес транзиције као по себи *негативан* процес. Када се прихвати оваква визура, већина мера које подразумева овај процес, као и вредности које му стоје у позадини постају неприхватљиве.

Други начин је да се из чисто психолошких разлога и политичких обзира негира неминовност транзиције. Будући да је транзицијски процес својеврсна социјална операција која подразумева наношење извесне количине бола становништву, она је крајње непопуларна и политичари је се нерадо подухватају.[4)] Радије се опредељују за мање болне стратегије и „алтернативе", одржавајући друштвени *status quo* уз помоћ механизама стране помоћи и позајмица од међународних организација и фондова. Чињеница је, ипак, да брзе и радикалне реформе по себи подразумевају непопуларност за оне који их спроводе – сваки прави реформатор је по правилу непопуларан, и он сам, као и влада коју води, тешко може издржати пун мандат на власти. Позитивна последица овог краткотрајног реформаторског ангажмана јесте немогућност повратка на стање пре имплементације реформских мера. Познат је пример естонског премијера Марта Лара (*Mart Laar*) чија је влада за само

4) Она је непопуларна како за политичке актере тако и за становништво. Ипак, за земље попут Чешке, Пољске, Словачке, Мађарске, као и у балтичким земљама, транзиција је у једном – почетном – периоду била веома популарна, јер ју је становништво доживљавало као истовремено симболичко и фактичко дистанцирање од СССР-а, односно, комунизма. Ове земље су транзицију прихватиле као природан и пожељан процес, а не као нешто што је наметнуто – што објашњава и степен подршке јавности као и велика очекивања на почетку транзиције. Опсежније о овој теми видети Pamela Waldron-Moore, „Eastern Europe at the Crossroads of Democratic Transition - Evaluating Support for Democratic Institutions, Satisfaction with Democratic Government, and Consolidation of Democratic Regimes", *Comparative Political Studies*, Vol. 32, No. 1, 1999, стр. 32-62

три године успела да спроведе структуралне реформе, као и комплетну приватизацију, чиме се естонско друштво врло брзо вратило на ниво БДП од пре почетка транзиције, и почело да производи значајан и константан друштвени раст.[5] Они који су дошли након овако спроведених реформи нису могли да пониште њихове резултате нити да врате ствари уназад. Реформатори бивају свргнути али достигнућа њихових реформи опстају.[6] Транзиционо искуство Бугарске, Румуније и Албаније документује другачији сценарио. Експеримент пролонгирања неминовног завршио се општим друштвеним колапсом, током 1996. и 1997. године.[7] Цена коју су ова друштва морала да плате била је сада знатно виша од оне коју би платила да су ове мере спроведене на време.

Све ово указује да се друштва која не поседују консензус око основних реформских политика опредељују за „безболнији" пут, окрећући се наводним алтернативама, које фактички значе обустављање транзиције и продужавање опште друштвене стагнације.

Србија је практично последња земља Југоисточне Европе која је ушла у транзицију.[8] Са друге стране, она је имала ту срећу што је на почетку реформи, након 5. октобра 2000. године, имала на располагању акумулирана и систематизована транзициона искуства земаља које су прошле кроз овај процес. Ту срећу у несрећи, по свим показатељима, није успела да капитализује, те се данас, десет

5) Влада премијера Лара усредсредила је реформску политику на следеће мере: 1) монетарна реформа која је подразумевала увођење валутног одбора, што је укинуло централну банку и довело до стабилизације домаће валуте; 2) отварање економије, што је убрзало прилив страних директних инвестиција; 3) свеопшта и брза приватизација (тендером и ваучерима); 4) изградња владавине права; и, 5) пореске реформе, увођење равне пореске стопе (*flat tax*) што је довело да бољег пуњења буџета. Вид. Mart Laar, *Estonia: Little Country That Could*, Centre for Research into Post Communist Economies, London, 2002.

6) Као што су постигнућа инагуратора „шок терапије" пољског реформатора Лешека Балцеровица (Leszek Balcerowicz). Иначе, неки аутори тврде да је историјат транзиционих дешавања потврдио ирелевантност дебате градуализам в.с. шок терапија: „оба приступа могу бити релевантна, избор једног или другог зависи од јединствених услова у земљи" Видети Aleksandr Shkolnikov, Anna Nadgrodkiewicz „The Fall of the Berlin Wall: Twenty Years of Reform in Central and Eastern Europe", *Caucasian Review of Interational Affairs*, Vol. 4 (1), Winter 2010, стр. 77.

7) Периодом хиперинфлације у Бугарској (преко 550 % у 1997. години) и финансијске кризе у Румунији 1996. године, као и потпуним распадом државе и социјалним (оружаним) немирима у Албанији током 1997. године. Уп. Malcolm Warner, *Management in transitional economies: from the Berlin Wall to the Great Wall*, Routledge, 2005, стр. 56.

8) То је разлог зашто се у разним прегледима транзиционих кретања током прве деценије трансформација, Србија ретко, или уопште, не помиње. Видети, на пример, извештај ЕБОР из 1998, табела 2.1.

година након почетка транзиције, а двадесет година од почетка и десет година од завршетка успешних посткомунистичких реформи, налази, великим делом, на њеном почетку, уместо на њеном крају. У литератури о транзицији често се помиње феномен „замке еквилибријума“ или „еквилибријум парцијалних реформи“.[9] Реч је равнотежи која се успоставља након првобитних транзиционих мера коју одржавају добитници из прве фазе трансформације, заједно са владајућим политичким естаблишментом. Њиховом интересу одговора блокирање и пролонгирање реформи, нарочито оних који се тичу унутрашње и спољашње либерализације и изградње институција владавине права. Мрежа повезаности *political friendly* привредника (тајкуна), корумпираних политичара, политичког популизма, демагогије и отпора становништва (пре свега оног његовог дела запосленог у државном сектору), блокира даље реформе и одржава погубно стање еквилибријума залеђених реформи.

Чини се да Србија, десет година од започињања структуралних промена, представља посебно неуспешан случај транзиције. Штавише, изгледа да сама идеја неминовности ужурбане трансформације и реформи не представља основну политику како оних који би требало да спроводе реформе – владајући политички естаблишмент, тако и оних који су им политичка опозиција. Стање транзиције у Србији упућује на једну парадоксалност: српско друштво се и даље налази на почетку транзиције, док главни протагонисти њеног политичког живота сматрају или да је ова транзиција такорећи завршена (бар у грубим цртама) и да се Србија налази „на корак од ЕУ“, или да Србија не треба да прође кроз онакву врсту транзиције коју су прошле све друге успешне транзиционе земље, већ да треба да крене неким својим „трећим путем“, који је далеко од „неолибералног застрањивања“ транзитолошких препорука. У наставку овог рада биће речи о узроцима овакве, блокиране и пролонгиране транзиције у Србији као и о томе које мере су неопходне ради превазилажења транзиционог еквилибријума.

УЗРОЦИ БЛОКИРАНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

Након деценије вероватно најмрачнијег периода у својој новијој историји – током које су практично поништени резултати модерног развоја – Србија се најзад, током октобра 2000. године, изборила за могућност темељних друштвено-политичких рефор-

9) Видети: *Transition, The First Ten Years*, World Bank, Washington D.C, 2002.

ми. Тамо где су се налазиле све транзиционе земље широм некадашњег утицаја „империје зла“ 1990. године, Србија се обрела тек деценију после – 2000. године. Дакле, на самом почетку опсежног процеса размонтирања наслеђа комунизма. Тезу по којој је Србија већ у деведесетим годинама прошлог века пролазила кроз извесну транзицију и изградњу политичке демократије, на начин трансформација земаља источне Европе, треба одбацити *grosso modo*. Оно што је постојало за време ауторитарне владавине Слободана Милошевића заправо је био мутирани социјализам, конзервирани облик политичког ауторитаризма и социјалистичке економије у обланди вишепартијског система. Овај би политички хибрид на крају двадесетог века – у коме су настајале нове демократије, а процес глобализације спајао неспојиво – готово извесно заузео највише место на лествици историјских бизарности и трагикомичних пројеката социјалног инжењеринга (раме уз раме са сличним гротескним пројектима из политичке савремености – попут оног белоруског председника) да последице које је произвео нису биле тако погубне. Ратови, огромни губици у људским животима, имовини и културном наслеђу, економска девастација, хиперинфлација незапамћеног обима у послератној историји, изолација и сукоб с најмоћнијим и најразвијенијим земљама света, као и нерешено питање територијалних граница, узроци су катастрофалне стартне позиције друштва које је требало да се реформише.

Ниједна нова чланица ЕУ није имала тако лошу стартну позицију. Нова власт морала је не само да ради оно што су радиле и друге транзиционе земље – да имплементира основни сет транзиционих мера – већ и да се разрачуна с политичким и криминалним наслеђем Слободана Милошевића. Штавише, док је за готово све источноевропске земље – осим, наравно, за земље „ауторитарне осморке“ – оријентација ка Западу и одвајање од Истока, као производ рушења гвоздене завесе, био императив и основно полазиште у изградњи/поновном успостављању новог/старог идентитета, Србија се, управо захваљујући мутираном систему деведесетих, нашла у дубокој кризи идентитета, без генералног консензуса о томе „коме се царству приклонити“. Сама дилема је погубна јер је заправо лажна. Србија не представља никакав изузетак у односу на оно што њена политика мора да уради уколико жели да изврши озбиљну трансформацију. Србија није, нити ће икада имати другог избора до оног који има на понуди читав регион у коме се налази.

Али та лажна, опасна и од старог режима наметнута дилема, опстала је и на почетку транзиције, стварајући плодно тло за раскол у политичкој сфери, и остајући сталан реметилац и изговор за одустајање од реформи, до дана данашњег.[10)]

Врло брзо, практично одмах по смени „старог режима“ револуционари су се разишли поводом свих кључних питања: перцепције недавне прошлости, њеног завештања, дубине проблема у којима се Србија налазила, начина опоравка земље и генерално њене оријентације, односа према Црној Гори, сарадње с међународном заједницом и судом у Хагу, као и горућим косовским проблемом. Присталице новог председника СРЈ, Војислава Коштунице, говориле су о правно-политичком, па и симболичком континуитету у односу на Милошевићеву еру, критикујући другу страну, предвођену премијером Зораном Ђинђићем, за „реваншизам“ и „насилни дисконтинуитет“. Овакве несугласице резултирале су непостојањем конзензуса око питања лустрације. Аргумент против лустрације, на основу кога је тражење одговорности за недела из деведесетих година (али и ранијег периода) пуки „реваншизам“, однео је превагу. Присталице брзих реформи нису успеле да покажу домаћој јавности, као ни коалиционим партнерима, да одговорност није исто што и реваншизам, те да за почињена зла, високу криминализацију друштва и економско пустошење, неко мора да одговара, ако не због исправљања грешака из прошлости онда сигурно због будућности. Ни искуство других посткомунистичких земаља није било од помоћи у овом случају. Све успешне транзиционе земље, нарочито Чешка, Мађарска и Пољска, спроводиле су лустрацију.[11)] Уместо свежег почетка и радикалног раскида са неславном прошлошћу Србија је ушла у транзицију као дубоко разједињена,

10) Можда је најпогубнија „тековина“ милошевићевске ере урушавање рационалности генерално, како у политици тако и у свакодневном животу. У Милошевићевој Србији, једној затвореној, клаустрофобичној и схизофреној творевини, све се могло легитимно извртнути, „доле“ је могло бити „горе“, а „лево“ „десно“. Критеријуми и узуси рационалности, компаративне анализе и здравог реализма који уважава реални контекст светских дешавања и трендова, били су нешто чиме се званична политика најмање руководила и што је као модел односа према стварности сматрано погрешним, чак недопустивим.

11) Видети: Lavinia Stan, „The Politics of Memory in Post-Communist Europe: A Comparative Analysis“ , Colloque *«Expériences et mémoire: partager en français la diversité du monde»*, Bucarest, (septembre) 2006; Kieran Williams, Aleks Szczerbiak, Brigid Fowler „Explaining Lustration in Eastern Europe: 'A Post-communist politics approach'“, *SEI Working Paper,* No 62, (March), 2003.

дезоријентисана и расплуђена земља.[12] Уместо да представља почетак дугоочекиваног краја комунизма и његове касније трансмутације – „шести октобар“ 2000. године је постао симбол изневерених нада и очекивања, као и распламсавања новог/старог сукоба и подела око круцијалних питања за будућност српског друштва.

Уласком у период двовлашћа (савезни ниво и републички ниво власти), сукобљених политичких парадигми и програма реформе земље, Србија је од почетка била осуђена само на парцијалне реформе. Стога, када се размишља о одговорности за успех/неуспех преображаја земље у том, првом периоду транзиције, мора се имати на уму и ова чињеница, и у њој треба тражити узроке за садашњи незадовољавајући транзициони биланс. Наслеђени проблематични однос с партнером у федерацији – Црном Гором (који се заправо тицао опстанка саме федерације), оштро супротстављање председника Коштунице идеји сарадње с Хашким трибуналом[13] и, генерално, конфронтација два нивоа власти по свим важним питањима, стопирали су бржу интеграцију земље у свет и спречили стављање тачке на дуготрајни симболички и вредносни раскол/рат у оквиру српске политике.[14] Од тог тренутка се Србија – иако у знатно промењеним околностима и повољнијем положају у односу на амбијент деведесетих година – поново враћа истим дилемама, структуралним размимоилажењима и несугласицама. Влада премијера Ђинђића се окреће економским темама, у нади да ће напредак на том пољу искристалисати перцепцију у јавности о прореформским и антиреформским политичким снагама и, посредно, појачати подршку становништва за политику бржих промена. Но, оваква стратегија је принципијелно била погрешна, јер се економске реформе не могу одвијати у вакууму, будући да подразумевају дубоко засецање друштвеног ткива и дотицање свих сектора живота једног друштва. Иако пут од „плана ка тржишту“, односно од планске привреде ка капиталистичкој привреди, подразумева одре-

12) Што је било присутно како на формалном тако и на фактичком плану. На савезном нивоу и у договору с црногорским партнерима – присталицама Слободана Милошевића – председник Војислав Коштуница је водио државну политику у отвореној супротности према званичној политици на републичком нивоу, којим је руководио тадашњи премијер Зоран Ђинђић.

13) Уз изговор да се сарадња с овим судом мора формално операционализовати у виду регулативе по узору на хрватску – иако је у формалном смислу сарадња с овом међународном институцијом прихваћена и ратификована потписивањем Дејтонског споразума од стране Слободана Милошевића 1995. године.

14) „Ни Бели двор, ни Бела кућа“ постала је метафора нове/старе политичке и симболичке оријентације Србије. У питању су речи тадашњег председника СРЈ. Вид. *Време* број 472, 22. јануар 2000.

ђене, конкретне реформске захвате и техничке поступке, увођење институција слободног тржишта не тиче се искључиво економске сфере живота, већ подразумева читав низ системских прилагођавања (подједнако вредносних и институционалних) које за последицу имају комплетну друштвену трансформацију. Све те мере није било могуће извести без интеграције Србије у међународне токове, сарадње у оквиру региона, као и улазак у све важне међународне институције. Само земља у којој влада мир, политичка стабилност и која је фактички и симболички интегрисана у поредак свога окружења и развијеног света, може имати дугорочне користи од либералне економије.[15] Да би друштво имало корист од слободног тржишта неопходно је да се оно развије, а да би се развило нужно је да поред процеса приватизације, либерализације, стабилне монетарне климе, фискално одговорне државе, чврсте гаранције власничких права и кредибилног правног система који се гради у друштву које се трансформише, такође постоји политичка стабилност и друштвени консензус око генералног усмерења земље. Тек када су задовољени ови услови могућ је значајан економски раст и прилив иностраних инвестиција. Затворена, монополизована и тајкунизована економија не може привући никога, нарочито не велике и кредибилне улагаче. Такву економију производи и подстиче погубна политика, а земља са крупним политичким проблемима ни у ком случају не може бити примамљива за улагање и, генерално, сарадњу и уклопљеност у међународну поделу рада. Управо су те врсте трансформација биле блокиране политичким сукобом највиших инстанци власти. Политика је поново постала основна препрека просперитету, па самим тим и регуларном одвијању транзиције.

Реформске захвате с почетка транзиције морало је да прати решавање крупних политичких проблема, без чега квалитетна имплементација даљих реформи није била могућа.[16] Без обрачуна с криминалним наслеђем прошлости, без реформисања службе безбедности, отварања досијеа из доба комунизма и Милошевићевог времена, без сарадње са судом у Хагу као и без отворене и

15) Економске реформе у смислу опсежне дерегулације и либерализације могу имати успеха и у ауторитарним режимима. Пример Чилеа под владавином генерала Пиночеа најинтересантнији је у том погледу.

16) „Политички развој и економске реформе су блиско повезани. Политички системи подстичу политичаре да доносе одређене одлуке економске политике; избор реформи обликује конфигурацију друштвених група и расподелу моћи, што утиче на структуру и функционисање политичког система.“ Видети: *Transition, The First Ten Years*, World Bank, Washington D.C, 2002, стр. xxiv.

пријатељске политике према суседству није могло бити успешних економских реформи. Штавише, оне су подразумевале и претпостављале све то, те је покушај прве демократске владе да на мала врата уведе суштинске промене унапред био осуђен на неуспех. Када су се најзад реформске снаге подухватиле – без обзира и насупрот некадашњем коалиционом партнеру, тадашњем председнику СРЈ – решавања крупних политичких питања, једног на начин убрзавања и промтног стављања на дневни ред (проблем Косова), а другог у виду затварања (сарадња са Хагом), реформе у Србији, као и почетни оптимизам и подршка становништва, бивају заустављени убиством премијера 2003. године.

Неуспех и заустављање реформи с почетка транзиције говори о томе да политичка елита није успела да адекватно реши проблем негативног наслеђа из периода Милошевићеве власти, али ни да одговори на основне изазове транзиције. Убрзане реформе прве демократске владе нису биле одлучујуће јер није прећен онај праг који се у транзиционој литератури описује као тачка после које нема повратка назад – излазак из транзиционог еквилибријума. Заправо, првобитни добитници транзиције и парцијалних реформи добили су прилику да учврсте свој положај и да уз помоћ политике успоравања и заустављања темпа транзиције омогуће себи додатну корист. Нова влада Војислава Коштунице (2004-2007), заправо мањинска влада која је обезбедила подршку нереформисане Социјалистичке партије Србије, покушала је да се обрачуна са крхким наслеђем започетих реформи у Србији. То је најпре учињено за време мандата министра Драгана Маршићанина када је процес приватизације не само заустављен (ни једно једино предузеће није продато за годину дана), већ и начелно доведен у питање, под изговором да је неопходно „преиспитати“ сву дотадашњу праксу приватизације. Једна од првих ствари које је учинила нова влада било је и укидање веома либералног закона о раду (мењањем његових основних одредби) – вероватно једног од најзначајнијих реформских потеза Ђинђићеве владе, као и смењивање гувернера Народне банке (ван добре праксе и процедуре уобичајене за ову функцију).

Уз заустављање започетих реформи Коштуничина влада је истовремено повећала администрацију, а ту праксу су наставиле и касније владе. Ђинђићева влада је успела да успостави макроекономску стабилност и да смањи инфлацију са 40% у 2000. година на

7,1% у 2004. години (крај мандата владе Зорана Живковића), а Коштуничиној влади је пошло за руком да у 2005. години удвостручи инфлацију (15,6 %[17]). Такође, од најављиваног усвајања закона о денационализацији и реституцији није било ништа[18]. Штавише, ова влада је покушала да се обрачуна не само с економским мерама својих претходника, већ и с политичком симболиком и сетом вредности претходника. Током њеног мандата реформе у Србији су заустављене, Србија је ушла у еквилибријум од кога су највеће користи имале интересне групе и утицајни лобији. Из тог транзиционог еквилибријума Србија није изашла до данашњег дана. Политичке димензије проблема, попут питања статуса Косова и осамостаљивања Црне Горе, коришћене су као главни изговор за успоравање и блокирање транзиције. За време ове владе реформе су постале непопуларне, јер су се везивале за настојања претходне политичке гарнитуре. Не само да није извршена лустрација, већ је успостављена рехабилитација људи и групација „старог режима". У питању нису биле реформисане стране левице, које су се појавиле на политичкој сцени Источне Европе након периода повлачења и унутрашње трансформације, већ исте, нереформисане странке старог режима. „Реформске" мере ове владе сводиле су се на доношењу великог броја закона усклађених с регулативом ЕУ. Измене у регулативи нису пратиле и структуралне реформе, пре свега наставак приватизације, почетак реституције и денационализације, смањење државне администрације и либерализација у економији.

Прва влада Војислава Коштунице остаће запамћена као влада која је питање реформи ставила у други план ради решавања крупнијих националних и државних проблема. Све владе које су потом уследиле – друга, краткотрајна, влада Војислава Коштунице (2007-8) и садашња влада Мирка Цветковића – наставиле су овим путем, занемарујући раније транзиционе императиве. Од тог периода, нарочито уласком демократске странке у другу владу Војислава Коштунице и победом Бориса Тадића на председничким изборима (2008), идеја ЕУ интеграција постаје синоним транзиције и реформи у Србији.[19]

17) Према подацима Завода за статистику из 2005. године. Вид. http://webrzs.stat.gov.rs/axd/index.php, 5. март, 2010.

18) Овај веома важан закон би требао да се нађе у парламенту у првој половини 2010.

19) Актуелност тематике транзиције, компаративног приступа у разматрању могућности брзине и квалитета реформи у Србији, заменила је „мантра" о „европским интеграцијама". За текућу политику спољашње усвајање и усклађивање закона са законима ЕУ представља главни доказ транзиције и реформи. Излазак Србије на

Основна последица овог „помака“ у вођењу политике земље састоји се, *прво*, у задржавању значаја, обима и структуре државе каква је наслеђена из ранијег периода. То је модел социјалне државе, или државе благостања, умивене варијанте демократског социјализма. Таква концепција је супротна транзиционим императивима размонтирања комунистичког наслеђа и мењању представе о улози и сврси државе у друштву, као и о односу појединца и државе. *Друго*, цементирање транзиционог еквилибријума, као основне запреке даљим реформама.

Србија се, дакле, није подухватила озбиљних реформи – које, пре свега, значе радикално и значајно смањење државне администрације, довршавање приватизације (нарочито великих државних фирми), економске либерализације и свега онога кроз шта су пролазиле земље у транзицији – већ се определила за додатно јачање утицаја политике, како у привреди тако и, генерално, у свим аспектима друштвеног живота. Данас је држава Србија главни послодавац, главни зајмодавац, главни гарант. Уместо да је дошло до значајног смањења администрације, свака нова влада је експоненцијално расла. Штавише, раст државе се огледа и у повећању броја њених органа, новим функцијама у оквиру постојећих ресора и нарочито рапидним умножавањем броја државних агенција.[20] Овај податак генерално документује негативан транзициони правац, у коме се доминација политике у једном друштву убрзано повећава – уместо да се смањује, насупрот основним императивима реформи који се огледају у смањивању/укидању етатизације друштва и изградњи умерене или ограничене владе.

С друге стране, последица овог експоненцијалног раста државе у свим сферама живота је и то да грађани несвесно, а у ствари наметнуто, усвајају једно погрешно и опасно схватање улоге државе у животу људи генерално. По оваквом схватању, које се у основи базира на позитивној концепцији слободе,[21] држава је ту да реша-

„белу Шенген листу“ као и потенцијално прихватање кандидатуре за чланство у ЕУ представља главни врхунски аргумент да се Србија заиста реформише.

20) У Србији има више од 100 агенција, регулаторних тела и других врста владиних органа: „У Србији постоји 46 агенција, комисија, фондова и других регулаторних тела владе, према списку који је на свом сајту објавио владин Савет за свеобухватну реформу прописа, односно јединица за спровођење реформе ... У тој групи, међутим, није обухваћен списак републичких органа, организација, служби које нису категорисане као регулаторна тела а налазе се на републичком буџету, којих, према евиденцији овог владиног тела има укупно 54.“, *Танјуг*, 29. септембар 2009.

21) Вид. Исаија Берлин, *Четири огледа о слободи,* Филип Вишњић, Београд, 1992, стр. 200-260.

ва све проблеме, да буде у све укључена и да, једном речју, *све* од ње зависи. Зато није чудно што већина грађана која није директно укључена у политику несвесно подржава овакав модел односа држава-појединац, окривљујући при том за неуспешну реализацију сâме реализаторе игре, али не и саму игру (модел неуспешне транзиције или концепцију демократског социјализма). Погледи „обичних" људи су стога стално уперени ка горе – ка држави и њеним званичницима. Становништво је немоћно јер живи у уверењу да неко други треба да решава проблеме, а тај „други" то не чини. Стога једина нада остају избори, али искуство претходних неколико изборних циклуса је поразно – свака нова влада одржава погубни еквилибријум. То је зачарани круг неуспеле транзиције.

Највеће користи од оваквог концепта заустављених и конзервираних реформи имају политичари на власти и њима блиски привредници. Први су против наставка реформи јер политички ангажман представља добру инвестицију, како тренутну тако и будућу, како за њих саме тако и за њима блиске људе. Овима другима не одговарају даље реформе, јер оне подразумевају наставак либерализације што значи излагање домаћих привредних „шампиона" конкуренцији и отвореној тржишној утакмици у којој вештачко креирани монополи постају лаки плен динамичних, успешних и на конкуренцију навикнутих тржишних субјеката. Опстанак на власти, уз одржавање политичког и економског *status qua*, главни је приоритет политике у Србији, приоритет који се доста успешно маскира наводним реформских успесима у приближавању и потенцијалном придруживању ЕУ. Таква стратегија ипак не може да замагли и прекрије чињеницу катастрофалног транзиционог биланса Србије у овој деценији. На основу истраживања степена економских слобода из 2010. године, коју је направила Херитиџ фондација (*Heritage Foundation*) Србија се налази на незавидном 104. месту (од 179 анализираних земаља), са скором 56,9 (од максималних 100%) и напретком у односу на претходно истраживање од читавих 0,3 %, и то између Бутана (103) и Алжира (105), а у друштву земаља попут Замбије, Кеније, Свазиленда, Камбоџе, Вануатуа. Од земаља с којима се Србија обично пореди једино лошије стоји Босна и Херцеговина, на 110 месту. Када се упореди положај земље

са степеном економских слобода земаља у окружењу и успешних транзиционих привреда види се да Србија не заостаје само за Хрватском (92), Словенијом (61), Румунијом (63), Бугарском (75) већ и за Албанијом (53), Македонијом (56) и Црном Гором која се налази на 68 месту, са скором 63.6 и напретком од 5,4%![22)]

С друге стране, висока државна потрошња од 44,2 % БДП, инострани дуг који се од 13, 575 милијарди долара из 2003. године, попео на 34,064 милијарди долара[23)] у 2009. години[24)] (средства од задуживања су, по свему судећи, завршила у чистој потрошњи, без реализације и једног јединог крупнијег инфраструктурног пројекта или реформе), нестабилан курс и агресивна политика Народне банке која је у протеклих пар година коштала више од две милијарде евра девизних резерви (без нарочитог ефекта у смислу толико жељеног враћања угледа домаћој валути), администрација која се рапидно шири у свим секторима – уместо да се смањује – свели су сваку реформску политику само на политичку тактику преживљавања до следећег изборног турнуса.

Након што се светска економска криза одразила на привредна кретања у Србији и када је стао прилив иностраних улагања, влада се нашла у нелагодној ситуацији у којој није могла да покрије текуће издатке и потрошњу средствима којима и није располагала. Решење је пронађено у иностраним позајмицама, пре свега од Међународног монетарног фонда (ММФ), али и од других држава, попут Русије, на пример. Договори са ММФ подразумевали су и радикално смањивање државне администрације, али до тога није дошло. Громко најављиван план државне реконструкције свео се на укидања фиктивних места у појединим министарствима, чак уз

22) http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx, 31. март, 2010. Ови подаци јасно показују зашто је прилив страних директних инвестиција у Србију тако слаб и зашто никаква политичка демагогија и изговори не могу оправдати оне који су одговорни за овако поразне резултате економске политике.

23) Према Inez Vereijken, *Country report Serbia*, Country Risk Research, Economic Research Department, Rabobank, Nederland, Интернет: http://overons.rabobank.com/content/images/Serbia08_tcm64-74802.pdf, 2. март, 2010.

24) „Анализа задужености Републике Србије у периоду од 2000. године до сада показује да су се у области задуживања у иностранству испољиле негативне тенденције које се огледају пре свега у енормном повећању апсолутног износа спољног дуга и у повећању степена задужености земље. То значи да би у наредном периоду земља могла да западне у озбиљну дужничку кризу, која би у садејству с ефектима светске финансијске кризе могла имати изузетно негативне ефекте на привреду Србије“, Ружица Мрдаковић-Цветковић, „Задуженост Србије“, Интернет: http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/zaduzenost-srbije.html?alphabet=l, 2. април, 2010.

повећавање броја радних места у одређеним државним секторима.[25)]

Оваква дешавања су очекивана, будући да је садашња влада сачињена од врло шаролике групације странака и појединаца, што омогућава високи уцењивачки потенцијал сваког актера ове коалиције. У таквој ситуацији и најмања несугласица може довести до пада владе, па зато цену одржавања „политичке стабилности" намиривањем посебних интереса коалиционих партнера плаћа становништво које је највише погођено изостанком структурних реформи.

Толико најављивани бенефити од политике „кохабитације" и изградње „политичке стабилности", политике коју је инаугурисао и у неколико наврата промовисао садашњи председник Републике, само су одвели Србију даље од неминовних прилагођавања и реформи у правцу чисте партократије и економског таворења, елиминишући сваки ентузијазам у становништву према могућности промена путем постојећих механизама вишепартијског система и демократије у Србији. Оно што је крајњи продукт такве политике у последњих седам година јесте чврста симбиоза економије и политике, која представља озбиљну препреку свакој будућој реформској влади.

Овакав економски биланс у догледно време може поништити и политичке реформе у Србији. На дуже стазе економске слободе по правилу доводе до повећаних захтева за политичком либерализацијом, али тамо где оне нису обезбеђене и не постоје, веома лако може доћи до угрожавања постојећих политичких слобода, те је појављивање неког новог аутократе сценарио који не треба унапред одбацивати.[26)] Дакле, институције стабилних власничких права, отворене економије и владавине права добар су гарант не само економског просперитета већ, дугорочно, и општег очувања слободе у једном друштву.

Када се подвуче црта развоја Србије у протеклој деценији, намеће се следећи закључак:

25) „Почетком 2010. године смањење државне администрације за 12 посто", Интернет: http://www.24sata.info/vijesti/regija/22862-Srbija-Pocetkom-2010-godine-smanjenje-drzavne-administracije-posto.html, 2. април, 2010.

26) Упор. Милена Пешић, Александар Новаковић, *Слобода и јавност – одређење, проблематизација и значај*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.

– Србија није успела да искористи богата транзициона искуства земаља источне Европе,
– повољан имиџ у свету након промена 5. Октобра 2000. године, као ни
– погодну економску климу у свету током ове деценије.

Светска криза из 2008. године само је до краја оголила транзициони неуспех Србије. Она је потврдила песимистичке опсервације економиста да је раст који је Србија продуковала током година транзиције пре производ повољне инвестиционе климе у свету, политике задуживања и иностраних донација, него првих плодова структурних реформи у Србији.[27)] Од транзиционог шампиона, како је најављивано почетком деценије, Србија је постала транзициони губитник. Од земље која је имала потенцијала да за врло кратко време сустигне успешне економије Централне и Источне Европе, Србија је постала мерило стагнације у региону заједно с Албанијом, Македонијом и Босном и Херцеговином. Последице таквог стања нису само економске, већ најпре и изнад свега психолошке: нема успешних реформи без генералног консензуса и подршке становништва према позитивним променама. Заправо, са сигурношћу се може констатовати да је најопаснија последица транзиционих „година које су појели скакавци" губитак наде становништва у могућност квалитетних промена у Србији. Као деморалисано, дезоријентисано, истрауматизовано и пасивизовано друштво, Србија нема много шанси, бар не у догледно време, да се опорави од погубних последица пропуштених прилика и погрешних политика недавне прошлости. Оваква песимистичка констатација, ипак, не имплицира закључак да за српске транзиционе невоље нема лека.

РЕФОРМСКИ ИМПЕРАТИВИ

Као што је показало искуство транзиционих земаља, наставак започетих реформи и друштвени бољитак могући су само превазилажењем политичко економског еквилибријума установљеног током прве фазе трансформације – замке „пола пута" између прећашњег система и новог поретка.[28)] Прелажењем овог прага тран-

27) Иако су свакако и оне, бар делимично, одговорне за овај раст. Рано предвиђање српског транзиционог неуспеха дато је у студији: Мирослав Прокопијевић (уредник), *Две године реформе у Србији: пропуштена прилика*, Центар за слободно тржиште, Београд, 2002.

28) Вид. Jacques Rupnik, „On Two Models of Exit from Communism: Central Euorpe and the Balkans" u: Sorin Antohi, Vladimir Tismaneanu (eds)*, Between Past and Future – The revo-*

зиција у Србији би добила нови моментум и додатни квалитет који би довео до урушавања и размонтирања постојећег система. Тај систем, који је у овом раду описан синтагмом „демократски социјализам" – означава поредак у коме политика доминира над свим аспектима живота, а нарочито економском сфером, и који подстиче јачање „зависности од државе" или етатистичког менталитета код становништва.

Шта овакав модел подразумева? Када у друштву постоји „зависност од државе" у толикој мери да се појединац осећа као неко ко не сноси одговорност за сопствени живот, већ је силом прилика приморан да је препусти неком другом, у овом случају држави (партијама и утицајним групама које управљају државом), онда је реч о феномену „патерналистичке државе" и превласти политике над животима појединаца.[29] Класично либерална идеја државе, онако како је развијана још од времена Џона Лока, у смислу *ограничене владе,* полази управо од оваквог схватања негативних импликација агресивног етатизма. Модерна друштва су кроз дугу еволуцију институција и ослобађање од многих наслеђених стега ауторитаризма изградила политичке системе у којима постоје механизми обуздавања државе и њених агената, као и укидање доминације и нелегитимног мешања у оно што се сматра природним правима и слободама појединаца. Таква друштва се темеље на идеји заштите индивидуе и њених права од узурпације било које врсте коју може предузети неки колективни ентитет. У основи либералног схватања државе садржан је покушај помирења легитимне употребе силе у смислу обезбеђивања/осигурања (по природном праву загарантованог) поља слободе појединца и његових интереса. Улога државе у таквом поретку је сведена на негативни план, док друштво почива на вредностима индивидуализма.

Оваквом моделу супротстављен је концепт државе као активног учесника у животима појединаца – идеја „продуктивне", за разлику од идеје „заштитничке" државе.[30] То је концепт патерналистичке и ауторитарне државе у коме је појединац пуки објект

lutions of 1989 and Their Aftermath, CEU Press, Budapest, 2000, стр. 3-14; Jan Zielonka (editor), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Volume I „Institutional Engineering", *Oxford Studies in Democratization*, Oxford University Press, 2001, стр. 243.

29) „Држава се сматра патерналистичком када преузима права и обавезе које, у ствари, треба да буду приватна ствар", Vladimir Gligorov, *The State in the Balkans*, WIIW, Vienna, 1999, стр. 15.

30) Џејмс Бјукенен, *Границе слободе – између анархије и Левијатна*, Дерета, Београд 2002, стр. 96.

а не аутономни субјект доношења одлука и управљања животом. Такав однос државе према појединцу заједнички је многим идеологијама доминантним у овом делу Европе. Модалитет таквог односа остао је непромењен и током увођења вишепартизма у Србији, а у неким сегментима учвршћен, чак и унапређен (нарочито у време ратних фаза деведесетих) у односу на време социјализма осамдесетих година прошлог века. Демократија, дакле, није битно помогла у превазилажењу овог антицивилизацијског структуирања основних друштвених релација. Демократија, сама по себи, не представља брану од ауторитаризма и врло лако може завршити у тиранији већине или демократури (тиранији мањине уз поштовање демократског формализма), уколико нису присутне институције ограничења и обуздавања принципа колективног одлучивања. Промене од 5. октобра само су осигурале један сегмент слободе од ауторитарног наслеђа „продуктивне“ и „агресивне“ државе али нису довеле до раскидања основне полуге контроле друштвеног живота коју држава, преко доминације и управљања сектором привреде, врши већ више од пола века. Србија је постала демократија, али је однос државе према економији остао социјалистички.

Непренебегавајући чињеницу одговорности појединачних политичких актера, треба јасно истаћи да је, без сумње, главни кривац за поразни транзициони исход сâм модел по којем се наводна транзиција одиграва – модел доминације политике, бирократије и утицајних група, над свим главним токовима друштвеног и економског живота. Насупрот таквом моделу, Србији је, као једној земљи у транзицији, потребан систем чије функционисање неће зависти од способности, поштења и добре воље политичара (чак и да све то заједно имају – то не гарантује успех), већ од одлуке самосталних и слободних појединаца, чланова друштва. У таквом једном поретку, или таквој једној Србији, грађани не би попут старих Египћана упирали поглед ка свемоћном фараону и његовом двору, већ би самостално управљали својим животом, онако како најбоље могу.

Зато је институција слободног тржишта – поред других институција, попут, на пример, цивилног друштва – која подразумева висок степен економских слобода, природна брана нелегитимном мешању државе у приватне послове појединаца. Појединци који само својим радом и независно од спољних интервенција државе, имају прилику да постигну просперитет у једном друштву, на крају ће то и постићи, бар у највећој мери. Просперитетни појединац

ци направиће од друштва просперитетно друштво. Насупрот томе, погрешна концепција улоге државе подразумева да појединци за тако нешто нису способни, и зато је она патерналистичка по својој суштини. Друштва у коме економске слободе нису присутне нису слободна друштва, а у конкретном случају Србије треба рећи да је током последње деценије изграђен систем у коме сфера политике саму себе храни и увећава захваљујући успостављању следеће повратне везе: задовољавање посебних интереса захтева интервенцију државе која, да би изашла у сусрет овој тражњи, повећава свој обим и потрошњу путем задуживања, нерационалног пословања и упуштањем у пројекте које неће завршити. Како се посебни интереси никада не задовољавају, они поново, и сада потенцијално уз друге посебне интересе, покрећу нови круг потраживања, и тако у недоглед. Будући да не постоје санкције за оне који воде овакву политику не постоји механизам који ће актере политике натерати да се другачије понашају – јер се они, у основи, понашају рационално. Како је у Србији одабран модел који погодује и подстиче овакав ток друштвених релација и како опозиција и позиција не показују никакву спремност за излазак из овог зачараног круга, јасно је да ће се такво, експоненцијално ширење политике и доминација посебних интереса над интересима друштва наставити и у будућности. Оно што сада постоји у Србији, дакле, није систем институционализованих механизама провере и контроле власти (*check & balance*), већ *rent seeking* амбијент и такмичење политичких чинилаца и посебних интереса у обезбеђивању контроле над главним економским токовима и прерасподелама које нуди држава.

Решење за такав проблем транзиционог еквлибиријума, од кога има користи само један мали слој становништва, налази се у одлучном и доследном раскидању везе политике и економије у друштву. У том смислу не треба да постоји разумевање за заобилазан пут реформи. Јер, стратегија „безболног“ прелаза из једног стања (стања нереформисаног друштва) у друго стање (стање реформисаног друштва) представља само изговор за изостанак реформи и политички популизам који производи катастрофалне последице. Таква стратегија је заправо изузетно болна, нарочито дугорочно. Краткорочно куповање социјалног мира, задржавањем старих навика и обећањима могућности постепених али учинковитих промена, помаже политичким интересима опстанка на власти али штети становништву. Свако одлагање неминовних мера на основу идеје изградње некаквог српског „трећег пута“ реформи представља си-

гуран пут у даљу друштвену стагнацију и осиромашење. „Трећи пут“ може бити само стари пут назадовања и изостанка суштинских промена. Прави пут је пут којим су прошле и друге транзиционе земље, те у том смислу не постоји никакав „чаробни штапић“ транзиције.

Основни предуслов правих реформи јесте, свакако, политичка воља власти да се у њих упусти, као и преовлађујући консензус код становништва да их подржи – барем у првој фази и на почетку мандата реформске владе. Да ли Србија има потенцијал за овакве реформе, и да ли је српска политичка елита уопште дорасла овом задатку, питања су на које се не може недвосмислено одговорити, иако се чини да су прогнозе песимистичке. Исход неких наредних избора се не може предвидети, као ни понашање потенцијалних победника. У сваком случају, будућа реформска политика морала би да прекине постојећи еквилибријум тако што ће спровести неколико веома важних структурних промена.

По Хаврилишину и Одлинг-Смију „утицајни кругови форсирају парцијалну транзицију, замрзнути еквилибријум ... са приватним власништвом али без конкурентног тржишта које обезбеђује једнак приступ предузетничким могућностима.“[31] Стога би први задатак владе вољне да предузме реформске кораке била унутрашња и спољашња либерализација економије, односно, укидање спољашњих и унутрашњих баријера пословању. По овим ауторима постоје четири кључне компоненте транзицијског процеса: стабилизација, приватизација, либерализација „тржишта да би се омогућила отворена конкуренција и слободан улаз“, као и „институционализација пракси које развијају тржиште, попут владавине права и сигурности власничких права“.[32] Иако су посебни интереси и утицајне групе имале користи од прве две реформске мере, друге две им директно штете, јер угрожавају њихов монополистички положај и приморавају их на усвајање логике тржишног понашања.

С друге стране, процес приватизације се најзад мора завршити, али не било како. Приватизацију треба спровести тако да се „не приватизују монополи“, као ни да се државна предузећа не продају

31) Oleh Havrylyshyn, John Odling-Smee, „Political Economy of Stalled Reforms“, *Finance and Development, A Quarterly Magazine of the IMF*, Vol. 37, No. 3 (September), 2000, стр. 4.

32) Ibid., 3.

другим државама.[33)] Уз то, неопходно је и најзад извршити денационализацију и реституцију отете имовине, чиме ће се, бар делимично, исправити историјска, морална и цивилизацијска неправда нанета легитимним власницима, а Србија сврстати у ред цивилизованих земаља које не само декларативно и формално, већ *фактички* поштују и штите институцију приватног власништва.

Неопходно је да све те мере буду пропраћене убрзаном демонтажом државног апарата, што је више пута у овом раду истакнуто, јер без смањивања огромне државне потрошње, без укидање кејнзијанских пракси којима се руководе креатори економске политике – идеологије „јавних радова“ и „државног упошљавања“ по ударничким принципима прошлих времена – ни остале наведене мере није могуће спровести у мери у којој неће представљати само парцијалне реформе краткорочног ефекта. Смањивање државе у свим видовима значиће, у знатној мери, крај доминације посебних интереса над јавним – интересима државе и партија над интересима друштва.

У склопу свега реченог, треба још истаћи да реторичко залагање за „европске интеграције“ не значи много уколико се мере свакодневне политике најзад не окрену транзиционим императивима. Не значи пуно ни тражење оправдања због недаћа које је произвела светска економска криза, нити полагање наде у посебне мере „одбране од кризе“ засноване на кејнзијанским стратегијама. У том смислу Србија и њена реформска политика треба да се врати на колосек с почетка ове деценије, тамо где је практично и стала у спровођењу опсежних промена. Улазак у ЕУ, стога, није императив сам по себи, већ је прави императив структурална реформа земље. Није императив ни измишљање посебног пута домаћих реформи, јер је тако нешто немогуће и представља чист губитак времена које

33) „Не може се звати приватизација поступак у коме се продаје део (нпр. половина) државне фирме – то је само делимична приватизација и то је неприхватљиво. Еклатантан пример за ову деформацију и злоупотребу термина “приватизација” је продаја дела Телекома. Поготово је неприхватљиво да се државне фирме продају другој држави што знамо из случаја НИС, али и других примера из прошлости (Милошевићева продаја Телекома 1997-8) – то је лажна приватизација, јер и даље је држава власник. Такође није приватизација кад се продаје државни монопол – то је тајкунизација. Државни монопол се замењује приватним монополом, наравно уз добру надокнаду (*rent seeking*) за политичаре који учествују у овој “власничкој трансформацији”. Није приватизација ни продаја национализоване имовине која има легитимног власника – то је наставак отимачине, прво назване ”национализација” па онда ”приватизација”.“Андреј Станимировић, „Реституција, дерегулација, приватизација – одмах!“,http://www.kata-laksija.com, 2. април 2010.

Србија нема. Императив је, дакле, промптна имплементација сета транзиционих мера у циљу трансформације Србије у једну модерну, слободну и протржишно оријентисану земљу.

Aleksandar Novakovic, Milena Pesic

SERBIA IN TRANSITIONAL ECQILIBRIUM – Imperatives of Overcoming State of Blocked Reforms

Summary

This paper presents analysis of the main transitional phases in Serbia after the changes from 5th October. Having in mind rich transitional experiences of post-communist societies, a negative evaluation on recent Serbian transitional developments is highlighted, and characterized as „special case" of unsuccessful and unfinished reforms. After short period of positive changes at the beginning of the transition, state's transformation is blocked by entering into "transitional equilibrium" – namely, social condition of frozen and prolonged changes, which benefits early transitional winners, various interested groups and number of politicians. Through analysis of key points of recent political history responsible for unsatisfactory transitional outcomes, authors determine that the main problem of blocked transition lies in firmly established symbiosis of politics and economy at all levels of social life. This state of affairs is pernicious in the long run, since it can endanger shivery achievements of political liberalization and building of democracy in Serbia. Therefore, the main task of any further Serbian reform policy is seen as strategy of resolute breaking of the symbiosis and turning towards real transitional imperatives. These imperatives are assuming rapid completion of the whole set of transitional measures: economic liberalization, end of privatization process which is to be preceded by completion of the process of denationalization and property restitution, reducing size of state administration and building institutions of rule of law.

Key words: transition, transitional equilibrium, economic liberalization, rule of law, EU.

ЛИТЕРАТУРА

- Берлин И., *Четири огледа о слободи,* Филип Вишњић, Београд, 1992.
- Бјукенен Џ., *Границе слободе – између анархије и Левијатна*, Дерета, Београд 2002.

- Gligorov V., *The State in the Balkans*, WIIW, Vienna, 1999.
- Havrylyshyn O., Odling-Smee J., „Political Economy of Stalled Reforms“, Finance and Development, A Quarterly Magazine of the IMF, Vol. 37, No. 3 (September), 2000.
- Laar M., *Estonia: Little Country That Could*, Centre for Research into Post Communist Economies, London, 2002.
- Мрдаковић-Цветковић Р., „Задуженост Србије“, Инернет: http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/zaduzenost-srbije.html?alphabet=l, 2. април, 2010.
- Пешић М., Новаковић А., *Слобода и јавност – одређење, проблематизација и значај*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Прокопијевић М., (уредник), *Две године реформе у Србији: пропуштена прилика*, Центар за слободно тржиште, Београд, 2002.
- Прокопијевић, М. „Капиализам и криза“. Интернет: http://www.katalaksija.com/v2.0/index.php?option=com_content&task=view&id=123&Itemid=7
- Rupnik J., „On Two Models of Exit from Communism: Central Euorpe and the Balkans“ u: Antohi S., Tismaneanu V., (eds)*, Between Past and Future – The revolutions of 1989 and Their Aftermath*, CEU Press, Budapest, 2000.
- Shkolnikov A, Nadgrodkiewicz A., „The Fall of the Berlin Wall: Twenty Years of Reform in Central and Eastern Europe“, *Caucasian Review of Interational Affairs*, Vol. 4 (1), Winter 2010.
- Stan L., „The Politics of Memory in Post-Communist Europe: A Comparative Analysis“ , *Colloque « Expériences et mémoire : partager en français la diversité du monde*» Bucarest, (Septembre) 2006.
- Станимировић, А., „Реституција, дерегулација, приватизација – одмах!“, http://www.katalaksija.coom. 2. април 2010.
- *Transition, The First Ten Years*, World Bank, Washington D.C, 2002.
- Vereijken I., *Country report Serbia*, Country Risk Research, Economic Research Department, Rabobank, Nederland, Интернет: http://overons.rabobank.com/content/images/Serbia08_tcm64-74802.pdf, 13. март, 2010.
- Waldron-Moore, P., „Eastern Europe at the Crossroads of Democratic Transition - Evaluating Support for Democratic Institutions, Satisfaction with Democratic Government, and Consolidation of Democratic Regimes“, *Comparative Political Studies*, Vol. 32, No. 1, 32-62, 1999.
- Warner M., *Management in transitional economies: from the Berlin Wall to the Great Wall*, Routledge, 2005.
- Williams K., Szczerbiak A., Fowler B., „Explaining Lustration in Eastern Europe: ’A Post-communist politics approach’“, *SEI Working Paper,* No 62, (March), 2003.

• Zielonka J., (editor), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Volume I „Institutional Engineering“, Oxford Studies in Democratization, Oxford University Press, 2001.

Овај рад је примљен 26. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
323.17:321.01

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 261-282.

Душан Гујаничић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕГИОНАЛНУ ДРЖАВУ

Сажетак

Готово да данас не постоји држава у свету која нема или није имала у ближој или даљој прошлости проблеме са становништвом барем на једном делу своје територије. Бројни су примери супротстављања државном централизму од стране различитих народа или етничких група, незадовољних у првом реду степеном и начином поштовања њихових посебности (историјских, националних, језичких, културних...) и интереса који одатле проистичу. Било је јасно да се у интересу целине државе и стабилности система мора приступити стварању посебног правног режима и институционалним гаранцијама које би важиле за одређени део (или делове) територије и становништво ту настањено. Један од начина превазилажења стварних или претећих проблема је успостављање територијалне аутономије. У овом раду ћемо приступити утврђивању њених основних политичких карактеристика, заједничких елемената и општих црта, као и специфичности везаних за поједине случајеве. Сматрамо да територијална аутономија има занимљиву перспективу пред собом, услед бројних и разноликих могућности које пружа у интересу дуготрајне политичке стабилности.

* Истраживач приправник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Репбулике Србије.

Кључне речи: територијална аутономија, посебности, регионална држава, компромис, нормативна власт...

УВОД

Аутономија је реч која засигурно може за тили час да разбукти политичке страсти у Србији! Готово да нема или је изузетно мало таквих појмова из политичког живота који никога не остављају равнодушним и изазивају оштре полемике, жучне расправе, а понекад и веома тешке квалификације. С једне стране ревносни (и верујемо искрени) бранитељи државног јединства који свако спуштање иоле значајније власти на локални ниво гледају с приличним подозрењем у страху (оправданом или не) од сепаратизма, а с друге стране ништа мање узаврели борци против државног централизма, „хегемонизма» и „свевлашћа» смештеног у једном центру одлучивања. Када се елиминишу екстремна становишта са које год стране да долазе, остаје простор за једну објективну и утемељену правну, али и политичку анализу ове значајне установе, њених појавних облика и ефеката које оставља у свакодневном животу.

Шта је у основи суштина појма аутономије?

Етимолошки грчког порекла, («auto»- сам, један, «nomos»- закон), она се састоји, најједноставније речено, у *растерећењу централне власти од обављања оних послова који би се квалитетније и успешније, а самим тим и целисходније, могли обављати на нижим нивоима власти у оквиру једне државе.* Сходно томе, «аутономију, ..., увек карактеришу одређени степен права на самостално организовање и посебне надлежности којима органи аутономије располажу.»[1] На први поглед, дало би се закључити да из овако, релативно једноставног објашњења мора и проистећи његова неминовно успешна и лака реализација у пракси. Али, то врло често није лак посао, имајући у виду све сложене политичке односе и разноликост интереса у једној земљи. Наиме, ради се о томе да треба пронаћи праву меру (Аристотелово схватање о „златној средини» овде долази до пуног изражаја) у задовољењу „државно-централних» и „локално-партикуларних» интереса на задовољство свих

1) Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд 1999, стр. 17.

заинтересованих чинилаца, и при свему томе не угрозити јединство државе, њену целовитост и сам опстанак.

Кључно питање које сваки народ и држава постављају себи се односи на најбољи облик територијалног уређења, то јест стварања најприкладнијег система односа у циљу обезбеђивања складног живота читаве друштвене заједнице. Све државе се међусобно разликују по величини територије, броју становника, друштвеном развитку, историјском искуству, социјалној структури, географским одликама, привредној снази, културним карактеристикама, верској структури и осталим важним особинама. Сви ови елементи у мањој или већој мери условљавају облик државног уређења и изглед територијалне организације. Према класичној класификацији, у зависности од карактера државног уређења разликујемо просте (унитарне) и сложене (федералне) државе. Основно мерило које је овом приликом узето је место одлучивања у једној држави. Ако је то место само једно, успостављено на једном, централном државном нивоу, јасно је да се ради о унитарној држави. У супротном, ако постоје унапред предвиђена бар два нивоа владања и одлучивања, говоримо о федералној држави. У том „међупростору» је током времена своје, све значајније, место освајала и идеја аутономије (од грчког „auto»- сам, један, „nomos»- закон). Опште је мишљење, а и није тешко то доказати, да је најзначајнији, а вероватно и најзаступљенији облик аутономије територијална аутономија[2]. Због тога ћемо се у нашем раду усредсредити углавном на њу, осветљавајући само кључне црте и особине, јер тема по својој ширини далеко превазилази границе једног чланка.

1. ПОЛИТИЧКА СУШТИНА И ПРАВНИ САДРЖАЈ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Уврежено схватање, у добром делу наше јавности посебно изражено, чини се, (које може бити схваћено као поједностављено или не) је да централизација државе представља *a priori* значајну гаранцију за њен опстанак у постојећим границама. Сходно томе, од несумњивог је значаја одредити појам територијалне аутономије.

Како бисмо овај вид аутономије најкоректније дефинисали?

2) Уосталом, и летимичан преглед мапе Европе и света потврђује тврдњу о њеној учесталости. Да наведемо примера ради случај Шпаније, Италије, Португала, Француске, Финске, Русије, Србије, Кине, Индонезије, Велике Британије...

Рекло би се, наиме, да је то *посебан правни режим који влада на једном или више делова исте државе услед одређених, најчешће историјских или пак националних, географских, језичких, културних или привредних посебности, и при том омогућава и гарантује дотичној области (или областима) повишени степен самосталности и шира овлашћења у односу на централну власт*. У теорији је, треба и то рећи, присутан и израз „политичко-територијална аутономија". Тако на пример проф. Павле Николић овај појам одређује као „облик унутрашњег уређења једне унитарне државе, евентуално федералне јединице у федеративној држави, у коме одређена територија и становништво те територије имају статус који се карактерише релативно високом степеном аутономности у односу на централну власт."[3)]

Из наведене дефиниције недвосмислено произилази да територијална аутономија има *sui generis* правну природу. Постоје у основи два главна начина трајног решавања питања различитих специфичности појединих области или крајева у једној држави које заслужују посебан правни третман. То је или успостављање аутономије или пак стварање сложене, федералне државе[4)]. Територијалну аутономију треба разликовати од неких других облика аутономије, персоналне или културне рецимо. Преовлађујуће је мишљење да је територијална аутономија садржински најшири облик аутономије јер посебна нормативна власт коју поседује се рефлектује по правилу на шири спектар односа. Из тога следи да територијална аутономија апсорбује у себи сваки други вид аутономије, јер сваки други се односи на мањи опсег односа[5)].

3) Миодраг Савовић, *Органи управе у територијалним аутономијама-по ложај и улога*, 2004, магистарска теза, Правни факултет у Београду, стр. 53-54.

4) У том погледу би нарочито занимљива била категорија асиметричне федерације где једна или више федералних јединица имају шира овлашћења у односу на остале у једној федерацији. Међутим, њихов број у свету данас није велики (Индија или Канада, на пример). Симетричне федерације где све јединице имају идентичан положај (Немачка, САД...) за сада ипак остају правило код федералног државног уређења.

5) У том смислу, делују нам правно неубедљиви и политички непотребни поједини захтеви у нашој земљи неких политичких представника војвођанских Мађара за стварањем нове територијалне аутономије засноване на националном принципу на територији где Мађари чине већину или знатан део становништва. То би у буквалном смислу значило стварање "аутономије у аутономији" односно даље уситњавање власти на локалном нивоу, јер не видимо ниједно ново људско право или слободу које би се суштински могли боље остваривати стварањем тог новог, по нама непотребног политичког инжењеринга.

Јединице територијалне аутономије, какве год њихове називе да срећемо у доктрини (региони, провинције, покрајине), у основи све имају заједничку тачку - оне без изузетка представљају *својеврсни политички и уставноправни компромис између класичне унитарне државе* (условно речено класичне, јер не постоје на свету две потпуно идентичне државе овог типа) *и сложене, то јест федералне државе*. Мислимо чак да не би било погрешно или претерано рећи да је територијална аутономија настала као израз дубоких историјских потреба дугорочног решавања присутних националних, етничких или регионалних проблема у једној држави. У том погледу, она представља, с обзиром на мешовиту природу и средњи пут који је узела, један доста креативан политички механизам. Она у суштини не задире (или не мора нужно да задире) у основну квалификацију једне државе као унитарне, али исто тако уважава у мањој или већој мери посебне захтеве или потребе одређене области, односно становништва настањеног у њој. Поставља се питање којим конкретно средствима једна област, са свим својим специфичностима, може најефикасније остварити своје легитимне интересе. Најконкретнији, а вероватно и најкласичнији инструмент у том погледу јесте поседовање и вршење *посебне нормативне власти* аутономних јединица у домену пренесених надлежности. Нормативна власт представља могућност самосталног уређивања путем општих правила одређене материје из сопствене надлежности установљене највишим односно конститутивним актом (*ius decisionis*). Сматрамо да је исправно рећи да *посебна нормативна овлашћења представљају срж института територијалне аутономије*. Једноставно, то је једини прави пут за операционализацију тог посебног статуса. У томе се управо територијална аутономија и примарно разликује од унитарне децентрализоване државе, јер јединице локалне самоуправе у оквиру ове последње могу евентуално уживати посебну уредбодавну власт (pouvoir réglementaire, regulative authority), али никако било који вид законодавне власти као јединице територијалне аутономије[6]. С обзиром да су уредбе класични подзаконски акти који служе разради и олакшавању примене законских прописа, очито је да не могу имати улогу у самосталном регулисању одређене материје на локалном нивоу. Немогуће је успоставити једну листу фиксних надлежности које би евентуално биле заједничке свим облицима

6) Додуше, не морају нужно ни све територијалне аутономије поседовати номинално законодавна овлашћења (пример Војводине у Србији и Азорских острва у Португалу)

територијалних аутономија. То логично произилази из њихове велике разноликости широм света, различитог историјског искуства као и конкретног политичког система. У највећем броју случаја данас у свету територијална аутономија има асиметричан карактер у смислу успостављености само на једном делу државне територије (изузетак у том погледу је Шпанија са својом мрежом од 17 аутономних заједница на читавој територији, као и Италија са својих 20 региона). То практично значи да она у себи носи једну извесну специфичну црту која је лако уочљива*: она реално посматрајући омогућава кроз гарантовање посебног положаја грађанима дотичне аутономне области већи корпус права од оних које уживају становници на којима влада „обичан" правни режим,* дакле онај који не предвиђа било какву аутономију. На пример, грађани тих посебних области могу бити овлашћени да учествују у политичком животу на једном додатном, средишњем нивоу власти - између локалне самоуправе и централне власти, односно просто речено између општинског (градског) и националног парламента. Тај „уметнути" ниво власти би требао да представља ону инстанцу на којој ће се решавати управо питања из оне материје услед којих је и успостављена територијална аутономија. Подразумева се да би дотична питања требало да имају, по природи ствари, такав карактер и опсег да буду погодни за успешно решавање на том (обласном, провинцијском, регионалном..., у зависности од конкретног назива дате области) нивоу. То могу бити, примера ради, питања образовања, културе, науке, пољопривреде, лова, риболова, социјалне заштите, пореске политике, енергетике, заштите животне средине, уређење шумског простора итд.

Није неуобичајено такође да се у конститутивним актима наводе циљеви успостављања територијалне аутономије (очување локалног идентитета, економски и друштвени развој, заштита регионалних интереса...), што је политички неспорно и легитимно, мада у појединим случајевима нам се неки од тих разлога могу учинити на први поглед противуречним[7], али то је ипак знатно ређи случај.

7) На пример важећи устав Португала у члану 225, ставу 2. истиче, између осталог, као циљ аутономије за Азорска острва и Мадеру "...јачање националног јединства и веза солидарности између свих Португалаца." Може нам парадоксално звучати, бар на први поглед, да се јединству тежи кроз правнополитичко издвајање неког ентитета и дела народа у засебну целину.

2. РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА

Појам регионалне државе заслужује, услед свог политичке оригиналности, правне сложености и упоредног искуства, да му се посвети посебна пажња у овом раду о територијалној аутономији.

Шта је у ствари регионална држава, једно је од кључних питања које треба разјаснити. Аутор који је нарочито проучавао ову институцију проф. Миодраг Јовичић је истакао да "погодни услови за увођење регионалне државе постоје свуда где се подручје једне државе не одликује хомогеношћу - етничком, културном, језичком, економском, географском и другом."[8] Овакво схватање се, верујемо, потпуно уклапа у наше горе поменуто одређење појма територијалне аутономије. Сматрамо да *појам регионалне државе стоји према појму територијалне аутономије као однос посебног према општем.* Простим језиком речено, свака регионализација представља уједно и одређени вид територијалне аутономије, али, с друге стране, не мора свака територијална аутономија да се испољава кроз стварање региона. Ми, наиме, мислимо да је регионална држава само један (додуше веома значајан) вид испољавања идеје територијалне аутономије, па самим тим не и једини; уосталом, пример наше земље о томе сведочи. С тим у вези, важно је нагласити, у циљу избегавања потенцијалних неспоразума, да под категорију регионалне државе се не може подвести свака она земља која садржи регионе као територијалне јединице у свом саставу.

То је на пример случај са Француском која је категорију региона као трећестепену јединицу локалне самоуправе увела тек '80-их година, али по својим обележјима, овлашћењима и статусу они не прелазе границе територијалне децентрализације у оквиру унитарне државе. Колико је централистички (а многи би рекли и традиционално "јакобински") дух у овој земљи (био) јак довољно сведочи податак да је ревизијом устава тек 2003. године Француска унела у свој највиши акт одређење о "децентрализованој" организацији. Ово може да зачуди имајући у виду сву неуобичајеност, па и извесну друштвену "непопуларност" централистичког руковођења једном веома пространом државом (по величини првој у Европи, не рачунајући Русију).

Регионалну државу као облик територијалног уређења сматрамо занимљивим за разматрање, између осталог, јер око њене

8) Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени гласник, 2006, стр. 394.

правне природе постоји несагласје у науци. За једне то представља специфичан подоблик унитарне државе (на пример проф. Ратко Марковић, проф. Будимир Кошутић), док други сматрају да постоји довољно основа за третирање регионалне државе као посебног облика државног уређења (у првом реду већ поменути проф. Јовичић који је третирао регионалну државу као *tertium genus* –"трећи род").[9] Њени носиоци имају значајно мања овлашћења од федералних јединица у сложеној држави (јер ове последње представљају *de facto* по многим особинама "државе у држави" или "квази-државе", како их неки аутори зову), али опет с друге стране видљиво већа овлашћења од јединица локалне самоуправе (општина, округа...).

Данас се уобичајено као модел, готово као прототип регионалне државе, поготово у Европи, узимају Италија и Шпанија. Прва и основна карактеристика која их спаја је премреженост целокупне њихове територије већим бројем региона (у првом случају 20, у другом 17). У погледу историјског развоја ове две европске нације, постоје одређене, незанемарљиве разлике. Тако, за разлику од Шпаније која је врхунац своје моћи као заокружена држава доживела још у XVI веку, Италија је била другачије историјске судбине па је своје уједињење дочекала тек у другој половини XIX века. Но, с обзиром на релативно широко географско пространство ових двеју држава и непостојање снажне централне власти у дужем временском периоду, логично је да су до данашњег дана опстале многе језичке, културне, историјске и друге особености и разлике између, на пример, Севиље и Барселоне у шпанском односно Наполија и Торина, рецимо, у италијанском случају. Из свих тих разлога постало је јасно да ове две, релативно велике земље тешко да могу успешно функционисати, поготово на дуже стазе, уређене као класичне унитарне државе, попут Француске. Оба ова облика аутономије су успостављена након Другог светског рата, у Италији уставом из 1946. године, а у Шпанији основним актом из 1978, три године после пада Франкове диктатуре. Чињеница која повезује и Шпанију и Италију се односи на снажна сећања на ригидни централизам који је у обе земље красио "предрегионалистички" пери-

9) Овде се може навести и мишљење проф. Владана Кутлешића који сматра да „има довољно основа да се закључи да се ради о новом и трећем облику уређења државе који је још увек у повоју", али ипак признаје да овај „облик територијалног уређења... још увек није довео до преовлађујућег става да се ради о новом облику државе.", Владан Кутлешић, *Основи права,* Службени лист СЦГ, Београд 2005, стр. 241.

од, за време Франка[10] (1939-1975) и Мусолинија[11] (1922-1943), када је свака помисао на поштовање локалних посебности и заштиту регионалног идентитета била једноставно немогућа. До пре двадесетак година, и Белгија се могла сматрати регионалном државом, али уставом из 1994. је експлицитно дефинисана као федерална држава.

2.1. Италија

Италија је као релативно млада уједињена држава имала изражену монархистичку традицију. Са завршетком Другог светског рата питање облика владавине и начина уређења државе се изнова поставило. Нови устав је проглашен 1947. године успостављајући као правно недодирљив републикански облик владавине и уводећи регионалну државу. Федералистичке[12] (па и сепаратистичке) тенденције су биле веома изражене у послератном периоду, али проблем је, показало се накнадно, превазиђен прилично оригиналним решењем. У том смислу можемо рећи да је Италија прва регионална држава у Европи, и да је представљала својеврсни лакмус за утврђивање утемељености и дуготрајности ове институције, јер имајмо на уму да "ниједну установу, кад су је људи стварали, нису сагледали свесно ни потпуно у самом почетку."[13]

Италијански устав изричито наводи 20 региона од којих пет имају посебан статус, услед дубље укорењености и изразитијих специфичности од осталих: Вал д'Аоста, Фријули- Јулијска Венеција, Јужни Тирол, Сардинија, Сицилија. Специфичан положај ових региона је утврђен уставним законима којима се детаљније уређује посебан садржај њихове израженије аутономије у односу на остатак региона. Устав оставља могућност да и остали региони могу покренути поступак усвајања државног закона којим би се

10) Франко је рецимо у потпуности (између осталог) забранио службену употребу каталонског, баскијског и других регионалних језика у име промовисања најекстремније варијанте шпанског национализма уз нескривену подршку католичке цркве.

11) Једнопартијска диктатура која је фашистичку државу као јединствени организам поставила на пиједестал врхунске вредности није ни могла по дефиницији придавати било какав значај неком мањем територијалном колективитету и локалним интересима.

12) Не треба много истицати степен историјских, културних, привредних особености и разлика између рецимо богате и развијене Ломбардије и сиромашне и заостале Сицилије (поготово јаз у послератном периоду), да би се лако разумело постојање и снага ових тежњи.

13) Тасић Ђорђе, *Проблем оправдања државе, увод у правне науке*, *енциклопедија права*, Службени лист СРЈ, 1995, стр. 150-151.

утврдиле "накнадне форме и посебни услови" аутономије других региона. Тек неких четврт века касније остатак државне територије је премрежен са преосталих 15 региона. Посматран као ентитет са стране, италијански регион представља једну занимљиву и прилично заокружену целину.

Устав предвиђа постојање на регионалном нивоу посебног законодавног тела- регионалног Савета (Consiglio regionale), извршног органа у облику посебне Комисије (Giunta) и инокосног органа на челу региона - Председника (Presidente). Уобичајено решење за аутономне јединице је и овде присутно, тако да конститутивни акт представља статут региона кога усваја Савет апсолутном већином гласова током два узастопна заседања између којих не сме протећи мање од два месеца. Статут може бити предмет референдума и то под врло демократичним условима - довољно је да у наредна три месеца 2% бирача или једна петина чланова Савета затражи изјашњавање грађана о његовој прихватљивости. С друге стране, однос централне власти према највишем акту региона може бити оцењен као релативно либералан - владин Комесар као представник државе није властан да даје своје одобрење за статут, а не захтева се ни потврда статута у форми државног закона (од 1999). Но, влада може зато, сасвим логично, покренути поступак оцене уставности пред уставним судом у року од тридесет дана од објављивања статута.

С друге стране, као кључно питање се поставља расподела законодавне надлежности унутар једне "класичне" регионалне државе попут Италије, јер, као што смо и нагласили, посебна нормативна власт у циљу квалитетнијег управљања и развоја датог подручја представља суштину регионализма. У том погледу овде разликујемо три врсте надлежности:

1. Искључиву законодавну надлежност државе - врши је држава, са изузетком случајева преноса дела надлежности регионима;
2. Конкурентску (мешовиту) законодавну надлежност - регионална власт је нормативно везана у овом домену само основним начелима које поставља држава;
3. Искључиву законодавну надлежност региона.

Италијански уставотворац је овде прибегао исцрпном набрајању искључиво државних и мешовитих надлежности а све што је

остало ван њихове сфере слободно препушта регионима на њихово законско самоуређивање. Овакав приступ и садржински разноврсна расподела законодавне власти карактерише све "неунитарне" облике државног уређења, како федералну тако и регионалну државу. Наравно, увек се можемо запитати око умесности пребацивања појединих надлежности са једног на други ниво власти мада је то питање много значајније са политичког него са правног гледишта, јер се, природно, уставом и законом све може предвидети и уредити.

Рецимо, као искључива надлежност државе је предвиђена између осталог и заштита културних добара. Можемо се природно запитати да ли је баш сврсисходно да држава преузима целокупну обавезу на себе у том домену поред регионалних власти за које верујемо да би бар делимично могли да врше послове у заштити културне баштине. Наше размишљање овде иде у правцу логике *начела супсидијарности* које предвиђа растерећење централне власти у прилог нижих нивоа власти где год је то могуће и рационално, а један је и од главних принципа функционисања Европске Уније[14]. Али опет, имајући у виду светски значај културних добара на тлу Италије које у великој мери потичу из римског античког доба, брига државе овде делује сасвим оправдано и разумљиво

Поред контроле уставности регионалних закона и других аката, могућа је и контрола законитости управних аката од стране централних органа која се углавном своди на контролу целисходности, једно мање-више класично решење упоредноправно посматрано. Никако при том не смемо занемарити ни улогу уставног суда који је задужен за спровођење строге контроле поштовања уставом расподељене законодавне надлежности, јер доследно поштовање свачијег утврђеног поља деловања представља *conditio sine qua non* успешног функционисања једне озбиљне државе. Стога, и кад регион прекорачи неким актом границе своје надлежности, и кад држава зађе у забран региона или пак то исто уради регион региону, и држава и региони могу покренути уставносудски спор за неутралисање неуставних аката. У том смислу, влада логика једнаке заштите.

14) Према том начелу, "Унија интервенише само ако и у мери у којој циљеви предвиђене акције не могу на задовољавајући начин бити остварени од стране држава чланица и, сходно томе, могу услед димензија и дејстава предвиђене акције, бити боље остварени на комунитарном нивоу." Преузето из *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 16ème édition, 2007, стр. 516.

У складу са логиком регионалне државе, централна власт односно председник републике врши контролу над деловањем регионалних органа која може ићи чак и до распуштања регионалне скупштине и смењивања председника региона на основу декрета шефа државе.[15] Разлози за такав радикалан потез су њихово "деловање супротно уставу" или "озбиљне повреде закона", као и "разлози националне безбедности", мада нам се ова последња формулација чини правно сувишном (поред постојеће две) и политички потенцијално штетном, јер оставља широк простор арбитрарном тумачењу нарочито у ванредним приликама.

Систем контроле власти је при том развијен и на регионалном нивоу. Тако, може се покренути поступак за смену председника региона на захтев 1/5 посланика регионалног Савета. Његов опозив апсолутном већином гласова у Савету доводи природно до пада регионалне владе и распуштања Савета, а самим тим и до нових избора.

У прилог тези о флексибилности и еластичности регионалне државе директно говори *уставна могућност спајања постојећих или стварања нових региона*. Услови су да дотични регион има најмање милион становника и да иницијатива потекне од општина које окупљају најмање 1/3 становништва на датом подручју уз доношење одлуке о томе на референдуму. И не само то, већ држава може законом допустити и могућност промене регионалних граница на захтев општина или провинција које теже припајању другом региону. Слично као држава према региону се поставља у надзорном смислу и регион према провинцији у случају захтева одређеног броја општина за стварањем нових провинција или променом граница постојећих. Регион може, након народног изјашњавања, својим законом променити границе општина или провинција или увести неке нове, као и увести нове називе за њих.

И на крају овог излагања о Италији, али никако најмање битно, стоји питање финансијске аутономије. Устав изричито предвиђа да сви територијални ентитети, општине, провинције, метрополе и региони, располажу сопственим ресурсима и уводе сопствене порезе. Наравно, ови ентитети по природи ствари могу тек дели-

15) Овде видимо једну особину регионалне државе која у основи произилази из класичног начина функционисања унитарне државе. Централна власт може на темељу подзаконског акта приступити распуштању и опозиву, то јест својеврсном кажњавању локалних органа власти. Ово би свакако ишло у прилог оним ауторима који регионалну државу посматрају као само један облик просте државе.

мично убирати приходе од пореза на својој територији. Поред тога, држава се стара о превазилажењу економске и социјалне неравнотеже међу регионима, ствара фондове намењене оним регионима који имају "слаб порески капацитет", а може и да одобри додатна средства и посебно интервенише у корист појединих ентитета. С друге стране, региони могу прибећи задуживању само у циљу финансирања инвестиционих трошкова, а принцип самосталног обављања и одговорности за сопствене надлежности се огледа у потпуном одсуству гаранција државе приликом евентуалног задуживања региона. То свакако захтева додатну развијеност свести на нивоу региона за рационално коришћење својих могућности и правилном употребом стечених средстава. С обзиром на карактер регионалне државе, нужна сарадња и логична координација између два нивоа власти представља оно што неки аутори називају "кооперативним регионализмом".[16)]

2.2. Шпанија

Историја шпанског регионализма је релативно скоријег датума и производ је контрареакције у великој мери на омражени централизам државне власти под Франковом диктатуром. Било је сасвим јасно после смрти Франсиска Франка да крути унитаризам не може реално опстати у новим околностима, а да опет с друге стране ништа не сме довести у питање целовитост Шпаније. Сходно томе, прилично инвентивно решење је пронађено у стварању мреже од 17 *аутономних заједница* које покривају читаву државну територију. Шпански устав између осталих разлога (културних и економских) посебан нагласак ставља на "историјске", и тај придев двапут наглашава у истом члану. Разлика коју лако уочавамо на почетку поредивши ове две регионалне државе односи се на начин уставног регулисања овог питања. Тако, италијански устав исцрпно набраја 20 региона, док је шпански у том погледу отворенији и не залази поименице у набрајање. Дакле, територија коју смо код Италије звали регионом, се у Шпанији званично назива *аутономна заједница* (comunidad autonoma).[17)] За Шпанију је важно нагласити

16) Favoreu Louis, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2009, стр. 484.

17) Као нарочито занимљива околност нам се чини то што је Баскија, као историјска регија, подељена на три мање заједнице, док рецимо Каталонија са такође неспорним историјским утемељењем у којој су сепаратистичке тежње такође биле снажне (иако без насиља и људских жртава с обзиром на непостојање каталонског еквивалента баскијској терористичкој организацији ЕТИ), али са много већом територијом, је уређена

да иницијатива за стварање аутономне заједнице може увек потећи "од доле", то јест од стране 2/3 општина у којима живи већина становника у дотичној провинцији (другостепена јединица локалне самоуправе) или одређеном шпанском острву, или пак од стране било које провинцијске скупштине. Сви услови морају бити испуњени до истека 6 месеци од усвајања првог договора у правцу формирања региона; у супротном, следи занимљиво уставно решење у виду својеврсне санкције према носиоцима неуспешне иницијативе (што би представљало несумњиво велики политички ударац) који не могу поново покренути исти поступак у наредних 5 година.

С друге стране, као израз врхунске бриге за јединство државе је *строго забрањено повезивање региона на евентуално федералним основама*. То наравно не искључује никако разноврсну сарадњу међу њима на основу потписаних споразума ради управљања и вршења својих послова, док у неким другим случајевима шпански парламент (Cortés generales) мора дати последњу реч на споразуме о сарадњи.

Као и код Италије, и овде срећемо мање-више класичну поделу регионалних органа, па имамо законодавну скупштину (Asamblea Legislativa), извршни орган у лику Савета владе (Consejo de Gobierno) и председника (Presidente) на челу аутономне заједнице. И у Шпанији је наравно статут највиши акт региона, али разлика у односу на Италију је нешто сложенији поступак усвајања јер шпански парламент мора у коначној инстанци да се изјасни о судбини статута чији предлог претходно разматрају чланови провинцијских скупштина, као и чланови оба дома парламента изабраних на територији свих провинција унутар дотичног региона.

С друге стране, расподела надлежности је до детаља изведена у уставу (32 тачке у корист државе и 22 у корист региона), што је свакако једна веома позитивна околност у сложеној материји државно-ентитетских односа, где свака правна празнина и неодређеност могу довести до непотребних конфликата и тензија. Овде, за разлику од италијанског примера, устав не помиње изричито постојање мешовитих надлежности (што наравно не значи да нема сарадње у многим областима), а свака она материја која је евентуално остала "слободна" после уставне расподеле надлежности може припасти аутономним јединицама. Али, у ситуацији када се јави евентуални спор у вези вршења појединих надлежности које

као јединствена аутономна заједница. Делује да је у том погледу тешко могло бити речи о случајности.

нису изричито додељене аутономним заједницама, државно право односи превагу над регионалним, што нас увелико подсећа на један познати принцип функционисања федералне државе, који се уобичајено зове превласт (супрематија) федералног права над правом федералних јединица. У прилог тезе о позитивној флексибилности шпанске регионалне државе треба истаћи и уставну могућност додатног проширења регионалног делокруга послова по истеку рока од 5 година (не прецизира се од ког момента, али претпоставља се од тренутка усвајања устава), под условом стриктног поштовања државних надлежности у наведене 32 тачке.

С обзиром да је регионална држава квалитативно другачија од федералне, извесни контролни механизми правно-политичког карактера су уставно предвиђени, и то:

1. Класична контрола уставности регионалних закона;
2. Политичка контрола од стране централне владе у погледу регулисања материја које су пренете аутономним заједницама са државног нивоа, и то након мишљења Државног савета (Consejo de Estado), као врховног управног суда у земљи;
3. Контрола управних регионалних аката од стране надлежних судова у областима које произилазе из домена саморегулисања региона;
4. Контрола од стране Рачунског суда (Tribunal de Cuentas) у домену коришћења и располагања буџетским средствима региона.

На основу реченог, видимо да је бројним надзорним путевима држава прилично снажно "зауздала" аутономне заједнице у њиховом деловању јер, поред уставносудске и управносудске контроле, може да остварује и политичку контролу посредством централне владе над уређивањем делегираних надлежности од стране региона. Поред тога, предвиђено је и постојање инокосног вида контроле деловања региона у обе земље, кроз владиног комесара (у Италији) или владиног делегата (у Шпанији). На тај начин, држава *de facto* врши својеврсно туторство над деловањем регионалних органа, што је у таквом облику незамисливо код односа федерација-федерална јединица.

У складу са мешовитом природом регионалне државе, и у Италији и у Шпанији срећемо један класични, а рекло би се и конститутивни (један од неколико) елемент федералне државе - дводомни парламент. "Њихово (региона, прим. Д. Г.) учешће у образовању

централног парламента је основна *differentia specifica* између унитарне и регионалне државе."[18] То практично значи да су региони у обе државе заступљени у једном од домова, додуше на различите начине – у Италији путем непосредних избора њихових представника, а у Шпанији кроз посредан избор уз један спецификум који се огледа у заступљености и провинција (као највише јединице локалне самоуправе) уз аутономне заједнице у парламенту. Проф. Јовичић запажа још једну битну разлику: У Италији су «региони пуке изборне јединице за Сенат Републике», а у Шпанији су «скупштине аутономних заједница те које именују сенаторе.»[19] Узимајући истовремено у обзир и чињеницу да је Сенат по шпанском уставу јасно одређен као дом територијалног представништва, онда нема никакве сумње о присуству једног типичног федералног елемента у уставу.

ЗАКЉУЧАК

Када погледамо листу земаља у којима је конституисана територијална аутономија, лако се долази до закључка да је то чињено или у државама у којима је већ постојао сукоб ниског или високог интензитета или у земљама у којима се настојало да се овим превентивним путем спречи евентуални политички конфликт или нешто теже.[20] Чини нам се нужним нагласити да неки шири друштвени услови морају бити присутни како би се уопште могло и расправљати о успостављању територијалне аутономије.

Као битан, а рекли бисмо чак и незаобилазан чинилац у том контексту се јавља и феномен *правне свести.* Постојање високог нивоа овог облика друштвене свести (који, руку на срце, није лако механички раздвојити од политичке свести у вези теме о којој говоримо, па је оправдано говорити и о правнополитичкој свести) је по нашем суду неопходан предуслов за стабилно и трајно функционисање регионалне државе, јер како је исправно примећено "сам по себи добар правни систем у споју са слабом правном свешћу

18) Миодраг Јовичић, нав. дело, стр. 420.

19) Миодраг Јовичић, нав. дело, стр. 421.

20) Занимљиво је такође да одређени број држава упорно инсистира на строгом централизму и одбија сваку помисао на додељивање аутономног статуса појединим својим областима на којима, објективно посматрајући са стране чини се, постоје одређени, немали разлози за тако нешто. Довољно је само поменути пример Турске и крајње неповољан статус курдске мањине.

даје лошу друштвену организацију."[21]Таква свест би, сматрамо, морала обухватити два сегмента: с једне стране, свест о значају целине, о очувању државног заједништва, добронамерност и отвореност за проналажење и признавање заједничког историјског језгра, и с друге стране, свест о значају посебног, специфичног елемента, на ужем подручју присутног и истински укорењеног, спремност на уважавање реалних (али не и безначајних или "пренадуваних"!) локалних разлика које оправдавају посебан режим и њихову конкретизацију кроз државно-правни поредак. Све наведено у овом пасусу бисмо прогласили неком врстом материјалне (садржинске) основе успешног функционисања овог облика територијалне аутономије. У нешто "опипљивијем" пак, формалном смислу, искуство је показало да морају бити испуњене три претпоставке:

1. Посебна овлашћења региона (нормативна аутономија);
2. Институционалне гаранције и заштита нормативне аутономије региона;
3. Одговарајућа финансијска средства намењена регионима.

Тек испуњењем свих наведених услова (што опет само по себи мора бити ствар брижљиве анализе), може се озбиљно упустити у успостављање регионализма у некој држави. Имајући све претходно наведено у виду, нисмо сигурни да је у нашим условима сазрела ситуација а и поменути ниво потребне свести да се у Србији[22] размишља о увођењу регионалне државе, супротно ставу проф. Миодрага Јовичића који је то сматрао у нашем случају "јединим рационалним решењем"[23]

Упоредним прегледом једног броја земаља које су усвојиле овај облик територијалног уређења долазимо до сасвим логичног закључка. Не постоје две идентичне територијалне аутономије на свету, нити се пак може издвојити неки класичан модел њихове структуре и уређења.[24] С обзиром да свака произилази из специ-

21) Марко Павловић, "О правној свести код Срба", *Архив за правне и друштвене науке*, број 1-3, јануар-септембар 1996, стр. 453-454.

22) Чак и једина партија која се '90-их година отворено залагала за регионализацију Србије, Демократска странка Србије, је временом одустала од те идеје.

23) Јовичић Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник, 2006, стр. 345.

24) У том погледу је доста занимљив пример аутономије *Аландских острва*, као својеврсног *corpus separatum*-а са шведском етничком већином у оквиру Финске. Оно што је упечатљива одлика овог случаја аутономије је поседовање регионалног држављанства. Ако при том знамо да држављанство представља по дефиницији посебну јавноправну везу између *државе* (или бар федералне јединице) и њених становника на основу које

фичног историјско-политичког контекста, другачије стање ствари није ни било реално замисливо

Наравно, стварање једног додатног „уметнутог'' нивоа нормативне власти неизоставно мора довести до усложњавања правног поретка и додатног умножавања броја правних аката. Опште је позната чињеница да савремени правни системи пате од превеликог броја закона и нормативних аката уопште. Можемо само замислити колико би правни систем, рецимо Италије, био номинално (да ли и квалитативно?) сиромашнији за значајан број правних аката у случају да је Италија једна класична унитарна а не држава са чак 20 региона од којих сваки ужива самосталну нормативну односно законодавну власт у границама устава. Из тога свакако произилази да је додељивање (додуше, по природи ствари ограничене) законодавне надлежности регионима у приличној мери растеретило централни законодавни орган, а самим тим могли бисмо рећи и рационализовало процес усвајања општих норми којима се уређују различите материје, било на државном, било на регионалном нивоу (сличан закључак би важио и за Шпанију).

С друге стране, самим тим што не спада у класичне облике државног уређења попут унитарног и федералног, регионална држава представља прилично креативну правно-политичку творевину и кроз свој еластични оквир омогућава различите облике и ступњеве задовољавања локалних (регионалних, покрајинских, провинцијских...) интереса и потреба. Као производ њене "нешематизованости" јавља се и једна значајна погодност у односу на федералну државу. Наиме, иако обе неспорно доприносе усложњавању државног апарата и администрације, територијалну аутономију је могуће успоставити само на једном или неким деловима државне територије јер она не захтева нужно читаво њено премрежавање, што је иначе неизбежно код федералне државе јер је незамисливо половину државе уредити као унитарну а другу половину као федералну (или било који други део државе, разуме се). За разлику од федералне државе која је и теоријски неупоредиво разрађенија и практично значајно присутнија, регионална држава по својој суштини представља један "полуотворени" оквир за даљу потенцијалну еволуцију територијалног уређења једне земље,

они стичу одређени корпус права и обавеза, онда уочавамо прилично велико одступање од тог одређења у случају Аландских острва.

или још прецизније, за даље евентуално проширење надлежности аутономних јединица и заокруживања њихове аутономије. Ми, са наше стране, не бисмо били спремни да посегнемо за једним тако уопштеним, и рекло би се смелим закључком, као проф. Миодраг Јовичић према коме "једноставно, бољег решења од регионалне државе данас нема."[25] Увек се може поставити питање да ли се потенцијални конфликти (тихи или бурни) или решити класичним облицима државног уређења, унитаризмом или федерацијом, док, реално посматрајући, регионална држава долази још увек тек као "креативно" односно "неконвенционално" решење. Јер, без обзира на извесне неспорно добре стране регионалне државе, она сама себи није циљ, јер у крајњем исходу држава постоји због људи, а не обрнуто.

С друге стране, потпуно је легитимно запитати се *да ли је територијална аутономија заиста последња степеница на којој ће се зауставити политичке претензије неке (или неких) области.* Или је пак можда територијална аутономија за „своје субјекте, аутономне јединице, субјективно, у клици федерација, предфедерално државно уређење?"[26] У случају потврдног одговора, то би била својеврсна камуфлажа „федералистичких" амбиција или можда чак у крајњој визији и нечег озбиљнијег, за јединство државе много погубнијег.

Дакле, за овако сложен подухват је најзначајније свеобухватно проценити ситуацију и "стање на терену" ради проналажења праве мере која ће задовољити све заинтересоване стране, и не заборавити притом античку мудрост која каже да се и "сам живот човека може схватити као његово непрестано тражење праве мере."[27]

Dusan Gujanicic

L'AUTONOMIE TERRITORIALE AVEC L'ACCENT PARTICULIER SUR L'ETAT REGIONAL

SOMMAIRE

Il est très difficile de trouver aujourd'hui dans le monde un pays qui n'a pas ou qui n'a pas eu dans son passé proche ou lointain des problèmes avec sa population au moins sur

25) Јовичић Миодраг, нав. дело, стр. 345.

26) Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције,* Службени гласник, 2000, стр. 543.

27) Ђорђе Игњатовић, *Методологија истраживања криминалитета*, Правни факултет у Београду 2009, стр. 120.

une partie de son territoire. Il existe de nombreux exemples de résistance à la centralisation étatique par divers peuples ou ethnies, mécontents principalement du degré et du mode de respect de leurs particularités (historiques, nationales, linguistiques, culturelles…) et de leurs intérêts en découlant, exprimé par le pouvoir central. Il était clair que dans l'intérêt de l'ensemble du pays et de la stabilité du système, on devait procéder à la création d'un régime juridique spécial et des garanties institutionnelles qui vaudraient pour une partie (ou plusieurs parties) du territoire national et pour la population y vivant. L'une des façons pour surmonter des problèmes réels ou menaçants est l'institution de l'autonomie territoriale. Dans cette étude nous allons nous occuper de l'établissement de ses caractéristiques politiques majeurs, de ses éléments communs et des traits généraux, ainsi que des spécificités liées à des cas particuliers. Nous estimons que l'autonomie territoriale a une intéressante perspective devant elle, suite des nombreuses et diverses possibilités qu'elle permet dans l'intérêt de la stabilité politique à long terme.

Mots-clés: autonomie territoriale, particularités, Etat régional, compromis, pouvoir normatif...

ЛИТЕРАТУРА

- Игњатовић Ђорђе, *Методологија истраживања криминалитета*, Правни Факултет у Београду, 2009.
- Јовичић Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, 1999.
- Јовичић Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник, 2006.
- Кутлешић Владан, *Основи права*, Службени лист СЦГ, 2005.
- *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 16ème édition, 2007.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник 2000.
- Павловић Марко, "О правној свести код Срба", *Архив за правне и друштвене науке*, број 1-3, јануар-септембар 1996.
- Савовић Миодраг, *Органи управе у територијалној аутономији-положај и улога*, 2004.
- Тасић Ђорђе, *Проблем оправдања државе, увод у правне науке, енциклопедија права*, Службени лист СРЈ 1995.
- Favoreu Louis, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2009.
- Устави Шпаније, Италије, Португала и Белгије.

RESUME

L'autonomie territoriale est une institution juridico-politique qui est apparue comme le produit du besoin pour mieux régler des relations sociales complexes. On la rencontre principalement là où des réelles spécificités sociales (historiques, linguistiques, ethniques, culturelles…) exigent un régime juridique approprié sur un territoire. L'essentiel de cette institution consiste en un pouvoir normatif spécial dans les limites légalement établies en avance.

Comme sa forme particulièrement intéressante on peut mentionner l'Etat régional qui depuis plusieurs décennies déjà, en tant que forme transitoire entre l'Etat unitaire et l'Etat régional, fonctionne avec assez de succès en Italie et en Espagne. Dans ces Etats, les régions ont leurs propres organes de pouvoir et le droit d'adopter des lois spéciales en vue de satisfaire leurs intérêts. Du point de vue général, la prise en compte de besoins d'une certaine région et leur réalisation à travers des garanties constitutionnelles et légales dépend en grande partie de l'évaluation politique concrète, du niveau de la culture politique et de la conscience sociale.

La pratique a démontré jusqu'à présent que, nonobstant une relative complétude du concept du régionalisme dans les deux grands pays européens, un petit nombre de pays avait suivi leur exemple, bien que quelque part (en France par exemple), les régions existent, mais seulement dans la forme de l'unité de troisième degré au sein de la collectivité territoriale. Bien que les notions de l'autonomie territoriale et de l'Etat régional soient inextricablement liées, leur présence dans le monde n'est pas visible dans la même mesure. L'autonomie territoriale peut se manifester à travers de nombreuses formes et en tant que telle ne pourra jamais perd· e son importance, alors que l'Etat régional, vu qu'il s'agit là d'une sous-espèce de l'autonomie territoriale, cherche encore (si les conditions nécessaires se remplissent) une confirmation scientifique et pratique plus vaste.

Овај рад је примљен 10. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
329.12:321.7

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 283-302.

Вишња Станчић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ЛИБЕРАЛИЗАМ И ДЕМОКРАТИЈА: СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ[**]

Сажетак

У овом раду се разматра однос између либерализма и демократије, политичких идеологија које представљају две компоненте данас тако интригантног појма и праксе либералне демократије. Однос либерализма и демократије разматра се кроз анализу њихових међусобних сличности и разлика. Најпре се указује на оно што повезује ова два уређења, а затим на оно што их раздваја и што као такво представља основ за њихов потенцијални сукоб. Циљ рада је да се на основу теоријског разматрања нормативних појмова либерализма и демократије укаже на могућност њиховог међусобног супротстављања. Дакле, у овом раду однос између либерализма и демократије бива проблематизован осветљавањем конститутивних елемената ових двају учења.

Кључне речи: либерализам, демократија, слобода, једнакост, владавина права, подела власти, људска права, тиранија већине.

Либерална демократија представља веома важан појам модерне (а нарочито савремене) политичке теорије, као и политичку стварност велике већине најразвијенијих земаља. Како је она данас најдоминантнији вид демократског политичког уређења, могло би се учинити на први поглед да су њене две компоненте, либерали-

* Истраживач у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

зам и демократија, уређења која су комплементарна и која не могу доћи у сукоб. „Но, иако савремена политичка стварност многих земаља указује на фактичку компатибилност либерализма и демократије далеко од тога да је посреди један непроблематичан или чак идиличан однос између ове две политичке традиције и два веома важна појма политичке теорије.“[1)]

У овом раду разматра се однос између либерализма и демократије кроз анализу њихових међусобних сличности и разлика. На основу тих анализа показује се да либерализам и демократија, као што могу ићи заједно, могу доспети и у међусобни сукоб.

СЛИЧНОСТИ ИЗМЕЂУ ЛИБЕРАЛИЗМА И ДЕМОКРАТИЈЕ

Либерализам и демократија су учења која дају одговоре на различите проблеме. Либерализам представља теорију граница државне власти, док је демократија повезана са питањем ко треба да влада и помоћу којих процедура. Дакле, демократија је примарно политички систем, док се либерализам рађа као политичка доктрина, да би се касније развио и у економску доктрину. Што се тиче времена у коме се јављају, демократија је као облик владавине античка, а либерализам модеран. Питање које се намеће у разматрању односа нормативних појмова либерализма и демократије јесте: шта је заједничко за ова два учења? За разлику од осталих учења либерализам и демократија полазе од тезе да су људи по природи слободни, једнаки и суверени.

Када се у овом контексту говори о једнакости, не мисли се на све врсте једнакости. Једнакост људи се састоји у једнаком праву које сваки човек има на своју природну слободу. Ова једнакост подразумева да нико по природи нема право да подвргне другог својој вољи или власти. Из тога следи да нико не може бити подвргнут власти другог без сопственог пристанка. Дакле, људи су једнаки у погледу јурисдикције или преваге једног над другим. Суштинска једнакост људи значи да сва људска бића поседују суштинску вредност, односно да ниједан појединац није супериоран у односу на другог.

1) Александар Новаковић, „ Либерализам и демократија”, *Српска политичка мисао,* бр. 04/2009, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 118.

ИНДИВИДУАЛИЗАМ VS ОРГАНИЦИЗАМ

Либерализам и демократија имају заједничку полазну тачку – индивидуума, односно оба ова учења су утемељена у индивидуалистичком поимању друштва и државе. И либерални и демократски индивидуализам настали су у борби против различитих облика органицизма.

Уопште, читава историја политичке мисли обележена је сукобом између органицизма, односно холизма и индивидуализма, односно атомизма. Органицистичка концепција је била преовлађујућа у античком и средњевековном добу, док се за индивидуализам може рећи да је модеран. Теорија модерне државе има своје изворе у индивидуализму. Филозофска концепција на којој почива модерни свет јесте управо индивидуалистичко учење, односно индивидуалистичко поимање друштва.

По органицистичкој концепцији држава настаје по природи. Она се сматра тоталитетом који претходи својим деловима и који је њима надређен. Према органицистичком поимању друштва целина је важнија од делова, тако да је вредност заједнице изнад вредности појединца. Традиционална органицистичка становишта о друштву, за разлику од индивидуалистичких, истичу хармонију као циљ развоја заједнице, чак и ако је за њено постизање неопходна принуда. Органицистичка концепција, за разлику од индивидуалистичке, не допушта никакво подручје делања појединца које би било независно од целине, као ни апстраховање појединачног интереса од целине јавног интереса. Дакле, ова концепција, насупрот индивидуалистичкој идеји, не признаје разлику између приватне и јавне сфере.

Модерна теорија друштвеног уговора представља прекретницу у историји политичке мисли којом је доминирала органицистичка идеја. Она је настала обарањем холистичког учења, преокренувши однос између појединца и друштва. Друштво се више није посматрало као природна чињеница која постоји независно од воље појединаца, већ као вештачка творевина коју су индивидуе створиле да би обезбедиле остварење својих права и интереса.

Постоји тесна веза између теорије друштвеног уговора и учења о природним правима човека. Идеја да је вршење власти легитимно једино уколико је утемељено на пристанку оних који су јој подвргнути (а то је идеја друштвеног уговора), проистиче из

постулата да појединац има права која претходе установи власти и да се примарна функција власти састоји управо у остваривању ових права. Оно што повезује учење о правима човека и теорију друштвеног уговора јесте њихово заједничко индивидуалистичко поимање друштва.

Дакле, уговор којим је настала држава је могућ, према теорији природног права, на основу закона природе који сваком појединцу даје одређена права. Та права се могу уживати једино у контексту слободне и уређене форме коегзистенције која је обезбеђена добровољном сагласношћу.

Овај преокрет (односно замена органицистичког учења индивидуалистичким) има пресудан утицај на рађање модерне либералне и демократске мисли - и либерализам и демократија су настали из индивидуалистичког поимања друштва и државе.

Насупрот органицистичком учењу по коме држава настаје по природи, према индивидуалистичком учењу сваки облик друштва, посебно политичко друштво, представља вештачки производ воље појединаца. Према том схватању посебна индивидуа са својим правима и интересима се појављује као оно прво, што претходи успостављању друштва. Дакле, индивидуалистичко учење полази од хипотезе сувереног појединца, који у договору са другим сувереним појединцима ствара политичко друштво.

Могло би се рећи да је Хобс творац теорије индивидуализма. Он полази од природног стања у коме постоје само појединци, једни од других одвојени својим међусобно супротстављеним интересима. Они заједничким пристанком ступају у политичко друштво. Држава тако представља производ заједничког споразума појединаца. Према индивидуалистичком учењу, насупрот органицистичком, држава је дакле само скуп појединаца.

Иако и либерализам и демократија полазе од појединца, на различит начин постављају однос појединца према друштву. Либерализам се врти око индивидуе, а демократија око друштва. Либерализам одваја индивидуума од органског тела заједнице и баца га у опасан свет борбе за опстанак. Демократија придружује овог појединца другим појединцима сличним њему, да би путем вештачког савеза тих појединаца друштво било саздано не више као органска целина, већ као удружење слободних индивидуа.

Либерализам брани и прокламује индивидуализам, слободу насупрот држави и у духовној и у економској сфери; демократија мири појединца и друштво, постављајући друштво као производ заједничког споразума појединаца. Она тежи социјалној интеграцији. Либерализам истиче способност појединца за самостварање, његову способност да развија властите потенцијале у условима максималне слободе у односу на сва спољашња и силом наметнута ограничења.

Демократија придаје највећу важност способности појединца да превлада изолацију развијајући различите процедуре које омогућују увођење нетиранске заједничке власти. „Од два типа појединца, либерализам је заинтересован за онај који је окренут према 'унутра', а демократија за онај који је окренут 'споља' "[2)]

Ниједна индивидуалистичка концепција, свакако, не пренебрегава чињеницу да је човек друштвено биће и да не може живети изоловано.

АРИСТОТЕЛОВСКА ИЛИ ХОБСОВСКА ВИЗИЈА ЉУДСКЕ ПРИРОДЕ?

Упоредо са инверзијом традиционалног, органицистичког становишта о односу између појединца и државе дошло је и до промене улоге државе: она више није била циљ по себи, већ постаје средство у служби грађана. Још једна заједничка црта либерализма и демократије, насупрот многим другим уређењима, је управо начело да држава постоји ради грађана, а не обрнуто: да поданици постоје ради државе. Ово начело је први пут истакнуто у Америчкој и Француској револуцији; у име њега срушене су старе установе које су служиле искључиво интересима властодржаца.

Либерализам државу посматра као зло, али као нужно зло, чија је једина вредност у томе што спречава још веће зло. Држава, дакле, нема вредност по себи, него искључиво инструменталну вредност. Она не доприноси никаквом позитивном добру: њена улога није да прописује, него да штити права и слободе појединца.

Дакле, држава је производ воље појединаца: индивидуе ступају у политичку заједницу да би остварили своја права и интересе. Овакво схватање државе имплицира и одређено поимање људске

2) Норберто Бобио, *Либерализам и демократија,* Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995, стр. 69.

природе. Индивидуалистичко учење подразумева хобсовску визију људске природе насупрот аристотеловској. Аристотел човека дефинише као политичко, односно државотворно биће (zoon politikon). За старе Грке човек је био грађанин. То није био само један аспект човековог живота већ је чинило његову суштину. Норберто Бобио сматра да је поимање човека као политичког бића прилично благонаклоно: човек се руководи властитим интересима, како на економском, тако и на политичком тржишту.[3] Човек јесте друштвено биће, али је и егоистичко; појединци имају међусобно супротстављене страсти и интересе.

Можда човек не може да носи бреме које му додељују разне антрополошке теорије. Можда би се могло рећи да разни социјални инжењери са својим друштвеним пројектима желе да направе новог човека преувеличавајући људске способности; да је општи недостатак интереса за интензивну политичку активност „факат људске природе". Можда обичан човек нема ни способности, а ни жељу да учествује у свакодневним политичким пословима. А можда то и не би дало жељене резултате. Из овога се може закључити да могућности конституисања политичког система имају своје границе. Отуда циљ политичке елите у демократији није да организује друштво за остварење неког пројектованог идеала, већ да омогући грађанима да бирају своје представнике који ће се бавити политичким пословима.

СУКОБ ЛИБЕРАЛИЗМА И ДЕМОКРАТИЈЕ

До сукоба између либерализма и демократије може доћи зато што постоји могућност да слобода, која представља врховну вредност за либерализам, буде угрожена у демократији. Унутрашње могућности демократије нису само могућности слободе, већ и могућности деспотизма. Токвил је сматрао да слобода није унапред загарантована у демократији. Може се рећи да је слобода ван интерне логике демократског појма.[4]

Демократска револуција повезује слободу са једнакошћу, али оставља могућност њиховог разилажења. Односно, тежња ка једнакости у демократији спојива је са неслободом као и са слободом; развој једнакости не значи и могућност укидања неслободе.

3) Норберто Бобио, *Будућност демократије,* „Филип Вишњић", Београд, 1990, стр. 8.

4) Ђовани Сартори, *Демократија – шта је то?,* ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 226.

Дакле, постоје две опасности по демократију. Једна је: укидање самих демократских институција. А друга: угрожавање слободе и настајање новог лика деспотизма управо у крилу самих демократских институција. Зато је овај други начин, не тако директног и отвореног угрожавања слободе, теже видљив и људи су га мање свесни. Он представља суптилно и тешко ухватљиво гажење слободе. Овако Токвил закључује о демократији: „Данашње нације не могу избећи да у њима завлада друштвена једнакост, али од њих зависи да ли ће их та једнакост довести у ропство или у слободу“.[5)]

РАЗЛИЧИТЕ КОНЦЕПЦИЈЕ ЈЕДНАКОСТИ И СЛОБОДЕ

У основи потенцијалног сукоба између либерализма и демократије леже различите концепције једнакости и слободе. Управо ови појмови, појмови једнакости и слободе, представљају најконтроверзније појмове када се ради о односу између либерализма и демократије.

У основи сукоба између либерала, с њиховим захтевима да држава треба да влада што је могуће мање, и демократа, са њиховим захтевима да се државна власт мора, што је могуће више, ослањати на грађане, лежи сукоб између различитих концепција слободе. Демократски концепт слободе је позитивна слобода, док је либерално схватање слободе негативна слобода. Демократска слобода је политичка аутономија, док је либерална слобода – слобода од државе, дакле индивидуалистички схваћена слобода. Слобода као аутономија и слобода од државе су хетерогене слободе. Оне представљају одговоре на два логички различита питања. Демократија одговара на питање „Ко влада?“, док је либерално учење одговор на питање „Које су границе власти?“

У каквом су односу ове две врсте слободе? Негативна слобода је услов позитивне слободе. Негативна слобода је слобода појединца од уплитања државе. Свако, па и најмање уобичајено, тумачење речи „слобода“ мора да обухвати минимум негативне слободе. Зар слобода није пре свега слобода од ограничења и принуде других? Зар она не значи најпре одсуство спољних препрека? У било којој цивилизацији одсуство било какве слободе од државе јесте сигуран знак деспотизма.

5) Алексис де Токвил, *О демократији у Америци,* Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2002, стр. 647.

Негативна слобода је спољна слобода, слобода да се делује. Слободни смо у овом смислу уколико нисмо подвргнути арбитрарној вољи другог човека. Негативна слобода се примењује на однос између грађана и државе. Она одбија арбитрарну и апсолутну власт и бори се против злоупотребе власти.

Позитивна слобода је слобода учествовања. Да бисмо учествовали у нечему потребно је да претходно не будемо под принудом - *слобода од* је услов *слободе да*. Не може се прескочити слобода у негативном смислу, јер се иначе долази до слободе у позитивном смислу. Аутономија је светиња, али она није слобода од угњетавања. Негативна слобода, дакле, мора претходити свим слободама у позитиву.

Неки сматрају да су данас услови слободе измењени; да ми данас више нисмо у стању да уживамо слободу старих која се састојала у њиховом непрекидном и активном учешћу у колективној власти. Да је данашња слобода највећим делом – индивидуална слобода, слобода од државе. Могло би се чак рећи да постоји напетост између „слободе старих“ и „слободе модерних“, уколико се „слобода старих“ схвати као народни суверенитет, а „слобода модерних“ поистовети са људским правима.

Питање око ког се још увек води спор је: у чему људи треба да буду једнаки да би били слободни, а у чему морају да остану различити да би ту слободу очували? Односно, у чему људи треба да буду једнаки, а у чему да остану неједнаки?

Либерално и демократско учење (или бар учење демократске левице) различито одговарају на ово питање. Либерализам захтева само једну форму једнакости: једнакост у слободи. Она се манифестује као правна једнакост. Демократија (или бар демократска левица и радикалне демократе) се тиме не задовољава: она тежи и одређеном степену економске једнакости. Дакле, економска једнакост је та око које се либерално и демократско учење разилазе.

ТИРАНИЈА ВЕЋИНЕ ИЛИ СУКОБ ПОЗИТИВНЕ И НЕГАТИВНЕ СЛОБОДЕ

Постоји могућност да демократија угрози индивидуалну слободу, односно да позитивна слобода угрози негативну слободу. То показује да индивидуална слобода није нужно повезана са самоуправом.

Прво питање које се намеће у вези са односом између слободе и демократије као одређеног, специфичног политичког поретка јесте: какав је уопште однос између слободе и политичког поретка као таквог? Само постојање државе, каквог год да је она уређења, представља извесно ограничење индивидуалне слободе. Супротност између појединца и државног ауторитета неминовна је и својствена сваком политичком поретку. Овако постављен однос између слободе и политичке заједнице превасходно је појава новог доба.

Иако држава ограничава слободу појединца, тешко је оспорити њену нужност. Она је, у крајњој линији, средство за употребу принуде да би се спречила још већа принуда. Дакле, одговор на питање односа између слободе појединца и државног ауторитета гласи – једнако су потребне и слобода и власт, тако да и једна и друга буду ограничаване и усмераване – власт слободом и слобода влашћу.

Иако је демократија, по дефиницији, владавина народа над самим собом, то ипак не значи да сваки појединац сам собом управља. Демократска самоуправа није владавина сваког над самим собом; онај ко влада није нужно онај исти народ којим се влада.

Зато је чак и у демократији присутан извесни антагонизам између појединца и државе. У демократији се ова супротност изражава како у односу између појединца и политичке заједнице, коју легитимно представља већина, тако и у односу између мањине и већине. „Нарочито је значајан однос између појединца и политичке заједнице, који је извор сталне унутрашње напетости и тешко решиве противречности коју демократија у себи крије.“[6)]

И демократија, дакле, представља извесно ограничавање индивидуалне слободе. Али, поред овог елементарног и неизбежног ограничавања, она у себи крије још многе опасности по слободу. Штавише, показаће се да су те опасности иманентне самој демократији и да их она као могућности садржи у себи. Једну такву опасност по слободу својствену самој демократији представља опасност од тираније већине, како политичке, тако и друштвене. Могућност тираније већине представља само крајњи облик испољавања оне трајне супротности која је својствена сваком политич-

6) Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе*, Институт за филозофију и друштвену теорију „Филип Вишњић“, Београд, 1995, стр. 21

ком поретку, супротности између појединца и државног ауторитета.

„Свака апсолутна сувереност тражи свог тиранина“

Како уопште долази до тираније већине у демократском поретку? Демократија се одређује као владавина народа над самим собом. Ако народ сам собом управља, претпоставља се да онда нема опасности, чак ни могућности, да он сам себе подвргне тиранији. Да нема потребе да народ буде заштићен од своје сопствене воље. Испоставиће се, међутим, да ствари стоје тако посматране искључиво теоријски. Главни разлог за то је што је демократија, теоријски посматрана као владавина свих, у пракси само владавина већине.

Како ова владавина већине може угрозити слободу у демократији? Тако што већина, која нужно влада у демократији, може тлачити мањину. Као што појединац који влада може тлачити цео народ, тако и један део народа може тлачити његов други део. Као што је могућа тиранија једног човека, тако је могућа и тиранија мноштва.

О овој појави говорио је Токвил: „Јер, шта је већина, узето скупно, ако не исто што и појединац који има схватања, а најчешће и интересе супротне другом појединцу кога зовемо мањином. Па ако признајете да човек који располаже свемоћи може њу злоупотребити против својих противника, зашто не признајете то исто и за већину? Тиме што су се окупили, јесу ли људи променили своју нарав? Власт да се све чини, коју ускраћујем сваком поједином међу својим ближњим, нећу никад признати ни множини“.[7)]

Кад год је друштво растављено на делове који имају супротстављене интересе, постоји могућност да дође до тираније једног дела друштва над другим, односно до тираније већине над мањином. Већина може да злоупотреби своју власт тако што ће потпуно занемарити интересе мањине или чак угрозити њена основна права и слободе. Власт већине, која је суштинска за демократију, тако може да се претвори у тиранију већине.

Разлог овог могућег изврггавања власти већине у тиранију већине лежи у чињеници да воља већине није нужно умна и морална.

7) Алексис де Токвил, *О демократији у Америци*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2002, стр. 218.

Она може бити само пука сагласност бројне већине о нечему, а не и праведна одлука која се тиче целе заједнице. Воља већине представља основни темељ демократије. Али се одмах намеће питање: да ли већи број гласова увек значи и већу вредност са становишта умности и моралности, тј. да ли већи квантитет истовремено значи и већи квалитет? Одговор на ово питање је одречан.

Из овога следи да „чиста демократија", демократија која није либерална, односно уставна, може лако да постане апсолутна: претпоставка о „демократском апсолутизму" је могућа. Демократска легитимизација ограничава власт све док је у супротности са аутократском влашћу. Али, када је непријатељ једном побеђен, народни суверенитет може да поприми свакојаке атрибуте: он, као чинилац који ограничава власт, све док је супротстављен аутократској власти, претвара се у неограничену власт када више нема контравласти против које се борио. Дакле, чињеница да нека држава има демократску легитимизацију не значи сама по себи да је искључена могућност да таква власт буде апсолутна.

У демократском поретку, дакле, постоји могућност да дође до напетости између народног суверенитета и људских права. То је у ствари сукоб између демократије и либерализма. Јер, оно што чини суштину демократије јесте управо народни суверенитет, док је индивидуална слобода појединца неприкосновена за либерализам; зато за либерализам људска права имају примат у односу на народну вољу.

Постоје многи историјски примери који илуструју ову напетост између либерализма и демократије. Пре свега, ту је пример Француске револуције, која је, иако инспирисана либералним идејама, у свом каснијем току довела до изневеравања либералних идеала. „Француска револуција, нарочито у својој најкрвавијој и најрадикалнијој фази (фаза Терора 1793-1794), на најдрастичнији начин је документовала шта се може десити када се идеологија једнакости спроведе до својих крајности... Доследно спровођена путем гласања већине у Конвенту, политика револуционарне демократије оправдавала је и спроводила политику терора показујући шта тиранија већине de facto значи."[8)]

Сукоб између либерализма и демократије је у ствари сукоб између идеје ограничене и идеје неограничене власти; односно,

8) Александар Новаковић, „Либерализам и демократија", *Српска политичка мисао,* бр. 04/2009, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 122.

између идеје ограниченог и контролисаног суверенитета и идеје апсолутног суверенитета. Суштину демократије чини апсолутни суверенитет већине. Либерализам се бори против сваке власти која је неограничена и неконтролисана, па била она и власт већине, јер таква власт представља претњу слободи.

Постоји иманентна склоност да се власт злоупотреби, те уколико она није ограничена и контролисана, отворена су врата политичкој репресији. „Свака апсолутна супереност тражи свог тиранина.“[9] Зато прави политички проблем није толико у томе ко држи власт, колико у начину контролисања и ограничавања власти. О власти не треба судити, у вези са питањем да ли је она добра или лоша, по томе да ли је она у рукама појединца, мањине или већине, већ по томе колико много, односно колико мало је њој допуштено да чини.

Токвил је био један од највећих поборника ограничења власти: „Свемоћ ми се чини сама по себи лошом и опасном. Располагање њоме чини ми се изнад људских снага, ма колике оне биле. Не постоји, дакле, овоземаљска власт, толико вредна поштовања или са толико признатим светим правом, којој бих допустио да делује без контроле и да господари без препрека. Кад, дакле, видим да се право и могућност да се све чини признаје било којој сили, звала се она народ или краљ, демократија или аристократија, деловала она у монархији или републици, кажем: ту је клица тираније, и идем да живим под другим законима.“ [10]

„Човек је слабо биће које никада не одолева искушењу. А политичар је, када се препусти искушењу, најслабији човек.“[11] Дакле, неограничена власт превазилази људску врлину и представља превелики терет за човека. Бенжамен Констан је писао: „Није неправедна рука, већ претешко оружје – неке тежине су превелике за људске руке“[12]

Монтескје се залагао за поделу власти (која представља средство за ограничење и контролу власти) управо зато што је „вечито искуство да је сваки човек који има власт склон да је злоупотреби;

9) *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 622.

10) Алексис де Токвил, *О демократији у Америци*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2002, стр. 219.

11) Ђовани Сартори, *Демократија - шта је то?* ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 306.

12) Исаија Берлин, *Четири огледа о слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1992, стр. 250.

он у својој власти иде све дотле док не дође до граница.“[13] Зато се неограничена власт у било чијим рукама може назвати дефиницијом тиранije.

Људи обично протестују против одређених владара које сматрају тлачитељима, док је прави узрок угњетавања сама чињеница гомилања власти у истим рукама. Јер, слободу угрожава постојање апсолутне власти као такве. „Демократија може да разоружа владајућу олигархију, повлашћеног појединца или групу појединаца, а да при том и даље тлачи појединце једнако сурово као и претходни владари“[14] Нема разлике између те (тиранije већине) и других врста тиранije.

ПОДЕЛА ВЛАСТИ И ВЛАДАВИНА ПРАВА КАО СРЕДСТВО СПРЕЧАВАЊА ТИРАНИЈЕ ВЕЋИНЕ

„Ако демократије могу да ограниче слободу (барем у оном смислу који су либерали придавали тој речи), а да због тога не престану да буду демократије, шта би стварно ослободило друштво?“[15] Како заштитити права мањине, не доводећи у питање власт већине? Односно, како заштитити мањину од већине која је своју власт стекла демократским путем? Како умањити природну снагу већине?.

Решење овог проблема подразумева увођење елемената либерализма, односно увођење владавине права и поделе власти које представљају његове најважније тековине, служећи као средства помоћу којих се власт ограничава и контролише.

Ово показује, када се ради о представничкој демократији, да демократска контрола власти, односно контрола одоздо која је посредна, није довољна гаранција против злоупотребе власти. Монтескје није имао много поверења у демократско ограничавање власти, ограничавање од стране оних којима се влада, већ је био уверен да само власт може да ограничи власт. Зато се залагао за поделу власти у којој је видео кључно средство против злоупотребе власти, односно против њеног нелегитимног вршења. Да би

13) Коста Чавошки, *Могућности слободе у демократији*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, 1981, стр. 186.

14) Исаија Берлин, *Четири огледа о слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1992, стр. 251.

15) Ibid., стр. 252.

открио организацију државне власти која једино омогућава политичку слободу, Монтескје је уздрмао једно битно својство суверености дотадашње власти - њену недељивост.

Како, дакле, подела власти и владавина права решавају проблем тираније већине? Народ углавном непосредно бира своје представнике, тако да је утицај воље већине највише изражен у раду законодавног тела. Законодавно тело проистиче из народа и верно одражава његову вољу. Већини је тако омогућено да преко закона намеће своју вољу пораженој мањини.

Зато се подела власти, као средство спречавања тиранije већине, првенствено односи на законодавну власт. Власт већине, оличену у законодавном телу, треба умањити и ограничити помоћу извршне и судске власти. То ће се постићи тако што ће уставни суд контролисати уставност закона које доноси законодавно тело. Сви закони које оно донесе морају бити у складу са словом и духом устава, а уколико то нису, уставни суд има право да их поништи. Уставни суд поставља границе законодавној власти позивајући се на устав.

Устав је тај који прописује основна права и слободе појединца, што га чини гарантом неповредивости индивидуе. Помоћу устава, који ограничава и контролише законодавну власт, права појединца заштићена су против државе, већине и закона. Дакле, начело поделе власти имплицира схватање да се апсолутном не може сматрати никаква моћ, већ само права.

Идеја поделе власти је спречавање стварања неограничене власти. Тако ни демократија не треба да буде неограничена. Већина не треба да има право да све чини, па ипак воља већине треба да влада. Дакле, одговор на једно од кључних питања демократије, питања односа већине и мањине, јесте – ограничени (умерени) већински принцип, уместо апсолутног, односно неограниченог. Већина одлучује у демократији, али у одређеним границама: поштујући права и слободе мањина.

То је одговор на питање како ограничити власт онога ко има сва права да је врши. Он није дат у оквиру етимолошке демократије. Народ утолико врши власт „у одређеним границама“, уколико су у игри елементи потпуно страни народној вољи. „Подела власти и владавина права нису сасвим у складу са неограниченом владавином већине и представљају извесно умеравање демократије

на начин који се не може поистоветити са њеним изворним значењем.“[16)]

ЕГАЛИТАРИЗАМ ИЛИ LAISSEZ- FAIRE („НЕКА ИДЕ“)?

Многи су посматрали однос између либерализма и демократије као однос између слободе и једнакости. Можда би се могло рећи да слобода и једнакост означавају демаркациону линију између либерализма и демократије. Овде је демократија поистовећена са једнакошћу. Тако схваћена демократија је демократија која тежи одређеном степену економског изједначавања, односно демократија која је инспирисана егалитаристичким идеалом. „Проблем односа између слободе и демократије тако се преображава у тежак проблем односа између слободе и једнакости, који претпоставља да можемо понудити недвосмислене одговоре на питања: Какав тип слободе? Какав тип једнакости?“[17)]

Могло би се рећи да демократија неизбежно доспева до дистрибуције и редистрибуције богатства.[18)] Демократија тежи благостању, егализацији и социјалној кохезији. Њу такође карактерише солидарност међу грађанима. Насупрот томе, либерализам успоставља ограничену државу, контролу власти и слободу грађанина од државе, али не расподељује добра и не тежи благостању. Тако настаје сукоб између либерализма и демократске левице. Могло би се рећи да либерал даје приоритет демократији у политичком смислу, док демократа (радикални демократа) даје приоритет демократији у социјалном и економском смислу.

Демократија која је супротстављена либерализму је демократија у којој се, поред захтева за корективном правдом (а то је правда коју либерализам признаје), јавља и захтев за дистрибутивном правдом. У којој поред политичке и правне једнакости, постоји и тежња за одређеним степеном економске једнакости.

Постоји схватање по коме би одређени степен економске једнакости допринео политичкој једнакости: у смислу да је политичка једнакост без економске једнакости само формална, а не и фактичка, односно стварна. Ово схватање је оправдано, али се одмах на-

16) Коста Чавошки, *Могућности слободе у демократији*, Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, 1981, стр. 183.

17) Норберто Бобио, *Либерализам и демократија,* Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995, стр. 56.

18) Ђовани Сартори, *Демократија – шта је то?,* ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 250.

мање питање да ли они који су наклоњени социјалној и економској правди уочавају опасности које прате њено наметање. Можда би цена била превисока; можда би зарад веће политичке једнакости била изгубљена слобода од државе.

Либерализам се залаже за само једну форму једнакости: за једнакост у праву на слободу. Тиме је имплицирано либерално схватање о суштинској једнакости свих људи: о једнакости у слободи. Дакле, једнака слобода, односно: слобода за све. Слобода, уосталом, јесте једнака слобода, јер ако није једнака за све онда то није слобода. Једнакост у слободи значи да сваки појединац може уживати онолико слободе колико је то спојиво са слободом других, односно да је слобода свакога ограничена на услов њене сагласности са слободом свих других.

Овај облик једнакости је нашао свој израз у темељним начелима једнакости пред законом и једнакости у правима. Ова начела су прокламована у Декларацији о правима човека и грађанина из 1789. године: „Људи се рађају и остају слободни и једнаки у својим правима“[19] Начело једнакости пред законом значи да је закон једнак за све, односно да он треба да се примењује непристрасно. Тиме су укинути закони који се односе на посебне сталеже, а самим тим и свака претходна дискриминација класног друштва. Ово начело, дакле, имплицира одбацивање старог сталешког и класног друштва у име другачијег поимања друштва, у име атомистичког и индивидуалистичког поимања друштва.

Демократска левица се, поред политичке и правне, залаже и за одређени степен економске једнакости. Да би се постигла економска једнакост (или њен одређени степен) потребно је изједначити исходе (или бар делимично изједначити). Изједначити у исходу значи дистрибуирати и редистрибуирати богатство. Ко то ради? То може да ради само држава. Али, каква држава и којим средствима? У сваком случају не минимална, односно „слаба“ држава за коју се залаже либерализам.

Дакле, демократска левица и либерализам се сукобљавају око питања граница функција државе. Либерално учење прихвата демократију као метод, односно као скуп правила игре, а не и као уређење које тежи да наметне економску једнакост (у одређеном степену). Оно се противи сваком егалитету који је наметнут одо-

19) Норберто Бобио, *Либерализам и демократија,* Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995, стр. 57.

зго; зато што се противи идеји интервенција одозго, односно државних интервенција.

Либерална демократија одбија државну планску економију не зато што се капиталистичко-буржујска демократија рађа да би бранила приватно власништво, већ зато што свака концентрација власти, посебно све политичке власти заједно са свом економском влашћу, ствара тлачитељску власт против које индивидуа нема могућност одбране. Државна економија подразумева планера, односно један суверени и надређени ум. Ако држава треба да буде „видљива рука“, односно планер у систему командне економије, онда се од планера очекује не само да никада не погреши, већ и да буде „некорумпирани анђео“. Ако планер није анђео и ако је корумпиран, онда је то оптимални систем у ком планер може злоупотребити своју власт.

Али, да би се стварно окренуо лист треба схватити да све зависи од тога да треба начинити једнаким – једнако подвргнутим једнаким законима – оне који изједначавају. А како изједначити онога ко изједначава је проблем политичке слободе (и уставне инжењерије), а никако проблем материјалне једнакости.

„Али, ако је држава свемоћна и извлачи се из контроле, није уопште сигурно да ће то бити ослободилачка, праведна и добротворна држава, већ напротив, врло је вероватно да она неће бити таква. Ако егалитарни програм треба да држави да моћ да прегази слободу од државе, онда у том случају не гарантује ни (егалитарни) исход који обећава. То је јасно потврђено од стране државе која је изричито била усмерена – у намерама – да 'ослободи уједначавајући': од комунистичке државе“.[20] Тачно је да једнаки исходи захтевају неједнаке третмане. Али, исто тако је тачно и да неједнаки третмани могу да доведу и до неједнаких исхода.

Дакле, под претпоставком да је економска, односно материјална једнакост пожељна (или бар њен одређен степен) поставља се питање како да се она постигне, а да се избегне споран патернализам, или, још горе, јавна политика која манипулише у своју корист, пошто мере социјалне и економске политике доносе и спроводе државни челници.

Дакле, уколико се захтев за право на слободу и на једнакост (захтеви међусобно супротстављених laissez-faire и егалитари-

20) Ђовани Сартори, *Демократија-шта је то?* ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 219.

стичког учења) прошири и на економску сферу, слобода и једнакост постају међусобно супротстављене вредности. У том случају ни једна од њих не може да се у потпуности оствари, а да то не буде на штету друге: либерално laissez-faire друштво је неизбежно неегалитаристичко, а егалитаристичко је неизбежно нелиберално.

Либерализам и егалитаризам се темеље на различитим концепцијама човека и друштва. Либерална концепција је индивидуалистичка, конфликтуална и плуралистичка, док је егалитаристичка тотализујућа, хармонична и монистичка.

Ниједна модерна држава није минимална; свака врши одређену дистрибуцију и редистрибуцију богатства. Либерална демократија, као уређење које у себи спаја две различите политичке идеологије, настоји да помири слободу са једнакошћу. Ако то помирење не успе, долази се до дилеме између слободе и једнакости. Зато је потребно балансирање између компонентних делова либералне демократије, односно стално уравнотежавање између слободе и једнакости. Либерална демократија, као друштвено-политичко уређење које садржи две веома важне политичке традиције, почива на ова два принципа и захтева оба.

Visnja Stancic

LIBERALISM AND DEMOCRACY: SIMILARITIES AND DIFFERENCES

Summary

In this work author analyzed relationship between liberalism and democracy, political ideologies that represent two components of intriguing conception and praxis of liberal democracy. Relationship between liberalism and democracy is researched through analysis of their similarities and differences. First author points out links between these two socio-political orders and after that their differences, that are basis for their potential clash. The purpose of this work is to underline the possibility of confrontation between liberalism and democracy; this conclusion is based on theoretical research of their normative conceptions. Consequently, in this article author problematised relationship between liberalism and democracy through illustration of constitutive elements of these theories.

Key words: liberalism, democracy, freedom, equality, rule of law, separation of power, human rights, tiranny by majority

ЛИТЕРАТУРА

- Џон Стјуарт Мил, *О слободи,* „Филип Вишњић" , Београд, 1988.
- Џон Стјуарт Мил, *Разматрања о представничкој влади,* Информатор, Загреб, 1989.
- Алексис де Токвил, *О демократији у Америци,* Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2002.
- Ђовани Сартори, *Демократија - шта је то?,* ЦИД, Подгорица, 2001.
- Норберто Бобио, *Либерализам и демократија,* Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995.
- Норберто Бобио, *Будућност демократије,* „Филип Вишњић" , Београд, 1990.
- Коста Чавошки, *Могућности слободе у демократији,* Истраживачко-издавачки центар ССО Србије, 1981.
- Коста Чавошки, „Проблем слободе у демократији", у: *Филозофске студије*, стр. 3-69, 1973.
- Коста Чавошки, *Устав као јемство слободе,* Институт за филозофију и друштвену теорију, „Филип Вишњић" , Београд, 1995.
- Исаија Берлин, Четири огледа о слободи, „Филип Вишњић", Београд, 1992.
- Јирген Хабермас, *Постнационална констелација,* Откровење, Београд, 2002.
- Роберт Дал, *Демократија и њени критичари,* ЦИД, Подгорица, 1999.
- Роберт Дал, *Увод у економску демократију,* Савремена администрација, Београд, 1993.
- Дејвид Хелд, *Демократија и глобални поредак,* „Филип Вишњић", Београд, 1997.
- Џон Пламенац, *Демократија и илузија,* ЦИД; Побједа, Подгорица, 2006.
- Џон Ролс, *Политички либерализам,* „Филип Вишњић", Београд, 1998.
- Френк Канингам, *Теорије демократије,* „Филип Вишњић", Београд, 2003.
- Вучина Васовић, *Савремене демократије,* Службени гласник, Београд, 2006.
- *Енциклопедија политичке културе,* Савремена администрација, Београд, 1993.
- Милан Матић, *Либерализам, популизам и демократија*, Институт за политичке студије, Београд, 2005.
- Александар Новаковић „Либерализам и демократија", *Српска политичка мисао,* бр. 04/2009, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Срђан Перишић, „Либерализам VS демократија: ограничавање политичке демократије – искорак ка изградњи глобалног нихилистич-

ког друштва", *Српска политичка мисао*, бр. 03/2009, Институт за политичке студије, Београд, 2009.

Abstract

Today, liberal democracy is the most dominant model of democratic political order and being such it deserves special attention. Therefore, in this work author analizes and compares normative notions of liberalism and democracy. Individualistic conception of society, opposite to the organisistic one, is idea that is common for these two theories. On the basis of theoretical enquiry author concludes that conceptions of freedom and equality are the most relevant for the analysis of the relationship between liberalism and democracy. Theories of liberalism and democracy implicate diverse conceptions of freedom and equality. Consequently, liberal and democratic socio-political orders are not necessarily compatible and complementary; liberal principles may harm democratic, as well as democratic may harm the liberal ones. The author wanted to underline that relationship between liberalism and democracy is not so simple and single-minded; moreover, it is controversial and dialectical. So, author wants to point out that constant balancing between liberal and democratic principles is imperative for liberal democracy.

Овај рад је примљен 23. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

АКТУЕЛНО

305

Момчило Суботић

САВРЕМЕНИ ХРВАТСКО-СРПСКИ ОДНОСИ:
тужба и противтужба за геноцид

335

Ђорђе Стојановић, Елизабета Ристановић

ТРКА СА ВРЕМЕНОМ: ОДНОС БИОЛОШКОГ
ОРУЖЈА И МЕЂУНАРОДНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

УДК:
327(497.5):327(497.11)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 305-334.

Момчило Суботић
Институт за политичке студије, Београд

САВРЕМЕНИ ХРВАТСКО-СРПСКИ ОДНОСИ: ТУЖБА И ПРОТИВТУЖБА ЗА ГЕНОЦИД

Сажетак

У чланку су анализирани савремени хрватско-српски односи у време и након распада југословенске државе, посматрани у контексту хрватске тужбе против СРЈ/Србије за геноцид над Хрватима, као и „помирљиву“ српску политику према Хрватима и њиховом геноциду над српским народом у току Другог светског рата, за време Павелићеве и НДХ чији је наставак уследио у Туђмановој ХДЗ Хрватској када је од 1990-1995. довршен злочин геноцида и етничког чишћења Срба Крајишника започет 1941. године. У раду ће бити анализирани и хрватско-српски споразум о нормализацији односа, а затим хрватско признање независности Косова и, најзад противтужба Србије за геноцид Хрвата над Србима у Хрватској и Крајини у последњем рату.

Кључне речи: Хрватска, геноцид, Срби - Република Српска Крајина, Србија, Споразум о нормализацији, тужба, хрватско признање независности Косова, противтужба,

* Виши научни сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

О УЗРОЦИМА И ПРИРОДИ ХРВАТСКО-СРПСКОГ СУКОБА У РС КРАЈИНИ И ЊЕГОВИМ ПОСЛЕДИЦАМА

Током „разбираспада“ СФРЈ и Југословенске верзије самоопредељења, став Србије за успостављањем и очувањем РСК је био неспоран.[1)] Такав став заговарале су готово све српске политичке странке (СПС, ДСС, ДС, СРС, СПО). Ове политичке странке доследно су заговарале право на самоопредељење Срба у Крајини и Републици Српској. Ово је био политички став власти у Београду до „Дејтона“. Тај став се заснивао на међународном и југословенском уставном праву. Утемељен на међународним документима почев од Повеље УН па до Завршног акта из Хелсинкија, као и на свим послератним уставима Хрватске: 1947, 1963, 1974. Утемељен је пре свега на конститутивном својству Срба у Хрватској; на чињеници да је Хрватска била двонационална држава – држава Хрвата и Срба, као што је двонационална Белгија – држава Фламанаца и Валонаца, или Чехословачка - држава Чеха и Словака. Можемо ли замислити да су Фламанци на пример побили или протерали Валонце? Каква би била реакција светској јавног мњења? А управо то су учинили Хрвати Србима из Крајине.

Након „Дејтонског споразума“ СПС-ов владајући режим и остале политичке странке, све осим радикала, приклонили су се „новој реалности“ и прихватиле ердутска и дејтонска решења, тј. укидање РСК и у први план ставиле обавезу Србије и СР Југославије на очувању српског националног и културног идентитета у новонасталим државама.[2)]

А „нова реалност“ произашла је почетком августа 1995. из хрватске операције етничког чишћења Срба из Крајине и окупације њихове историјски и правно утемељене државе. Хрватски државни врх је ову геноцидну акцију против Срба назвао „Олуја“. Од „Олује“ до „Дејтона“ уследила је промена политичког става у Србији. Власт у Београду није могла да претпостави да ће то представљати далекосежне геополитичке последице за цео српски народ.

1) Види шире: Момчило Суботић, *Новија српска политичка историја-расправе и чланци*, посебно део: Република Српска Крајина у геополитичком кључу, *ИПС*, Београд, 2006, стр. 179-192.

2) Види шире: Момчило Суботић, «Српска држава у програмима политичких странака у Србији до Дејтонског споразума», *Политичка ревија* 4/2006, *ИПС*, Београд, стр. 809-828; Момчило Суботић, *Српско питање данас*, поглавље Постдејтонско раздобље: Србија и њене политичке странке до НАТО агресије 1999. године, *ИПС*, Београд, 2008, стр. 83-108.

„Господо, истјерајте нам Србе из Хрватске...“[3)]

С друге стране, Хрватска је ликовала, јер је окупацијом Крајине, убијањем и протеривањем њеног становништва успела да – како је усхићено на Книнској тврђави изјавио Туђман - „ успјешним извођењем акције „Олуја“ за свагда ријеши главни проблем хрватске државе“. Овој изјави треба додати још једну Туђманову, готово пословичну изјаву: „Рата не би било да га Хрватска није жељела. Ми смо оцијенили да само ратом можемо изборити самосталност Хрватске. Због тога смо ми водили политичке преговоре, а иза тих преговора смо формирали оружане јединице. Да то нисмо урадили, не бисмо дошли до циља. Значи, рат је било могуће избјећи, али само да смо одустали од својих циљева, тј. од самосталности наше државе“.[4)] Дакле, рат је био услов за стварање самосталне Хрватске, а протеривање Срба услов да се она у авнојским границама, које нису ни историјске ни етничке, увећа. То је суштина хрватске политичке и ратне стратегије. Према интервјуу сликара Еде Муртића ријечком „Новом листу“, Туђман му је пред изборе 1990. године саопштио да је „циљ ХДЗ-а оно што нису направиле усташе и Павелић 1941. године“. За „250.000 Срба рекао је да ће спаковати кофере и одселити, а других 250.000 остати или нестати“.[5)] Позивајући Хрвате у рат Туђман је рекао и ово: „Српско питање у Хрватској биће ријешено тек онда када број Срба сведемо на три одсто у укупном пучанству. Ако дође до рата, ниједном Србину у Хрватској не гарантујем сигурност“.[6)]

Отуда је рат у Хрватској рецидив Павелићеве усташке политике из 1941. године, који је Туђманова Хрватска довела до краја. Овај рад нема претензије да се посебно бави хрватским геноцидом над Србима у НДХ, али без претеривања можемо рећи да је целокупна хрватска политичка мисао и пракса од Старчевића, Кватерника, Франка, Павелића до Туђмана и Месића, да набројимо само оне који то нису скривали, проткана геноцидним елементима према Србима, које су хрватски политичари сматрали „реметилачким фактором“ за успостављање независне хрватске државе.[7)] Неис-

3) Отворено је тражио од војних инструктора САД Гојко Шушак, хрватски министар одбране. Види детаљније у фусноти 12.

4) *Вјесник*, 22. мај 1992, стр. 3.

5) *Novi list*, siječanj, 2000.

6) Говор Фрање Туђмана на Тргу бана Јелачића, 29. 05. 1992.

7) Види шире: Василије Крестић, Срби и Хрвати - узроци сукоба, Чачак, 1997; Момчило Суботић, Идеја о “хрватском државном и историјском праву“ и српски народ у про-

црпна је грађа и литература о злочинима геноцида који је Павелићева Хрватска починила над српским народом током Другог светског рата. Једна од књига о НДХ је и књига Фикрете Јелић-Бутић из седамдесетих година.[8)] У тој књизи само једна страна је посвећена логорима у НДХ. Ауторка се пожалила свом колеги историчару Венцеславу Глишићу, да је једва протурила и ту једну страну. Касније, после победе ХДЗ у Хрватској Фикрета Јелић-Бутић изгорела је у свом стану под загонентним околностима.[9)]

Трагичност српске судбине огледа се у огромним људским материјалним и духовним жртвама српског – крајишког народа. Овде ћемо навести само познате последице геноцида и етничког чишћења, од 1990-1995. године, у РСК и РХ:

1. протерано је до 800.000 Срба из Републике Српске Крајине и Хрватске или 80% од броја који је тамо живео 1990, а стварни број никада нећемо сазнати, јер не постоје обрађени подаци у УН, у Републици Хрватској и Републици Србији.[10)] Генерални секретар УН Бутрос Гали је у извештају Савету безбедности 15. маја 1993. године навео да је из Хрватске, из већих градова - Загреба, Осијека, Сплита, Ријеке - протерано 251.000 Срба,

2. страдало је око 7.000 Срба у ратним окршајима, а 15.000 је рањених[11)],

3. око 2.300 се води као нестало, и не зна им се траг,

4. запаљено је и уништено 1.100 села и заселака у којима су Срби били већина,

шлости и данас, у: *Геноцид у 20. веку на просторима југословенских земаља*, *Зборник радова,* Музеј жртава геноцида, ИСИ, ИНИС, ВИИ, Београд, 2005, стр. 20-30; Василије Крестић, *Геноцидом до велике Хрватске*, Матица српска, Нови Сад, Архив Србије, Београд, 1998.

8) Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941-1945*, Sveučilišna naklada Liber i Školska knjiga, Zagreb, 1977.

9) Венцеслав Глишић, "Реализација хрватског државног и историјског права у другој половини 20. века", у: *Геноцид у 20. веку на просторима југословенских земаља,* Зборник радова*, Годишњак Музеја жртава геноцида,* ИНИС, ИСИ, ВИИ*,* Београд, 2005, стр. 32.

10) О страдању Срба у Хрватској на почетку 1990-их види: Душан Момчиловић, *Нови геноцид над Србима у ХДЗ Хрватској*, АБЦ Глас, Београд, 1993.

11) Види детаљније: Саво Штрбац, "Људски губици на српској страни у рату и после рата на подручју Хрватске и бивше РСК 1990-1998. године", у: *Истина о Републици Српској Крајини,* Зборник радова I, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008, стр. 453-469.

5. према подацима Српске православне цркве, преко 30.000 Срба присилно је преведено у римокатоличку веру, што такође спада у геноцидне радње, јер се ради о принудном премештању из једне групе (вероисповести) у другу,

6. у две војно-полицијске акције хрватске државе - „Бљесак“ и „Олуја“, преко 35.000 стамбених, стамбено-пословних и индустријских објеката је опљачкано, срушено и запаљено,

7. у периоду од 1990-1995. године, на територији под хрватском контролом, минирано је, запаљено и уништено преко 15.000 објеката, станова и кућа,

8. покрадена је, запаљена и уништена сва покретна имовина у кућама, становима, привредним и пољопривредним зградама - намештај, одећа, обућа, кућни прибор, привредне машине, алати, аутомобили, камиони, трактори, комбајни и друга пољопривредна механизација,

9. уништено је 87 православних објеката и 45 парохијалних домова,

10. оштећено је 195 православних цркава и других верских објеката,

11. покрадена је и уништена сва црквена покретна имовина - иконе, уметничке слике из духовног живота, црквене збирке, црквене књиге, књиге о крштеним, венчаним и умрлим лицима,

12. уништено је на десетине школа, апотека, домова културе, ветеринарских и других установа - у којима су, углавном, радили Срби,

13. на стотине хиљада хектара приватног српског земљишта је или зарасло у коров или га обрађују хрватска домаћинства – Србима се не дозвољава да уђу у свој посед,

14. Срби не користе на десетине хиљада хектара шума и шумског земљишта,

15. покрадено је и уништено на десетине музеја, етно поставки и изложби с мотивима из историје српског народа,

16. уништени су меморијални антифашистички комплекси из Другог светског рата,

17. уништена је и запаљена сва приватна документација, слике, сведочанства, лични документи, документи о власништву имовине, документи и знамења предака, итд.

Влада РСК у прогонству процењује да је укупна вредност српске имовине у РСК И РХ, у поседу Срба, исказана кроз вредност покретне и непокретне имовине и имовинских и социјалних права око 30 милијарди евра. Овој суми морамо додати изгубљену добит од имовине и имовинско-социјалних права - која Срби не могу користити или им хрватска држава, разним управним, административним, судским и сличним поступцима, онемогућава, а она се креће око 20 милијарди евра. Укупна свота ратне штете износи око 50 милијарди евра. Поред овога, у ратну штету треба додати претрпљени страх, душевни бол, људску патњу за изгубљеним члановима породице, духовне губитке за изгубљеним вредностима и слично. Ове вредности је тешко материјално исказати и дати им финансијску димензију.

Након успешно завршеног „домовинског“ рата, уз подршку Ватикана[12)], САД[13)] и германског блока држава, спољнополитички приоритет Хрватске био је да легализује на етничком чишћењу и геноциду успостављену хрватску државу. Први корак ка том циљу био је Споразум о нормализацији односа са СР Југославијом.

Треба напоменути да су дипломатски представници РСК више пута од 1993. године, на преговорима пред УН, указивали да је садашња криза последица злочина геноцида који је хрватска држава починила над Србима. Захтевали су да се Хрватска, као правна

12) Римски лист „Manifesto“ је 1999. објавио недемантовану вест да је папа одобрио Хрватској 40 милиона долара, као помоћ у грађанском рату за независност, према: Милорад Екмечић, *Дуго кретање између клања и орања. Историја Срба у Новом веку (1492-1992)*, Завод за уџбенике, Београд, 2008, стр. 559.

13) Тим Маршал, аутор књиге *Игра сенки*, која је 2001. објављена у Београду, у разговору са Марком Лопушином, новинаром „Недељног телеграфа“, 4. децембра 2000, рекао је да је операција „Олуја“ планирана и финансирана из САД, уз употребу модерног оружја које користи ЦИА, истичући да му је то потврдио један пуковник ЦИА: „Олуја“ је у документацији ове агенције оцењена као врло успешна-америчка акција. „Оно што остаје отворено питање јесте колико је учешће САД и фирме МПРИ у непосредном планирању ових операција и да ли су амерички планери и саветодавци заједно са својим „ученицима“ планирали масакр и прогон српског становништва или су се „ученици“отргли контроли и злодела починили на своју руку, настојећи да, по рецепту Анте Павелића, реше српско питање у Хрватској једном за свагда“. О америчком учешћу у једином геноциду у југословенском рату 1991-1995. и највећем етничком чишћењу после Другог светског рата, извршеном над Србима у Крајини, сведочи и следећа реченица: „Господо, истјерајте нам Србе из Хрватске, ми немамо питања око ваших услова“- рекао је Гојко Шушак Карлу Едварду Вуоноу новембра 1994. приликом потписивања уговора са МПРИ. Према: Вељко Ђурић Мишина, Војно учешће Сједињених Америчких Држава у нападу на Републику Српску Крајину, у: *Истина о Републици Српској Крајини*, Зборник радова, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008, стр. 446.

наследница НДХ, осуди за геноцид који је починила над српским народом у Другом светском рату. УН су се браниле, да се не треба оптерећивати прошлошћу, да је позивање на прошлост и довело до нових ратних сукоба и страдања. Било је очигледно да су хтели да помогну Хрватској. Светски медијатори говорили су, као што говоре и данас, да се не треба позивати на прошлост, већ ухватити први воз за евро-атлантске интеграције. Сличне акције предузимали су крајишки представници код власти у Београду, након пада Крајине. Узалуд је било указивање на болну чињеницу, да је њиховим библијским погромом заокружен усташки геноцид из периода НДХ.

СПОРАЗУМ О НОРМАЛИЗАЦИЈИ ОДНОСА ИЗМЕЂУ СРЈ И РХ

Између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске, у периоду од завршетка рата 1995. године - и трагичног егзодуса српског народа до данас, потписано је више билатералних и мултилатералних споразума. Кључни је Споразум о нормализацији односа између две државе, потписан 23. августа 1996. године.

Како се наводи Споразум је потписан у циљу унапређења међусобних односа, поремећених разбијањем СФРЈ и ратних сукоба у Републици Хрватској и БиХ, свеснитрагичних последица , а у интересу одржавања мира и сигурности. У складу с међународним правом, потписнице споразума су изразиле решеност да поштују једна другу као независне, суверене и равноправне државе, у оквиру својих међународно признатих граница. То подразумева да ће међусобно поштовати суверенитет, територијалну целовитост и независност - у складу с одредбама Повеље Уједињених нација. Нажалост, овим споразумом је легализован геноцид и етничко чишћење над српским народом од 1990-1995. године. Тајни планови ватиканско-западне осовине о разбијању југословенске државе, протеривању Срба из РСК и Републике Хрватске су верификовани овим уговором Хрватске и СР Југославије. Уместо да се судбина Крајишника уреди одредбама међународног споразума, на добро припремљеној међународној конференцији под окриљем УН, као што је то урађено у случају БиХ /Дејтонски споразум/, то је покушано билатералним споразумом који не спроводи ни једна од страна потписница.

Овим билатералним споразумом се дефинишу границе, суверенитет, територијални интегритет, мирно решавање спорова, повратак прогнаног и избеглог становништва - њихова имовинска и социјална права и права из одредаба међународног права, итд.

Чланом 1. Споразума о нормализацији односа између СРЈ и РХ предвиђено је да:

„УГОВОРНЕ СТРАНЕ ПОШТУЈУ ЈЕДНА ДРУГУ КАО НЕЗАВИСНЕ, СУВЕРЕНЕ И РАВНОПРАВНЕ ДРЖАВЕ У ОКВИРУ СВОЈИХ МЕЂУНАРОДНИХ ГРАНИЦА“.[14)]

Српска страна је наивно потписала овај споразум и прихватила Хрватску у авнојским границама – занемарујући да је у њеним оквирима окупирана историјска и етничка територија српског народа. Занемарила је чињеницу да је Хрватска, неуставним одлукама Сабора 1990, српски државотворни народ у двонационалној СР Хрватској прогласила националном мањином, а затим окупирала његову на праву засновану државу, а српски народ злочином геноцида и етничког чишћења збрисала са тих простора. И не само то, српска уговорна страна није захтевала никакав облик аутономије за Србе Крајишнике, иако је аутономија била саставни део Бадинтерове комисије, као и фамозног Плана З-4.

Хрватска је потписивањем оваквог „поклон–споразума“ добила крила. Ни оно што је потписала неће да испоштује. То ће се веома брзо показати њеним активним учешћем у НАТО-америчком територијалном распарчавању Србије, признавањем независности Косова и грубим мешањем у аутономију Војводине.

Чланом 7. став 1. овог Споразума дефинисана је обавеза уговорних страна у поступку повратка прогнаних, избеглих и протераних лица. Овде стоји: „*Уговорне стране осигураће услове за слободан и безбедан повратак избеглица и програника у њихова пребивалишта или друга места која слободно изаберу. Уговорне стране осигураће тим лицима враћање у посед њихове имовине, односно правичну накнаду*“.[15)]

Такође, у члану 7. став 6. предвиђено је: „*У року од 6 месеци од ступања на снагу овог споразума, уговорне стране склопиће споразум о накнади за сву уништену, оштећену или несталу имовину.*

14) *Споразум о нормализацији односа између СРЈ и РХ*, Члан 1.

15) Види шире: Милорад Буха, "Споразум о нормализацији односа између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске", у: *Истина о Републици Српској Крајини*, Зборник радова, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008, стр. 498.

Тим споразумом утврдиће се поступци остваривања права на правичну накнаду који неће укључивати судске поступке".[16)]

До данас уговорне стране нису склопиле споразум о накнади штете и правичној накнади јер то није одговарало Хрватској, а српска страна не чини ништа да приволи другу уговорну страну на активну радњу. У случају склапања овог споразума Хрватска би била дужна да исплати огромне своте новца за уништену, оштећену или несталу покретну и непокретну имовину.

Хрватска је Споразумом о нормализацији односа са СРЈ/Србијом имала у виду следеће:

1. Издејствовати признање од српске стране интегралне територије РХ укључујући и територију РСК која је од памтивека насељена српском популацијом,
2. присилити српску страну на признање републичких, административних линија као међудржавних граница-што нема ни етничко ни историјско утемељење,
3. легализовати крађу територије које никада нису биле у саставу хрватске државе,
4. прикрити ратни злочин геноцида и етничког чишћења на простору РСК,
5. прикрити злочине који су почињени на просторима који су контролисале хрватске војно-полицијске снаге,
6. путем Споразума успорити, па и онемогућити повратак прогнаних Срба и свим поступцима дати форму административних, управних и судских токова,
7. активно заштитити права физичких и правних лица у СРЈ/Србији од узурпације избегличких група и појединаца,
8. Оомогућити нормалну сопствену привредну и финансијску сарадњу, робну размену и слободан приступ српској сировинској бази која представља основу за индустријске и прехрамбене капацитете РХ.

Српски државни органи ништа не чине да интернационализују проблем протераног српског становништва и затраже доследну примену Споразума о нормализацији. Замислимо шта би све чинила Хрватска против Србије, да је из Србије прогнано неколико стотина хиљада Хрвата. Па, Хрватска не би остављала Србију ниједан дан на миру – тражила би против Србије примену најстрожих мера

16) Исто, стр. 499.

у Савету безбедности, другим међународним организацијама и код својих савезника на Западу. Србија, с друге стране, не чини ништа против Хрватске, чак ни медији у Србији не спомињу хрватски злочин геноцида над српским народом, ни онај у Другом светском рату, ни овај од 1990. до 1995. године.

Зато Хрватска, без бојазни, чини следеће против прогнаних Срба:

1. „Повратак избеглица се онемогућава разним административним и управним поступцима,

2. у куће и станове Срба су усељени Хрвати из БиХ, који не желе напустити некретнине - док им се не обезбеди други смештај у РСК или Хрватској, јер одбијају да се врате у БиХ,

3. хрватски државни органи, без обзира на донети Закон о амнестији, свакодневно обнављају и проширују спискове „српских ратних злочинаца", са циљем њиховог застрашивања, хапшења и онемогућавања повратка и остварења других људских, националних и економско-политичких права, што представља продужени геноцид над српским народом,

4. Срби који одлазе да обиђу своју имовину у Републици Хрватској, позивају се на информативне разговоре, где трпе притисак, уцене, а многи су остајали у притвору и по неколико дана,

5. на куће повратника се бацају експлозиви, пале им се привредни објекти, штале, сеници и слично – чиме се плаше и поручује да се не враћају на своја имања,

6. повратници се грубо вређају у непосредној комуникацији у поштама, општинским канцеларијама, амбулантама и другим пословним објектима,

7. у последњих неколико година је било на десетине убистава повратника, или покушаја убистава, а починиоци се не кажњавају, јер све то обављају у сарадњи са државним органима Републике Хрватске,

8. хрватска страна, без обзира на огромне захтеве за враћање станарских права, не предузима ништа да то учини. Хрватски државни и правосудни органи сматрају да се ради о комунистичком праву и да ту нема елемената имовинског права, а њени држављани /Хрвати/ су остварили право на куповину станова у друштвеном власништву по привилегованим ценама и дужим роковима отплате. Међународна заједница је својим упорним инсистирањем у БиХ исто такво право интерпретирала као својинско и имовинско

право, па је натерала државне органе у БиХ да сваком носиоцу станарског права призна право на одређени вид имовинско-финансијске надокнаде. Срби у Републици Хрватској то право не могу да остваре - без обзира на одредбе Споразума о сукцесији и Сарајевске декларације. Оба документа је ратификовала Република Хрватска. Србима се нуди врло неприхватљива варијанта стамбеног збрињавања. Невероватно је да Хрватска може да овако поступа – да крши међународно право, а да јој то међународна заједница одобрава,

9. поступак обнове запаљене и уништене српске имовине је веома спор. Остваривање права на обнову кућа, захтева прибављање великог броја докумената, високе цене административних такса за власничка документа, потврда, уверења и слично. Поступком обнове изграђују се мали стамбени објекти -вели чине 20-25% од ранијег стамбеног простора српских породица,

10. Срби који судским поступцима траже исељење лица из својих кућа и станова, морају плаћати подстанарску киријy - до тренутка исељења узурпатора у својим објектима. Судски поступци трају више година, јер је хрватским законодавством предвиђено да се лицима која такве објекте користе мора обезбедити, од стране државе, нужни смештај. Нужни смештај је дискутабилна категорија, али у основи добра основа за манипулацију и онемогућавање враћања кућа и станова Србима. Често, судови обавежу власнике Србе да исплате огромна средства за обнављање објеката - без обзира што то Срби нису тражили,

11. постоје и друга кршења људских права Србима, која су морала подстаћи државне органе Србије да реагују на међународној сцени".[17)]

У намери да уништи сваки траг који би подсећао на Србе Хрватска мења имена насеља, села и географских појмова везаних за српску историју. Бивши хрватски председник Стјепан Месић изјавио је у Јерусалиму 2008, да би радо дозволио да се у Хрватску врати 200.000 Срба, „али се томе противи мој хрватски народ". Значи да се запоседање српских кућа, станова, привредних објеката и пљачка српске непокретне имовине сматра неотуђивим хрватским пленом! Је ли то могуће? Изгледа да је могуће. На основу овакве изјаве Стјепана Месића, може се (без злобе) закључити да

17) Милорад Буха, исто, стр. 498-491.

одлике хрватске државе у односу на ону из Другог светског рата нису промењене. [18)]

Уз све ово, у складу са двовековном хрватском антисрпском политиком, Хрватска је тужила СРЈ/Србију за агресију и злочине геноцида пред Међународним судом правде, за злочине своје војске над Србима у РСК-Зонама под заштитом УН.

ХРВАТСКА ТУЖИЛА СРБИЈУ ЗА ЗЛОЧИНЕ ГЕНОЦИДА - ЗА ЗЛОЧИНЕ СВОЈЕ ВОЈСКЕ НАД СРБИМА У ЗОНАМА ПОД ЗАШТИТОМ УН

Следећи свог политичког и ратног партнера у борби против Срба,Изетбеговићеву БиХ, која је поднела тужбу против СРЈ за агресију 1993, Хрватска је тужбу поднела у време НАТО бомбардовања Србијеи отимања Косова и Метохије 1999, као завршног чина у десетогодишњем процесу расрбљивања Балкана. Отимањем Космета требало је да се заврши „мали светски рат“ против Срба, од Крајине преко Републике Српске до Косова, уз истовремено отцепљење Црне Горе. Хрвати и босански муслимани траже и огромну ратну штету од СРЈ/Србије: муслимани 30 а Хрвати 60 милијарди долара.

Уместо да буду проглашени жртвама удруженог спољног и унутрашњег злочина против мира и суверене државе СФРЈ Срби су проглашени реметилачким фактором на Балкану и главним починиоцима злочина над суседним народима. А управо је српски народ доживео масовно убијање и протеривање из Хрватске и Косова и Метохије.

Нетачно је да су Србија и Срби у Републици Српској Крајинии Републици Српској започели рат и извршили некакву агресију на Хрватску и БиХ. Како је могућа агресија на сопствену државу!? Коректна анализа упућује на следећу констатацију: Југославија је нестанком биполарног система међународних односа изгубила значај свог геополитичког положаја-тампон зоне- и тако постала земља ниског приоритета. Штавише, њено разбијање постало је евидентан геополитички интерес САД и неких западних земаља, посебно Ватикана и Немачке. Тај моменат су искористиле сецесионистичке републике Словенија и Хрватска и муслиманско-хрватски део БиХ, да истакну свој захтев за независном државом.

18) Види: Србољуб Живановић, Реч на годишњици страдања Срба, Јевреја и Рома у хрватском логору смрти Јасеновцу, Бања Лука, мај 2005.

Управо у томе је „српски грех“. Најпре доследно залагање за опстанак југословенске државе, а затим, супротстављајући се насилном отцепљењу Хрвата и хрватско-муслиманске коалиције у БиХ, Срби су применили исто начело, право на самоопредељење и формирали своје самосталне државе: Републику Српску Крајину и Републику Српску. Равноправност Срба у Хрватској и БиХ са друга два народа представљао је почетак и крај свих српских захтева. Срби су захтевали да њихово право на останак у заједничкој држави буде једнако праву Хрвата (и муслимана) за издвајањем. Ни јаче ни слабије, залажући се при томе за уставно, мирно и демократско решење. За остварење својих права Србима није био потребан рат, напротив. Али је рат, како смо чули и видели од Туђмана, био потребан Хрватима (и муслиманима) како би поразили Србе, уништили их или протерали и у авнојским границама прогласили своју државну независност.

Влада Хрватске је, 2. јула 1999, покренула поступак против СР Југославије (Србије и Црне Горе)-бр. 2006/7, за злочине геноцида које је у Хрватској починила Југословенска народна армија (законита војска Југославије), обавештајни агенти (!) и паравојне формације на територији Западне Славоније (војна геноцидна акција Хрватске војске – „Бљесак“) и на региону Книна (геноцидна акција Хрватске војске „Олуја“), за етничко чишћење хрватских држављана, „што је довело до облика геноцида који је резултирао да је велик број хрватских држављана расељен, убијен, мучен, незаконито хапшен, као и до великог уништавања имовине“.[19)]

Председник Хрватске Стјепан Месић био један од покретача ове тужбе. Потпуно је извесно да је овог доказаног србомрсца на тужбу мотивисала крајње неповољна геополитичка позиција Србије у време злочиначке НАТО агресије на СР Југославију 1999. године. Стога он, десет година после, овако конструише: „Милошевићева Србија је преузела Југословенску армију, јер је ЈА тражила спонсора, а Милошевићева Србија је била тај спонсор који ће омогућити том инертном и скупом организму који се зове Југословенска армија даљњи опстанак, Милошевићу је ЈА требала да би проширио границе Србије, и они који нису тајили тај план стварања етнички чисте и велике Србије...план Милошевићеве Србије

19) Милан Булајић, ‘‘Хрватска тужила Србију за злочине геноцида пред Међународним судом правде за злочине своје војске над Србимна у заштићеним зонама’’, у: *Истина о Републици Српској Крајини*, Зборник радова, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008, стр. 515.

био је стварање велике Србије на етнички чистом простору. То је ратна опција која је била сасвим јасна да треба очистити територију, дакле геноцид је био у том ратном плану, ратни план је био геноцидан план. А исто се на крају догодило кад су чистили Косово... Значи на једној страни имамо организован геноцид, рат за границе велике Србије, а на другој имамо хрватски обрамбени рат, рат који нам је био наметнут, који ми зовемо домовински рат-и у њему је било злочина. Али злочин није био дио нашег плана,наш план је био да обранимо своју земљу...“[20)]

У интервјуу бечком дневнику „Presse“ Месић тврди да су Срби протерани током геноцидне операције „Олуја“ „жртве политике Слободана Милошевића“ а не хрватске солдатеске. „Срби који су послије рата у нашој земљи, односно након операције за ослобођење „Олуја“ побјегли у Србију, у ствари су жртве политике Милошевића, а не жртве хрватске политике“.[21)]

Ова хрватска тужба делује запањујуће. Оптужена је СР Југославија /Србија за злочине геноцида које је извршила Хрватска војска, уз директну помоћ САД и НАТО-а- над Србима у зонама под заштитом УН. У овом злочину над Србима учествовали су и муслиманске формације као и шиптарски официри са Косова и Метохије у хрватским и муслиманским јединицама. Али, кад се зна да је Хрватска тужбу поднела непосредно после злочиначког НАТО бомбардовања СР Југославије, онда до пуног изражаја долази толико пута кроз историју манифестована мржња и непријатељство Хрвата према Србима.

Хрватскаје тада погрешно закључила, да је самим чином НАТО агресије дошао тренутак за коначан обрачун са Србима и њиховом државотворном идејом; да је тиме„доказан“ српски злочин геноцида над Хрватима и муслиманима, и да нико више неће спомињати хрватски злочин геноцида над Србима, Ромима и Јеврејима у Другом светском рату и хрватски злочин геноцида над Србима, од 1991. до 1995.Овим је Хрватска, достојно своје злочиначке прошлости из времена Другог светског рата, показала како замишља добросуседске односе и политичку сарадњу. То је њен креативан допринос Споразуму о нормализацији односа из 1996. године.

20) Председник Стјепан Месић, гостујући 14. августа 2008. у емисији Хрватског радија „ С предсједником на кави“, Радоје Арсенић, Месић тумачи прошлост, *Политика,* Београд, 15. 08. 2008, стр. 4.

21) Месић: Током „Олује“ протерани Срби жртве Милошевића, *Танјуг*, *Политика*, Београд, 26. јун 2008, стр. 4.

Разочаравајуће је то, што је Влада Србије поднела противтужбу против Хрватске десет година касније (јануар 2010), а одавно је имала на располагању све чињенице о хрватским концентрационим логорима смрти у Јасеновцу, Старој Градишки, Сајмишту и на многим другим местима, где је убијено на стотине хиљада Срба и десетине хиљада Рома и Јевреја и имала је све чињенице о противуставној сецесији Хрватске из Југославије, током које је обавила злочине геноцида над Србима у хрватским градовима: Госпићу, Загребу, Задру, Сплиту, Осијеку, Вуковару... извршила агресију на Босну и Херцеговину, побила и улогорила српске и ромске цивиле у подручју Босанског Брода и Купреса – у марту и априлу 1992. године, прогнала стотине хиљада Срба из хрватских градова и окупирала Републику Српску Крајину (Зону под заштитом УН) и етнички очистила 80% њеног становништва, 1995. године.

Међународни суд правде у Хагу је, одлуком од 14. септембра 1999, одредио да Хрватска, у року од шест месеци поднесе тужбу до 14. марта 2000. и да Србија и Црна Гора, у року од годину дана, поднесу противтужбу-до 14. септембра 2000. године.

Хрватска је испоштовала рок и поднела је тужбу 27. јуна 2000. године.

Србија, и поред два продужена рока, није поднела противтужбу!!!

Уместо противтужбе за злочине геноцида над Србима, Србија је 11. септембра 2002, покренула питање ненадлежности Међународног суда правде у Хагу. Овде треба имати у виду важну чињеницу, да је Међународни суд правде у Хагу упутио налог Југославији/ Србији да поднесе противтужбу-пре него што се постави питање његове надлежности да суди по тужби Хрватске. То је очигледно био јасан сигнал да треба поднети противтужбу. Правни тим Србије се понашао супротно, заступао је став , да би подношење противтужбе значило признање надлежности Међународног суда правде у Хагу.

Србија је десет година била убеђена да у Хагу неће бити суђења. Не знамо чиме се руководио стручни тим Србије инсистирањем на ненадлежности Суда. Милан Булајић, наш познати стручњак за међународно право и дугогодишњи дипломата у међународним организацијама, истиче: „Умјесто што су државници Србије, послије 2000. године говорили да предност треба дати миру, помирењу итд, они су, после хрватске тужбе, морали поднијети противтужбу. Нај-

мање је, у тим тренуцима, било мјеста приговору на надлежност Међународног суда правде у Хагу.

Наиме, приговор Србије гласи да Србија није била уговорна страна-посебно према Члану IX Конвенције УН за кажњавање и спречавање геноцида!!! Правни агенти Србије су тежиште ставили на формалноправне разлоге, игноришући суштински интерес Срба за кажњавање починиоца геноцида (Југославије је била једна од активних учесника у преговарању и изради текста Конвенције о геноциду)".[22)]

Уместо да тужбу Хрватске схвати као јединствену прилику да се на светлост дана изнесу сви хрватски злочини над Србима током 20. века, као шансу да се аргументовано пред судом расправе хрватско-српски односи, правни тим Србије је неодговорно калкулисао „играјући" на лажну мирољубивост и трули компромис. На исти начин деловала је и српска штампа. Саопштење Међународног суда правде о заказаној расправи поводом хрватске тужбе у већини српских новина није ни поменуто. Да нема „Правде" и „Блица", у Србији не би ни знали да је почела расправа по тужби Хрватске против Србије за злочин геноцида. Па и непосредно пред расправу, заказану за време од 26. до 30. маја 2008,српски правни агенти су надмено наговештавали победу. „Правда" од 22. априла 2008, о почетку расправе по тужби Хрватске обавештава: „Варади уверен у победу Србије у Хагу".[23)]

У „Правди" је још наведено: „Шеф стручног тима Србије у Међународном суду правде, проф. др Тибор Варади, изјавио је да ће предстојећа расправа по тужби Хрватске против СР Југославије, за геноцид, бити посвећена искључиво надлежности Суда и прихватљивости предмета". Варади је том приликом рекао: „Ми и даље инсистирамо на томе да Међународни суд правде у Хагу није надлежан у овом спору. Ствар је сложена правно, правно компликована, а верујем да ће одлука бити добра за нас".[24)]

Овакви ставови српског стручног тима проистичу из помирительске и „извињавајуће" српске политичке стратегије, која нажалост не ужива никакав респект хрватске-тужилачке стране. Оваква, у суштини неодговорна и неморална, српска политика биће настављена и након подношења противтужбе, пошто се у међувремену Суд прогласио надлежним за хрватску тужбу, отворено се за-

22) Милан Булајић, Нав. дело, стр. 517

23) Види: *Правда*, 22. април 2008, стр. 3.

24) Исто

лажући за одустајање од судског поступка, пристајући на вансудско поравнање.

Став српске стране може се видети из ијаве председника Републике Србије, Бориса Тадића, на Дан пробоја заточеника Јасеновца-22. априла 2008. године, објављену у „Слободној Далмацији“: „Да би отварање захтјева за компензације српским жртвама Јасеновца, повећало проблеме у регији и значило враћање Другом свјетском рату, док се рјешавају питања из посљедњег рата и улажу напори у помирбу“.[25)]

Уследило је питање: „Јесу ли икада плаћене компензације за готово један милијун Срба, које су убили хрватски нацисти у Јасеновцу?“, Тадић је одговорио да „Нитко не зна колико је било жртава (!!!) и да би враћање Другом свјетском рату само повећало проблеме у регији“ (!!!). Председник Србије предлаже да би „сада обитељи жртава требало да нађу неко рјешење за те случајеве“ (!!!), што значи да се држава Србија ограђује од заступања интереса Срба-жртава холокауста“![26)]

Влада Републике Српске Крајине у прогонству, у писму председнику Србије, Борису Тадићу, од 23. априла 2008. године подсећа „да је Савезна Република Немачка обештетила јеврејске жртве и обештетила чланице Савезника из Другог светског рата, па то није пореметило међудржавне односе у Европи. Напротив, праведна осуда СР Немачке за злочине геноцида је учврстила сарадњу и разумевање међу европским и прекоморским државама“.[27)]

СРБИЈА ХРВАТСКОЈ ИЗВИЊЕЊЕ И МЕСТО НЕСТАЛНОГ ЧЛАНА У СБ - А ХРВАТСКА СРБИЈИ ПРИЗНАЊЕ НЕЗАВИСНОСТИ КОСОВА

Само неупућени у српско-хрватске односе, да се задржимо на тој квалификацији, могли су предложити Хрватску а не Чешку као њеног противкандидата, у састав несталних чланица Савета безбедности УН-а. То је учинила Влада Србијеи тај необјашњив поступак се тумачи као израз добросуседске сарадње и разумевања. Очекивало се ваљда да ће тај чин солидарности омекшати „бившу браћу“, да и они повуку реципрочан потез у виду повлачења тужбе за геноцид или да почну примењивати Споразум о нормализацији

25) *Slobodna Dalmacija*, 23. април 2008, стр. 4-5.

26) *Slobodna Dalmacija*, исто

27) Види сајт Владе РСК од 23. априла 2008.

односа. Ништа од тога! Напротив! Хрватска се сврстала у државе које су признале независност Косова[28], прекршила Споразум о нормализацији односа са Србијом, грубо нарушавајући суверенитет и територијални интегритет Србије.

Поставља се питање зашто српска власт није тужила Словенију која је у тренутку признања Косова председавала Европском унијом, илиХрватску, која је протерала готово све Србе из Републике Српске Крајине. Зашто Србија заузврат није признала Владу РСК и Републику Српску Крајину јер су Срби крајишници, за разлику од Шиптара са Косова, имали право на самоопредељење, и по том основу засновали своју државу, коју су Хрвати уз помоћ Запада и Ватикана немилосрдно уништили. Тиме би Србија на правни терен изнела све чињенице у разбираспаду југословенске државе. Предност тужбе је у томе што подразумева јасан одговор у виду пресуде. Уместо тога имамо готово невероватан парадокс, свугде, али не и у хрватској политици: Хрватска је тужила Србију за изгон Срба из Крајине?! Србија се и овом приликом доследно пацифистички понаша, слепо се држи међународног права, одустајући од противтужбе за геноцид Хрвата над Србима током целог 20. века и, да не би озлоједила Хрвате, инсистира само на „Олују".

Хрватска је, без сумње, држава која је одговорна за велике размере злочина геноцида над Србима, Ромима и Јеврејима у Другом светском рату, јер је наследник фашистичке Независне Државе Хрватске, којој, као сунаследника, треба придодати и Муслиманско-хрватску федерацију Босне и Херцеговине. Значи, тужба Владе Србије би морала, поред хрватског злочина геноцида и етничког чишћења над Србима, од 1991. до 1995. године, да садржи (као најважнији податак) злочин геноцида Независне Државе Хрватске над Србима, Ромима и Јеврејима у Другом светском рату, од 1941. до 1945. Ову тужбу, као сутужиоци, требало би да потпишу владе:

28) Као одлазећи председник Хрватске Стјепан Месић је још једном демонстрирао своју и хрватску антисрпску политику, посетивши 7. јануара 2010. године нелегалне институције НАТО државе Косово. Том приликом је рекао: „С посебним задовољством обраћам се данас, пригодом првог службеног посјета једнога хрватског предсједника Републици Косово, члановима највишега представничкога тијела најмлађе државе не само регије, него и Европе, у исто вријеме и државе најстаријег народа овога дијела Старога Континента". Иако га београдски режим доживљава као партнера у регији и у евро-атлантским интеграцијама, Месићева порука из Приштине више је него јасна – као што је 90-их разграђивао СФРЈ, жеља му је да то исто учинии са Србијом и он то не крије. Средином јануара 2010. Месић је је изјавио да би у случају да Република Српска одржи референдум којим би се нарушио Дејтонски споразум, послао војску у Републику Српску и пресекао коридор код Брчког.

Републике Српске Крајине и Републике Српске, па и Влада Црне Горе, ако би то прихватила, јер су хрватске оружане снаге у Другом светском рату убијале и цивиле у Црној Гори.

Јер, 700.000 убијених Срба, 30.000 Јевреја и 80.000 Рома није израз „српског мита о Јасеновцу". Иако данас неки хрватски историчари умањују број жртава хрватског геноцида и, попут Славка Голдштајна, говоре о броју 80-100 хиљада убијених (Туђман је у „Беспућу повијесне збиљности" изнео цифру од 30.000, касније је ту бројку подигао на 70.000), свет је обавештен о стварном обиму овог злочина. Хрвати би да заташкају резултат до којег је дошла „Земаљска комисија Хрватске" 1947. године. Ова комисија, састављена од Хрвата, уттврдила је да су усташе у Јасеновцу убиле између 500 и 600 хиљада људи. Углавном Срба. Најзад, захваљујући помоћи Милана Булајића, председника Фонда за истраживање геноцида, у Њујорку је подигнуто обележје Јасеновачким жртвама, о чему се мало зна. *На споменику жртвама усташког геноцида у логору Јасеновац у Бруклин парку, урезано је поводом 60-годишњице, априла 2005. године „стотине хиљада Срба, Јевреја и Рома, као и антифашиста многих националности".*[29)]

Приликом боравка у Загребу 24. јуна 2007. године председник Србије преко Хрватске радио телевизије „испричао се" Хрватској „за несреће које су им нанијели Срби".[30)]

„Свим грађанима Хрватске и свим припадницима хрватског народа које су учинили несрећнима припадници мога народа, упућујем извињење и преузимам за то одговорност".[31)] Тадић се одлучио на овај корак и поред извињења које је испред заједничке државе Србије и Црне Горе упутио њен председник Светозар Маровић 11. септембра 2003. године.

Хрватски председник Стјепан Месић није се извинио за побијене и протеране Србе, већ је одговорио уз најтеже оптужбе да „све треба поставити на своје мјесто". На Београдској телевизији, у присуству председника Тадића, Месић поручује да Срби треба да признају геноцид у Сребреници, а што се тиче "Олује"- "то

29) Интервју Милана Булајића *Православљу*, Истина ће нас ослободити, аутор: Славица Лазић, Новине Српске Патријаршије, бр. 1010, 15. април 2009.

30) Andro Bernardič, Predsjednik Srbije gostovao na emisiji Nedjeljom u dva'. Tadić: „Preuzimam na sebe odgovornost za zločine Srba, ali svatko snosi krivicu«, *Večernji list,* Zagreb, 24.06.2007.

31) Predsjednik Srbije Boris Tadić, 23. 06. 2007.

је била законита акција хрватске војске за ослобођење узурпиране територије".

Сам крај Месићевог мандата обележило је неколико јасних политичких провокација. Једна од њих је смањивање казне за годину дана, Синиши Римцу, осуђеном за убиства над српским цивилима крајем 1991. године у западној Славонији. Синиша Римац је признао и учешће у убиству српске породице Зец у Загребу у децембру исте године. Смањивање казне објављено је 7. јануара, на дан православног Божића, чиме је србомрзачка порука била појачана, а Србима у Хрватској и Крајини јасно ставио до знања да он није никакаав демократски представник каквим се представља, већ заштитник највећих српских крвника.

Приликом посете хрватског премијера Иве Санадера Србији са њим је дошао и амбасадор Хрватске у Приштини, Златко Крамарић. Била је то потпуно јасна демонстрација хрватске политике према Србији.

Позивајући српске избеглице из Хрватске да протестују против посете хрватског премијера, председник Владе Републике Српске Крајине у прогонству, Милорад Буха, позвао је Владу Хрватске да врати уставни положај двонационалне хрватско-српске државе; Владу Србије да призна независност Републике Српске Крајине у којој су живели Срби и пре Хрвата, у време Војне крајине чији је РСК историјски потомак, по принципу реципроцитета, с обзиром да је Влада Хрватске признала независност Косова.

У прогласу је речено: „Званична посета премијера Хрватске, Иве Санадера, је најављена као корак као побољшању и унапређењу односа двеју земаља. Оваква квалификација сусрета два премијера је, у најмању руку, поражавајућа за српске државе и српски народ, јер Хрватска није позвана на одговорност за биолошко уништење Срба, Рома и Јевреја у Другом светском рату и нико је не обавезује да отклони последице злочина геницида и етничког чишћења над Србима Крајишницима од 1990. до 1995. године. Овакав поступак је најочигледнији наставак злочина геноцида над Србима. Он омогућава да Хрватска, несметано, продужава окупацију Републике Српске Крајине и да не враћа у Устав државотворност српског народа...Због потпуног обесправљивања Срба Крајишника Влада и Скупштина Републике Српске Крајине позивају Крајишнике и остале грађане Републике Србије да дођу на протестни митинг

против политике Владе Хрватске према Србима Крајишницима-на дан доласка др Иве Санадера у Београд – 20. марта 2009“.[32)]

Доминирао је транспарент на коме је писало: „ПРИЗНАЛИ СУ КОСОВО –ПРИЗНАЈТЕ РЕПУБЛИКУ СРПСКУ КРАЈИНУ“

Председник Србије, Борис Тадић, изнео је званични став Србије: „Хрватско признање Косова, за Србију је било изузетно тешко, уз напомену, да ће „питање Косова и Метохије решавати пред међународноправним институцијама“!

Затим: „Не доводимо у питање територијални интегритет других држава, јер су такве идеје опасне. Идеја границе Карлобаг-Вировитица-је прошлост“.

Што се тиче реципрочног признања РС Крајине званични одговор Србије је био да она сматра Србе у Хрватској хрватским држављанима, чиме је скинуто питање признања независности Републике Српске Крајине.

Није тражено од Хрватске да реципрочно изјави да Шиптаре на Косову и Метохији сматра за држављане Србије.

ДУГ ПУТ ДО ПРОТИВТУЖБЕ ИЛИ НЕДОСТАТАК НАЦИОНАЛНОГ САМОПОШТОВАЊА

Да званична Србија нерадо прихвата хрватску тужбу а тиме и прилику да рашчисти односе са наследницом хрватске усташке државе која је побила стотине хиљада Срба, говори и иницијатива Владе Србије да Хрватска повуче тужбу, па ће онда и Србија повући контратужбу, која још није ни написана!!! Председник Владе Србије, Мирко Цветковић, уочи сусрета са својим хрватским колегом Ивом Санадером, открио је свој план: „Србија ће позвати званичну Хрватску да повуче тужбу против Србије за геноцид, а наша држава ће у том случају, одмах повући контратужбу против Хрватске...Једно од најважнијих питања је та тужба. То је велика препрека развоју добрих односа. Дакле, позваћемо Хрватску да своју тужбу за геноцид против Србије повуче из процедуре. Србија би у том случају одмах била спремна да повуче своју контратужбу. То је могућност да, на дужи рок, нормализујемо односе двеју земаља и јасно покажемо да смо као суседи отклонили ту препреку, наслеђену из блиске прошлости и наметнуту из политичких мотива“.[33)]

32) Види сајт Владе РСК у прогонству од 19. марта 2009.

33) П. Васиљевић, “Тужбе треба повући”, *Новости,* Београд, 19. март 2009, стр. 2.

Србија се, дакле, опет извињава и предлаже помирење, а Хрватска води рачуна само о својим интересима. Србија показује да није спремна да се суочи са утврђивањем одговорности за геноцид, не само у „Бљеску“ и „Олуји“, већ од клеро-усташке НДХ до данас**.** С друге стране, хрватски премијер Санадер је за време боравка у Бриселу изјавио да „има важнијих тема за билатералне сусрете“ од предлога за повлачење тужби!!![34)]

Судећи према надменом уверењу Хрватске у оправданост и успех тужбе и српске извињавајуће и безусловне помирљивости, сва је прилика да је аутор овог жалосног сценарија, којим се српске жртве још једном убијају а српске државе понижавају, један – и да је то – Ватикан. На овакав закључак упућује неколико чињеница: Влада Србије је десет година игнорисала хрватску тужбу, а затим у дужем периоду замајавала и лажно информисала српску јавност, кокетирајући и машући противтужбом, два месеца након одлагања подношења противтужбе Влада предлаже повлачење неподнешене противтужбе, да би је коначно поднела тек 4. јануара 2010. године; посета председника Србије Бориса Тадића Светој столици и позив упућен папи да посети Србију, непосредно уочи смрти патријарха Павла; као и оркестрирана акција „невладиног сектора“, после избора новог патријарха Иринеја, за што скорију и безусловну посету папе Србији; најзад, Међународни суд правде у Хагу је одредио нове рокове за тужбе, Хрватској до 20. децембра 2010, а Србији до 4. новембра 2011, што недвосмислено упућује на фаворизовање вансудског поравнања.[35)] Сва је прилика да је одустајање од тужби и посета папе Србији, коју треба да иницираСрпска православна црква, планирано да се реализује у пакету. Овоме

34) „Sanader uzdržano na Cvekovićevu izjavu“, *Nezavisne,* Banja Luka. На сајту загребачког *Večernjeg lista* слате су поруке Санадеру*:* „Hrvati smatraju da je „srpsko pitanje“ zauvijek riješeno „Olujom*“,* Иву Санадера упозоравају да не сме повући тужбу против Србије*:* „Srbija je genocidna. Sanader nije smio da ide u Beograd! Treba tražiti odštetu za uništeno gospodarstvo, pobijene porodice. Moje uništeno djetinjstvo*“;* „Samo neka proba da povuče tužbu za genocid! Svi mi branitelji znamo ko protestuje u Beogradu“: „E, moj Sanaderu, nikad od tebe političara i Hrvata. Nema skidanja optužnice za genocid, jer ćeš i ti onda na sud“!....“Srbija je genocidna*“, Правда*, Београд, 21-22. март 2009, стр. 3.

35) „...МСП је узео у обзир чињенице из контратужбе коју је Србија поднела 4. јануара, у којој се од Суда тражи да пресуди и прогласи да је Хрватска прекршила обавезе из Конвенције тиме што је у току и после „Олује“, у августу 1995, намеравала да уништи српску националну и етничку групу која је живела у Крајини убијањем припадника те групе, изазивањем озбиљних телесних и менталних повреда члановима групе и намерним подвргавањем чланова групе животним условима који је требало да доведу до њиховог делимичног уништења-наведено је у саопштењу.

У саопштењу се подсећа да Србија од Хрватске тражи да „прихвати последице својих међународно незаконитих дела“. *Новости*, Београд, 19. фебруар 2010, стр. 2.

за сада као препрека стоји имовина Срба у Хрватској и Крајини, од чијег обештећења би се или одустало или би оно било симболичког значаја.Тако је, изгледа, замишљена нормализација и консолидација хрватско-српских односа.

Размотрићемо још два питања: како на тужбу и противтужбу гледа стручна јавност у Србији, а како они којих се овај судски поступак животно и судбински непосредно тиче Срби из Хрватске и Крајине?

Професор Радослав Стојановић, шеф тима за одбрану Србије и Црне Горе по тужби БиХ за геноцид пред Међународним судом правде, каже: „Оно против чега сам ја, и зато нећу учествовати у томе, то је да се подноси против-тужба против Хрватске, такође за геноцид, јер ћемо ми ту тужбу изгубити, као што ће Хрвати изгубити своју тужбу. Зашто онда губимо време?! [36)]

Милан Булајић нас подсећа, да је уместо суочавања са тужбом против Југославије-Србије од стране муслиманске БиХ за злочине геноцида (1993) правни агент, професор права предлаже дипломатске преговоре („une solution diplomatique de nos conflicts")[37)]. Министар иностраних послова Горан Свилановић је, преко правног агента проф. др Тибора Варадија, једноставно повукао противтужбу без услова, вероватно у нади, да ће муслимабнска БиХ повући основну тужбу.[38)]

Професор Војин Димитријевић, директор Београдског центра за људска права, такође подржава повлачење тужбе и противтужбе, сматрајући „да ни хрватска тужба ни евентуална српска противтужба не би имале изгледа на успех".[39)]

Познати хрватски адвокат Анто Нобило сматра „да геноцида није било ни са хрватске, али ни са српске стране, да тужба и контратужба немају смисла".

Српски народ из Хрватске и Републике Српске Крајине протеран са свог огњишта у Србију, Републику Српску, европске и прекоморске земље заинтересован је за подизање тужбе за геноцид против Хрватске и запрепашћен њеном политизацијом од стране власти у Београду. На захтев многих српских интелектуалаца и удружења у свету, Влада Републике Српске Крајине у прогонству

36) Press klub – B92, Милица Дучић-Чавић, "Хрватска ће изгубити тужбу за геноцид", Београд, 14. јун 2009.

37) Писмо агента Србије-Црне Горе, од 24. новембра 2003.

38) Писмо агента Србије-Црне Горе, од 22. октобра 2003.

39) М. П. Р., "Повлачење тужби за боље односе", *Политика*, Београд, 20. март, 2009, стр. 5.

сачинила је петицију која се потписује у свим местима у Србији и Републици Српској. Њен садржај је следећи:

„Ми доле потписани захтевамо да Република Србија безусловно остане при тужби против Хрватске за злочин геноцида почињен над српским народом. Захтевамо да Скупштина Србије донесе одговарајућу резолуцију".

Познаваоци хрватско-српских односа уочавају два актуелна феномена, који се одигравају у Хрватској а везани су за тужбе. Први је везан за поступак који Римокатоличка црква и хрватски бискупи воде у процесу проглашавања Степинца за свеца, који је већ унет у католички календар као „блаженик", а други представља покушај успостављања Хрватске православне цркве, по узору на Павелићеву Хрватску православну цркву из периода НДХ. И једно и друго представља грубо фалсификовање историје и обесмишљавање српских жртава.

Једну од најдрастичнијих неистина је изговорио, 10. фебруара 2010, у Карловцу, војни ординариј бискуп у Хрватској, Јурај Језеринац. На верској прослави посвећеној римокатоличком хрватском кардиналу, Алојзију Степинцу, бискуп Језеринац је истакао, да је кардинал Алојзије Степинац спасао многе Србе, Роме и Јевреје – осуђене (по расним законима НДХ) на биолошко истребљење у Независној Држави Хрватској.

Обиље историјске грађе и литературе, како домаће тако и стране, недвосмислено указује да је загребачки кардинал Алојзије Степинац један од најодговорнијих за спровођење биолошког истребљења Срба, Рома и Јевреја, јер су органи Римокатоличке цркве у Хрватској, па и свештеници, монаси и монахиње били ангажовани на наоружавању хрватске војске, а стотине свештених лица је руководило акцијама убијања цивила у концентрационим логорима смрти и на другим стратиштима. Католички свештеник фра Мирослав Мајсторовић-Филиповић је био и командант Концентрационог логора смрти у Јасеновцу.

По себи се разуме, да се овако опште ангажовање римокатоличких свештеника, монаха и монахиња на истребљењу Срба, Рома и Јевреја не би могло обављати, да се томе супротстављао кардинал Алојзије Степинац, јер је био на највишем верском положају Римокатоличке цркве у Независној Држави Хрватској.

У Хрватској се предузима нови верски злочин над православним Србима - оснивањем **„Хрватске православне цркве“.** [40] Намера је, да се поред 30.000 преведених Срба у Римокатоличку веру, преостали Срби у Републици Српској Крајини и Хрватској учлане у „Хрватску православну цркву“ и да се, на тај начин, онемогући Србима да исповедају веру у храмовима Српске православне цркве.

Синтагму „православни Хрвати“ први је употребио праваш Еуген Кватерник[41] у другој половини 19. века, а у живот провео други праваш, а затим усташа-Анте Павелић, успостављањем Хрватске православне цркве[42] 1942. године. Ову идеју прихватили су неки водећи хрватски политичари из времена хрватског осамостаљења, а актуелна је, као што видимо, и данас.

На крају овог чланка, а поводом намере, не и обавезе, скупштине Републике Србије да донесе резолуц, сматрамо да треба истаћи следеће: Ако смо обавезни, а јесмо, да злочин геноцида поне-

40) За сада се ради о „Хрватској православној заједници“, која би за пет година, колико је рок за регистрацију неке организације, прерасла у „Хрватску православну цркву“.

41) Види о томе више: Момчило Суботић, *Хрвати и Босна. Геополитичке замисли у Хрватској према Босни и Херцеговини*, поглавље: *Хрватски писци и политичари о Босни и Херцеговини*, део: Великохрватске идеје Старчевића, Кватерника и Франка, Бели анђео, Шабац, 2002, стр. 71-77.

42) Ради затирања Српске православне цркве и кроатизације српског народа, усташе су почетком јуна 1942. године оновале Хрватску православну цркву, и на место патријарха поставили руског емигранта, архиепископа Гермогена, Григорија Ивановича Максимова. Овим насилним, геноцидним чином успостављен је и практично примењен третман Срба у Хрватској као „православних Хрвата“ и тако успостављен континуитет Кватерникове и Супилове идеје, коју ће прихватити водећи хрватски писци и политичари деведесетих година 20. века у време хрватског противуставног и насилног отцепљења од СФРЈ. Међу више од 700.000 жртава усташког злочина геноцида, убијена су и три српско-православна епископа (бањалучки Платон Јовановић, горњокарловачки Сава Трлајић и добробосански Патар Зимоњић) док је четврти (загребачки Доситеј) од последица усташког батинања после неколико месеци умро у Београду. Види наш рад: Право на самоопредељење и „југословенски експеримент“. Прва, друга, трећа Југославија, *ИПС,* Београд, 2004, део: Од Бановине Хрватске до НДХ, стр. 46-61,као и ширу литературу о томе: Вељко Ђурић, Усташе и православље, Белетра, Београд, 1989; Драгољуб Живојиновић, Ватикан, католичка црква и југословенскавласт 1941-1958, Београд, 1994; Фикрета Јелић-Бутић, нав. дело; Васа Казимировић, НДХ у светлу немачких докумената и дневника Глеза фон Хорстенауа, Београд, 1987; Костић Лазо, Хрватска зверства у последњем рату према изјавама њихових савезника, Чикаго, 1974; Кризман Богдан, Анте Павелић и усташе, Загреб, 1986; Миљевић И. Милан/ Суботић М. Драган, Српско-хрватски односи у XX веку, непрекидан ланац геноцида Хрвата над Србима 1914-1941-1991..., Београд, 1997; Viktor Novak, Magnum Crimen-pola vijeka klerikalizma u Hrvatskoj, Beograd, 1986; Михаило Станишић, Геноцид над Србима-битна одредница разарања Југославије, ВИГ, Београд, 1995.

се одређени симбол, онда је најприродније да то буде место у којем су му размере биле највеће и убијање цивила најмонструозније.

Цивилизацијска је обавеза, да се као симбол сатирања једног народа означи за место злочина геноцида Концентрациони логор смрти у Јасеновцу, подигнут од стране фашистичке Независне Државе Хрватске, у којем су убијане стотине хиљада људи, укључујући и децу најмлађег узраста. Кад су Сједињене Америчке Државе нашле за сходно, да у Њујорку подигну споменик јасеновачким жртвама, онда се једноставно закључује, да су власти у Србији поступиле веома неодговорно, од 1945. до данас, кад на то стратиште, ужасније од оног у Аушвицу, нису подсетиле спомеником на територији Републике Србије. Оно што се догодило са српским народом у Хрватској и Републици Српској Крајини од 1990. до 1995, па и после тога, представља завршетак злочина геноцида из Другог светског рата у Независној Држави Хрватској.

Momcilo Subotic

CURRENT CROATIAN-SERBIAN RELATIONS: ACTION OF LAW AND CROSS-ACTION FOR GENOCIDE

Summary

In this paper author analyzed current Croatian-Serbian relations in time during and after disintegration of Yugoslav state, in context of Croatian Action of Law against Federal Republic of Yugoslavia / Serbia for genocide of Croats, as well as a "conciliatory / placable" (???) Serbian politics toward the Croats and their genocide of Serbian people during the Second World War in time of Pavelic and NDH, whose continuation came in Tudjman's HDZ Croatia from 1990 to 1995, when the crime of genocide and ethnic cleansing of Serbs from Krajina, that had started in 1941, was finished. In the paper there is analyzed also the Croatian-Serbian agreement on normalization of the relations, then Croatian recognition of independence of Kosovo and in the end the cross-action of Serbia for genocide of the Serbs in Croatia and Krajina by the Croats in last war.

Key Words: Croatia, genocide, Serbs – Republic of Srpska Krajina, Serbia, agreement on normalization, action of law, Croatian recognition of independence of Kosovo, cross-action

ЛИТЕРАТУРА

- Аврамов Смиља, *Геноцид у Југославији у светлости међународног права*, Београд, 1992.
- Арсенић Радоје, «Месић тумачи прошлост», *Политика*, Београд, 15. август 2008.
- Bemardič Andro, «Predsjednik Srbije gostovao u emisiji `Nedjeljom u dva`», *Večernji list*, Zagreb, 24. 06. 2007.
- Булајић Милан, «Хрватска тужила Србију за злочине геноцида пред Међународним судом правде за злочине своје војске над Србима у заштићеним зонама», у: *Истина о Републици Српској Крајини, Зборник радова I*, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008.
- Буха Милорад, «Споразум о нормализацији односа између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске», у: *Истина о Републици Српској Крајини, Зборник радова I*, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008.
- Глишић Венцеслав, «Реализација хрватског државног и историјског права у другој половини 20. века», у: *Геноцид у 20. веку на просторима југословенских земаља, Зборник радова*, Музеја жртава геноцида, ИНИС, ИСИ, ВИИ, Београд, 2005.
- Васиљевић П., «Тужбе треба повући», *Новости*, Београд, 19. март 2009.
- Ђурић Вељко, *Усташе и православље*, Белетра, Београд, 1989.
- Ђурић Мишина Вељко, «Војно учешће Сједињених Америчких Држава у нападу на Републику Српску Крајину», у: *Истина о Републици Српској Крајини, Зборник радова*, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008.
- Екмечић Милорад, *Дуго кретање између клања и орања. Срби у Новом веку (1492-1992)*, Завод за уџбенике, Београд, 2008.
- Живановић Србољуб, Реч на годишњици страдања Срба, Јевреја и Рома у хрватском логору смрти Јасеновцу, Бања Лука, мај 2005.
- Живојиновић Драгољуб, *Ватикан, католичка црква и југословенска власт 1941-1958,* Београд, 1994.
- Jelić Butić Fikreta, *Ustaše i NDH 1941-1945*, Sveučilišna naklada Liber i Školska knjiga, Zagreb, 1977.
- Казимировић Васа, *НДХ у светлу немачких докумената и дневника Глеза фон Хорстенауа*, Београд, 1987.
- Костић М. Лазо, *Хрватска зверства у последњем рату према изјавама њихових савезника*, Чикаго, 1974.
- Крестић Василије, *Срби и Хрвати - узроци сукоба*, Чачак, 1997.
- Крестић Василије, *Геноцидом до велике Хрватске*, Матица српска, Нови Сад, Архив Србије, Београд, 1998.
- Krizman Bogdan, *Ante Pavelić i ustaše*, Zagreb, 1986.
- Маршал Тим, *Игра сенки*, Београд, 2001.
- Миљевић И. Милан/Суботић М. Драган, *Српско-хрватски односи у XX веку, непрекидан ланац геноцида Хрвата над Србима 1914, 1941, 1991*...,Београд, 1997.
- Momčilović Dušan, *Novi genocid nad Srbima u HDZ Hrvatskoj*, ABC Glas, Beograd, 1993.
- Novak Viktor, *Magnum Crimen - pola vijeka klerikalizma u Hrvatskoj*, Beograd, 1986.

- Станишић Михаило, *Геноцид над Србима - битна одредница разарања Југославије*, ВИГ, Београд, 1995.
- Суботић Момчило, *Хрвати и Босна. Геополитичке замисли Хрватске према Босни и Херцеговини*, Бели анђео, Шабац, 2002.
- Суботић Момчило, *Новија српска политичка историја*, ИПС, Београд, 2006.
- Суботић Момчило, «Идеја о хрватском државном и историјском праву и српски народ у прошлости и данас», у *Геноцид у 20. веку на просторима југословенских земаља, Зборник радова*, Годишњак Музеја жртава геноцида – тематски број, Музеј жртава геноцида, ИНИС, ИСИ, ВИИ, Београд, 2005.
- Суботић Момчило, «Српска држава у програмима политичких странака у Србији до Дејтонског споразума», *Политичка ревија,* 4/2006, ИПС, Београд, 2006.
- Суботић Момчило, *Српско питање данас*, ИПС, Београд, 2008.
- Штрбац Саво, «Људски губици на српској страни у рату и после рата на подручју Хрватске и бивше Републике Српске Крајине 1990-1998. године», у: *Истина о Републици Српској Крајини, Зборник радова I*, приредили др Момчило Суботић и др Бранко Надовеза, Београд, 2008.

Resume

A direct cause of Croatian-Serbian conflict from 1990 to 1995 has roots in a decision of Croatian parliamentary majority to abolish constitutive status of Serbian people and reduce it to the status of national minority. That was a first objective of Tudjman's neo-ustasha regime; the other one was the expelling of the Serbs from Croatia and Republic of Srpska Krjaina, that even Pavelic had not achieved before that in the past. In constitutional sense Croatia was a bi-national state of the Croats and Serbs in the same way that Belgium is the state of the Flemings and Walloons. Can we imagine the reactions of European and world publics in case that the Flemings killed or expelled the Walloons? Horrible! And that is what exactly the Croats did to the Serbs from Krajina. Consequences of the persecution of the Serbs are genocide ones and are a relapse of 1941; Tudjman completed the criminal act of Pavelic.

New "democratic" Croatia without the Serbs has firstly signed the Agreement on normalization of relations with Federal Republic of Yugoslavia / Serbia, in which a provision on mutual respect of the two states as independent, sovereign and equal states within their international borders is a crucial one. It has not been obeyed by Croatia, in particular the provisions regarding Serbian Krajina refugees, and with its recognition of independency of Kosovo, it greatly damaged sovereignty and territorial integrity of Serbia. Serbia reacted in a mild way, instead of making

immediate recognition of the Government of the Republic of Srpska Krajina in exile and the Republic of Srpska Krajina on the basis of international law and Yugoslav Constitution and the state of the Krajina Serbs in the Constitution of the Socialist Republic of Croatia.

Once again the state leadership showed its national and state-related irresponsibility: it forgave Croatia for its genocide of the Serbian people in time of the Independent State of Croatia in the Second World War, when this monstrous Croatian state murdered hundreds of thousands of the Serbs and the tens of thousands of the Jews and Romas.

Then came a Croatian criminal paradox: in time of bestial bombing aggression on Federal Republic of Yugoslavia by NATO with strategic objective of dissappropriation of Kosovo and Metohija – the Croats lodged a complaint for genocide against Serbia at the International Court of Justice in Hague. The leadership of Serbia again did not live up to the moment: the public was disinformed and deceived that there would not be the trial at Hague at all, because the Court did not have jurisdiction for it, and when the Court declared itself to have jurisdiction regarding the Croatian complaint, it caught the government of Serbia unready and the government searched for all possible ways to withdraw the complaints. The government in Belgrade often talks that is wants good neighboring relations, understanding and cooperation with Croatia! That is totally all right! However, how can be established the relations that are based on unpunished genocide and ethnic cleansing of the Serbs from Krajina, the only one in Yugoslav "break up" and the biggest one after the Second World War. In the case of the complaint the Serbian government did not see a historical opportunity that Croatia finally become responsible for the crime of genocide of the Serbian people during the 20th century, and then that it, on the basis of Croatian recognition and repentance, consolidate the relations with Croatia.

Овај рад је примљен 11. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
623.458:355.1(100)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 335-364.

Ђорђе Стојановић[*]
Факултет за европске правно-политичке студије
Универзитета Сингидунум, Нови Сад
Елизабета Ристановић[**]
Војно-медицинска академија, Београд

ТРКА СА ВРЕМЕНОМ: ОДНОС БИОЛОШКОГ ОРУЖЈА И МЕЂУНАРОДНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Сажетак

Актуелна глобална динамика развоја технологија повезаних са биолошким оружјем омогућава и да мале државе и не-државни актери досегну капацитете за масовно уништење. Иако је опасност од употребе биолошког оружја истраживачки регистрована, уочљив је недостатак ваљане теоретске матрице у свеобухватном процењивању њених стратешких аспеката и укупног системског утицаја на међународну безбедност. У том контексту постављени аналитички оквир резултоваће: јаснијим позиционирањем офанзивних и дефанзивних карактеристика биолошког оружја, оценом објективног стања и перспектива контроле његовог развоја и производње, те, пропорционално, доприноса биолошког оружја повећању изгледа за ратове, кризе или трку у наоружавању.

Кључне речи: биолошко оружје, биолошко ратовање, међународна безбедност.

* Доцент на Факултету за европске правно-политичке студије, Нови Сад

** Научни сарадник на Војно-медицинској академији, Београд

УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

Претња употребе оружја масовног уништења (нуклеарног, хемијског и/или биолошког) се значајно променила од завршетка Хладног рата. И док за нуклеарну варијанту још увек можемо рећи да је ствар стратегијског „еквилибријума“ супер-сила, дотле преостале две варијанте представљају „зли дух“ асиметричног рата. У том смислу, јавност никада није била више сензибилизована за читав низ питања која се тичу биолошког оружја. Чињеница је, међутим, да се идеја биолошког оружја може сврстати у „прото-концепте“ ратовања. Пошто је савладао лернејску Хидру (вишеглаву водену неман) митолошки јунак Херакле је затровао своје стреле потапајући их у њену жуч и тако постао први творац биолошког оружја који је забележен у европској литератури (да иронија буде већа, сам Херакле је настрадао од одеће контаминиране отровном крвљу кентаура Неса). Остављајући по страни митове (без обзира на њихову потенцијалну историјску утемељеност), пре XX века употреба биолошког оружја је имала три главна облика: (1) намерно тровање хране и воде са инфективним материјалом; (2) употребу микроорганизама и токсина као дела система наоружавања; и (3) коришћење биолошким материјалом заражених тканина.

Данашња реч токсин потиче од хеленске речи токсикон, отрова у који су потапали врхови стрела, а која је, опет, изведена из грчке речи за стрелу – токсон. Скити (5. век п.н.е.) су своје стреле инфицирали тако што су их умакали у мешавину распадајућих тела змија отровница, људске крви и животињске балеге, коју су чували у запечаћеним судовима (таква микстура је готово сигурно садржавала бактерије гангрене и тетануса – Clostridium perfringins и Clostridium tetani).[1)] За Спартанце се претпоставља да су током Пелопонеског рата (431-404. п.н.е.) затровали атинске изворе и изазвали смрт на хиљаде Атињана (што им је деградирало високу ратничко-етичку репутацију), Римљани су катапултирали осе и стршљене на непријатеље, те контаминирали бунаре животињским лешевима (мада су веровали да се „рат води оружјем а не отровима“), а Ханибал је 190. године п.н.е. победио у поморској

1) Mayor, A. „Dirty Tricks in Ancient Warfare.“ *Quarterly Journal of Military History*, 2, 1997, pp. 32-37.

бици пергамонског краља Еуменеса II тако што му је на палубе бродова убацио земљане врчеве пуне змија отровница.[2)]

Касније, у 14. веку, вишегодишња монголска опсада града Кафе који је био под управом Ђенове, данашња Феодосија у источном Криму, приведена је крају тако што су тела жртава куге (појавила се 1346. у монголском табору пренета од стране трговаца из Кине) катапултирана у град. Они Ђеновљани који су успели да побегну својим бродовима вратили су се у матичну државу октобра 1347. довозећи са собом и заражене пацове (болест се пренела преко уједа Оријенталне пацовске буве- Xenopsylla cheopsis). Куга се проширила Европом и досегла пандемијске размере, те усмртила једну трећину њене тадашње популације.[3)] Истом методом су се користили и Руси 1710. године у естонском Ревалу, модерни Талин, у рату против Швеђана. Софистицираније начин је применила британска војска која је током француско-енглеског рата (1754-1767) у Северној Америци индијанским племенима, савезницима Француза, разделила покриваче коришћене од стране заражених великим богињама, што је резултовало великом епидемијом и високим степеном смртности аутохтоног становништва.[4)]

Немци су током I светског рата наводно узроковали ширење куге у Петрограду и покушали да користе колеру на италијанском фронту, док су њихове тајне операције резултовале изазивањем сакагије код француских мула и коња, те антракса и слинавке код стоке која се извозиле из Америке (пре њеног војног ангажамана) у Европу (коњи и краве) и из Румуније у Русију (овце). Иако су коњи у то време представљали важну логистичку компоненту, с обзиром на познати исход рата, немачке саботаже нису имале значајнији утицај.[5)] Први покушај ограничавања употребе биолошког оружја представља Женевски протокол из 1925. године („Протокол о забрани коришћења загушљивих, отровних и осталих гасова

2) Mayor, A. *Greek Fire, Poison Arrows & Scorpion Bombs: Biological and Chemical Warfare in the Ancient World*. Overlook Press, New York, 2003; Тукидид *Пелопонески рат*. Просвета, Београд, 1999.; и Christopher, G. W., Cieslak, T. J., Pavlin, J. A. и Eitzen, E. M. „Biological Warfare: a historical perspective.“ *Journal of the American Medical Association*, 278, 1997, pp. 412-417.

3) Derbes, V. J. „De Mussis and the Great Plague of 1348: a forgotten episode in bacteriological war.“ *Journal of the American Medical Association*, 196, 1966, pp. 59-62

4) Poupard, J. A. и Miller L. A. „History of biological warfare: catapults to capsomeres.“ у Zilinskas R. A. (ed.) *The Microbiologist and Biological Defence Research: Ethics, Politics and International Security.* Annals of the New York Academy of Sciences, 666, 1992, pp. 9–20.

5) Witcover, J. *Sabotage at Black Tam: Imperial Germany's Secret War in America, 1914-1917.* Algonquin Books of Chapel Hill, Chapel Hill, 1989.

и бактериолошких метода ратовања"). Иако је забранио употребу оружја, Женевски протокол није спречио њихово развијање, производњу и складиштење. До 2001. приступило му је 39 држава, са 96 земаља које су га потписале али не и ратификовале (куриозум је да су САД то учинила тек 1975.).

У периоду између 1930. и 1940. ниједна држава није имала такав обим и интензитет програма биолошког оружја попут Јапана. Ангажовано је више војних јединица од којих је једна посебно позната: Јединца 731 лоцирана у манџуријском граду Пинг Фану од 1932. године била је „лабораторијски комплекс" са преко 3000 научника и техничара, 150 зграда и 5 пратећих кампова.[6] Експериментисање са дизентеријом, колером и кугом представљало је један део њених застрашујућих активности у оквиру којих је преко 10 000 затвореника изгубило живот (многи су били убијени после инфекције због аутопсије). Тестирања су укључивала и нападе на 11 кинеских градова распршивањем култура колере, салмонеле, куге и антракса из авиона, те избацивањем заражених бува (15 милиона примерака по нападу) заједно са пиринчем намењеним за привлачење пацова који су планирани као преносници болести у људске заједнице. Када је 1941. поред цивилног становништва колером заражено и преко 1700 јапанских војника, активности овога типа су прекинуте. Крајем II светског рата, у замену за епидемиолошке и бактериолошке податке са којим су располагали, САД-е су, потпуно цинично, амнестирале ухапшене јапанске научнике који су учествовали у овим ужасавајућим истраживањима, док је СССР стигао до информација, која је касније инкорпорирао у своје војне био-пројекте, освајањем комплекса Јединице 731.[7] Осим „мале" лабораторије основане у Пољској на личну иницијативу Хермана Геринга, због директиве Адолфа Хитлера која је забрањивала истраживање биолошког и хемијског оружја, активности нацистичке Немачке на овоме плану су биле „редуковане": пре усредсређене на етички неоправдљиво и стравично проучавање патогенезе код присилно заражених затвореника концентрационих логора и развој различитих вакцина, него на стварање биолошког оружја.

6) Williams, P. и Wallace, D. *Unit 731: Japan's Secret Biological Warfare in World War II.* Free Press, New York, 1989.

7) Harris, S. „Japanese Biological Warfare Research on Humans: a case study of microbiology and ethics." у Zilinskas R. A. (ed.) *The Microbiologist and Biological Defence Research: Ethics, Politics and International Security.* Annals of the New York Academy of Sciences, 666, 1992, pp. 21-52.

Велика Британија је започела свој програм биолошког ратовања 1940. у Порт Дауну. Практични део истраживања су реализована на острву Груинард у близини шкотске обале дејством конвенционалним бомбама са спорама антракса (доминантним аспектом целокупног ангажмана) по овцама и кравама. Програм је обустављен 1957. године и преусмерен на дефанзивне пројекте, а острво је деконтамирано тек 1986, док је сигурним проглашено 1990. САД су своје истраживање започеле 1942. године у Форт Детрику, где се произвело негде око 5000 бомби са антраксом, а током Корејанског рата (1950-1953) изграђена су нова постројења у Пајн Блафу са пуним био-сигурносним мерама.[8)] USAMRIID (US Army Medical Research Institute for Infectious Diseases), програм за дефанзивним претензијама, је покренут 1953. и траје до данас са формалном отвореношћу за јавност свих својих пројеката. САД су, после 1954. године, досегле капацитете за индустријску производњу неколико ратних био-агенса (изазиваче антракса, бруцелозе, Q-грознице, венецуеланског коњског енцефалитиса и тровања стафилококним ентеротоксином Б). У тајном и контроверзном експерименту (период од 1951. до 1954. године) „сурогат биолошки агенси" Bacillus subtilis и Serratia marcescens су ослобођени на источној и западној обали САД како би показали рањивост америчких градова на нападе биолошким оружјем (1966. је са истим циљем Bacillus subtilis пуштен у њујоршки метро).[9)] Амерички председник Ричард Никсон је 1969. (делом због јавног притиска, делом због скептичности тадашњег војног и политичког врха у стратегијске потенцијале био-оружја) обзнанио нову националну политику биолошког ратовања која је подразумевала унилатерално одустајање САД од употребе смртоносних биолошких агенса и оружја, те од научних истраживања оријентисаних у том правцу.

СССР је своја истраживања на овоме плану започео још 1929. године, а 1973. је под покровитељством Министарства одбране основан Биопрепарат, највећа (али не и једина) совјетска организација за производњу и чување био-оружја, чије је функционисање било закамуфлирано цивилним био-технолошким истраживањима. Прво упозорење о активностима на том пољу био је инцидент у војним постројењима (делу Биопрепарата) у Свердловску, да-

8) Harris, R. и Paxman, J. A. *A Higher Form of Killing: The Secret Story of Gas and Germ Warfare*. Hill & Wang, New York, 1982.

9) Cole, L. A. *Clouds of Secrecy: The Army's Germ Warfare Tests Over Populated Areas*. Rowman & Littlefield, Totowa, 1988.

нашњи Екатеринбург, из 1979. године, када је приликом промене вентилационих филтера ослобођен аеросолни облак антракса који је узроковао смрт најмање 64 особе. Догађај је прикриван наводним тровањем месом, а права истина је испливала на површину тек 1990.[10] Совјетски програм је обухватао и интерконтиненталне балистичке ракете СС-18 са антраксом усмерене на Њујорк, Лос Анђелес, Сијетл и Чикаго.[11] Биопрепарат је био усмерен ка стварању био-култура са већим степеном патогености и отпорности на антибиотике, топлоту, светло и јонизирајућу радијацију. Максимални напори су учињени да би се креирале химере (комбиновани организми), какав је хибрид између еболе и великих богиња, а Биопрепарат је располагао и са капацитетима за обезбеђивање 30 тона спора антракса и преко 20 тона вируса великих богиња.[12] Важне информације о обиму и интензитету совјетског програма биолошког ратовања стигле су од врхунских научника др. Владимира Пасечника, који је емигрирао у Велику Британију 1989. године, и заменика директора Биопрепарата др. Кантањана Алибекова (псеудоним Кен Алибек), који је емигрирао у САД 1991. године. Председник Руске Федерације Борис Јељцин је 1992. трансформисао Биопрепарат у одбрамбену институцију.

Морало је, дакле, доћи до стицаја неколико фактора да би се маргинализована позиција биолошког оружја током Хладног рата изместила на главну међународно-безбедносну позорницу почетка III миленијума. Као прво, то је откриће да су природа и обим програма биолошког ратовања срушили предрасуде о лимитираној војној корисности биолошког наоружања. Као друго, то је глобално ширење напредне, најчешће цивилне, био-технологије, које је учинило да биолошко наоружање постане „ствар надохват руке". Као треће, усмереност терористичких организација ка изналажењу асиметричне стратегија за неутрализацију конвенционалне војне премоћи значајно је повећала ризик од употребе биолошког оружја. Режим међународне контроле, овде се пре свега се мисли на конвенцију Уједињених Нација која је требала да забрани производњу биолошког и токсинског оружја („Biological and Toxin Weapons Convention", скраћено BTWC, иницирана од стране Велике

10) Meselson, M., Guillemin, J., Hugh-Jones, M., Langmuir, A., Popova, I., Shelokov, A., и Yampolskaya, O. „The Sverdlovsk anthrax outbreak of 1979." *Science*, 266, 1994, pp. 1202-1208.

11) Klietmann, W. F. и Ruoff, K. L. „Bioterrorism: Implications for the clinical microbiologist." *Clinical Microbiology Review*, 14, 2001, pp. 364-381.

12) Davis, C. J. „Nuclear blindness: An overview of the biological weapons programs of the former Soviet Union and Iraq." *Emerging Infectious Diseases*, 5, 1999, pp. 509-512.

Британије 1969. а отворена за потписивање од 1972. године, досад је то учинила 171 држава, од којих је 155 ратификовала споразум),[13] није успео да спречи „геометријску прогресију" његове пролиферације. Таква конјункција је кулминирала јасно израженом опасношћу од оваквог или онаквог модуса ангажовања биолошког наоружања у времену пред нама и наметнуло ургентност разумевања консеквенци његовог ширења.

БИОЛОШКИ АГЕНСИ КАО БИОЛОШКО ОРУЖЈЕ

Таксиолошка класификација биолошких агенса који се могу искористити као оружје типично обухвата: (1) бактерије (аутономне микроскопске једноћелијске организме прокариотске грађе код којих срећемо мембрану и цитоплазму састављену од рибозома и нуклеоида, репродукују се амитозом и у већини случајева су подложни терапији са антибиотицима); (2) вирусе (ултрамикроскопске организме по питању реплицирања зависне од живе ћелије домаћина коју инфицирају, састоје се само од две компоненте- нуклеинске киселине и протеинског омотача, могу да мутирају и нису подложни третману антибиотицима већ антивиралним једињењима, од којих је само неколико доступно, а и она имају ограничену употребу); (3) рикеције (микроорганизме који имају карактеристике и бактерија и вируса: као бактерије, располажу са метаболичким ензимима и ћелијском мембраном, користе кисеоник и подложне су широком спектру антибиотика, док на вирусе подсећају чињеницом да се развијају само у живим ћелијама); (4) хламидије (интраћелијске паразите неспособне да генеришу властити енергетски извор, као и рикеције респондирају многобројним антибиотицима и потребна им је жива ћелија за мултипликовање); (5) гљивице (хетеротрофне једноћелијске или вишећелијске организме код којих не сусрећемо фотосинтезу, немају хлорофил и способне су за анаеробни развој, већином се хране угинулом органском материјом, у једној варијанти бесполног размножавања продукују за тематику овог есеја операционално битне споре, те реагују на анти-микробијалне препарате); и (6) токсине (изузетно отровне супстанце, од којих многе имају приметно брже ефекте од бојних отрова, производе их микроорганизми, животиње и биљке, а могу бити и

13) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) website „Signatories to the BTWC." [документ на Интернету], Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm [наведено 23. 06. 2008.]. Доступно на адреси: http://www.sipri.org/contents/cbwarfare/cbw_research_doc/bw_doc/BW_convention/bw-btwc-sig.html

синтетизоване хемијским путем, за разлику од биолошких ратних агенса, они нису ни инфективне ни контагиозни, а код тровања се не могу третирати антибиотицима- за сада постоји само неколико делотворних вакцина).

Постоје четири начина како биолошки ратни агенси могу изазвати болест (то јест: нанети штету и онеспособити) или убити биљке, животиње и људе. Под био-тероризмом подразумевамо намерну употребу биолошких агенса зарад манифестације идеолошког незадовољства усмереног ка одређеној влади или популацији преко напада на цивиле или ресурсе повезане са цивилном економијом (најчешће од стране: не-државних актера инспирисаних религиозним идеалима, политичких група усмерених ка правима из политичког спектра, група чија одбрана погледа на свет инкорпорира „прочишћујућу“ вредност насиља, радикалних група посвећених неком специфичном питању, екстремистичких мрежа без централног ауторитета итд.). Био-криминал се дефинише као намерна употреба биолошких агенса оријентисана на ексклузивно индивидуалне циљеве (какви су освета или финансијска корист). Када говоримо о био-инциденту онда се мисли на ненамерно ослобађање неког агенса из лабораторије или неког другог постројења. На крају, термин биолошко ратовање (војна употреба биолошких агенса) указује на офанзивне и дефанзивне капацитета спојене са доктрином, обуком и организацијом потребним за ангажовање тих капацитета, док се појам биолошко оружје (или био-оружје) директно односи на офанзивне капацитете биолошког ратовања. За разлику од других облика ратовања, биолошко ратовање је ретко кад практиковано, а и припреме за њега су биле и остале обавијене великом тајновитошћу.

Под офанзивним биолошким ратовањем подразумевамо, дакле, намерно коришћење биолошких агенса, микроорганизама (без обзира на њихову природу) и токсина деривираних из њих (укључујући инфициране материјале и предмете), зарад узроковања болести или смрти код људи (изазивање епидемија), животиња (изазивање епизоотија) или биљака (изазивање епифитоција), са напоменом да последице њиховог деловања (ако изузмемо токсине) зависе од способности да се репродукују у нападнутом човеку, животињи или биљци. Слично томе, BTWC експлицитно забрањује производњу микробиолошких или других биолошких агенса, укључујући и токсине, без обзира на њихово порекло или

метод производње, или врсту и квантитет, уколико не служе за профилактичке, протективне или друге мирољубиве сврхе, те забрану производње оружја, опреме или средства осмишљених за употребу таквих агенса и токсина у оружаном сукобу или за непријатељске сврхе.[14] Јасно је да differentia specifica биолошког оружја као инструмента ратовања лежи у чињеници да се претежно састоји од живих организама, прецизније: доминантно од бактерија и вируса (са додатком токсина). Ова одлика га дистанцира како од класичног наоружања, тако и од нуклеарног и хемијског наоружања. Оно онеспособљава или убија преко заразе (болести), а не преко фаталне физичке трауме: телесни ефекти нису одмах видљиви, већ је потребан краћи или дужи временски период да жртве осете симптоме узроковане патогенима.

Биолошко оружје нема мирис, безбојно је и безукусно, што представља изразити проблем по питања откривања његовог присуства (то јест – употребе или напада), а може се проширити преко контаминиране хране, воде, других заражених предмета и супстанци, те преносника (вектора) какви су инсекти или као аеросол. Најубитачнији начин инфицирања велике популације је преко респираторног тракта, па је ширење биолошких агенса најефикасније преко аеросолоног облака (аерогеним путем) састављеног од микроскопских честица које се могу удисати и задржавати у плућима. Аеросоли који су компоновани од честица величине од 1 до 5 микрона имају неколико предности: (1) могу остати дуже функционални, па повећавају потенцијални простор заразе; (2) када се удишу, могу се задржати дубље у плућима; (3) код инхалације доза потребна за заразу је генерално нижа; и (4) интензитет резултујуће болести је значајно већи када је агенс инхалиран и депонован у плућима.

Поред тога што су природа и учинак различитих биолошких агенса понекад дијаметрално супротни, сви они: (1) имају период инкубације (микроорганизми) или латенције (токсини) који за неке токсине износи неколико сати, а за неке патогене се мери данима или недељама (ово значи да је ефекат биолошког оружја одложен, па да га правовремена детекција у неким случајевима може

14) Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) website „Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction.“ [документ на Интернету], Department of Peace Studies of the University of Bradford, Bradford [наведено 13. 09. 2008.]. Доступно на адреси: http://www.opbw.org/

ублажити); (2) не наносе инфраструктури циљаног подручја никакву штету (величина територије покривена аеросолом може бити контролисана одабиром агенса са различитим степеном трајањашто је тај степен виши, то ће више људи бити заражено); (3) не резултују битном контаминацијом земље и других површина (за узроковање и увећање жртава биолошки агенси захтевају физичко присуство непријатеља- гро патогена не може да преживи више од пар сати). Биолошко наоружање карактерише велики диверзитет по питању: (1) инфективности (броју организама потребних да би изазвали заразу); (2) вируленције (јачини заразе коју узрокују); и (3) дисеминације или преносивости (лакоће ширења са човека на човека). Програми развоја био-оружја вођени од стране државе изискују: (1) одабир адекватних организама (патогена); (2) њихову ефикасну и стандардизовану масовну продукцију и одговарајуће објекте за чување био-залиха; те (3) ефикасна решења за технички процес претварања у оружје (са посебним нагласком на начин дисперзије). Рапидни развој био-технологије показује да се природним биолошким агенсима може успешно манипулисати (на нивоу модификовања или синтетизовања генетским инжињерингом, те неким другим био-технолошким поступком) и да је њихов потенцијални распон поприлично широк.

За неке се експерте агенси који одговарају производњи биооружја могу наћи у изобиљу у природном окружењу и међу бактеријским културама развијеним у високо индустријализованим државама, док је за друге њихов избор јако сужен, јер већи број природних облика биолошких агенса нису високо заразни, па мали број оних који то јесу нису лако доступни.[15] С обзиром да је биолошки тероризам мање захтеван и софистициран у односу на војну употребу биолошког оружја, обим потенцијалних агенса који стоје на располагању терористима је, поред свега, изузетно широк и различит.[16] Све у свему, агенси који су селектовани за развој био-оружја морају испуњавати одређене захтеве: (1) способност да константно доводе до одређеног ефекта; (2) незахтевну продукцију масовних размера; (3) способност да остану непромењени током

15) Koblentz, G. D. „Pathogens as Weapons.“, *International Security*, 28(3), 2003, pp. 84-122. и Roffey, R. „Biological weapons and potential indicators of offensive biological weapon activities.“ у *SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) 2004 Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 557-571.

16) Zilinskas, R. „Terrorism and Biological Weapons: Inevitable Alliance?“ *Perspectives in Biology and Medicine,* 34(1), 1990, pp. 44-72.

производње, ускладиштења и транспорта; (4) капацитет да буду ефикасно раширени; те (5) способност да остану стабилни током самог ширења.[17] Евидентно је да развој и масовна производња биолошког оружја подразумева високо специјализовано знање (које није лако преносиво) и читаву мрежу логистичког особља (претпоставља се да је програм био-оружја бивше СССР обухватао приближно 60 000 позиција, од којих је око 300 отпадало на научнике, а да је од 70-тих. до 90-тих година прошлог века на њега трошено око милијарду долара годишње).[18]

У вези са тим, потенцијално највећа опасност био-тероризма не долази од изолованих терориста или њихових организација, већ од „научника-дисидента" претходно укључених у истраживачки рафиниране, научно стимулативне и од државе спонзорисане националне програме био-наоружавања или терористичких организација са приступом информацијама таквим пројектима и експериментима.[19] Ово директно сугерише да офанзивни програми биолошког наоружавања као један од својих носећих елемента инкорпорирају и њихову заштиту од потенцијалног терористичког „уплива", али никако не значи, као што је већ апострофирано, да је терористичка употреба био-оружја заблокирана незнањем или немогућношћу стизања до потребног знања (које се у адекватним варијантама релативно лако прибавља преко јавно доступних научних студија и публикација на Интернету или у библиотекама). Мит о екстремно високој интелигенцији, ексклузивном образовању и вишегодишњем искуству потребним за развој, производњу и реализацију био-оружја за терористичке сврхе је поприлично уздрман (такорећи – „разбијен"). Тако се, на пример, приручник за проналажење одређених биолошких агенса, њихов развој, претварање у оружје и, коначно, употребу, наслова „Тиха смрт" („Silent Death") од аутора под псеудонимом Uncle Fester, може без икаквих проблема наћи и купити на Интернету.[20]

17) Roffey, R. „Biological weapons and potential indicators of offensive biological weapon activities.", op. cit., p. 561.

18) Alibek, K. и Handelman, S. *Biohazard*. Random House, New York, 1999.

19) Roffey, R. „Biological weapons and potential indicators of offensive biological weapon activities.", op. cit., p. 563.

20) Amazon website Uncle Fester „Silent Death." [страница на website-у] Amazon Incorporation, Seattle, [наведено 21. 11. 2008.]. Доступно на адреси: http://www.amazon.com/Silent-Death-Second-Uncle-Fester/dp/0970148534/ref=sr_1_1?ie=UTF8&s=books&qid=1228454711&sr=1-1

Ефекти биолошког наоружања нису потпуно извесни (њихова предвидљивост је лимитирана), јер су биолошки агенси и метод њиховог ангажмана осетљиви на факторе окружења, какви су посебне временске околности и конфигурација терена. Бактерије и вирусе може инактивирати сунчево (ултравиолетно) светло и анулирати њихову способност да изазову заразу. Ова особина, заједно са високом температуром и неуспешном продукцијом честица величине од 1-5 микрона, сврстава експлозивну муницију као јако лоше системско решење за ширење биолошких ратних агенса. С обзиром на то да се био-оружје, дакле, обично јавља у форми аеросола који жртве удишу, дистрибуција облака ће директно зависити од специфичности локалне географије и метеоролошких (посредно климатских) услова (јачине и смера ветра, влажности, падавина итд.). Поред тога, живи организми (бактерије и вируси) се могу репродуковати. Ова чињеница има најмање две последице по питању биолошког ратовања: (1) услед чињенице да се бактерије развијају унутар жртава, веома ниска изложеност може узроковати инфекцију (биолошка оружја су потентна, па јако мала количина може бити искоришћена за нападе на велике мете са сигнификантним последицама); и (2) за поновљени напад ће бити довољна само надопуна одређеном количином биолошких агенса.[21)] Селектовани агенси (споре) био-оружја, дакле, морају остати стабилне у односу на временске услове и морају преживети процес ширења пре него што досегну жељену мету.

Према потенцијалном ризику, Центар за контролу и превенцију болести (Centers for Disease Control and Prevention, скраћено CDC) из САД-а је поделио критичне биолошке агенсе погодне за биолошко ратовање или био-тероризам у три категорије.[22)] Прву категорију карактеришу: (1) могућност лаке дисеминације; (2) висок степен морбидитета и морталитета и интензивне реперкусије на неприпремљено здравство, (3) могућност изазивања опште панике; и (4) специјални задаци и спремност јавних служби или установа. Она обухвата: велике богиње, антракс (Bacillus anthracis), кугу (Yersinia pestis), ботулизам (токсин), туларемију (Francisella tularensis), ебола грозницу, ласа грозницу, марбуршку грозницу и

21) Danzig, R. *Catastrophic Bioterrorism: What is to be Done?* Center for Technology and National Security Policy- National Defense University, Washington, 2003, p. 2.

22) Centers for Disease Control and Prevention *Addressing emerging infectious disease threats: a prevention strategy for the United States.* US Department of Health and Human Services, Public Health Service, Atlanta, 1994.

аргентинску хеморагијску грозницу. Другу категорију карактеришу: (1) средњи потенцијал дисеминације; (2) средњи степен морбидитета и морталитета; и (3) посебна спремност дијагностичких капацитета и здравственог збрињавања. Она обухвата: Q грозницу (Coxiella burnetti), бруцелозу (Brucella melitensis), сакагију или малеус (Burkholderia mallei), Венецуелански коњски енцефалитиса, Источни и Западни коњски енцефалитиса, рицин (токсин), Clostridium perfrigens токсин, стафилококни ентеротоксин Б, те патогене који се преносе храном и водом: трбушни тифус (Salmonella sp.), дизентерију (Shygella dysenteriae), ентероколитис (Escherichia coli o157:H7) и колеру (Vibrio cholerae). Трећа категорија упућује на познате и нове патогене који могу бити искоришћени као оружје у будућности и карактеришу је: (1) екстремна приступачност; (2) лака продукција и дисеминација; и (3) погубан учинак на неспреман јавни здравствени систем. Она обухвата: жуту грозницу, узрочнике туберколозе отпорне на лекове, нипах енцефалитис, хеморагијску гозницу са бубрежним синдромом, крим-конго хеморагијску грозницу, кјасанурску шумску болест, омску хеморагијски грозницу и крпељни менингоенцефалитис.

ОФАНЗИВНО-ДЕФАНЗИВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ БИОЛОШКОГ ОРУЖЈА

Без обзира на чињеницу што се свако модерно оружје може ангажовати и у офанзивне и дефанзивне сврхе, био-оружје (пријемчљивије за специјалне војне мисије, те за оперативни и стратегијски ниво ратовања, него за тактичке војне захвате) располаже са неколико атрибута који га далеко више квалификују за офанзивне циљеве: (1) биолошко оружје је илегално, па је доста тешко да ће бити ангажовано у status quo стратегији- не само да ће државе које је упражњавају одустати од његовог развоја током периода мира, већ ће и током рата његова употреба представљати ризик за губљење међународне подршке у отпору агресору (ово се, наравно, не односи на status quo државе које не очекују помоћ међународне заједнице, какве су, на пример, Израел и Тајван); (2) делотворност биолошког наоружања почива на фактору изненађења, а главне предности нападача су: (а) могућност селекције тежишне тачке офанзиве за иницијалну битку, (б) прикривени размештај снага и (в), консеквентно, елемент изненађења браниоца;[23] (3) би-

23) Mearsheimer, J. *Conventional Detterrence*. Cornell University Press, Ithaca, 1983, p. 26.

олошко оружје смањује одбрамбене способности без девастирања транспортне инфраструктуре, градова, индустријских постројења и природних ресурса; (4) пажљивом селекцијом биолошких агенса (времена њиховог трајања) могуће је избећи контаминацију одређеног подручја; и (5) оно омогућава структурну пенетрацију у објекте типа бункера и других утврђених места, те се може користити у припремној фази већих и шире координираних војних напада.

Исходишно, офанзивно-дефанзивни баланс је превасходно разматран кроз оптику конвенционалних војних способности и територијалног освајања.[24] Да би се избегла иманентна ограниченост тако постављеног концепта, офанзивно-дефанзивни баланс треба разматрати као меру предности нападача у односу на браниоца, која може бити искоришћена за освајање територије, повећање притиска (принуде) или за застрашивање у циљу спречавања нежељених активности. Као што је то случај и са инвазијом, принуда и застрашивање имају мањи кредибилитет када је одбрана јака. Ова проширена концепција офанзивно-дефанзивног баланса допушта анализу оних врста ратовања које нису примарно оријентисане ка освајању територије (као што су: биолошко и информативно ратовање, тероризам и анти-сателитско оружје). Ерго, што су нападачу потребни већи извори за превазилажење инвестиција у одбрамбене снаге, то је већи дисбаланс у корист браниоца.[25] Појмови офанзивно и дефанзивно се, дакле, не морају користити да би указали на општи однос војног баланса који постоји између две државе, већ и као показатељи релативне ефикасности офанзивне технологије биолошког ратовања (биолошко оружје) у односу на дефанзивну технологију биолошког ратовања (вакцине, начини лечења и детекциони системи) које су доступне односним државама. У том контексту био-оружје изразито фаворизује нападача на неколико нивоа: (1) развој биолошког наоружања је релативно једноставан; (2) евидентна је могућност убијања или онеспособљавања великог броја људи; (3) фактор изненађења се врло лако постиже; и (4) постоје неизбежне тешкоће у одбрани од таквог напада.

Да би се изазвао исти број цивилних жртава на једном квадратном километру потребно је ангажовати 2000$ за конвенцио-

24) Jervis, R. „Cooperation Under the Security Dilemma.“ *World Politics,* 30(2), 1978, p. 187.

25) Glaser, C. L. и Kaufmann, C. „What Is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?“ *International Security,* 22(4), 1998, pp. 44-82. и Lynn-Jones, S. „Offense-Defense Theory and Its Critics.“ *Security Studies,* 4(4), 1995, pp. 660-691.

алног оружје, 800$ за нуклеарно оружје, 600$ за хемијско оружје и 1$ за биолошко оружје,[26] док адекватно спроведени напад са мање од 100 килограма спора антракса распршених путем аеросола може изазвати око 3 милиона жртава, што био-оружју даје термонуклеарну моћ.[27] Томе треба додати и чињеницу да организација типичне производње биолошког оружја захтева апроксимативно 10 милиона долара (мање инсталације могу бити реализовани и за 6 пута мањи износ), насупрот трошкова од најмање 50 милиона долара потребних за производњу вакцина.[28] Због такве комбинације релативно ниских трошкова производње и способности да зарази велики број људи на широком подручју, биолошко оружје је добило име „атомска бомба сиромашних".[29] Креирање офанзивних биолошких капацитета је далеко јефтиније у односу на дефанзивни пандан услед: (1) обима потенцијалних агенса доступних нападачу; (2) тешкоћа у детерминисању агенса који је предмет претње; (3) дужине времена потребне за развој лекова када је агенс носиоц претње идентификован; (4) тешкоћа повезаних са правовременим детектовањем биолошког напада, који би резултовао адекватним начином лечења; и (5) недостатком ефикасног начина лечења за многе агенсе.[30] Биолошко оружје карактерише изузетна диверзификованост, па, ипак, иако постоји на стотине зараза које могу имати озбиљне последице на људско здравље, само ограничени број њих имају физичке и биолошке карактеристике потребне за димензију масовног уништења биолошким оружјем. Карактеристике биолошког агенса које утичу на његову потенцијалну употребу као оружја укључују: (1) лакоћу производње; (2) стабилност приликом

26) Report of the Secretary General *Chemical and Bacteriological (Biological) Weapon and the Effect of Their Possible Use.* United Nation, Geneva, 1969, p. 40.; и Federation of American Scientists website, NATO (North Atlantic Treaty Organization) „NATO handbook on the medical aspects of NBC defensive operations. Part II-Biological." AMedP-6(B). [документ на Интернету], Washington, D.C., 1996. [наведено 11. 07. 2008.]. Доступно на адреси: http://www.fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/dod/fm8-9/toc.htm

27) Fetter, S. „Ballistic Missiles and Weapons of Mass Destruction: What is the Threat? What should be done?" *International Security*, 16(1), 1991, pp. 5-42.; и Stern, J. *The Ultimate Terrorists*. Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 4.

28) U.S.A. Congress, Office of Technology Assessment *Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction.* Governmnet Printing Office, Washington, 1993, p. 86.

29) Carus, S. W. *The PoorMan's Atomic Bomb? Biological Weapons in the Middle East*. Policy Papers 23, The Washington Institute for Near East Policy, Washington, 1991.; Mayer, T. N. „The Biological Weapon: A Poor Nation's Weapon of Mass Destruction." у Schneider, B. R. и Grinter, L. E. (eds.) *Battlefield of the Future: 21st Century Warfare Issues.* Air University Press, Maxwell Air Base, 1995, pp. 205-225.; и Livingstone, N. C. и Douglas, J. D. *CBW: The Poor Mans's Atomic Bomb.* Institute for Foreign Policy Analysis, Cambridge, 1984.

30) Miller, J., Engelberg, S. и Broad, W. *Germs: Biological Weapons and America's Secret War*. Simon & Schuster, New York, 2001.

складиштења и транспорта; (3) лакоћу дисеминације; (4) инфективност; и (5) вируленција.

Дефанзивно биолошко оружје укључује мере превенције, ублажавања или ограничавања, те медицинског третмана последица напада биолошким оружјем.[31] Још једна јединственост биолошког оружја јесте и употреба вакцина (или имунолошких препарата) као потенцијалне заштите војника и цивила много пре напада. Иако су вакцине генерално означене као најефикаснија форма одбрана од биолошког напада, вакцинисање има неколико недостатака. Да би вакцине биле потпуно ефикасне, планирање одбране мора да испуни неколико услова: (1) идентификовање популације која је изложена ризику напада; (2) познавање агенса који је предмет претње; (3) доступност адекватне вакцине; и (4) време које је потребно да би се пре напада извршило вакцинисање.[32] Поред свега, вакцине нису делотворне уколико постоји изложеност великој дози микроорганизама или ако се ради о генетски модификованим агенсима. Физичка одбрана подразумева лична заштитна средства, попут гас маске, и колективне заштитне системе инсталиране у оклопљена возила или зграде који филтеришу ваздух и тако спречавају улазак аеросолног облака. После самог биолошког атака, антибиотици могу да редукују морбидитет и морталитет код неких бактеријских и рикецијских агенса ако се промптно реагује после инфекције. Насупрот томе, постоји само неколико ефикасних медицинских третмана вирусних инфекција (изузетак су велике богиње код којих вакцина делује и четири дана након заразе).[33] Јасно је да учинак медицинског ангажмана зависи од његове правовремености, то јест од система упозорења повезаног са детекционим уређајима и функционисањем службе јавне заштите здравља. Чињеница је да системи тога ранга још увек не располажу са брзим, тачним и поузданим детекционим, те идентификационим способностима широког спектра, које би мобилизовале адекватне медицински и фармацеутски снаге за спашавање већег

31) Weiner, S. L. „Biological Warfare Defense.“ у Zilinskas, R. A. (ed.) *Biological Warfare: Modern Offense and Defense.* Lynne Reinner, Boulder, 2000, pp. 119-129.

32) Parker, D. T., Galloway D. O. и Spendlove J. C. *Defense Against Biological Attack: A General Assessment.* US Army Dugway Proving Ground, Dugway, 1975, p. XIII

33) Henderson, D.A. et al. „Smallpox as a Biological Weapon: Medical and Public Management.“ *Journal of the American Medical Association* [архива на Интернету]. 281(22), 1999. [наведено 18. 08. 2008.]. Доступно на: http://jama.ama-assn.org/cgi/content/full/281/22/2127

броја живота.[34] Посебно је захтевно регистровати биолошке агенсе којима су генетским инжињерингом интенционално промењене базичне карактеристике. Апострофирајмо и чињеницу да у биолошком ратовању нападач има и предност краћег времена потребног за развој офанзивног оружја у односу на развој вакцина, као и да развој офанзивног оружја обично повлачи за собом и развој његове дефанзивног пандана.[35]

Иако за неке истраживаче изненађење служи да би мултипликовало снагу нападача са конвенционалним оружјем, оно има круцијалну место у анализи успешности биолошког оружја.[36] Рекапитулирајмо досад изнето: (1) бранилац ће готово увек имати проблема са предвиђањима оријентисаним ка врсти непријатељског агенса и популацији која представља потенцијалну мету; (2) тајни програми офанзивног биолошког ратовања егзистирају да би изненадили противника са новим војним капацитетима реализованим преко: (а) дуално вођених истраживања у био-технологији, (б) малих постројења потребних за производњу значајне количине биолошких агенса и (в) немогућности лаког откривања унификујућих оријентира таквих програма; (3) биолошко оружје је такође погодно за тајне операције, јер мала количина агенса омогућава напад, а могуће је и формирати аеросолни облак на поприличној удаљености од циљаног подручја; (4) биолошки аеросоли су недоступни људским чулима, те постоје озбиљни проблеми њихове детекције и са специјализованим сензорима; (5) одложени почетак заразе узроковане биолошким агенсима и неспецифична природа раних симптома (продрома) већине агенса камуфлираће њихову артефицијелност (интенционалност) и учинити да напад не наиђе на припремљеног непријатеља. При томе, сама спознаја о могућности напада билошким наоружањем може проузроковати панику.

СТРАТЕШКЕ КОНСЕКВЕНЦЕ БИОЛОШКОГ ОРУЖЈА

У складу са офанзивно-дефанзивном теоријом, војни капацитети који агресију чине лакшом (и који се тешко дистанцирају од

34) Hoffman, R. E. и Norton, J. E. „Lessons Learned from a Full-Scale Bioterrorism Exercise.“ *Emerging Infectious Diseases,* 6(6) 2000. pp. 652-653. и Smart, J. K. *History of Chemical and Biological Detectors, Alarms and Warning Systems.* US Army Soldier and Biological Chemical Command, Aberdeen, 2000.

35) Dashiell, T. R. „The Need for a Defensive Biological Research Program.“ *Politics and Life Science: Special Issue, Biotechnology and International Conflict,* 9(1), 1990, pp. 85-92.

36) Betts, R. *Suprise Attack: Lessons for Defense Planning.* Brookings Insitution, Washington, 1981, p. 5.

дефанзивних капацитета) највероватније резултују ратовима, кризом или трком у наоружавању.[37] Унутар такве концептуалне поставке постоје два нивоа анализе: (1) тактички; и (2) стратегијски. На тактичком нивоу анализе тежиште је стављено на колизују наоружане силе на бојном пољу и војне резултате, а на стратегијском нивоу предмет интересовања су политичке калкулације, одлуке и учинци. У сфери конвенционалног наоружања ови резултати су у основи исти: војна моћ која нападачу обезбеђује значајну тактичку предност промовише и агресивно понашање на стратегијском нивоу и резултује ратовима, кризама или трком у наоружању. Када доминирају офанзивни аспекти и када није могуће направити јасну дистинкцију између офанзивних и дефанзивних капацитета, чак ће и државе са status quo опредељењем бити принуђене да се понашају агресивно.

Поред тога што је револуционисало војну и политичку сферу чинећи победу немогућом, увођење у игру нуклеарног наоружања је неповратно покидало везу између тактичког и стратегијског нивоа.[38] На тактичком нивоу, располагање са нуклеарним наоружањем обезбеђује нападачу у историји не забележену предност. Нуклеарно наоружање је изузетно разорно и не постоји адекватан одбрамбени начин да се његов деструктивни потенцијал смањи. Постојање добро утврђених, мобилних и балистичких пројектила лоцираних на бродовима и подморницама омогућава државама које са њима располажу да осигурају и узвратни ударац, да нанесу једнаку штету непријатељу чак иако су прве нападнуте. На стратегијском нивоу, могућност узајамног нуклеарног разарања продуковало је уздржавање и стабилност, због страха од конфронтације која би могла да ескалира у нуклеарни рат.[39] Ерго, нуклеарне снаге могу да представљају фактор који спречава „велики" рат, то јест да буду чиниоц еквивалентан форсирању одбране.[40] С обзиром да ефекат застрашивања нуклеарног наоружања зависи од његове способности да зада ненадокнадљиву штету супарнику, оружја која редукују реталиационе способности непријатеља преко усмерености на његову нуклеарну снагу су офанзивна и слабе

37) Jervis, R. „Cooperation Under the Security Dilemma.", op. cit., pp. 167-214.; Glaser, C. L. и Kaufmann, C. „What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security,* 22(4), 1998, pp. 44-82.; и Van Evera, S. *Causes of War: Power and Roots of Conflit.* Cornell University Press, Ithaca, 1999.

38) Jervis, R. *The Meaning of the Nuclear Revolution.* Cornell University Press, Ithaca, 1989.

39) Jervis, R. „Cooperation Under the Security Dilemma.", op. cit., p. 206.

40) Ibidem, p. 198.

степен еклатантне опасности. Исто тако, оружја усмерена на градове и економске мете која не прете реталиационим капцитетима друге стране интензификују застрашивање. Испада да се базично начело „нуклеарне безбедносне логике“ може изразити ставом да је напад одбрана, а одбрана напад.[41] Диференцијација између стратегијског статуса нуклеарног и конвенционалног оружја је корисна и за лоцирање стратегијских карактеристика биолошког ратовања.

Нуклеарне снаге, дакле, имају четири карактеристике које омогућавају држави да се на њих ослони у смислу наношења сигнификантне штете узвратним ударцем: (1) нуклеарно оружје има изузетан деструктивни потенцијал; (2) деструктивна природа нуклеарног оружја је предвидљива и поуздана; (3) одбрана против нуклеарних пројектила је или немогућа или екстремно неразвијена; и (4) релативно је непроблематична изградња утврђених и мобилних нуклеарних лансирних система.[42] Да би логика застрашивања могла да буде употребљива потребно је: (1) да актери могу бити застрашени: (а) да су сензибилизовани за потенцијалне штете и губитке, (б) да освајање мање вреднују од независности и да (в) јасно перципирају интересе и капацитете друге стране (уколико се не прихвате ови услови, не мора нужно доћи до застрашивања реталијацијом, па државе могу усвојити превентивне стратегије против актера који је доживљен као иницијатор неизбежног сукоба); и (2) да онај ко буде први нападнут може поуздано идентификовати нападача и да сам нападач то зна (овај услов може бити ослабљен чињеницом да све више држава и терористичких група развија тајне програма нуклеарног наоружавања).[43] Стратегијско застрашивање има две релевантне политичке и војне импликације: (1) међусобна рањивост по питању девастације делује као обострани рестриктивни фактор, па се смањује како број и интензитет криза у вези виталних интереса, тако и изгледи за рат;[44] и (2) државни арсенал нуклеарног наоружања ће чинити оно-лико јединица колико је довољно да се манифестује опција

41) Schelling, T. C. *Arms and Influence*. Yale University Press, New Haven, 1966, p. 178.

42) Mendelbaum, M. *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima*. Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

43) Van Evera, S. *Causes of War: Power and Roots of Conflit.* op. cit., pp. 247-249.

44) Gaddis, J. L. „The Long Peace: Elements of Stability in Postwar Intenational System.“ *International Security,* 10(4), 1986, pp. 99-142. и Mearshiemer, J. „Back to the Future: Instability in Europe After Cold War.“ *International Security,* 15(1), 1990, pp. 5-56.

наношења ненадокнадљиве штете узвратног ударца (јасно је да његов капацитети државе могу да се измере у апсолутном износу).[45)]

Биолошко оружје дели два својства са нуклерним оружјем: (1) оба оружја су способна да продукују изузетно велики број жртава; и (2) оба оружја могу да користе исте системе за напад на непријатеља (од стратешких бомбардера до интерконтинеталних балистичких пројектила). Међутим, биолошко оружје се и разликује од нуклеарног оружја на два релевантна начина: (1) његове ефекте обележава висок степен променљивости и несигурности: (а) има одложено деловање, (б) постоје тешкоће са предвиђањем његовог учинка, (в) зависно је од окружења (локалне географске конфигурације) и метеоролошких услова (правца и брзине ветра, влажности, атмосферске стабилности и ултравиолетног зрачења), те (г) карактерише га недостатак операционалног искуства; и (2) евидентна је доступност одбране од потенцијалних последица његове ратне или терористичке експлаотације. Поред тога, био-оружје чини да још два битна услова нужна за стратегијско застрашивање буду мање вероватни.

Као прво, његова широка приступачност (научна отвореност и дуална природа био-технолошког знања на релацији цивилна-војна употреба) и релативно ниски трошкови производње резултују могућношћу развоја овога оружја од многобројних и „шареноликих“ (државних и недржавних) актера, што није случај са нуклеарним наоружањем. Спекулише се да данас преко 100 држава има капацитете за развој биолошког оружја.[46)] Листа држава са потврђеним програмима биолошког ратовања после II светског рата укључује: Велику Британију (прогласила одустајање 1957.), САД (прогласила одустајање 1969.), Француску (започела програм 1939. године, прогласила одустајање 1970.), Русију, Иран, Ирак, Северну Кореју, Јужну Африку (прогласила одустајање 1993.), Либију и Пакистан, док се за Кину, Тајван, Израел, Вијетнам, Јужну Кореју, Кубу, Египат, Лаос, Бугарску, Индију, Судан, Казахстан и Сирију претпоставља да су, у најмању руку, реализовали базична истраживања повезана са биолошким ратовањем.[47)] Као друго, због тога што се

45) Van Evera, S. *Causes of War: Power and Roots of Conflit.* op. cit., pp. 244-245.

46) U.S.A. Congress, Office of Technology Assessment *Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction,* op. cit., p. 85.

47) Tucker, J. B. „Motivations For and Against Proliferation: The Case of the Middle East.“ у Zilinskas, R. A. (ed.) *Biological Warfare: Modern Offense and Defense.* Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, pp. 27-52.

може развити и поставити у тајности без информација путем којих се могу открити починиоци или нападачи, био-оружје је погодно за анонимну употребу. Ерго, актере који верују да могу остати непознати је теже застрашити, јер претњу реталијације не схватају довољно озбиљно, као што је и теже лоцирати кривца због несумњиво великог броја потенцијалних извршиоца. Овај облик анонимности може бити максимално искоришћен за каталитички рат: рат између две државе који тајно изазива трећа страна.[48)]

Мада последице нуклеарног или биолошког напада могу бити подједнако катаклизмичне, својства ових оружја су довољно различита да продукују различите политичке последице. Државна безбедност ће у погледу био-оружја зависити од офанзивно-дефанзивног баланса повезаног са биолошким ратовањем и од релативних способности. За разлику од нуклеарног наоружања које држави може прибавити апсолутну безбедност, биолошко оружје не остварује исти степен сигурности. Генетски инжињеринг може имати релевантан утицај на офанзивне и дефанзивне димензије биолошког ратовања, али његов системски утицај још увек није довољно познат. Иако офанзивно биолошко оружје може однети превагу над дефанзивном страном, тај баланс ће увек бити нестатичне, динамичне природе и обележен релативним индикаторима. Саобразно томе, државе ће бити „гурнуте“ у перманентно такмичење са својим непријатељима зарад потврђивања супериорности свога биооружја и/или своје биолошке одбране у смеру остваривања „пуне“ безбедности. Компетитивна истраживања неопходна за одржавање државног поверења у властите потенцијале за офанзивно или дефанзивно биолошко ратовање и недостатак информација о активностима опозитне стране могу довести до погрешно заснованог оптимизма, што, опет, може условити погрешне процене повезане са релативним способностима и довести до трке у наоружању, кризе или ратова. Поред тога, увећање биолошког наоружања може резултовати и прихватањем превентивних стратегија од стране status quo држава зарад поништавања потенцијалне опасности од стране актера који располажу са биолошким оружјем. Већа или мања вероватноћа таквог стања, дакле, може исфорсирати развој планова и капацитета status quo држава усмерних ка превентивном војном неутрализовању таквих актера или анулирању њихових способности пре него што потенцијални напад буде остварен. Државе које

48) Schelling, T. C. и Halperin, M. *Strategy and Arms Control.* Pergamon Press, New York, 1985, p. 14.

се ослањају на биолошко оружје као елемент застрашивања ове активности могу перципирати као претњу чак и ако нису усмерене ка њима. Исход стратешке конјункције овога ранга карактерише интензификација офанзивних и дефанзивних фактора и третирање безбедности преко релативних показатеља.

Као што је већ показано, без обзира на чињеницу да биолошко ратовање фаворизује нападача, одбрана од биолошког оружја је доступна и може значајно да редукује штету од биолошког напада. Испада тако да је могућност одбране од биолошког оружја директно пропорционална фактору изненађења, а изненађење произилази из тајновитости повезане са постојањем (производњом), развојем или количином и врстом биолошког оружја. Ерго, смањује се способност државе да декларише претњу са пуним кредибилитетом или да минимализује погрешне прорачуне и искривљену перцепцију у вези са биолошким оружјем и ратовањем.[49)] У том контексту, без обзира да ли се држава определи за стратегију застрашивања преко упозоравања или стратегију застрашивања преко кажњавања, обе стратегије ће имати пројектовани ефекат на потенцијалне непријатеље само ако су капацитети за примену стратегије познати.[50)] Све у свему, тајно оружје је од мале користи када је застрашивање у питању. Осим тога, тајновитост на којој се заснива стратешко застрашивање може бити поприлично рискантна: уколико се дође до релевантних обавештајних података целокупни концепт пропада, јер је могуће бити „корак испред"- предузети све потребне мере које ће ублажи потенцијални напад.[51)] Сходно томе, елемент изненађења у смислу актера, агенса, времена и циља напада је од есенцијалне важности за употребу биолошког оружја. Симултано, тајновитост у биолошком ратовању: (1) отежава диференцијацију између офанзивних и дефанзивних биолошких програма; (2) компликује дифиренцијацију између војних и цивилних истраживања; (3) спречава контроли наоружавања; (4) нарушава процес доношења одлука; и (5) повећава сумње и процене оријентисане ка најгорем могућем сценарију.

Важан фактор који утиче на интензитет безбедносне компетиције међу државама је разликовање између офанзивних и дефанзивних капацитета. Ако наоружање које штити државу отвара про-

49) Ibidem, p. 69.

50) Schelling, T. C. *Arms and Influence*, op. cit., pp. 78-80.

51) Schelling, T. C. и Halperin, M. *Strategy and Arms Control,* op. cit., p. 37.

стор и за напад, врло лако се може десити и да поступци status quo држава оријентисани ка властитој сигурности буду окарактерисани као опасност.[52] Без обзира на чињеницу да је због мултифункционалне природе модерних система та дистинкција отежана, она остаје важан концептуални моменат, зато што представља услов дејствовања безбедносне дилеме. Дакле, наоружавање једне државе, чак и кад је обележено само одбрамбеним аспирацијама, може заплашити друге државе, које то могу доживети као претњу по властиту безбедност и предузети реципрочне мере у третману властите војне силе. У том смислу, немогућност повлачења стриктне границе између офанзивних и дефанзивних програма биолошког ратовања може имати негативне стратешке импликације: државе неће имати поверења у прокламоване намере других држава, те ће се у својим ставовима ослањати на властите процене које могу одвести у изузетно оштре, па чак и екстремне, реакције.

Дуална природа био-технологије се огледа у томе што може бити примењена како у цивилном домену (на пример: медицинска, фармацеутска, индустријска или комерцијална истраживања) тако и у војном домену. Ако изузмемо ратни технолошки аспект (муницију), сви материјали и опрема потребни за истраживање, развој и продукцију биолошког оружја су широко распрострањени и у цивилној индустрији. Ово отвара простор да се развој биолошког оружја камуфлира активностима легитимних цивилних научних института. Чак и да је све транспарентно по питању јавности и декларативне окренутости дефанзивним програмима биолошког ратовања, зато што се користи иста опрема, материјали, технологије, количина агенса и генерише слична врста знања, њихова процена се компликује нужном блискошћу истраживања, развоја, продукције и тестирања са опозитним (офанзивним) програмима.[53] Ствар се компликује и потребом да чак и ексклузивно доследни дефанзивни пројекти морају да инкорпорирају офанзивна истраживања, због ефикасније и квалитетније предупреде садашњих и будућих претњи и опасности. Њихово адекватно разумевање, као што је то случај са било којим другим обликом ратовања, је предуслов развоја функционалне одбране. На крају, такав процес резултује креирањем лимитираних офанзивних капацитета у смеру потпунијег сагледавања системски слабих тачака и евалуације постојећих и

52) Jervis, R. „Cooperation Under the Security Dilemma.“, op. cit., p. 199.

53) Alibek, K. и Handelman, S. *Biohazard*, op. cit., p. 22.

планираних карактеристика одбране од био-атака, а осмоза офанзивних и дефанзивних програма се намеће као неизбежана и захтевана процедура.

Идентификовање офанзивних биолошких програма је додатно отежано непостојањем јединствене операционализације повезане са таквим програмима. Детектовање инфраструктуре потребне за производњу биолошких ратних агенса је компликована због тога што: (1) постројења повезана са продукцијом патогена не само да могу да личе на фармацеутске објекте него могу и бити њихов део; (2) напредна технологија (попут виралних реактора или мобилних продукционих јединица за производњу био-оружја) смањује потребу за великим постројењима или залихама агенса као неопходним елементима релевантних војних капацитета;[54] (3) могућност брзе производње значајне количине агенса редукује потребу за одржавањем залиха и складишта које је лако открити; (4) производња биолошких ратних агенса, за разлику од нуклеарног оружја, иза себе не оставља никакав претерано уочљив отпад; и (5) захваљујући модерној технологији која омогућава да опрема коришћена за производњу биолошких војних агенса буде брзо и темељито стерилизована, чак ће и инспекције на лицу места имати великих проблема са констатовањем њиховог присуства. При томе, без анализе садржаја муниције потенцијално коришћене за био-оружје није могуће утврдити њену намену, јер може бити модификована верзија цивилних аеросолних генератора, хемијских бојевих глава, конвенционалних бомби или авионских танкова за гориво. Све то у стицају доводи до тога да разоткривање пројеката за производњу биолошког оружја представља изузетно тежак циљ.

ЗАКЉУЧАК

Пролиферација биолошког оружје може дестабилизујуће утицати на међународни систем преко пет одлика биолошког ратовања: (1) његова војна прагматичност није спорна (можда на тактичком нивоу и јесте проблематична, али на нивоу специјалних операција, те на нивоу оперативних и стратегијских активности- свакако није дискутабилна); (2) биолошко оружје је предоминантно офанзивне природе (због иманентне тајновитости карактерише га елемент изненађења, за претпоставити је да би третирана популација,

54) Ibidem, p. 205.

услед високе стопе морбидитета и морталитета, реаговала екстремно панично, док инфраструктура њиме захваћена не трпи никакво девастирање); (3) по питању офанзивно-дефанзивног баланса, оно изразито фаворизује агресора (биолошко оружје је јефтино и изузетно ефикасно, а одбрана против њега могућа али компликована, због великог броја агенса који су доступни и релативног дефицита одбрамбених технологија- ово резултује компетитивном динамиком сличном оној која се повезује са класичним, конвенционалним наоружањем); (4) услед несигурности и променљивости његових ефеката, који су до извесне мере ипак предвидљиви, комплексне одбране, неадекватне утемељености за узвратну употребу „биосиле“ повезане са „мистериозношћу“ која му одузима веродостојност праве претње, биолошко оружје не располаже са потенцијалима ефикасног стратегијског застрашивања, а услед његове изражене доступности и могућности анонимне (по патронатом државе или „чисто-терористичке“) употребе, умањене су класичне реталиационе мере, па његово увећавање није компатибилно са традиционалном формом застрашивања; (5) дуална природа био-технологије указује на то да се програми који су намењени за развој овога оружја изразито тешко диференцирају од оних са дефанзивним и цивилним предзнаком (поред тога, постоји и потреба за спровођењем офанзивних предистраживања да би дефанзивни програми били успешни, те не постоје „стандардизоване“ развојно-продукционе процедуре са јасно материјализованим показатељима који би се искључиво повезивали са биолошким оружјем – сваки случај је истраживачко-реализациони уникум).

Стратегијске последице овакве констелације и анархичне природе међународне политике су: (1) контрола биолошког наоружања је поприлично неделотворна (in genere контрола наоружања је увек мање успешна ако државе перципирају да војна моћ форсира офанзивне аспекте, несигурне државе ће имати јак потстицај да „замагљују“ право стање ствари зарад моћног оружја, док ће се status quo државе залагати за стриктнију верификацију која ће бити опструирана инхерентном тајновитошћу офанзивних програма- када се офанзивна димензија досеже једноставно и без напрезања, контрола наоружања је a priori неуспешна); (2) програми биолошког ратовања су условљени компликованом и често полурегуларном

процедуром доношења одлука на домаћем плану и великом дозом сумњичавости на међународном плану (строга тајновитост ће на унутрашњем нивоу резултовати лимитирањем како увида у програме биолошког ратовања тако и броја партиципаната који ће имати адекватан приступ и информације, док ће, с обзиром на то да је читаву класу овога оружја BTWC забранила и да је тешко направити дистинкцију између офанзивног и дефанзивног пола ратовања, на спољном плану произвести константну скептичност као носећу платформу третмана био-програма овога ранга); (3) због потенцијално интензивних претњи које може да изазове, за очекивати је да неке државе могу бити оријентисане ка усвајању превентивних стратегија у третману био-оружја (уколико status quo државе дођу до тога да претња реталијацијом не даје учинке или да не могу поуздано да идентификују нападача, а напад се држи за неизбежан и катаклизмичан, онда је сасвим логично за очекивати превентивни курс активности зарад неутрализовања такве претње); и (4) његово развијање је обично повезано са државама које су незадовољне са status quo-ом ситуацијом (али и са status quo државама уколико не постоји одговарајућа контрола цивилних власти, ово се посебно односи на незадовољне државе које су морале да прихвате status quo констелацију); и (5) одлука да државе напусте програме биолошког оружја рефлектује њихову процену да оно нема довољну ефикасност и интензитет у сфери стратегијских акција и реакција. Све ово не значи да ће биолошко оружје директно допринети вероватноћи ратова, криза или трке у наоружавању (традиционалним зависним варијаблама нео-реалистичких теорија), већ да индиректно може допринети таквим исходима.

In summa, логика увећања биолошког оружја обухвата три групе мотивационих чинилаца и елемената различитих држава: (1) безбедносни комплекс- уважавајући чињеницу да војна евалуација биолошког оружја није доречена, може се претпоставити да ће га барем неке државе класификовати корисним за додатак својим оружаним потенцијалима, код великих сила зарад употпуњавања спектра оружја масовног уништавања, а код других држава у зависности од перципирања екстерног степена угрожености (који може бити смањен савезом са неком од великих сила); (2) политички комплекс- транспарентност функционисања демократских система, за разлику од недемократских варијанти, редукује могућност елита за ауторитарним прокламовањем важности биолошког оружја, а партиципација у међународним институцијама и организацијама

може довести до тога да резервисаност према био-оружју постане интернализована системска вредност (норма); и (3) економски комплекс- иако економско-научне потенцијале за развој и продукцију биолошког оружја не треба трвијализовати, био-оружје код мање развијених земаља и даље фигурира као супституит за атомску бомбу и компатибилно повећање моћи (и поред негативних консеквенци „био-стигматизације" на међународне претпоставке економског развоја). Све то указује на то да ако ургентно не буде пронађена одређена форма високо ефикасних и међународно верификованих контролних механизама развоја и производње биолошког оружја, оно (захваљујући својим аутентичним карактеристикама) може постати подразумевајућа (латентна) ставка у арсеналу великог броја држава и не-државних (терористичких) актера, па спречавање часа његове употребе, без обзира на све цивилизацијске табуе, представља безбедносну трку са временом.

Djordje Stojanovic and Elizabeta Ristanovic

RACE AGAINST TIME: THE RELATIONSHIP OF BIOLOGICAL WEAPONS AND INTERNATIONAL SECURITY

Summary

Current global dynamics of the development in the field of technologies related to biological weapons allow that small states and non-state actors can reach capacity for mass destruction. Although the threat of the use of biological weapons is addressed by researchers, there is an evident lack of valid theoretical matrix in a comprehensive assessment of its strategic aspects and the overall systemic impact on international security. In this context, analytical framework of this esay will: clarify position of offensive and defensive characteristics of biological weapons, give objective assessment of status and perspectives of biological weapons development and production, and, proportionately, define the biological weapons influence on prabability of wars, crises, or the arms races.

Keywords: international security, biological warfare, biological weapons.

ЛИТЕРАТУРА

- 1. Alibek, K. и Handelman, S. *Biohazard*. Random House, New York, 1999.
- 2. Betts, R. *Suprise Attack: Lessons for Defense Planning.* Brookings Insitution, Washington, 1981.

- 3. Centers for Disease Control and Prevention *Addressing emerging infectious disease threats: a prevention strategy for the United States.* US Department of Health and Human Services, Public Health Service, Atlanta, 1994.
- 4. Чобељић, М., Кузњић-Капулица, Н., Мировић, В., Лако, Б., Булајић, Н., Ристановић, Е., Шуљагић, В., Јовановић, Д. и Лазић, С. *Биолошко оружје*. Војноиздавачки завод, Београд, 2003.
- 5. Danzig, R. *Catastrophic Bioterrorism: What is to be Done?* Center for Technology and National Security Policy- National Defense University, Washington, 2003.
- 6. Gaddis, J. L. „The Long Peace: Elements of Stability in Postwar International System.“ *International Security,* 10(4), 1986, pp. 99-142.
- 7. Glaser, C. L. и Kaufmann, C. „What is the Offense-Defense Balance and Can We Measure It?“ *International Security,* 22(4), 1998, pp. 44-82.
- 8. Guillemin, J. *Biological Weapons: From the Invention of State-Sponsored Programs to Contemporary Bioterrorism***.** Columbia University Press, New York, 2004.
- 9. Harris, R. и Paxman, J. A. *A Higher Form of Killing: The Secret Story of Gas and Germ Warfare*. Hill & Wang, New York, 1982.
- 10. Jervis, R. „Cooperation Under the Security Dilemma.“ *World Politics,* 30(2), 1978, pp. 167-214.
- 11. Jervis, R. *The Meaning of the Nuclear Revolution.* Cornell University Press, Ithaca, 1989.
- 12. Klietmann, W. F. и Ruoff, K. L. „Bioterrorism: Implications for the clinical microbiologist.“ *Clinical Microbiology Review*, 14, 2001, pp. 364-381.
- 13. Livingstone, N. C. и Douglas, J. D. *CBW: The Poor Mans's Atomic Bomb.* Institute for Foreign Policy Analysis, Cambridge, 1984.
- 14. Lederberg, J. (ed.) *Biological Weapons: Limiting the Threat***.** MIT Press, Cambridge, 1999.
- 15. Lynn-Jones, S. „Offense-Defense Theory and Its Critics.“ *Security Studies,* 4(4), 1995, pp. 660-691.
- 16. Mayor, A. *Greek Fire, Poison Arrows & Scorpion Bombs: Biological and Chemical Warfare in the Ancient World*. Overlook Press, New York, 2003.
- 17. Mearshiemer, J. „Back to the Future: Instability in Europe After Cold War.“ *International Security,* 15(1), 1990, pp. 5-56.
- 18. Meselson, M., Guillemin, J., Hugh-Jones, M., Langmuir, A., Popova, I., Shelokov, A., иYampolskaya, O. „The Sverdlovsk anthrax outbreak of 1979.“ *Science*, 266, 1994, pp. 1202-1208.
- 19. Савић, А. и Јовић, Р. *Биотероризам, биолошки рат, биолошко оружје*. Институт за политичке студије; Београд, 2004.

- 20. Schelling, T. C. *Arms and Influence*. Yale University Press, New Haven, 1966.
- 21. Schelling, T. C. и Halperin, M. *Strategy and Arms Control*. Pergamon Press, New York, 1985.
- 22. Schneider, B. R. и Grinter, L. E. (eds.) *Battlefield of the Future: 21st Century Warfare Issues*. Air University Press, Maxwell Air Base, 1995.
- 23. Stern, J. *The Ultimate Terrorists*. Harvard University Press, Cambridge, 1999.
- 24. U.S.A. Congress, Office of Technology Assessment *Technologies Underlying Weapons of Mass Destruction.* Governmnet Printing Office, Washington, 1993.
- 25. Van Evera, S. *Causes of War: Power and Roots of Conflit.* Cornell University Press, Ithaca, 1999.
- 26.. Zilinskas R. A. (ed.) *The Microbiologist and Biological Defence Research: Ethics, Politics and International Security.* Annals of the New York Academy of Sciences, 666, 1992.
- 27. Zilinskas, R. A. (ed.) *Biological Warfare: Modern Offense and Defense.* Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.

Овај рад је примљен 16. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

367

Дејана Вукчевић

ОБЛИЦИ "ФЛЕКСИБИЛНЕ" САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

389

Јелена Тодоровић

УЛОГА ИНСТРУМЕНАТА ПРЕТПРИСУТНЕ ПОМОЋИ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

УДК:
327:355.1(4-672EU)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 367-388.

Дејана Вукчевић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ОБЛИЦИ «ФЛЕКСИБИЛНЕ» САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ[**]

Сажетак

Аутор се у овом чланку бави облицима флексибилне сарадње који су уведени у област спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Најпре се приступа се анализи посебних процедура у области спољне и безбедносне политике ЕУ, а затим се обрађују облици флексибилне сарадње у области безбедносне и одбрамбене политике, да би се, коначно, указало на значај флексибилности у овој области. Област спољне, безбедносне и одбрамбене политике је специфична, јер је у њој нарочито изражена хетерогеност интереса, амбиција и капацитета, а једногласност је основни начин доношења одлука, па флексибилни облици сарадње представљају најлогичнији пут за превазилажење блокаде у развоју ове политике. Циљ овог чланка је да сагледа позитивне и негативне стране овог процеса и да одговори на питање да ли ће разни облици флексибилне сарадње допринети даљем развоју ове политике у процесу интеграције.

Кључне речи: појачана сарадња, флексибилна сарадња, диференцирана интеграција, спољна и безбедносна политика ЕУ, заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ.

* Научни сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

1. ОБЛИЦИ «ФЛЕКСИБИЛНЕ» САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Тежња да се ускладе хетерогеност и интеграција није новина у процесу европске интеграције : са овим проблемом Европска заједница се сусретала од самог почетка свог постојања. Ако је европска интеграција, од самог настанка, подразумевала униформну примену комунитарног права, различитост између држава чланица условила је разматрање могућности напредовања у једном «диференцираном» ритму, како би се решио проблем усклађивања процеса проширења и продубљивања европске интеграције.[1)] Тако су сукцесивна проширења условила одређену дозу «флексибилности», која се, пре свега, огледала у специфичним привременим дерогацијама. На тај начин се усталио термин *диференцирана интеграција*, или диференцирана примена заједничког корпуса права и обавеза. Овај термин је највише коришћен у академској литератури.[2)] Како истиче Филип Манен (Philippe Manin), ради се о појави унутар Заједнице и Уније да «*државе или групе држава делују према различитим правилима од општих правила, односно правила која се примењују на све државе*».[3)] Другим речима, реч је о изазову да се «*организује нарастајућа различитост у оквиру Уније, а да се не угрози динамика интеграције*».[4)] Почетком деведесетих година XX века, међутим, дошло је до промене суштине процеса диференцираности, који престаје да буде привремено «*практично решење*» и постепено постаје концепт који ће омогућити организацију и кодификацију флексибилности. Два догађаја су одиграла кључну улогу у овој еволуцији: образовање економске и монетарне уније, са једне стране, и перспективе унификације након хладног рата. Тако је уговор из Мастрихта, са образовањем економске и

1) Florence Chaltiel, «Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 418, 1998, p. 290.

2) Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, p. 43. Овај аутор истиче да постоји «*терминолошка конфузија*» када говоримо о диференцираној интеграцији, јер су у «оптицају» појмови као што су «*Европа у више брзина*», «*појачана солидарност*», «*појачана сарадња*», «*постепена интеграција*», «*концентрични кругови*», «*Европа у више колосека*», «*варијабилна геометрија*» итд. Сви ови термини се користе да означе процес диференциране интеграције - Alexander Stubb, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 2, 1996, p. 283.

3) Philippe Manin, «Les aspects de l'intégration différenciée» in Philippe Manin, Jean-Victor Louis, (dir.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limites*, Pedone, Paris, 1996, p. 9.

4) Françoise de La Serre, «La coopération renforcée», in Paul Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe,* Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2002, p. 167.

монетарне уније, омогућио напредовање једног броја држава, док су се неке државе добровољно искључиле из тог процеса добивши притом специфичне (перманентне) дерогације (Данска, Велика Британија).[5] Дакле, диференцираност постаје двојаки процес: с једне стране, тежња је да се омогући државама да даље напредују у процесу интеграције и да остваре сарадњу у одређеној области у оквиру институционалног система ЕУ, и реципрочно, да се омогући државама које одбијају учешће, да не буду ангажоване, захваљујући специфичним дерогацијама (*opt-out*).[6]

Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика заснована је на међувладиној сарадњи, с обзиром да се ради о области која традиционално представља израз националне суверености. Будући да је једногласност основно начело доношења одлука у овој области, Европска унија се, од самог увођења спољне и безбедносне политике у институционални оквир, сусреће са могућношћу парализе ове политике. Отуда је било неопходно пронаћи одговарајуће алтернативе који неће блокирати даљи развој ове политике, будући да је било мало вероватно да ће квалификована већина бити уведена у ову област. Ако се осврнемо на одредбе Уговора из Мастрихта, видећемо да пример Данске представља један облик флексибилности, које се, пре свега, односи, на превазилажење блокаде у процесу политичког одлучивања. Наиме, Данска је на референдуму одбацила уговор из Мастрихта, те је на основу тзв. «компромиса из Единбурга» из 1992. године, одлучено да се уговору из Мастрихта прикључи и Протокол бр. 5 о положају Данске, којим је предвиђено, између осталог, да Данска «*неће учествовати у припремању и примени одлука или подухвата Уније које имају последице у области одбране*», али да притом неће спречавати развој «ближе сарадње држава чланица» у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Дакле, овај облик флексибилности заснован је на принципу неучествовања (*opt-out*). Неки аутори овај облик дерогације називају и «*деструктуирајућом»* диференцираном интеграцијом.[7] Што се тиче домена одбране, он је, са уговором из Мастрихта, уређен тако да је предвиђао различите обли-

5) *Ibid*, p. 168.

6) Thierry Chopin, Jean-François Jamet, «La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire ?», *Questions d'Europe*, n° 106 et 107, 15 et 21 juillet 2008, p. 1.

7) Laurence Burgorgue-Larsen, «Le droit communautaire dans tous ses états ou les désordres du *in* et du out», in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans du droit communautaire*, Presses de l'Université des Sciences sociales, Toulouse, 2003, p. 123.

ке сарадње, али *изван* уговорног оквира ЕУ. Више одредби уговора из Мастрихта потврђује ову чињеницу. Прво, уговор предвиђа поштовање специфичности националних одбрамбених политика. Ова специфичност се односи како на неутралне земље, тако и на одбрамбене политике које се остварују у оквиру НАТО-а. Друго, флексибилност је била предвиђена у оквиру сâме Западноевропске уније (ЗЕУ), као војног ослонца ЕУ. Најзад, могућност развоја «*тешње билатералне сарадње*» између две или више држава чланица у оквиру ЗЕУ или НАТО-а предвиђена је чланом 17 (бивши члан J.7) Уговора о ЕУ, али у мери у којој та сарадња не спречава или није у супротности са сарадњом у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Ова одредба проистиче из разлика које постоје између одбрамбених политика држава чланица, и њихових војних потенцијала. Ипак, све наведене уговорне одредбе предвиђају сарадњу *изван* институционалног оквира ЕУ[8], и тиме доводе до опасности од «*дефрагментације*» спољне и безбедносне политике ЕУ. Отуда је било неопходно да се уведу специфични облици сарадње у овој области, који ће истовремено уважавати велике разлике између држава чланица, али и омогућити њихову сарадњу у оквиру институционалног оквира ЕУ. Међутим, то се није догодило све до усвајања Лисабонског уговора.

Ипак, након новог таласа проширења, било је неопходно приступити процесу диференцијације на нови начин, имајући у виду нарастајућу хетерогеност и будућност једне ЕУ са двадесет или више чланица. Притом је требало водити рачуна и о томе да диференцираност носи са собом и одређене ризике. Први од њих је прекомерна фрагментација процеса интеграције, јер диференцираност ствара додатну институционалну комплексност, која је често предмет критика. Други ризик је могућност раздора између држава које се определе да иду напред, и оних које то не желе. Водећи рачуна о овоме, уговор из Амстердама је формално увео могућност тзв. «*појачане сарадње*» у оквиру институционалног оквира ЕУ. Шта заправо представља појам појачане сарадње? За разлику од механизама диференцираности које су уведене уговором из Мастрихта, и који спадају у «дерогације», јер дају могућност појединим државама (Данска, Велика Британија) да не учествују у некој области, појачана сарадња има за циљ да омогући државама да иду брже и даље од других, у оквиру институционалног система ЕУ. Стога ова

8) Udo Diedrichs, Mathias Jopp, «Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work», *International Spectator*, vol. 38, n° 3, 2003, p. 18.

сарадња има «*позитивну конотацију*», док разне дерогације имају «*негативну конотацију*».[9] Такође, неки аутори запажају постепено напуштање појма «флексибилности» у корист појма «појачане сарадње», као последицу тежње ка употреби мање «*идеолошки оптерећујуће термонологије*». Појачана сарадња тако указује на практичну страну ове појаве, за разлику од флексибилности која се повезује са субсидијарношћу или федерализмом.[10]

Тако је уговором из Амстердама предвиђена могућност појачане сарадње, која је уведена члановима 43-45 Уговора о ЕУ и члана 11 Уговора о ЕЗ, и обухватала је области из «првог» и «трећег» стуба ЕУ. Дефинисани су стриктни услови који су одређивали ову сарадњу. Тако, она је могла бити уведена у трећи стуб ЕУ под условом да има за циљ постизање циљева Уније, заштиту и јачање њених интереса, да се користи тек у *крајњем случају*, онда када циљеви Уговора не могу да буду постигнути применом предвиђених процедура, да се односи бар на већину држава чланица, да не утиче на тековине Заједнице ни на надлежности, права, обавезе и интересе држава чланица које не учествују у сарадњи (чл. 43(1) Уговора о ЕУ). У оквиру првог стуба Уније, ова сарадња је могла бити уведена само у областима која не спадају у искључиву надлежност ЕЗ, ако не утиче на политике, активности и програме Заједнице, ако се не односи на грађанство Уније, ако остаје у оквирима надлежности Заједнице и не установљава дискриминацију или ограничење трговине између држава чланица (чл. 11(1) Уговора о ЕЗ).

Ипак, ова сарадња није обухватила и област спољне и безбедносне политике ЕУ. Дакле, воља и одлучност неких држава чланица да напредују брже у процесу интеграције није предвиђена у другом стубу Уније. Зашто? Истицано је да је други стуб Уније већ довољно «флексибилан», те да би увођење појачане сарадње било контрапродуктивно у односу на континуитет и кохерентност спољне и безбедносне политике ЕУ, и тако представљало потенцијални извор конфузије у односу према трећим државама. Тако је ова идеја, која је била заговарана од стране неких држава (Холандија)

9) Philippe Manin, « La «coopération renforcée»», in *Le traité d'Amsterdam : réalités et perspectives*, Actes du colloque (Universités Paris I, Paris II et Bordeaux IV), Paris, 27-28 février 1998, Editions Pedone, Paris, 1998, p. 137. Аутор наводи да је у неким случајевима ова подела «*виртуелна*». Тако, на пример, може се тврдити да су државе које су учествовале у образовању заједничке монете имеђу себе остариле појачану сарадњу у односу на оне државе које нису учествовале, без обзира на то што Уговор говори о «дерогацији».

10) Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, *op. cit.,* p. 43.

током преговора о уговору из Амстердама, на крају потпуно одбачена.[11] Пронађено је компромисно решење, које се огледа у увођењу одредби о тзв. *конструктивној уздржаности*, која је требала да замени одредбе о појачаној сарадњи. Ова процедура уведена је чланом 23 Уговора о ЕУ, и предвиђа могућност за државу чланицу да се уздржи од гласања, и да притом упути званичну декларацију. У том случају, ова држава чланица није обавезна да примени одлуку, али је у обавези да прихвати обавезујући карактер одлуке за остале чланице, и да се уздржи од било какве активности која би могла бити супротна или усмерена да спречи деловање Уније засновано на тој одлуци. Циљ конструктивне уздржаности је да се спречи блокирање доношења одлука од стране само једне државе.

Конструктивна уздржаност није новина уговора из Амстердама. Овај облик флексибилности предвиђен је и чланом 205(3) Уговора о ЕЗ, који истиче да, приликом гласања у Савету, «*уздржавање од гласања присутних чланова или оних који су заступљени преко пуномоћника, не спречава Савет да усвоји одлуке за које се тражи једногласност*». Разлика између ова два механизма огледа се у томе што у првом стубу, одлука обавезује и државу која се уздржала од гласања, док у другом стубу то није случај, те постоји ризик да се угрози начело политичке солидарности, предвиђено чланом 11(2) Уговора о ЕУ, који каже да «*државе чланице активно и безрезервно подржавају спољну и безбедносну политику Уније, у духу искрености и међусобне солидарности*», те да «*заједнички делују у циљу јачања и развоја њихове узајамне политичке солидарности*». Конструктивна уздржаност у области спољне и безбедносне политике има још неке недостатке. Наиме, овај облик флексибилности «*од случаја до случаја*» заснован је на принципу неучествовања. Реч је, пре свега, о систему «*дискретног умножавања*» принципа *opt-out*, а не о специфичном облику појачане сарадње.[12] Такође, конструктивна уздржаност је могућа само онда када нису угрожени витални интереси држава, како предвиђа члан 23 УЕУ. Према Александру Стабу (Alexander Stubb), конструктивна уздржаност се може повезати са моделом Европе *à la carte,* будући да омогућава државама да изаберу када ће учествовати, а када неће, у некој од-

11) Eric Philippart, Jeffrey Edwards, «The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, 1999, p. 99.

12) *Ibid*.

луци ЕУ.[13] Конструктивна уздржаност је у пракси први пут употребљена у фебруару 2008. године од стране Кипра, поводом усвајања одлуке Савета ЕУ о успостављању мисије «Еулекс Косово». Том приликом ова држава је упутила и званичну декларацију, у којој се позива на члан 23 (1) Уговора о ЕУ.[14]

Уговором из Нице измењене су одредбе о појачаној сарадњи, која се убудуће назива «*ближа сарадња*» и уведена је могућност ове сарадње и у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Када је реч о овој сарадњи у другим областима, утврђен је минимум од осам држава за успостављање ове сарадње, док су у области спољне и безбедносне политике унети нови чланови од 27А до 27Д. Према члану 27А, ближа сарадња у области спољне и безбедносне политике биће усмерена на «*очување вредности и интереса Уније као целине уз истицање њеног идентитета као кохерентне снаге на међународној сцени*». Предвиђено је испуњење три услова ради њене реализације. Како је истакнуто у члану 27А (1), ова сарадња мора да поштује: начела, циљеве, опште смернице и доследност заједничке спољне и безбедносне политике и одлуке донете у том оквиру, затим овлашћења Европске заједнице, и, коначно, доследност између свих политика Уније и њених спољних активности. Процедура увођења ближе сарадње предвиђена је чланом 27Ц, који истиче да ће државе чланице које намеравају да унапреде међусобну сарадњу упутити захтев Савету министара. Овај захтев ће бити упућен и Европској комисији и Европском парламенту ради информације. Комисија треба да изложи своје мишљење о томе да ли је предложена сарадња у складу са политиком Уније, док је Савет надлежан да дâ овлашћење за успостављање ове сарадње.

Поједини аутори указују на нека значајна, како функционална, тако и материјална ограничења када је реч о ближој сарадњи у области спољне и безбедносне политике ЕУ.[15] Функционално ограничење се одражава у чињеници да ова сарадња може бити уведена само за спровођење заједничких акција или ставова, дакле, тамо где већ постоји квалификована већина и конструктивна

13) Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, *op. cit.,* p. 133.

14) Marise Cremona, «Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU», European University Institute *Working Paper LAW*, n ° 21, 2009, p. 15.

15) Marc Blanquet, «Commentaire de l'article 27A», in Joël Rideau (dir.), *Union européenne-Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, LGDJ, Paris, 2001, p. 65.

уздржаност. Неки аутори објашњавају ово ограничење потребом за кохерентношћу спољне и безбедносне политике ЕУ, тако да ближа сарадња у овој области не може да се користи за утврђивање основних смерница ове политике.[16] Ово ограничење указује на другачију логику ове сарадње у области спољне и безбедносне политике од самог концепта појачане/ближе сарадње као такве. Овде се ради, пре свега, о мандату који Унија даје одређеној групи држава чланица, које, са своје стране, поседују одређени степен аутономије. Што се тиче материјалног ограничења, оно такође постоји, јер се ближа сарадња у овој области не примењује на питања која имају војне или одбрамбене последице (чл. 27Б).

За разлику од досадашњих уговора, Лисабонски уговор представља напредак када се ради о флексибилности у области спољне и безбедносне политике ЕУ. Овај уговор је унео значајне промене које се односе на међународну активност Европске уније. Пре свега, Европска унија убудуће има својство правног лица, чиме је окончана расправа о њеном «имплицитном» правном субјективитету. Такође, укинути су «стубови» на којима је Унија до сада почивала, што је требало да ојача кохерентност између различитих политика на спољном плану ЕУ. Међутим, све ове измене у области спољне политике нису револуционарне, будући да не ремете доминантни принцип међувладине сарадње у овој области.[17] Када је реч о ближој сарадњи, она је уведена чланом 20 Уговора о ЕУ, као и члановима од 326 до 334 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Ова сарадња је предвиђена за области које не спадају у искључиву надлежност Уније, а усмерена је ка остварењу циљева Уније, заштити њених интереса и јачању интеграционих процеса (чл. 20(1) УЕУ). Савет доноси одлуку о успостављању ове сарадње, под условом да у њој учествује најмање девет држава чланица. Ова сарадња је у сваком тренутку «*отворена за све државе чланице*». Када је реч о спољној и безбедносној политици, значајна новина Лисабонског уговора је да се укида ограничење ове сарадње за питања која имају војне или одбрамбене последице. Ипак, ближа сарадња у овој области има специфичан карактер, који је условљен специфичним статусом спољне и безбедносне политике у Лисабонском уговору. Наиме, глава 5 Уговора о ЕУ носи наслов «опште одредбе о спољним активностима Уније и посебне одред-

16) Francette Fines, «La réforme des coopérations renforcées», *Revue des affaires européennes*, n° 4, 2000, p. 367.

17) Barbara Delcourt, «Entre réalisme et modestie: les nouveaux atours de la PESC», in Paul Magnette (dir.), *La Grande Europe*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 312.

бе о заједничкој спољној и безбедносној политици», што указује на тежњу да се ова политика смести у јединствени систем спољне акције ЕУ, а да истовремено задржи специфичан карактер. На то указује и Уговор о функционисању ЕУ, који предвиђа различите категорије надлежности ЕУ – искључиву надлежност ЕУ (чл. 3 УФЕУ), подељену надлежност (чл. 4 УФЕУ) и надлежност подржавања, координације и допуњења акције држава чланица (чл. 6 УФЕУ) – не сврставајући притом спољну и безбедносну политику ЕУ ни у једну од наведених категорија. Тако члан 2(4) УФЕУ каже да «Унија има надлежност, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, да одређује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући постепено одређивање заједничке одбрамбене политике». Чини се да специфична, *sui generis* природа ове политике није јасно прецизирана у новом уговору[18], што спречава да се оствари потпуна хармонизација инструмената и процедура који су подељени по «стубовима».[19] Тако је и ближа сарадња у овој области специфична у односу на такву сарадњу у другим областима. Примера ради, за разлику од ове сарадње у другим областима, у којима Савет квалификованом већином даје одобрење о њеном спровођењу, у области спољне и безбедносне политике потребна је једногласност (чл. 329(2) УЕУ). Затим, државе чланице морају да поднесу захтев са прецизним информацијама о области и циљевима предложене сарадње у другим областима, док је у области спољне и безбедносне политике ЕУ довољан само захтев, без додатних услова (чл. 329(1) и 329(2) УЕУ). Коначно, осим Комисије, у области спољне и безбедносне политике, Високи представник за спољне послове и безбедност је задужен да дâ мишљење о усклађености ближе сарадње са спољном и безбедносном политиком ЕУ (чл. 329(2) УЕУ).

2. ОБЛИЦИ «ФЛЕКСИБИЛНЕ САРАДЊЕ» У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, као део заједничке спољне и безбедносне политике, остао је у раскораку са процедуром доношења одлука у овој области. Да би се очувало политичко јединство ЕУ и контрола над развојем ове политике, било је

18) Marise Cremona, «The Draft Constitutional Treaty : External Relations and External Action», *Common Market Law Review*, vol. 40, n° 6, 2003, p. 1354.

19) Giovanna Bono, «La PESC et la PESCD dans la Constitution européenne. Evaluation sur la base du projet de la Convention», *Annuaire français de relations internationales*, vol. 5, 2004, p. 560.

неопходно увести нове облике флексибилне сарадње у овој области, како би се омогућило «*коалицијама воље*» да се ангажују у цивилним и војним операцијама под окриљем ЕУ. Три разлога су условила увођење флексибилне сарадње у област безбедности и одбране у оквиру институционалног оквира ЕУ. Најпре, сарадња између држава чланица у области одбране одвија се изван институционалног оквира ЕУ, и било је неопходно да се та сарадња у некој форми обавља у оквиру ЕУ. Затим, значајне разлике у војним капацитетима постоје између држава чланица, и оне више нису могле бити игнорисане. Коначно, област безбедносне и одбрамбене политике је област у којој се све одлуке доносе једногласно. Руководећи се овим реалностима, Лисабонски уговор предвиђа три облика флексибилне сарадње у области европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ.

Први облик флексибилне сарадње односи се на одредбе о тзв. *сталној структирној сарадњи***.** Наиме, групи држава чланица које желе да напредују у области одбране и да међу собом започну заједничке иницијативе, омогућена је сарадња у оквиру Уније. Овај облик сарадње има за циљ да институционализује досадашњу праксу која постоји међу неким државама чланицама, како би се ова сарадња убудуће одвијала у оквиру Уније, уз подршку осталих држава чланица. Тако члан 42(6) Лисабонског уговора предвиђа да «*оне државе чланице чији војни капацитети испуњавају више критеијуме и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе, успостављају сталну сарадњу у оквиру Уније*».

Процес успостављања сталне сарадње утврђен је чланом 46 Уговора о ЕУ и подразумева неколико фаза. Прво, државе које желе да установе сталну сарадњу морају о томе да обавесте Савет и Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику. Друго, у року од три месеца од тог обавештења, Савет, квалификованом већином и после консултација са Високим представником, усваја одлуку којом се та сарадња успоставља и утврђује листу држава учесница у тој сарадњи. Треће, јасно је утврђена процедура евентуалног проширења сталне сарадње на друге државе чланице. Наиме, свака држава која касније жели да приступи овој сарадњи, обавештава о томе Савет и министра иностраних послова. Након нотификације, Савет одлучује квалификованом већином после консултација са министром иностраних послова о учешћу

нове чланице у структурној сарадњи. Само државе учеснице ове сарадње имају том приликом право гласа. Предвиђена је и могућност искључења државе која не испуњава критеријуме које захтева стална структурна сарадња. Том приликом, Савет доноси одлуку квалификованом већином. Занимљиво је да се све одлуке и препоруке везане за структурну сарадњу, осим горе наведених које се односе на процедуру чланства, доносе једногласно, што потврђује и члан 46(6) Уговора о ЕУ.

Критеријуми и захтеви у погледу војних капацитета држава учесница структурне сарадње усвојени су у тзв. *Протоколу о сталној сарадњи установљеној чланом 42 Уговора о ЕУ*. Према члану 1 овог протокола, државе чланице се обавезују да ће интензивно развијати своје одбрамбене капацитете проширењем свог националног доприноса, и учешћем, у случају потребе, у мултинационалним снагама, у најважнијим европским програмима наоружања и активностима Европске агенције за одбрану. Такође, државе се обавезују да ће ставити на располагање, најкасније до 2010. године, као национални контингент или као део мултинационалних војних снага, борбене јединице за потребе будућих мисија, конципиране као тактичке групе, које располажу инфраструктуром за подршку, укључујући транспорт и логистику, које су способне да предузму, у року од 5 до 30 дана, Петерсбершке мисије, и посебно како би одговориле на захтеве Уједињених нација, у периоду од 30 дана, са могућношћу продужетка до 120 дана.

У циљу испуњења ових критеријума, државе учеснице ове сарадње имају обавезу да, према члану 2 Протокола, сарађују, од тренутка ступања на снагу Лисабонског уговора, ради остварења договорених циљева који се односе на утврђивање висине издатака за одбрану. Државе такође треба да уједначавају, у мери у којој је то могуће, одбрамбена средства, нарочито на плану усклађивања утврђених војних потреба, и да заједно користе и специјализују своја средства и одбрамбене капацитете, као и да подстичу сарадњу на пољу обуке и логистике. Затим, државе учеснице су обавезне да предузимају конкретне мере за јачање расположивости, међукооперативности, флексибилности и способности за премештање трупа, нарочито после утврђивања заједничких циљева за слање оружаних снага, што укључује и евентуално преиспитивање њихових националних процедура за доношење такве одлуке. Четврто, државе такође имају обавезу да сарађују са циљем предузи-

мања потребних мера за отклањање недостатака констатованих у оквиру Механизма за развијање капацитета. Пето, државе треба да учествују у развоју заједничких програма или европских програма о војној опреми у оквиру Европске агенције за одбрану. Наведени критеријуми и захтеви предвиђени за учествовање у структурној сарадњи морају бити поштовани, а у случају да држава учесница не извршава своје обавезе, предвиђена је могућност њеног суспендовања из сарадње, јер Савет може квалификованом већином да донесе одлуку о суспензији државе учеснице. Коначно, трећи члан Протокола поверава Европској агенцији за одбрану (ЕАД) улогу «чувара» ове сарадње, будући да она треба да «*доприноси редовном процењивању доприноса држава чланица-учесница*», и да о томе подноси извештај најмање једном годишње.

На основу изложених уговорних одредби, намећу се три основне карактеристике овог облика сарадње. Најпре, структурна сарадња је стална, затим, за њено успостављање потребна је квалификована већина, и, коначно, није утврђен минималан број држава које учествују у овој сарадњи.[20)] Ове три карактеристике представљају предност у односу на ближу сарадњу, која захтева једногласну одлуку и минимум девет држава учесница приликом њеног установљења. Неки аутори наводе да, на први поглед, ова специфичност структурне сарадње може одавати утисак да је циљ да се уведе механизам који ће охрабрити државе да повећају своје војне издатке[21)], али да у реалности влада потпуна конфузија око овог појма.[22)]

Неке недоречености су присутне када је реч о овом облику сарадње. На пример, није прецизирано како ће «*високи критеријуми*» држава учесница бити утврђени. Француска је, примера ради, предложила минимум од шест држава учесница у структурној сарадњи (Француска, Велика Британија, Немачка, Италија, Шпанија

20) Federico Santopinto,, «Le traité de Lisbonne et la défense européenne: Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente», *Note d'Analyse du GRIP*, 4 novembre 2009, p. 5.

21) Ово мишљење заступа Ховорт (Howorth), који сматра да је циљ увођења одредби о сталној структурној сарадњи да се подстакну државе чланице које желе да напредују у области одбране али да истовремено допринесу развоју европске безбедносне и одбрамбене политике. То се, пре свега, односи на Француску и Немачку, које су током преговора о усвајању Уговора предлагале да се образује «*еуро-зона*» у области безбедности и одбране. Видети Jolyon Howorth, «The European Draft Constitutional Trentin and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 4, 2004, p. 486.

22) Federico Santopinto, «Le traité de Lisbonne et la défense européenne: Bataille diplomatique sur fond de Coopération structuré permanente», *op. cit.*, p. 1.

и Пољска), које ће бити у обавези да троше 2% друштвеног бруто производа на одбрану, али је тај предлог одбијен пошто је имао превише «*ексклузивну*» конотацију.[23)]

Други облик флексибилне сарадње који уводи Лисабонски уговор односи се на могућност да Савет повери, у оквиру ЕУ, извршење неке мисије Уније групи држава чланица, «*како би очувале вредност Уније и послужиле њеним интересима*» (чл .42(5) УЕУ). Одредба се односи на оне државе чланице које имају вољу да учествују у једној таквој мисији, и које располажу неопходним капацитетима за њену реализацију. Како је наведено у члану 44 Уговора о ЕУ, заинтересоване државе чланице, заједно са Високим представником ЕУ за спољне односе и безбедносну политику, се међусобно договарају о вођењу мисије. Државе чланице које учествују у мисији, било на сопствену иницијативу, било на иницијативу државе чланице која не учествује у мисији, обавештавају Савет ЕУ о спровођењу мисије. У случају да реализација мисије захтева измену њених циљева или има нове далекосежне последице, државе чланице које учествују у мисији морају одмах да сазову Савет, који доноси потребне одлуке (чл. 44(2)).

Овај облик флексибилне сарадње држава чланица у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ је специфичан, јер се односи искључиво на спровођење неке војне мисије у оквиру управљања кризама. Дакле, можемо да кажемо да се ради о облику појачане сарадње «*извршног*» типа[24)], чији је циљ да омогући извршење једне мисије онда када све државе чланице немају подједнаку вољу да се ангажују у спровођењу операције, или онда када се ради о веома захтевној мисији која захтева употребу војних капацитета којима располажу само неке државе чланице. Одредбом о овом виду сарадње, Лисабонски уговор је обезбедио правну основу да операције које су се раније извршавале на националном нивоу или изван оквира ЕУ, буду убудуће део заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Док у случају сталне структурне сарадње мисије које државе учеснице те сарадње предузимају нису операције Уније, те исте државе могу да учествују у спровођењу неке мисије после одлуке Савета. Такође, за разлику од структурне

23) Marise Cremona, «Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU», *op. cit.,* pp. 13-14.

24) Dimitris Triantajyllou, *La Constitution de l'Union européenne selon les traités de Rome de 2004. Le choix de la Convention et de la Conférence intergouvernementale*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 110.

сарадње која је стална, овај облик флексибилности у сарадњи нема константност, јер државе чланице стављају на располагање Унији своје цивилне и/или војне капацитете или мултинационалне снаге како би допринеле циљевима које Унија утврди. Једини критеријуми за учествовање у овом виду појачане сарадње су воља држава чланица и неопходни капацитети. Ипак, нека питања остају још увек отворена. Тако нпр, Уговор не помиње каква је процедура за евентуално учешће држава у току мисије. Такође, не постоји ниједан захтев у погледу броја држава које могу да учествују у реализацији војне мисије ЕУ.

Трећи облик флексибилне сарадње који је уведен Лисабонским уговором у област безбедносне и одбрамбене политике ЕУ односи се на Европску агенцију за одбрану. Према члану 45 Уговора о ЕУ, основни задаци Европске агенције за одбрану су: да допринесе објективном сагледавању војних капацитета држава чланица и да врши оцену њихове способности да изврше предвиђене задатке; да унапређује усклађивање оперативних потреба и усваја делотворне и компатибилне поступке набавке; да предлаже мултилатералне пројекте за остваривање циљева предвиђених у складу са војним капацитетима, обезбеђује усклађеност програма које спроводе државе чланице и управља посебним програмима сарадње; да подржава истраживања у области одбрамбене технологије, усклађује и планира заједничке истраживачке активности и студије за техничка решења која ће бити у складу са будућим оперативним потребама; да доприноси утврђивању, и ако је неопходно, спровођењу свих корисних мера за јачање индустријске и технолошке основе у сектору одбране као и унапређивању рационализације трошкова за одбрану. У истом члану се наводи да је Агенција «*отворена за све државе чланице које желе у њој да учествују*». У пракси, све државе чланице осим Данске учествују у раду Агенције. Такође је предвиђена могућност да се у оквиру Агенције оформе «*посебне групе које окупљају оне државе чланице које раде на заједничким пројектима*» (чл. 45 (2) УЕУ), што за неке ауторе представља специфичан приступ «*флексибилности у флексибилности*».[25)]

25) Udo Diedrichs, Mathias Jopp, «Flexible Modes of Governance : Making CFSP and ESDP Work», *op. cit.*, p. 26.

ЗНАЧАЈ ФЛЕКСИБИЛНЕ САРАДЊЕ ЗА ДАЉИ РАЗВОЈ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

На први поглед, одредбе о флексибилној сарадњи у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ изазивају неке недоумице. Да ли је пожељна одређена доза флексибилности у овој области? Да ли је ова сарадња могућа и у којој форми? Да ли ће ова сарадња шкодити политичкој легитимности Европске уније? Најмање два аргумента можемо да наведемо у корист увођења ове сарадње. Најпре, одредбе о овој сарадњи би требале да омогуће превазилажење парализе због једногласности као основног начина доношења одлука, и спречавање образовања, изван институционалног оквира ЕУ, разних неформалних група. Дакле, флексибилни облици сарадње представљају најлогичнији пут за превазилажење блокаде у развоју ове политике. Јер, у тренутку када Унија одлучује да образује аутономни капацитет за одлучивање и спровођење војних и цивилних операција, било би парадоксално да постоји блокада на нивоу политичког одлучивања. Затим, кроз ове облике флексибилне сарадње би се продубила и даље развијала безбедносна политика ЕУ, будући да је, према неким ауторима, флексибилност замишљена у «*мекшој*» варијанти, са циљем да укључи што више држава, како би се избегло образовање група држава «другог» или «трећег» ранга.[26] То је случај са Европском агенцијом за одбрану, која је отворена за све државе, али (на први поглед) и са сталном структурном сарадњом. Али, да ли је баш тако? Неоспорно је да само неколико држава чланица има војне капацитете неопходне за учешће у облицима флексибилне сарадње у области безбедности, и да ће велика већина држава остати изван те сарадње, нарочито када је реч о сталној структурној сарадњи, за коју су предвиђени посебни критеријуми учешћа. Чини се, међутим, да нема алтернативе за ове «*коалиције воље*» у оквиру Уније.

Такође се намеће проблем односа флексибилности и ефикасности ове политике. С једне стране, флексибилност јача ефикасност, која, са своје стране, појачава кредибилитет спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Али са друге стране, можемо флексибилност сагледати и као фактор смањења кохезије и солидарности између држава чланица, што може имати негативне по-

26) Udo Diedrichs, «Flexibility and ESDP : From the Convention to the IGC and Beyond», *CFSP Forum*, vol. 2, n° 2, 2004, p. 4.

следице за спољну акцију Европске уније, будући да ће неке државе учествовати мало, или неће уопште учествовати, у операцијама које се воде у оквиру флексибилне сарадње. Тако се флексибилна сарадња може посматрати и као покушај угрожавања амбиције ка образовању једне заједничке одбрамбене политике, како је предвиђено уговорним одредбама.

Некадашњи «други» стуб Уније је уређен тако да, осим одредби о ближој сарадњи, које су специфичне, и које се примењују и на област одбране, постоје и три посебна облика флексибилне сарадње у домену безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Осим структурне сарадње, која представља најамбициознији облик флексибилности у домену одбране, постоји и сарадња држава чланица ради извршења неке мисије Уније, која представља кодификацију постојеће праксе (операције у Македонији, Конгу). Чини се да ће овај облик сарадње често бити коришћен у будућим мисијама ЕУ у области управљања кризама, и стога је позитивно што је ова пракса институционализована. Трећи облик флексибилности односи се на Европску агенцију за одбрану, која је отворена за све државе. Све државе чланице учествују у раду Агенције, али је предвиђено да се у оквиру ње образују посебне, мање групе држава, које ће сарађивати на посебним пројектима. Отуда је овај облик сарадње специфичан, јер подразумева *двоструку* флексибилност у оквиру Агенције. Чини се да је овакво решење било неопходно, будући да постоји велика хетерогеност између држава у области наоружања.

Ипак, будући развој флексибилне сарадње у области безбедносне политике ЕУ изазива неке недоумице ако се имају у виду недоречености везане за сталну структурну сарадњу. Јер, чини се да ова сарадња следи исти циљ као и сама безбедносна политика ЕУ, па и Европска агенција за одбрану. Зашто је онда било неопходно увести овај облик сарадње у уговорне одредбе? Ово питање је утолико логичније ако се има у виду да Лисабонски уговор одобрава увођење процедуре ближе сарадње и у војном домену. Због чега онда додатно увођење сталне структурне сарадње поред могућности употребе одредби о појачаној сарадњи? Која је то «додатна» вредност структурне сарадње? Првобитно, стална структурна сарадња замишљена је као средство за образовање «*Европе у две брзине»,* са државама предводницама које поседују значајне војне капацитете. Ова сарадња би омогућила државама учесницама да «заобиђу» област политичког одлучивања, јер би оне биле предводнице

(*avant-garde*) будућих мисија, и самим тим не би биле условљене претходним одобрењем од стране свих држава у области доношења одлука. Дакле, почетна замисао је била да ова сарадња буде ефикасно средство за мисије управљања кризама, али се по уговорним одредбама чини да се данас ради о иницијативи која је искључиво усмерена на развој капацитета, будући да постоји посебан облик сарадње који предвиђа могућност да Унија повери групи држава извршење неке мисије. Међутим, развој и јачање војних капацитета кроз оперативност и комплементарност један је од циљева који такође треба да спроводи и Европска агенција за одбрану. Такође, ако је структурна сарадња заиста замишљена да укључи што већи број држава, зашто није утврђен минималан број држава неопходан за остварење ове сарадње? Ова чињеница наводи на могућност институционализације «*директоријума*» или «*тријумвирата*» великих држава, што може имати као резултат најмање две негативне последице: угрожавање европске солидарности и довођење у питање аутономност безбедносне и одбрамбене политике, јер «мале» државе, бојећи се хегемоније «великих», преферирају америчко «туторство» у овој области у односу на било који облик европског директоријума. Ипак, не може се ни оспорити значај увођења флексибилности у овој области, имајући у виду посебно изражену хетерогеност статуса, интереса, амбиција и капацитета држава чланица, и једногласност као начин доношења одлука.

Стога можемо да нагласимо да диференцираност у области безбедносне и одбрамбене политике има позитивну (конструктивну) и негативну (деструктивну) страну.[27] С једне стране, институционализација флексибилности означава победу «реалности», јер уважава хетерогеност интереса, амбиција и капацитета држава чланица. И сâм развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ резултат је диференцираности, која је у основи конституисања ове политике од самог почетка. Ради се специфичној области, која се може развијати само кроз специфичне облике флексибилне сарадње. Стога диференцираност у овој политици заузима место које нема у другим политикама Уније. Овај прагматизам је, међутим, такође и један од покретача европске интеграције, као и развоја безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. С друге стране, диференцираност у овој политици ствара додатну институционалну ком-

27) Laurence Burgorgue-Larsen, «Le droit communautaire dans tous ses états ou les désordres du *in* et du out», in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans du droit communautaire*, *op. cit.,* p. 122.

плексност, и повећава могућност раздора између држава које се определе да иду напред, и оних које то не желе (или не могу).

Dejana Vukcevic

LES FORMES DE LA COOPERATION FLEXIBLE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ETRANGERE, DE SECURITE ET DE DEFENSE DE L'UE

SOMMAIRE

Dans cet article, l'auteur envisage les formes de la coopération flexible dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE. D'abord, il s'agit d'analyser les procédures spécifiques de coopération dans le domaine de la PESC, pour se pencher ensuite sur les modalités de coopération flexible dans le domaine de la PESD, afin de démontrer l'importance de flexibilité dans ce domaine. Le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense est un domaine spécifique dans lequel l'hétérogénéité des intérêts, des ambitions et capacités des Etats membres est particulièrement grande, et l'unanimité la règle fondamentale dans le processus décisionnel. Ainsi, les formes flexibles de coopération semblent être le chemin logique pour dépasser le blocage décisionnel dans le développement de cette politique. L'objectif de cet article est de percevoir les effets positifs et négatifs de cette différenciation dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, et de répondre si ces formes de flexibilité contribueront au développement futur de cette politique dans le processus d'intégration européenne.

Mots-clefs: coopération renforcée, coopération flexible, intégration différenciée, politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, politique commune de sécurité et de défense de l'UE.

ЛИТЕРАТУРА

- Balmond, Louis, «L'Union européenne, une organisation de défense?», in *Le droit international à la croise des chemins. Force du droit et droit de la force*, Pedone, Paris, 2004.
- Biscop, Sven, «Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP : Transformation and Integration», Paper presented at the 3rd Seminar in the EUISS-coodinated series on the European Security Strategy: « Strengthening ESDP : The EU's Approach to International Security », Helsinki, 18-19 September 2008.
- Blanck, Kathrin, «Flexible integration in the Common Foreign and Security Policy», Europainstitut Working Paper, n° 61, December 2004.

- Blanquet, Marc, «Commentaire de l'article 27A», in Joël Rideau (dir.), *Union européenne- Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001*, LGDJ, Paris, 2001.
- Bono, Giovanna, «La PESC et la PESCD dans la Constitution européenne. Evaluation sur la base du projet de la Convention», *Annuaire français de relations internationales*, vol. 5, 2004.
- Burgorgue-Larsen, Laurence, «Le droit communautaire dans tous ses états ou les désordres du *in* et du out», in *Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans du droit communautaire*, Presses de l'Université des Sciences sociales, Toulouse, 2003.
- Chaltiel, Florence, «Le traité d'Amsterdam et la coopération renforcée», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 418, 1998.
- Chopin, Thierry, Jamet, Jean-François, «La différenciation peut-elle contribuer à l'approfondissement de l'intégration communautaire?», *Questions d'Europe*, n°106 et 107, 15 et 21 juillet 2008.
- Cremona, Marise, «Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU», European University Institute Working Paper LAW, n ° 21, 2009.
- Cremona, Marise, «The Draft Constitutional Treaty : External Relations and External Action», *Common Market Law Review*, vol. 40, n° 6, 2003.
- De La Serre, Françoise, « La coopération renforcée », in Paul Magnette (dir.), *La Constitution de l'Europe,* Editions de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, 2002.
- De La Serre, Françoise, «La PESC et coopération renforcée», *International Law FORUM du droit international*, vol. 3, n° 4, 2001.
- De La Serre, Françoise, Wallace, Helen, *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?* Etudes et Recherche, n° 2, Notre Europe, Paris, 1997.
- Delcourt, Barbara, «Entre réalisme et modestie : les nouveaux atours de la PESC», in Paul Magnette (dir.), *La Grande Europe*, Université Libre de Bruxelles, Bruxelles, 2004.
- Diedrichs, Udo, «Flexibility and ESDP : From the Convention to the IGC and Beyond», *CFSP Forum*, vol. 2, n° 2, 2004.
- Diedrichs, Udo, Jopp, Mathias, «Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work», *International Spectator*, vol. 38, n° 3, 2003.
- Dumoulin, André, «La gestion de crises infra-institutionnelles. La montée en puissance des directoires et des coopérations croisées», *La revue internationale et stratégique*, n° 37, 2000.
- Fines, Francette, «La réforme des coopérations renforcées», *Revue des affaires européennes*, n° 4, 2000.
- Howorth, Jolyon, «The European Draft Constitutional Trentin and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility», *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 4, 2004.

- Jaeger, Thomas, «Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy», *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 3, 2002.
- Latour, Xavier, «La coopération renforcée et la Politique européenne de sécurité et de défense», in François Hervouët (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne. Dynamique des méthodes* (vol. 2), La Documentation française, Paris, 2000.
- Manin, Philippe, «La «coopération renforcée»», in *Le traité d'Amsterdam : réalités et perspectives*, Actes du colloque (Universités Paris I, Paris II et Bordeaux IV), Paris, 27-28 février 1998, Editions Pedone, Paris, 1998.
- Manin, Philippe, «Les aspects de l'intégration différenciée» in Philippe Manin, Jean-Victor Louis, (dir.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limites*, Pedone, Paris, 1996.
- Philippart Eric, Edwards Geoffrey, «The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 1, 1999.
- Santopinto, Federico, «Le traité de Lisbonne et la défense européenne: Bataille diplomatique sur fond de Coopération structurée permanente», *Note d'Analyse du GRIP*, 4 novembre 2009.
- Stubb, Alexander, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.
- Stubb, Alexander, «A Categorization of Differentiated Integration», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 2, 1996.
- Törö, Csaba, «The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation», *European Law Journal*, vol. 11, n° 5, 2005.
- Вукчевић, Дејана, *Безбедност и Европска унија. Безбедносна политика Европске уније – институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
- Вукчевић, Дејана, «Напредак Европске уније у области спољне политике, безбедности и одбране: од Уговора о Уставу за Европу до Лисабонског уговора», *Пословна економија*, бр.1, 2008.

RESUME

Hétérogénéité et/ou intégration? Ce dilemme est au cœur du processus d'intégration européenne. Il fallait concilier ces deux phénomènes et organiser la différence sans casser la dynamique de l'intégration. D'où le terme de l'intégration différenciée, qui respecte la différence et présente les moyens de son harmonisation avec la dyna-

mique du processus d'intégration. Dans le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense, la hétérogénéité est particulièrement grande et l'unanimité est la règle principale dans le processus décisionnel. Pour cette raison, il était nécessaire de constituer les formes de flexibilité pour que le développement de cette politique ne soit pas bloqué. Le succès majeur représentent les dispositions du traité d Lisbonne qui introduisent les diverses formes de flexibilité dans le domaine de la sécurité et de défense de l'UE. D'abord, la coopération renforcée s'applique désormais à la PESC selon des modalités spécifiques, mais peut également être utilisée dans le domaine de la défense. Outre cette possibilité, dans le domaine de la défense, où l'hétérogénéité des statuts, des intérêts, des ambitions et capacités des Etats membres est particulièrement grande, le Traité instaure trois formes spécifiques de flexibilité. La première prévoit la possibilité, pour l'Union, de confier à quelques Etats membres, qui ont les capacités et la volonté, le soin de mener une mission pour le compte de l'Union. Cette forme de flexibilité est la codification de la pratique déjà existante. La deuxième concerne la coopération structurée permanente, qui représente la forme la plus ambitieuse et la plus élaborée de flexibilité et elle devrait rassembler les Etats membres qui remplissent des critères de capacités plus élevés et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en vue des missions les plus exigeantes. Enfin, la troisième forme concerne l'Agence européenne de défense, qui est ouvert à tous les Etats membres, mais au sein de laquelle des projets conjoints seront menés par des groupes restreints des Etats. Il s'agit d'une forme de « flexibilité dans flexibilité ». Donc, en matière de politique de sécurité et de défense, il's agit d'un saut qualitatif par rapport aux révision antérieures des traités. Cependant, ces nouveautés comportent également certaines risques, car la flexibilité crée une complexité institutionnelle, et elle peut aboutir à la discorde entre les Etats qui veulent aller avant, et ceux qui ne veulent pas.

Овај рад је примљен 23. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
341.217.02+339.96(4-672EU)

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 389-406.

Јелена Тодоровић[*]
Институт за политичке студије, Београд

УЛОГА ИНСТРУМЕНАТА ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ[**]

Сажетак

Предмет овог рада представљају различити инструменти односно програми претприступне помоћи које Европска унија користи као подршку земљама које се налазе у процесу приступања. Циљ рада јесте да покаже каква је заправо улога ових инструмента за процес придруживања а поред тога и да укаже на користи које од ових инструмената имају не само државе кориснице помоћи већ и Европска унија. Посебна пажња је усмерена на Србију која као потенцијални кандидат има приступ неким од компоненти претприступне помоћи. Користећи компаративно дескриптивну методу, заједно са анализом садржаја, аутор покушава да одговори на следећа питања:

– како су се развијали инструменти претприступне помоћи

– колики је њихов значај у процесу придруживања

– шта је још потребно поред ових програма финансијске помоћи да би једна држава напредовала у процесу евро-интеграција.

Кључне речи: инструменти претприступне помоћи, Европска унија, земље кориснице, Србија, Процес стабилизације и придруживања, изградња институција.

---

* Истраживач у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

ПРОГРАМИ ФИНАНСИЈСКЕ ПОМОЋИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ДО 2007. ГОДИНЕ

Средином осамдесетих година прошлог века, паралелно са постепеним отопљавањем хладноратовске затегнутости, сазрела је идеја о приближавању Европских заједница (ЕЗ) државама централне и источне Европе (ЦИЕ). Разлози за то су очигледни, пре свега економски (трговинска размена и ширење тржишта) а потом и политички (жеља ЕЗ да буду медијатори између истока и запада у тренуцима када је нестанак блоковске поделе света известан).[1)] Први програм финансијске помоћи који је лансирала ЕУ био је PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies) који је настао 1989. године и у почетку су само две земље биле кориснице овог програма финансијске и техничке помоћи – Пољска и Мађарска. Одмах следеће године програм је проширен и на Чехословачку, СФРЈ, Румунију, Бугарску и ДР Немачку. Будући да је СФРЈ кренула путем раздруживања и ратова, већ 1991. године је искључена из програма PHARE али су остале државе ЦИЕ кренуле путем европских интеграција. PHARE је постао основни финансијски инструмент током придруживања држава ЦИЕ Европској унији. Главни циљеви овог програма били су изградња институција и инвестиције, затим јачање економије и поспешивање прекограничне сарадње. Иако је првобитно био резервисан само за државе ЦИЕ, број његових корисника проширен је укључивањем земаља западног Балкана.

ОБНОВА која је настала 1996. године представља други програм финансијске помоћи усмерен на реконструкцију земаља које су настале распадом Југославије. Овај програм је укључивао изградњу инфраструктуре, консолидацију демократије, повратак избеглица и поспешивање регионалне сарадње.[2)]

САПАРД (Special Accesion Programme for Agricultural and Rural Development - SAPARD) представља програм финансијске помоћи пољопривредама придружених земаља ЦИЕ у периоду 2000-2006. Циљ овог програма представља прилагођавање сектора пољопривреде како би се придружене државе припремиле за имплементацију заједничке пољопривредне политике. ИСПА (Instrument for

1) Тања Мишчевић, *Придруживање ЕУ,* ЕСПИ, Београд, 2005, стр. 125.

2) *Council Regulation (EC) No 1628/96 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia* , OJ L 204, 14.8.1996.

Structural Policies for Pre-Accesion – ISPA) представља програм помоћи који је лансиран исто када и САПАРД и заснива се на финансијској помоћи у областима економске и социјалне кохезије, а посебно у областима заштите животне средине и саобраћају.

2000. година је значајна по томе што је Процес стабилизације и придруживања тада добио важан инструмент који представља оквир финансијске помоћи региону западног Балкана – КАРДС (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation - CARDS). Главни задатак овог програма је подршка земљама западног Балкана (Албанија, Босна и Херцеговина, Србија укључујући и Косово по резолуцији Савета безбедности УН – а 1244, Црна Гора, Хрватска, Македонија) у „остваривању циљева приступања ЕУ“.[3] Буџет КАРДС- а у периоду 2000-2006. износио је 4,65 милијарди €. Овај новац је распоређен тако да се постигну четири циља:

1) реконструкција, демократска стабилност, помирење и повратак избеглица;
2) изградња институција;
3) економски развој и структурне реформе;
4) регионална сарадња.[4]

Процедура спровођења програма КАРДС је доста сложена. Прво Комисија припрема Национални КАРДС који садржи Вишегодишњи индикативни план за све државе појединачно а затим држава корисница усваја годишњи план активности који садржи списак пројеката за које конкуришу овлашћени предлагачи: директни буџетски корисници, индиректни буџетски корисници уз писмену подршку министарства надлежног за утврђивање њихових финансијских средстава, сви облици удружења грађана уз писмену подршку ресорног министарства (у односу на предмет предлога пројекта). Пројекти се спроводе уз надзор Европске агенције за реконструкцију (ЕАР).

Поред поменутих програма финансијске помоћи, ЕУ додељује и техничку помоћ земљама које се налазе у процесу придруживања. Два најпознатија програма техничке помоћи јесу Твининг (Tweening – „програм „братимљења“) и Таекс (TAIEX – Technical Assistance and Information Exchange). Твининг програм настао је 1998. године и представља један од кључних инструмената помоћи у изградњи институција. Кроз Твининг програме државе чланице

3) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији,* op. cit., стр. 156.

4) //www.europa.org.rs/code/navigate.php?Id=259.

Уније помажу у изградњи административних капацитета тако што се врше обуке административних службеника у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима како би се њихове институције припремиле за спровођење обавеза из будућег чланства у Унији. До сада је организовано више од 1.100 Твининг програма и за разлику од горе поменутих програма финансијске помоћи, овај програм је још увек актуелан.[5)]

Таиекс представља скраћеницу која означава Канцеларију за размену информација о техничкој помоћи. Ова Канцеларија пружа краткорочну техничку помоћ и савете на пољу приближавања, примене и спровођења *acquis communautaire* у државама које су примаоци такве врсте помоћи. Помоћ се спроводи тако што стручњаци земаља чланица дају детаљне информације о европским законима, пружају стручне савете о нацртима закона у земљи корисници помоћи. Такође, организују се радионице за једну или више држава корисница као и студијске посете за званичнке администрација држава које примају ову краткорочну техничку помоћ. Оваква врста помоћи није ограничена само на земље кандидате и потенцијалне кандидате већ има шири круг корисника: у њему учествују и државе потписнице Европске политике суседства као што су: Молдавија, Украјина, Русија, Белорусија, Грузија, Јордан, Израел. Помоћ овим државама пружа се у циљу продубљења економске и политичке сарадње.[6)]

ИНСТРУМЕНТ ПРЕТПРИСТУПНЕ ПОМОЋИ - ИПА – ПРАВНИ ОСНОВ, ЦИЉЕВИ, ФУНКЦИОНИСАЊЕ

Инструмент претприступне помоћи - ИПА (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) представља финансијску помоћ коју Европска унија додељује државама које се налазе у процесу придруживања ЕУ. Ова финансијска помоћ односи се на период 2007 – 2013. Ако се ИПА упореди са претходним финансијским инструментима, она се разликује по томе што омогућава финансијску помоћ која има јединствени правни оквир који се огледа у двоструком смислу:

1) регулатива која предвиђа успостављање овог инструмента односи се истовремено и на земље кандидате и на земље потенцијалне кандидате;

5) Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, www.seio.rs.

6) //www.ec.europa.eu/enlargement/taiex/what-is-taiex/index_en.htm

2) ИПА обједињује све финансијске инструменте који су постојали у Процесу стабилизације и придруживања (КАРДС, ИСПА, САПАРД и PHARE).

Инструмент претприступне помоћи правно је утемељен у регулативи Савета која се односи на инструмент претприступне помоћи из 2006. године. Циљ оваквог интегрисаног приступа помоћи земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима јесте да се побољша кохерентност и ефикасност приликом пружања финансијске помоћи.[7)] Државе које могу да користе средства из ИПА фонда према слову регулативе подељене су у две групе: 1) државе кандидати – Македонија, Хрватска и Турска и 2) државе потенцијални кандидати на основу одлуке самита у Санта Марија де Феири из 2000. године а то су: Албанија, Босна и Херцеговина, Србија укључујући Косово и Црна Гора. Општи циљ ИПА програма заснива се на идеји да се помогне државама које се налазе у процесу придруживања ЕУ како би се лакше изборили са потребама и обавезама које проистичу из овог процеса. Дакле, Европска унија кроз средства из ИПА фонда пружа подршку државама пре свега, у изградњи институција, економским и административним реформама, регионалној и прекограничној сарадњи. У складу са тим, ИПА се састоји од 5 компонената у оквиру којих свака држава дефинише приоритете:

1) помоћ у процесу транзиције и изградње институција – финансијска помоћ која је усмерена на изградњу институција;
2) регионална и прекогранична сарадња – подршка за јачање регионалне и прекограничне сарадње било са земљама чланицама, било са кандидатима и осталим потенцијалним кандидатима;
3) регионални развој – помоћ земљама кандидатима као припрема за коришћење средстава Европског фонда за регионални развој;
4) развој људских ресурса – програмирање и имплементација и управљање Европским социјалним фондом;

7) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006*, OJ L 210/82 of 17.06.2006.

5) рурални развој – припрема за примену заједничке пољопривредне политике и коришћење средстава из Европског фонда за пољопривреду.[8)]

Компонента 1 спада у надлежност Генералног директората комисије који је задужен за проширење а који одговоран и за координацију претпристуне помоћи уопште. Када је реч о компоненти 2, Генерални директорат за регионални развој је надлежан заједно са Генералним директоратом за проширење за имплементацију ове компоненте. Компоненте 3, 4, и 5 су отворене само за земље кандидате и оне захтевају постојање посебних децентрализованих управљачких структура у државама корисницама како би те државе биле припремљене за коришћење структурних фондова када буду постале чланице Уније. Генерални директорат за регионалну политику је надлежан за компоненту 3 која предвиђа финансијску и техничку помоћ у областима транспорта, животне средине и економског развоја док су за компоненте 4 и 5 надлежни Генерални директорат за запошљавање односно Генерални директорат за пољопривреду и рурални развој.

Иако постоји јединствен оквир за добијање ове финансијске помоћи, очигледне су разлике између земаља кандидата и потенцијалних кандидата у погледу приступа компонентама: земље кандидати имају приступ свим компонентама ИПА док су за земље потенцијалне кандидате резервисане само прве две компоненте.[9)] Ово разликовање двеју група земаља у погледу приступа компонентама ИПА засновано је на чињеници да земље кандидати и земље потенцијални кандидати имају различите обавезе према ЕУ у зависности од места које заузимају у процесу приступања ЕУ. Тако ИПА земљама кандидатима помаже у усвајању и примени законодавства ЕУ како би у тренутку приступања биле потпуно спремне да преузму обавезе из чланства док се земљама потенцијалним кандидатима пружа подршка у Процесу стабилизације и придруживања. Помоћ која се додељује кроз ИПА може се појавити у облику:

1) инвестиција;

2) административне сарадње;

8) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006,* op. cit.

9) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006,* op.cit.

3) мера за подршку имплементације и управљања програмима;

4) буџетске подршке (само као изузетак и уз посебан надзор Европске комисије[10]).

У прилог тврдњи да је ИПА кохерентан и свеобухватан инструмент иде чињеница да он мора бити усклађен са неколико важних докумената који представљају његов стратешки оквир: на првом месту треба бити усклађен са Стратегијом за проширење, документом који доноси Европска комисија, затим са Европским партнерством односно Приступним партнерством у зависности од тога да ли је држава кандидат или потенцијални кандидат којима се дефинишу приоритети који представљају темпо спровођења реформи, и на крају ИПА се усклађује са годишњим извештајем Европске комисије о напредовању земаља. ИПА се реализује кроз два документа - Вишегодишњи индикативни финансијски оквир (Multi-annual Indicative Financial Framework - MIFF) и Вишегодишњи индикативни документ за планирање (Multi-Beneficiary Multi-annual Indicative Planning Document - MIPD) који се доносе за сваку државу појединачно.[11] Назив индикативни указује на то да финансијски оквир није фиксни већ да је флексибилан и може се прилагодити различитим захтевима, између осталог и потенцијалним променама у статусу земље кориснице у току трогодишњег периода на који се односе ови документи (потенцијални кандидат, кандидат, држава чланица). Зато се једном годишње врши ревизија оба документа. Вишегодишњи индикативни финансијски оквир представља везу између стратешког оквира и финансијских средстава зато што се њиме врши расподела средстава према приоритетима сваке земље кориснице овог инструмента и на основу њених административних способности. Вишегодишњи индикативни документ за планирање представља операционализацију ВИФО-а пошто се њиме дефинишу активности које ће бити предузете како би се испунили претходно утврђени приоритети. Коначно, свака држава усваја националне програме за сваку од компоненти ИПА којој има приступ у зависности од степена интеграције. Национални програми осмишљавају се у складу са стратешким вишегодишњим индикативним плановима. Комисија их усваја након консултација с државом корисницом и другим заинтересованим странама. Спро-

10) http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_en.htm.

11) *Commission Regulation (EC) No 718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)* OJ L 170, 29.6.2007.

воде се на један од три начина: кроз централизовану помоћ којом управља Комисија из свог седишта у Бриселу, кроз децентрализовану помоћ којом управљају државни органи државе кориснице или кроз заједничку помоћ којом управљају државни органи држава чланица које учествују у програмима прекограничне сарадње са државама корисницама.[12)]

Управљање ИПА фондом је поверено Комисији на основу општих услова управљања фондовима које прописује Уредба из 2002. године[13)]. Комисија је одговорна за спровођење, надзор, процену и извештавање. Том приликом она мора да води рачуна о интересима Заједнице.[14)] Како се не би разликовала надзорна улога Комисије у овом случају у односу на остале ситуације у којима Комисија врши надзор над испуњавањем обавеза, њој у раду помаже мрежа комитета. Уредба која установљава ИПА предвиђа формирање једног Комитета – ИПА Комитет како би се обезбедила координација помоћи за различите компоненте.[15)] За компоненте III, IV и V у оквиру структурних фондова формирају се комитети који такође помажу Комисији. Комисија надгледа имплементацију претприступних програма преко већ поменутих Генералних директората али њима у том послу помажу и Делегација Европске комисије у земљи корисници претприступне помоћи и мешовити комитети које заједно чине и представници Комисије и државе кориснице. Постоје посебни комитети за сваки сектор односно још прецизније за сваки пројекат који се финансира из ИПА фонда. Годишње извештавање Савета о активностима у вези са претприступним фондовима врши Генерални директорат за проширење.

Инструмент претприступне помоћи може бити суспендован уколико држава корисница не испуни обавезе из Европског партнерства или уколико не поштује један од кључних предуслова у процесу приступања Унији, а то су демократија, владавина права, људска права и права мањина. У том случају Савет министара на предлог Комисије и након обавештавања Европског парламента усваја одговарајуће мере одлучујући квалификованом већином.[16)]

12) www.seio.gov.rs/programi/ipa/ipa_an_overview.ppt.

13) *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, O J L 248 of 16.09.2002.

14) Ибид.

15) *Commission Regulation (EC) implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, op.cit.

16) *Council Regulation (EC) establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA) No 1085/2006*, op.cit.

ОДНОС СРБИЈЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Када је реч о односу Србије и ЕУ, може се рећи да је он од деведесетих година до данас имао више успона и падова. СФРЈ је доста рано у односу на остале државе ЦИЕ склопила уговорни однос са тадашњим Европским заједницама (Споразум о сарадњи из 1980. године). Међутим, дешавања током деведесетих година омела су је да тај однос унапреди. Промене су се догодиле не само у претходној Југославији већ и у Европским заједницама. Док се Југославија раздруживала, Европа се уједињавала. Тако је од СФРЈ настало шест нових држава а Европска заједница је прерасла у један нови ентитет – створена је ЕУ. Споразум о сарадњи је суспендован 1991. године, а све до завршетка рата на простору Босне и Херцеговине, однос између тадашње СРЈ и ЕУ је био прекинут. Након петооктобарских промена које су се десиле у СРЈ, однос са ЕУ је обновљен и Србија је укључена у Процес стабилизације и придруживања који је инаугурисан на Загребачком самиту 2000. године. Укључивање у Процес стабилизације и придруживања за СРЈ значио је да су јој постала доступна средства из програма КАРДС.[17] У Солуну 2003. године процес је унапређен увођењем Европских партнерстава за земље западног Балкана којима се дефинишу краткорочни и средњерочни приоритети. Такође, тадашњој државној заједници СЦГ постала су доступна средства из програма техничке помоћи Твининг и Таиекс. Државна заједница СЦГ 2005. године је добила позитивну оцену Студије изводљивости што означава позитиван корак у односима са ЕУ, и преговори о Споразуму о стабилизацији и придруживању су започети новембра исте године. Наредна година доноси нову стагнацију у односима са ЕУ када су најпре преговори о Споразуму прекинути због неиспуњавања обавеза према Међународном суду за злочине почињене на простору бивше Југославије а затим се и државна заједница распала. Тако је Србија наставила самостално свој пут ка ЕУ. Преговори су настављени 2007. године а Споразум о стабилизацији и придруживању заједно са Прелазним споразумом је потписан априла 2008. године. Србија је на тај начин међу последњим државама западног Балкана потписала Споразум о стабилизацији и придруживању. И не само то, политичка условљавања која долазе из Брисела а заснивају се на тврдњи да Србија не сарађује довољно са Међународним судом за злочине почињене на територији бивше Југославије довела су до

17) Тања Мишчевић, *Придруживање Европској унији,* op. cit., стр. 171.

тога да чак ни Прелазни споразум о стабилизацији и придруживању није још увек ступио на снагу. Без обзира на то, Србија је у међувремену усвојила Национални програм интеграције (НПИ) на основу кога она спроводи унутрашње реформе које представљају предуслов за преузимање обавеза из будућег чланства. Такође, Србија је и поднела кандидатуру за чланство и чека одговор Европске комисије.

СРБИЈА И ФИНАНСИЈСКА ПОМОЋ ЕУ ОД 2000. ГОДИНЕ ДО ДАНАС

Европска унија обезбедила је значајну финансијску подршку Србији кроз разноврсне инструменте, укључујући програм КАРДС, хуманитарну и макро финансијску помоћ. Последњих година мењају се циљеви финансијске помоћи коју додељује ЕУ – некада је циљ помоћи била реконструкција земље а сада је она све више усмерена на изградњу институција, економски развој и реформе у складу са приоритетима из Европског партнерства. Од 1991. ЕУ је западном Балкану кроз разне програме помоћи дала 6 милијарди €.[18)]

Програм помоћи КАРДС има националну и регионалну компоненту. Када је реч о КАРДС Националном програму, он је у Србији у складу са Вишегодишњим индикативним програмом за период 2002- 2004. био усмерен на економски развој и унапређење владавине права. Сектори који су били финансирани преко КАРДС Националног програма били су: мала и средња предузећа, медији и цивилно друштво, повратак и интеграција избеглица, јавне финансије, здравство, животна средина и правосуђе. Национални програм КАРДС је у периоду 2005- 2006. је био намењен, пре свега, стварању услова за привлачење домаћих и страних инвеститора. Поред тога, наставило се са подршком реформама јавне управе. Новац из Регионалног програма КАРДС је био првобитно усмерен на успостављање система заједничког управљања границама и стварање модерне царинске процедуре а затим и на прекограничну сарадњу, изградњу институција и заштиту животне средине. Србија је у периоду 2005-2006. коришћењем средстава из Регионалног КАРДС – а развила јаке институционалне капацитете за управљање границама.[19)]

18) www.europa.org.rs.

19) www.europa.org.rs.

Када је 2007. године јединствени инструмент ИПА заменио све претходне програме помоћи, Србија се нашла у другој категорији земаља корисница овог програма – земље потенцијални кандидати. Основни циљ ИПА јесте да помогне Србији да се лакше избори са изазовима европских интеграција, да оствари напредак у Процесу стабилизације и придруживања као и да јој се омогући да спроведе реформе потребне за испуњавање Копенхагешких критеријума.[20] Средства из ИПА фонда треба да помогну Србији у имплементацији Националног програма интеграције. Прецизније речено, ИПА треба да помогне Србији у :

1) испуњавању политичких захтева процеса Стабилизације и придруживања (изградња демократских институција, реформа јавне управе, реформа судства, борба против корупције, реформа полиције);
2) побољшању економске ситуације (запосленост, образовање, мала и средња предузећа, изградња инфраструктуре и рурални развој);
3) приближавању европским стандардима (јачање административних капацитета за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, припрема за увођење децентрализованог система за имплементацију и управљање европским фондовима);
4) прекограничној сарадњи са земљама кандидатима, потенцијалним кандидатима и државама чланицама.

	2007	2008	2009
Хрватска	138.5	146.0	151.2
Македонија	58.5	70.2	81.8
Турска	497.2	538.7	566.4
Албанија	61.0	70.7	81.2
Босна и Херцеговина	62.1	74.8	89.1
Црна Гора	31.4	32.6	33.3
Србија	186.7	190.9	194.8
Косово	63.3	64.7	66.1[1]

Табела 1: ИПА за период 2007-2009. према Вишегодишњем индикативном финансијском оквиру[21]

20) *Commision decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Serbia,* COM (2007) 2497 of 18.06.2007, p. 5.

21) http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/410.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Компонента1	181.4	179.4	182.5	186.2	189.9	193.8
Компонента2	8.2	11.4	12.2	12.4	12.7	12.9
укупно	189.7	190.9	194.8	198.7	202.7	206.8

Табела 2: Индикативна расподела финансијских средстава ИПА за Србију по години и компонентама[22)]

Табела 1 представља расподелу финансијских средстава ИПА на основу Вишегодишњег индикативног финансијског оквира и на основу ње се може закључити да се средства увећавају из године у годину с обзиром да се очекује да државе кориснице напредују у процесу европских интеграција. Већ је поменута флексибилност ИПА па се зато једном годишње врши ревизија финансијског оквира. Исту тенденцију потврђује и Табела 2 која показује како су финансијска средства ИПА за Србију распоређена према годинама и према компонентама.

Средства из Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) за 2007. у висини од 186 милиона евра искоришћена су за пројекте који се односе на реформу здравственог сектора, смањење загађења из термо електране „Никола Тесла“, безбедну пловидбу Дунавом, побољшање општинске администрације, равномеран регионални развој, подршку интерно расељеним лицима и избеглицама, оснивање канцеларије омбудсмана (Смањење загађења из термо електране Никола Тесла, Реформа здравственог сектора ургентне медицинске службе, Програм општинске помоћи , Пројекат подршке избеглицама и интерно расељеним лицима, Програм регионалног економског и социјалног развоја, информативни систем реке Дунав).[23)]

Србија је 2008. године имала на располагању 190 милиона евра из ИПА фонда. Ова средства су уложена у пројекте који су у директној вези са увођењем правних тековина ЕУ. Међу пројектима из Националног ИПА програма за 2008. годину треба поменути следеће:

- *Јачање институционалних капацитета Националне банке Србије* – пројекат који има за циљ унапређење стручности и

22) http://www.europa.org.rs/code/navigate.php?Id=848.

23) www.europa.org.rs.

капацитета у смислу макроекономског и стратешког планирања и спровођења стратегија и политика.

- *Пројекат подршке избеглицама и интерно расељеним лицима* - има за циљ обезбеђење привременог смештаја кроз изградњу и доделу станова, расподелу пакета грађевинског материјала и акције стицања прихода и унапређења услова живота уопште.
- *Стипендије за обуку у области европских интеграција - пројекат који нуди* специјализовану обуку за државне службенике на централном и нивоу локалне самоуправе, као и у на универзитетима или медијима, ради ефикасног суочавања са изазовима и могућностима које ће донети европска перспектива Србије.
- *Борба против корупције* – циљ је оснивање Агенције за борбу против корупције.
- Унапређење локалне самоуправе – *унапређење* институционалног и регулаторног оквира за инфраструктурне службе локалне самоуправе, као и трансформација јавних комуналних предузећа.[24)]

Када је реч о 2009. години, Србији је на основу националног програма ИПА додељено 194.8 милиона еура. Финансијска помоћ усмерена је на области као што су јачање владавине права, образовање, транспорт, и заштита животне средине.[25)] Србија такође учествује у бројним пројектима прекограничне сарадње са суседним земљама (Црна Гора, Хрватска, Босна и Херцеговина) који припадају следећим областима: инфраструктура, културна размена, заштита животне средине, научно истраживање, безбедност и спречавање криминала.

За разлику од КАРДС – а, ИПА програм помоћи спроводи Делегација Европске комисије у Београду. Припремни рад на успостављању Децентрализованог система спровођења програма ове помоћи је започет, али како се каже у Извештају Европске комисије за 2009. годину „потребни су опсежни напори“[26)] како би се то и остварило. Децентрализовани систем управљања фондовима подразумева постепени пренос надлежности у управљању фон-

24) www.europa.org.rs.

25) *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину,* стр. 4.

26) *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину,* стр. 4.

довима са Делегације Европске комисије на институције државе кориснице. Поред Националног ИПА координатора који се брине о расподели средстава из ИПА фонда према компонентама и према појединачним пројектима у оквиру компонената, њему у раду помаже Сектор за управљањем европским фондовима који се, у институционалном систему Републике Србије, налази у оквиру Министарства финансија.

ЗАКЉУЧАК

Финансијска помоћ из претприступних фондова саставни је део процеса приступања ЕУ. Средства из ових фондова у великој мери помажу државама кандидатима и потенцијалним кандидатима да своје законодавство прилагоде европском а своје институције изграде тако да буду у стању да испуне обавезе из будућег чланства. На тај начин користи имају и државе кориснице помоћи и Европска унија. Државе имају вишеструке користи, поред тога што врше секторска прилагођавања правилима ЕУ, оне развијају и сопствене капацитете преко децентрализованог система управљања европским фондовима. То је важно и са позиција ЕУ јер ће будуће чланице бити спремне да ефикасно спроводе европске политике.

Свака држава било она кандидат или потенцијални кандидат или кандидат појединачним напретком у процесу европских интеграција „осваја“ средства из ИПА фонда. Тако промена њеног статуса у процесу приступања (из статуса потенцијалног кандидата у статус кандидата, из статуса кандидата у статус пуноправне чланице ЕУ) отвара приступ другим компонентама ИПА фонда. Административни капацитети су кључни елемент који је на оперативном нивоу потребан за управљање европским фондовима. Посматрано из те перспективе, општа је оцена да се Србија може похвалити добрим административним капацитетима.[27)] Међутим, оно што представља суштинску карактеристику процеса придруживања то је политика условљавања која ипак у крајњој инстанци доминантно утиче на напредак неке државе ка чланству у ЕУ. Последице такве политике се могу добро уочити у случају Србије. То не би требало да обесхрабрује већ Србија треба да настави са спровођењем реформи користећи поред осталог и средства из пред приступних фондова. Процес спровођења унутрашњих реформи и

27) Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, 2/2009, Институт за политичке студије.

изградња сопствених капацитета за управљање европским фондовима у Србији се наставља. То је оно што зависи од државе. Оно пак, што не зависи од ње јесте политичка воља међу државама чланицама да процене да ли је Србија испунила предуслове за добијање вишег статуса у процесу приступања, у овом случају добијање статуса кандидата.

Jelena Todorovic

THE ROLE OF INSTRUMENTS OF PRE-ACCESSION IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Summary

The subject of this paper is to represent different instruments of pre-accession assistance that the European Union uses to support countries that are in the process of accession. The aim of this work is to show the role of this instruments for the association process and the benefits of these instruments not only for beneficiary states but for the European Union also. Using a comparative descriptive method, together with analysis of the content, the author tries to answer the following questions:

– how did EU pre-accession instruments evolve

– what is the importance of these instruments for the process of accession to the EU

– what is even more necessary in addition to these programs of financial assistance to a country advanced in the process of euro-integration.

Key words: pre-accession instruments, European Union, beneficiary states, Serbia, Stabilisation and Association Process, institution building.

ЛИТЕРАТУРА

- Мишчевић, Тања, *Придруживање Европској унији,* ЕСПИ, Београд, 2005.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, 2/2009, Институт за политичке студије.
- *Using IPA and other EU funds to accelerate convergence and integration,* CEU, Budapest, 2008.
- Bailey and L. De Propis *„A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in the Candidate Countries“*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 1, No. 42, 2004.

- *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2009. годину,* Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2010, http://www.seio.rs/
- *Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA)*, OJ L 210/82 of 17.06.2006.
- *Commision decision establishing a Multi beneficiary, Multi annual Indicative planning document (MIPD) 2007-2009,* COM (2007) 2205 of 29.05.2007.
- *Commision decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Serbia,* COM (2007) 2497 of 18.06.2007.
- *Commision decision on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2008-2010* http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_serbia_2008_2010_en.pdf.
- *Commission Regulation (EC) No718/2007 of 12 June 2007 implementing Council Regulation (EC) No 1085/2006 establishing an instrument for pre-accession assistance (IPA,)* OJ L 170 of 29.6.2007.
- *Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 15 December 2008 – 2007 Annual IPA Report,* COM(2008) 850.
- *Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities*, O J L 248 of 16.09.2002.
- *Council Regulation (EC) No 1628/96 of 25 July 1996 relating to aid for Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia* , OJ L 204, 14.8.1996.
- http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/e50020_en.htm 15.03.2010.
- http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/instrument-pre-accession_en.htm, 15.03.2010.
- Делегација Европске комисије у Београду, www.europa.org.rs, 15.03.2010.
- Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, www.seio.rs, 15.03.2010.

ABSTRACT

History of pre-accession assistance awarded by the European Union to the countries that are in the process of accession no dates back far into the past. It occurs simultaneously with the beginning of the process of large eastern enlargement after the Copenhagen summit 1993 whera the criteria for membership in the EU were established. Fulfilling these criteria is not easy, especially for the countries of Central and Eastern Europe which were faced with a long road of internal reforms in order to become

EU members. The instruments of pre-accession financial assistance were necessary. The assistance that the EU has provided to these countries went through several funds that were directed to financing of various sectors in the beneficiary countries - PHARE, ISPA, and SAPARD. The common goal of all of pre-accession assistance programs is to build institutions that will be able to fully implement the obligations of future membership.

After the involvement of the countries of western – Balkans, the logic has remained the same, EU has introduced new funds. CARDS and IPA help those countries in approaching the european standards. Financial assistance which is very precisely directed to sectors where they need it most making easier process of difficult political and economic reforms. The task of this paper is to demonstrate importance of these instruments for the countries that participate in the process of accession by presenting various programs of pre – accession assistance. Particular emphasis is placed on Serbia, which belongs to the group of beneficiary countries. The paper presents history of the relationship between Serbia and EU including these various EU programs of pre – accession assistance that Serbia used so far.

Овај рад је примљен 24. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

ТРАДИЦИЈА

411

Миодраг Д. Радојевић

УСТАВ КНЕЖЕВИНЕ СРБИЈЕ ОД 1838. ГОДИНЕ (ТУРСКИ УСТАВ)

427

Јелена Миљковић-Матић

ДЕФИНИСАЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА У ДЕЛУ МИОДРАГА А. ВАСИЉЕВИЋА

УДК:
342.4(497.11)"1838"

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 411-426.

Миодраг Радојевић[*]
Институт за политичке студије, Београд

УСТАВ КНЕЖЕВИНЕ СРБИЈЕ ОД 1838. ГОДИНЕ (ТУРСКИ УСТАВ)[**]

Сажетак

Аутор у тексту анализира начин доношења, карактер и последице Устава од 1838. године. По обиму текста, најкраћи српски устав који је најдуже формално важио у њеној уставноправној историји, написан је у Цариграду на арапском језику и уредио је основне елементе аутономног статуса вазалне Кнежевине. Уставом од 1838. године потврђена су вазална права, али и право Порте да интервенише у унутрашње уређење Србије. Његова најзначајнија последица је ограничавање апсолутизма кнеза Милоша Обреновића, што ће за последицу имати далекосежне политичке промене. Турски устав је неуређен поредак власти преобратио у правне прописе. Институције Турског устава су постале основа за изградњу модерног управног апарата и правног система. Под овим уставом, настала је нова фаза у развоју српске уставности – раздобље уставобранитеља.

Кључне речи: устав, хатишериф, Државни савет, Народна скупштина, легитимност, организација власти, законодавна власт, извршна власт, подела власти, судство, права и слободе, парламентарна влада, уставност и законитост.

* Истраживач сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији" (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

I. ОБЕЛЕЖЈА И ДОНОШЕЊЕ УСТАВА

Други српски устав, написан у Цариграду, донет је 1838. године у форми наредбе турског султана – хатишерифа и познат је као *Турски устав* или *Четврти хатишериф*. Претходна три хатишерифа, која су уређивала положај Србије у оквиру Турског царства, усвојени су 1829, 1830. и 1833. године. Назив „Турски устав" је наводно први употребио кнез Милош Обреновић, с циљем да му оспори углед.[1)] Кнез је сматрао да Устав онемогућава остваривање основних националних интереса. Своје неслагање са његовом применом изразио је својом абдикацијом, а његова политичке активност у наредном периоду обележена је настојањем да промени Устав. Према становишту Владимира Ћоровића, назив Турски устав је „неправедан", јер је овај устав заједничко дело турских и руских представника, али и кнежеве опозиције.[2)] Српски представници, руковођени идејом ограничавања кнежевог апсолутизма, активно су учествовали у изради Устава, посебно у одредбама о односу кнеза и Совјета.

Основно обележје Устава од 1838. године је да су потврђена вазална права Србије предвиђена претходним хатишерифима и ограничена је власт кнеза највишим правним актом. Србији није признато право на независну унутрашњу аутономију и самостално доношење устава. Порта је задржала право да одлучује о унутрашњем уређењу земље и директно посредује у случају сукоба између кнеза и Совјета. Либералне одредбе Сретењског устава нису нашле место у Уставу од 1838. године. У односу на Сретењски устав, то је био „корак уназад" али и „реалан израз прилика у којима се Србија налазила".[3)]

Турски устав се формално примењивао до 1869. године, али „фактички многе његове одредбе су стављене ван снаге законима уставног карактера за време друге владе Милоша и Михаила Обреновића."[4)] Устав је заправо важио до 1961. године, када су у време кнеза Михајла донети закони органског карактера којима су измењене кључне норме Устава од 1838. године. Ако би занема-

1) Упоредити: Н. Б. Поповић, Србија и царска Русија, друго издање, ЈП „Службени гласник", Београд, 2007, стр. 28.

2) Упоредити: В. Ћоровић, *Историја Срба,* Октоих – Нова књига – Лео Комерц, Нови Сад, 2005, стр. 681.

3) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918,* стр. 295.

4) Љ. Кандић, „Устав од 1838. године", у: М. Јовичић (ур.), *Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903,* САНУ, Београд, 1988, стр. 61.

рили претходну примедбу, Турски устав био би устав са најдужим важењем у развоју српске уставности. Према обиму текста, то је најкраћи српски устав. Примера ради, дужина његовог текста је за половину краћа у односу на Сретењски устав. Ипак, оно што је спорно је да ли овај акт има сва обележја устава.

У уставној теорији је уврежено становиште по којем је „устав израз и дело суверене власти.“[5] Устав доноси правно неограничена власт, јер је устав обележје суверености. У складу са наведеном аргументацијом, Хатишериф од 1838. године нема карактер Устава јер њега није донела Србија као суверена држава. Србија је у време овог устава имала статус зависне трибутарне кнежевине. У његовом доношењу учествовале су стране силе, а устав је написан на арапском па тек затим преведен на српски језик. Ипак, историја уставности познаје примере устава чији доносилац није правно суверена власт. Уосталом, Србија није имала формални суверенитет ни у време доношења Устава од 1869. године. С друге стране, депутација Србије именована од самог књаза учествовала је у изради и доношењу овог устава. Правноисторијски посматрано, Турски устав је други у низу српских устава. Форма Устава и садржај уставних одредби последица су положаја Србије у време његовог доношења.

Како унутрашње политичке борбе у Србији нису утихнуле, након суспензије Сретењског устава, било је разумно да се несугласице разреше доношењем основног закона који би уредио организацију власти и друга уставна питања. У раздобљу од Сретењског до Турског устава сачињено је више уставних нацрта. У изради ових уставних нацрта учествовали су кнез Милош, његови опоненти и представници страних држава. Интерес за решавање уставног питања у Србији изузев Порте, показале су и Русија, Енглеска и Аустрија.

Решавање уставног питања у Србији је био начин да Русија потврди своје утицај на Балкану и у односима са Турском. Њена заинтересованост је била и последица преузетих обавеза из ранијих уговора са Портом, али и дипломатског престижа. Уставом би се ојачала унутрашња самоуправа Србије, сматрала је Русија, али и ограничила кнежева самовоља што је било сагласно хатишерифима али и њеним геополитичким интересима. Русија је вршила

5) Р. Марковић, *Уставно право, тринаесто осавремењено издање,* Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 45.

притисак на књаза да предузме радње да се припреми устав. У том погледу, она је слала своје емисаре (Рикман, Долгоруков) како би извршили притисак на кнеза, али и достављала конкретне предлоге како би изгледале основе будућег уставног уређења. Енглеска је била на страни установе јаког кнеза подржаног институцијом народног представништва и гарантијама основних слобода и права. Милош Обреновић је, пак, тражио начин да господари мимо устава, или да у уставу наметне решења која би му јемчила да ће неприкосновено владати.

На иницијативу Русије, већ у априлу 1835. године састављена је комисија која је израдила уставни нацрт.[6] Поједина решења у овом уставном нацрту нису била по њеној вољи, по је она понудила основе („басис“) уставног уређења у пет тачака, највероватније почетком 1837. године.[7] Милош Обреновић није прихватио руски предлог јер му се није допадала идеја о установљавању Сената, односно непокретног Државног савета. Он је сматрао да ће такво уставно тело бити расадник опозиције, што се касније обистинило.

Предлог Хоџеса, енглеског дипломате и посланика, одговарао је више плановима Милоша Обреновића. Поред Државног савета, чији су само председник и секретар непокретни, постојао би и парламент који би се састајао сваке године и старао се о буџету и одређивању пореза. Кнез свакако није био против увођења у устав Народне скупштине и прихватао је гарантовање основних права и слобода (укидање кулука, заштиту приватне својине, укидање тортуре, право на слободну трговину), али је био против установе сената или савета. Милош Обреновић, као вичан демагог, лако је управљао Народном скупштином, али са старешинама је имао више проблема па се прибојавао да би једно њихово тело могло угрозити његов апсолутизам.

Како би одагнао притиске да донесе устав, Милош се послужио лукавством. Прихватио је иницијативу Хоџеса и Долгорукова и издао указ (1837) којим су заштићена права „уставног карак-

6) Садржина овог уставног нацрта није нам детаљно позната. Из секундарне историјске грађе дознајемо да је уставни нацрт дело Јакова Живановића и да је садржавао одредбе о Државном савету, државним симболима, личним правима. Поред Државног савета, коме је припадала извршна и законодавна власт, постојала би и Народна скупштина. Подробније: Ј. М. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе,* стр. 65–66.

7) Пет тачака за српски устав тицали су се: 1) Управног савета, 2) унутрашњег уређења, 3) финансија, 4) правосуђа и 5) богослужења и просвете. Идеја руске дипломатије је била да се у новом уставу разраде права која су већ била призната у хатишерифима, и не више од тога.

ра“,[8] а затим је образовао је нову уставну комисију. По његовој намери, уставна комисија није ни имала задатак да обави посао израде коначног уставног нацрта већ да створи привид како је кнез уистину заинтересован да се његова власт ограничи уставом. Уставна комисија, чији је првобитни састав измењен, у року од три месеца, до марта 1838. године, саставила је два уставна нацрта. По првом, чије се ауторство приписује Јакову Живановићу, државни саветници су по положају чиновници, па их је кнез могао пензионисати или их преместити на друго звање. Нацрт Јована Хаџића био је слободоумнији, како у самосталности Србије јер је предвиђао да је она независна у унутрашњој управи, али је ишао и корак даље у образовању државних институција и ограничавању кнежеве власти.[9] Државни савет вршио је законодавну, извршну и судску власт. Њене чланове је постављао кнез, али са листе које је она предложила. Саветници нису могли бити смењени без одлуке Порте, или ако начине тежак преступ. Народна скупштина је имала две врсте посланика, они који се бирају по општинама и посланике по положају. Њено најважније овлашћење је да решава спор у случају ако је кнез ставио вето на законодавне одлуке Савета.[10] Такав уставни нацрт био је далеко од Милошевих планова. Милош Обреновић је одлучио да после ове уставне комисије образује нову, али га је предухитрио позив из Цариграда да пошаље делегацију ради расправе о границама, али и уставном питању.[11] Са уставним нацртом, одобреног од стране кнеза, делегација у саставу Аврам Петронијевић, Јаков Живановић и Јованча Спасић, појавила се у Цариграду.

Српска делегација, за коју Милош није сумњао да му је ненаклоњена, игнорисала је његове инструкције и приговоре да се текст уставног нацрта не мења. Са представницима Русије и Порте

8) Упоредити: Ј. М. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе,* стр. 68–69.

9) Јаков Живановић и Јован Хаџић били су „пречани“, Срби из Аустрије, правници по струци који су дошли на позив власти којој су недостајали образовани чиновници.

10) Упоредити: Ј. М. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе,* стр. 72–79.

11) Слободан Јовановић сматра да је Милош Обреновић покушао да Порти понуди уставни нацрт по коме државни саветници нису имали непокретан положај, како би се обезнажила одредба Хатишерифа из 1830. године која је то предвиђала и на коју се Русија позивала. Упоредити: С. Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, у: *Политичке и правне расправе, I–III, Сабрана дела Слободана Јовановића,* књига 2, стр. 18. О томе више и: Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја,* стр. 127–128; Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа,* стр. 159–160.

договорила се о карактеру основних уставних одредби.[12] Из историјских извора сазнајемо да је она била мотивисана једном намером – да уставом пошто-пото ограничи власт кнеза, чак и по цену уступака Порти и Русији, а на штету положаја Србије. Милош Обреновић није дозволио да Народна скупштина прогласи устав, како би ускратио легитимност новом уставу, па је он донет у форми хатишерифа – уговора између Турске и Русије, која је до Париског мира била искључиви јемац аутономије Србије. Политички, то је значило да Србија није имала потпуну аутономију, па је и устав могао бити промењен само одобрењем Русије и Турске.[13] Формалноправно, он је октроисани акт па се у нашој теорији њему оспорава и карактер устава.

II. УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ

Хатишериф од 1838. године садржи свега 66 чланова, а по садржини то је органски закон. У правнотехничком смислу, *Турски устав* је попут Сретењског устава особен јер је писан предвуковским архаичним, ијекавским језиком. У његовом преводу задржан је низ арапских речи, односно турцизама па се и смисао уставног текста на појединим местима тешко разуме. За разлику од Сретењског устава, у Уставу од 1838. године није извршена његова унутрашња систематизација одредби на поглавља и одељке. Он нема форму, уобичајену за класичне грађанске уставе у том периоду.[14] Турски устав, за разлику од Сретењског устава, изоставља одредбе о Народној скупштини, прокламује непокретан положај Државног савета и скромнији садржај личних права. У материјалном погледу, у овом уставу, након краће преамбуле и уводних одредби следе прописи којима се регулише положај и овлашћења кнеза и Совјета (чл. 4–27), организација правосуђа (чл. 28–42) и права грађана (чл. 43–57).

По *Турском уставу,* врховна власт је подељена између књаза и Совјета.[15] Милошу Обреновићу је потврђен положај наследног

12) „Турска, суверен Србије, по сугестијама из Петрограда и на потстрек неких народних старешина (Аврам Петронијевић и др.) незадовољних Милошевом управом, дала је Србији Устав 1838. године..." М. Влаисављевић, *Развој уставности у Србији,* Издавачка задруга „Политика и друштво", Београд, 1938, стр. 17–18.

13) Упор.: М. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије,* избор, редакција и поговор Ратко Марковић, ЈП „Службени гласник", Београд, стр. 152.

14) Упореди: Љ. Кандић, „Устав од 1838. године", стр. 64.

15) У називу овог органа треба приметити језичку дистинкцију, он више нема епитет „државног совјета", како је то било по Сретењском уставу.

монарха (члан 1),[16] одређена је његова годишња апанажа (члан 2) и уређен је његов уставни положај. Кнез је врховни командант војске, учествује у вршењу законодавне и извршне власти, извршава законе и има право аболиције и помиловања (члан 3). Најважније овлашћење кнеза је именовање чиновника, посебно попечитеља Совјета и издавање упутства за њихов рад. Милош, ипак, није имао могућност да користи законодавни вето, већ је само потврђивао законе и уредбе.

Књаз Милош је након стављања ван снаге Сретењског устава задржао установу Совјета, по свему судећи како би удовољио опозицији, настојећи да у његовом саставу задржи лојалне чланове и ограничи његове надлежности и улогу. Указом о устројству Савета (1835), Државни совјет није „највиша власт до кнеза", како је то уредио Сретењски устав, већ „највиша непосредствено под књазом стојећа власт". Државном совјету је промењен назив у „Управительни совјет", већ крајем јула 1835. године и подељен је на управно и судско одељење. Касније, установљена је и Војно-полицијска канцеларија. Незадовољни својим новим статусом, совјетници су 1837. године затражили доношење новог устава, спречавање безакоња у земљи и запретили колективног оставком. Рад Совјета је практично парализован почетком 1838.[17]

За разлику од Сретењског устава и прописа који су у међувремену донети, у Турском уставу је Совјету припало важније место и улога у систему организације власти. Улога Совјета је ојачала јер је Совјет преузео део њених овлашћења која су припадала Народној скупштини. По Сретењском уставу, Народна скупштине је била замишљена и као „врста надзорне власти над Државним совјетом".[18] Турски устав ниједним словом не помиње институцију Народне скупштине. Надлежност Совјета је проширена и оснажен је положај совјетника посебним законом усвојеним годину дана након донетог Устава.[19] Совјет је састављен од 17 чланова које је именовао књаз из редова угледних људи и народних старешина (члан 6. Устава). Међутим, први Савет (Совјет Књажевства Сербије, како је гласио његов званични назив) формиран је 1839. године мимо

16) Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја,* стр. 128.

17) Опширније: Р. Љушић, *Кнежевина Србија 1830–1839,* стр. 224–232.

18) Д. Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805–1918", стр. 149–150.

19) „Устроеније Савета књажевства Српског од 1839. године" у: *Зборник закона и уредба и уредбени указа. I,* Београд, 1840, стр. 16–28.

уставних и законских прописа, јер је имао 21 члана.[20] Совјет је доносио законе и уредбе, одлучивао о висини пореза, буџету (члан 10. Устроеније Совјета), организовао централну управу и одређивао плате чиновницима (чл. 11–13. Устроенија Совјета). Извршна власт, према члану 21. Устројениа, припада влади („централно правление“) који је еманација Совјета. Совјет је утврђивао надлежности попечитеља и вршио надзор над њиховим радом, решавао сукобе надлежности, тумачио законе и уредбе.

У оквиру Совјета, Уставом је предвиђено образовање ужег тела („централно правленије“, члан 4. Устава) или владе која су чинила три министра (попечитеља или „врховна директора“):[21] унутрашњих послова, финансија, правосуђа и вера, односно „спорних дјела Земље“.[22] Владу је чинио и четврти министар, који је уједно био и председник владе, а он је уједно и министар иностраних дела.[23] Министарство правосуђа је обухватало и ресоре просвете, науке и вера (члан 21. Устава). Централно правление је било одговорно кнезу по Уставу, чије је налоге спроводило. Законским нормама, право да поставља и замењује попечитеље је пренето на Совјет.[24] Централно правленије није деловало као колективно тело, већ скуп министара, чија је одговорност индивидуална, а у међусобном раду били су независни један од другог.[25] Совјет је имао право контроле рада и прегледа рачуна попечитеља, најмање два пута годишње.

Турским уставом је уређена и Канцеларија (Кнежевска канцеларија), којом руководи попечитељ иностраних дела (попечитељ иностраних дела) чија је надлежност дипломатски послови, односно издавање пасоша и регулисање односа са другим држава (члан 5).[26] Кнежева Канцеларија, настала у време Другог српског устан-

20) Видети чл. 6. и 17. Устава из 1838. године, као и члан 1. Устроеније Савета Књажевства Српског (*Зборник закона и уредба и уредбени указа. I,* Београд, 1840, стр. 38–57) према којима је Совјет имао 17 чланова и једног председника.

21) Упоредити: Члан 6. *Устроениа Совјета Књажевства Српског.*

22) Видети: чл. 4, 20–26. Устава од 1838. године.

23) „Попечитељи ови постављени су под налоге Књаза, који има своју посебну Канцеларију, којом управља Кнежевски представник а који је уједно и попечитељ Иностраних дела“ (члан 2. Устројенија Централнога правленија Књажевства Српског).

24) Чл. 3. и 5–7. *Устроениа Централнога правленија Књажевства Српског.*

25) Чл. 5. и 11. *Устроениа Централнога правленија Књажевства Српског.*

26) Владимир Стојанчевић сматра да је установљавањем једног управног тела са овлашћењима министарства иностраних послова признато „*de iure* ново право аутономној Србији“. Србија је стекла легално право одржавања веза са страним државама, што ће имати огроман значај у процесу њене борбе за стицање независности. Видети: В.

ка, имала је значајну улогу у систему организације власти, и представљала је централни орган власти, јер је књаз Милош преко ње управљао владом. Кнежева канцеларија је у више наврата мењала свој назив, да би Законом од 1839. године детаљније уређена њена организација и надлежности.[27)]

Уставом је предвиђено да се именује и српски представник у Цариграду тзв. Капуђехаја (Капу Ћехаја, члан 18).[28)] Србија је отворила своје прво дипломатско представништво у Букурешту 1836. године, а исте године отворен је први страни конзулат у Београду.[29)] Капу ћехаја је установљен као *sui generis* дипломатски представник у Цариграду, јер је Србија била вазална држава. Капу ћехаја је имао ограничену надлежност и функције али и веома важну улогу у српско-турским односима у наредним деценијама.[30)]

У односу на *Сретењски устав*, Совјету је поверено више овлашћења, тако да кнез није могао вршити законодавну и извршну власт без његове подршке. Сваки закон и уредба су претходно морали бити од стране Совјета одобрени (члан 11). Турским уставом је предвиђен тачан број чланова Совјета, како би се заштитила његова независност од Милоша Обреновића, као и услови за избор чланова. За чланове Совјета нису могли бити изабрани страни држављани, изузев ако не би примили „држављанство“ („качество“). Такође, предвиђен је и старосни цензус од 35 година као и услов да је кандидат за совјетника власник непокретности (чл. 6–7). Од совјетника се очекивало да буду угледни и часни Срби, као и да уживају опште поверење. Ипак, то није био прави представнички орган већ су га чиниле народне старешине, по правилу огорчени противници самовлашћа Милоша Обреновића.

Извор самосталног положаја Совјета је у уставној норми према којој књаз поставља чланове Државног савета али не може их разрешити без подршке Порте и у случају доказане кривице (члан

Стојанчевић, „Историјско значење члана 5. Устава од 1838. године“, у М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века,* стр. 55–58.

27) Видети: „Устроение Књажевске канцеларије“ у: *Зборник закона и уредба и уредбени указа. I,* Београд, 1840, стр. 29–37.

28) Представљање српске аутономије код Порте је у складу са тачком 24. Хатишерифа од 1830. године.

29) Ђ. Лопичић, „Преглед конзуларних односа Србије 1804–1918“, *Бранич, 1–2/2007,* Адвокатска комора Србије, Београд, 2007, стр. 184, 189. Србија је тек након проглашења своје независности, као суверена држава, од 1878. године успоставила праве дипломатске односе са европским државама и САД.

30) Упоредити: М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918, op. cit.*, стр. 105; Ђ. Лопичић, „Преглед конзуларних односа Србије 1804–1918“, стр. 189.

17). У пракси, Милош Обреновић је безуспешно настојао да утиче на састав Совјета, што је успевало након суспензије Сретењског устава, али не и након доношења Турског устава. Једанпут изабрани, они су вршили своју функцију докле год су били доброг здравља. Непокретност Совјета је означила тријумф Милошевих противника. Са друге стране, Порти је овом уставном нормом омогућено да интервенише у односе између турскофилски настројеног Државног савета и неподобног кнеза, чиме је била значајно угрожена унутрашња аутономија Србије.[31)]

Совјет је имао и друга јемства своје самосталности, тако је одлучивао о висини новчаних надокнада својих чланова (члан 12). Право законодавне иницијативе је припало искључиво Совјету, а кнез је заједно са Председником и секретаром Совјета потписивао законе (члан 13). Одговорност совјетника је била политичко-правне природе. Они су могли бити смењени „због каквог преступлења, или због нарушенија закона и уредба земаљски“ (члан 17), док се по законским нормама уставна квалификација мења па они одговарају „због какове велике кривице, или због нарушенија закона и уредба земаљски“.[32)] Законодавац, односно Совјет, је очигледно настојао да совјетници одговарају искључиво у случају почињених тежих кривичних дела.

Судска власт је припала судовима. Судови су били организовани према месној надлежности. и то као: сеоски или „примирителни судови“, окружни судови и Апелациони суд. Сеоски суд није професионални суд, већ је то суд сеоских старешина (председник и два члана). Он је судио за преступе чији предмети не прелазе износ од 100 гроша, односно казну од три дана затвора и десет удараца штапом. Особеност овог суда је да је поступак вођен усмено, без изрицања пресуде у писменом облику. Окружни судови су основни судови, који суде у првом степену као: кривични, парнични и трговачки судова. Састављени су од тројице судија и једног председника. Окружни судови су били организовани у 17 округа. У последњом степену судио је Апелациони суд, као касациони суд са седиштем у „главном месту правитељства“. Уставом је начињен корак напред ка изградњи модерног правосуђа. Прокламовани су и елементи самосталности и независности судске власти, као и професионализације судске функције (чл. 41–42, 55–56). Тако судије

31) Р. Љушић, „О уставу од 1838. године”, *op. cit.,* стр. 30.

32) Члан 5. *Устроениа Совјета Књажевства Српског.*

нису могли бити разрешене ако не би била утврђена њихова одговорност (члан 42), а чиновницима је забрањено да утичу на рад судова.

Устав је утврдио „дискретнији“ корпус људских права и слобода, што је разумљиво имајући у виду карактер његовог настанка. Он је прокламовао начело индивидуалне кривичне одговорности (члан 29), али са изузетком чиновника и свештеника остали грађани нису били изузети од могућности изрицања телесних казни (члан 43). Без одлуке окружног суда, нико није могао бити задржан у затвору дуже од 24 сата (члан 65). Признато је право на жалбу против одлуке нижег суда.

Прокламовано је право слободе вероисповести (члан 57), слободне трговине, које се изузетно може ограничити одлуком кнеза и Совјета (члан 45), право слободног располагања имовином (46–47). Укинута је казна конфискације имовине (члан 28) и кулук (члан 49). Укидањем кулука као и спахилука, тимара и зијамета (члан 59) је онемогућено успостављање феудалних односа. Ова одредба имаће далекосежан значај у развоју српског друштва, јер сељаштво је постало слободно што ће подстаћи и развој предузетника, односно грађанске класе. Чиновници имају право на зараду и пензију, као и на напредовање у служби (чл. 52–54).

Територијалне јединице, по Турском уставу, су: окрузи којих има 17, срезови и села, односно општине (члан 61). Села су имала известан степен аутономије, али је она умногоме била поништена чињеницом да је кнез постављао сеоске старешине. У окрузима и срезовима постављали су се начелници, сходно принципу административног централизма, који су се старали о извршењу судских одлука и одлука „централног правлениа“ (члан 62).[33)]

Милош се није мирио са непокретношћу чланова Државног савета, па је настојао да иницира промену устава. По речима Миливоја Поповића, Устав од 1838. године „био је уствари лични пораз Кнеза Милоша, а победа његових противника,“ а „Државни са-

33) Уставобранитељи су, након преузимања власти од кнеза одустали од начела децентрализације и донели два закона у области локалне управе 1839. године: *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима сресих начелника* и *Закон о устројству општина.* Први закон се одржао у важењу до 1905. године, са изузетком периода у коме је био на снази Устав од 1888, а други је укинут 1866. године. Опширније: М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914),* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 49–52.

вет постао је стварно прави носилац целокупне државне власти.“[34] Милошу је преостало да се држи устава и закона, што му није било по вољи. Покушај да уз помоћ државног удара суспендује Устав и уклони Државни савет је пропао. Његови противници који су устали у одбрану устава назвали су се браниоцима устава („уставобранитељи“), а Милош Обреновић је био принуђен да абдицира.

III. ЗАКЉУЧАК

О Турском уставу у теорији су присутне противречне оцене, па тако Светозар Марковић тврди да је Хатишериф од 1838. године „био смртни ударац за развитак унутарње слободе“.[35] На критике Турског устава наилазимо и код других повесничара и теоретичара уставног права; но, по њиховом мишљењу, то не треба да замагли и његове добре стране. Тако Миодраг Јовичић, попут Слободана Јовановића,[36] истиче да је врлина овог устава потврда посебног вазалног положаја Србије у оквиру Турске империје и наставак изградње аутономног правног поретка,[37] док Радош Љушић напомиње да је Турски устав одиграо значајну улогу у процесу демократизације политичког живота у Србији.[38] Он је „сломио“ апсолутистички режим кнеза Милоша.[39] Једно од поузданих тумачења пружа Михаило Поповић, који наводи да Турски устав „због своје нејасности и по извесним својим одредбама био је извор сукоба, у којима су се поред интереса појединих људи или група у земљи, јављали интереси великих сила“[40]

Устав од 1838. године није дело српског народа већ резултат нагодбе Русије, Порте и Милошевих противника. Турска је даровала устав у облику царске наредбе (хата), и на тај начин заштитила своје сизеренство. Овим уставом, она је ставила ван снаге одредбе претходних хатишерифа и Србију лишила права на слободно прописивање унутрашње управе.[41] Са друге стране, Устав је „чврст“

34) М. Поповић, *Борбе за парламентарни режим у Србији,* НИП Политика, Београд, 1991, стр. 22–3.

35) С. Марковић, *Србија на истоку,* БИГЗ, Београд, 1973, стр. 106.

36) С. Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, у: *Политичке и правне расправе, I–III, Сабрана дела Слободана Јовановића,* књига 2, стр. 19–20.

37) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918, op. cit.,* стр. 295.

38) Р. Љушић, „О уставу од 1838. године“, *op. cit.,* стр. 31.

39) Р. Љушић, *Кнежевина Србија 1830–1838,* стр. 216.

40) М. Поповић, *Борбе за парламентарни режим у Србији, op. cit.,* стр. 27.

41) Упоредити: Р. Марковић, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, стр. 51.

јер је резултат уговорних односа Русије и Порте, која је у томе налазила још једно јемство заштите од свог вазала. Русија је настојала да преко непокретног олигархијског тела (сенат или савет изабраних старешина) контролише унутрашњу политичку ситуацију у Србији, а Милошеви опоненти су добили кнеза чија је власт ограничена уговором. Један од недостатака овог устава је и то што је Порта арбитар у тумачењу уставних норми, па у случају сукоба између кнеза и саветника она је имала право да се „умеша у унутрашње послове српске и да своје неке обавезе не изврши".[42)]

Околности под којима је Устав усвојен определили су и карактер уставних одредби. По квалитету нормативног текста, он заостаје за Сретењским уставом и либералним уставима XIX века јер има скромну лепезу личних слобода и права и не познаје институцију Народне скупштине. Уставним нормама су разрађена слободе и права предвиђена у Хатишерифима.

Једно од уобичајених аргумената критике Турског устава је то да он не садржи одредбу о Народној скупштини. Народна скупштина није била по вољи Савета, јер би одузимала део надлежности који су припадали совјетницима а постојала је и бојазан да би Милош Обреновић управљајући Скупштином могао поново наметнути самодржавље. Порта није желела Народну скупштину јер је једноставније утицати на десетак чланова совјета, него на стотину посланика.[43)] Русија није мењала став према народном представништву, који је посматрала као непримерен културном развоју Србије и у несагласју са доктрином легитимизма престола руских царева. Она је сматрала да би ширење једне такве идеје код балканских народа угрозило и основне темеље руске царевине.[44)] Иако није предвиђен као уставни орган, у периоду важења Турског устава задржан је обичај сазивања Народних скупштина. Тако је на Фебруарској скупштини од 1839. године прихваћен Устав из 1838. године, а Народна скупштина одржана на позив уставобранитеља у јуну исте године је приморала кнеза Милоша да поднесе оставку.

Значај овог устава извире из чињенице да је потврдио аутономни статус Србије али и предвидео установе које нису уређене

42) М. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије,* избор, редакција и поговор Ратко Марковић, стр. 154.

43) Ј. М. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији,* 96–97; А. Драгнић, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку,* стр. 30; Љ. Кркљуш, *Правна историја српског народа,* стр. 161.

44) О томе: М. Гавриловић, *Милош Обреновић, књига трећа (1827–1835),* стр. 202.

хатишерифима, што ће имати далекосежне последице на пољу дипломатске борбе за њену независност. Србији је дозвољено да одржава односе са другим државама, што ће она вешто користити за своје потребе. Устав је хаотичан и неуређен поредак власти превео у правне прописе. Институције Турског устава су темељ изградње управног апарата и правног система у наредним деценијама. Под овим уставом, настала је нова фаза у развоју српске уставности – раздобље уставобранитеља. Развијају се модерне либералне идеје о ограниченој парламентарној влади, подели власти, поштовању уставности и законитости, заштити људских права и слобода, развоју државне управе и независног судства.

Miodrag Radojevic

THE CONSTITUTION OF THE PRINCIPALITY OF SERBIA IN 1838 TURKISH CONSTITUTION –

Summary

In the paper author analyzed the way that the Constitution in 1838 was proclaimed, as well as its character and consequences. Judging by the amount of its text, it was a shortest Serbian constitution, with longest formal duration in Serbian constitutional history. It was written in Istanbul in Arabian language and it determined basic elements of autonomous status of vassal principality. By the Constitution in 1838 the vassal rights were confirmed, but also the right of Porta to intervene into internal system of Serbia. Its most significant consequence was limitation of absolutism of Duke Milos Obrenovic, which had long-range political changes as its consequence. The Turkish Constitution transformed a roughly established government order into legal norms. Institutions of the Turkish Constitution became the basis for establishment of a modern government apparatus and legal system. Under this Constitution there came a new phase in development of Serbian constitutionality – the age of constitutionalist.

Key Words: Constitution, Hatisherif, State Assembly, National Parliament, legitimacy, organization of government, legislative power, executive power, power sharing, jurisdiction, rights and freedoms, parliamentarian government, constitutionality and legality

ЛИТЕРАТУРА

А) Основни извори

- Владисављевић Милан, *Развој уставности у Србији,* Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1938.
- Драгнић Алекс, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку,* Дечје новине, Горњи Милановац, 1989.
- Денковић Драгаш, „Настанак и развој Државног савета 1805–1918“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века,* Српска академија наука и уметности, Београд, 1990, стр. 147–158.
- Јовановић Слободан, „Наше уставно питање у XIX веку“, у: *Политичке и правне расправе, I–III, Сабрана дела Слободана Јовановића,* Београдско издавачки-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- Јовичић Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804–1918,* „Филип Вишњић“, Београд, 1999.
- Јевтић Драгош, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја, четврто издање,* Правни факултет у Београду, 2009.
- Кандић Љубица, „Устав од 1838. године“, у: М. Јовичић (ур.), *Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903,* САНУ, Београд, 1988, стр. 61–68.
- Крклуш Љубомирка, *Правна историја српског народа,* Правни факултет у Београду, Београд, 2007.
- Лопичић Ђорђе, „Преглед конзуларних односа Србије 1804–1918“, *Бранич, 1–2/2007,* Адвокатска комора Србије, Београд, 2007.
- Љушић Радош, *Кнежевина Србија 1830–1839,* Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004.
- Љушић Радош, „О уставу од 1838. године“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века,* Српска академија наука и уметности, Београд, 1990, стр. 27–32.
- Марковић Ратко, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века,* Српска академија наука и уметности, Београд, 1990, стр. 49–54.
- Марковић Светозар, *Србија на истоку,* БИГЗ, Београд, 1973.
- Миловановић Милован, *Државно право и друге уставноправне студије,* избор, редакција и поговор Ратко Марковић, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2004.
- Поповић Миливоје, *Борбе за парламентарни режим у Србији,* НИП Политика, Београд, 1991.
- Поповић Б Никола, *Србија и царска Русија, друго издање,* ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007.

- Продановић М. Јаша, *Уставни развитак и уставне борбе,* Геца Кон, Београд, 1936.
- Стојанчевић Владимир, „Историјско значење члана 5. Устава од 1838. године“, у М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века,* стр. 55–59.
- Ћоровић Владимир, *Историја Срба,* Октоих – Нова књига – Лео Комерц, Нови Сад, 2005.

Б) Прописи

- „Устроеније Савета књажевства Српског од 1839. године“ у: *Зборник закона и уредба и уредбени указа. I,* Београд, 1840.
- *Устроениа Централнога правленија Књажевства Српског* у: *Зборник закона и уредба и уредбени указа. I,* Београд, 1840.

Овај рад је примљен 23. марта 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

УДК:
78:398(497.11)

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 427-444.

Јелена Миљковић-Матић[*]
Институт за политичке студије, Београд

ДЕФИНИСАЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА У ДЕЛУ МИОДРАГА А. ВАСИЉЕВИЋА[**]

Сажетак

Етномузикологија у Србији се, од свог симболичког почетка с Вуком Караџићем, оријентише сходно идеји о духу народа који се кроз музику изражава. Трагање за карактеристичним фолклорним музичким лествицама је обављало два повезана посла истовремено: сведочило о духу народа израженом у музици и опредељивало нове балканске нације као блиске Европи, а не Турцима. Миодраг Васиљевић је, ослободивши се потребе да доказује европску природу српске/југословенске нације, истражио обилан музички материјал и једини заиста дефинисао национални идентитет кроз дефинисање специфичних лествица нашег музичког фолклора и законитости њиховог уобличавања у музику. Ово поготово има значаја данас, када су појмови народа и нације угрожени од саме науке о народу, којој су донедавно представљали радни амбијент.

Кључне речи: Миодраг Васиљевић; Српска етномузикологија; Фолклорне музичке лествице; Национални идентитет

* Истраживач сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Миодраг А. Васиљевић (1903-1963) слови за првог српског етномузиколога.[1)] То не значи да се пре њега нико није дотицао фолклорне музике. Прво документовано интересовање за музички фолклор у нововековној Србији показао је Вук Караџић, када је *Народну Србску Пјеснарицу* обогатио нотним записом шест народних песама и објавио је у Бечу 1815. године. Ово се, додуше, има захвалити случају а не значају који је Караџић придавао музици. Он из неког разлога није могао да опреми књигу онако како је најавио, тј. да је илуструје ликовним прилогом („на мједи љепо изрезан образ“).[2)] „Но ништа зато,“ правдао се Вук Караџић претплатницима којима је обећао уметничку гравиру, „ја сам на мјесто тога изрезао гласове от неколико пјесана“.[3)] Стручни део посла око ове музичке илустрације урадио је пољски композитор Франц Мирецки, који је начинио нотни запис песама (вероватно према певању самог Караџића[4)]) и осмислио за њих клавирску пратњу. Ово се истиче као симболички почетак српске етномузикологије, као први запис народних песама, прва пажња поклоњена фолклорној музици, отада растућа и континуирана до данас. Интересовање за музику села је, међутим, у једном тренутку почело да заслужује атрибут научног, за шта се сматра средина 20. века, када је Миодраг Васиљевић објавио своје обимне зборнике прибележених мелодија и у њима теоријске студије које се односе на фолклорни музички систем. Прва од тих студија носи наслов „Тоналне основе нашег музичког фолклора“,[5)] а друга „Трохејски метрички облици у музичком фолклору народа Југославије“.[6)] У њима Миодраг Васиљевић осветљава системске основе фолклорне музике са становишта стандардне поделе музичких аспеката на мелодију и ритам. Убрзо

1) Младен Марковић, „Како је настао први српски етномузиколог (прилог проучавању ... српске етномузикологије)“, *Миодраг А. Васиљевић – живот и дело, Зборник радова са округлог стола одржаног октобра 2003. године*, уредили проф. др Ненад Љубинковић и проф. др Зорислава М. Васиљевић, Институт за књижевност и уметност и Удружење грађана „Миодраг А. Васиљевић“, Београд 2006; Ненад Љубинковић, „Миодраг А. Васиљевић – утемељивач српске етномузикологије“, у истом Зборнику

2) *Сабрана дела Вука Караџића*, Књига прва, приредио Владан Недић, Просвета, Београд 1965, стр. 361

3) Исто, стр. 140.

4) Ђорђе Живановић, „Вук и пољски музичар Франћишек Мирецки“, *Српски књижевни гласник*, књ. LIV, св. 3, Београд 1938.

5) Студија „Тоналне основе нашег музичког фолклора“, у књизи: Миодраг Васиљевић, *Југословенски музички фолклор I, Народне мелодије које се певају на Космету*, Просвета, Београд 1950.

6) Студија „Трохејски метрички облици у музичком фолклору народа Југославије“, у књизи: Миодраг Васиљевић, *Југословенски музички фолклор II, Народне мелодије које се певају у Македонији*, Просвета, Београд 1953.

затим, објављује зборник мелодија из Санџака, уз који му рецензенти нису допустили да приложи студију, а потом издаје и песме из лесковачке области, пропраћене текстом који смешта песме у њихов културни амбијент, односно покушава да уведе музику у поље традиционалног етнолошког интересовања. Захваљујући, дакле, систематском прикупљању и проучавању музичког фолклора, као и чињеницама да је основао Катедру за музички фолклор на Музичкој академији, те да је последњих двадесетак година свог живота провео бавећи се искључиво проучавањем фолклора, Васиљевић се сматра првим етномузикологом у Србији.

Пре него што је Миодраг Васиљевић засновао своју истраживачку делатност композитори су, са својих стваралачких потреба, у највећој мери показивали интересовање за музички фолклор Србије или Јужних Словена уопште, ређе Балкана - у зависности од њихове веће или мање блискости с различитим актуелним идеологијама: српске односно југословенске нације, словенске расе или осећања регионалне повезаности настале у заједничком искуству противљења Турцима. „У потрази за етничким и културним идентитетом истраживања су била под јаким утицајем националних покрета, панславистичких идеја и жеље за самоодређењем, а све с циљем стварања нових националних уметности на основи народних уметности и музике“, сумира етномузиколог Оскар Елшек период националног романтизма у уметности и композиторске опчињености народном музиком.[7)] Први су патриотски подухвати српских композитора били релативно прости, углавном сведени на потписивање немаштовите хармонске пратње под народну мелодију. На пример, делатност првог одушевљеног музичког родољуба, Корнелија Станковића, оцењена је касније као не много вредна, изузев у апологетском смислу: „његова целокупна концепција о музици и њеној техничкој и психолошкој вредности била (је) конвенционална, бечко-пештанска, једне епохе изобличенога, сладуњавог, салонског романтизма. Али као иницијатор он игра улогу коју је немогуће превидети“.[8)] Тако је већ и потписивање једноставних хармонија под фолклорну мелодију представљало демонстрацију националног идентитета, вид сарадње најнижег и највишег дру-

7) Oskar Elschek, „Ideas, Principles, Motivations and Results in Eastern European Folk-Music research“, in: *Comparative Musicology and Anthropology of Music : Essays on the History of Ethnomusicology*, Edited by Bruno Nettl and Philip V. Bohlman, The University of Chicago Press, 1991, p. 91.

8) Др. Милоје Милојевић, „Уметничка обрада наших народних мелодија помоћу модерних техничких сретстава“, у наведеној књизи, стр. 20.

штвеног слоја, сељака и уметника, где школовани препознаје елементарну лепоту пучке творевине а затим јој и доприноси обогаћујући је средствима европске високе културе. Временом, наравно, са усложњавањем политичког и културног живота емнациповане нације, постајала су озбиљнија и очекивања у погледу уметничког и техничког нивоа које би требало да постигну дела националних композитора. Најтврђи став као поборник националног стила у музичкој уметности заузимао је Милоје Милојевић (1884-1946), композитор, диригент, пијаниста, педагог, критичар, есејиста. Милојевић је захтевао да музички фолклор буде искоришћен као материјал или, пак, подстицај и надахнуће за стварање уметничких дела која би сведочила о националној аутентичности и био је веома нерасположен према ствараоцима који су се у свом раду управљали другачијим афинитетима. Ипак, упркос оваквом свом ставу Милојевић није прецизирао карактеристике фолклора које би, употребљене у ауторском стваралаштву, опредељивале уметнички израз као националан. Изостао је из његових проповедања ослонац на некакву анализу музичког фолклора која би конкретно истакла специфичне одлике и експликовала карактеристике пучке музике. При оцењивању националности музичког дела Милојевић се у потпуности оријентисао сходно интуитивном утиску, иако је веома строго истицао свој начелан став који се тиче очекивања од композитора.[9)]

Управо је у класи Милоја Милојевића стасавао Миодраг Васиљевић као професионални музичар, обучавајући се на одсеку за композицију и на наставничко-теоријском одсеку у музичкој школи „Мокрањац“, од 1926. године.[10)] Такође је Васиљевић имао прилике тамо да учи од Косте Манојловића и Јосипа Славенског, као и од других истакнутих музичких стваралаца у Србији тог времена: Миховила Логара, Марије Михајловић, Јована Бандура, Јелке Стаматовић. Основано је претпоставити да су ови контакти, а поготово интензиван контакт са Милојевићем као професором главног предмета „кога Васиљевић просто затрпава домаћим радовима“,[11)] утицали на потоњу Васиљевићеву делатност. Замислимо колико је и каквих коментара, упутстава и поука могао дати Милојевић свом

9) Александар Васић, „Проблем националног стила у написима Милоја Милојевића“, *Музикологија*, бр. 7, Београд 2007.

10) Зорислава М. Васиљевић, „Живот и рад Миодрага А. Васиљевића“, *Народно стваралаштво – Фолклор*, Год. XII, св. 47-48, Септембар-Децембар 1973, „In memoriam Миодрагу Васиљевићу“, стр. 8.

11) На нав. месту.

ентузијастичном ученику током четири године Васиљевићеве композиторске обуке, те какав је тек утисак у живом контакту морало остављати ватрено залагање Милојевићево за националну доминанту у ауторском музичком стваралаштву, кад је тако бескомпромисно инсистирао на њему и у писаним текстовима, који би, по правилу, требало да су одмеренији.

Миодраг Васиљевић је имао много интересовања и много послова, све везано за музику, а међу њима је и мелографија имала своје место. Док је 1930-их година живео у Скопљу, поред ангажмана на месту наставника у гимназији и музичкој школи, хоровође, виолисте, налазио је времена и за истраживање фолклора кроз мелографски и композиторски рад и бројне и дуге разговоре о музици које је водио са најразличитијим саговорницима.[12)] Одмах после рата, када је већ био стациониран у Београду, отишао је у радни обилазак Косова и Метохије, да побележи српске народне песме док још има од кога[13)] и од тада је у потпуности посвећен фолклористици,[14)] све до своје смрти 1963. године. Фолклориста Ненад Љубинковић истиче занимљиву коинциденцију која се тиче већине области у којима је Васиљевић бележио песме, представљених његовим зборницима са Космета, из Македоније, Санџака, Црне Горе, Војводине: „благодарећи шестом чулу које је поседовао у значајној мери, Васиљевић је систематски испитивао и обрађивао области које су се током времена издвојиле из државне заједнице“, односно још увек нису али постоји наговештај у том правцу. „Свесно је отурао, остављао за неко позније (и можда лепше) време обраду етномузиколошке грађе из Централне и Западне Србије“.[15)] Зборник мелодија из уже Србије објављен је тек недавно, заслугом Васиљевићеве ћерке др Зориславе Васиљевић и то је заиста представљало заокружење његове обласно конципиране мелографске

12) Живко Фирфов, „Поводом десетогодишњице смрти професора Миодрага Васиљевића“, у наведеном двоброју часописа *Народно стваралаштво – Фолклор*, стр. 21-23.

13) Проф. др Зорислава М. Васиљевић, „Реч приређивача : Хронологија догађања на Косову и Метохији до 1967. године“, у: Миодраг А. Васиљевић, *Народне мелодије с косова и Метохије*, Приредила Зорислава М. Васиљевић, Београдска књига, Београд и Нота, Књажевац, 2003, стр. 429.

14) Зорислава М. Васиљевић, „Живот и рад Миодрага А. Васиљевића“, на нав. месту, стр. 15.

15) Проф. др Ненад Љубинковић, „Поговор : Поводом књиге Миодрага А. Васиљевића *Народне мелодије с Косова и Метохије*“, у: Миодраг А. Васиљевић, *Народне мелодије с Косова и Метохије*, Приредила Зорислава М. Васиљевић, „Београдска књига“, Београд и „Нота“, Књажевац, 2003, стр. 405.

делатности.[16] Ова занимљива Љубинковићева примедба указује, у ствари, на фокусираност Миодрага Васиљевића на територије које су се у време националног уобличавања сматрале српским, све до комунистичке поделе Југословена на народе и народности са њиховим у сваком смислу јасно одређеним границама. Овај налаз који сведочи о Васиљевићевој оријентацији према српском идентитету пркоси интенцији показаној насловом који су понеле прве две Васиљевићеве збирке, *Југословенски музички фолклор*. Очигледно је да се он помно интересовао само за српску фолклорну музику, па југословенско опредељење у наслову може да буде својеврсна мимикрија у времену када није било згодно истицати српски патриотизам; мада, постоји могућност да је, као код многих научника стасалих у првој Југославији, то екстензивно српство било помешано са југословенством, евентуално балканством, у непрецизан и ирационално заснован став о етничком јединству јужнословенског живља које се доказује сличностима у култури.

За разлику од пратећег текста у зборнику песама из лесковачке области, захваљујући коме се Васиљевић несумњиво сматра научником,[17] прве две његове студије нису никада привукле озбиљну пажњу - мада су у највећој мери теоријске природе, замишљене као фундаменталне и изузетно хеуристичне. У „Тоналним основама нашег музичког фолклора“ Миодраг Васиљевић се бави апстраховањем фрагмената тоналног система латентно присутног у српској фолклорној музици и теоријском реконструкцијом његове целовитости. Ова студија се, према таквом свом садржају, уклапа у низ радова различитих аутора који су пре Васиљевића покушавали да открију тонски низ и његове конструкционе законитости карактеристичне за фолклорну музику Јужних Словена, што није дало нарочито занимљиве резултате. Фински етномузиколог Ристо Пека Пенанен, у осврту на етномузикологију у балканским земљама, квалификовао је ову истраживачку делатност као симболичку у свом историјском контексту: привидно музиколошку активност којој у основи не стоје научни разлози. Он је сагледао потрагу за лествицама у балканским проучавањима музичког фолклора као лајтмотив еманциповања нових нација на Балкану од њихове припадности отоманском свету, које је спроводила њихова интелиген-

16) Миодраг А. Васиљевић, *Записи народних песама : Србија*, Приредила Зорислава М. Васиљевић, „Нота“, Књажевац, 2008.

17) Младен Марковић, нав. дело, стр. 9-10.

ција, школована на Западу.[18] У том смислу он истиче научну безначајност добијених резултата, с обзиром на то да је стварни смисао потраге за лествицама подупирање политичких и идеолошких ставова: „Могла би се оправдано преиспитати релевантност већине балканских теорија о лествицама кад је у питању сама музика чијој анализи оне теже. Као што су митови у релацији са другим митовима, тако су и теорије о лествицама пре у релацијама са претходним теоријама него са музиком коју покушавају да осветле".[19] Јер, сви су истраживачи тражили решење проблема лествичне основе балканског музичког фолклора у оквиру античког грчког модалног или модерног западноевропског тоналног система, не би ли тако аргументовано дистанцирали културу донедавне раје од вишевековног турског утицаја и потврдили националну самобитност.

Своју теорију Васиљевић је засновао строго емпиријски, проучавајући хиљаде записа песама (ређе инструменталне музике) које је доносио с терена, уз разноврсне пратеће информације. У једној је реченици сумирао своје научно сазревање и настанак теорије о српском музичком фолклору: „Кад се у мени средила стихија тог силног материјала, необична мелодика и бујна метрика, постао сам теоретичар; упоређивање материјала и изучавање народног живота и обичаја увело ме је у науку, у етномузикологију".[20] Васиљевић је био добро упознат са дотадашњим истраживањима музичког фолклора. Трагање у туђој култури за коренима музичког идиома Јужних Словена није му се, очигледно, чинило као добар истраживачки смер - чак и ако је то блиска Грчка, као тзв. „колевка европске цивилизације", изражена у својим античким музичким лествицама.[21] Васиљевићев сарадник из Радио Београда, Љубомир Коцић, сматра најважнијим његовим ставом мисао коју памти да је Васиљевић изрекао у више наврата: „Ми нашу народну музи-

18) Risto Pekka Pennanen, „Lost In Scales: Balkan Folk Music Research And The Ottoman Legacy", *Музикологија*, бр. 8, Београд 2008, стр. 127.

19) Risto Pekka Pennanen, нав. дело, Резиме (са енглеског превела Катарина Томашевић), стр. 147.

20) Из аутобиографије Миодрага Васиљевића која се налази у Архиву ФМУ у Београду; наведено према: Зорислава М. Васиљевић, „Живот и рад Миодрага А. Васиљевића", *Народно стваралаштво – Фолклор*, 47-48, Београд 1978, стр. 17-18.

21) „The Occidentalist myth of classical Greece as the cradle of Western civilization was so powerful that from the 1860s onwards even Czech and Slovak musicologists tried to analyse their own folk music through the tone groups of Greek theories", *Risto Pekka Pennanen*, нав. дело, стр. 134.

ку можемо да објаснимо само нашом музиком, а не туђом".[22] Његова музиколошка теорија о фолклору је изведена из сусрета са „етнофонијом",[23] наизглед без споменутог идеолошког оптерећења - порицањем турског утицаја и наметањем доказа за европски идентитет Јужних Словена. Напротив, Васиљевић се не устеже да призна блискост с Турцима: „Данас се у нашем музичком фолклору највише опажају турски утицаји", док се „западноевропски утицаји јављају (...) код Срба после стварања нове државе почетком XIX века, а код Хрвата и нарочито код Словенаца они су, међутим, давнашњи".[24] Могао је кренути путем утврђивања тих утицаја који су творили „европску Турску",[25] представу о Балкану као о прелазној области између два света, источног и западног, али се Васиљевић одвратио од тог правца истраживања и потражио другачије решење, сматрајући да „Балкан има посебну психологију у својој култури, осећањима и животним манифестацијама. Услед свог непрекидног страдања он је био принуђен да ствара стални отпор према свему, па и према страним утицајима".[26]

Васиљевић је на овај начин покушао да избегне замке политичког идеологизовања у свом научном приступу и да, као што је наглашавао, нашу музику објашњава нашом музиком, а не туђом. У ствари, управо како је истакао Пенанен, он попут својих претходника, истраживача балканског музичког фолклора, није одолео изазову да тестира музичке записе на присуство грчких и дур-мол лествица: „Приликом класификације мелодија моје збирке дошао сам до закључка да је известан број примера двосмислен по својим тонским функцијама, тј. да може припадати и античком, а исто тако и модерном систему лествица. Када сам приступио хармонизовању таквих примера, закључио сам да ови не припадају ни једној ни

22) „Део дискусије са научног скупа 'Делатност Миодрага А. Васиљевића' одржаног 21. Децембра 1985. године у просторијама 'Легата Славенског' у организацији ФМУ, УФ СРС и СОКОЈ-а", *Миодраг А. Васиљевић – живот и дело*, стр. 166.

23) Миодраг Васиљевић се показао као надарен творац нових речи; овај је израз употребио у студији „Трохејски метрички облици у музичком фолклору народа Југославије", стр. XXVII

24) „Тоналне основе нашег музичког фолклора", у: М. А. Васиљевић, *Југословенски музички фолклор I*, стр. 341; такође, о турском утицају опширније пише на стр. 384-386, у студији „Структура тонских низова у нашој народној музици", чије објављивање није било дозвољено уз збирку мелодија из Санџака, него је први пут штампана тек недавно, у поновљеном зборнику песама са Косова и из Метохије: Миодраг А. Васиљевић, *Народне мелодије с Косова и Метохије*, Приредила Зорислава М. Васиљевић, Београдска књига, Београд и Нота, Књажевац, 2003.

25) Према наслову путописа о Балкану: Ami Boue, *La Turquie d'Europe,* Paris 1840.

26) Миодраг Васиљевић, „Тоналне основе нашег музичког фолклора", стр. 364.

другој тоналној основи, већ некој трећој", објашњава Васиљевић како је започело његово откриће.[27)] Приметићемо да он овде, ипак, не спомиње никакве турске утицаје, иако је нагласио, као што смо горе навели, њихово уочљиво присуство, и да разматра материјал само у контексту европских лествица. У том тренутку недоумице, међутим, Васиљевић се није ослонио на своје домишљање, као музиколога, композитора, музичког педагога, патриоте, познаваоца народа и његове музике, него се за хармонско тумачење фолклорне музике обратио њеном аутору, извођачу и конзументу - сеоском становништву. Консултовао се петнаест година са свирачима око хармонских решења која они користе и из којих би требало да може да се апстрахује теоријски систем српског музичког фолклора: „Одлазио сам у најзабаченија села, слушао их како свирају и прате своје народне песме, опажао и бележио њихове акорде. Често сам њихове инструменте узимао у своје руке и постављао питања на која сам добијао одговоре. Занимљиво је да дорска каденца никада није одговарала њиховој на изглед дорској мелодији (...) Њихов хармонски инстинкт је увек захтевао извесне акорде с друкчијим конструкционим смером".[28)]

Споменута „најзабаченија села", сходно класичном етнолошком веровању, јесу места на којима време стоји кад су у питању културне промене, па је у њима, тако, могуће затећи појаве које се нису мењале најмање вековима, понекад чак и од праисторије.[29)] То веровање је, на пример, знаменитом холандском етномузикологу Јапу Кунсту (Jaap Kunst) омогућило да постави тезу о могућности реконструисања некакве неолитске културе, која се ширила из источног Медитерана све до јужне Кине, а на основи њених трагова који се могу препознати у музичким истоветностима присутним још увек у планинама Балкана и на малим индонежанским острвима. Кунст је тезу изнео под насловом „О културним везама између фолклорних мотива Балкана и Индонезије",[30)] претпостављајући да се за више од 2500 година ништа није променило у музицирању

27) Исто, стр. 350.

28) На истом месту.

29) На пример, наслов „Неолитски мотиви и безвремени карактер сељачке умјетности" (Мирко Кус-Николајев, у: *Етнологија*, Год. I, Св. 4, октобар-децембар 1940, стр. 193-203.) наглашено илуструје ово уверење које је дуго доминирало у етнологији.

30) Овај рад је Јап Кунст представио на Другом конгресу Међународног Савета за Музички Фолклор (*International Folk Music Council*), одржаном у Опатији 1953. године: *Cultural relations between the Balkans and Indonesia*, Amsterdam, Royal Tropical Institute, 1954.

ни на једном од та два краја света, што се има захвалити чињеници да се ради о „најзабаченијим селима“. Овај је рад, иначе, Миодраг Васиљевић сматрао значајним за решавање питања порекла двогласног певања балканског планинског становништва,[31] не видећи неразумну поставку његову до које је дошло услед фасцинације егзотиком старине, којом је и сам Васиљевић заражен: „Дијафонија се надуже задржала благодареħи томе што је сажета у мале, звучно језгровите и продорне целине. Оне нису одјекивале само с пропланка на пропланак или с крша на крш, него и из века у век, из културе у културу од каменог доба до периода радара и телевизије“.[32] На таквим местима, дакле, за која се веровало да чувају културне особине непојмљиве древности, прикупио је Васиљевић сведочанства о постојању музичких конструкцијских законитости које су за дотадашњу музичку теорију фолклора биле сасвим непознате.

Поступак обраде коме је Васиљевић подвргао прикупљене информације је сложен и изгледа помало дубиозно у методолошком смислу, мада треба узети у обзир и да је непрецизно описан, у свега две реченице. „Када сам установио систем народних хармонизација,“ објашњава Васиљевић, „покушао сам да испитујем њихово порекло и да доводим у везу еволуцију фолклорних хармонија с данашњом применом, а затим и да потражим заједничке основе између хармонија које су поставили наши први композитори и акорада које у својој пратњи примењује народ. На тај сам начин извесне заједничке компоненте сагласио својим теориским начелима и поступно дошао до закључка“.[33] Није лако објаснити због чега би Васиљевићу било потребно да узме у обзир хармонска решења савремених композитора и да доводи у везу „еволуцију фолклорних хармонија с данашњом применом“. Овај поступак је, међутим, оправдан у контексту вере у постојање етничког духа који делује као творачка сила у сваком припаднику нације и повезује их у узајамном разумевању: сељака, композитора, музиколога, љубитеља музике; уосталом, „култура иде за тим да музичка уметност по свом тонском језику буде што разумљивија и ближа музичким

31) Миодраг А. Васиљевић, „Структура тонских низова у нашој народној музици“, *Народне мелодије с Косова и Метохије*, Приредила Зорислава М. Васиљевић, „Београдска књига“, Београд и „Нота“, Књажевац, 2003, стр. 339.

32) Исто, стр. 383; такође: „обичаји уз певање дају податке који се више векова не могу изгубити“ (стр. 346); или„Овај обичај јако подсећа на пролећне песме из незнабожачког периода које су Словени певали у част богиње пролећа Весне“ (стр. 349).

33) На истом месту.

осећањима народа и да музичка уметност проистекне из народне културе“,[34] сматрао је Васиљевић под очигледним утицајем свог професора компоновања, Милоја Милојевића.[35]

Нигде није Васиљевић био експлицитан по том питању, али се из многих његових формулација заиста да наслутити једно романтично појимање народа, чији се дух испољава у творевинама народне уметности понајвише, али прожима и свеукупан живот колектива. На пример, када напише овакву тврдњу: „На Балкану је у томе времену музички фолклор био у свом најразвијенијем облику: лирика је испуњавала целокупна културна збивања села и града, а епика је већ била пробудила из сна и потстакла на борбу Србина, старог балканског бунтовника“,[36] јасно је да се не изражава научник, него поета и патриота. Уопште, лирски је обојено читаво проучавање народа схваћено као потрага за етничким духом, па тако и проучавање народне музике као најнепосреднијег облика испољавања тог духа, као материјализоване емоције. Етнологија каква се радила у Југославијама и није имала други циљ него да проучи „постанак и развитак сваког народа и свих особина које га чине народом“,[37] утолико више уколико је постојала потреба за увођењем реда у поприлично конфузну идентификацију различито појмљених груписања Јужних Словена. У музичкој теорији Миодрага Васиљевића се јасно истиче тежња у правцу формулисања тезе довољно фундаменталне да може да поднесе југословенске драме идентитета као пуке варијанте јединственог етничког супстрата.

Васиљевић је успео оно чему се његови претходници у потрази за типичним лествицама нису ни приближили. Он је издвојио из хиљада примера један низ тонова и законитости њиховог понашања у пракси, приликом формирања мелодија. На тој основи је

34) Миодраг Васиљевић, „Структура тонских низова у нашој народној музици“, стр. 333.

35) „Културним музичарима је, према томе једини задатак: пронаћи осећајни моменат који је инспирисао сељаку једну малу, просту, кратку, примитивну мелодију, уживити се у њега, пробудити у својој души исто то осећање и руковођен народном мелодијом, унети у њу све комплексне, осећајне акценте своје развијене, израђеније уметничке интуиције.“ (Милоје Милојевић, „Уметничка обрада наших народних мелодија помоћу модерних техничких сретстава“, *Музичке студије и чланци, Друга књига*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933, стр. 22.

36) Миодраг Васиљевић, „Трохејски метрички облици у музичком фолклору народа Југославије“, предговор у књизи: Миодраг Васиљевић, *Југословенски музички фолклор II, Народне мелодије које се певају у Македонији*, Просвета, Београд 1953, стр. XVII.

37) Др. Јован Ердељановић, *Основе етнологије*, Издање Задруге професорског друштва, Београд 1939, стр. 3.

формулисао лествичне низове, међу којима се један истицао као основни, обухватајући далеко највећи број примера. Назвао га је „антички дур“, где придев одражава битна својства ове лествице, страна модерном тоналитету а блиска одликама античких лествица (плагална конструкција; низлазно простирање; двофункционалност; мелодијска, нехармонска логика и сл.), док се „дур“ односи на врсту трозвука која се гради на основним функцијама, тоничној и субдоминантној; касније га је преименовао у „квинтни дур“, наглашавајући тим називом значај завршног тона који се налази на квинти дурског трозвука. Овај условно речено тоналитет има и неколико варијанти, које допуштају неке додатне могућности музичког изражавања, а све их је Васиљевић детаљно и без икаквог остатка образложио са становишта њихове унутрашње али и контекстуалне генезе и функционалности, као и форме сагледане и са функционалног становишта и са становишта естетске логике.[38)]

Пенанен сматра да је Васиљевићев квинтни дур „интелектуално диван теоријски изум“[39)] - што он свакако јесте - али да је метод употребљен за његово конструисање неозбиљан, површан и стога са безначајним резултатом.[40)] Из кратког образложења које је Пенанен понудио за свој став (а које је наведено овде у претходној фусноти) стиче се утисак да није заиста прочитао Васиљевићеве текстове, а камо ли да се удубљивао у његову аргументацију. Теоријска конструкција фолклорних музичких принципа Миодрага Васиљевића је грађена са великим ослонцем на стварност, као интерпретација емпиријских података, и као таква не може да буде пука фантазија, већ заслужује да буде детаљније размотрена. Поред тога, Васиљевићева амбиција да изгради обухватни систем, те пажња и преданост које је уложио у тај посао, гарантују да његово објашњење тоналних законитости јужнословенске фолклорне музике треба гледати као значајно достигнуће српске етномузикологије и, шире, науке о народу, а не отписати га тек једном реченицом као бесмислицу - поготово што постоје, такође, и супротна мишљења, основана на истраживачком искуству, која потврђују Васиљевићеве налазе и употребљивост његове теорије фолклорне

38) У студијама „Тоналне основе нашег музичког фолклора“, нарочито стр. 350-374. и „Структура тонских низова у нашој народној музици“ где понавља све из прве студије, још знатно проширено и ситематизовано.

39) „an intellectually beautiful theoretical device“, Risto Pekka Pennanen, нав. дело, стр. 136..

40) „Representing octave scales as consisting of diatonic, chromatic or enharmonic tetrachords and pentachords, writing them in descending form, and naming them after the classical Greek practice is hardly sufficient for establishing anything“; на истом месту.

музике.[41] Неодољива је асоцијација на грандиозан интелектуални систем, препун маштовитих конструкција, сукоба и обрта, којим се прославио Клод Леви-Строс, сматрајући да је открио универзални систем функционисања људског мишљења. Он јесте открио начин на који је могуће повезати ама баш све у смисаону целину – што је већ сумњивог епистемолошког значаја - и чије је резултате немогуће доказати нити оповргнути, тако да је „суштинска вредност Леви-Стросовог доприноса (...) уистину поетски распон асоцијација које он развија током своје анализе“.[42] Слично томе, Васиљевић сматра да је открио систем који регулише музичко мишљење великог дела Јужних Словена. Нека је то превасходно пројекција његовог педантног личног карактера, опет није без значаја чињеница да музички материјал дозвољава да буде протумачен помоћу Васиљевићеве теорије.[43]

Поред музичких теоријских доказа да се ради о имплицитном теоријском систему, Васиљевић је темељио своју аргументацију о његовој јединствености и на изузетно наивним тврдњама о давнашњем пореклу српског музичког фолклора и о његовој чврстој вези са природом, што је морало утицати на опадање укупног ефекта његовог дела. У својим студијама „Тоналне основе нашег музичког фолклора“ и „Структура тонских низова у нашој народној музици“ он инсистира, на много места, на подстицају који је природа дала самом настајању а затим и облику певања. На пример, кад говори о чобанском егању, Васиљевић директно тврди да „сточара на егање гони сама природа, животни услови на љутом кршу...“, те да иако је „своје егање делимично припитомио“ балкански чобанин још увек, очигледно, реагује на околину на један исконски начин. Одмах затим Васиљевић објашњава: „Најстарија музичка култура наших далеких предака и јесте настала у природи и у вези је са првобитним животом у њој“. Он претпоставља порекло певања у подражавању природе која је препуна звукова: „У далекој прошлости певачи нису могли осећати хармонију, јер за ту врсту звукова нису имали узор у природи“, образложио је првобитност мелодиј-

41) Anna Czekanowska-Kuklinska (Warszawa), „Significance of Miodrag Vasiljević's works for the interpretation of Slavonic music“, наведени број часописа *Народно стваралаштво – Фолклор*.

42) Едмунд Лич, *Клод Леви-Строс, Друго издање*, Превела с енглеског Милица Михајловић, Библиотека XX век, Књига 9, Просвета, Београд 1982, стр. 143 и 144.

43) Имала сам прилику да се лично уверим у то, захваљујући сарадњи са Васиљевићевом ћерком, сада покојном проф. др Зорицлавом Васиљевић, учествујући у анализирању око 400 примера, у оквиру спремања материјала за зборник Васиљевићевих записа песама из уже Србије (в. овде нап. 16)

ског, нехармонског мишљења – вероватно тако импликујући доказ о развојној примитивности квинтног дура, чија је то типична одлика. Напротив, стварали су продорну „дисхармонију како би своје певање пренели што даље у природу и како би је надјачали и што боље чули у њој, јер су у природи првобитно живели као ловци а доцније као сточари и земљорадници“ [44] - овде мисли на обилато коришћење, у певању претежно планинског становништва, интервала секунде, на тзв. секундну дијафонију, око чије се старости није никада премишљао, него је, како видимо из ове реченице, смештао њено порекло чак у палеолит.

Колико год да је овом аргументацијом Васиљевић желео да потврди своју музичку теорију, толико је она могла послужити и у обрнутом смеру: симболичком обележавању националне територије, из које је, ето, давно израсла национална култура. Али, колико је ова реконструкција порекла балканске музике наивна, толико је безначајан и покушај да она послужи као доказ политичког легитимитета нације и њених атрибута. Васиљевићево излагање, штавише, ни не оставља утисак присуства скривених намера у правцу политизовања музиколошких истраживања. Његова прича о музичкој генези делује прилично простодушно и уверено, а ако је могуће интерпретирати је на другачији начин то ће се моћи захвалити општој клими, која је већину друштвених збивања, па и научни рад, прожимала веома присутним питањима националног идентитета. Међутим, „иако музика може бити принудно усмерена у правцу разних идеолошких циљева, у једном дубљем смислу јој њена минимална референтност омогућује да функционише као начин спознаје“, сматра етномузиколог Џим Самсон.[45] Управо у том смислу је теорија Миодрага Васиљевића значајна: као својеврсни доказ (националног или каквог већ) групног идентитета на једном дубоко несвесном нивоу, на ком се свакако одвија комуникација - али не на начин и у облику приступачном вербализацији, где се у савременој социолошкој и културно-антрополошкој теорији групни идентитет иначе тражи и налази, као тзв. конструкт – артикулисана појава, близу свести, коју је могуће појмити и њоме манипулисати. Језик музике није преводив у други идиом управо поради психичке разине на којој функционише, неприступачној за

44) „Структура тонских низова у нашој народној музици“, стр. 341-342.

45) “although music may be hijacked and directed towards any number of ideological ends, there is a deeper sense in which its minimal referentiality allows it to function as a mode of cognition“, Jim Samson, „Borders and bridges: Preliminary thoughts on Balkan music“, *Музикологија*, бр. 5, 2005, стр. 52.

све остале комуникацијске концепције: „Музика, у одређеном смислу, говори истину, чак и ако је све наоколо лаж“.[46] У ери научног преиспитивања реалности нација, утврђивања њихове историјске условности, музиколошко дело Миодрага Васиљевића опомиње на будност. Јер, чини се да тренд научног прозревања националног конструкта и полетног деконструисања заблуде о реалности националног идентитета и о оправданости националног сентимента није ништа друго него поновно упрезање донедавне етнологије у јарам идеолошких потреба – овог пута глобалистичке тежње у правцу ограничавања суверености кроз релативизовање и маргинализовање националног идентитета.

Jelena Miljkovic-Matic

DEFINITION OF NATIONAL IDENTITY IN WORKS OF MIODRAG A. VASILJEVIC

Summary

Since the time of Vuk Karadzic's symbolic beginning of an idea of national spirit, ethno-musicology in Serbia has presented the idea of national spirit within its musical works. The quest for presentation of characteristic folk music scales has had two characteristics – expression of the national spirit in music and determination of the new Balkanian nation as having been close to Europe and not to Turkey. Having accomplished the quest to prove European nature of Serbian/Yugoslav nation, Miodrag Vasiljevic researched a wide spectrum of music material and became an only one ethnomusicologist who defined national identity through definition of specific music scales in our music folklore and the principles of their music formation. Such work holds a special significance in current times of imperilment of the notions „folk“ and „nation“ within scientific research on the peoples.

Key Words: Miodrag Vasiljevic, Serbian ethno-musicology, folk music scales, national identity

ЛИТЕРАТУРА

• Младен Марковић, „Како је настао први српски етномузиколог (прилог проучавању ... српске етномузикологије)“, Миодраг А. Васиљевић – живот и дело, Зборник радова са округлог стола одржаног октобра 2003. године, уредили проф. др Ненад Љубинковић и проф.

46) “music, in a certain sense, tells the truth even when all around there may be lies“, на истом месту.

др Зорислава М. Васиљевић, Институт за књижевност и уметност и Удружење грађана „Миодраг А. Васиљевић“, Београд 2006.

- Ненад Љубинковић, „Миодраг А. Васиљевић – утемељивач српске етномузикологије“, Миодраг А. Васиљевић – живот и дело, Зборник радова са округлог стола одржаног октобра 2003. године, уредили проф. др Ненад Љубинковић и проф. др Зорислава М. Васиљевић, Институт за књижевност и уметност и Удружење грађана „Миодраг А. Васиљевић“, Београд 2006.
- Сабрана дела Вука Караџића, Књига прва, приредио Владан Недић, Просвета, Београд 1965.
- Ђорђе Живановић, „Вук и пољски музичар Франћишек Мирецки“, Српски књижевни гласник, књ.LIV, св.3, Београд 1938.
- Миодраг Васиљевић, „Тоналне основе нашег музичког фолклора“, Југословенски музички фолклор *I, Народне мелодије које се певају на* Космету, Просвета, Београд 1950.
- Миодраг Васиљевић, „Трохејски метрички облици у музичком фолклору народа Југославије“, Југословенски музички фолклор *II, Народне мелодије које се певају у Македонији*, Просвета, Београд 1953.
- Oskar Elschek, „Ideas, Principles, Motivations and Results in Eastern European Folk-Music research“, in: *Comparative Musicology and Anthropology of Musi*c : *Essays on the History of Ethnomusicology*, Edited by Bruno Nettl and Philip V. Bohlman, The University of Chicago Press, 1991.
- Др. Милоје Милојевић, „Уметничка обрада наших народних мелодија помоћу модерних техничких сретстава“, Музичке студије и чланци, Друга књига, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1933.
- *Александар Васић, „Проблем националног стила у написима Милоја Милојевића“, Музикологија*, *бр.7*, Београд 2007.
- Зорислава М. Васиљевић, „Живот и рад Миодрага А. Васиљевића“, Народно стваралаштво – Фолклор, Год. XII, св.47-48, Септембар-Децембар 1973, „In memoriam Миодрагу Васиљевићу“
- Живко Фирфов, „Поводом десетогодишњице смрти професора Миодрага Васиљевића“, *Народно стваралаштво – Фолклор*, Год. XII, св.47-48, Септембар-Децембар 1973, „In memoriam Миодрагу Васиљевићу“
- Проф. др Зорислава М. Васиљевић, „Реч приређивача : Хронологија догађања на Косову и Метохији до 1967. године“, у: Миодраг А. Васиљевић, Народне мелодије с косова и Метохије, Приредила Зорислава М. Васиљевић, Београдска књига, Београд и Нота, Књажевац, 2003.
- Зорислава М. Васиљевић, „Живот и рад Миодрага А. Васиљевића“, у: Миодраг А. Васиљевић, Народне мелодије с косова и Метохије,

Приредила Зорислава М. Васиљевић, Београдска књига, Београд и Нота, Књажевац, 2003.

- Проф. др Ненад Љубинковић, „Поговор : Поводом књиге Миодрага А. Васиљевића Народне мелодије с Косова и Метохије“, у: Миодраг А. Васиљевић, Народне мелодије с Косова и Метохије, Приредила Зорислава М. Васиљевић, „Београдска књига“, Београд и „Нота“, Књажевац, 2003.
- Миодраг А. Васиљевић, Записи народних песама : Србија, Приредила Зорислава М. Васиљевић, „Нота“, Књажевац, 2008.
- Младен Марковић, „Миодраг А. Васиљевић : првих сто година“, Нови звук : Интернационални часопис за музику, бр.22, 2003.
- Risto Pekka Pennanen, „Lost In Scales: Balkan Folk Music Research And The Ottoman Legacy*“*, *Музикологија*, *бр.8*, Београд 2008.
- „Део дискусије са научног скупа ‘Делатност Миодрага А. Васиљевића’ одржаног 21. Децембра 1985. године у просторијама ‘Легата Славенског’ у организацији ФМУ, УФ СРС и СОКОЈ-а“, Миодраг А. Васиљевић – живот и дело
- Миодраг А. Васиљевић, „Структура тонских низова у нашој народној музици“, Народне мелодије с Косова и Метохије, Приредила Зорислава М. Васиљевић, Београдска књига, Београд и Нота, Књажевац, 2003.
- Мирко Кус-Николајев, „Неолитски мотиви и безвремени карактер сељачке умјетности“, Етнологија, Год. I, Св.4, октобар-децембар 1940.
- Jaap Kunst, *Cultural relations between the Balkans and Indonesia*, Amsterdam, Royal Tropical Institute, 1954.
- Др. Јован Ердељановић, Основе етнологије, Издање Задруге професорског друштва, Београд 1939.
- Anna Czekanowska-Kuklinska (Warszawa), „Significance of Miodrag Vasiljević’s works for the interpretation of Slavonic music“, Народно стваралаштво – Фолклор, Год. XII, св.47-48, Септембар-Децембар 1973, „In memoriam Миодрагу Васиљевићу“
- Едмунд Лич, Клод Леви-Строс*, Друго издање*, Превела с енглеског Милица Михајловић, Библиотека XX век, Књига 9, Просвета, Београд 1982.
- Jim Samson, „Borders and bridges: Preliminary thoughts on Balkan music*“, Музикологија*, *бр.5*, 2005.
- Јана Бањевић, „Српска антропологија и суочавање са прошлошћу“, Антропологија, бр.3, 2007.

Овај рад је примљен 18. фебруара 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. маја 2010. године.

НАУЧНА КРИТИКА, ПОЛЕМИКА И ОСВРТИ

447

Александар Новаковић

ИМПЕРИЈЕ – ЛОГИКА ВЛАДАЊА СВЕТОМ: ОД СТАРОГ
РИМА ДО СЈЕДИЊЕНИХ ДРЖАВА

453

Ана Јовашевић

СВЕТСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ИНТЕЛЕКТУАЛНУ СВОЈИНУ

459

Дубравка Стајић

СЕЛО НА МАРГИНАМА ПОЛИТИКЕ

465

Миле Ракић

СВЕТ БЕЗ ЗАПАДА - ПРИЛОГ ПРОУЧАВАЊУ ПОЛИТИЧКИХ ПРОЦЕСА У СВЕТУ И СРБИЈИ

471

Владан Станковић

ВИЗАНТИЈСКИ МИЛЕНИЈУМ

УДК:
327.2:316.46(049.3)

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 447-452.

Александар Новаковић
Институт за политичке студије, Београд

Херфрид Минклер *Империје – логика владања светом: од старог Рима до Сједињених Држава***, Албатрос плус/ Службени гласник, Београд, 2009. стр. 260.**

Империје су поново популарне, констатација је Херберта Минклера (*Herfried Münkler*), професора берлинског универзитета. Слом биполарног света наговештавао је, по већини теоретичара, и крај империјалног обрасца понашања главних актера светске политике, а светла будућност мирне коегзистенције равноправних држава представљала је готово извесни сценарио. Но, овакав план није доживео своје испуњење. По Херберту Минклеру, аутору књиге *Империје – логике владања светом: од старог Рима до Сједињених Држава*, други заливски рат представљао је, у извесном смислу, симболичку обзнану империјалног капацитета и позвања Сједињених Држава. Догађаји који су потом уследили, пре свега у виду судбоносног Једанаестог септембра, а затим и рата у Авганистану, само су додатно учврстили и осигурали империјални статус једне велесиле. Када су најзад америчке и британске трупе ушле у Ирак и свргле режим Садама Хусеина, постало је „свима“ јасно да свет добија свог новог цара и своју нову империју.

То је само један део онога што нам Минклер приповеда. Наравно, већи део књиге је посвећен оцртавању и утврђивању основних компоненти „логике“ владања светом као и приказивању различитих историјских примера овог феномена. Аутору је пре свега стало да нам покаже како иза видљивих последица и учинака империјалне политике постоји нешто дубље што се на први поглед не може опазити, и што се само делимично може објаснити упућивањем на појединачне жеље и поступке аутора-актера историјских збивања. Реч је, наиме, о „невидљивој“ структури империјалности,

или империјалног понашања, која се нужно активира онда када су присутни одређени услови, мењајући правила игре, намећући посебну логику понашања политичких актера, такорећи несвесно.

Да би објаснио ову сложену структуру на којој почива логика империје, Минклер предузима неколико важних разликовања, која треба да одреде оквир онога што чини империјалност империје и што је разликује од других облика социјалне организације. Такво излагање ће му омогућити да каже нешто више о самој логици империјалног понашања. У том смислу, важно је разликовати особеност државних у односу на империјалне границе. Империје нису само велике државе, њихове границе су „мекше“, подложније променама и ширењу. Оне „не одвајају равноправно политичке јединице, већ више изражавају степене моћи и утицаја“ (Минклер, 2009, 15).

Такође, империје *нису* хегемоније. Оне су нешто више од хегемонија: „Хегемонија је превласт унутар једне групе, формално равноправних политичких актера. Империјалност... ову једнакост по себи подређене државе своди на статус вазалних држава, односно сателита“ (Минклер, 2009, 17).

Хеуристички критеријуми за утврђивање империјалног статуса конкретне државе су и просторна величина и временско трајање. Међутим, још важније од тога је чињеница да империја, по Минклеру, „не може остати неутрална“ (Минклер, 2009, 27).

Дакле, поред спољашњих особености империја постоје и унутрашње, које се односе пре свега на понашање империје. Такво понашање представља њихов спецификум који се може детектовати на многим историјским случајевима, што Минклер и покушава да покаже током читаве књиге.

Такође, постоје различити типови империја, па аутор наводи степске и трговачке, или поморске империје. Парадигматичан пример степских империја представља Монголско царство, док за поморске империје има више значајних примера, од којих најистакнутије место заузима Британско царство. Ни у овом случају разлике нису само спољашње, већ суштинске. Империје првог типа се заснивају на бруталној освајачкој моћи, док империје другог типа почивају на другачијем, али нимало слабијем типу моћи – трговини и ширењу културног утицаја које освојене пределе стављa у подређен и зависан положај. Империје првог типа су обично краткотрајне, док друге, будући да се „природније“ инсталирају у

„освојени“ амбијент, имају дужи век трајања, закључак је Минклера.

Највећи тест за опстанак и просперитет империје представља оно што Минклер именује „августовским прагом“. Наиме, у питању је она граница коју свака империја мора да пређе, уколико жели да опстане. „Са преласком преко *августовског прага*, империја је из експлоататорског прешла у цивилизаторски однос између центра и периферије“. (Минклер, 2009, 101) Историјски пример врхунца прелажења авустовског прага, након кога долази опадање, представља ширење грађанског права на све провинције Римског царства.

Веома важна карактеристика динамике империјалне моћи одражава посредством међуодноса периферије и центра. Минклер истиче да је доминанто гледиште у друштвеној науци – по коме центар бескомпромисно диктира понашање периферије – напросто историјски погрешно. По овом аутору, периферија је од одлучујућег значаја за сваку империју, и често се дешава да она спашава саму империју од пропасти. Минклер жели да брани тезу по којој следи да се сукоби у центру империје често превладавају, док су сукоби на периферији најопаснији по опстанак целе империје, те не тако ретко доводе до њеног краха. Критички опсервирајући економистичке теорије империја, Минклер доказује да империјална политика често ради на штету империјалног центра. У том смислу илустративан је пример руског царства у коме је аристократија (елита империје) имала најмање користи од империјалне политике. Оно што Минклер заправо жели да истакне јесте да дугорочан опстанак империје зависи од адекватног односа центра према периферији. Прелазак преко авугуствског прага нужно подразумева продуктиван однос према периферији, што резултује њеним развојем и интеграцијом у пуни политички и симболички оквир империје. Оваквим уздизањем периферије у односу на центар, али не и њеним преферисањем, Минклер прави можда највећи допринос у размишљању о империјама. Други допринос, а истовремено и крајњи домет ове књиге, огледа се у критици марксистичких теорија империјализма.

Минклер упућује на принципијелну грешку присутну у овим теоријама. Наиме, по марксистичком гледишту капитализам представља основни мотор империјализма. Центар напросто брутално и немилосрдно искоришћава периферију, црпећи све њене ресурсе

и одузимајући јој вишак производа. Међутим, упућује Минклер, такво размишљање је погрешно јер превише пажње посвећује „делатним факторима“ док пренебрегава „факторе привлачења“ (Минклер, 2009, 35). Није, по Минклеру, капитализам одговоран за империјалну политику, већ *логика* империје. Постоје специфичне законитости ове логике које се не могу редуковати на одређен тип економског поретка и друштвеног уређења. Логика империје претходи капитализму, али га и превазилази – како то изгледа следи из Минклеровог размишљања.

Но и овај крајњи допринос мора се релативизовати, јер се критика марксистичких-економистичких теорија које почивају на одређеној матрици „теорије завере“ (завери групе људи, „капиталиста“, у циљу „контроле светом“) на крају своди на једну, додуше лабаву и не тако екстремну, али ипак марксизмом инспирисану теорију империја, која у институцији слободне трговине и идеологији слободног тржишта види основну полугу (и кривца) овладавања светом. Уз то, интересантно је да Минклер цитирајући речи Јозефа Шумпетера – да империјализам стоји у односу опреке према капитализму, те да је империјализам за капитализам „атавизам“ (Минклер, 2009, 33) – и не покушава да објасни ове Шумпетерове наводе. Уместо тога, Минклер нам нуди једну, од марксистичких застрањивања, очишћену теорију империја. Ова, блажа верзија, која се односи на савремени историјски контекст, *a priori* не окривљује зле капиталисте за израбљивање „периферије“, већ логику империје, односно, логику савременог, „постмодерног“ света и његових односа. Процес глобализације стога представља облик новог империјализма, а Сједињене Државе њеног предводника и идеолошког покровитеља. Тако, на основу слова и духа Минклерове књиге, произлази да савремена логика империја, уколико жели да буде успешна, стоји у унутрашњој вези са идејом и праксом ширења слободне трговине: „Империјална експанзија углавном више нема за циљ присвајање туђих блага и поседа, нити израбљивање покорене радне снаге, већ више служи отварању тржишта... Оно што се сматра пленом више није богатство покореног народа већ његове потрошачке потребе или ... његова технолошка заосталост.“ (Минклер, 2009, 211)

Минклерово дистанцирање од доктринарних увида марксистичких теорија империјализма заправо уважава отклон и промене које су се десиле у оквиру самог марксизма, у односу на његову

оригиналну верзију. На тај начин и Минклерова теорија империја следи пут трансформације кроз који је марксизам прошао, од своје прве и радикалне фазе као критике капитализма деветнаестог века – критике економског поретка – ка својој модерној фази у смислу *културне критике* – критике „потрошачког друштва". Заједничко и једној и другој теорији империја, старој и новој, јесте то да се у крајњој линији, код прве отворено и такорећи одмах, а код друге посредно и тек *post festum*, разоткрива/раскринкава нераскидива веза „логике капитала" и логике империја. Далеко од тога да Минклер улази у дубље анализе и објашњења логике „потрошачког друштва", његових конституенса и перспектива – свега онога чиме се баве савремени гуруи марксистичке теорије империјализма *a la* Харт/Негри, Жижек, Бурдије. Он напросто усваја симплификовану, али веома популарну и у широком дијапазону марксистичких и постмодернистичких оријентација, прилично распрострањену верзију Фукоове интерпретације феномена моћи, не покушавајући при том да понуди оправдање таквог поступка. Довољно је рећи да свака империја почива на неколико типова моћи, њиховим различитим комбинацијама и утицајима, што се све рефлектује на однос центар-периферија. То је за овога аутора – у погледу експаланторних сврха – и више него довољно. Због таквог приступа Минклеров покушај заснивања и теоријског оправдања/објашњења империја нужно доживљава крах, јер се исто такво празно и симплификовано објашњење узрока настанка, ширења и пропадања империја, једном речју логике империја, може подједнако успешно применити не само на „хегемоније" већ и на *државе* (велике и мале), што за последицу има то да се ова теорија може истовремено односити на више различитих облика социјалне организације, чиме се у потпуности урушава њен експланаторни потенцијал.

Потпуно у складу са својим геополитичким усмерењем, које му омогућава да у империјама не види *a priori* ништа добро, али ни лоше, овом аутору на крају преостаје само да се пита, *ко* се савременој империји може и треба одупрети? Чак ни очигледна контрадикторност уводног дела књиге (Сједињене Државе се не могу непроблематично и једнозначно сврстати у империју) у односу на закључни (Сједињене Државе *јесу* империја), не спречава Минлера да установи да би требала да постоји *још једна* империја која би се супротставила постојећој. Реч је наиме о Европској Унији. На основу свега реченог, може се рећи да је ова књига прича о

томе како су Сједињене Државе модерна империја и како Европска Унија треба да постане империја, која ће се одупрети Сједињеним Државама. Овакви и слични ставови не представљају никакав *novum* у обиљу литературе о „америчкој империји“, те се тешко може говорити о оригиналности ове студије. Услед недостатка дубље анализе узрока специфичних потеза великих сила (попут рата у Ираку или авганистанског рата), размишљања о значају који за светско историјска кретања има нестанак блоковске поделе света, тога зашто је слободна трговина важна за развој цивилизације, као и тематизовања оправданости интервенција и одговорности великих сила у проблематичним ситуацијама у свету (етичка димензија проблема), Минклерова анализа логике империја се свела само на једно готово тривијално питање: „За коју сте империју“?

УДК:
347.77:061.22(049.3)

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 453-458.

Ана Јовашевић
Београд

Др Игор Јанев, Светска организација за интелектуалну својину, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 306.

Последњих месеци је домаћа, као и целокупна европска јавност са нестрпљењем очекивала расплет догађаја око ратификације „Лисабонског споразума“ којим је Европска унија коначно добила обрисе наддржавне регионалне политичке, економске и безбедносне организације. Почетком децембра 2009. године овај споразум је ступио на правну снагу чиме је Европска унија прешла у квалитативно нову фазу организације и функционисања. Осим европских интеграција за домаћу јавност су у многим областима друштвеног, привредног и културног живота од посебног значаја и активности међународних организација које делују у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација.

Како би домаћа, не само стручна, већ и шира читалачка публика могла да задовољи своју знатижељу о деловању појединих међународних организација, др Игор Јанев је објавио књигу под насловом: „Светска организација за интелектуалну својину“ у издању Института за политичке студије из Београда, а у рецензији еминентних стручњака из ове области: др Живојина Ђурића и др Драгана Суботића. Тако се недавно појавило вредно и јединствено дело у Републици Србији под називом „Светска организација за интелектуалну својину“ које ће несумњиво обогатити домаћу политиколошку, међународну, културолошку и правну литературу у овој области. Реч је о монографском делу које свеобухватно и мул-

тидисциплинарно обрађује бројне и различите појмове, институте, принципе и проблеме везане за организацију, надлежност и деловање Светске организације за интелектуалну својину и њен однос са другим универзалним и регионалним организацијама, као и појединим државама чланицама ове организације.

Иако је ова књига урађена у оквиру пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“, може да послужи свима који се у процесу образовања (основног академског и докторског), као и у свакодневном раду срећу за материјом међународноправне заштите интелектуалне својине (моралних и материјалних права). Овај је рукопис настао као плод вишегодишњег бављења аутора проблематиком уређења и заштите ауторских права и права интелектуалне својине.

Садржина посматране књиге свеобухватно обрађује материју везану за деловање Светске организације за интелектуалну својину у целини и њених појединих органа, како у међусобним односима, тако и у односима са другим државама. Њеном деловању аутор је прилагодио начин, систем, метод, стил и садржину излагања посматране проблематике. У тежњи да олакша свим заинтересованим упознавање са овом доста динамичном, сложеном, обимном и разуђеном материјом, аутор је настојао, и у великој мери успео, да на савремен, једноставан и приступачан начин изложи теоријске, упоредноправне и практичне аспекте, обележја и карактеристике најзначајнијих појмова и института у систему организације, надлежности и деловања Светске организације за интелектуалну својину.

Ова монографија заправо разматра структурално устројство и функционисање Светске организације за интелектуалну својине на чији значај посебно указује растући број правних докумената у области интелектуалне својине и убрзани развој нормативноправне регулативе. Целокупна материја садржана у објављеној књизи је изложена у пет глава са уводом, закључком и прилозима („Библиографија и Документација“). На крају, књига садржи обиман преглед домаће и иностране политиколошке, међународне, културолошке и правне литературе, списак најкоришћенијих електронских адреса, као и преглед важећих правних прописа из ове области.

У првом делу књиге коју препоручујемо не само стручној, већ и лаичкој јавности, аутор разматра основна питања везана за ин-

ституционални развој Светске организације за интелектуалну својине. У првој глави (стр. 11-27) као што је и логично, изложене су основе интелектуалне својине у ком делу се разматрају разлози који оправдавају настанак и развој интелектуалне својине, односно права физичких и правних лица на интелектуалној својини. На овом месту су, такође, анализирана и различита теоријска схватања о праву својине уопште, њеним карактеристикама, значају, улози и потом појмовно одређивање права интелектуалне својине, њених карактеристика, улоге и значаја у савременим привредним односима. И на крају ове главе изложена је регулатива Светске трговинске организације СТО (чијем чланству и наша држава тежи) у области интелектуалне својине.

Друга глава (стр. 28-25) се бави различитим аспектима организације и устројства Светске организације за интелектуалну својину. Анализирана је Конвенција о успостављању Светске организације за интелектуалну својину из 1967. године. На основу овог међународног документа извршена је прецизна и аргументована правна анализа организације, надлежности и делокруг рада ове међународне организације, као и организациона структура ове организације коју чине: Генерална скупштина, Конференција, Координациони одбор, Међународни биро (као секретаријат ове организације) и генерални директор те начин финансирања њених активности који чине два одвојена буџета: а) буџет за заједничке трошкове и б) буџет конференције. Наша држава је постала чланица ове организације 1973. године потписивањем и ратификацијом наведене конвенције.

У трећој глави (стр. 46-199) која представља најзначајнији и најобимнији део ове монографије аутор је анализирао садржину и дејство више међународних уговора којима је уређена на једнообразан начин заштита интелектуалне својине у свим државама које су прихватиле њихове одредбе. Овим конвенцијама је приступила и Република Србија. Ту су изложене карактеристике бројних међународних докумената на основу којих је и наша држава уредила бројне односе у сфери уређивања и заштите интелектуалне својине у целости или појединих њених делова (ауторско право, извођачко право, право жига, ознака географског порекла, патент и сл). Тако су на овом месту изложене и детаљно коментарисане следеће међународне конвенције које улазе у област међународног трговинског права:

1) Бернска конвенција о заштити књижевних и уметних дела (из 1886. године која је допуњена више пута, а последњи пут 1971. године у Паризу) – која уређује својинске односе у области уметности и књижевности,

2) Париска конвенција о заштити индустријске својине (из 1900. године која је допуњавана више пута, а последњи пут 1967. године) која успоставља основе за уређење и правну заштиту индустријске својине (патенти, модели, жиг, име и ознака порекла, сузбијање нелојалне конкуренције),

3) Лисабонски ананжман о заштити ознака порекла и њиховом међународном регистровању из 1958. године (измењен 1979. године) којим се допуњује садржина и начин заштите индустријске својине у делу ознака порекла производа из других држава,

4) Мадридски споразум о сузбијању лажних и преварних ознака порекла на производима из 1891. године, који је допуњаван више пута, а последњи пут 1958. године,

5) Хашки споразум о међународном пријављивању узорака и модела из 1960. године,

6) Локарнски споразум о установљењу међународне класификације индустријских узорака и модела (дизајна) из 1968. године,

7) Међународна конвенција о заштити уметника извођача, произвођача фонограма и установа радиодифузије из 1961. године,

8) Конвенција о заштити произвођача фонограма од неовлашћеног умножавања њихових фонограма из 1971. године и на крају

9) Универзална конвенција о ауторском праву из 1952. године (која је измењена 1971. године) као основни акт на основу којег поједине државе у свом националном законодавству успостављају ефикасан систем заштите ауторског и сродних права.

Поред излагања, описа и анализе решења инаугурисаних наведеним међународним документима аутор је знатну пажњу и место у свом раду посветио и критичном осврту на таква решења, указујући на њихову недоследност или проблеме у примени у законодавству и пракси појединих држава.

Детаљна и аргументована анализа наведених међународних докумената у области интелектуалне својине је допуњена у четвртом делу (стр. 200-238) која се односе на интерпретацију и анализу Споразума о трговинским аспектима права интелектуалне својине који је креиран у оквиру ГАТТ-а. Ради се о покушају да се на међу-

народном нивоу поставе основе јединствене правне заштите промета (продаје, куповине, замене и сличних трансакција) појединих предмета (права) у оквиру интелектуалне својине.

И коначно, последњи део ове монографије носи наслов „Област деловања и досадашња делатност Светке организације за интелектуалну својину“ (стр. 239-289). Овде је аутор анализирао решења која су успостављена конвенцијом којом је основана ова међународна организација за заштиту интелектуалне својине указујући на проблеме у примени појединих решења услед одбијања неких држава да одређене одредбе унесу у своје национално законодавство, односно да иста примењује у пракси пружајући на тај начин потпуну и свеобухватну заштиту интелектуалној својини у целости или појединим њеним правима.

Анализирајући правни положај и деловање Светске организације за интелектуалну својину аутор указује на основне назнаке и услове за креирање деловања ове међународне организације, као и њен историјски развитак. Потом следи детаљно и аргументовано објашњење основних области деловања ове организације као што су а) књижевни, уметнички и научни радови (стваралаштво), б) извођачко право, в) фонограми и емитовање, г) проналасци у свим областима људског деловања, д) научна открића, ђ) индустријски дизајн, е) трговачке и сервисне ознаке, ж) жигови, з) комерцијални називи, и) заштита од нелојалне конкуренције и ј) патенти. Потом следи детаљна анализа основних праваца даљег развоја и циљева Светске организације за интелектуалну својину на почетку трећег миленијума постављајући на тај начин и основу за даљи развој међународног права интелектуалне својине уопште, а такође и у националном законодавству.

У излагању ове веома сложене и обимне материје која је везана за међународноправну интелектуалну својину и надлежности међународне организације у тој области, њену организациону структуру и деловање, аутор је вешто користио сву расположиву домаћу и нарочито иностран литературу, као и актуелну праксу што има велику употребну и практичну вредност.

Рад је писан једноставним и разумљивим стручним правничким језиком, лаким и допадљивим стилом што га чини изузетно погодним за поимање и разумевање посматране материје уређења и заштите права интелектуалне својине. По својој садржини, обиму и начину третирања, као и продубљености посматраних

тема, уоченим питањима и проблемима, као и начином њиховог разрешења, то је један аналитичко-синтетички стваралачки рад који одражава не само висок степен познавања материје из области заштите и уређења интелектуалне својине у међународној заједници и националном законодавству, већ и изванредан педагошки приступ. Ове одлике уз постојање бројних оригиналних гледишта аутора у теоријском и практичном разрешавању појединих питања која су везана за интелектуалну својину у целости или поједине њене сегменте (ауторско право, право патента, жига или проналаска и сл.) чине овај рад не само интересантним и корисним за сваког читаоца, већ и подобним за образовање студената, па га препоручујемо најширој читалачкој јавности.

УДК:
316.334.55(049.3)

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 459-464.

Дубравка Стајић
Институт за политичке студије, Београд

Драган Марковић: Село на маргинама политике, Београд, Институт за политичке студије, 2090. стр. 182.

Село као предмет научног истраживања и приступа стратегији његовог развоја дуго је било амбивалентно схватано: политичари су вербално истицали значај пољопривреде и сељаштво као здрав, ментално и физички, део српског народа, али у периоду кризе и санкција 90-их година протеклог века, опстанак становништва био је заснован на економском исцрпљива ју и уназађивању села. уместо нове стратегије фармерског развоја пољопривреде, приватизација после 2000. године довела је до енормно великих поседа које су купили крупни капиталисти, док је статус малих и средњих земљопоседника и даље препуштен стихији.

Истраживач у Институту за политичке студије др Драган Марковић припада малом броју економиста који су систематично баве селом: економским, културним, политичким, радним, финансијским, свеукупно развојним питањима села. Село је током четири деценије социјализма било схватано као резервни извор радне снаге за индустрију. То је био случај са тржишним привредама и у развијеним земљама у претходним фазама развоја капитализма; младо становништво мигрирало је у градове ради запошљавања у индустрији, стицања бољег друштвеног статуса путем запослења које је боље друштвено вредновано. Друштвене науке, посебно социологија у бившим социјалистичким земљама сматрале су село носиоцем конзервативних схватања. Олако је потиснута из сећања велика група политичара родом са села, народних трибуна, а да се не говори о уметницима-песницима, писцима, ликовним умет-

ницима пореклом села., који су југословенску уметност сврстали међу најзначајније уметности друге половине 20. века.

Занемаривање стратегије развоја села у процесу транзиције одразила се у стручној и научној литератури: часописи о селу су угашени, веома су ретке књиге које на проблемски начин отварају питања развоја села у 21. веку, научни скупови о овим проблемима се не одржавају. Утолико је значајнија озбиљна и зналачки написана књига научног саветника у Институту за политичке студије Драгана Марковића *Село на маргинама политике*. Сам наслов књиге сугерише критички став аутора, а и да већи део друштва посматра село као извор хране, а не као важну заједницу која има економски значај, социолошка и културна обележја. Наслови поглавља у књизи исказују ставове аутора о неопходним реформама села: "Демонополизација политике у функцији социјализације села (стр. 11-30), "Демократизација својинских односа као претпоставка развоја сеоске самоуправе" (стр. 31-49), "Сеоска самоуправа у функцији развоја села" (стр. 51-111), "Перспективе останка и развоја села" (стр. 113-122), "Перспективе егзистенције млађих на селу" (стр. 1-142),"Демократизација културе у функцији развоја села" (стр. 131-142), "Научна достигнућа и технолошке иновације у функцији развоја села" (стр. 143-156), "Социологија управљања развојем села" (стр. 157-165), Изабрана литература (стр. 179-181).

Драган Марковић добро познаје привредне и друштвене проблеме села. Главне проблеме села у Србији истака је већ у уводу књиге:" Главна кочница социјално-економског преображаја села су повлашћени носиоци економског и политичког монопола, који научно-технолошку револуцију подређују својим монополистичким циљевима, блокирају социјално-економске промене и сељака задржавају у поданичкој позицији потискујући га на маргину друштвених збивања и државне политике"(стр. 1). Аутор се и у раније објављеним научним радовима, чланцима и књигама, критички одредио према глобализацији, као процесу осиромашења села и сељаштва на глобалном плану. Ова најновија књига је аргумент у прилог тези да одрживи развој села као нови параметар развоја, није питање одржавања села и сељаштва, већ је услов и база развоја српског друштва. Зато Марковићева критика глобализације није идеолошки заснована, није острашћена, већ је промишљена на основу познавања економских, социолошких и политичких чињеница о селу. За овог аутора параметар развоја села у транзи-

ција су резултати и слабости претходног социјалистичког модела села и пољопривреде у Југославији и Србији као једној од њених тадашњих република:" Како је колонијалном транзицијом точак историје окренут уназад, и савремени и традиционални и облици сеоске самоуправе се потискују. Производња се смањује, приходи опадају, а фискална захватања се повећавају чиме се могућности за слободно удруживање умањују. Колонијалној политици не иде на руку да се сељак удружује, да нешто сам петља и буни се против државе. Иако је препуштен самом себи, све се чини да се задржи у пасивној позицији, да мирује и аминује државној политици. Са опадањем пољопривредне производње опада и лични и друштвени стандард на селу. Развојне амбиције јењавају, самодоприноси се смањују, самоуправне активности замиру, локалну самоуправу гуши бирократска управа" (стр. 2 2) .

Иако је социјалистичка револуција програмски почивала на остваривању права и слобода радника и сељака, Марковић наводи податак који је данас многима непознат : "Сељак је у Савезу комуниста био интересантан само као послушни извршилац партијских директива, а кад се борио за своје интересе, одстрањиван је. Од 1946. до 1971. године из Савеза комуниста Југославије искључено је око 200 хиљада сељака" (стр. 24). Систем је већ тада изгубио поверење сељака, а постепено је изгубио и легитимитет. Сељаштво је прихватило транзицију очекујући повраћај оних пољопривредних поседа који су по законима из 1945. године били национализовани као земљишни вишак. Године 1990. донет је први устав којим је поново уведена тржишна привреда и вишестраначке на српску политичку сцену. Аутор подсећа да је неправда учињена сељацима који су били масовни учесници Народноослободилачког рата, позадинских народноослободилачких одбора, а после рата само симболички су били заступљени у органима власти. И после политичких промена 2000. утицај сељака на доношење важних политичких одлука је мали: "Од анкетираних пољопривредника 2008. године око 52% одговорило је да имају мали, а преко 30 % да немају никакав утицај на одборнике и посланике" (стр. 26).

Дуготрајна историја друштава у којима је држава била представљана као порезник, а не савезник сељака у повећању производње и побољшању живота сеоског становништва, створила је неповерење сељаштва према држави. Историјски екскурси које чини аутор у појединим деловима књиге потребни су да би се пот-

пуније схватили транзициони проблеми села. У погледу његовог става да је повећана потрошња била «мамац» за сеоско становништво, подсећамо да је потрошња генератор производње, уколико се ради о домаћим произвођачима. Такође, побољшање комуналне инфраструктуре је резултат локалних самодоприноса сеоског становништва (путеви, осветљење, водоводи, канализација, али су школе и здравствене установе у самим селима битно допринели побољшању здравља и продужетку живота сеоског становништва у периоду пре 1990. године. Тржишна привреда и сиромаштво делују у супротном смеру - сеоско становништво стари, бела куга је већ дуго присутна и на селу,

Драган Марковић припада малобројним ауторима који су студиозно истраживачки пратили проблеме села и сеоског становништва, те је један од ретких који је схватио да, суштински, сукоб града и села никада није превазиђен. Ово је проблем дугог трајања потиснут решавањем државних и политичких питања као приоритетних. Овај неразрешени проблем пренет је из социјализма у друштво у транзицији: приватизација је довела до деиндустријализације привреде Србије. Тиме је прекинут технолошки инпут индустријских иновација у пољопривредну производњу

Аутор истиче да су на политичком плану јасно видљиве сразмера економске снаге села и јачање локалне самоуправе «Сеоске локалне самоуправе има само уколико има средстава за слободно удруживање, а уколико се она фискалним захватањем умањују, и самоуправа се сужава због фискалног финансирања Стварне самоуправе нема већ на нивоу општине, или је има само толико колико се општински проблеми решавају путем самодоприноса (стр. 49). Из наведеног Марковић је закључио «да уместо да убрза, транзиција је успорила, и готово зауставила индустријализацију и урбанизацију сеоских подручја. Основни узрок томе је управо у спутавању масовне слободне иницијативе» (стр. 52). Са извесном иронијом, која има покриће у реалном осиромашењу и цивилизацијском заостајању села у Србији у протекле две деценије, аутор истиче: «Појавили су се нови душебрижници у лицу политичких странака, који би да ради сопствене владавине, у свему усрећују своје поданике, не допуштајући да мало и они сами о својој срећи брину» (стр. 54). Да би се спречило масовно отуђивање средстава рада, велике машине, системи за наводњавање и др) неопходно је

да сеоске задруге буду својински трансформисане, тако да задруге постану акционарска друштва. Тек са том трансформацијом могуће је њихово отварање према задругама страних земаља, од којих су изоловане годинама, и усвајање нових искустава у организовању, начину рада и финансирању. Тржишна привреда отворила је процес укрупњавања земљишних поседа, а Драган Марковић отвара питање даљег живота и рада малих и средњих пољопривредних произвођача. Енормни поседи крупних капиталиста који су стечени после 2000. године диктираће монополске цене пољопривредних производа. Ово је довољно јак разлог за удруживање малих земљопоседника у земљорадничке задруге, као облик удруживања средстава рада и капитала. Аутор предлаже и оснивање пољопривредних штедионица, које ће заштитити сељаке од зеленашких услова кредитирања. Аутор добро познаје економске и финансијске проблеме нашег села тако да закључује: «Уколико сељани средства за заједничке потребе сами удружују, нема никаквог оправдања да им се она за те исте потребе присилно одузимају» (стр. 63). Зато наслов једног текста у књизи «Перспективе пољопривреде и села је у задругарству» (стр. 65. и даље) истовремено исказује његово уверење и практично сазнање да је то једини излаз села из садашњег сиромаштва, ниске ефикасности производње и растућих регионалних неједнакости. Постоје различити облици удруживања средстава - са солидарном одговорношћу, са ограниченом одговорношћу, али задругарство је опстало и у условима светске економске кризе.

Књига Драгана Марковића *Село на маргинама политике* отвара битна питања садашњег и будућег развоја Србије. Када би постојала општа стратегија привредног развоја, извоз хране био би стратешки приоритет. Сва питања која је отворио, анализирао и давао предлоге и решења аутор књиге, утемељена су у реалним могућностима и потребама становништва. Ова нерешена питања демагошки су искористиле поједине политичке странке да би при вукле сељаке у своје чланство. За партије у вишестраначком систему сељаштво је било само гласачка машинерија. Аутор истиче да двадесет година по обнављању вишестраначког партијског система, у Србији не постоји аутентична странка која би заступала земљораднике. Стога је његова критичка свест, иронија, па и извесна горчина и резигнација оправдана, јер добро познаје ресурсе и потенцијале српског села, који нису добро искоришћени. Ова по

обиму невелика књига важнија је за привреду и политику Србије од многих луксузно опремљених историја и економских историја страних земаља које су издавачи превели и објавили последњих година. Заправо, ова монографија позива лидере и политичку елиту земље да темељито преиспитају свој однос према селу и пољопривреди - надамо се да ће се то догодити пре него што Србија буде почела да увози пшеницу и неке друге стратешке производе.

УДК:
327(049.3)

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 465-470.

Миле М. Ракић
Институт за политичке студије, Београд

Др Зоран Милошевић: *Свет без запада – прилог проучавању политичких процеса у свету и у Србији,* **Слобомир П. Универзитет, Бијељина, 2010, стр. 157.**

Љубитељима писане речи др Зоран Милошевић нуди још једну своју књигу под насловом „Свет без запада – прилог проучавању политичких процеса у свету и Србији“. Садржај текста у књизи изложен је у четири целине. Књига је обима 157 страница. У тексту је обрађена тематика, која је посебно актуелна не само за нашу земљу, а временски је тежишно лоцирана на период протеклих петнаестак година. Аутор на занимљив, али пре свега објективан начин разматра проблематику везану за положај и улогу запада у свету.

Аутор је изнео суду јавности моћ политичких субјеката, а посебно САД, Европске уније и НАТО-а о којој постоје различити ставови. Један од тих ставова заступају плаћени пропагандисти и лобисти који најчешће приказују ствари онаквима како се од њих тражи и како им одговара. Друге ставове заступају критички интелектуалци који из чисте љубави према истини анализирају и обавештавају стручну јавност и јавно мњење о стварном стању ствари.

У првом делу износи заблуде великог аутора Бжежинског који је описао свет без руса као свет вечног мира и благостања. Међутим, аутор уважава став Седрика Мура који оцењује да је Америка после 1991. године била једина светска сила, која је достигла свој зенит, али је нападом на Ирак започео пут њене пропасти. Пад њене војне моћи започео је 8. августа 2008. године када је грузијски председник наредио агресију на Јужну Осетију, при чему су гру-

зијске снаге биле обучаване од стране америчких војних експерата, а имали су и њихову значајну логистичку подршку. Економску моћ САД губе после 15. септембра 2008. године када је банкротирала банка Лехман Бротерс која је у пропаст повукла преко 1110 банака. Светска економска криза је уништила преко 40 трилиона долара у целом свету, а дугови САД су порасли са 42 бруто национална дохотка на 60 или 80 посто. Због тога слабљење економске моћи повлачи за собом и губљење политичко – дипломатске моћи и „меке силе“ (друштвено културна моћ).

Даљем урушавању америчке моћи доприноси долар који је за последњих 8 година изгубио више од четвртине своје вредности због чега аутор наводи изјаву нобеловца о потреби успостављања новог светског резервног валутног система који ће заменити долар „дрвену новчаницу“. Нешто слично, истиче аутор, се дешава и са евром, а најбољи показатељ за то је Естонија. Одвајањем од Совјетског Савеза економистима ни данас није јасно каквом то магијом влада прозападно оријентисана мисли да оживи привреду земље. Осим тога, нико не може да каже за колико ће се мењати естонска круна у евро – по ком курсу. Аутор запажа да је после избора 2007. године естонска економија стајала добро, али је за прелазак на евро било потребно инфлацију смањити на 2 %. То је било једноставно урадити да су евроатлантисти дозволили влади да одступи од принципа неолибералне економије. Влада је следила иностране савете повећања акциза на нафту и прерађевине од нафте што је изазвало сасвим супротне ефекте због чега Естонија није прешла на евро.

Из историје Европске уније познато је да она није у евро – зону примила ни једну државу чија је економија у паду због чега становници Естоније постају жртвена јагњад, односно због неолибералне политике своје владе. Дакле, чињеница је да је концепт неолибералне привреде у силазној путањи што се види из примера САД и Естоније, а чињеница је да међу државама уније има оних које попут Естоније желе у евро – зону које такође постају „жртве евра“ пошто владе слепо спроводе евро-унијатску политику, која је очигледно губитничка и на штету сопствене популације. На истом месту аутор истиче постојање друге стране – Кине, са сасвим другачијим политичким системом која изводи свет из кризе. Односно, први пут у последњих сто година појављују се велике, веома на-

сељене државе које се брзо развијају, тај проблем ни САД, а ни Запад не могу да реше. Ове државе, негујући међусобну сарадњу, истовремено, не само да слабе односе са Западом, већ и одбацују западноцентрични међународни систем. Тако Запад, а посебно САД, губе свој значај. Указује и на заблуде о НАТО-пакту, који по мишљењу аутора треба сасвим одбацити из сасвим принципијелних разлога – пошто је он инструмент одржавања неправедног „новог светског поретка", односно стратешко осигурање богатих од сиромашне већине. Другим речима, ако би Србија ушла у НАТО то значи цементирање отимања Космета, слом Републике Српске, односно пристанак на муслиманску хегемонију у БиХ и тиранисање и етничко чишћење једног дела свог народа. Даље, то значи учествовање у евентуалном нападу на Русију или неку другу независну и слободољубиву земљу. Аутор истиче да питање уласка у НАТО није (само) питање државне безбедности. Питање уласка у НАТО-пакт је, пре свега, питање улоге рата и војног апарата у свету и код нас. Због тога наш улазак у НАТО поставља пред избор бити у вазалном односу према „новом светском поретку" или се залагати за заједнички живот и независан и праведан развој свих и свакога. Тако нпр. и сами односи Русије и НАТО-а после слома АААР-а улазе у фазу тзв. „демократског романтизма" који није дуго трајао. Бомбардовање СРЈ 1999. године романтику је претворило у свађу и сукоб. Кулминација сукоба је краткотрајни рат између Грузије и Русије у коме је прва, иако припремана од Американаца и НАТО официра, поражена до ногу. Слична ситуација је и са НАТО-ом у Авганистану где њихови генерали и данас стално траже нове војнике како би се избегао пораз. Међутим, информисања о наводним успесима НАТО у Авганистану нису и једине обмане уз сазнање да НАТО још ни једном није манифестовао пријатељство према Русији (до 2009. године) Односно, НАТО продужава да Русију посматра као непријатеља и није искључено да се припрема за рат са њом.

У другом делу аутор је своје интересовање фокусирао на једно од најважнијих научних, медијских и политичких питања у свету 2009. године – куда воде реформе које је започела турска влада. Реформе су започете 2008. године после војне операције у сектору Газе од стране Израела због које је Турска заузела критичку позицију према Израелу говорећи да „добар друг грешке изговара у лице". Нова спољна политика Турске названа је неоосманизам

(неоотоманизам) а камен темељац постављен је 2002. године доласком Ердогана и његове партије на власт. Кључно у политици Ердогановој је да је Турска дужна да научи да користи своје предности, дужна је да се трансформише из периферне чланице НАТО-а у један од центара светске моћи. Кључ ове трансформације лежи у османској прошлости Турске. Неоотомани сматрају да Турци носе историјску одговорност за овај простор и имају обавезу да у њему играју посебну улогу при чему би се уређење Османског економског пространства вршило по турском демократском обрасцу. Главни задатак – стратегија Турске на Балкану би била: заштита етничких Турака, заштита муслиманске мањине и заштита интереса држава које су припадале Отоманској империји. Основа промене у турској политици је сазнање да се време променило, да је Турска добила на значају после неколико важних пораза САД и НАТО-а на Јужном Кавказу, а нарочито са поразом Грузијског пројекта и немоћи да се промени политика Ирана. Играњем на карту Турске, САД компензују слабљење сопствених позиција.

У трећем делу аутор истиче враћање Русије на Балкан, тачније у Србију кроз две велике инвестиције. Гасовод „Јужни ток“ и куповину НИС-а, као и руски став поводом територијалне целовитости Србије, тачније питање Космета. Ауторова визија по овом питању, као и визије других аутора В. Ђурића, М. Кнежевића и др., нису наишле на подршку наших медија и владајућих политичких партија. Ово није нимало чудно када знамо да овде некима смета чак и руска опера, која је наше Народно позориште прославила у свету. Такође, аутор примећује да наша Влада истовремено прихвата ЕУЛЕКС, иако је познато да Европска унија води политику признавања Космета као независне државе, што изазива сумње у истрајност ове борбе.

Истовремено, Запад прати распад Србије, па су тако Канадске поште Војводину већ сврстале у независне прекоокеанске државе.

Интересантан је податак који аутор износи на стр. 101 да када српски научник објави научни рад у Русији у Србији се то не вреднује, односно као да га није објавио. Аутор истиче и да је традиционални српски светосавски (православни) културни образац нападнут од стране Запада и домаћих космополита, као и њему подчињених медија и невладиног сектора. У вези положаја Руса у Србији указује да ова национална мањина, односно део њене

елите која је ослоњена на украјинску политичку идеју и унијатство као верско опредељење стално подгрева осећаје угрожености од стране Срба и Србије, не презајући, при том, да снажно увреди православне Србе. Истовремено гласају за антисрпске и проевропске партије, а и пристају да буду експоненти западних центара моћи (Ватикана, Брисела)

У четвртом делу аутор је на примеру једне судске пресуде у Новом Саду изнео односе медија и не само медија, према ћириличном писму у Србији и разним манипулацијама којима је изложена јавност кроз тврдње да латиница представља општеприхваћену лингвистичку норму. Аутор се пита да ли постоје демократске институције у овој држави које треба да решавају стварне проблеме грађана. Указује и на чињеницу да Американци у филмовима себе представљају као спасиоце света било од терориста који поседују нуклеарно оружје или неко друго оружје, било од ванземаљаца или од руске и кинеске мафије јер су сви други народи неспособни да спрече катастрофе и нестанак човечанства, само Американци имају кадрове, технику и вољу да спасавају свет. Рационалним сагледавањем проблема аутор констатује: да су Американци (зло) употребили филм да шире своју идеологију и пропаганду, систем вредности и стил живота, производе своје индустрије (чак и војне), што има предзнак милитаризације омладине.

Рад, пре свега, опомиње о многим замкама и опасностима западања у нове безизлазне ситуације у које Србија може доспети интензивирањем једностраних односа са Западом. Књига је и апел против тоталитаризма, безалтернативне свести, мирења са судбином потчињавања, због чега је више него добродошла у периоду помањкања и маргинализовања српске националне идеологије и не само ње.

УДК:
94(495.02)(049.3

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=24
Бр. 2 / 2010.
стр. 471-475.

Владан Станковић
Институт за политичке студије у Београду

Ханс Георг Бек, Византијски миленијум, Clio/ Глас српски, Београд/Бања Лука 1998.

Недавно је најављено репринт-издање књиге чувеног баварског историчара, социолога православља и (надасве) византолога Ханса-Георга Бека (*Hans-Georg Beck*) *Византијски миленијум* (*Das Byzantinische Jahrtausend*), објављене на овим просторима 1998. године у издању издавачких кућа *Clio* (Београд) и *Глас Српски* (Бања Лука – Република Српска). Књига се простире на 478 странице текста (стр. 9-487), ћириличног писма, формата А-5, тврдог повеза (на предњој корици повеза налази се мозаик одлучне жене у ходу која на свом левом рамену носи терет, док се на последњој страници корица налази мозаик полусавијеног мушкарца одсутног погледа који шири плетену торбу од конопље).

Књига се састоји од *предговора* (Предговора за *прво* издање из 1977. године, и Предговора за *друго*, допуњено, издање из 1994. године), 9 (девет) *великих одељака* и *додатака* на крају књиге (*Одабраних текстова*, *Белешки и библиографских напомена*, *Техничких термина*, *Поговора* и *Индекса*). Прва глава носи наслов: *Увод* и састоји се од две деоне целине: *Хеленистичко наслеђе* и *Епохе византијске историје*. Друга глава названа је: *Држава и устав*, и састоји се од следећих делова: *Римски модел*, *Византијске норме*, *Границе аутократије*, *Уставни органи*, *Избор цара*, *Влада*, *Истањени суверенитет* и *Идеологија власти*. Трећа глава носи назив: *Политичка ортодоксија*. У четвртој глави «смештена» је: *Књижевност*, која се састоји од следећих делова: *Књижевне врсте*, *Релевантност и актуалност*, *Критика друштва?*, *Идеолошке баријере*, *Диглосија*, и *Реторика*. Пето поглавље насловљено је са: *Теологија*, и садржи следеће делове: *Претходна разматрања*, *Систематика и*

ꙋ лемика, *Пут догматике*, *Мистични системи*, и коначно, *Via tedia*. Шеста целина има наслов: *Монаштво*. Седма: *Запажања о византијском друштву*. Осма је насловљена са: *Вера Византинаца*. Коначно, последња, девета, глава слови са: *Историјска димензија* (и у њој је дата нека врста рекапитулације истраживачког рада на предмету истраживања).

Већ у свом првом предговору из 1977. године Ханс Бек наговештава путеве свог истраживања. Он је одабрао одређене теме из византијског опуса које је самостално изабрао, исказавши тако жељу да продуби сазнања о овој интригантној области, те да на основу тога, колико је то могуће, створи једну општу слику византијског друштва. Већ сама ова намера, побуђује пажњу.

Овде нажалост немамо ни времена ни простора да се позабавимо свим аспектима књиге. Отуда ћемо се позабавити само онима који су од значаја за проучавање друштвених наука (социологије, политичке и правне теорије и аксиологије).

Оно око чега Бек покреће причу о православном друштву јесте аксиолошка страна византијске цивилизације коју тумачи из три поглавља: *Теологије*, *Монаштва* и *Вере Византинаца*.

У теолошком поглављу Бек подцртава Биће православног учења, које се огледа у настојањима да контемплативним путем, аскетском молитвом, појединца окрене: посту, молитви и тиховању – да га доведе до «голотиње Бога», до надмоћне светлости Тројице – места Бога које преображава људски дух. Тако православно учење тврди да је оностране стање већ овде достижно. Православље одбацује сваку помисао на спиритуализам теолошког спекулативног Логоса (западњачки логизам вредности-норми); оно се, напросто, окреће православној суштини (*υσιά*): енеригизму духовног и материјалног. Овај православни феноменализам биће уврежен већ код Максима Исповедника према коме је човек од самих почетака божијом вољом замишљен као биће са духом, али и са телом (*плот*). Тако, спасен може бити само онај који се искуша у «чулном искуству божије милости». Теологија посматрања Бога у овом животу, тај делатни *praxis*, указује на средњоазијско тумачење религије као *τεχνε*. Оно ће своје крајње исходиште имати у исихастичком учењу технике концентрације и дисања уз непрестану молитву дозивања Господа Исуса Христа, која води пражњењу духа од сваке фантазије и мисли не би ли се остварио простор за Бога.

Када описује монаштво Бек констатује да је од VI века Византија већ «помонашена». Она је помонашена више у вредносном значењу једног идеала него организационо (пошто се у њој преплиће хетерогеност манастира и идиоритмија). Стихијски несистематични рад служи уздизању врлина и економији основних потреба, управа настојника манастира (игумана) је често слаба, пустињаштво указује на изразити индивидуализам православног човека, а монастицизам са зазором гледа на лењо и недовољно образовано свештенство које је окренуто ритуалним облицима општења вере приликом пружања услуга верницима.

И када се ради о вери Византинаца тада у очи запада неколико важних обележја. Најпре, захтеви православља су строги и неумољиви не толико по питању сагласности са догматима вере (теоријска сагласност), колико са верском (орто)праксом. Вера се доказује праксом (право)исповедања. Овај захтев у својој спољашњој манифестацији иде ка ритуализму – непрестаним захтевима неумољиве ортодоксије, тог браника вере. Услед тога «отодоксију не узмемиравају велике спекулативне јереси него потајна опозиција њеном церемонијалу и њеној хијерархији.» (стр. 355) Тако је православном вернику, притиснутом свакодневним обавезама, постављен избор: или да се непрестано уподобљава узору који би га на крају узнео у манастир; или да се бори за сопствену слободу која значи удаљавање од верске праксе и приближава (га) опасности да буде стигматизован као јеретик. На крају ове главе Бек изводи један крајње социолошки закључак: биће да се православни верник (притиснут густом мрежом репресивних моралних норми које су га стављале у калупе аскетизма и богозрења) опредељивао за нонкомформизам, који значи поштовање само најосновнијих норми верске ритуалне праксе. Све ван тога није га дотицало. Тако се верник штитио од насртаја вере у простору сопственог свакодневног живота.

Када се бави византијским друштвом Ханс-Георг Бек истиче неколико важних опсервација. У основи баварски истраживач византијско друштво дели на: цара (са владајућим слојем), средње (тзв. *μέσοι*), и «бедни народ» (*misera plebs*). Премда постоје индиције да међу ова три сталежа постоји читав низ прелаза, тзв. *међуслојева*, ова основна подела пратиће читаву социјалну историју Византије. Као најуочљивију друштвену појаву, која је умногоме одређивала суштину византијског друштва, Бек истиче клијенте-

лизам византијског света: постојање читавог низа мањих пирамида у великој друштвеној пирамиди. Ови кланови су аутономни, са сопственим правилима, зацементирани олигархизмом и разрађеним еснафским рутинизованим акцијама и интересима. Ове мање групације људи засноване на интересним основама представљају пре политичке котерије, него партије у класичном смислу. Међусобно испомагање, лобирање у бирократском апарату, противчинидбе, сарађивања, погађања, свакојаке трговине *do ut des*, створиле су интересне групације хетерогеног карактера, растресите и непринципијелне у којима се одвијао: интелетуални, политички и економски живот Византије. Каснија подела на: циркуске партије, зелене и плаве, паламите и антипаламите, кантекузине и палеологе, конзервативне и реформаторе, антилатине и латинофиле, само указује на непринципијелност присталица, на стихијски карактер и индуктивност византијске цивилизације растерећене великих идеја и концептуалних замисли Запада. На ово Ханс-Георг Бек указује: «Прозападно и антизападно оријентисани можда су били искрени у својим уверењима, али то не искључује чињеницу да се са теолошким уверењем могао повезати економски интерес византијског трговца и произвођача» (друге орјентације, прим. В.С – стр. 313). Сва ова разматрања већ откривају тенденције управљености ка којима клизи византијски доживљај друштвеног, који се умногоме разликује од западних представа, пракси и сензибилитета.

Коначно, када је реч о политичко-правној структури византијске цивилизације, Ханс-Георг Бек пружа мноштво обриса на основу којих се могу наслутити специфичности византизма у овој области. Ове посебности понајпре се тичу политичке правоверности коју Бек објашњава са општег, али и ужеполитичког гледишта. Ортодоксија означава исправно мишљење, исправну веру, али и чврсто веровање или несаломиву веру у истинитости исказа (понекад изражену до фанатизма). У тајне ортодоксије упућена је мала група посвећеника преко које се врши контрола верника. Та се контрола врши преко ритуалних форми: *најпреданије* ова форма одводи у монастицизам (богоотачке мистичне побожности), *образоване* на плитко поље православне културе малих размера (књижевност, иконопис, хорско певање), а *обичан свет* се задовољава упражњавањем повремених ритуалних исказивања вере. Ненасилни карактери ритуалног формализма и ненасилни карактери чврстине правоверја чине да их верници не осећају као велику стегу;

док би тек повремено (више као изузетак) они у лику државног штићеништва добијали фундаменталистичка обележја. Када је реч о политичкој ортодоксији у ужем значењу речи аутор истиче значај фигуре православног цара као *διδάσκαλος* – учитеља, као предодређеног носиоца Божјом вољом подарене синергије моћи, покретача васељене и *pontifex maximusa*. Ова фетишизација моћи, има своје порекло у римским узорима, мада је њен култ посве орјенталног типа. Сва ова моћ ипак садржи једно битно ограничење *Res publicae* – у конкретном (православном) случају уподобљеност цара лику божијем – апсолутну интериоризацију православног светоназора која га чини иконичним, и позваним да влада (омогућавајући *consensus omnium*). «Сама чињеница да је изабраник, цару намеће обавезу да се такорећи приближи Богу, да се са Богом поистовети, и да Бога опонаша (*μίμησις θεοϋ*). (...) постаје отелотворење свих врлина. Овај цар отеловљава закон, зато што га носи у себи.» (стр. 98) Бек политичку ортодоксију потом развија у устаљеној шеми двовлашћа: цара и цркве, цркве и монаштва, и коначно цара и монаштва. Једна посве православна ортодоксија излази као победник из свих ових битака, и наставља да постоји, чак и онда када нестаје царство, а са њим и лик цара.

Књига уваженог професора Ханса-Георга Бека озбиљна је и научно утемељена мултидисциплинарна (социолошка, историјска, политиколошка, теолошка и књижевна) студија. Писана на веома приступачан начин, лаганим и доступним стилом, она не представља само научни извор већ и штиво које има општепросветитељски карактер. Напор аутора да изврши реконструкцију једне епохе, једне цивилизације, и њеног доживљаја физичког, душевног и духовног света додају јој на тежини и квалитету. Уз приговор да је на неким местима у анализи православне цивилизације, проф. Бек пропустио да успостави већу дистинкцију у односу на западна друштва како би анализа била објективнија и непристраснија, ову књигу најтоплије препоручујемо широј читалачкој публици, жедној знања из области која је нераскидиво повезана и са нашим културно-историјским простором. Отуда најављено репринт-издање ове књиге најтоплије поздрављамо.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

На левој страни у заглављу се налази име, средње слово и презиме аутора, звање аутора, назив установе, факултета и седиште. Наслов рада куцати на средини великим словима. Сви текстови на српском језику треба да су куцани ћирилицом. У тексту су италиком (курзивом) истакнуте речи на страном језику. Обим рада не сме бити већи од 1 до 1,5 ауторског табака, (односно 16 до 25 страна, 36300 до 56725 карактера са размаком).

После ових података следи *Сажетак* који треба да садржи од 100 до 250 речи. Иза сажетка иду *Кључне речи* чији број не може бити већи од 10, док њихова употреба у тексту треба да буде што већа. У ***сажетку*** треба да стоји предмет анализе, циљ рада, коришћени методолошки приступи, резултати, закључак или одређене препоруке. На крају текста треба написати ***Резиме*** чија дужина може бити до 1/10 дужине чланка. Аутор би у Резимеу у структуираном облику требало да истакне најважније резултате и закључке истраживања до којих је дошао у свом раду знатно шире него у сажетку. *Сажетак, кључне речи и резиме* треба превести и на енглески језик, ако је рад на енглеском, сажетак и кључне речи треба превести на српски језик.

Текст треба писати у фонту Times New Roman, величина слова 12, са увученим пасусима и проредом 1,5 – ћирилично писмо.

Поднаслов куцати у фонту Times New Roman, величина слова 14.

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте су истог фонта као основни текст и треба их куцати са командом Insert – Reference – Footnote, а не намештањем разних оквира, јер једино на тај начин можемо гарантовати, да ће се и у прелому фусноте појавити на добром месту. Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- када се ради о **монографији** фуснота мора садржати: име и презиме аутора, наслов рада у италику, издавач, место, година издања и број стране (на пример: Зоран Аврамовић, *Родомрсци*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 15);
- када се **ради о чланку**, име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа у италику, издавач, место издавања, број, година излажења и број страница (на пример: Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликата до њихових решења“, *Политичка ревија,* Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67);
- када се ради о **зборнику радова**: име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања, број стране (на пример: Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, У: *Србија – политички и*

институционални изазови (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239);

- **извори са Интернета**, који не смеју прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садрже пуну интернет адресу (на пример: http://sh.wikipedia.org/wiki/Revolucija).
- **архивска грађа,** мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894.

Иза сваког рада треба да иде литература поређана по азбучном реду, са следећим елементима:

- **књиге**: презиме и име аутора, наслов књиге италиком, издавач, место издања, година (на пример: Суботић, Момчило: *Српско питање данас*, Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- **зборници**: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (на пример: Марковић, Драган, „Демократизација власти и управљања у Србији“, У: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008);
- **чланак**: презиме и име аутора, назив рада под наводницима, назив зборника италиком, онда у загради написати приређивача зборника, издавач, место издања, година издања (Кнежевић, Милош, „Варка европске хармоније“, *Српска политичка мисао,* Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2008);
- **литература са Интернета**, која не сме прећи више од 10% коришћене литературе, треба да садржи пуну интернет адресу (на пример: http//sh.wikipedia.org/wiki/Revolucija) .
- **архивска грађа,** мора да садржи наслов (одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?) и где се налази (креће се од навођења највеће целине, а завршава са навођењем најмање целине) (на пример: Извештај Министарства иностраних дела од 19. априла 1888. о постављењу конзула. Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894.

Текстове слати у електронском облику на следећу e-mail адресу

ipsbgd@eunet.rs

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

ПОЛИТИЧКА ревија = Political review : часопис за политикологију, политичку социологију, комуникологију и примењену политику / 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 за науку и технолошки развој Републике Србије

** Часопис је припремљен за штампу мај-јуна, односно, штампан јуна 2010.

02
2010

POLITICAL REVIEW
MAGAZINE FOR POLITICAL SCIENCE, COMMUNICATIONS AND APPLIED POLITICS

ПОЛИТИЧКА Ревија
ЧАСОПИС ЗА ПОЛИТИКОЛОГИЈУ, КОМУНИКОЛОГИЈУ И ПРИМЕЊЕНУ ПОЛИТИКУ

Вишња Станчић
ЛИБЕРАЛИЗАМ И ДЕМОКРАТИЈА: СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ

Момчило Суботић
САВРЕМЕНИ ХРВАТСКО-СРПСКИ ОДНОСИ: ТУЖБА И ПРОТИВТУЖБА ЗА ГЕНОЦИД

Ђорђе Стојановић, Елизабета Ристановић
ТРКА СА ВРЕМЕНОМ: ОДНОС БИОЛОШКОГ ОРУЖЈА И МЕЂУНАРОДНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Дејана Вукчевић
ОБЛИЦИ "ФЛЕКСИБИЛНЕ" САРАДЊЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ, БЕЗБЕДНОСНЕ И ОДБРАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ ЕУ

Јелена Тодоровић
УЛОГА ИНСТРУМЕНАТА ПРЕТПРИСУТНЕ ПОМОЋИ У ПРОЦЕСУ ПРИДРУЖИВАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Миодраг Д. Радојевић
УСТАВ КНЕЖЕВИНЕ СРБИЈЕ ОД 1838. ГОДИНЕ (ТУРСКИ УСТАВ)

Јелена Миљковић-Матић
ДЕФИНИСАЊЕ НАЦИОНАЛНОГ ИДЕНТИТЕТА У ДЕЛУ МИОДРАГА А. ВАСИЉЕВИЋА

Александар Новаковић
ИМПЕРИЈЕ – ЛОГИКА ВЛАДАЊА СВЕТОМ: ОД СТАРОГ РИМА ДО СЈЕДИЊЕНИХ ДРЖАВА

Ана Јовашевић
СВЕТСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ИНТЕЛЕКТУАЛНУ СВОЈИНУ

Дубравка Стајић
СЕЛО НА МАРГИНАМА ПОЛИТИКЕ

Миле Ракић
СВЕТ БЕЗ ЗАПАДА - ПРИЛОГ ПРОУЧАВАЊУ ПОЛИТИЧКИХ ПРОЦЕСА У СВЕТУ И СРБИЈИ

Владан Станковић
ВИЗАНТИЈСКИ МИЛЕНИЈУМ

ISSN 1451-4281