



04
2018

година XXV vol. 62.

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

UDK 32 ISSN 0354-5989

ISSN 0354-5989 UDK 32 година XXV vol. 62 број 4/2018.



04

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ПОЛИТИЧКА ТЕОРИЈА И НЕОЛИБЕРАЛНИ МОДЕЛИ

Ђорђе Стојановић, Живојин Ђурић, Миша Стојадиновић,
Владан Станковић, Слободан М. Радојевић, Срђан Кораћ, Ненад Стекић,
Марко Дашић, Стеван Недељковић, Драган Живојиновић

ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ

Слађана Младеновић, Зоран Ђирјаковић, Бојан Клачар

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Дејан Ђурђевић, Саша Гајин, Мијодраг Радојевић,
Милица Јоковић, Богољуб Милосављевић

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Зоран Јовановић, Татјана Драгичевић Радичевић, Милица Несторовић,
Дејан Вук Љ. Станковић, Емилија Станковић, Срђан Владетић

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Дејан Бурсаћ, Душан Достанић



ISSN 0354-5989 UDK 32 година XXV vol. 62 број 4/2018.

50 ГОДИНА
ИНСТИТУТА
1968 - 2018

СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

UDK 32

DOI: 10.22182/spm.6242018

Година XXV vol. 62

Број 4/2018.



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

Издавач: Институт за политичке студије
Адреса: Светозара Марковића 36, Београд
Телефон: 3039-380, 3349-204
E-mail: ipsbgd@eunet.rs
E-mail: redakcija@spmbeograd.rs
www.ips.ac.rs
www.spmbeograd.rs

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 4/2018. XXV vol. 62

DOI: 10.22182/spm.6242018

Главни и одговорни уредник

Живојин Ђурић

Заменик главног и одговорног уредника и уредник енглеског издања

Ђорђе Стојановић

Извршни уредници

Дејана Вукасовић (за енглеско издање)

Миша Стојадиновић

Редакција часописа

Милан Јовановић, Дејан Ђурђевић, Милош Кнежевић, Живојин Ђурић,

Дејана Вукасовић, Јасна Милошевић Ђорђевић, Ђуро Бодрожић,

Ђорђе Стојановић, Миша Стојадиновић

Секретари часописа

Драган Траиловић,

Слађана Младеновић, Младен Лишанин

Савет часописа

Зоран Аврамовић, Сретен Сокић, Милован Митровић, Радослав Гађиновић,

Миломир Степић, Драган Симеуновић, Милан Брдар, Зоран Стојиљковић,

Драгана Митровић, Љубиша Деспотовић

Чланови савета из иностранства

Mamoru Sadakata, Simon James Critchley, Anastasia Mitrofanova,

Виталий Шаров, Iver B. Neumann, Goran Kovacic, Ewa Bujwid-Kurek

Пословни секретар

Смиљана Пауновић

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

Радови СПИМ/SPT налазе се и доступни су у електронским базама научних

часописа С.Е.Е.О.Л. (Central and Eastern European Online Library) и ERIH

PLUS (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences).

Прелом и штампа - Birograf comp, Земун

Тираж: 70 примерака

Радове објављене у овом часопису није дозвољено прештамповати, било у целини, било у деловима, без изричите сагласности издавача. Оцене изнесене у чланцима лични су ставови њихових писаца и не изражавају мишљење нити уредништва, нити установа у којима су аутори запослени.

С Р П С К А П О Л И Т И Ч К А М И С Л О

САДРЖАЈ

Тема броја:

ПОЛИТИЧКА ТЕОРИЈА И НЕОЛИБЕРАЛНИ МОДЕЛИ

Борђе Стојановић

ПРОЦЕСУАЛНИ ЗАОКРЕТ У ГРАНИЧНИМ СТУДИЈАМА 9-40

Живојин Ђурић, Миша Стојадиновић

ДРЖАВА И НЕОЛИБЕРАЛНИ МОДЕЛИ УРУШАВАЊА
НАЦИОНАЛНИХ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА 41-57

Владан Станковић

ДРУШТВЕНА КОХЕЗИЈА И ЊЕНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ..... 59-76

Слободан М. Радојевић

ОДНОС ПОЛИТИКЕ И СТРАТЕГИЈЕ: РЕАФИРМАЦИЈА
СТРАТЕГИЈСКИХ СТУДИЈА..... 77-94

Срђан Кораћ, Ненад Стекић

ЕТИЧКЕ ОПРЕЧНОСТИ ТЕЗЕ О ДЕМОКРАТСКОМ МИРУ95-117

Марко Дашић, Стеван Недељковић, Драган Живојиновић

УПОТРЕБА ИСТОРИЈСКИХ АНАЛОГИЈА У ПРОЦЕСУ
ДОНОШЕЊА СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ ОДЛУКА НА
ПРИМЕРУ ОДНОСА СРБИЈЕ И СЈЕДИЊЕНИХ
АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА ПОСЛЕ 2000. ГОДИНЕ 119-139

ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ

Слађана Младеновић

ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА У СРБИЈИ 2012–2017.
ГОДИНЕ: КЉУЧНИ АКТЕРИ, НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ141-167

Зоран Ђирјаковић

БЕЛИ ШУМ НА ДРУШТВЕНИМ МРЕЖАМА: УЛОГА
ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У ИЗБОРНИМ КАМПАЊАМА .. 169-192

Бојан Клачар

ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ КАМПАЊЕ 2017:
ЈЕДНАЕСТ КАНДИДАТА И САМО ЈЕДНА КАМПАЊА... 193-210

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Дејан Ђурђевић

НОВА ПРАВОСУДНА ЗАНИМАЊА И УСЛОВИ ЗА
ПОЛАГАЊЕ ПРАВОСУДНОГ ИСПИТА 211-230

Саша Гајин

ОДМЕРАВАЊЕ СУПРОТСТАВЉЕНИХ ИНТЕРЕСА
У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ
ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА..... 231-248

Мијодраг Радојевић

СИСТЕМ (БЕСПЛАТНЕ) ПРАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ И ПРИМЕНА МЕЋУНАРОДНИХ СТАНДАРДА 249-265

Милица Јоковић

ТИПОЛОГИЈА КОРУПЦИЈЕ 267-284

Богољуб Милосављевић

САВЕТИ ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ
ПРЕМА УПОРЕДНИМ УСТАВНИМ РЕШЕЊИМА..... 285-299

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Зоран Јовановић

ОСВРТ НА ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ НОВОГ ЈАВНОГ
МЕНАџМЕНТА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА – ВЕЛИКА
БРИТАНИЈА, САД И КАНАДА..... 301-322

Татјана Драгичевић Радичевић, Милица Несторовић

НОВА ДИМЕНЗИЈА ПОЛИТИЧКЕ ЕКОНОМИЈЕ
КРОЗ ПРИЗМУ ПОЛИТИЧКЕ ТЕОРИЈЕ 323-340

Дејан Вук Љ. Станковић

ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ОБРАЗОВАЊА
ЗА ДЕМОКРАТИЈУ 341-352

Емилија Станковић, Срђан Владетић

АВГУСТОВА РЕФОРМА БРАКА И ПОРОДИЦЕ 353-369

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

Дејан Бурсаћ

СОЦИЈАЛНИ КАПИТАЛ И РАЗВОЈ
ДЕМОКРАТСКИХ ИНСТИТУЦИЈА 371-375

Душан Достанић

„ИДЕМО КРОЗ САДАШЊОСТ КАО КРОЗ ПУСТИЊУ“ 377-381

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

CONTENTS

This Issue's Theme:

POLITICAL THEORY AND NEOLIBERAL MODELS

Djordje Stojanovic

PROCESSIONAL TURN IN BORDER STUDIES 9-40

Zivojin Djuric, Misa Stojadinovic

STATE AND NEOLIBERAL MODELS OF COLLAPSE
OF NATIONAL POLITICAL INSTITUTIONS..... 41-57

Vladan Stankovic

SOCIETIES COHESION AND ITS INSTITUTIONS..... 59-76

Slobodan M. Radojevic

RELATION BETWEEN POLITICS AND STRATEGY:
REAFFIRMATION OF STRATEGIC STUDIES? 77-94

Srdjan Korac, Nenad Stekic

ETHICAL CONTRADICTIONS OF THE DEMOCRATIC
PEACE THESIS 95-117

Marko Dasic, Stevan Nedeljkovic, Dragan Zivojinovic

HISTORICAL ANALOGIES IN FOREIGN POLICY DECISION
MAKING: CASE OF SERBIA – U.S. RELATIONS AFTER 2000.. 119-139

ELECTORAL PROCESSES

Sladjana Mladenovic

OBSERVATION OF 2012–2017 ELECTION CYCLES IN SERBIA:
KEY ACTORS, FINDINGS AND RECOMMENDATIONS..... 141-167

Zoran Cirjakovic

WHITE NOISE IN SOCIAL MEDIA: THE ROLE OF
SOCIAL CAPITAL IN ELECTION CAMPAIGNS 169-192

Bojan Klacar

FINANCING OF THE 2017 PRESIDENTIAL CAMPAIGN:
ELEVEN CANDIDATES AND ONLY ONE CAMPAIGN..... 193-210

LAW AND POLITICS

Dejan Djurdjevic

THE NEW JUDICIAL PROFESSIONS AND THE
CONDITIONS FOR TAKING THE BAR EXAM 211-230

Sasa Gajin

BALANCING CONFLICTING INTERESTS IN THE
IMPLEMENTATION OF THE LAW ON FREE ACCESS
TO THE INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE 231-248

Mijodrag Radojevic

SYSTEM FREE LEGAL AID IN THE REPUBLIC OF SERBIA
AND APPLICATION OF INTERNATIONAL STANDARDS ... 249-265

Milica Jokovic

TYPOLOGIES OF CORRUPTION 267-284

Bogoljub Milosavljevic

COUNCILS FOR THE NATIONAL SECURITY AND
DEFENCE ACCORDING TO THE COMPARATIVE
CONSTITUTIONAL SOLUTIONS 285-299

ESSAYS AND STUDIES

Zoran Jovanovic

REVIEW OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF
NEW PUBLIC MANAGEMENT IN CERTAIN
COUNTRIES – GREAT BRITAIN, USA AND CANADA 301-322

Tatjana Dragicevic, Radicevic, Milica Nestorovic

A NEW DIMENSION OF POLITICAL ECONOMY
THROUGH THE PRISM OF THE ECONOMIC
THOUGHT DEVELOPMENT 323-340

Dejan Vuk Lj. Stankovic

THE CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF
EDUCATION FOR DEMOCRACY 341-352

Emilija Stankovic, Srdjan Vladetic

MARRIAGE AND FAMILY REFORM BY AUGUSTUS 353-369

REVIEWS

Dejan Bursac

SOCIAL CAPITAL AND THE DEVELOPMENT OF
DEMOCRATIC INSTITUTIONS 371-375

Dusan Dostanic

“WIR GEHEN DURCH DIE GEGENWART WIE
DURCH EINE WÜSTE” 377-381

ТЕМА БРОЈА

ПОЛИТИЧКА ТЕОРИЈА
И
НЕОЛИБЕРАЛНИ МОДЕЛИ

Ђорђе Стојановић*

Институт за политичке студије, Београд

ПРОЦЕСУАЛНИ ЗАОКРЕТ У ГРАНИЧНИМ СТУДИЈАМА**

Сажетак

Студије граница, као и студије простора, су повратиле важност на глобалној академско-научној сцени и данас важе за једну од најатрактивнијих истраживачких области. Овај рад ће пропитати оне димензије разумевања граница, које их не перципира као статичне линије и режиме државне моћи, већ ће се фокусирати на дисперзију, пролиферацију и репрезентацију граничних модуса, функција и последица унутар различитих контекста и преко различито манифестованих/искодираних друштвених, културних и политичких активности, то јест, граничних пракси. Другим речима, рад ће се бавити дискурзивним импликацијама инверзије концепта граница са концептом разграничавајућег процеса (*b/ordering*).

Кључне речи: границе, простор, граничне студије, држава, суверенитет, процесуални заокрет, б/ордеринг (*b/ordering*) заокрет

УВОД

Границе спадају у ред оних ретко изговараних, најчешће подразумеваних, појмова, феномена, симбола, представа, институција, процеса или активности који се, више или мање, могу идентификовати у читавом спектру најразличитијих индивидуалних и друштвених пракси обележених различито декларисаним интересима, преференцијама и, прогресивним или регресивним, сврхама/

* Електронска адреса аутора: djordje.stojanovic@ips.ac.rs

** Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“, бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

значењима, као и најразличитијим структурама, контекстима и актерима/агентима. Границе, заправо, потпуно колонизују наше животе. Ако томе додамо и троп граничног зида, као најрадикалнију, али и најпопуларнију/најспектакуларнију, форму објектизовања, редуковања, фиксирања и пасивизовања дискурса/наратива државних граница, онда добијамо увид у сву „калеидоскопску” сложеност граничних имагинаријума.¹ Наиме, гранични-зидови попримају димензије универзализоване граничне „конфлуенције” са Природом, бивају носиоци процеса „псеудо-геоморфологизације” простора: они престају да буду артефакти, културни алгоритми/кодови/текстови/граматике/матрице, и третирају се као природне чињенице, препреке попут непрелазне планине или несавладивог кањона, чак и онда када се путање њиховог простирања физички мењају или коригују. Апстрахујући засад то да зидови могу да имају и капије, као што планине могу да имају тунеле, а кањони мостове,² то јест да „спајају раздвајајући”, за њих почиње да важи природни поредак ствари, природни закони, постају „задати, инхерентни и априорни”, производ и произвођач попримљених, фатализованих и, често, антагонизованих идентитетско-интерпретативних формула и пракси типа „Нас са Ове стране зида” и „Њих са Оне стране зида”.

Било како било, метонимијски/метафорички/алегоријски,³ то јест фигурално-језички, потенцијали зида су толико објектизовани и/или интензификовани, да се, без обзира на његову материјалност или имагинативност, присуство или одсуство, може тумачити, а често се и користи, као визуелизација граница, посебно у смислу „тродимензионалног” линијског амблема раздвајања (са, горе назначеним, латентним, али неодвојивим, интегративним конотацијама/капацитетима/претпоставкама).⁴ Другим речима, физички, холограм-

1) Дакле, под тропом „зид” подразумевамо све граничне препреке или имобилије, грађевински фиксирани баријере, фортификације или објекте попут: зидова од свих врста материјала, бедеме, насипе, палисаде, барикаде, блокаде, жичане ограде и сл.

2) Као што то примећује Георг Зимел (*Georg Simmel*), без обзира да ли се ради о директном или симболичком, то јест физичком или интелектуалном, значењу, ми смо они који се налазе у сталној могућности раздвајања повезаног и повезивања раздвојеног (*Georg Simmel, "Bridge and Door", in: Simmel on Culture: Selected Writings* (eds. David Frisby, Mike Featherstone), Sage Publications, London, 1997 [1909], стр. 71).

3) Додали бисмо, метафоре, метонимије или персонификације, као и алегорије и синегдохе, шире посматране као позивање на један систем значења како би се објаснио или појаснио неки други систем значења, нису пуки вербални или писани „орнаменти” аутентичности/оригиналности неких специфичних модуса говора, већ фундаменталне одлике људске комуникације и потенцијални креатори/иноватори/репери друштвене и политичке реалности и мобилизације (*George Lakoff, Mark Johnson, Metaphors We Live By*, The University of Chicago Press, Chicago, 1980, стр. 156.).

4) На пример, у прилог томе се може навести да гро књига које се баве границама на својим корицама као илустрацију имају неку форму зида или горе побројаних граничних препрека, то јест, на страну што је то митолошки конструкт, једина људска творевина

ски, фантазмагорични или виртуелни/сајбер „зид-линија” је граница, а физичка, холограмска, фантазмагорична или виртуелна/сајбер граница је „линија-зид”. Мада, можда најинтересантнија аналитичка позиција није „пасивно теоретисање”/битисање са било које стране зида-линије-границе, већ активно промишљање и сагледавање из процесуалне перспективе/битисања самог зида-линије-границе. О одрживости или неодрживости таквих идеја/филозофема расправљаћемо касније. Ваља напоменути, дакле, да су границе увек нешто више од онога што наша чула детектују или мапе конфигуришу/исцртавају и да, како то примећује Венди Браун (*Wendy Brown*),⁵ зидови не морају нужно бити индекс државне моћи и потентности, већ и симбол, последњи остатак, сукцесивно нестајућег система/граматике територијално ограниченог суверенитета.⁶

Поред тога, гранични зидови нису анахрон феномен, нити су крајња инстанца неке цивилизације/културе, рекли бисмо, где све завршава, а ништа не започиње.⁷ Тако, прокламујући да: „Нација без граница није нација” и да „САД враћају контролу над својим грани-

за коју важи да се, по једној верзији, види са Месеца, а по другој, чак са Марса- Велики кинески зид (Arthur Waldron, *The Great Wall of China: From History to Myth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, стр. 214, 220), није ништа друго до визуелизована кривудава линија. Такође, не треба сметнути с ума, до 2011, око 20.000 км светских граница биле су зидови и ограде (Alexander C. Diener, Joshua Hagen, *Borders: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2012, стр. 9).

- 5) Wendy Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, Zone Books, New York, 2010.
- 6) Томе, наравно, треба додати и читав низ значајних аутора, као што су Дидије Биго (Didier Bigo, “The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)”, in: *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory* (eds. Mathias Albert, Yosef Lapid, David Jacobson), University of Minnesota Press, Minneapolis, 2011, стр. 91–117), Прем Кумар Раџарам и Карл Гранди-Вор (Prem Kumar Rajaram, Carl Grundy-Warr, “Introduction”, in: *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at Territory's Edge* (eds. Prem Kumar Rajaram, Carl Grundy-Warr), University of Minnesota Press, Minneapolis, 2007, стр. ix–xi), Марк Солтер (Mark Salter, “Theory of the / : The Suture and Critical Border Studies”, *Geopolitics*, 17(4)/2012, стр. 734–755), Сандро Мезадра и Брет Нилсен (Sandro Mezzadra, Brett Neilson, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*, Duke University Press, Durham, 2013), Крис Рамфорд (Chris Rumford, *Cosmopolitan Borders*, Palgrave Macmillan, New York, 2014) или Миреј Розело и Стивен Вулф (Mireille Rosello, Stephen Wolfe, “Introduction”, in: *Border Aesthetics: Concepts and Intersections* (eds. Johan Schimanski, Stephen F. Wolfe), Berghahn Books, New York, 2017, стр. 1–25) који имплицитно или експлицитно позиционирају троп зида не само као неадекватан/фелеричан већ и као погрешан/анахрон/ретроградан.
- 7) Brent L. Sterling, *Do Good Fences Make Good Neighbors? What History Teaches Us about Strategic Barriers and International Security*, Georgetown University Press, Washington DC, 2009; Wendy Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, нав. дело.; Elisabeth Vallet, Charles-Philippe David, “Introduction: The (Re)Building of the Wall in International Relations”, *Journal of Borderlands Studies*, 27(2)/2012, стр. 111–119; Elisabeth Baschlin, Mohamed Sidati, “Western Sahara- Territoriality, Border Conceptions and Border Realities”, in: *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 549–566; Elia Pusterla, Francesca Piccin, “The Loss of Sovereignty Control and the Illusion of Building Walls”, *Journal of Borderlands Studies*, 27(2)/2012, стр. 121–138; и Thomas Nail, “The Crossroads of Power: Michel Foucault and the US/Mexico Border Wall”, *Foucault Studies*, 15/2013, стр. 110–128.

цама”,⁸ Доналд Трамп (*Donald Trump*), четрдесет пети председник САД, је 25.01.2017. потписао директиву за изградњу 3220 километара дугачког зида на граници са Мексиком. Тиме је, дијахронијски („вертикално”) посматрано, поред, набројмо само неке, зидова првих сумерских градова, Дугачких атинских зидова, Великог горгонског (Александровог) Зида, Хадријановог (*Vallum Hadriani*) и Антонијевог (*Vallum Antonini*) зида, Ишцуиђи (*Ishitsuiji*, 石築地) или Генко Бору (*Genko Boru*, 元寇防塁) зида, Великог кинеског зида, Берлинског зида, али, рекао бих, и Мажино и Зигфрид линије, као и Атлантског зида, додата још једна симболичка инстанца дискурсу/наративу натурализовања политичких граница. Ако паралелно томе додамо и синхронијску („хоризонталну”) раван, попут, Мароканског или Израелског зида, те зидова на границама Србије и Мађарске, Индије са Пакистаном, Бангладешом и Мјанмаром (Бурмом), Северне Кореје и Кине, Саудијске Арабије и Јемена, шпанских енклава Сеуте и Мелиље, Јужне Африке и Зимбабвеа, онда се границе намећу као један од најважнијих и најперсистентнијих темата у пољу међународних односа и политичких наука/теорија *in genere*.

Заиста, репрезентујући инхерентну компоненту људског живота и битан фактор у продукцији и репродукцији односа између појединца и друштва, као и између самих појединаца и између различитих политичких ентитета, то јест различитих група, формација, нација, друштава или држава, границе се квалификују за оне друштвене и теоретске феномене, концепте, конструкте, текстове, граматике, дискурсе, наративе или симулакруме који представљају својеврсну академску („онтолошко-епистемолошку”) константу и то у више различитих друштвених и хуманистичких дисциплина и субдисциплина. Ако горе изнетом додамо и перманентну мигрантску кризу у Југоисточној Азији, велику европску мигрантску кризу изазвану ратом у Сирији, излазак Велике Британије из Европске уније („Брегзит”) или персистентне граничне спорове карактеристичне за Африку, Блиски Исток или Јужну и Источну Азију, онда истраживање граница представља активност од највишег научног и друштвеног значаја. Свеједно да ли је ангажована пост-позитивистичка, то јест дискурзивна, наратолошка, феноменолошка, херменеутичка, конструктивистичка, перформативна или, коначно, позитивистичка, то јест (нео)функционалистичка, (нео)институционалистичка, (нео)реалистичка или детерминистичка перцепција простора и граница.

8) David Smith, “Trump signs order to begin Mexico border wall in immigration crackdown”, *The Guardian*, 25.01.2017, Internet, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/25/donald-trump-sign-mexico-border-executive-order>, 18/02/2017.

Међутим, не само на нивоу очигледне, географско-физичке (палпабилне) датости, већ и на нивоима социолошке, политичке, културолошке, правне, економске, антрополошке, психолошке или филозофске перспективе, границе су, као научни темат, контрадикторно њиховом супстанцијалном значају једног од конститутивних концепата самих друштава (то јест појединача и држава), доста дуго биле апсурдно маргинализоване, узимане „здро за готово“, пренебрегаване, потискиване, проглашаване епифеноменалним или потпуно занемариване и запостављене. Мада је још Лудвиг Фојербах (*Ludwig Feuerbach*, 1804–1872) говорио да је време, од стране дијалектичара, привилегована категорија, јер искључује и субординира тамо где простор толерише и координира,⁹ тек је у последњих двадесетпет година, што свакако није дугачак период, на светској научној сцени дошло до ренесансе/пролиферације истраживања која се баве разнородним формама и категоријама спацијализације.¹⁰ Таква констелација се повезује са дуготрајним процесом реафирмације простора у односу на временски обележену, деспацијализовану и моносемичну, свест модерног човека деветнаестог и доброг дела двадесетог века, са дистанцирањем од превалентног и привилегованог историцистички постављеног линеарног фазирања прошлости и развоја ка реевалуацији позиције, ситуације или контекста.¹¹ Основна карактеристика тога периода је убедљива, ако не победа, оно свакако доминација Времена над Простором.

Било како било, границе не настају ни из чега, нису префинисана персонификација неке веће Истине од њих самих, већ су креиране/дизајниране, артефакти настали компететивним деловањем/праксом мноштва актера, то јест, следствених, дискурса и

9) Kristin Ross, *The Emergence of Social Space: Rimbaud and the Paris Commune*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988, стр. 8.

10) Аутор је свестан да је бављење категоријама, по себи, апорематично/контрадикторно. Категорије су како средства за манифестацију/упражњавање моћи и формулисања/успостављање поретка, тако и неизбежни предуслов за схватање света у свом његовом богатству и разноврсности. Пропорционално отварању и ширењу наших видика, категорије их исто тако затварају и сужавају (Reece Jones, "Categories, Borders and Boundaries", *Progress in Human Geography*, 33(2)/2009, стр. 179.).

11) Michel Foucault, "Of Other Spaces", in: *Heterotopia and the City: Public Space in a Postcivil Society* (eds. Michiel Dehaene, Lieven De Cauter), Routledge, New York, 2008 [1967], стр. 13–29; Edward William Soja, "Postmodern Geographies and the Critique of Historicism", in: *Postmodern Contentions: Epochs, Politics, Space* (eds. John Paul Jones III, Wolfgang Natter, Theodore R. Schatzki), Guilford, New York, 1993, стр. 113–136; Edward William Soja, "Taking space personally", in: *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives* (eds. Barney Warf, Santa Arias), Routledge, New York, 2009, стр. 11–36; Denis Cosgrove, "Introduction", in: *Mappings* (ed. Denis Cosgrove), Reaktion Books, London, 1999, стр. 1–24; и Barney Warf, Santa Arias, "Introduction: The Reinsertion of Space in the Humanities and Social Sciences", in: *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives* (eds. Barney Warf и Santa Arias), Routledge, New York, 2009, стр. 1–11.

наратива. Када задобију статус „петрификоване“, „рефракторне“ физичке чињенице, онда је то резултат неког специфичног дискурса који их у то транспонује. Њихови генуинитетни дискурси/наративи/перспективе су најчешће организовани као кластери „про-граничних“ нормативно/језичко/симболичких формација екстрахованих из различитих дискурса/наратива. Границе почивају на идеји да су резултанте друштвено-просторних, али и идентитетских, критеријума за кодирање, идентификовање, верификовање и репродуковање: нас и њих, блискости и различитости, реда и анархије, укључености и искључености, поретка (реда) и не-поретка (хаоса) или, чак, онога што јесте и бива од онога што није и не бива. Оне не произлазе само из сплета околности које детерминису стање и статус неке државе, нити су само управљачко-организациони захтеви за функционалним перфектуирањем, то јест пуки одраз ригидних политичких одлука.

Границе су, интринзично „трансгресиране и трансгресионе“, линије које фунгирају као сепарациони и квалификациони критеријуми, конструкти, механизми, диспозитиви/апаратуси или асемблажи за пројектовање координата или лоцирање људи и ствари у, данас, дестабилизованим, флуидним, етеричним или децентрираним просторима које заправо сами деконструишу, конституишу и реконституишу.¹² Тај процес не води нужно ка нестајању граница, али чак и када се форсира/привилегује разумевање моћи на којој почивају и опстају, то је ефекат сасвим другачије интелектуално-аргументационе природе у односу на традиционални пандан/план. Притом, постоји стална опасност да дефинисање/детерминисање граница буде логичка аномалија „вртења у круг“ (*circulus vitiosus*), јер је њихова репрезентација предуслов њиховог дефинисања/детерминисања.¹³ Границе су, наиме, израз неког политичког/културног/социјалног садржаја или ентитета, који је то што јесте искључиво захваљујући спецификованим границама. Шире постављено, не ради се о дијалектичкој прожетости, већ о потпуној биномској дистингвираности граница и ограниченог. Питање је: Да ли границама припадају простори/територије или просторима/територијама припадају границе, постоји ли, дакле, границе без простора/територије, то јест простори/територије без граница? Постоје ли коначно простори који нису политички/географски ен-

12) Zygmunt Bauman, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000; Noel Parker, Nick Vaughan-Williams, "Critical Border Studies: Broadening and Deepening the 'Lines in the Sand' Agenda", *Geopolitics*, 17(4)/2012, стр. 727–733; и Zygmunt Bauman, David Lyon, *Liquid Surveillance: A Conversation*, Polity Press, Cambridge, 2013.

13) Etienne Balibar, "What is a Border?", in: *Politics and the Other Scene* (ed. Etienne Balibar), Verso, London, 2002, стр. 76.

титети или су сви простори нужно политичке/географске реалности? Одговор је само наизглед једноставан и очигледан, његова истраживачка „драматичност” није у „границама простора” већ у „просторима граница”.¹⁴

Summa summarum, без обзира на то што се концептуализација/теоретизација граница изузетно увећала, такође није „поплавила” све друштвене науке, потреба за њиховим проучавањем и даље није смањена. Насупрот томе, импетус долази из различитих смерова: (1) радикалног усложњавања садашњег процеса глобализације и са тим повезаног мултипликовања и диференцирања граница и њихових пракси, значења и форми; (2) паралелног постојања, важења и утицаја више различитих, понекад дијаметрално супротних, приступа у поимању граница; (3) још увек неадекватне развијености, инвентивности и оригиналности промишљања граница, то јест отварање простора за алтернативне модалитете њиховог третмана; (4) потребе студирања вишезначног, вишестепеног и мулти-димензионалног односа граница и друштва; (5) акцелерираног мењања културног, политичког, економског, историјског и социјалног контекста у коме границе настају и нестају (коридирање идеје „безграничног света”, без обзира на то што та фраза/флоскула не значи нужно и уједињени свет); (6) монолитне апрехензије граничне праксе или као емпиријски „транзиторне” или као емпиријски „интранзиторне”, без могућности амбивалентне симултаности оба стања/механизма, то јест неадекватног третмана проучавања перформативности граница; (7) недовољности, свакако сигнификантне, идеје бордеринг-а да одговори на нове мега и микро „заплете” у домену спацијализације политике; и (8) перпетуираног мењања, евазивности, рекомпозиције и мултиполарности граничних студија.¹⁵

Консеквентно, истраживачка „вивисекција” граница и даље подразумева запитаност/недоумице типа: чије границе, какве/како границе, на коме месту границе и на који начин границе бивају

14) Andrew Abbott, “Things of boundaries”, *Social Research*, 62(4)/1995, стр. 857.

15) Gregg Bucken-Knapp, Michael Schack, Henk van Houtum, “New Strands in Border research?”, in: *Borders Matter: Transboundary Regions in Contemporary Europe* (eds. Gregg Bucken-Knapp, Michael Schack), Danish Institute of Border Region Studies, Aabenraa, 2001, стр. 227–236; Chris Rumford, “Introduction: Theorizing Borders”, *European Journal of Social Theory*, 9(2)/2006, стр. 155–169; Nick Vaughan-Williams, *Border Politics: The Limit of Sovereign Power*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009; Reece Jones, “Categories, Borders and Boundaries”, нав. дело; Nick Megoran, “Rethinking the Study of International Boundaries: A Biography of the Kyrgyzstan–Uzbekistan boundary”, *Annals of the Association of American Geographers*, 102(2)/2012, стр. 464–481; Corey Johnson, Reece Jones, Anssi Paasi, Louise Amoore, Alison Mountz, Mark Salter, Chris Rumford, “Interventions on Rethinking ‘the Border’ in Border Studies”, *Political Geography*, 30(2)/2011, стр. 61–69; Anssi Paasi, “A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars?”, in: *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 11–33; Chiara Brambilla, Jussi Laine, James W. Scott, Gianluca

границама. То никако не значи да се овде пледира за неку свеобухватну теорију граница, јер она не само да није потребна, већ, како ствари стоје, уопште није ни могућа. Уважавајући чињеницу да гранични „сфумато“ никако не значи нестајање граница, овај рад се, дакле, понајпре бави њиховим „алотропским“ модификацијама, покушавајући да захвати не само институционални, структурални и, наравно, политички ниво, већ и културно-симболичку, репрезентативну сферу, ону која се тиче представа, имагинације и имагинаријума граница.

1. КЛАСИЧНИ ДИСКУРС ГРАНИЦА

Савремена литература о границама, из различитих научних дисциплина/углова, указује на четири превалентна идејна/аналитичка момента: (1) тезу сукцесивног нестајања граница; (2) улогу граница у конструисању друштвено-просторних идентитета; (3) дискурсе/нарative о границама; и (4) различито просторно скалирање у конструкцији граница.¹⁶ Исто онолико колико перцепција граница може бити географска/територијална/спацијална материјализација крајњих домета одређених политичких процеса, оне су и компетитивни аутономни дискурзивни кластери, али и, како је то већ апострофирано, сегменти неког „амбициозније“/шире профилисаног друштвеног, културног, историјског, економског, правног, религијског или политичког дискурса/мета-нарativeа. Конструкти самих граница или пограничних зона имају јако симболичко, ритуално, вредносно, иконичко и церемонијално значење, које не само да је дефинисано идентитетско-политичким дискурсом „центра“, него и дефинише сам идентитетско-политички центар: симултано су извор стабилности и нестабилности неке политичке заједнице/ентитета. Мада се сасвим оправдано могу разматрати као „фил-

Bocchi, "Introduction: Thinking, Mapping, Acting and Living Borders under Contemporary Globalisation", in: *Borderscapes: Imaginations and Practices of Border Making* (eds. Chiara Brambilla, Jussi Laine, James W. Scott, Gianluca Bocchi), Ashgate, Burlington, 2015, стр. 1–13; David Newman, "Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview", in: *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 33–49; David Newman, "Revisiting good fences and neighbours in a postmodern world after twenty years: theoretical reflections on the state of contemporary border studies", *Nordia Geographical Publications*, 44(4)/2015, стр. 13–19; Christophe Sohn, "On Borders' Multiplicity: A Perspective from Assemblage Theory", *EUBORDERSCAPES*, Working Paper 10/2015, стр. 1–11, Internet, http://www.euborderscapes.eu/fileadmin/user_upload/Working_Papers/EUBORDERSCAPES_Working_Paper_10_Christophe_Sohn_-_On_borders_multiplicity_A_perspective_from_assemblage_theory.pdf, 11/04/2016; и Paolo Novak, "Back to Borders", *Critical Sociology*, 2016 (online издање), стр. 1–18, <http://dx.doi.org/10.1177/0896920516644034>.

16) David Newman, Anssi Paasi, "Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography", *Progress in Human Geography*, 22(2)/1998, стр. 191.

трирани“ текстови или наративи, границе су, ван сваке сумње, и на њима произашле или утемељене граничне праксе, то јест технологије/диспозитиви или ризоми/асемблажи.

Осим материјалног аспекта који је потпуно неодвојив од граница, оне спадају, не само у друштвено (ре)продуковане, већ и у високо естетизоване/поетизоване феномене/означитеље/де-скрипторе, прецизније: активности са властитом културном, готово „ониричком“, (топо)поетиком/(топо)симболиком, које се, да се послужимо параболама Макса Вебера (*Max Weber*), налазе у непрекидном кружном процесу зачаравања, рашчаравања, и ре-зачаравања.¹⁷ Притом, за границе се може рећи да заузимају средишњу позицију у (ре)формулисању територијалности и темељних културно-национално-идентитетских наратива. Готово све интерпретације/имагинаријуми граница, али и физички/визуелни контакти са истим, изгледају као естетизовано/поетизовано сусретање и са *simulacra imperii*, представама моћи, и са *arcana imperii*, тајнама моћи. Притом, *simulacra imperii* подразумевају *arcana imperii*, представе моћи су неодвојиве од или почивају на тајнама моћи.

Differentia specifica природних граница, у односу на артифицијелни, то јест естетизовани, пандан, почива на идеји да се све границе које нису „створене“ природним путем (уколико, дакле, не прате или се не поклапају са трајекторијама задатим неким хидрографским или геоморфолошким феноменом: морем, реком, планином и сл.), већ су резултат/производ неке људске интервенције, класификују/категоризују/дефинишу као артифицијелне/денатурализоване границе (вештачке баријере и геометријске линије). За разлику од турбулентних средњовековних времена и фрагментираних феудалних територија, обележених многобројним и преклапајућим аутономним нивоима власти, када су границе биле неутрални појасеви/зоне раздвајања, али и интеракције и асимилације људи различитих културних идентитета, граничне линије модерних националних држава, као непрекидних структура које потпуно обухватају неки партикуларни и суверени политички ентитет, су резултат дуготрајног и градуалног процеса политичке хомогени-

17) Max Weber, “Science as a Vocation”, in: *From Max Weber: Essays in Sociology* (eds. Hans H. Gerth, Charles Wright Mills), Oxford University Press, New York, 1946a [1919], стр. 129–157; Max Weber, “The Social Psychology of the World Religions”, in: *From Max Weber: Essays in Sociology* (eds. Hans H. Gerth, Charles Wright Mills), Oxford University Press, New York, 1946b [1919], стр. 267–302; cf. Richard Jenkins, “Disenchantment, Enchantment and Re-Enchantment: Max Weber at the Millennium”, *Max Weber Studies*, 1(1)/2000, стр. 11–32; Mireille Rosello, Stephen Wolfe, “Introduction”, нав. дело, стр. 1–25; и Johan Schimanski, Stephen F. Wolfe, “Intersections: A Conclusion in the Form of a Glossary”, in: *Border Aesthetics: Concepts and Intersections* (eds. Johan Schimanski, Stephen F. Wolfe), Berghahn Books, New York, 2017, стр. 147–171.

зације/интеграције.¹⁸ Национализација граница је углавном била повезана са деветнаестовековним имагинаријумом њихове примордијалне/романтичарске историјске укореењености. Услед тога, артифицијелне/конструисане националне границе су по аутоматизму биле изложене (ре)натурализовању зарад верификације сакро-санктности, аутентичности, компактности и сигурности нације. Не само да се географско окружење хармонизовало/изједначавало са националним граничним наративима/митовима, него су се и гранички артефакти почели третирали као коригована/финализована (национална) природа.

Под симболичким/концептуалним границама, опет, подразумевамо диверзификацију друштвених актера упућену на сортирање ствари, људи, пракси, времена и простора, оне су инструмент и/или медијум путем кога се појединци и групе боре, надмећу и договарају поводом дефинисања стварности, то јест путем кога стижу статус и монополизују ресурсе, док социјалне/објективизоване границе манифестују постварене модалитете друштвених неједнакости у приступу и дистрибуцији материјалних и нематеријалних ресурса и друштвених могућности.¹⁹ У оба случаја границе су реалне, симболичке на интерсубјективном, а социјалне на интергрупном нивоу, при чему су прве нужан али не довољан услов за констатовање/регистровање потоњих. Граничне праксе, опет, можемо да одредимо као сет смераних и несмераних, зависно од перспективе, мање или више успешних активности, предузетих од самих грађана, те недржавних и државних актера, оријентисаних на конституисање, подржавање и трансформисање граница, као ангажмане по питању „бордеринга”, „де-бордеринга” и „ре-бордеринга”.²⁰ Концентрисаност на граничне праксе повлачи за собом и стање перманентног вршења, извођења, чињења граница путем различитих ритуала/церемонија/прокола (нпр. контрола пасоша). Граничне праксе (бордеринг/ре-бордеринг/де-бордеринг) своје перформативне потенцијале манифестују и кад су у питању одређене специфичне друштвене/економске/политичке реалности и када је у питању нека специфична индивидуална позиција.²¹ Границе не

18) Peter Sahlin, *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, University of California Press, Berkeley, 1991, стр. 6. и Michel Foucher, “The Geopolitics of European frontiers”, in: *The Frontiers of Europe* (eds. Malcolm Anderson, Eberhard Bort), Pinter, London, 1998, стр. 238.

19) Michele Lamont, Virag Molnar, “The Study of Boundaries in the Social Sciences”, *Annual Review of Sociology*, 28/2002, стр. 168–169.

20) Noel Parker, Rebecca Adler-Nissen, “Picking and Choosing the ‘Sovereign’ Border: A Theory of Changing State Bordering Practices”, *Geopolitics*, 17(4)/2012, стр. 776–777.

21) Noel Parker, Nick Vaughan-Williams, “Critical Border Studies: Broadening and Deepening the ‘Lines in the Sand’ Agenda”, нав. дело, стр. 729–730.

само да су неодојиви део артикулисања идентитета различитих политичких заједница/ентитета (нпр. држава, регион, провинција итд.), него је и сваки појединац маркиран, учињен границом, путем различитих дигиталних/био-метријских техника и технологија (био-метријски пасоши, личне идентификационе карте итд.).

Неадекватна научна елаборација граница је генерисана, али је и генерисала, специфичну инертност у њиховом појмовном третману: изоморфистичку перспективу у разумевању простора, нација/идентитета и држава. Постојала је, а и данас постоји, тенденција да се границе разматрају као натурализоване, од природе задате или затечене „социјалне координате” или, парадоксално, природним законима регулисане формације, као тврди, тешко променљиви, екстремно фиксирани, постварени социјално-политичко-културни аксиоми. Аналитичка заокупљеност интрансигентном политичком „гео-планиметријом”, са имобилисаним, натуралованим и хијерархизованим, положајем и распоредом држава, то јест државних територија, са јако малим маневарским простором за трансформације, моделовање и флукуалност, је чворишно место, концептуални нуклеус традиционалног или класичног елаборирања граница.²² Државе се виде као ултра-статичке датости, „природно” географски дефинисане целине, као несумњиво конзистентни ентитети, док се границе постављају као резултанта, реалистички позиционираног, политичког, економског и војног баланса/дисбаланса моћи са суседним државама. Рана академска сцена, с краја деветнаестог и почетка двадесетог века, је, дакле, градила аперцепцију граница на детерминистичким импликацијама појма „природне границе”, те је била више дескриптивно-опсервациона него про-теоретска, сконцентрисана на процесе делимитације и демаркације, те на однос између граница и природног окружења.

Тако је, родоначелник Политичке географије, Фридрих Рацел (*Friedrich Ratzel*, 1844–1904), непровереним/псеудо-научним, било би погрешно помислити и *a priori* потпуно безвредним и идеологизованим, хипотезама иницирао „позитивистичко-дарви-

22) David Newman, Anssi Paasi, “Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography”, нав. дело; Brigitta Busch, Helen Kelly-Holmes, “Language Boundaries as Social, Political and Discursive Constructs”, in: *Language, Discourse and Borders in the Yugoslav Successor States* (eds. Brigitta Busch, Helen Kelly-Holmes), Multilingual Matters, Clevedon, 2004, стр. 1–14; Emmanuel Brunet-Jailly „Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective”. *Geopolitics*, 10(4)/2005, стр. 633–649; Vladimir Kolossov, “Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches”, *Geopolitics*, 10(4)/2005, стр. 606–632; и David Newman, “The Lines that Continue to Separate Us: Borders in our ‘Borderless’ World”, *Progress in Human Geography*, 30(2)/2006, стр. 143–161.

нистичко-органску” био-политичку семантику националистичке пасије за простором. Наиме, за њега су границе реалност, а граничне линије њихова апстракција, док растућа/пропадајућа држава није ништа друго до живи организам који се тешко може уоквирити петрификованим/непроменљивим границама.²³ Штавише, свака држава нужно улази у сукобе са другим државама, јер је у обавези да зарад опстанка проширује свој животни простор (*Lebensraum*), синтезу биолошких, географских и антрополошких карактеристика датог окружења. Свака борба за живот је борба за простор, док су границе „кожа”/периферни орган који прате ритам метаморфоза државног организма/тела. Границе државе и *Lebensraum*-а су пропорционалне величини и метаболичким потребама/захтевима специфичне популације. Креатор неологизма „геополитика” и органске теорије државе која се базира на Рацеловим идејама, Рудолф Кјелен (*Rudolf Kjellén*, 1864–1922) ће, почетком двадесетог века, тврдити како борба за простор манифестује тежњу држава да постану органске територије, „географске индивидуе” обележене природним границама на споља и хармоничним контекстом природне територије на унутра.²⁴ Врло индикативно је да у својме настојању да постану што више самодоволне, државе преко ангажовања радних потенцијала могу учинити своју земљу више „природном” него што то она оригинално јесте (што би се могло окарактерисати као *par excellence* пост-модерна констатација).

По једној од најчешће помињаних традиционалних класификација, оној Ричарда Хартсхорна (*Richard Hartshorne*, 1899–1992), границе се дели на: (1) антецедентни тип- можемо га поделити на (1.1) пионирски подтип, потпуно антецедентне границе, које су постојале пре самог насељавања неког подручја, пре развоја културног крајолика, и (1.2) реликтни подтип, антецедентне границе које су напуштене из политичких разлога али још увек постоје у културном крајолику (у оптицају су, дакле, природне/физичке границе које дају значење простору); (2) субсеквентни тип- границе које су конгруентне са постојећим етно-територијалним шемама

23) Gearoid O’Tuathail, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, Routledge, London, 1996; Henk van Dijk, “State Borders in Geography and History”, in: *Nationalising and Denationalising European Border Regions, 1800–2000: Views from Geography and History* (eds. Hans Knippenberg, Jan Markusse), Springer, Dordrecht, 1999, стр. 21–39; Victor Prescott, Gillian Triggs, *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008; Christian Abrahamsson, “On the genealogy of Lebensraum”, *Geographica Helvetica*, 68(1)/2013, стр. 37–44; и Giuliano Bellezza, “On Borders: From Ancient to Postmodern Times”, ISPRS/IGU/ICA Joint Workshop on Borderlands Modelling and Understanding for Global Sustainability 2013, 5-6 December 2013, Beijing, China, стр. 1–7/2013, Internet, <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XL-4-W3/1/2013/isprsarchives-XL-4-W3-1-2013.pdf>, 10/07/2017.

24) Christian Abrahamsson, “On the genealogy of Lebensraum”, нав. дело, стр. 42.

насељавања неког подручја, оне се подударају са културним разликама, укључујући језик, обичаје и религију; (3) суперпозиционирани тип- од спољног (колонијалног) ауторитета наметнуте границе које уобичајено не уважавају затечене етничке шаблоне, али које временом, мада доста тешко, могу постати део културне структуре подручја; и (4) природни тип- границе које су усклађене са физичким карактеристикама специфичног крајолика.²⁵

Традиционалистичко/класично дискурзивно ишчитавање граница почива, дакле, са једне стране, на њиховом елаборирању као петрификованих, инертизованих, стабилизованих или фиксираних исхода или консеквенција политички стриктно дефинисаног процеса одлучивања и, са друге стране, на њиховом третману преко стања континуиране (ре)територијализације са покретљивошћу/променама које одговарају незаобилазном, историјски (ре)валоризованом, смењивању макро-циклуса рата (анимозитета, конфронтација и колизија), те преговарања и мира.²⁶ Такво поимање граница имплицира позитивистичку перцепцију простора, по којој је простор схваћен као независан и целовит објект који уобличава и преобличава друштвене појаве преко система детерминистички профилисаних једносмерних каузалних релација. То подразумева постојање стриктне, ригидне лимолошке дихотомије на екстерне, међународно-државне границе и интерне, административно-обласне границе. Пост-модерно поимање односа између простора и друштва, то јест просторне перспективе друштва, насупрот томе, обухвата: (1) дисхармоничност између композиције нових друштвених и политичких простора и старих територијалних аранжмана; (2) нетранспарентност граница и редуковање значаја дихотомије изнутра-споља; (3) непоклапање искуственог доживљаја простора са просторном димензијом националних држава; и (4) потребу за реконституисањем односа на линији појединац-друштво-свет.²⁷

2. „Б/ОРДЕРИНГ” („B/ORDERING”) ЗАОКРЕТ У ПОИМАЊУ ГРАНИЦА

Почетком деведесетих година двадесетог века, пост-модернизам²⁸ је довео до релевантних парадигматских трансформација

25) Richard Hartshorne, "Suggestions on the Terminology of Political Boundaries", *Annals of the Association of American Geographers*, 26(1)/1936, стр. 56–57.

26) David Newman, "The Lines that Continue to Separate Us: Borders in our 'Borderless' World", нав. дело, стр. 174–176.

27) Gerard Delanty, Chris Rumford, *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*, Routledge, London, 2005, стр. 122–123.

28) При том, прихватам становиште по коме се: пост-модерност (опозитни пол модерности)

друштвених и хуманистичких наука, оличених у најразличитијим заокретима, да набројимо само неке: почев од интерпретативне и деконструктивистичке, преко културне и семиотичке, па све до перформативне и дигиталне варијанте.²⁹ У оквиру њих, „спацијални заокрет“ је имао једну од водећих и високо утицајних позиција.³⁰ Респацијализована академска сцена одбацује концептуализацију Простора као секундарног или супсидијарног, социјално акциденталног, у односу на идеју Времена и не третира га као непроблематични, статични контејнер друштвених релација, процеса, токова и узрочности. Простор се више не перципира искључиво као агонистичка структура, борилиште или игралиште, за компететивни пласман различитих сценарија друштвене егзистенције, већ и као медијум преко кога се корпус социјалних односа ствара и обнавља, он је, парадоксално, позициониран и као производ и произвођач. Све у свему, Простор не само да је аналитички изједначен са Временом, него му је дата и предност као претпоставци/предуслову разнородних социјално-политички профилисаних, историјски ранжираних, дешавања. Он је престао бити „социјална планиметрија“ и постао је социјална „стереометрија“: престао је да буде пука социјална рефлексија добијајући на својој „социјалној дубини и опсегу“. Пост-модерна временско-просторна компресија³¹ је свој најја-

разуме као сигнификантно удаљавање од модерничке социјалне матрице повезано са појавом новог друштвеног тоталитета и сасвим нових, аутентичних организационих принципа; пост-модернизам (опозитни пол модернизму) као детектовање било ког дискурса, естетског, културног, политичког или академског, који приписује значење и указује на историјске посебности пост-модерности; а пост-модернизацију (опозитни пол модернизацији) као означавање друштвених и дискурзивних процеса/практи усмерених на конституисање, освешћивање и генерисање пост-модерности као историјске формације (Simon Susen, *The "Postmodern Turn" in the Social Sciences*, Palgrave Macmillan, New York, 2015, стр. 39). Последица овакве квалификације је да пост-модерност није искључиво сачињена од пост-модерничких дискурса.

29) Simon Susen, *The "Postmodern Turn" in the Social Sciences*. нав. дело, стр. 34.

30) Pierre Bourdieu, "Social Space and Symbolic Power", *Sociological Theory*, 7(1)/1989, стр. 14–25; Edward William Soja, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London, 1989; David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1990; David Harvey, "Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination", *Annals of the Association of American Geographers*, 80(3)/1990, стр. 418–434; Derek Gregory, *Geographical Imaginations*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1994; Doreen Massey, *Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press, Minnesota, 1994; Mike Featherstone, Scott Lash, "Globalization, Modernity and the Spatialization of Social Theory: An Introduction", in: *Global Modernities* (eds. Mike Featherstone, Scott Lash, Roland Robertson), Sage Publications, London, 1995, стр. 1–24; и Roland Robertson, "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", in: *Global Modernities* (eds. Mike Featherstone, Scott Lash, Roland Robertson), Sage Publications, London, 1995, стр. 25–44.

31) David Harvey, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, нав. дело, стр. 284–308; Jeremy Stein, "Reflections on Time, Time-space Compression and Technology in the Nineteenth Century", in: *Timespace: Geographies of Temporality* (eds. Jon May, Nigel Thrift), New York: Routledge, 2001, стр. 106–120; и Barney Warf, *Time-Space Compression: Historical Geographies*, Routledge, London, 2008.

утентичнији и најеклатантнији, али и најкритичнији, израз добила заправо у геометрији-моћи,³² о којој ће касније бити више речи.

Десет година касније,³³ елаборирајући простор као процесуални социјални конструкт/продукт и уважавајући, горе имплицитни, интер-дисциплинарни, мулти-дисциплинарни и транс-дисциплинарни импулс у његовом проучавању, предложена је још једна релевантна трансформација: „б/ордеринг” („*b/ordering*”) заокрет.³⁴ Рећи ћемо за почетак да је овде направљена јасна дистинкција у односу на појам центрираних, есенцијализованих, инваријабилних и хомогених граница. Акценат је стављен на мултипликоване праксе/активности/ангажмане које генеришу више диференцираних актера/агента и покривају распон од високоформализованих политичких дискурса/мета-наратива граница до свакодневних граничних рутина/„микро”-наратива појединаца, формулишући оно што се показује као њихова децентрирана, деесенцијализована, варијабилна и хетерогена перцепција. Овај заокрет није изданак неке утопијске логике која неизоставно води ка безграничном стању глобализованог и пост-модернизованог света, већ је нормативни концепт који почива на веровању у постојање и континуитет територијалног спајања и издвојене/спецификоване моћи конкретизоване у нашим свакодневним поступцима/праксама.

Инаугурација „б/ордеринг” заокрета није искључиво резултат проистекао из „стерилних” научних „лабораторија”, не тиче се неке чисте „ларпурлартистичке” академске еволуције односних дисциплина, већ је повезана и са диспутацијама које се реферирају на трансформације/ремапирање пост-хладноратовског светског поретка и плуралних трајекторија развоја светског друштва *in toto*. У том смислу, процес ре-б/ордеринга може да се третира као интерпретативна потка нео-конзервативних или супер-модерних граничних режима/диспозитива, као стратешка реакција на пост-модерност у смеру форсирања Другости зарад полагања права на територијално обавезујуће моћи национално профилисаног суверенитета.³⁵ Може се рећи да су границе, пре свега, правне чињенице које се репроду-

32) Doreen Massey, *Space, Place and Gender*, нав. дело, стр. 146–157.

33) Henk van Houtum, Olivier Kramsch, Wolfgang Zierhofer, “Prologue: B/ordering Space”, in: *B/ordering Space* (eds. Henk van Houtum, Olivier Kramsch, Wolfgang Zierhofer), Ashgate, Burlington, 2005, стр. 4–5.

34) Определељујем се за странцизам бордеринг, јер појмови разграничавања, разграничења или граничења се, по мом мишљењу, сувише реферирају на „паралисаност”/„хибрираност”/„анестетизованост” физичких граница у смислу једнодимензионалног инсистирања на демаркацији или делимитацији неке територије. Коса црта сугерише да је свака тактика/стратегија б/ордеринга симултано и тактика/стратегија територијалног „уређивања” („*ordering*”) простора.

35) Henk van Houtum, Olivier Kramsch, Wolfgang Zierhofer “Prologue: B/ordering Space”, нав. дело, стр. 2.

кују преко сета најразличитијих активности/пракса, за њих је мање важна њихова материјална морфологија/анатомија од разноврсних интерпретативних и репрезентативних модуса које оваплоћују.

Транспозиција тежишта анализе са појма граница на појам бордеринга представља „процесуални заокрет” у граничним студијама.³⁶ Границе се разматрају као динамични/флексибилни/мотилитетни процеси и праксе просторне стратификације/диференцијације који се могу регистровати на различитим социјалним инстанцама, а не само на ивицама суверених националних држава. Оне не само да су алоциране/дислоциране/релоциране, већ су и експоненцијално мултипликоване у различитим културним/социјалним/политичким аренама са, следственим, широким распонем граничних формата, функција, пракси и режима. Ерго, границе могу да се третирају као друштвене институције са властитом историјским трајекторијама, оријентисане на одржавање просторних фрагментација и дискрепанција.³⁷

Када Хенк ван Хаутум (*Henk van Houtum*) говори о Јанусовском синдрому³⁸ у концептуализацији граница, он заправо говори о интерпретативном континууму између ангажмана њихове центрифугалне и центрипеталне димензије/перспективе у изналажењу одговора на питање шта оне јесу.³⁹ У оптицају је „про-онтологизујућа” дуална испреплетаност и истовременост интерног хоризонта поверења и сигурности „државне утопије” и екстерног хоризонта неповерења и несигурности „трансдржавне дистопије”, о тангентности политике/света поретка и политике/света не-поретка, манифестних у територијално-стратегијским процесима уређивања, разграничавања и дефинисања интринзичног Другог. Попут неког „сређеног хаоса”, тај се не-поредак, као хетерогени политички простор, не замишља као пуко одсуство поретка/света него обрнуто: као вредносно пројектована позиција у односу на неки други поредак/свет, као потенцијална мапа или израз политике произвођења, замишљања или фабриковања простора.

36) Chiara Brambilla, “Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept”, *Geopolitics*, 20(1)/2015, стр. 15.

37) Gabriel Popescu, *Bordering and Ordering the Twenty-first Century: Understanding Borders*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2012, стр. 24–25.

38) Јанус је двоглаво римско божанство које истовремено гледа у опозитним правцима, симболишући тако и улаз и транзицију из једног у други фрагмент времена и/или простора. Отуда, атрибут „јанусовски” метафорички указује на коегзистенцију амбивалентних квалитета у неком ентитету.

39) Henk van Houtum, “The Janus-face: On the Ontology of Borders and B/ordering”, *Simulacrum. Kwartaalblad van het Kunsthistorisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam*, 18(2/3)/2010, стр. 124–128. и Henk van Houtum, “The Mask of the Border”, in: *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 58–59.

Ergo, термин бордеринг указује на мутуалност/интеракцију између конституисања поретка и креирања граница,⁴⁰ у оптицају су не само „укорене“ традиције, оружане конфронтације и „фабуле/заплети“ високе политике, већ читав сет најшире постављених културних, политичких, социјалних и економских агенса, норматива и ангажмана са партиципантима подложним манипулацији и метаморфозама. Свака гранична картографија, опет, репрезентује и исцртавање линија расцепа између инволвираних ентитета, концепција и појединаца, продуковање и репродуковање одређене (екстерне и интерне) хегемоније инсталиране преко картополитике.⁴¹ Све у свему, онолико колико границе затварају, толико и отварају. Оне увек изнова постављају питање односа између, са једне стране, извесности социјално-културно-идентитетских пракси укључености и признатости и, са друге стране, жеље да се те исте праксе ако не укину, а оно свакако замене активирањем неког другог дискурзивно/наративног граничног кода. Ко од нас није пожелео да се еманципује од властитих граница преко конзумирања неких других простора, било као туриста или имигрант/емигрант неког другог ранга и врсте?

Могућност да се буде привремени или трајни спацијални странац, не само другима него и своме „спацијалном Ја“, је инхерентно (контекстуално) својство граница: оне нису само баријере, затварање и завршеци, већ и процепи, отварање и почеци, оне омогућавају стално флотирање између аутохтоног и алохтоног пола нашег живота. Потенцијално, њихова флуидна/спектрална и децентрирана природа је профилисана хибридним лимиалним комбиновањем различитих јукстапозиционираних/симултаних значењских стратегија у распону од атракције и репулзије, објектификације и де-објектификације или транспарентности и камуфлираности. Чини се као да границе и јесу и нису, то јест као да јесу тамо где нису и *vice versa*, а да, притом, акценат није стављен на бинарне значењске антипode већ на значењски распон или изнијансираност, то јест видљивост или камуфлираност.

Границе се, дакле, налазе у процесу стално активног/перформативног дефинисања и редефинисања властитих значења и репрезентација од стране појединаца/група и других заинтересованих актера по питању регулисања/објектификовања домета и конфигурације одређених, често агресивних и експанзионистичких, спацијалних, најчешће државних, пракси. Оне нису само физичка

40) Henk van Houtum, Ton van Naerssen, "Bordering, Ordering and Othering", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2)/2002, стр. 125–136. и Henk van Houtum, Olivier Kramsch, Wolfgang Zierhofer "Prologue: B/ordering Space", нав. дело.

41) Henk van Houtum, "The Mask of the Border", нав. дело, стр. 52.

(3) Који тип граница креира?; и (4) Зашто их креира?⁴² Границе и територије се не могу разматрати ван сета релација успостављених са индивидуалним или колективним агентима/актерима/субјектима ангажованим на њиховом стварању/формулисању, где су, ван сваке сумње, најконзистентније и најизбалансиране политичке границе, као по правилу, повезане са колективним територијама. Селекција одређеног типа граничних маркера, одређене технологије њихове реализације/материјализације не само да је условљена типом пројектоване области, подручја или површине, већ и сами маркери аутономно имају одређене особине које су интензивније или слабије изражене у зависности од сплета аутентичних околности. Границе су обично оријентисане на скуп задатих функција које прате логику конституисања разнородних територија, саобразно њиховој примени или структуралној категорији/домени праксе. Дакле, прихватањем постојања различитих типова граница, одбацује се могућност њиховог, традиционалистички/класично/конзервативно захтеваног, коинцидирања. У сваку територију/границу су инсталиране различите праксе и семиотички фундирани, хегемонијски постављени пројекти, платформе, програми или планови зарад контроле одређених ресурса, што им додаје телеолошку перспективу.

За Лијама О'Дауда (*Liam O'Dowd*), државне границе су само формално сличне свим осталим границама у смислу своје Јанусовске природе, манифестације/потенције за различите модалитете, перспективе и пропорције спајања и/или раздвајања, и конструкције идентитета, дистинкције на „нас” и „њих”, оне су концептуално еластичне и физички спецификоване, когнитивно-емоционални маркери осмишљавања и комуницирања света.⁴³ Државне границе се дефинишу као исход перпетуираних покушаја изражавања, контроле и развоја, за сваку државну јединицу посебних, веза између економске, политичко-правне, идеолошко-културне и војно-полицијске димензије инфраструктурне моћи. Поред постојања различитих спацијалних мрежа које их донекле трансгресирају и привремено суспендују, оне су и даље превалентна глобална гранична форма, као и места где се кристализују социјални конфликти, то јест агенти динамике планетарног поретка и непоретка. О'Дауд инсистира на повратку историје у проучавању граница, критикујући превалентно дефинисање граница: (1) због абунданције граничних метафора/тропа, то јест њихове значењске дилатације, нпр. на подручје контролних функција и ефеката, који доводе до појаве ахис-

42) Andrea Mubi Brighenti, "On Territorology: Towards a General Science of Territory", *Theory, Culture & Society*, 27(1)/2010, стр. 61–62.

43) Liam O'Dowd, "From a borderless world to a world of borders: bringing history back in", *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(6)/2010, стр. 1035–1036.

торицизма у њиховој интерпретацији; (2) културни приступ, то јест конструктивизам, због пренебрегавања чињенице да су неке интерпретативне перспективе граница далеко утицајније од других; и (3) процесуални приступ због тога што носи ризик расформиравања структуре у процес и агенцију обележене мултиплицитетом и флотантношћу граница дестабилизираних држава.⁴⁴ За проучавање граница је, дакле, од изузетне важности историјска димензија разумевања империјалне и националне државе преко појма инфраструктурне моћи, што ће омогућити успостављање истраживачког еквилибријума између структуре и процеса, те анализу унутар једног интерпретативног оквира. На тој линији, формулисање модерних граница је било обликовано не само деветнаесто-вековним процесима „национализације” државе или „етатизације” нације, гравитирањем ка контролисању територије, конфликтима, антагонизмима и ратовима, те променама формуле баланса моћи међу-државног система, већ и империјалном заоставштином контролисања људи и кодирањем тога система и његове хијерархије арбитарном империјалном моћи и терором: модерне границе, као амбивалентан феномен, су резултат сплета актуелних односа између империјализма и национализма.

3. ТЕЗА О ОМНИПРЕЗЕНТНОСТИ ГРАНИЦА

Сада бисмо могли да се фокусирамо на тезу Етјена Балибара (*Etienne Balibar*) о распрострањању/дифузији граница на целокупно подручје неке земље где год се може регистровати селективна контрола, о фактичкој транслацији тих земаља у погранична подручја;⁴⁵ то јест на њој кореспондирајућу тезу Криса Рамфорда (*Chris Rumford*) о мултиперспективном схватању граница, превазилажењу моноперспективизма привилеговане платформе/угла државних граница и фаворизовању дисензуса у њиховом проучавању, о потреби уочавања/указивања на споља и изнутра непримећене/невидљиве границе, то јест на оне које за неке постоје а за друге не.⁴⁶ Ствар, дакле, није у екстензији „травестираних” националних/државних граница „смањеног интензитета”, односно следствених пракси бордеринга, преко целине неке државне/националне територије, већ у конфигурисању/калибрисању различитих типова граница са различито приписаним индивидуалним и групним

44) Исто, стр. 1038, 1040.

45) Etienne Balibar, “What is a Border?”, нав. дело и Etienne Balibar, “The Borders of Europe” in: *Politics and the Other Scene* (ed. Etienne Balibar). Verso, London, 2002, стр. 87–104.

46) Chris Rumford, “Introduction: Theorizing Borders”, нав. дело и Chris Rumford, *Cosmopolitan Borders*, нав. дело.

значењима, утицајима и ефектима, те мноштвом дисперзивних координата унутар и изван неке политичке/државне/националне територије или простора. Границе су данас постале дискриминаторно асиметричне, за неке су „непотребно губљење времена“, док су за друге несавладава препрека. Све се то још више усложњава када дође до произвољног стратегијског пројектовања шта су то релевантне, а шта су минорне границе, када су неке границе видљиве и постојеће само за неке.

Балибар као три главна аспекта еквивокације граница идентификује:⁴⁷ (1) „преоптерећеност“ значењима- као интринзични квалитет мултипликовања/надилажења пуког граничног трасирања/маркирања одређене територије на специфичној локацији, супротно процесу „осиромашења/редуковања“ значења где су границе редуковане на разграничење две државе/два територијална ентитета, овде се ради о значењском релативизовању различитим геополитичким, контингентним поделама/стратегијама, о трансгресији значења неком вишом симболичко-симулакрумском инстанцом, типа граница између два идеолошки опонирајућа света или политичке алијансе; (2) полисемиотичку природу- као дискрепанцију/диспаратност њиховог модалитета постојања за припаднике различитих друштвених група, постоји читав низ граница које чине наш животни амбијент, а којих нисмо свесни до онога момента када постанемо реципијенти, конзументи или мете процеса креирања граница; и (3) хетерогеност- као симултано испуњавање више демаркационих и територијализујућих функција, границе заузимају оне позиције неког друштвеног простора где се може регистровати арбитарна и селективна контрола или моћ. Значењски астатичне, локалне и глобалне, границе конфигуришу свет и то је *condicio sine qua non* њиховог тенацитета, док мета-наратив модерне државе, који захтева да политичке, културне и економске границе коинцидирају, није више „оперативан“.

Границе су вибрантне/двосмислене/неухватљиве/колебљиве и на нивоу формата/распореда и на нивоу функција, што имплицира и да је превалентно разумевање граница постало неодговарајуће.⁴⁸ То, опет, никако не значи да су границе нестале, да живимо у безграничном свету: оне су и умножене и редуковане, и проређене и дуплиране, као што су постале и зоне, региони, па и читаве државе, границе више нису на спољним-ивицама/ободима политике, већ унутар ње саме,⁴⁹ оне су (ре)продуковане на разнородним

47) Etienne Balibar, "What is a Border?", нав. дело, стр.78–84.

48) Исто, стр. 88.

49) Исто, стр. 92.

и многобројним друштвеним инстанцама/нивоима. Претходно не сугерише неку лиминалну позицију у којој би појединац, група или неки политички ентитет био изложен како центрифугалним тако и центрипеталним граничним силама, већ далеко компликованији имагинаријум бивања границом, резоновања из позиције границе. Осим тога, државне границе, перципиране и као културне и као идентитетске границе, не само да дистингуирају, чине засебном, неку јединицу, већ историјски (ре)конфигуришу сам свет пројектујући оно што је конвергентно и дивергентно или компатибилно и инкомпатибилно. То није само ствар неке дистрибуције/односа моћи, него је и симболичко питање *par excellence*. Оне нису ексклузивно повезане са неким сингуларним културним контекстом/дивизијом/кодом, већ су увек еманација преклапајућих културних/идентитетских фактора и квалитета. Све у свему, по Балибару,⁵⁰ питање присуства/одсуства границе своје разрешење добија у потпуном удаљавању од модерног геополитичког имагинаријума: оне више нису на институционално промовисаним и материјализованим границама/линијама, где једно поље суверене моћи слаби и престаје а друго почиње и добија на снази. Претходно значајно утиче на разумевање граничне праксе и реформулисање онога што подразумевамо под културом граница/граничним културама.

Преоптерећеност значењима, нпр. граница између Источне и Западне Немачке током Хладног рата није била само национална већ и симболичка граница између Источног и Западног блока, по Рамфордској космополитској визири,⁵¹ сигнализира/указује да границе нису само означитељи дивергенције (по улогама/функцијама/идентитетским обележјима), већ и конвергенције опозитних страна по питање признавања и потребе њиховог постојања. Таква логика консензуса је главна препрека даљој еволуцији мултиперспективног приступа границама. Иста квалификација важи и за бордеринг процесе/праксе. Превазилажење логике консензуса инкорпорира и отклон према пост-колонијалном пројекту „граничног мишљења” или граничне епистемологије, као метаморфозе хегемонистичког имагинаријума из угла маргинализованих/одстрањених/искључених људи,⁵² јер, наиме, и такав приступ подразумева би-векторско/двосмерно гледање на границе, и промоцију разрешујућег генуинитетног панорамског, перигоналног гледања са саме мутабилне локације границе, из перспективе границе са углом од 360 степени. Услед тога што дискурси/наративи који диктирају границе као дате

50) Исто, стр. 89.

51) Chris Rumford, *Cosmopolitan Borders*, нав. дело, стр. 45–50.

52) Walter Mignolo, “The Many Faces of Cosmo-Polis: Border Thinking and Critical Cosmopolitanism”, *Public Culture*, 12(3)/2000, стр. 721–748.

нису више преобладајући, као и због тога је темат национално-државних граница изгубио свој примат, пост-модерност је дестабилизovala унисонот по питању шта конституише, где су лоциране и како је градирана релевантност граница.

Уколико прихватимо Балибарову идеју да границе могу постати толико дифузне да читаве земље могу мутирати у погранична подручја, онда, саобразно контексту у коме живимо, можемо говорити о две манифестације/актуелизације такве поставке:⁵³ (1) техничком крајолику контроле- скупу нових технологија и инфраструктура надзора развијених услед страха од све офанзивнијег и агресивнијег тероризмом, те експоненцијалног увећања протока људи и робе (нпр. границе су померене на аеродроме или улице); и (2) емоционалном крајолику контроле- сегменту дискурзивног крајолика друштвене моћи који ослабајући се на симболичку и физичку виолентност повезану са социјалном спацијализацијом, преко медија и образовања, учи појединца шта су то националне границе прописујући им, историјски трасираном иконографијом и ритуалима/церемонијама, распоне значења (границе су перманентни процес грађења нације и специфичних националних пракси). Додајмо овом и четири важна фактора која иду прилог космополитској интерпретацији граница:⁵⁴ (1) гранични ангажман, сет активности на конструисању, модификовању и демонтирању граница, је превасходно ствар обичних људи, вернакулизација слаби асоцијацију између граница и државе; (2) мултиперспективизам указује на то да нису све границе за све виђене као такве; (3) квалитет нефиксираности граница не подразумева само инкохерентност/дестабилизацију неких граница, већ и идеју да су неке границе иницијално креиране са нефиксираношћу као предусловом за властиту ефикасност; и (4) границе могу да служе као пропулзија социјалне/политичке конективности.

Критички опсервирано, хипостаза глобализације није нити апсолутно важење принципа „безграничног света”, нити опозитног принципа „мултипликације/пролиферације граница”. Концепт „границе су свуда” треба кориговати повезаношћу са различитим модалитетима аутентичног индивидуалног/сингуларног искуства, селективношћу и партикуларношћу граница,⁵⁵ што најпрецизније изражава идеја Марка Солтера (*Mark Salter*) да границе нису свугде за свакога.⁵⁶ На тој линији, заједнички именитељ јединствености/

53) Anssi Paasi, Eeva-Kaisa Prokkola, “Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish-Swedish Border Area”, *Space and Polity*, 12(1)/2008, стр. 13–29.

54) Chris Rumford, *Cosmopolitan Borders*, нав. дело, стр. 89–91.

55) Исто, стр. 54.

56) Mark Salter, “Theory of the / : The Suture and Critical Border Studies”, нав. дело, стр. 750.

апартности државних граница у односу на све остале формате је могућност призивања на закон, што грађане/емигранте/мигранте ставља у директан однос према произвољности суверенове одлуке. Границе представљају интегришуће „шавове”, то јест дезинтегришуће „ожиљке”, сугеришући процес који се увек реферира на другу заједницу, обележавајући како провизорно раздвајање тако и некомплетно спајање самог света и субјеката са светом препуним граница.⁵⁷ Метафора границе као линије је замењена апострофирањем етеричних процеса/политика популације и мрежа које је дефинишу и трансгресирају. Оне су постале премисе самога суверенитета у прикривању и интензификовању одлуке коју свако ко прелази границу мора донети, чинећи да акцептирање протокола субмисије може бити одложено. Додајмо овоме, да Салтер држи да се перформативност граница манифестује на три нивоа:⁵⁸ (1) формалне перформансе укључују опис и одбрану специфичних територијалних граница; (2) практичне перформансе обухватају политике граничног филтрирања/осмозе, то јест адмисије/протеривање; и (3) масовне перформансе инволвирају јавну и политичку конкуренцију у вези значења граница.

Теоретска перспектива/идеја граничне перформативности, по Ненси Вондерс (*Nancy Wonders*), представља аналитичко средство за истраживање граница и начина њихове конструкције. Концепт се заснива на претпоставци да, поред тенденције државе да постави/режира гранични *mise en scène*, то јест да дизајнира граничне политике, такве инклинације/ангажмани имају мало значаја и смисла све до оног момента док не буду „перформативно реализоване” од стране државних агената, то јест бирократске формације, и оних који границу прелазе.⁵⁹ Државни актери су главни протагонисти у селекцији места, начина и тела граничних перформанса. Они нису „резервисани” само за подручја око географски/физички дефинисаних граница државе, већ се одвијају и на локацијама са сасвим другим координатама (потенцијално на свакој просторној тачки неке територије или институционалне хијерархије). Природа самих граничних пракси, ипак, није ексклузивна манифестација идентитетских конструкта граничних/државних агената и оних који прелазе границу, већ и културних/економских карактеристика и позиција различитих група унутар специфичне

57) Исто, стр. 736, 737.

58) Corey Johnson, Reece Jones, Anssi Paasi, Louise Amoore, Alison Mountz, Mark Salter, Chris Rumford, “Interventions on Rethinking ‘the Border’ in Border Studies”, нав. дело, стр. 66.

59) Nancy Wonders, “Global Flows, Semi-permeable Borders and New Channels of Inequality”, in: *Borders, Mobility and Technologies of Control* (eds. Sharon Pickering, Leanne Weber), Springer, Dordrecht, 2006, стр. 65–66.

земље. С обзиром да, у зависности од типа граничних флукова и/или њених носилаца, апострофира релационе и перформативне атрибуте мутабилних стратегија граничне контроле, концепт граничне перформативности је користан за истраживање платформи реконструисања граница.⁶⁰ У том смислу, као две сигнификантне контролне платформе за даљу промоцију глобалних неједнакости се детектују: социјално (ре)артикулисање појма „илегално” и (ре)секуритизација граница са подразумевајућим технолошко-техничким развојем индустрије граничне контроле.

ЗАКЉУЧАК

Границе су екстремно комплексни појмови који су, симултано, детерминанте различитости и социјално фабриковане институције, конструисане структуре граничне праксе. Као дисјунктивне детерминанте, оне су нека врста социјално-спацијалних „жалона/пикета”, то јест маркера, који на релационој основи трасирају и изражавају територијални опсег *de jure/de facto* прокламованог суверенитета. Уважавајући различите онтолошке ставове и приступе у сфери територијологије, од екстремно меких до екстремно тврдих, о томе шта територија и територијалност заправо јесу и у каквом су међусобном односу, границе, у значајно великом броју истих, остају њихов конститутивни, фундаментални или генерички атрибут. Политичке границе, заправо, материјално, дискурзивно/наративно и преко, вертикално или хоризонтално хијерархизованих, пракси класификације/категоризације спацијално инкрустирају превалентно државно-аферентни поредак. Оне, дакле, нису само пасивни/статични партитативни резултат неке матрице интеракције, већ активни/динамички/процесуални фактор уређења простора. Територије пројектоване преко одређених граница се не могу дефинисати као компактни/херметички оклузовани ентитети, њиховој финализованости се опиру различити нивои аплициране скале, као и скале не-државне провенијенције. То значи да се, када је у питању њихов пројект/програм/платформа територијалности, не ради о дилуирању или концентровању, некој форми адаптирања, већ о сталном демонтирању, монтирању или ремонтирању полицентричних и мултишкаларних норми, вредности и симбола.

Као такве, инсталиране су у разнолике свакодневне праксе, са експлицитним или имплицитним нормама, конвенцијама и вредностима, формализују критеријуме друштвене ексклузије и инклузије, подложне су променама, те манифестују мултишкалар-

60) Исто, стр. 83.

ну хијерархију (од локалног до државног нивоа). Попут мапирања/ картографије, бордеринг је импрегниран личним и партикуларно-културним вредносним кодовима са мета-географским (историјско-политичким) интерференцијама, успостави знаковног система који „фактурише“ знање као неспорни, једном за свагда дати, визуелни систем.⁶¹ Бордеринг ствара, дизајнира и дефинише, али и репрезентује, ексклузивно/арбитрарно/хегемонско знање о пожељном и непожељном, видљивом и невидљивом, групним актерима, позицији граница, дисциплинујућим механизмима и текстовима или о ономе шта границе желе да искомуницирају. Границе нису затечене или, рецимо, „умртвљене, анестетизоване или вегетирајуће” појаве укалупљивања/моделирања социјалних компоненти и дешавања, ради се о ситуационо/контекстуално профилисаним процеси-ма активностима или праксама разграничавања/бордеринга.

Идеји да границе не настају *ex nihilo*, из неког социјалног вакуума, мора се придружити идеја да не постоје *per se*, само за себе. Границе не ограничавају границе, нису самоограничавајући социјални принцип, већ су конституент и креација територије/територијалности која им приписује значења. Границе нису властита социјална супстанца. Поред тога што су хетерогене, границе су, дакле, и хетерономне. Међутим, њихова симболичка супстанца је аутономна до нивоа да територије могу бити локално и глобално транспоноване у границе. Независно од морфологије, улога и функција граница, читава палета њихових мултиперспективних симболичких значења/кодова, релација и позиција бива конструисана/генерисана, спектакуларизована, трансформисана и варирана деловањем партикуларних и дивергентних актера, објеката, пракси, перформанси и репрезентација.

ЛИТЕРАТУРА

- Abbott Andrew, “Things of boundaries”, *Social Research*, 62(4)/1995, стр. 857–882.
- Abrahamsson Christian, “On the genealogy of Lebensraum”, *Geographica Helvetica*, 68(1)/2013, стр. 37–44.
- Balibar Etienne, “What is a Border?”, in: *Politics and the Other Scene* (ed. Etienne Balibar), Verso, London, 2002, стр. 75–87.
- Balibar Etienne, “ “The Borders of Europe” in: *Politics and the Other Scene* (ed. Etienne Balibar). Verso, London, 2002, стр. 87–104.
- Baschlin Elisabeth, Sidati Mohamed, “Western Sahara- Territoriality, Border Conceptions and Border Realities”, in: *The Ashgate Research Companion*

61) Martin Dodge, Rob Kitchin, *Mapping Cyberspace*, Routledge, London, 2001, стр. 75–76.

- to *Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 549–566.
- Bauman Zygmunt, *Liquid Modernity*, Polity Press, Cambridge, 2000.
- Bauman Zygmunt, Lyon David, *Liquid Surveillance: A Conversation*, Polity Press, Cambridge, 2013.
- Bellezza Giuliano, “On Borders: From Ancient to Postmodern Times”, ISPRS/IGU/ICA Joint Workshop on Borderlands Modelling and Understanding for Global Sustainability 2013, 5-6 December 2013, Beijing, China, стр. 1–7/2013, Internet, <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XL-4-W3/1/2013/isprsarchives-XL-4-W3-1-2013.pdf>, 10/07/2017.
- Bigo Didier, “The Möbius Ribbon of Internal and External Security(ies)”, in: *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory* (eds. Mathias Albert, Yosef Lapid, David Jacobson), University of Minnesota Press, Minneapolis, 2001, стр. 91–117.
- Bourdieu Pierre, “Social Space and Symbolic Power”, *Sociological Theory*, 7(1)/1989, стр. 14–25.
- Brambilla Chiara, “Exploring the Critical Potential of the Borderscapes Concept”, *Geopolitics*, 20(1)/2015, стр. 14–34.
- Brambilla Chiara, Laine Jussi, Scott James W., Bocchi Gianluca, “Introduction: Thinking, Mapping, Acting and Living Borders under Contemporary Globalisation”, in: *Borderscapes: Imaginations and Practices of Border Making* (eds. Chiara Brambilla, Jussi Laine, James W. Scott, Gianluca Bocchi), Ashgate, Burlington, 2015, стр. 1–13.
- Brighenti, Andrea Mubi “On Territorology: Towards a General Science of Territory”, *Theory, Culture & Society*, 27(1)/2010, стр. 52–72.
- Brown Wendy, *Walled States, Waning Sovereignty*, Zone Books, New York, 2010.
- Brunet-Jailly Emmanuel, „Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective”. *Geopolitics*, 10(4)/2005, стр. 633–649.
- Bucken-Knapp Gregg, Schack Michael, Houtum Henk van, “New Strands in Border research?”, in: *Borders Matter: Transboundary Regions in Contemporary Europe* (eds. Gregg Bucken-Knapp, Michael Schack), Danish Institute of Border Region Studies, Aabenraa, 2001, стр. 227–236.
- Busch Brigitta, Kelly-Holmes Helen, “Language Boundaries as Social, Political and Discursive Constructs”, in: *Language, Discourse and Borders in the Yugoslav Successor States* (eds. Brigitta Busch, Helen Kelly-Holmes), Multilingual Matters, Clevedon, 2004, стр. 1–14.
- Cosgrove Denis, “Introduction”, in: *Mappings* (ed. Denis Cosgrove), Reaktion Books, London, 1999, стр. 1–24.
- Delanty Gerard, Rumford Chris, *Rethinking Europe: Social Theory and the Implications of Europeanization*, Routledge, London, 2005.
- Diener Alexander C., Hagen Joshua, *Borders: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

- Dijk Henk van, "State Borders in Geography and History", in: *Nationalising and Denationalising European Border Regions, 1800–2000: Views from Geography and History* (eds. Hans Knippenberg, Jan Markusse), Springer, Dordrecht, 1999, стр. 21–39.
- Dodge Martin, Kitchin Rob, *Mapping Cyberspace*, Routledge, London, 2001.
- Featherstone Mike, Lash Scott, "Globalization, Modernity and the Spatialization of Social Theory: An Introduction", in: *Global Modernities* (eds. Mike Featherstone, Scott Lash, Roland Robertson), Sage Publications, London, 1995, стр. 1–24.
- Foucault Michel, "Of Other Spaces", in: *Heterotopia and the City: Public Space in a Postcivil Society* (eds. Michiel Dehaene, Lieven De Caeter), Routledge, New York, 2008 [1967], стр. 13–29.
- Foucher Michel, "The Geopolitics of European frontiers", in: *The Frontiers of Europe* (eds. Malcolm Anderson, Eberhard Bort), Pinter, London, 1998, стр. 235–251.
- Gregory Derek, *Geographical Imaginations*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1994.
- Hartshorne Richard, "Suggestions on the Terminology of Political Boundaries", *Annals of the Association of American Geographers*, 26(1)/1936, стр. 56–57.
- Harvey David, *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1990.
- Harvey David, "Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination", *Annals of the Association of American Geographers*, 80(3)/1990, стр. 418–434.
- Houtum Henk van, "The Janus-face : On the Ontology of Borders and B/ordering", *Simulacrum. Kwartaalblad van het Kunsthistorisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam*, 18(2/3)/2010, стр. 124–128.
- Houtum Henk van, "The Mask of the Border", in: *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 49–63.
- Houtum Henk van, Naerssen Ton van, "Bordering, Ordering and Othering", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2)/2002, стр. 125–136.
- Houtum Henk van, Kramsch Olivier, Zierhofer Wolfgang, "Prologue: B/ordering Space", in: *B/ordering Space* (eds. Henk van Houtum, Olivier Kramsch, Wolfgang Zierhofer), Ashgate, Burlington, 2005, стр. 1–17.
- Jenkins Richard, "Disenchantment, Enchantment and Re-Enchantment: Max Weber at the Millennium", *Max Weber Studies*, 1(1)/2000, стр. 11–32.
- Johnson Corey, Jones Reece, Paasi Anssi, Amore Louise, Mountz Alison, Salter Mark, Rumford Chris, "Interventions on Rethinking 'the Border' in Border Studies", *Political Geography*, 30(2)/2011, стр. 61–69.
- Jones Reece "Categories, Borders and Boundaries", *Progress in Human Geography*, 33(2)/2009, стр. 174–189.

- Kolossov Vladimir, "Border Studies: Changing Perspectives and Theoretical Approaches", *Geopolitics*, 10(4)/2005, стр. 606–632.
- Lakoff George, Johnsen Mark, *Metaphors We Live By*, The University of Chicago Press, Chicago, 1980.
- Lamont Michele, Molnar Virag, "The Study of Boundaries in the Social Sciences", *Annual Review of Sociology*, 28/2002, стр. 167–195.
- Massey Doreen, *Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press, Minnesota, 1994.
- Mignolo Walter D., "The Many Faces of Cosmo-Polis: Border Thinking and Critical Cosmopolitanism", *Public Culture*, 12(3)/2000, стр. 721–748.
- Megoran Nick, "Rethinking the Study of International Boundaries: A Biography of the Kyrgyzstan–Uzbekistan boundary", *Annals of the Association of American Geographers*, 102(2)/2012, стр. 464–481.
- Mezzadra Sandro, Neilson Brett, *Border as Method, or, the Multiplication of Labor*. Duke University Press, Durham, 2013.
- Nail Thomas, "The Crossroads of Power: Michel Foucault and the US/Mexico Border Wall", *Foucault Studies*, 15/2013, стр. 110–128.
- Newman David, "The Lines that Continue to Separate Us: Borders in our 'Borderless' World", *Progress in Human Geography*, 30(2)/2006, стр. 143–161.
- Newman David, "Contemporary Research Agendas in Border Studies: An Overview", in: *The Ashgate Research Companion to Border Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 33–49.
- Newman David, "Revisiting good fences and neighbours in a postmodern world after twenty years: theoretical reflections on the state of contemporary border studies", *Nordia Geographical Publications*, 44(4)/2015, стр. 13–19.
- Newman David, Paasi Anssi, "Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography", *Progress in Human Geography*, 22(2)/1998, стр. 186–207.
- Novak Paolo, "Back to Borders", *Critical Sociology*, 2016 (online издање), стр. 1–18, <http://dx.doi.org/10.1177/0896920516644034>.
- O'Dowd Liam, "From a borderless world to a world of borders: bringing history back in", *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(6)/2010, стр. 1031–1050.
- O'Tuathail Gearoid, *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*, Routledge, London, 1996.
- Parker Noel, Adler-Nissen Rebecca, "Picking and Choosing the 'Sovereign' Border: A Theory of Changing State Bordering Practices", *Geopolitics*, 17(4)/2012, стр. 773–796.
- Parker Noel, Vaughan-Williams Nick, "Critical Border Studies: Broadening and Deepening the 'Lines in the Sand' Agenda", *Geopolitics*, 17(4)/2012, стр. 727–733.
- Paasi Anssi, "A Border Theory: An Unattainable Dream or a Realistic Aim for Border Scholars?", in: *The Ashgate Research Companion to Border*

- Studies* (ed. Doris Wastl-Walter), Ashgate, Burlington, 2011, стр. 11–33.
- Paasi Anssi, Prokkola Eeva-Kaisa, “Territorial Dynamics, Cross-border Work and Everyday Life in the Finnish-Swedish Border Area”, *Space and Polity*, 12(1)/2008, стр. 13–29.
- Popescu Gabriel, *Bordering and Ordering the Twenty-first Century: Understanding Borders*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2012.
- Prescott Victor J. R., Triggs Gillian D., *International Frontiers and Boundaries: Law, Politics and Geography*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008.
- Pusterla Elia, Piccin Francesca, “The Loss of Sovereignty Control and the Illusion of Building Walls”, *Journal of Borderlands Studies*, 27(2)/2012, стр. 121–138.
- Rajaram Prem Kumar, Grundy-Warr Carl, “Introduction”, in: *Borderscapes: Hidden Geographies and Politics at Territory’s Edge* (eds. Prem Kumar Rajaram, Carl Grundy-Warr), University of Minnesota Press, Minneapolis, 2007, стр. ix–xl.
- Robertson Roland, “Glocalization: Time–Space and Homogeneity–Heterogeneity”, in: *Global Modernities* (eds. Mike Featherstone, Scott Lash, Roland Robertson), Sage Publications, London, 1995, стр. 25–44.
- Rosello Mireille, Wolfe Stephen F., “Introduction”, in: *Border Aesthetics: Concepts and Intersections* (eds. Johan Schimanski, Stephen F. Wolfe), Berghahn Books, New York, 2017, стр. 1–25.
- Ross Kristin, *The Emergence of Social Space: Rimbaud and the Paris Commune*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1988.
- Rumford Chris, “Introduction: Theorizing Borders”, *European Journal of Social Theory*, 9(2)/2006, стр. 155–169.
- Rumford Chris, *Cosmopolitan Borders*, Palgrave Macmillan, New York, 2014.
- Salter Mark B., “Theory of the / : The Suture and Critical Border Studies”, *Geopolitics*, 17(4)/2012, стр. 734–755.
- Sahlins Peter, *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, University of California Press, Berkeley, 1991.
- Schimanski Johan, Wolfe Stephen F., “Intersections: A Conclusion in the Form of a Glossary”, in: *Border Aesthetics: Concepts and Intersections* (eds. Johan Schimanski, Stephen F. Wolfe), Berghahn Books, New York, 2017, стр. 147–171.
- Simmel, Georg “Bridge and Door”, in: *Simmel on Culture: Selected Writings* (eds. David Frisby, Mike Featherstone), Sage Publications, London, 1997 [1909], стр. 170–174.
- Smith David, “Trump signs order to begin Mexico border wall in immigration crackdown”, *The Guardian*, 25.01.2017, Internet, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/25/donald-trump-sign-mexico-border-executive-order>, 18/02/2017.
- Soja Edward William, *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London, 1989.

- Soja Edward William, "Postmodern Geographies and the Critique of Historicism", in: *Postmodern Contentions: Epochs, Politics, Space* (eds. John Paul Jones III, Wolfgang Natter, Theodore R. Schatzki), Guilford, New York, 1993, стр. 113–136.
- Soja Edward William, "Taking space personally", in: *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives* (eds. Barney Warf, Santa Arias), Routledge, New York, 2009, стр. 11–36.
- Sohn Christophe, "On Borders' Multiplicity: A Perspective from Assemblage Theory", *EUBORDERSCAPES*, Working Paper 10/2015, 1–11, Internet, http://www.euborderscapes.eu/fileadmin/user_upload/Working_Papers/EUBORDERSCAPES_Working_Paper_10_Christophe_Sohn_-_On_borders_multiplicity_A_perspective_from_assemblage_theory.pdf, 11/04/2016.
- Sterling Brent L., *Do Good Fences Make Good Neighbors? What History Teaches Us about Strategic Barriers and International Security*, Georgetown University Press, Washington DC, 2009.
- Stein Jeremy, "Reflections on Time, Time-space Compression and Technology in the Nineteenth Century", in: *Timespace: Geographies of Temporality* (eds. Jon May, Nigel Thrift), New York: Routledge, 2001, стр. 106–120.
- Susen Simon, *The "Postmodern Turn" in the Social Sciences*, Palgrave Macmillan, New York, 2015.
- Vallet Elisabeth, David Charles-Philippe, "Introduction: The (Re)Building of the Wall in International Relations", *Journal of Borderlands Studies*, 27(2)/2012, стр: 111–119.
- Vaughan-Williams Nick, *Border Politics: The Limit of Sovereign Power*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2009.
- Waldron Arthur, *The Great Wall of China: From History to Myth*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- Warf Barney, *Time-Space Compression: Historical Geographies*, Routledge, London, 2008.
- Warf Barney, Arias Santa. "Introduction: The Reinsertion of Space in the Humanities and Social Sciences", in: *The Spatial Turn: Interdisciplinary Perspectives* (eds. Barney Warf и Santa Arias), Routledge, New York, 2009, стр. 1–11.
- Weber Max, "Science as a Vocation", in: *From Max Weber: Essays in Sociology* (eds. Hans H. Gerth, Charles Wright Mills). Oxford University Press, New York, 1946a [1919], стр. 129–157.
- Weber Max, "The Social Psychology of the World Religions", in: *From Max Weber: Essays in Sociology* (eds. Hans H. Gerth, Charles Wright Mills). Oxford University Press, New York, 1946b [1919], стр. 267–302.
- Wonders Nancy A., "Global Flows, Semi-permeable Borders and New Channels of Inequality", in: *Borders, Mobility and Technologies of Control* (eds. Sharon Pickering, Leanne Weber), Springer, Dordrecht, 2006, стр. 63–87.

Djordje Stojanovic

PROCESSUAL TURN IN BORDER STUDIES

Resume

Border studies, as well as space studies, have regained relevance on the global academic-scientific scene and are valid for one of the most interesting research area today. This paper will analyze those dimensions of understanding the boundaries, which do not perceive borders as static lines and state power regimes, but will focus on the dispersion, proliferation and representativeness of border modalities, functions and consequences within different contexts and through differently manifested/coded social, cultural and political activities, that is, border practices. In other words, the work will deal with the discursive implications of the inversion of the concept of borders with the concept of b/ordering process.

Keywords: borders, space, border studies, state, sovereignty, processual turn, b/ordering turn

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Живојин Ђурић

Институт за политичке студије, Београд

Миша Стојадиновић*

Институт за политичке студије, Београд

ДРЖАВА И НЕОЛИБЕРАЛНИ МОДЕЛИ УРУШАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА**

Сажетак

Рад представља критичку анализу положаја националне државе у савременом друштву, а који се најчешће посматра кроз призму неолиберализма и неорелизма, као два најутицајнија приступа у теорији међународних односа. Имајући у виду да се рад бави једном веома комплексном темом аутори се у њему користе комбинацијом неколико различитих метода. Као основни метод свог рада аутори користе геополитички метод, који је нарочито значајан за разумевање проблематике којом се овај рад бави пре свега јер омогућава сагледавање узрочно-последичне везе географског и политичког са становишта сукобљености различитих интереса у контексту међународних односа. Имајући у виду да геополитички проблеми представљају вишедимензионалне феномене, примена анализе и синтезе као општих научних метода је свакако незаобилазна. У раду су, такође, коришћени анализа садржаја, географски и компаративни метод.

Кључне речи: национална држава, мултиполарни свет, суверенитет, политичке институције, глобализација, међународни односи, Србија

Бурне промене на глобалном нивоу довеле су до суштинске прерасподеле економске, политичке и војне моћи великог броја држава која је довела до реструктурирања међународног система

* Електронска адреса аутора: misa.stojadinovic@ips.ac.rs

** Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција”, бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

у правцу мултиполарности. Унутар комплексних односа са различитим погледима на сложену геополитичку ситуацију није нимало лако приказати мултиполарну слику света. Семјуел Хантингтон [Samuel Huntington] можда на најбољи начин сумира саму суштину разликовања униполарности, биполарности и мултиполарности. Концепт униполарности подразумева постојање само једне суперсиле која ће моћи да неометано решава међународна питања без икакве могућности да је неко у томе омета. Биполаризам, тј. стање које је најбоље демонстрирано током Хладног рата, подразумева постојање два различита пола, тј. две суперсиле, које се сукобљавају око кључних питања на међународном нивоу. И на крају, мултиполаризам би означавао стање у коме више различитих сила могу да утичу на обликовање друштва на глобалном нивоу.¹ Унутар променљиве геополитичке слике света неолиберализам и нео-реализам су се успоставили као две водеће теорије међународних односа. Тамо где неолиберализам наиђе на препреку, он неретко поприма неоимперијалну праксу, спроводећи политику силе, а све у функцији остваривања профита по сваку цену.

САД као једина суперсила на крају XX века нису успеле да учврсте своју глобалну доминацију и успоставе униполарни свет у XXI веку у коме ће успети да задрже своју глобалну доминацију. Велики број држава је у другом миленијуму показао раст у политичком, економском и војном смислу. Нарочито је важно поменути однос три најзначајнија међународна субјекта САД, Кине и Русије. Односи између ових великих сила у великој мери обликују нови светски поредак. Наравно да је неопходно назначити утицај и других земаља БРИКС-а, Европске уније, као и многих других регионалних сила.

Период Хладног рата и после њега је у великој мери допринео успостављању реализма као доминанте парадигме унутар међународних односа. Овај концепт је у значајној мери сматрао да је успостављање трајног мира у сталној борби за моћ у савременом друштву тешко изводљива мисија. „Пошто се за људску природу сматрало да је подстакнута жудњом за моћ, рат и насилни конфликти су сматрани као трајна карактеристика анархичног међународног система. Штавише, у одсуству било каквог вишег међународног ауторитета, суверене државе нису имале алтернативу осим да преузму одговорност за одређивање сигурности“.²

Моћ Англосфере у великој мери потиче из тзв. транснацио-

1) Samuel Huntington, “The lonely superpower”, *Foreign Affairs*, 78, 1999, стр. 35.

2) Robert Patman, “Globalization, the end of the Cold war, and the doctrine of national security”,

налних организација капиталистичког финансирања. Ово је на неки начин убрзало де-демократизацију и детериторијализацију доношења политичких одлука, што је као последицу имало и неконтролисан раст неолибералне глобализације. „Парадокс светског поретка јесте да је створио институционалну основу за мултилатералну трговину и управљање. Запад није спреман да санкционише минимални ниво геополитичког ребаланса који је потребан како би се кандидатима омогућио пропорционални глас у међународној политици или омогућио глобалном тржишту да функционише онако како неокласична теорија тврди да треба – тј. дајући позитивне вредности благостања кроз слободну трговину. Ова субверзија рационалности западног финансијског капитала лежи у срцу понављајућих криза у западној глобалној економији...”³ У таквим околностима долази до урушавања националних политичких институција отварајући простор разградњи држава и губитку њиховог идентитета у вртлогу неолибералног преобликовања света.

1. ПРОЦЕС ДЕСУВЕРЕНИЗАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ ДРЖАВА

Савремено друштво је у великој мери допринело јачању потребе за редефинисањем положаја суверене националне државе. У свом класичном схватању суверенитет подразумева независност државе у међународним односима која произилази из унутрашњег суверенитета те државе. „Класична идеја суверености је у ери глобализације, не само озбиљно ограничена, већ на неки начин и измењена. Други велики изазов за модерну државу долази из еколошког поља из поља односа човека и друштва према природи (...) Трећа група изазова за савремену државу долази из културног поља. Очување и развој националних култура и етничких идентитета представља противтежу процесима глобализације и стандардизације. (...) Најзад, као што садашња ситуација показује на драматичан начин, модерне државе су пред великим изазовима који настају у време великих економских и финансијских криза и преокрета, које производе армије незапослених, шире поља сиромаштва и подижу ниво конфликтности унутар савремених држава и друштава.”⁴

Класично поимање суверенитета државе, према коме сувере-

Globalization and Conflict – National Security in a New Strategic Era (ed. Robert Patman), Routledge, London and New York, 2006, стр. 5.

- 3) Daniel Woodley, *Globalization and Capitalist Geopolitics – Sovereignty and state power in a multipolar world*, Routledge, London and New York, 2015, стр. 6.
- 4) Вукашин Павловић, „Држава и демократија“, у зборнику: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (приредили: Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић),

нитет постоји једино уколико нема никакве спољне инстанце која може да утиче на битне политичке одлуке, се пред изазовима савремених друштвених процеса показало неодрживим. Реалистички приступ на државу гледа као на јединог актера у комплексном светском поретку „који постоји као резултат равнотежа сила које теже максимизацији државних интереса“.⁵ Либерализам се у међународним односима јавља као алтернатива реализму. „За разлику од реалиста који сматрају да је конфликт између суверених држава природно стање у коме се налази светска политика, а постизање мира може да настане само преко равнотеже сила у политици, либерална теорија верује у то да је трајан мир могућ тако што ће се државе подвргнути систему универзалних права и обавеза, а то је пак могуће зато што ће се свест државника и грађана суочити са тим да опстанак човечанства зависи од светског мира. Космополитска компонента либерализма садржана је у дефинисању система универзалних права и обавеза која важи за све народе и све индивидуе у свету.“⁶

Становиште да држава уједно може бити једини извор суверености се показало неадекватним за сагледавање положаја и улоге државе на почетку другог миленијума. Имајући у виду да је међународне односе тешко свести само на односе између суверених нација/држава, како то наводи класични приступ суверенитету, одједанпут је Вестфалски приступ суверенитету државе у међународним односима постао превазиђен. Некако изгледа да савремени друштвени процеси доводе до тога да се негира један од највиших извора политичке и правне моћи. „По Макормику, сувереност је нестала са националног нивоа, а да је неки међународни субјект није стекао. Опет, пракса је показала да државе не желе да се одрекну искључивог права на одлучивање када је реч о појединим питањима од (за њих) кључног значаја. (...) Могуће би било тврдити да су данас суверене само државе које располажу нуклеарним наоружањем. Оне заиста јесу најмоћније у погледу ратног потенцијала који могу да искористе, било за напад или одбрану. Али у стању мира, до сада се није могло чути у политичком дискурсу претња употребом нуклеарне силе против одређене државе чија је политика у супротности са интересима војно најмоћнијих земаља. Напротив, чак и у таквим ситуацијама користе се други механизми, правни, политички, економски, како би се постигли жељени резултати.

Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010, стр. 44–45.

- 5) Милорад Ступар, „Светски поредак, глобализација и питање суверенитета“, *Филозофија и друштво* XXI, Универзитет у Београду, Институт за филозофију у друштвену теорију, Београд, 2002, стр. 274.
- 6) Исто, стр. 282–283.

Такође, могло би се рећи да су сталне чланице Савета безбедности УН суверене јер имају право вета на одлуке тог тела. Али тада би се опет говорило о неком нередовном стању, а не о уобичајеној свакодневној комуникацији између држава.⁷

Суверена национална држава какву знамо од Вестфалског мира (1648) па до скоро, бива замењена идејом ограниченог суверенитета. Национална држава се током свог постојања мењала и прилагођавала у корак са њеним функцијама: „Она је била не само чувар територијалног интегритета и легитимни носилац права на употребу силе него и основни облик друштвене интеграције и моторна снага капиталистичког развоја. Национална држава је путем законодавства и образовања низа државних апарата настојала да заштити домаће тржиште ради јачања националне економије и благостања својих грађана. А изградњом механизма социјалног законодавства настојала је да ублажи и отклони негативне социјалне ефекте беспштедне логике тржишне конкуренције.“⁸ Са друге стране, очување суверенитета држава представља њихов можда и најважнији задатак јер „држава која изгуби суверенитет престаје да буде држава, а када друштво изгуби идентитет престаје да постоји као суверена јединка.“⁹

У том контексту, концепт вестфалијанске државе који је функционисао три и по века је замењен новом улогом државе у процесу глобализације. „Тенденције овог облика глобализације карактерише велики светски талас промена, међу којима би овде могли навести само неке од најзначајнијих. Превасходно, може се истаћи настајање отвореног и континуираног светског простора, где се прерасподела моћи и утицаја одвија у корист транснационалних и наднационалних актера (смањивање света или свет као једно место). Паралелно, глобализација се развија и као откривање и сучељавање светова, праћена појавама напетости између центра и периферије, уз истовремено обухватање локалног глобалним.“¹⁰ Тиме долази до тога да моћ државе све више прелази у руке крупног капитала, при чему сваки вид побуне носи са собом читав низ великих последица, а међу којима су најупечатљивије промена

7) Илија Јованов, „Повратак ка изворном значењу појма суверенитета“, *Журнал за криминалистику и право*, НБП, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, бр. 1/2015, стр. 159.

8) Зоран Обреновић, „Национална држава и изазови глобализације“, *Филозофија и друштво XIX и XX века*, Београд, 2002, стр. 83.

9) Радослав Гађиновић, „Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе“, *Војно дело*, Министарство одбране, 1/2017, стр. 89–90.

10) Миша Стојадиновић, Петар Матић, „Десуверенизација националних држава у процесу глобализације“, *Глобализација и сувереност – са освртом на Босну и Херцеговину* (приредио: Бранко Ковачевић), Европски дефендологија центар, Бања Лука, 2014.

тока новца, као и примена политике силе и прерастање неолибералне теорије у неоимперијалну праксу.

Сам процес глобализације прате увећани ризици и бројне противречности које уз ширења неједнакости доносе и увећану неизвесност у свим областима друштвених живота. Процес глобализације обележава, с једне стране, јачање државности и суверености водећих светских сила, док, с друге стране, мање државе трпе притисак водећих светских економија. За овако нешто су свакако најзаслужније транснационалне корпорације које теже акумулацији капитала по сваку цену. Оно што се јавља као највећи проблем је што слабије и мање развијене државе нису у позицији да под диктатом светских поверилаца и кредитора очувају своју државност. Оне су заправо принуђене да читав спектар јавних политика прилагођавају одређеним стандардима од којих су одустале и западне земље. „То води до супротстављених и противречних процеса суверенизације и десуверенизације у актуелној епохи глобализације. Код мање развијених држава очигледна је либерализација, док је код моћнијих присутан повратак одређеним тековинама кејнзијанства и јачању позиције државе, превасходно у социјалној сфери.“¹¹

2. ПРОЦЕС НЕОЛИБЕРАЛНОГ УРУШАВАЊА ПОЛИТИЧКИХ ИНСТИТУЦИЈА НАЦИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ

Дефинисати улогу државе према неолибералним принципима није нимало лако. И можда теоријско одређење овог приступа на први поглед делује једноставним, пракса је у великој мери указала на бројне унутрашње противречности самог концепта неолиберализма. Дејвид Харви [*David Harvey*] с правом истиче да неолиберална држава представља једну нестабилну и противречну политичку форму.¹²

Неолиберализам, као дефинишућа политичко-економска парадигма нашег времена, истиче да би државне интервенције због ефикасности капиталистичког поретка морале бити сведене на минимум. Хајек [*Friedrich Hayek*] је чврсто веровао у индивидуализам и тржиште. Његово чувено дело *The Road to Serfdom* је било међу првима које је напало економски интервенционизам. Милтон Фридман [*Milton Friedman*] нам својим делом *Capitalism*

11) Исто.

12) Дејвид Харви, *Кратка историја неолиберализма*, Mediterran Publishing, Нови Сад, 2012, стр. 89.

and Freedom истиче да се капитализам најбоље развија без икаквих ограничења и државних интервенција, при чему је слободно тржиште неопходан фактор успешног развоја капитализма.¹³ Том приликом неолиберализам се од стране највећег броја његових протагониста најчешће одређује као политика слободног тржишта која охрабрује приватне фирме и побољшава избор потрошачима, разарајући при том „неспособну, бирократску и паразитску владу која никада не може урадити ништа добро, без обзира на њене добре намере.“¹⁴ Слободно тржиште се сматра јединим рационалним, фер и демократским избором.

Тиме се савремена држава нашла убачена унутар транснационалног система који или урушава или бар ослабљује њене основне функције. „Крај XX века донео је развој различитих типова граница, од потпуно затворених, полузатворених до флуидних или пропусних и покретљивих. Истовремено, неке границе су, бар у економском смислу, престале да постоје. Међутим, иако је захваљујући транснационалним глобалистичким токовима суверенитет државе концептуално претрпео одређене промене, границе као зоне које деле подручја различитих географских, политичких, економских, етничких или других карактеристика, суштински су задржале своју улогу на челу са државом као основним субјектом међународних односа. Наравно, поменути савремени процеси технолошке, економске и социо-културне интеграције између најразвијенијих региона света појачали су механизме међузависности, односно политику децентрализације и процесе груписања држава.“¹⁵ Ово даље доводи до процеса де-демократизације који на крилима неолибералног модела глобализације задира у све делове света. Ноам Чомски истиче тврдњу дипломатског дописника Њујорк Тајмса Нила Луиса која указује да је најважније уверење америчке спољне политике следеће: „Прича се да се жели видети амерички стил демократије, као копија широм света, стална је тврдња у америчкој спољној политици.“¹⁶ Сам спој демократије и неолибералног капитализма се показао рањивим и чак неспојивим, чиме је профит постао основна звезда водиља приликом доношења најбитнијих одлука, па чак и науштрб основних демократских принципа. „Брак из

13) О овоме опширније видети: Миша Стојадиновић, *Ноам Чомски и савремено друштво*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.

14) Noam Chomsky, *Profit over People – Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, New York, Toronto, London, 1999, стр. 7.

15) Сања Стошић, Александар Ђорђевић, „Мултикултурализам савременог друштва и национални идентитет“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2018, стр. 176.

16) Ноам Чомски, *Контролисана демократија*, ЦИД Подгорица, 1999, стр. 419.

рачуна демократије и капитализма, тачније његовог неолибералног модела, довео је до одумирања демократских вредности у корист капиталистичких, што је оставило велики простор за развој постдемократије као новог облика онога што Хабермас назива „фасадном демократијом“ (...). Упркос јавним прокламацијама, даље нарушавање једнакости последица је чињеница да под капиталистичким системом демократски изабрани политичари, чак и они са левике, не могу успешно да спроведу мере које сматрају најбољим и да притом задрже моћ без сарадње приватних инвеститора и међународних финансијских организација.¹⁷ Чак и уколико се претпостави да постоји воља да се унутрашњом и спољном политиком руководи ван неолибералног концепта суочавамо се са претњом да власници крупног капитала једноставно промене токове свог новца, или да будемо изложени различитим притисцима, како споља, тако и изнутра.

Зоран Видојевић је у праву када пише да митологизација идеје демократије доводи сужавање њене садржине и извртања смисла, а чиме она губи неопходну животну снагу. „Идеја демократије у свом либералном облику постаје све више империјална идеја. Њени еманципаторски набоји све више се тање под притиском милитаризације економије и политике, услед пораста насиља у процесу глобализације. Веза профита и насиља улази у срж експанзије мегакорпоративног капитала. Демократија у светским оквирима највише служи тој експанзији. У том својству она је данас доминантна политичка роба. Та доминација иде скупа са њеним застаревањем. Идеолошка функција те системски сужаване демократије састоји се, поред осталог, у непрекидној маргинализацији идеје социјалне правде која је била водила свих великих револуција модерног доба.“¹⁸ Неолибералне тенденције моћних држава се у пракси веома често остварују потчињавањем слабијих као неоимперијална пракса. На глобалном нивоу доминира радикализација неолибералног капитализма који занемарује правила међународног поретка а зарад интереса крупног капитала. Неолиберализам је као дефинишућа политичко-економска парадигма развоја доживео крах, при чему међународно право постаје све више инструменат демонстрације моћи великих сила на челу са САД.

17) Зоран Стојиљковић, „Пост(либерална) демократија, капитализам и криза државе“, у зборнику: *Урушавање или слом демократије?* (приредили: Илија Вујачић, Бојан Вранић), Удружење за политичке науке и Србији, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 15.

18) Зоран Видојевић, *Демократија на заласку*, Службени гласник и Институт друштвених наука, Београд, 2010, стр. 17.

Кризу актуелног светског капиталистичког система најупечатљивије описује Волерштајн [*Immanuel Wallerstein*], који говори о системској нестабилности. Он овај период означава транзиционим, где су неизбежно присутне осцилације, успони и падови без јасне назнаке када би те осцилације могле да се окончају и изврши прелаз у нови систем светске репродукције. Основна Волерштајнова теза је да је постојећи систем довео до прекомерне акумулације капитала у рукама малог броја појединаца и група, што је довело до екстремне неједнакости, а питање је докле ће капитал моћи и даље да се акумулира.¹⁹ Наоми Клајн [*Naomi Klein*] истиче да су Фридман и његови следбеници прихватили и усавршили следећу стратегију: „чекање на велику кризу, потом распродаја делова државе приватним играчима док се грађани још тетурају од шока, и онда хитно проглашавање реформи за трајне“.²⁰ То је та „доктрина шока“ која је у комбинацији са моноцентричним обликом глобализма довела до настанка тзв. „капитализма катастрофе“.

Томас Пикети [*Thomas Piketty*] бавећи се компаративном анализом великих економских криза које су обележиле почетак XX и XXI века истиче да се глобална финансијска криза која је започела 2007–2008. године у великој мери разликује од оне из 1929. године. Имајући у виду да су последице кризе из 2008. биле у великој мери блаже она се често пре назива „великом рецесијом“. „Главни разлог из којег криза 2008. године није била окидач за онако озбиљну депресију каква је била 1929. године је то што владе и централне банке богатих земаља овог пута нису дозволиле да дође до колапса финансијског система и прихватиле су да створе ликвидност неопходну да се спречи пропадање банака, што је 1930-тих довело свет до ивице амбиса.“²¹ Основна доктрина да се треба ослободити „пословно неуспешних“ је напуштена, али и овакво решење, иако је довело до ублажавања последица кризе, показало се само привременим запушавањем рупа. Пикети истиче да тиме нису решени најважнији проблеми због којих је криза и настала, а то су постојање финансијске транспарентности и пораст неједнакости. Ти и многи други разлози нас наводе на закључак да први озбиљни изазов светској економији на почетку новог миленијума, није уједно и последњи.

Имајући у виду да се демократија жртвује зарад слободног тржишта јавља се огроман проблем у томе што се сама неолибе-

19) Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: An Introduction*, Duke University Press, Durham and London, 2004, стр. 77.

20) Наоми Клајн, *Доктрина шока – процват капитализма катастрофе*, Самиздат Б92, 2009, стр. 12.

21) Томас Пикети, *Капитал у XXI веку*, Академска књига, Нови Сад, 2013, стр. 506.

рална пракса неретко не придржава својих основних теоријских принципа. Тиме се додатно отежава одређивање улоге државе коју сам неолиберализам форсира. Једна од кључних противречности неолибералне државе коју Дејвид Харви истиче јесте да развијене Западне земље и поред тога што инсистирају на слободном тржишту и неолибералним принципима ипак у пракси често заузимају сасвим супротни курс, а како би заштитиле одређене осетљиве области. Ту су нпр. интервенције у циљу заштите пољопривреде, индустрије, гарантовање социјалних права и сигурности грађана, побољшања образовања и др. Због тога је немогуће у пракси пронаћи државу која ће се увек и свуда придржавати неолиберализма. „Државе које бележе развој конзистентне су са неолиберализацијом све дотле док олакшавају конкуренцију међу фирмама, корпорацијама и територијалним ентитетима и прихватају правила слободне трговине, ослањајући се на отворена извозна тржишта. Но оне су активно интервенционистичке у креирању инфраструктуре за повољну пословну климу.“²² Тиме долазимо до парадоксалне улоге неолибералне државе да она не сме толерисати финансијске промашаје, као и да у случају економских проблема она мора да ускочи како би се криза санирала. „Неолиберална држава не може толерисати никакве масовне финансијске промашаје, чак иако су финансијске институције те које су донеле лоше одлуке. Држава мора да се умеша и замени лош новац својим сопственим, претпоставља се добрим новцем.“²³ То доводи до потребе да се држава меша у сврху финансијске подршке и спасавања не само од финансијске кризе, већ и спасавање компанија које сматра кључним. Овако нешто је кроз историју коришћено широм света, па и у САД које себе сматрају водећом неолибералном државом.

Имајући ово у виду главни проблем данашњице је у томе што „неолиберална дилема није дилема између државе и тржишта, већ између демократије и тржишта. Представници неолиберализма при том не оклевају да жртвују демократију зарад тржишта.“²⁴ У том смислу, процес неолиберализације као крајњи свој исход има и слабљење неких од најважнијих политичких институција, а што даље доводи и до развоја де-демократизације савременог друштва. Деинституционализација директно води ка отварању ширег поља за јачање неинституционалних односа и процеса где се стварају модели за корупцију, нелегалне токове,

22) Дејвид Харви, *Кратка историја неолиберализма*, нав. дело, стр. 98.

23) Исто, стр. 98.

24) Atilio Borón, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003.*

као и недемократске одлуке које се доносе у интересу појединих група. Цела прича о демократизацији друштва се разводњава до њеног потпуног урушавања. Тиме се поставља кључно питање: Да ли је демократија уопште могућа у време снажног налета неолибералног капитала и корпоративног развоја савременог друштва?

3. ПОЛОЖАЈ СРБИЈЕ У НЕОЛИБЕРАЛНОМ СВЕТСКОМ ПОРЕТКУ И МОГУЋНОСТ БАЛАНСИРАЊА ИЗМЕЂУ ДВА ГЕОПОЛИТИЧКА КОНЦЕПТА

Србија представља слабу и недовршену државу која је крајем XX и почетком XXI века била изложена бројним изазовима, неоимперијалним амбицијама великих сила, регионалним нестабилностима, неолибералном моделу закаснеле, одложене и блокиране транзиције која је суштински започела тек после 2000. године, као и сталним прекрајањима граница. У оваквим условима није нимало лако пронаћи адекватан економски и институционални модел друштвеног развоја, а како би се иоле ублажиле радикалне политичке и економске друштвене промене на овим просторима. Ситуација је на нашим просторима благо речено аномична. Чак и уколико се занемаре догађаји у прошлом миленијуму, што је више него немогуће, и уколико се фокусирамо на период после 2000. године можемо сведочити бројним дезинтегративним процесима који у великој мери утичу на дестабилизацију на нашим просторима.

У таквим условима потребно је стално јачати на развоју демократских и националних капацитета политичких институција Србије јер је то једини начин за стварање стабилности. Кључни предуслов овоме јесте јасно дефинисање дефицита политичких институција, а како би одговориле изазовима процеса међународних интеграција које данас представља једно од кључних питања која наша земља мора да испуни. Једна од главних препрека која се овде јавља је незадовољавајући ниво поверења грађана у неке од најзначајнијих политичких институција Србије.

Табела бр.1: Поверење грађана Србије у институције,
политичке субјекте и установе

	<i>Имам велико поверење</i>	<i>Углавном имам поверења</i>	<i>Углавном немам поверења</i>	<i>Уопште немам поверења</i>	<i>Немам став</i>
<i>Влада</i>					
2016.	9.5%	27.6%	30.9%	24%	7.9%
2018.	10.3%	33.9%	30.1%	20.1%	5.5%
<i>Председник</i>					
2016.	7.7%	24.8%	27.7%	31.9%	7.9%
2018.	17.4%	31.4%	24.6%	21.5%	5.1%
<i>Скупштина</i>					
2016.	7%	25.7%	33.3%	27.1%	6.8%
2018.	8.9%	31.2%	32.3%	22.2%	5.5%
<i>Судство</i>					
2016.	6.6%	26.2%	36.9%	24.2%	6%
2018.	9.2%	32.9%	34.7%	19.3%	3.9%
<i>Војска</i>					
2016.	22.4%	41.2%	21.3%	9.9%	5.3%
2018.	30.7%	42.2%	16.1%	7%	4%
<i>Полиција</i>					
2016.	9.2%	31.4%	35.7%	19.2%	4.4%
2018.	16.7%	41.1%	27.6%	10.9%	3.7%
<i>Тужилаштво</i>					
2016.	4.9%	25.5%	38.3%	23.4%	8%
2018.	7.4%	30.3%	38.2%	19.2%	4.9%
<i>Владине Агенције</i>					
2016.	5.3%	18.8%	36.3%	27.1%	12.4%
2018.	6.4%	25.8%	39.1%	20.5%	8.2%
<i>Политичке партије</i>					
2016.	3.9%	16.8%	34.4%	38.9%	6%
2018.	6.6%	15.3%	34.3%	37.7%	6.1%

Извор: Истраживање Института за политичке студије,
2016–2018, Београд.

Губитак поверења у демократске институције може да представља један од главних индикатора незадовољства начином функционисања политичког система што на крају може довести и до губитка политичког легитимитета. Неповење у институције може, такође, бити узроковано и политичким и идеолошким опредељењима грађана. Један од начина да се овакав проблем превазиђе јесте и смањење дистанце између политике и грађана, тј. активније укључење свих грађана, а не само оних који су чланови странака, а који у њима виде, међу осталом, и средство самопромоције. Повратак поверења у политичке институције директно доводи до повећања ангажовања грађана у политичком животу што је један од главних предуслова изградње демократског друштва са стабилним и јаким институцијама.

У овом контексту веома је значајно поменути и то да грађани Србије у великој већини сматрају да стране државе и појединци имају значајан утицај на функционисање политичких институција Републике Србије. „Демократија се у тако креираном оквиру суочава са бројним препрекама: институције демократије постају фасада; политичке одлуке потичу од неконтролисаних центара, приватних учесника и анонимних тржишта; новац и лобији се камуфлирани улажу у странке и изборне кампање; долази до медијализације и манипулација политике и размаха политичког покровитељства и клијентелизма. Последице, готово закономерно на делу имамо и: равнодушност према изборним процесима и ограничено учешће грађана у политичком животу, неодговорност странака према захтевима бирача, кршење људских права, концентрисање моћи у елитистичким групама, централизацију власништва, контролисање масовних медија и корупцију.“²⁵ Подложност институција страним факторима у великој мери говори о томе да грађани Србије политичке институције не виде као независне и самосталне.

Табела бр. 2: Утицај страних држава и појединаца на функционисање политичких институција у РС

	2016.	2018.
<i>Веома мали</i>	3.2%	3.2%
<i>Мали</i>	6.9%	7.3%
<i>Неутрално</i>	27.7%	23%
<i>Велики</i>	28.6%	24.6%
<i>Веома велики</i>	30.7%	29.9%
<i>Не зна/ Без одговора</i>	2.9%	12%

Извор: Истраживање Института за политичке студије, 2016–2018, Београд.

Упркос томе што је опредељеност Србије за чланство у ЕУ спољнополитички приоритет српске политичке елите у последњих петнаест година, након једностраног проглашења независности Косова и Метохије, као и страха од нових условљавања у односима са ЕУ, али и свакако сталних проблема са којима се и сама ЕУ суочава „нека нова партнерства добијају на значају“.²⁶ Евроазијске земље препознају балканске државе као важне partnere. У контексту иницијативе „Појас и пут“ Балкан представља значајан мост између Кине, Централне Азије и Европе, са Србијом која може

25) Зоран Стојиљковић, „Пост(либерална) демократија, капитализам и криза државе“, нав. дело, стр. 18.

26) Драган Ђукановић, Драган Живојиновић, „Стратешка партнерства Републике Србије“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 6, децембар 2011, стр. 300.

имати кључну улогу у изградњи моста између Истока и Запада. Са друге стране, Србија у савременој геополитичкој и геостратешкој позицији води спољну политику неутралности, осцилирајући између два различита, међусобно супротстављена, геополитичка концепта: евроатлантског и евроазијског. Као главни актери који у значајној мери утичу на смер спољне политике Србије издвајају се ЕУ, САД, Русија и Кина.

У таквој ситуацији начин на који се води спољна политика је од пресудног значаја за статус земље. „Упркос незадовољству америчког друштва, како апологете хегемоније Западног света, неореалисти и неолиберали тврде да САД морају да остану активне на пољу глобалне безбедности предупређујући регионалне хегемоне и везујући новонастајуће полове моћи унутар постојеће структуре глобалне власти.“²⁷ Међутим, у овако схваћеној слици света јавио се горући проблем где се доминација САД путем меке моћи нашла пред испитом унутар самих глобалних институција, при чему она није директно изазвана силом, што је са подједнаком ефикасношћу изненадило Западни свет готово подједнако као и spremност Русије да се одлучно супротстави НАТО доминацији. По највећем броју питања постоје двоструки начини њиховог посматрања. „На пример, на захтеве НАТО-а за примање нових чланова Руси гледају као на процес НАТО експанзије, док Американци и Европљани теже да се на овај процес гледа као на приступање НАТО-у или ширење НАТО-а.“²⁸ Историја је показала да су оне државе које су спроводиле агресивну унилатералну политику платиле високу цену. После краха биполарног света, окончањем Хладног рата и распадом СССР-а, настао је униполарни свет у коме су САД биле уверене да ће ЕУ, Русија, Јапан, Кина или било која друга држава, моћи само да се буне против њене унилатералне политике, али да суштински ништа значајно неће моћи да предузму. Оваква слика се крајем XX века у значајној мери променила.

У овој констелацији различитих интереса и претензија, а нарочито у различитом односу према САД-у, тешко је успоставити равнотежу односа која би довела до остваривања пуних потенцијала могућности њихове сарадње.²⁹ „Већ десетак година групација великих земаља света изван западне евроатлантске заједнице, као

27) Daniel Woodley, *Globalization and Capitalist Geopolitics – Sovereignty and state power in a multipolar world*, нав. дело, стр. 5.

28) Vladimir Rukavishnikov, “Choices for Russia: Preserving Inherited Geopolitics Through Emergent Global and European Realities”, *Russia – Re-Emerging Great Power*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, стр. 4.

29) Миша Стојадиновић, „Европа и мултиполарни свет“, *Политика националне безбедности*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018.

што су: Русија, Кина, Индија, Бразил, Јужноафричка Република и др. развијају целу лепезу односа и институција које фактички негирају униполарни, а афирмишу мултиполарни светски поредак. Шангајски савез, ОДКБ, Евроазијска унија, разне кредитно-финансијске установе које постају све конкурентније ММФ-у и Светској банци, само су илустративни примери рађања мултиполарног светског поретка.³⁰ У таквим односима Србија покушава да пронађе свој пут следећи политику несврставања, а коју је немогуће креирати без јачања капацитета политичких институција.

ЛИТЕРАТУРА

- Видојевић Зоран, *Демократија на заласку*, Службени гласник и Институт друштвених наука, Београд, 2010.
- Гађиновић Радослав „Национална безбедност као кључни фактор у функционисању модерне државе“, *Војно дело*, Министарство одбране, 1/2017, стр. 87–97.
- Ђукановић Драган, Живојиновић Драган, „Стратешка партнерства Републике Србије“, *Годишњак Факултета политичких наука*, бр. 6, децембар 2011, стр. 299–312.
- Истраживање Института за политичке студије, 2016–2018, Београд.
- Јованов Илија, „Повратак ка изворном значењу појма суверенитета“, *Журнал за криминалистику и право*, НБП, Правни факултет, Универзитет у Новом Саду, бр. 1/2015, стр. 149–161.
- Клајн Наоми, *Доктрина шока – процват капитализма катастрофе*, Самиздат Б92, 2009.
- Обреновић Зоран, „Национална држава и изазови глобализације“, *Филозофија и друштво XIX и XX века*, Београд, 2002, стр. 77–101.
- Павловић Вукашин, „Држава и демократија“, у зборнику: *Савремена држава: структура и социјалне функције* (приредили: Вукашин Павловић, Зоран Стојиљковић), Београд: Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, 2010.
- Томас Пикети, *Капитал у XXI веку*, Академска књига, Нови Сад, 2013.
- Радиновић Радослав, „Геостратешки положај Републике Србије и опстанак Републике Српске“, *Политика националне безбедности*, Институт за политичке студије, бр. 1/2017, стр. 13–58.
- Стојиљковић Зоран, „Пост(либерална) демократија, капитализам и криза државе“, у зборнику: *Урушавање или слом демократије?* (приредили: Илија Вујачић, Бојан Вранић), Удружење за политичке науке и Србији, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 9–30.

30) Радослав Радиновић, „Геостратешки положај Републике Србије и опстанак Републике Српске“, *Политика националне безбедности*, Институт за политичке студије, бр. 1/2017, стр. 19–20.

- Стојадиновић Миша, „Европа и мултиполарни свет“, *Политика националне безбедности*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр. 163–175.
- Стојадиновић Миша, *Ноам Чомски и савремено друштво*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Стојадиновић Миша, Матић Петар, „Десуверенизација националних држава у процесу глобализације“, *Глобализација и сувереност – са освртом на Босну и Херцеговину* (приредио: Брацо Ковачевић), Европски дефендологија центар, Бања Лука, 2014.
- Стошић Сања, Ђорђевић Александар, „Мултикултурализам савременог друштва и национални идентитет“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2018, стр. 175–194.
- Ступар Милорад, „Светски поредак, глобализација и питање суверенитета“, *Филозофија и друштво XXI*, Универзитет у Београду, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд, 2002, стр. 273–294.
- Харви Дејвид, *Кратка историја неолиберализма*, Mediterran Publishing, Нови Сад, 2012.
- Чомски Ноам, *Контролисана демократија*, ЦИД Подгорица, 1999.
- Borón Atilio, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2003.
- Chomsky Noam, *Profit over People – Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, New York, Toronto, London, 1999.
- Huntington Samuel, “The lonely superpower”, *Foreign Affairs*, 78, 1999.
- Patman Robert, “Globalization, the end of the Cold war, and the doctrine of national security”, *Globalization and Conflict – National Security in a New Strategic Era* (ed. Robert Patman), Routledge, London and New York, 2006.
- Rukavishnikov Vladimir, “Choices for Russia: Preserving Inherited Geopolitics Through Emergent Global and European Realities”, *Russia – Re-Emerging Great Power*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
- Wallerstein Immanuel, *The Modern World System: An Introduction*, Duke University Press, Durham and London, 2004.
- Woodley Daniel, *Globalization and Capitalist Geopolitics – Sovereignty and state power in a multipolar world*, Routledge, London and New York, 2015.

Zivojin Djuric, Misa Stojadinovic

STATE AND NEOLIBERAL MODELS OF COLLAPSE OF NATIONAL POLITICAL INSTITUTIONS

Resume

This paper represents a critical analysis of the importance of the national state in the contemporary society. The position of national states is often seen through the prism of neoliberalism and neorealism as the two most influential approaches in the theory of international relations. In this paper the authors use a combination of several different methods. As a basic method of their paper the authors use a geopolitical method. This method is especially important because it enables the examination of causes and consequences of the contemporary political processes in the international level. Rapid global changes have led to a substantial redistribution of the economic, political and military power, restructuring simultaneously international system and creating multipolarity. This multipolar world is not easy to understand. A nation-state during its history has drastically changed adapting to the contemporary challenges. The concept of sovereign nation-state that we know from the Westphalian Peace has been replaced recently by the idea of limited sovereignty. The process of globalization is accompanied by the increase of numerous risks and inequalities which have led to increased uncertainty in all areas of social life. This process is characterised by the strengthening of the statehood and sovereignty of the world's leading powers. But on the other hand, smaller countries are at the same time under pressure from the leading economies. Transnational corporations which are trying to accumulate capital at all costs are mainly responsible for this. The main problem here is that weak and underdeveloped countries are not in a position to preserve their statehood under the dictation of neoliberal principles. They are compelled to adapt the entire spectre of public policies that have already been abandoned by the Western countries because they were unsuccessful. The modern state has found itself trapped within a transnational system that either collapses or at least weakens its basic functions.

Keywords: nation state, multipolar world, sovereignty, political institutions, globalization, international relations, Serbia

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Владан Станковић*

Институт за политичке студије, Београд

ДРУШТВЕНА КОХЕЗИЈА И ЊЕНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ**

Сажетак

Овај научни рад бави се *друштвеном кохезијом*. Предмет истраживања полази од појмовног оквира дефинисања, потом истражује место и улогу друштвене кохезије у великим друштвеним теоријама опште социологије, да би се онда конкретизовао кроз појавне облике који институционализују друштвену кохезију. *Проблемска ситуација* полази од ситуационог налаза који указује да су институционализоване форме међуперсоналних односа знатно умањенијег конфликтног капацитета него што је то за очекивати. Поставља се *Проблемско питање* које гласи: Зашто је то тако? Који субјекти личне, интересне и вредносне односе држе у стању центрипеталних сила? Како се постојеће конфликтне ситуације потиру? Да би се то истражило аутор полази од две важне *претпоставке*: Прва је да друштвена кохезија делује зракасто: полази од мњења о неком „актеру-у-ситуацији“, прати и оцењује његово деловање и институционализује она понашања која у стицају понављања постају случај; Друга је да иза друштвене кохезије често стоје ауторитети који дају мишљења (мњење), исказују оцене о друштвеном понашању и деловању актера и дају предлоге за институционализацију одређених понашања и деловања. Аутор ће у раду користити разноврсне *методе*. Од социолошких метода: метод посматрања, интуитиван приступ, феноменолошки захват, бихејвиорални приступ, упоредни метод, анализу садржаја... Међу правним методама, посебно: догматски метод и циљно тумачење. Од логичких метода: синтезу, индукцију и дедуктивни приступ. Међу политиколошким методама:

* Електронска адреса аутора: vladan.stankovic@ips.ac.rs

** Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“, бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

институционални приступ. *Циљ* истраживања је да открије често магловите и тешко уочљиве друштвене силе које једно друштво чине кохерентним. *Научни значај* истраживачког посла своди се на опажање друштвеног феномена кохезивног деловања у управљачким токовима. Стога је ова тема од великог научног значаја не само за социолошке и правне већ и политиколошке научне дисциплине. *Друштвена оправданост* рада огледа се у потреби уочавања кохезивних веза, њеној примени у свакодневним интересно-вредносним релацијама, и обезбеђивању стабилности у друштву (али и критичком сагледавању њених механизма).

Кључне речи: друштвена кохезија, друштвени односи, функционализам, комуникација, друштвена норма, институционализација

О друштвеној кохезији, сем у насумичним дефиницијама у социолошким лексиконима, није, до сада, било речи у нашој друштвеној свести и науци. То је јако чудно, ако имамо у виду значај који ова тема има како за социологију и право, тако још више за политичке науке. Можда одговор на питање: „Зашто је то тако?“, лежи у чињеници да друштвену кохезију најчешће обезбеђују неке скривене силе управе, и да је по овом питању још чешће обезбеђена координација по вертикали до највиших центара моћи. Стога је шкакљивост теме одвратила многе, пре свега социологе, али и политикологе и правнике, да се друштвеном кохезијом озбиљно позабаве.

У земљама са *common law* правном традицијом прецедентни приступ одалио је разматрање једне овакве друштвене појаве у искључиво поље бављења комуниколога и социолога-функционалиста. На „континенту“ научна традиција смешта друштвену кохезију у шире истраживачко поље: теоријске социологије, социологије права, комуникологије и политичких наука. Највећи значај и примену, међутим, друштвена кохезија задобиће управо у политичким наукама, где се преко суптилних механизма из социолошких дисциплина, и често са посуђеном апаратуром из правних наука (нормирано понашање=институционализација), остварује бесконфликтно или бар умањеноконфликтно управљање друштвеним догађајима, друштвеним групама и појединцима. На овај се начин спроводи амортизација друштвених сукоба и обезбеђује стабилност друштвеног поретка.

Овде немамо места, ни времена, да побројимо све важније светске ауторитете који су се на научној основи бавили друштвеном кохезијом.¹

1) У овом истраживању строго ће се правити разлика између друштвеног и социјалног, што у

Набројаћемо тек неколицину, и поређати их на основу слободне процене релевантности грађе којом су се бавили или се баве: Џозеф Кан, Хо-Понг То, Елена Кан, „Разматрање друштвене кохезије – развијање дефиниције и аналитичког оквира за емпиријска истраживања“;² Фред Марковић, Паул Белер, Ален Лиска, Јианхонг Лиу, „Ширење теорије друштвене дезорганизације – моделовање међуодноса“;³ Михаел Ман, „Друштвена кохезија либералне демократије“;⁴ Франсоа Лепину, „Теорија заинтересованих страна, друштво и социјална кохезија“;⁵ Џејмс Муди, Даглас Вајт, „Структурна кохезија и уграђеност – хијерархијски концепт друштвених група“;⁶ Џонатан Џозеф, „Друштвена теорија – конфликт, кохезија и сагласност“;⁷ Леон Шасколски Шелеф, „Друштвена кохезија и правна принуда – критика Вебера, Диркема и Маркса“;⁸ Мери Хели, „Филозофске перспективе о друштвеној кохезији – нове смернице за образовну политику“;⁹ Луис Косер, „Функције друштвених сукоба“;¹⁰ Марија Михајловна Охотникова, „Социологија пристанка“;¹¹ Марина Владимировна Алесхина, „Друштвена кохезија – концептуализација појма“;¹² Рајнер Зол, „Изазов орган-

бројним страним језицима представља синониме. Овде, дакле, неће бити речи о социјалној кохезији, као ужем друштвеном феномену од друштвене кохезије, и снажном инструменту социјалне политике (који подразумева и тзв. социјалну инклузију или укључење угрожених друштвених група и социјалних слојева у интересне токове једне заједнице). Друштвена кохезија, напротив, има знатно шире значење и односи се на инструменте бесконфликтног решавања институционализованих односа у друштвеном саобраћају. Стога су предмети њихових истраживања иако донекле подударни, ипак, различити.

- 2) Joseph Chan, Ho-Pong To, Elaine Chan, “Reconsidering Social Cohesion – Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research”, *Social Indicators Research*, Volume 75, Issue 2, Springer, 2006, стр. 273–302.
- 3) Fred Markowitz, Paul Bellair, Allen Liska, Jianhong Liu, “Extending social disorganization theory – Modeling the relationships between”, *Criminology*, Vol. 39, N°2/2001, Criminal Justice Periodicals, SAGE Publications, 2001, стр. 293–320.
- 4) Michael Mann, “The Social Cohesion of Liberal Democracy”, *American Sociological Review*, Vol. 35, No. 3/1970, American Sociological Association, Washington D.C., 1970, стр. 423–439.
- 5) François Lépineux, “Stakeholder theory, society and social cohesion”, *Corporate Governance – The international journal of business in society*, Vol. 5 Issue 2, Emerald Group Publishing Limited, 2005, стр. 99–110.
- 6) James Moody, Douglas White, “Structural Cohesion and Embeddedness – A Hierarchical Concept of Social Groups”, *American Sociological Review*, Vol. 68, No. 1/2003, American Sociological Association, Washington D.C., 2003, стр. 103–127.
- 7) Jonathan Joseph, *Social theory – conflict, cohesion and consent*, Edinburgh University Press, 2003.
- 8) Leon Shaskolsky Sheleff, *Social Cohesion and Legal Coercion – A Critique of Weber, Durkheim, and Marx*, Rodopi, 1997.
- 9) Mary Healy, *Philosophical Perspectives on Social Cohesion – New Directions for Educational Policy*, A&C Black, 2013.
- 10) Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, Routledge, 1956.
- 11) Мария Михайловна Охотникова, *Социология согласия*, Изд-во Тюменского государственного университета, Тюмень, 2000.
- 12) Марина Владимировна Алешина, „Социальная сплоченность – концептуализация

ске солидарности – да ли нам требају нове институције за очување друштвене кохезије?“¹³ Мора Салас Јуниор, „Друштвена кохезија – концептуална равнотежа и теоријско-методолошки предлог“.¹⁴

1. ПОЈМОВНИ ОКВИР

Појам кохезија долази из *физике*. Основно значење полази од француског *cohésion*, сходно lat. *cohaerere*: пријањати, бити повезан. У физици је то: „привлачна међуатомска или међумолекуларна сила која дјелује између сусједних честица твари. Најјача је у тварима које су у чврстом стању, слабија у текућинама (једно је од очитовања дјеловања кохезије површинска напетост), а најслабија у реалним плиновима (у идеалним је плиновима једнака нули).“¹⁵ У физици је дакле то: „сила привлачења која држи заједно неку количину јединица“.¹⁶ За Данијела Морвана реч је о сили „која држи молекуле окупљене у целини“.¹⁷ Ради се о енергији која окупља у тело.¹⁸ У физичком смислу: „Кохезија је привлачна сила по којој блиске честице, молекуле неког тела, масе и слично пријањају једне уз друге, међусобно се привлаче, држе на окупу“.¹⁹

У *логичком* смислу кохезиван је онај који се користи за покретача који привлачи и повезује, односно држи заједно.²⁰ Зnamenити француски филозоф Анри Бергсон о кохезији пише из филозофског, политиколошког, психолошког и социолошког угла као о сталној управљачкој сили која привољава душу, која гравитира у телу, да гаињањем покорава индивидуалну жељу колективним захтевима.²¹ Стога је кохезијски – покретачка снага сједињавања, а кохерентан: природан, логички склад; целовитост.²²

понятия“, *Вестник*, СГТУ, Vol.68, №4/2012, Саратов, 2012, стр. 216-221.

13) Rainer Zoll, “Le défi de la solidarité organique – Avons-nous besoin de nouvelles institutions pour préserver la cohésion sociale?”, *Sociologie et sociétés*, Volume 30, Issue 2, automne, Les Presses de l’Université de Montréal, 1998, стр. 1–10.

14) Minor Mora Salas, *Cohesión social – balance conceptual y propuesta teórico metodológica*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Ciudad de México, 2015.

15) Grupa autora, *Hrvatska enciklopedija*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2015.

16) Milan Bosanac, Oleg Mandić, Stanko Petković: *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977, стр. 286.

17) Danièle Morvan: *Dictionnaire culturel en langue française*, Sejer, Paris, 2005, стр. 1642.

18) Исто, “(...) energie de formation d’un corps”.

19) САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 10, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1978, стр. 343.

20) *Велики речник*, Internet, <https://velikirecnik.com/2016/08/23/kohezivan/>.

21) Henry Bergson, *Les Deux Sources de la morale et de la religion*, IV, Félix Alcan, Paris, 1932, стр. 283: “Un force de direction constante, qui est à l’âme se que la pesanteur est au corps, assure la cohésion du groupe en inclinant dans un même temps les volontés individuelles.”

22) САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 10, нав. дело, стр. 344.

Остаје сада још само да направимо осврт на значење *друштвене кохезије*. Она у свом предмету има *социолошко* обележје и тиче се друштвених односа, појединаца и друштвених група.

Најсликовитију дефиницију друштвене кохезије налазимо код Шестера. По њему је друштвена кохезија: „нека врста друштвеног цемента која повезује чланове групе“.²³ Суштину друштвене кохезије део социолога своди на значење сила које држе чланове групе на окупу услед: узајамног афективног привлачења, заједничких интереса, норми и привржености заједници чланова групе.²⁴ Има социолога (и политиколога) који друштвену кохезију изједначавају са друштвеном солидарношћу.²⁵ Према неким ових: Групна кохезија се манифестује у чврстости и стабилности групе, осећању заједништва и узајамне солидарности чланова, као и у отпорности групе на силе дезорганизације и спољне притиске.²⁶ Тако нпр. Милан Ранковић, инверзивно, солидарност поистовећује са кохезијом, сматрајући да је друштвена кохезија услов друштвене солидарности, и наставља: „То је синоним за унутрашњу повезаност, за стабилност скупине и њене организације“.²⁷ Стога се често друштвена кохезија назива и друштвено сабијање или друштвена компресија.²⁸ При томе стално се мора имати на уму разлика између солидарности и кохезије. *Солитарност* садржи унутрашњи осећај припадности колективном или бар каквој идеји или циљу; *сагласност* подразумева присутне и манифестне исказе о истом; док *кохезивно* садржи инструменте који делове држе на окупу у јединствену целину.²⁹ Интензитет кохезивног фактора, који утиче на актера-у-ситуацији, овде варира на скали Осећај→Понашање: од нелагоде, преко адаптације и акомодације до осећаја комоције.³⁰

23) Stanley Schachter, “Cohesion, social”, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed. David Sills), Vol. 1–2, The Macmillan Company & The Free Press, New York/London, 1972, стр. 542. Шестер се позива на америчког социјалног психолога Леона Фестингера (*Leon Festinger*, 1919–1989) када друштвену кохезију објашњава из угла социјалне психологије, као: “the resultant of all the forces acting, on the members to remain in the group” (Исто).

24) *Групна кохезија*, Internet, https://sr.wikipedia.org/sr/Групна_кохезија.

25) Тако нпр. у: *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982, стр. 281.

26) О овоме у: Ivan Vidanović, *Rečnik socijalnog rada*, Beograd, 2006.

27) Milan Ranković, „Solidarnost“, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982, стр. 658.

28) Stanley Schachter, “Cohesion, social”, нав. дело, стр. 543.

29) О геометријском дефинисању кохезије пише Морван: “Qui se compose de parties liées harmonisées entre elles. (...) Formé d’éléments qui adhèrent ensemble.” (*Danièle Morvan: Dictionnaire culturel en langue française*, Sejer, Paris, 2005, стр. 1642.)

30) Maurice Duverger, “Cohésion:”, *La sociologie*, Centre d’Etude et de Promotion de la Lecture, Paris, 1970, стр. 56: “On a trouvé également que les membres déviants d’un groupe à haute cohésion changent plus souvent leurs opinions que ceux qui appartiennent à un groupe de basse cohésion. De même les membres d’un groupe très cohérent ont plus souvent un sentiment de

Из горе наведеног мноштва дефиниција могло би се извести оно одређење које садржи *genus proximum* истраживаног предметног феномена. Неспорно је, дакле, да је друштвена кохезија начин каналисања понашања појединаца и мањих друштвених група у мањим и већим друштвеним системима.³¹ Стога би се друштвена кохезија могла дефинисати као: суптилни облик друштвене контроле, која се спроводи преко мњења, понашања, деловања и правно-процедуралних установа, чиме се усмеравају појединци и друштвени деривати и тако одржавају у интересну и/или органску целину. За разлику од друштвене солидарности, која органским средствима (подстицај, елан, заједничка стремљења) гради друштвену стабилност, друштвена кохезија то чини механичким алатима суптилне друштвене регулације (усмеравањем путем: мњења, деловања, процедурално-процесним „решеткама“ обавезујућег понашања).

2. СОЦИОЛОШКЕ ТЕОРИЈЕ О ДРУШТВЕНОЈ КОХЕЗИЈИ

Потреба за друштвеном компресијом јавља се из нагона за самоодржањем друштва. Стога је од великог значаја овде укратко приказати историју идеја, место и улогу феномена друштвене кохезије у склопу великих и целовитих социолошких теорија.

Још на самом почетку модерног доба постављало се питање самоодрживости поретка, који (будући да је надишао заједнице и личности у њима) тежи улогама и функцијама. Хобс у „Левијатану“ формира проблемско питање, које гласи: „Како обезбедити очување поретка?“³² Тако се врло рано проблематизовало питање отклањања друштвених сукоба, у почетку између друштвених деривата (најпре класа, потом слојева, касније и друштвених група), да би се са слабљењем великих друштвених конфликта у заједницама са друштвеном поделом рада и улога проблемско решење тражило у сфери међуперсоналних односа. Хобс решење види у државној принуди, праву и нарочито у оним често невидљивим силама политичке моћи, које се као стална и незаменљива бирократска власт брину о државном разлогу.³³

securite et manifestent plus d'activite.”

31) „Komunikacijski procesi u prednjem su planu ne samo suvremene politologije, sociologije, psihologije i socijalne psihologije, nego su *centralna istraživačka točka teorije sistema*...” (France Vreg, *Društveno komuniciranje*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb, 1975, стр. 9)

32) О овоме у: Ines Newman, Peter Ratcliffe, *Promoting social cohesion – Implications for policy and evaluation*, Policy Press, 2011.

33) Philip Kain, *Marx and Modern Political Theory – From Hobbes to Contemporary Feminism*, Rowman & Littlefield, 1993, стр. 39: “Governmental power was the only force holding together what might otherwise be described as a bag of marbles.”

Огист Конт, родоначелник социологије као науке о друштву сагледава социологију као науку која треба да истражује опасност од конфликта. Друштвени сукоби указују на оболелост једне заједнице људи, па би друштвена кохезија била нека врста лека који умањује конфликте који раздиру друштво.³⁴ Његов *позитивистички* приступ настоји да таксативно опише, евидентира, истражи и предложи решења и мере за отклањање друштвених конфликта. Конт први у социологији указује како је неопходна сагласност мноштва како би се умањили сукоби, остварила друштвена кохезија и друштво учинило стабилним.³⁵

Марксизам настаје на критичкој теорији преиспитивања постојећег поретка. Маркс, насупрот Конту, друштвене сукобе сагледава афирмативно, па је стога марксизам истовремено и практична и радикална друштвена теорија.³⁶ Карл Маркс ће у друштвеним сукобима опазити неумољивост прогреса људске врсте. По марксистима друштвена кохезија се испољава двојачко: или као гола репресија буржоаског поретка, или као класна солидарност која ствара и одржава сукобе, а тиме и револуционарни набој и прогрес.³⁷ Класна свест и класна солидарност стога имају револуционарну мисију док је друштвена контрола ретроградан процес очувања поретка. Она се одупире и пркоси неумољивој историји дијалектичког материјализма која друштво вуче напред у непрестани развој.³⁸

Функционализам настојећи да истражи нерепресивне инструменте друштвене контроле и очувања поретка, те са много више такта разматра почетне претпоставке Огиста Конта и првих позитивиста. Функције саме по себи упућују на кохезивну снагу друштвених веза.³⁹ Емил Диркем прави разлику између механич-

34) Lucien Levy-Bruhl, *The Philosophy of Auguste Comte*, Swan-Sonnenschein, London, 1903, стр. 320.

35) Светлана Алесеевна Бутуренко, „Солидаристская традиция в истории социологической теории – О. Конт, Э. Дюркгейм“, *Вестник Московского университета*, серия 18, №4/2012, Социология и политология, Москва, 2012, стр. 87–88.

36) Виктор Александрович Светлов, „Философское развитие Маркса и Фейербах“, *Под знаменем марксизма*, № 1198, ЦК ВКП(б) Правда, Москва, 1935, стр. 53, „Маркс видит примат практики перед теорией. (...) Теория способна захватить массы... когда становится радикальной.“

37) Валентина Николаевна Ярская-Смирнова, „Социальная сплоченность – направления теоретической дискуссии и перспективы социальной политики“, *Журнал социологии и социальной антропологии*, том 17, № 4/2014, Санкт-Петербург, 2014, стр. 45: „В марксистских объяснениях конфликт является центральным звеном в процессе формирования солидарности.“

38) Виктор Александрович Светлов, „Философское развитие Маркса и Фейербах“, нав. дело, стр. 60: „Основоположники марксизма впроговосе этому считают, что подлинной наукой является история, рассматривающая и природу и общество не метафизически, а в развитии, в изменении.“

39) Robert Merton, *O teorijskoj sociologiji*, Plato, Beograd, 1998, стр. 112: „(...) pojedinačna ljudska bića ili osnovne jedinice, povezani su spletom društvenih odnosa u jednu integrisanu celinu.“

ке и органске солидарности. Припаднике друштава које карактерише механичка солидарност повезује чињеница да сви обављају исте послове (сакупљачка привреда, лов).⁴⁰ Ту заправо не постоји друштвена подела рада. На одређеном степену демографског раста долази до сукоба око ресурса, јер сви раде све, па су, према Диркему, друштвени сукоби неизбежни. Насупрот томе, код органске солидарности свако обавља специфичну врсту специјализованог посла па се тако граде друштвене везе састављене од интересног повезивања, али и осећаја заједништва да се припада друштву као органској целини. Код органске солидарности појављује се одговорност за управљање ресурсом (који је поверен друштвеној групи или појединцу), већа је ефикасност и продуктивност... Сви ти појавни облици умањују друштвене сукобе и сами су по себи гарант друштвене кохезије. Ипак, за разлику од механичких друштава где се колективна свест лако утискује у готово сваког појединца, код органске солидарности издиференцираних друштава потребно је много више напора да би се задобио индивидуалистички наклон.⁴¹ Појединци и њихове сујете сами по себи су склони конфликтним ситуацијама. Неопходни су танани механизми друштвене контроле који омогућавају кохезију у друштву и амортизацију сукоба.⁴²

Структуралистичка социологија продубила је значај друштвене контроле као истраживачког поља, и дотакла се механизма друштвене кохезије, као важног чиниоца стабилности поретка. Структуралисти су волунтаристи, нормативисти и, ситуационисти.⁴³ Талкот Парсонс се поводи за четири угаона елемента „друштвености“: 1) културални модел (значења, вредновања и понашања), 2) друштвени поредак (норми), 3) интересно-циљно повођење и, 4) адаптивно-ситуациона рефлексција прилагођавања природи и друштву. Из ове поделе рађају се четири подсистема:

40) Светлана Алесеевна Бутуренко, „Солидаристская традиция в истории социологической теории – О. Конт, Э. Дюркгейм“, нав. дело, стр. 89: „Так, механическая солидарность характерна для традиционалистских обществ, где основой взаимосвязи и взаимодействия является наличие коллективных целей и коллективного сознания.“

41) Jean-Claude Filloux, „Durkheim i sociologija prava čovjeka“, u zborniku: *Émile Durkheim i suvremena sociologija*, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 1987, стр. 44: „Kohезija se temelji na činjenici da svaki pojedinac razvija svoje specifične sposobnosti te kroz funkcioniranje društva, razmjerno tom razvoju, raste uvažavanje pojedinaca.“

42) Словеначки социолог Сергеј Флере смешта друштвену контролу управо у подручје културе, дозивајући тако друштвену кохезију. (Видети у: Sergej Flere, „Društvena kontrola“, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982, стр. 95: „(...) čovek je samoživo biće, i potrebne su ustanove i kulturalne tvorevine da ga krote, ograničavaju, sputavaju te da kanališu njegovu energiju u društveno korisnom smeru.“)

43) André Akoun, Michel Cornic etc, *La Sociologie*, Centre d'Étude et de Promotion de la Lecture, Paris, 1970, стр. 332: „La système social consiste en une pluralité d'acteurs individuels inclus dans un processus d'interaction qui se déroule dans une situation affectée de propriétés physiques.“

1) културални систем; 2) правни систем; 3) политички систем; 4) економски (привредни) систем.⁴⁴ У систему културе преовладавају следећи кохезивни елементи: идеје, вредности, вредновања, значења и усклађена понашања. Сви они представљају колективну свест или колективну представу, које једну заједницу држе на окупу. Правни систем је нормирани друштвени поредак који се састоји од надљудских творевина: установа или институција. Друштвена кохезија се овде спроводи институционализацијом вредности и понашања појединаца и друштвених група. Свака норма има услов требања – упућујући захтев према ситуационом актеру.⁴⁵ Његова воља се своди на слободу избора између више детерминисаних могућности. Усклађивање воље, личних интереса са циљевима заједнице гради политички систем. Са политичким системом се већ залази у мотивациони простор интереса који се потпуно огољује у „простору присвојених вредности“. Овај се простор назива привредни систем, и у њему се друштвена кохезија учвршћује интензивираним облицима размене добара и роба и материјализацијом вредности какве су: богатство, моћ, слава...

3. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ДРУШТВЕНЕ КОХЕЗИЈЕ

У практичном погледу друштвена кохезија се остварује на микросоциолошком нивоу у области комуникологије и науке о понашањима (етологија и бихејвиоризам). Комуникологија је релативно млада научна дисциплина која покушава да проникне у законитости међуљудских односа. Она је, у најбаналнијем смислу, поддисциплина социологије као науке о друштву и друштвеним односима. Комуникологија полази од тога да: „Сви здрави људи имају потребу и жељу за постојањем, чврстом и високом оценом себе самих, за самопоштовањем, као и за поштовањем и уважавањем које им указују други људи. Задовољење потреба за самопоштовањем доводи до осећаја самопоуздања, вредности, снаге, способности, довољности, осећања корисности. (...) потреба за цењењем јавља се као жеља за добрим гласом, односно, престижом, статусом, славом и сјајем, влашћу, признањем, достојанством и уважавањем.“⁴⁶

Нас интересује: Како се друштвена кохезија остварује као управљачка политика у комуникацији између људи? Она у свакоднев-

44) Talcott Parsons, *Talcott Parsons on Institutions and Social Evolution – Selected Writings*, University of Chicago Press, Chicago, 1985, стр. 162.

45) Jirgen Habermas, *Teorija komunikativnog delovanja*, Akademaska knjiga, Novi Sad, 2017, стр. 172: „(...) institucionalni poreci... mogu da ogranicavaju inicijativni prostor aktera...”

46) Zorica Tomić, *Komunikacija i javnost*, Čigoja štampa, Beograd, 2007, стр. 37.

ном смислу осигурава напоре да се уклоне конфликти у комуникацији: 1) између појединаца међусобно; 2) појединаца и друштвених група; 3) и између самих друштвених група, како би се обезбедило конструктивно деловање и остварила максимализација резултата.⁴⁷ За разлику од друштвене контроле, која је самовласни поступак различитих форми репресивног деловања према појединцу и/или друштвеној групи, друштвена кохезија је вештина навођења појединаца и/или друштвених група кроз управљачке механизме комуникације.⁴⁸ У ове механизме спадају: процене, вредносни искази, оцене, награде, понашања, деловања, нормирање.

Први облик остваривања кохезивног деловања према појединцу у каквој управи или предузећу остварује се путем *мњења*⁴⁹ о: радном учинку, понашању у колективу и свеопштем утиску о карактеру посматране личности. Реч је о гледишту: ставу, суду, мишљењу „које о појавама и питањима, од ужег или општег интереса, имају чланови појединих друштвених група или друштвене заједнице у целини – јавно мишљење,“⁵⁰ Мњење може имати двоструку санкцију: препоручујућу и деградирајућу. *Препоручујућа* санкција мњења доприноси јавној промоцији и ауторитету појединца и/или друштвене групе. Она подиже утицај и доприноси уважавању појединца и/или друштвене групе, а тиме и оснажује позицију третиране појаве. Са друге стране, *деградирајућа* санкција институционално урушава појединца, и смањује рејтинг друштвеној групи или каквој организацији. Често се то постиже „проношењем лошег гласа“ о третираној појави. Кад-када у проношењу лошег гласа велику улогу игра и „ширење лажних вести“ објекта третирања. „Лажне вести“ садрже неистините или полуистините тврдње, гласине и оцене у сврху дезавуисања појединаца или друштвених група кроз конфликтна укрштања и не доприносе друштвеној

47) John Delamater, Daniel Myers, *Social psychology*, edition seventh, Wadsworth, 2011, стр. 280: “Task cohesion (that is, members’ commitment to the group’s task) has a significant effect on group productivity, but other forms of cohesion (such as social cohesion and group pride) have little or no effect on productivity.”

48) Владан Станковић „социјалну контролу смешта у подручје наметања формализованих механизма ограничавања слободе појединаца кроз одредбе о правилима понашања.“ (Владан Станковић, „Институционализација социјалне контроле и њене злоупотребе“, *Српска политичка мисао*, Vol. 51, № 1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 116)

49) „Мнjenje је мишljenje о нечему. Неки социјални психолози користе термин мнjenje чак и као синоним за став. (...) појам мнjenje означава несигурно и недovoljno образложено, односно некритички прихваћено мишljenje, па се као такво супроставља знанју или уверењу.“ (Milan Bosanac, Oleg Mandić, Stanko Petković: *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977, стр. 364.)

50) САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 12, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1984, стр. 764. „Мњење – од мнити. Мишљење, схватање, гледиште.“ (Исто, стр. 763–764)

кохезији.⁵¹ *Процена* је институционализована форма кохезивног деловања, која има необавезујући карактер. То је један шири поглед на појединца и одређена збивања у каквој сложенијој форми друштвеног организовања. Процена се стиче најчешће на основу мишљења другог, мада ни субјективна процена није неуобичајена. У свакодневној комуникацији људи једне друге процењују на основу властитог система вредности. Нарочито у православном свету комуникације постоји наслеђе, тенденција и настојање да се „човек сагледа холистички“⁵² из угла „целине властитог бића“⁵³. Истовремено, у православном систему вредности не постоји јасна структурација вредности па долази до произвољног тумачења и примене судова и мишљења, те њених злоупотреба. Нешто уоквиренија форма је *вредносни исказ* или вредносни суд о каквом појединцу или групи. Ту већ постоји латентна тежња ка спровођењу објективизације вредносног суда, подвођењем третираног објекта под какву класификацију, тип или стереотип. Појединац или група смештају се у одређени типолошки контекст како би се лакше спровела процена. Сасвим другу конотацију има *оцена* о третираном објекту друштвене кохезије. Оценом се спроводи квантификација учинака појединца или групе. Оцена има обазривију одлику, јер се тек на основу процена и вредносног контекстуализирања изводе закључци и даје коначан суд. Посебно значајно средство кохезивне комуникације су: препоруке, похвале/покуде и награде. Оне имају за циљ да јавно обзване квалитете и вредности појединца и/или групе. *Препоруке* су искази о квалитету третираног објекта: о његовој умешности, знању, способностима. Оне се најчешће исказују неформално, мада се понекад и формализују у писаном облику. Са друге стране, похвале су врста обзнана, оне се обзнањују јавно: или пред ужим кругом људи или у јавности. *Похвале* су виши степен уздизања-ауторитета-у-појединца или друштвену групу. Посебан значај играју похвале уважених ауторитета који проговарају са катедралних места („снагом духа и функције“). И *покуде* имају своје место и улогу у кохезивном деловању. Често се води рачуна да се покуда изјави лично, „у четири ока“. Тада она задобија облик

51) Ивана Бодрожић, Александар Бодрожић, „Политичко-правни аспекти ширења лажних вести“, *Српска политичка мисао*, Vol. 61, № 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 248: „Лажне вести подразумевају нетачне, неретко сензационалистичке извештаје, створене како би се привукла пажња, одређена лица довела у заблуду или преварила, или да би се наштетилу нечијем угледу.“

52) Владан Станковић, *Православно друштво*, Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 322.

53) Владан Станковић, „Српски идентитет, политичка култура и однос према институцијама“, у зборнику: *Идентитет, политичка култура, институције* (приредио: Владан Станковић), Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 126.

„скретања пажње“ (на понашање, деловање, ангажман или нерад). Сврха скретања пажње је „уколосечење понашања појединца“, његова оријентација у радном, временско-просторном оквиру. Коначно, *награде* су највиши формализовани акти промоције појединца или друштвене групе. Награде представљају својеврсну захвалност за радна прегнућа и напоре, за остварене резултате у раду. Оне су сумарни исказ о вредности кандидата, о његовом квалитету, који тако бива заоденут институционалним рухом. Препоруке, похвале/покуде и награде тако представљају снажан механизам друштвене интеграције, али су и снажан кохезивни фактор једног друштва, који стабилизује поредак.⁵⁴

Поред институционализованих механизма кохезивне апаратуре, постоје и мање формализоване технике друштвеног понашања и деловања које су снажна управљачка полука стварања кохезивног супстрата у системској комуникацији.⁵⁵ За разлику од понашања, које подразумева облик испољавања или реаговања појединца које произилази из нагонских или чулних подражаја, мотива, разумских или вредносних назора, деловање представља облик друштвене акције – осмишљени активизам.⁵⁶ Друштвеним делањем актер-у-ситуацији свом понашању придаје: циљ, смисао и значење.⁵⁷ Из делања произилази деловање као осмишљена друштвена акција.⁵⁸ Циљ деловања је умањење конфликтности у комуникацији, те њена институционализација у области друштвеног понашања, и комуницирања.⁵⁹ Понекад је оно толико сугестивно-јавно, да снагом неумољивости у најизраженијој форми прово-

54) Филип Зимбардо, Майкл Ляйппе, *Социјално утицање*, „Питер“, Санкт-Петербург, 1999, стр. 212.

55) О овоме у: Ines Newman, Peter Ratcliffe, *Promoting social cohesion – Implications for policy and evaluation*, нав. дело.

56) САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 4, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1966, стр. 184: „Деловати – остављати утисак, дојимати се.“

57) Slobodanka Nedović, „Delanje društveno“, *Sociološki leksikon*, (priredili: Aljoša Mimica, Marija Bogdanović), Zavod za udžbenike, Beograd, 2007, стр. 69: „U sociološkoj teoriji pravi se značajna razlika između društvenog delovanja i socijalne akcije ili društvenog ponašanja. (...) samo je čovek u stanju da svom ponašanju pridaje smisao, cilj i značenje. (...) to više, svesno, motivisano, smisljeno ponašanje čoveka sociolozi nazivaju društveno delovanje, tj. socijalnom akcijom.“

58) На то указује и семантика: „Деловодац – управљач, старешина.“ (САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 4, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1966, стр. 185)

59) „Потребно је истаћи да су цивилизовање, институционализација и разрешавање конфликта феномени модерних друштава и методи којима се ограничава оштрина и интензитет унутаргрупних и међугрупних борби и обезбеђује елиминисање насиља између субјеката у конфликту. Потискивање и уклањање насиља из процеса превладавања и разрешавања сукоба означава се као цивилизовање конфликта.“ (Срђан Милашиновић, Зоран Кековић, „Превенција и разрешавање друштвених конфликта“, *Војно дело*, № 2/2008, Министарство одбране Републике Србије, 2008, стр. 12)

цира репресивно дејство. У првом реду ради се о понашањима у односу: претпостављени-потчињени. Реч је о комуниколошким и друштвеним формама са снажним психолошким дејством, попут: *враћања самопоуздања, бодрења или ширења подстицајног елана* у групи. На овај се начин осигуравају већа радна прегнућа и побољшава учинак у колективу.⁶⁰ Посебан облик неформалног кохезивног испољавања, који умањује потенцијал конфликта између појединаца, је *слање порука преко посредника*. Овом техником се онемогућава непосредни контакт између две особе у латентном конфликту и превентивно отклања могућност од сукоба до нивоа насиља. Особа-посредник је најчешће блиска пријемнику поруке, па је за очекивати и да непријатна реакција пријемника на лошу вест, поруку или процену буде амортизована. Велико дејство на умањење конфликтних комуникација има и пружање/примање *добронамерних савета и подука*. Посебни начини невербалне комуникације, којима се избегава или бар умањује конфликтна ситуација, јесу: *мере подстицања дружења* између сродних (тзв. „уважајници“), *предупређивање контаката између сукобљених, покушаји мирења*.

Покушаји мирења могу имати усмену форму. Већ писмена форма указује на процедурални, процесно-формални карактер нормативног кохезирања. Мирење се „предаје у наручје“ правног поступка, и одиграва се накнадно, када је конфликтна ситуација постала очигледна и када се већ одиграла.⁶¹ Мирењем се настоје превладати расколи као стања личне нетрпељивости засноване на: предрасудама, предубеђењима, различитим светоназорима, лажним вестима или међусобним оценама о (не)квалитету сукобљених субјеката. Посебни нормативни институти друштвене кохезије који имају моћно управљачко дејство су *процедурални акти о напредовању*, као и они *о потреби задовољавања минималних радних напора* и прегнућа. За разлику од процеса мирења, који спада у дисциплински поступак, овде је реч о управној процедури. Понашање се мора ускладити са захтевима виших инстанци. Овде постоји захтев до неумољивости. Санкција задобија репресиван карактер: стављањем у изглед *остајања без посла, умањење пла-*

60) John Delamater, Daniel Myers, *Social psychology*, edition seventh, Wadsworth, 2011, стр. 279: "Members of groups with high cohesion care about belonging and want their group to perform well, so they use their influence to bring about coordination and consensus in the group."

61) „Мирење или медијација (лат. *mediare* = посредовање) је сваки поступак, у којем странке настоје споразумно riješiti svoj spor, odnosno postići međusobno prihvatljiv sporazum koji је у складу с њиховим потребима и интересима, уз помоћ треће непристрасне особе (медијатора) који странкама помажу postići nagodbu, без овласти да им наметну обвезујуће рјешење.“ (*Vodič kroz mirenje*, Народне новине, №18/11, Загреб, 2011)

те, распоређење на ниже рангирано радно место, губљење статуса и привилегија... Деградација је објективизирана и стављена у изглед, па се на тај начин, бихејвиоралним приступом поновљених исправних односно очекиваних понашања, спроводи корекција и омогућава простор кохезивног деловања.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Друштвена кохезија представља начин каналисања понашања и деловања појединца и друштвених група у сврху елиминације конфликта у оквиру друштвених система. Како би тако нешто било остварено било је потребно дефинисати палету социолошких, комуниколошких, и правних инструмената у циљу остварења управљачке политике која тежи постизању стабилности и самоодрживости система заснованог на функционалним везама. Понуђена је палета мера која представља иновативни допринос истраживачког захвата. У ове инструменте, или институције друштвене кохезије, спадају следећи облици друштвеног понашања и деловања: мњење, процене, вредносни искази, оцене, препоруке, похвале/покуде, награде, облици сугестивног понашања и деловања (враћање самопоуздања, бодрење, ширење подстицајног елана), слање порука преко посредника, добронамерни савети/подуке. У невербална средства кохезивне комуникације спадају: подстицање дружења у мањим групама (тзв. селектовање истомишљеника), предупредивање контаката између сукобљених, балансирано понашање и деловање између завађених кланова и група, изналажење компромисних решења, покушаји мирења. У институционализоване механизме правног нормирања спадају: мирење, поступци о напредовању, повреди радне дисциплине и слично... Све ове институције друштвене кохезије имају за циљ да предупреду сукобе, олакшају комуникацију и релаксирају односе у друштвеним организмима који теже стабилности, самоодрживости, напретку и развоју.

ЛИТЕРАТУРА

- Алешина Марина Владимировна, „Социальная сплоченность – концептуализация понятия“, *Вестник, СГТУ, Vol. 68, N° 4/2012, Саратов, 2012, стр. 216–221.*
- Бодрожич Ивана, Бодрожич Александар, „Политичко-правни аспекти ширења лажних вести“, *Српска политичка мисао, Vol. 61, N° 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 247–260.*
- Бутуренко Светлана Алесеевна, „Солидаристская традиция в истории

- социологической теории – О. Конт, Э. Дюркгейм“, *Вестник Московского университета*, серия 18, № 4/2012, Социология и политология, Москва, 2012, стр. 86–92.
- Велики речник, Internet, <https://velikirecnik.com/2016/08/23/kohezivan/>.
- Група кохезија, Internet, https://sr.wikipedia.org/sr/Група_кохезија.
- Зимбардо Филип, Ляйппе Майкл, *Социальное влияние*, „Питер“, Санкт-Петербург, 1999.
- Милашиновић Срђан, Кековић Зоран, „Превенција и разрешавање друштвених конфликта“, *Војно дело*, № 2/2008, Министарство одбране Републике Србије, 2008, стр. 9–28.
- Охотникова Мария Михайловна, *Социология согласия*, Изд-во Тюменского государственного университета, Тюмень, 2000.
- САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 12, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1984.
- САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 10, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1978.
- САНУ, *Речник српскохрватског књижевног и народног језика*, књига 4, Институт за српскохрватски језик, Београд, 1966.
- Светлов Виктор Александрович, „Философское развитие Маркса и Фейербаха“, *Под знаменем марксизма*, № 1198, ЦК ВКП(б) Правда, Москва, 1935, стр. 42–62.
- Станковић Владан, „Институционализација социјалне контроле и њене злоупотребе“, *Српска политичка мисао*, Vol. 51, № 1/2016, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 111–130.
- Станковић Владан, „Српски идентитет, политичка култура и однос према институцијама“, у зборнику: *Идентитет, политичка култура, институције* (приредио: Владан Станковић), Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 119–139.
- Станковић Владан, *Православно друштво*, Институт за политичке студије, Београд, 2014.
- Ярская-Смирнова Валентина Николаевна, „Социальная сплоченность – направления теоретической дискуссии и перспективы социальной политики“, *Журнал социологии и социальной антропологии*, том 17, № 4/2014, Санкт-Петербург, 2014, стр. 41–61.
- Akoun André, Cornic Michel etc, *La Sociologie*, Centre d' Étude et de Promotion de la Lecture, Paris, 1970.
- Bergson Henry, *Les Deux Sources de la morale et de la religion*, IV, Félix Alcan, Paris, 1932.
- Bosanac Milan, Mandić Oleg, Petković Stanko, *Rječnik sociologije i socijalne psihologije*, Informator, Zagreb, 1977.
- Vidanović Ivan, *Rečnik socijalnog rada*, Beograd, 2006.
- Vodič kroz mirenje, *Narodne novine*, №18/11, Zagreb, 2011.
- Vreg France, *Društveno komuniciranje*, Centar za informacije i publicitet,

- Zagreb, 1975.
- Grupa autora, *Hrvatska enciklopedija*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2015.
- Delamater John, Myers Daniel, *Social psychology*, edition seventh, Wadsworth, 2011.
- Duverger Maurice, "Cohésion", *La sociologie*, Centre d'Etude et de Promotion de la Lecture, Paris, 1970.
- Joseph Jonathan, *Social theory – conflict, cohesion and consent*, Edinburgh University Press, 2003.
- Zoll Rainer, "Le défi de la solidarité organique – Avons-nous besoin de nouvelles institutions pour préserver la cohésion sociale?", *Sociologie et sociétés*, Volume 30, Issue 2, automne, Les Presses de l'Université de Montréal, 1998.
- Chan Joseph, To Ho-Pong, Chan Elaine, "Reconsidering Social Cohesion – Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research", *Social Indicators Research*, Volume 75, Issue 2, Springer, 2006, 273–302.
- Coser Lewis, *The Functions of Social Conflict*, Routledge, 1956.
- Kain Philip, *Marx and Modern Political Theory – From Hobbes to Contemporary Feminism*, Rowman & Littlefield, 1993.
- Lépineux François, "Stakeholder theory, society and social cohesion", *Corporate Governance – The international journal of business in society*, Vol. 5 Issue 2, Emerald Group Publishing Limited, 2005, стр. 99–110.
- Levy-Bruhl Lucien, *The Philosophy of Auguste Comte*, Swan-Sonnenschein, London, 1903.
- Mann Michael, "The Social Cohesion of Liberal Democracy", *American Sociological Review*, Vol. 35, No. 3/1970, American Sociological Association, Washington D.C, 1970, стр. 423–439
- Markowitz Fred, Bellair Paul, Liska Allen, Liu Jianhong, "Extending social disorganization theory – Modeling the relationships between", *Criminology*, Vol. 39, N°2/2001, Criminal Justice Periodicals, SAGE Publications, 2001, стр. 293–320.
- Merton Robert, *O teorijskoj sociologiji*, Plato, Beograd, 1998.
- Moody James, White Douglas, "Structural Cohesion and Embeddedness – A Hierarchical Concept of Social Groups", *American Sociological Review*, Vol. 68, No. 1/2003, American Sociological Association, Washington D.C, 2003, стр. 103–127.
- Morvan Danièle, *Dictionnaire culturel en langue française*, Sejer, Paris, 2005.
- Nedović, Slobodanka, „Delanje društveno“, *Sociološki leksikon* (priredili: Aljoša Mimica, Marija Bogdanović) Zavod za udžbenike, Beograd, 2007.
- Newman Ines, Ratcliffe Peter, *Promoting social cohesion – Implications for policy and evaluation*, Policy Press, 2011.
- Охотникова Мария Михайловна, *Социология согласия*, Изд-во Тюменско-

- го государственного университета, Тюмень, 2000.
- Parsons Talcott, *Talcott Parsons on Institutions and Social Evolution* – Selected Writings, University of Chicago Press, Chicago, 1985.
- Ranković Milan, „Solidarnost“, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
- Salas Minor Mora, *Cohesión social – balance conceptual y propuesta teórico metodológica*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Ciudad de México, 2015.
- Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
- Tomčić Zorica, *Komunikacija i javnost*, Čigoja štampa, Beograd, 2007.
- Filloux Jean-Claude, „Durkheim i sociologija prava čovjeka“, u zborniku: *Émile Durkheim i suvremena sociologija*, Sociološko društvo Hrvatske, Zagreb, 1987, стр. 43–53.
- Flere Sergej, „Друштвена контрола“, *Sociološki leksikon*, Savremena administracija, Beograd, 1982.
- Habermas Jürgen, *Teorija komunikativnog delovanja*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017.
- Healy Mary, *Philosophical Perspectives on Social Cohesion* – New Directions for Educational Policy, A&C Black, 2013.
- Shaskolsky Sheleff Leon, *Social Cohesion and Legal Coercion* – A Critique of Weber, Durkheim, and Marx, Rodopi, 1997.
- Schachter Stanley, “Cohesion, social”, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences* (ed. David Sills), Vol. 1–2, The Macmillan Company & The Free Press, New York/London, 1972, стр. 542–546.

Vladan Stankovic

SOCIETIES COHESION AND ITS INSTITUTIONS

Resume

Societies cohesion is a way of channeling the behavior and action of individuals and social groups in order to eliminate conflicts within social systems. In order to achieve this, it was necessary to define a range of: sociological, communication, and legal instruments in order to achieve a management policy that seeks to achieve stability and self-sustainability of a system based on functional relationships. A range of measures is offered, which represents an innovative contribution to the research project. These instruments, or institutions of societies cohesion, include the following forms of social behavior and social action: opinions, assessments, values, estimates, recommendations, praise/rewards, rewards, forms of suggestive behavior and social action (restoring self-esteem, boasting, expanding the stimulus) sending mes-

sages via intermediaries, good advice/instructions. Nonverbal means of cohesive communication include: encouraging socializing in smaller groups (so-called „selecting minded-ones“), preventing contacts between conflicting, balanced behaviors and acting between clandestine clans and groups, finding compromise solutions, attempts to reconcile. Institutionalized mechanisms of legal standardization include: conciliation, procedures for promotion, violation of working discipline and the like... All these societies cohesion institutions aim to prevent conflicts, facilitate communication and relax relationships in social organisms that strive for stability, self-sustainability, progress and development.

Keywords: societies cohesion, social relations, functionalism, communication, norms, institutionalization

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Слободан М. Радојевић*

Војна академија, Универзитет одбране у Београду

ОДНОС ПОЛИТИКЕ И СТРАТЕГИЈЕ: РЕАФИРМАЦИЈА СТРАТЕГИЈСКИХ СТУДИЈА?

Сажетак

Рад усмерава пажњу научне и стручне јавности на значај проучавања стратегије и обнављање стратегијских студија. Аутор полази од претпоставке да је стратегија нераскидиво повезана са политиком и да је проучавање, исправно тумачење и примена принципа и начела ове науке и вештине линија опстанка, али и просперитета и националног уздицања држава. Притом, у раду аутор стратегију посматра као науку и вештину употребе остварених победа за постизање циљева политике. Приказан је теоријски оквир стратегије и велике стратегије, њихови чиниоци и сфера (поље) примене. Велика стратегија се приказује као највиши тип стратегије која усклађује и усмерава све ресурсе државе и тако обезбеђује њен опстанак у међународним односима. Представљена је синергија и прожимање стратегије, велике стратегије и политике у миру и рату. Аутор закључује да су стратегија, велика стратегија и политика тесно повезане, као и да доносиоци политичких одлука и команданти морају до детаља познавати њихове односе и законитости. Такође, аутор истиче потребу проучавања стратегијских студија и указује на њихову обнову у будућности. Наиме, према ауторовом мишљењу у светлу „убрзаних“ међународних односа са учесталим сукобима, ратовима и интервенцијама, стратегијске студије имају задатак да расветле бројна питања употребе војних и невојних снага.

Кључне речи: политика, велика стратегија, стратегија, рат, мир, стратегијске студије

* Електронска адреса аутора: slobodan.radojevic@va.mod.gov.rs

1. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија је веома стара и заправо постоји од првих сукоба и ратова. Реч стратегија вуче корене од старогрчке речи стратос (στράτος), која значи армија или војска. Одатле потиче стратегос (στράτηγος), генерал и стратегиа, што значи његову дужност или положај.¹ Наиме, реч стратегија је значила у то време искључиво вештину вођења рата – ратоводство, у смислу умећа и заната вођења рата. Ово значење стратегија је задржала више од два миленијума, ка савременом добу.² Сун Цуово дело, које се управо и зове „Умеће ратовања“ углавном се сматра првим и најгенијалнијим покушајем осмишљавања опште ратне стратегије. Под појмом „стратегија“ подразумева се наука и вештина вођења војних јединица и планирања рата. Међутим, за Сун Цуа стратегија је била више од тога, она се може применити на сва подручја међуљудских односа у којима се сукобљавају различити, а пре свега супротстављени интереси.³ Како у предговору једном од многобројних превода пише Томас Клири, ово Сун Цуово дело и данас представља вероватно најзначајнију и најутицајнију студију о стратегији ратовања.⁴

Стратегија као вештина датира још од најстаријих времена, али као теорија она је млада. Као теорија стратегија је анализирана и разматрана тек при крају XVIII столећа. Хенри Лојд (*Henry Lloyd*, 1720–1783), пореклом Енглец, који је служио у многим европским војскама, први је у делу „Memoires polittiques et militaires“ написао изванредан програм за теоријско проучавање стратегије у најширем смислу. У „Мемоарима“ Лојд је обухватио сва дотадашња војничка дела, износећи управо филозофију рата.⁵ Лојд је дао више теоријских поставки и принципа стратегије и поставио темеље стратегије као науке.⁶ Он је, дакле, увидео да рат почиње да бива многоструко сложен и обухватан и да стога стратегија не може да буде емпиријска као што је била, те да војна вештина мора постати и духовна, односно интелектуална људска делатност.⁷

1) Carl von Clausewitz, *On War I*, London, 1962, стр. 95-97.

2) Драган Симић, *Светска политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009, стр. 149.

3) Gerhard Staguhr, *Knjiga o ratu, Zašto ljudi ne mogu živjeti u miru*, Mozaik knjiga, Zagreb, 2007, стр. 34.

4) Сун Тзу, *Умеће ратовања*, Алнари, Моно и Мањана, Београд, 2002, стр. 7.

5) Живојин Р. Мишић, *Стратегија – вештина ратовања*, предавања на Вишој школи Војне академије од 1898. –1904. године, штампарија Давидовић, Београд, 1907, стр. 15–16.

6) Биљана Стојковић, „Различити приступи употреби појма стратегија у савременом добу“, *Војно дело*, бр. 3, 2009, стр. 264.

7) Немања Божић, *Послератна глобална стратегија САД*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1974, стр. 19.

У то време су настале и прве дефиниције стратегије које имају заједничке карактеристике, али и извесне различитости. Антоан Анри Жомини (*Antoine-Henry Jomini*, 1799–1869) је сматрао да је стратегија: „вештина вођења рата по карти на целом ратишту“.⁸ Карл фон Клаузевиц (*Carl von Clausewitz*, 1780–1831) у свом монументалном делу „О рату“ пише: „стратегија је употреба боја за постизање ратног циља; она дакле, мора целом ратном акту да постави циљ који одговара његовој сврси, тј. она пројектује ратни план и за овај везује низ поступака који ће водити ка њему; тј., она пројектује поједине ратне операције и у њима распоређује бојеве“.⁹ Хелмут фон Молтке (*Helmuth Von Moltke*, 1800–1891) је тврдио да: „стратегија представља практичну употребу средстава, која се војсковођи стављају на располагање за постизање одређеног циља“.¹⁰ Проучавајући њихове радове Лидел Харт (*Basil Henry Liddell Hart*, 1895–1970) је дао још прецизнију дефиницију стратегије као: „вештину расподеле војних средстава ради испуњења циљева политике“.¹¹

Француски адмирал и теоретичар Раул Кастекс (*Raoul Castex*, 1878–1968), разматрајући обим и садржај стратегије у књизи „Стратегијске теорије“, дефинише је помоћу више одредница, узимајући при том у обзир командни степен (наука главнокомандујућих, надвојвода Карло), снаге (теорија по којој се води и управља армијама, фон дер Голц), простор (обухвата све што се догађа на ратишту, Жомини), време (у миру када се врше припреме, и у рату када се он води, Бекон) и видове оружаних снага (копнена војска, поморске снаге, ваздухопловство). Наводи да Наполеон није никада употребио термин стратегија, али и да су, на основу искустава из ратова које је водио, формулисане многе сагласне дефиниције.¹²

Француски стратег и генерал Андре Бофр (*André Beaufre*, 1902–1975) тврди да је стратегија: „та која ће одлучивати какав ће бити облик борбе, офанзиван или дефанзиван, лукав или жесток, директан или поступан и индиректан, да ли ће се тежити борби у политичком домену или у војном домену...“.¹³ Он стратегију види као вештину дијалектике снага или, тачније, вештину дијалектике

8) Анри де Жомини, *Преглед ратне вештине*, Геца Кон АД, Београд, 1938, стр. 110.

9) Карл фон Клаузевиц, *О рату*, редакција Војног дела, Београд, 1951, стр. 141.

10) Лидел Харт, *Стратегија посредног прилажења*, редакција Војног дела, Београд, 1952, стр. 196.

11) Исто, стр. 199.

12) Раул Кастекс, *Стратегијске теорије*, Војно дело, Београд, 1960, стр. 11–36.

13) Андре Бофр, *Увод у стратегију*, ВИЗ, Београд, 1968, стр. 51.

воља уз употребу силе ради решења њиховог сукоба.¹⁴ Или како је он још јасније дефинише: „вештина да се оствари суделовање силе у постизању циљева политике“.¹⁵

Бројни стратеги и теоретичари стратегије су радили на успостављању стратегије као науке. Стратегију су као науку видели и Лојдов савременик надвојвода Карло, који је сматрао да је стратегија наука, и то наука о рату, наука главног команданта који прави планове и одређује ток војних операција. Жомини је сматрао да је стратегија наука о употреби бојева за постизање ратног циља. И пруски официр и теоретичар Колмар фон дер Голц (*Colmar Freiherr von der Goltz*, 1843–1916) је сматрао да је стратегија наука о руковођењу војском.¹⁶

И наша војна и научна мисао је у то време пратила развој стратегије. Станојло Стокић (1847–1891), наш ђенералштабни потпуковник и предавач у војним школама је забележио: „Стратегија, на српски преведено, значи војводска вештина тј. вештина употребе војске, да се постигне ратна цель“.¹⁷ Велики војсковођа Живојин Мишић (1855–1921) цитира ђенерала Димитрија Ђурића који у „Стратегији“ (по руском генералу Леру)¹⁸ каже: „стратегија је наука, која излаже начела и даје кључ за објашњење свих појава ратне вештине и војевања“.¹⁹ Уколико прихватимо овакво становиште да је стратегија наука, онда је то свакако како пише Мишић: „наука о вештини ратовања у ширем смислу“.²⁰

И руски теоретичари Александар Свечин (*Александр Андреевич Свечин*, 1878–1938) и Василиј Соколовски (*Василий Данилович Соколовский*, 1897–1968) су стратегију сврставали у науке. Свечин то чини позивајући се на Канта, који је сматрао да се науком може звати свака систематска теорија која обухвата посебну област, а чије се проучавање врши по извесним основама и начелима. Дакле, Свечин увиђа да смо склони да сматрамо науком сваки систем знања који нам олакшава разумевање живота и праксе, а у такву широку дефиницију науке, несумњиво спада и теорија це-

14) Исто, стр. 21.

15) Исто, стр. 20.

16) Момчило Сакан, „Дефинисање стратегије“, *Војно дело*, бр. 2–3, 2002, стр. 226.

17) Станојло Стокић, *Рат и ратовање*, друга свеска: трећи део: употреба војске: први одељак: тактика, Београд: Краљевско-српска државна штампарија, 1885, репринт, ВИЗ, Београд, 2004, стр.18.

18) Генрих Антонович Леер (1829–1904), руски генерал, Историчар и војни теоретичар. Аутор је дела *Стратегија (тактика театра военных действий)*, Санкт Петербург, 1885–1898.

19) Живојин Р. Мишић, *Стратегија – вештина ратовања*, нав. дело, стр. 17.

20) Исто, стр. XIV.

локупне ратне вештине, па и стратегија.²¹ Соколовски каже да је стратегија систем научних знања о карактеру и закономерностима рата и оружане борбе.²²

2. ОДНОС СТРАТЕГИЈЕ, ВЕЛИКЕ СТРАТЕГИЈЕ И ПОЛИТИКЕ

Дефинисање стратегије је дуго времена било усмерено искључиво на војну силу као средство рата и везу војне силе и циљева рата. Ови ранији покушаји одређивања стратегије, заправо настављају традицију употребе термина *ратоводство* не разликујући се у основи од својих кинеских и грчко-римских узора, одређују стратегију у војним појмовима, посредно наговештавајући њен незаобилазни политички карактер.

Клаузевиц у књизи „О рату“ исказује савременски двоструки образац: „рат треба потпуно да одговара политичким намерама, а политика треба да је одмерена према ратним средствима“.²³ Разматрајући везу стратегије и политике Рејмон Арон (*Raymond Aron*, 1905–1983) у књизи „Мир и рат међу нацијама“ тврди да мисао Клаузевица и логика акције не дозвољавају сумњу: „политика не може одредити циљеве не водећи рачуна о средствима којима располаже“.²⁴ Разматрајући вођење операција и стратегију каже: „политика не управља само концепцијом целине. Она одређује у неким случајевима и вођење једне битке, опасности које један војсковођа мора прихватити, границе које стратег мора да одреди иницијативама тактичара“.²⁵

Наводећи пример сарадње Молткеа и Бизмарка, Мишић у виду закона изриче став да „између политике и вођења рата (војсковође) мора владати потпуна хармонија, јер, сем осталог, од те две чињенице као позитивно зависи и успех у рату. Политика тако исто одређује у више, прилика и време почетка ратних радњи, од чега често зависи и начин ратовања. Погребна је дакле и овде потпуна сагласност између представника политике и главног команданта војске“.²⁶

21) Александар А. Свечин, *Стратегија*, ВИЗ, Београд, 1956, стр. 17.

22) Василиј Данилович Соколовски, *Војна стратегија*, ВИЗ, Београд, 1965, стр. 26.

23) Карл фон Клаузевиц, *О рату*, нав. дело, стр. 524. Више о томе видети у: Andreas Herberg-Rothe, "Clausewitz's Concept of Strategy – Balancing Purpose, Aims and Means", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, Nos. 6–7, 2014, стр. 903–925.

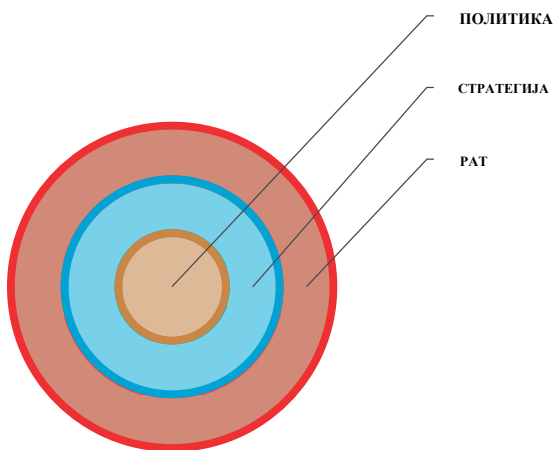
24) Ремон Арон, *Мир и рат међу нацијама*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2001, стр. 63.

25) Исто, стр. 63.

26) Живојин Р. Мишић, *Стратегија – вештина ратовања*, нав. дело, стр. 9.

Стратегија се као саставни део ратоводства, у ствари односи на циљ рата, а циљ рата се не може ни замислити без политике. Циљ рата није ништа друго него превод политике на језик силе. Ту узајамну везу војне вештине у ширем смислу и политике је Клаузевиц поставио преко стратегије. Клаузевицев образац се, дакле, може овако исказати: **ПОЛИТИКА – СТРАТЕГИЈА – РАТ – СТРАТЕГИЈА – ПОЛИТИКА**. Заправо, уколико овај Клаузевицев образац представимо као концентричне кругове видећемо прави однос између њих. Свеприсутност стратегије и њена повезаност са политиком приказана је на графикону бр. 1.

Графикон бр. 1. Приказ Клаузевицевог обрасца



Извор: Ауторски графикон

На овај начин смо веома близу Молткеу, који је тврдио да политика поставља циљеве рата – пре рата, и преговара о миру – после рата. За време рата, стратегија је лишена политике. Кад рат почне, политика може само да повећава или смањује своје захтеве, односно задатке које поставља стратегији, сходно ратним победама или поразима. Овај однос нам предочава и Живојин Мишић у књизи „Стратегија – вештина ратовања“ када пише: „рат је продужење политике са оружјем у руци, чиме се управо и објашњава утицај политике на вођење рата“.²⁷

Наш угледни војни теоретичар и генерал Јован Анђелковић (1840–1885) у делу „Појмови из ратоводства“ изричито каже: „државној политици рат је начин, а војска средство за решавање задатака. Но решавање у рату не спада само политици у надлеж-

27) Исто, стр. 8.

ност, ту стратегија, тј. виши војени, обзири имају решавајућег гласа, а често и једино решавајућег. Политика и стратегија ту се тако срођавају, да војвода мора уједно бити и државник²⁸. О односу политике и стратегије Свечин изриче важну поуку: „стратегија не сме да се жали на политику, због њеног мешања у руковођење ратом, на политику чију неку врсту пројекције представља она сама“²⁹. Закључује да се политици морају признати права и дужности да у главним цртама одређује руковођење ратом.

Лидел Харт нас подсећа да не изгубимо из вида да одсудна битка није једини циљ стратегије, а када би то и било тако, сви се слажу да је циљ стратегије да њу „остварује под најповољнијим околностима, а уколико буду повољније прилике, утолико ће бити сразмерно мање борбе. Стога би се савршенство стратегије састојало у добијању одлуке без икакве озбиљне борбе“³⁰. Овде он само потврђује да је на истом путу као Сун Цу који је записао: „није највеће умеће увек побеђивати у биткама – најбоље је победити непријатеља без борбе“³¹.

Стога је стратегија с једне стране самостална наука о рату са сопственим методом и циљевима, а с друге примењена наука или вештина чији су циљеви у крајњем преузети од других делатности људског ума (политика итд.). Стратегија и политика су се после Другог светског рата, а нарочито после Хладног рата, узајамно прожеле. Историјски развој стратегијске мисли је данас стигао близу границе да се стратегија или потпуно уклопи у политику, или да сама постане политика *sui generis*. Суштина је да се стратегија не граничи са политиком, већ се са њом спаја.³²

Већ Други светски рат је показао да је за његово вођење, поред политике и чисто војних проблема, било потребно дубоко познавање и социологије и економије, јер се и моћ државе састоји из политичке, економске и војне компоненте. Стога, ратоводство је данас постало социјална наука у најширем смислу речи, јер обухвата основне законе развоја људског друштва, као и законе који условљавају еволуцију, припреме и вођење рата у савременом свету.³³ Едвард Мид Ерл (*Edward Mead Earle*, 1894–1954) је забележио да се овако схваћена делатност државника често назива велика стра-

28) Јован Анђелковић, *Појмови из ратоводства*, Државна штампарија Београд, 1876, стр. 2–3.

29) Александар А. Свечин, *Стратегија*, нав. дело, стр. 38.

30) Лидел Харт, *Стратегија посредног прилажења*, нав. дело, стр. 201–202.

31) Сун Тзу, *Умеће ратовања*, нав. дело, стр. 27.

32) Немања Божић, *Послератна глобална стратегија САД*, нав. дело, стр. 35–36.

33) Едвард Мид Ерл, *Творци модерне стратегије*, предговор нашем издању, Војна библиотека, Војно дело, Београд, 1952, стр. VIII.

тегија – *grand strategy* (ратоводство или ратна политика), и да њене границе у теорији још нису одређене. Заправо, велика стратегија није застарели истраживачки програм, већ представља својеврсну студијску област стратегије, на чијем развоју се активно ради.³⁴ Велика стратегија обухвата, поред стратегије употребе оружаних снага, спољну и унутрашњу политику, економију, финансије, као и у потречној мери све остале гране државне делатности.³⁵

По питању везе између политике и стратегије Лидел Харт тражи да она буде тесна за све време рата и да политика увек буде над стратегијом. Тај утицај мора ићи тако далеко да се и стратегијски методи морају подешавати према врсти ратне политике.³⁶ Стога је Харт сасвим у праву када каже: „задатак велике стратегије је да све изворе једног народа координира и упућује ка постигнућу политичког циља рата – циља који одређује народна политика... Поред тога, док је хоризонт стратегије ограничен ратом, велика стратегија гледа преко рата на мир... Она нема само да комбинује разна средства, већ и да њиховом употребом отклања ма какву штету за будуће стање мира, сигурности (*безбедности* – *курзив аутора*) и напретка. Жалосно стање мира, за обе стране, после велике већине ратова, може се приписати фактору да је за разлику од стратегије, домен велике стратегије за већину *terra incognita* (лат. непозната земља) која још чека на истраживање и разумевање“.³⁷ Стога, је сасвим јасно зашто Ерл дефинише велику стратегију као „највиши тип стратегије који удружује политику и оружану силу једног народа тако да прибегавање рату постаје излишна ствар или му се приступа са највећим изгледима на успех“.³⁸ Он јасно истиче да стратегија није искључиво појам ратних времена, већ је саставни део државничке вештине за сва времена. Како су и друштво и рат постали сложеније појаве, то је и стратегија по сили околности захтевала све веће обраћање пажње на невојне чиниоце: економске, психолошке, моралне, политичке и техничке.³⁹ Циљ велике стратегије је обезбеђење опстанка државе у међународним односима, што се постиже кроз заштиту њених виталних интереса применом

34) Шије о томе видети у: Thierry Balzacq, Peter Dombrowski, Simon Reich, “Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay”, *Security Studies*, Vol. 24, No. 1, 2018, стр. 1–29.

35) Едвард Мид Ерл, *Творци модерне стратегије*, нав. дело, стр. VIII; Више о великој стратегији видети у: Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic Of War And Peace*, Revised And Enlarged Edition, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2003, стр. 207–217.

36) Лидел Харт, *Стратегија посредног прилажења*, нав. дело, стр. 11.

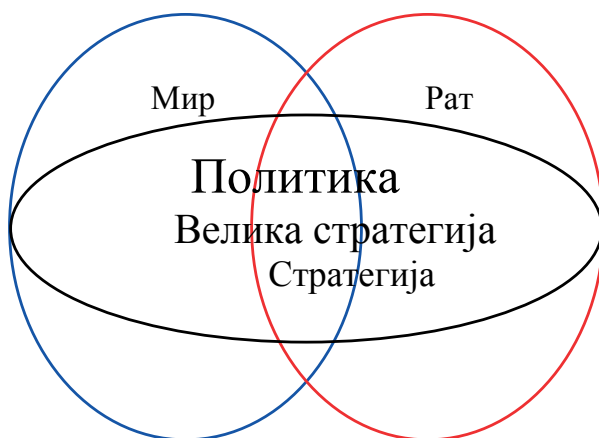
37) Исто, стр. 199–200.

38) Едвард Мид Ерл, *Творци модерне стратегије*, нав. дело, стр. 3.

39) Исто, стр. 2; Милинко Врачар, Јованка Шарановић: „Трансформација рата на размеђу

средстава која су јој на располагању, одабиром таквог смера деловања који у миру и у будућем рату треба да осигура њен развој у будућности.⁴⁰

Графикон бр. 2. Политика, велика стратегија и стратегија у миру и рату



Извор: Ауторски графикон

Нарочито су за стратегијску анализу значајна подручја и ситуације у којима се ове три сфере (мир, рат, политика, велика стратегија и стратегија) секу (графикон бр. 2.). То су подручја криза тј. ни рата ни мира, која су данас све чешћа у међународним односима и изискују од политике, велике стратегије и стратегије синергију и употребу различитих средстава и приступа за свеобухватно решавање проблема.

Наиме, велика стратегија треба да обезбеди примену националне моћи у свим условима, због остваривања траженог степена контроле над противником (кроз претњу силом, примену силе, посредне притиске, дипломатију, итд.). Улога велике стратегије је одређивање смерница за примену свих инструмената националне моћи неке државе, за постизање циљева који надилазе само исход рата, већ се баве и наступајућим миром.⁴¹ За Лидел Харта: „велика стратегија мора да регулише расподелу снага на разне видове оружане силе и службе, рачунајући ту и индустрију. Борбена снага представља само један од тих инструмената велике стратегије. Ве-

20. и 21. века“, *Српска политичка мисао*, Vol. 60, No. 2, стр. 135–153.

40) Colin S. Gray, *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 1999, стр. 17–23.

41) Драган Симић, *Светска политика*, нав. дело, стр. 150; Mladen Lišanin, “What is the Obama Doctrine, and Has There Ever Been One?”, *Serbian Political Thought*, Vol. 14, No. 2, 2016, стр. 117.

лика стратегија мора да води рачуна и да регулише моћ финансијског, дипломатског, трговинског и, не на послетку, етичког притиска у смислу слабљења противникове воље. Дobar разлог представља и мач и штит⁴².

Пол Кенеди (*Paul Kennedy*) је забележио да суштина велике стратегије лежи у политици. Заправо он велику стратегију види као: „способност лидера нације да окупи све елементе, како војне, тако и цивилне, за очување и унапређење дугорочних најбољих интереса (у рату и у миру) нације“.⁴³ Према његовом тумачењу, „сви елементи“ укључују пуно коришћење и процену дипломатије; питања националне воље, морала, и политичке културе; и читав низ економских ресурса, укључујући и индустрију, финансије, радну снагу и богатство.

Стога је сасвим јасно да је проучавање теорије и суштине рата важно за опстанак и развој држава. Још Сун Цу нас подучава да је рат: „од суштинског значаја за државу – то је подручје смрти и живота, стаза опстанка и пропасти, и стога се мора што боље проучити“.⁴⁴ Већина теоретичара стратегије је рат заправо сагледавала у обрасцу немачког филозофа Канта који је тврдио да: „и кад не би било рата човечанство би га морало створити“.⁴⁵ Јован Анђелковић био је још изричитiji у тврдњи да: „рат лежи у природи људској. Он је извор страсти и интереса. Настао је постанком људским и биће га докле траје људи, на жалост свију човекољубаца, који снесају царство вечног мира“.⁴⁶ Бофр нас у том смислу подсећа на људску природу када каже да неутољива људска жеља за моћи, повезана са још непознатим силама које владају економском и биолошком еволуцијом врсте, мораће увек да проналази поље експанзије где би се извршио пренос моћи или добара који се траже услед промене у равнотежи. Стари војнички рат, са трубама и развијеним заставама, постаће ређи или ће нестати. Накнада ће бити развијање револуционог рата, унутрашњих сукоба, увек нових криза, непрекидног научног, индустријског и војног напрезања. Док нам у аманет оставља и рат и мир пише: човек XX stoleћа, притиснут мором двеју некорисних катастрофа из 1914–1918. и 1939–1945. године и наоружан свим средствима савремене науке, можда је најзад пронашао начин да спречи да се такве катастрофе понове.

42) Лидел Харт, *Стратегија посредног прилажења*, нав. дело, стр. 199.

43) Paul Kennedy, “Grand Strategies in War and Peace: Towards a Broader Definition,” in: *Grand Strategies in War and Peace*, (ed. Paul Kennedy), Yale University Press, 1992, стр. 5

44) Сун Тзу, *Умеће ратовања*, нав. дело, стр. 5.

45) Станојло Стокић, *Рат и ратовање*: прва свеска: први део: однос рата према политици: други део: уређење ратне силе, нав. дело, стр. 2.

46) Јован Анђелковић, *Појмови из ратководства*, нав. дело, стр. 3–4.

Али, цена коју ће морати да плати, наметнута ироничном судбином, биће другачија од оне са којом је он рачунао: борба суздржана на сниженој скали, трајаће непрестано. Стога Бофр закључује да ће велики рат и истински мир тада умрети заједно.⁴⁷

Харту и Бофру дугујемо и захвалност за установљење тзв. посредне стратегије. Наиме, Лидел Харт каже да кад је: „у току проучавања дуге серије војних похода, први пут запазио надмоћност посредног над непосредним прилажењем противнику, желео сам једино да расветлим стратегију. Међутим у дубљем размишљању, почео сам да схватам да посредно прилажење има много ширу примену, да оно представља *животни закон у свим областима, филозофску истину* (курзив аутора). Почео сам да увиђам да примењивање тог закона представља кључ за постизање практичних резултата при обрађивању ма ког проблема у коме господари људски фактор и где сукоб воља тежи да избије из дубоке грозничавости према интересу“.⁴⁸ За Бофра посредна стратегија, која представља слабији начин извођења тоталног рата, припадала је свим временима (подједнако уосталом као и непосредна стратегија). Стога он закључује да то што се посредна стратегија и њени савремени облици много примењују, потиче отуда, што би велики рат ако би се поступало разумно, постао неизводив.⁴⁹

3. ПОЛИСТРАТЕГИЈА И СТРАТЕГИЈСКЕ СТУДИЈЕ

Бројни теоретичари новијег доба наглашавају да стратегија има како ратну тако и мирнодопску примену. Заправо стратегија је на овај начин еволуирала. Термин стратегија добио је знатно шире значење, него оно које се односи на ратове и војне активности. За Грегора Фостера (*Gregory D. Foster*): „стратегија је крајње средство ефектне демонстрације моћи“.⁵⁰ Роберт Озгуд (*Robert Osgood*) указује да: „стратегија мора бити схваћена као свеобухватни план који се ослања на капацитете оружане принуде, уз примену економских, дипломатских и психолошких инструмената моћи, ради подршке ефективности спољне политике“.⁵¹ Вилијамсон Мареј (*Williamson Murray*) и Марк Гримсли (*Mark Grimsley*) пажњу усмеравају на „квалитет дешавања процеса који је нераздвојан у форму-

47) Андре Бофр, *Увод у стратегију*, нав. дело, стр. 112.

48) Лидел Харт, *Стратегија посредног прилажења*, нав. дело, стр. 15.

49) Андре Бофр, *Увод у стратегију*, нав. дело, стр. 136–137.

50) *Мала енциклопедија Просвета*, општа енциклопедија, четврто издање, део 1 (А–Ј), 1986, стр. 2.

51) Исто.

лисању стратегије“.⁵² За стратегију се тврди и да је „процес, стално прилагођавање променљивим условима и околностима у свету, у којем су шанса, несигурност и двосмисленост доминантни“.⁵³ Амерички адмирал и војни теоретичар Џон Вили (*John C. Wylie*), даје широк поглед на стратегију као: „план акције смишљен ради постизања неког циља“.⁵⁴

Сасвим је јасно да је појам стратегија, поред суштинских промена кроз време, такође и семантички измењен. „Од готово искључиво војног појма, стратегија је посебно од краја Другог светског рата, надишла и ‘прогутала’ рат, покривајући све ширу стварност. У институционалном погледу, примера ради, стратегија је из генералштабова прешла у институте, на факултетске катедре, у стратегијске центре, министарства спољних послова, владине кабинете, обавештајне службе, у привреду и у друштвени живот“.⁵⁵ Стога се закључује професор Драган Р. Симић, „данас све чешће говори о полистратегии, која поред војне димензије у ужем смислу, обухвата и остале димензије као што су политичка, економска, дипломатска и друге,... другим речима, овако проширена стратегија прожима се са спољном политиком и као таква је незаобилазна и у изучавању међународних односа“.⁵⁶ Поједини аутори упозоравају да је појам стратегија ушавши у поље менаџмента и бизниса изгубио своје првобитно значење. Притом указују да стратегијске студије нису бизнис (пословне) студије, нити су оне синоним за политику.⁵⁷ Стратегијске студије као подпоље међународних односа биле су у великој мери заступљене током Хладног рата. Пошто су период од краја Хладног рата до данас обележили бројни сукоби, а моћ и сила и даље у великој мери утичу на регионалну и светску политику, стога су стратегијске студије и даље релевантне.

Стога, теоретичари међународних односа могу поново да „отворе огроман резервоар концепата и механизма искованих од стране стратега и теоретичара стратегије, да их позајмљују и преформулишу како би служили својој намени“.⁵⁸ Заправо, поједини

52) Исто.

53) Исто.

54) John Wylie, *Military Strategy – A General Theory of Power Control*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1967, стр. 91.

55) О томе шире у: Радован Вукадиновић, *Нуклеарне стратегије и међународни односи*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 7–25., Наведено према: Драган Симић, *Светска политика*, нав. дело, стр. 151.

56) Драган Симић, *Светска политика*, нав. дело, стр. 152.

57) Hew Strachan, “The lost meaning of strategy”, *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 47, No. 3 Autumn 2005, стр. 34.

58) Pascal Vennesson, “Is strategic studies narrow? Critical security and the misunderstood scope of strategy”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, Issue 3, 2017, стр. 21.

аутори предвиђају „светлу будућност стратегијских студија“.⁵⁹ Пут напред за стратегијску мисао је да се пажљиво размотре и тестирају концепти у стратегијским студијама, како би се додатно потврдила или оповргла њихова научна вредност и практична примењивост у садашњим околностима.⁶⁰ На тај начин би се избегла затвореност стратегијских студија које су како тврди Филип Ејдус „дуго избегавале ослањање на знања развијена унутар других хуманистичких наука“.⁶¹ У развој „нових“ стратегијских студија би се раме уз раме са војним укључили и научници и истраживачи других друштвених наука. Овакав модел би допринео разумевању и решавању разноврсних савремених проблема у међународним односима.⁶² У новим стратегијским студијама и сами стратеги би отворенијим и реалистичнијим приступом поред занимања за улогу војне моћи у сукобима могли да се баве мирољубивим односима у светској политици.

Нове стратегијске студије би свакако превазишле недостатке које им у познатом раду замера Џон Бејлис (*John Baylis*).⁶³ Заправо директан ефекат стратегијских студија на друштво могао би у будућности бити већи од оног који остварују многе друге друштвене науке. У сваком случају може се кренути трагом Ричарда Бетса (*Richard K. Betts*), који наглашава да стратегијске студије ни у ком случају нису затворен систем.⁶⁴ Њихово научно поље се може обновити и оне заправо могу постати истински глобалне.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Стратегија је од свог настанка до данас прешла пут од вештине до научне дисциплине и система знања и искуства. Она се од војних кабинета, полигона и ратних зона прелила у скоро све области свакодневног живота, привреде и друштва. Таквом

59) Isabelle Duyvesteyn, James E. Worrall, “Global strategic studies: a manifesto”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, Issue 3, 2017, стр. 355.

60) Isabelle Duyvesteyn, Jeffrey H. Michaels, “Revitalizing Strategic Studies in an Age of Perpetual Conflict”, *Orbis*, winter 2016, стр. 34.

61) Filip Ejodus, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012, стр. 32.

62) „Размишљање о стратегији као теорији, логици, наративу о будућности или аргументу су све продуктивне јер омогућавају довољно простора за креативно размишљање...» Више о томе видети у: Gregory D. Miller, Chris Rogers, Francis J. H. Park, William F. Owen, Jeffrey W. Meiser, “A Dialogue On Strategy, On Strategy as Ends, Ways, and Means”, *Parameters* Vol. 47, No. 1, Spring 2017, стр. 125–131.

63) John Baylis, “The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era”, *Defence Studies*, London, Vol. 1, No 2. Spring 2001, стр. 1–14.

64) Richard K. Betts, “Should Strategic Studies Survive?”, *World Politics*, Vol. 50, Issue 1, October 1997, стр. 33.

широком распрострањеношћу и применом настала је својеврсна полистратегија. Без обзира на ову појаву војна стратегија, па и велика стратегија сачувале су основне принципе и нису се много удаљиле од тих начела. Од првих теоретичара и практичара стратегије она је била тесно повезана са политиком. Проучавање теорије и примене стратегије у великој мери може допринети развоју науке о међународним односима, студија безбедности, чиме би се извршила систематизација и повезале војне и политичке науке и дао „нови живот“ стратегијским студијама. У развоју модела нових стратегијских студија би у Републици Србији централну улогу могао да има Универзитет одбране, у сарадњи са Универзитетом у Београду, као и другим државним и недржавним институтима и организацијама. Република Србија има бројне академске и стручне кадрове из области којима би се бавиле нове стратегијске студије. На тај начин би се садашњи фрагменти „стратегијске слагалице“ могли уклопити у целину из које би као резултат могао проистећи постдипломски студијски програм стратегијских студија, научне и стручне расправе и скупови, али и бројни писани радови који би имали велику научну и друштвену вредност.

Многобројни сукоби и разноврсни изазови и претње у савременим међународним односима само још више потенцирају значај познавања начела стратегије. Усвајање и уважавање свих принципа и начела ове науке и вештине у савременом свету је линија опстанка, али и просперитета и националног уздицања држава. Рат се мења пребрзо и сведоци смо својеврсне револуције ратовања коју условљава брз техничко-технолошки напредак, што изискује да се бројни фактори процењују и додатно вреднују како би обезбедили исправне варијанте употребе војних и невојних снага. Стога су политичари, стратежи, војни команданти и сви који креирају националне политике (велике стратегије) у обавези да проучавају и примењују принципе и начела стратегије. Наиме, они морају разумети шта се реално може постићи путем средстава која су им на располагању.

Савремени међународни односи и све чешћи сукоби, кризе и ратови изискују да се обнове стратегијске студије како на нивоу теорије тако и праксе. Проучавањем и реафирмацијом стратегијских студија би се допринело разумевању и решавању разноврсних савремених проблема у међународним односима.

ЛИТЕРАТУРА

- Анђелковић Јован, *Појмови из ратоводства*, Државна штампарија Београд, 1876.
- Арон Ремон, *Мир и рат међу нацијама*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2001.
- Божих Немања, *Послератна глобална стратегија САД*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1974.
- Бофр Андре, *Увод у стратегију*, ВИЗ, Београд, 1968.
- Врачар Милинко, Шарановић Јованка, „Трансформација рата на размеђу 20. и 21. века“, *Српска политичка мисао*, Vol. 60, No. 2, стр. 135–153.
- Вукадиновић Радован, *Нуклеарне стратегије и међународни односи*, Политичка култура, Загреб, 2006.
- де Жомини Анри, *Преглед ратне вештине*, Геца Кон АД, Београд, 1938.
- Ерл Едвард Мид, *Творци модерне стратегије*, предговор нашем издању, Војна библиотека, Војно дело, Београд, 1952.
- Кастекс Раул, *Стратегијске теорије*, Војно дело, Београд, 1960.
- Леер Генрих Антонович, *Стратегија (тактика театра военных действий)*, Санкт Петербург, 1885–1898.
- Мала енциклопедија Просвета*, општа енциклопедија, четврто издање, део 1 (А–Ј), 1986.
- Мишић Р. Живојин, *Стратегија – вештина ратовања*, предавања на Вишој школи Војне академије од 1898.–1904. године, штампарија Давидовић, Београд, 1907.
- Сакан Момчило, „Дефинисање стратегије“, *Војно дело*, бр. 2–3, 2002, стр. 215–230.
- Свечин А. Александар, *Стратегија*, ВИЗ, Београд, 1956.
- Симић Драган, *Светска политика*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2009.
- Соколовски Василиј Данилович, *Војна стратегија*, ВИЗ, Београд, 1965.
- Стојковић Биљана, „Различити приступи употреби појма стратегија у савременом добу“, *Војно дело*, бр. 3, 2009, стр. 241–269.
- Стокић Станојло, *Рат и ратовање*, друга свеска: трећи део: употреба војске: први одељак: тактика, Београд: Краљевско-српска државна штампарија, 1885, репринт, ВИЗ, Београд, 2004.
- Тзу Сун, *Умеће ратовања*, Алнари, Моно и Мањана, Београд, 2002.
- фон Клаузевиц Карл, *О рату*, редакција Војног дела, Београд, 1951.
- Харт Лидел, *Стратегија посредног прилажења*, редакција Војног дела, Београд, 1952.
- Balzacq Thierry, Dombrowski Peter, Reich Simon, “Is Grand Strategy a Research Program? A Review Essay”, *Security Studies*, Vol. 24, No. 1, 2018, стр. 1–29.

- Baylis John, "The Continuing Relevance of Strategic Studies in the Post-Cold War Era", *Defence Studies*, London, Vol. 1, No 2. Spring 2001, стр. 1–14.
- Betts Richard K., "Should Strategic Studies Survive?", *World Politics*, Vol. 50, Issue 1, October 1997, стр. 7–33.
- Duyvesteyn Isabelle, Jeffrey Michaels H., "Revitalizing Strategic Studies in an Age of Perpetual Conflict", *Orbis*, winter 2016, стр. 22–35.
- Duyvesteyn Isabelle, Worrall James E., "Global strategic studies: a manifesto", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, Issue 3, 2017, стр. 347–357.
- Ejdus Filip, *Međunarodna bezbednost: teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012.
- Gray Colin S., *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Herberg-Rothe Andreas, "Clausewitz's Concept of Strategy – Balancing Purpose, Aims and Means", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, Nos. 6–7, 2014, стр. 903–925.
- Kennedy Paul, "Grand Strategies in War and Peace: Towards a Broader Definition" in: *Grand Strategies in War and Peace*, (ed. Paul Kennedy), Yale University Press, 1992.
- Lišanin Mladen, "What is the Obama Doctrine, and Has There Ever Been One?", *Serbian Political Thought*, Vol. 14, No. 2, 2016, стр. 115–120.
- Luttwak Edward N., *Strategy: The Logic Of War And Peace*, Revised And Enlarged Edition, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2003.
- Miller Gregory D., Rogers Chris, Park Francis J. H., Owen William F., Meiser Jeffrey W., "A Dialogue On Strategy, On Strategy as Ends, Ways, and Means", *Parameters*, Vol. 47, No. 1, Spring 2017, стр. 125–131.
- Staguhn Gerhard, *Knjiga o ratu, Zašto ljudi ne mogu živjeti u miru*, Mozaik knjiga, Zagreb, 2007.
- Strachan Hew, "The lost meaning of strategy", *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 47, No. 3 Autumn 2005, стр. 33–54.
- Vennesson Pascal, "Is strategic studies narrow? Critical security and the misunderstood scope of strategy", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, Issue 3, 2017, стр. 1–34.
- von Clausewitz Carl, *On War I*, London, 1962.
- Wylie John, *Military Strategy – A General Theory of Power Control*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1967.

Slobodan M. Radojevic

RELATION BETWEEN POLITICS AND STRATEGY: REAFIRMATION OF STRATEGIC STUDIES?

Resume

The paper draws attention of the scientific and professional public to the importance of studying the strategy and renewing strategic studies. The author starts from the hypothesis that the strategy is inextricably linked to politics and that the study, proper interpretation and application of the principles and tenets of this science and skill is a line of survival, as well as the prosperity and national uprising of the states. In this paper, the author point of view is that strategy is a science and the skill of using the achieved victories to accomplish the policy objectives. The strategy is very old and actually exists from the first conflicts and wars. Most of basic principles of strategy was developed in the 18th and 19th century in works of Henry Lloyd, Antoine-Henry Jomini, Carl von Clausewitz, Helmuth Von Moltke and others. Our military and scientific thought followed the development of the strategy in works of Stanojlo Stokic, Jovan Andjelkovic, Zivojin Misic and others. In 20th century Liddell Hart, Raoul Castex, Edward Mead Earle and André Beaufre among others contributed to the development of a modern strategy. This significance of strategies has been maintained for more than two millennia, towards the modern age, when it became polistrategy and spilled over into many spheres of society.

The paper present theoretical framework of the strategy and great strategies, their factors and the sphere (field) of application. A great strategy is portrayed as the highest type of strategy that aligns and directs all resources of the state and thus ensures its survival in international relations. Edward Mead Earle, Liddell Hart and Paul Kennedy define that grand strategy combines military activities with other forms of policy (diplomacy, national will, morality, and political culture, economic resources, industry, finance, labor power and wealth) in order to maximise a community's chances for success in war and peace.

Synergy and permeation of strategy, great strategy and politics in peace and war were presented. The paper also graphically and geometrically depicts the relation of politics, great strategy, strategy and peace and war. The author concludes that the strategy, the great strategy and the politics are closely linked, and that the decision-makers and commanders have to know their relations and legality in detail. Also, the author emphasizes the need to study strategic studies and points to their

renewal in the future. Namely, according to the author's opinion, in the light of the "accelerated" international relations in which conflicts, wars and interventions are more frequent, strategic studies are tasked to illuminate numerous issues of the use of military and non-military forces. Strategic studies are an inter-disciplinary field of study, which examines the ways in which military power and other coercive instruments may be used to achieve political aims. In fact, the effects of strategic studies on the external world may be greater than that achieved of many other social sciences. In the development of the model of new strategic studies in the Republic of Serbia, the University of Defense could play a central role in cooperation with the University of Belgrade, as well as other governmental and non-governmental institutes and organizations. The Republic of Serbia has numerous academic and professional staff from the areas to deal with new strategic studies.

Keywords: politics, great strategy, strategy, war, peace, strategic studies

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Срђан Т. Кораћ*

Институт за међународну политику и привреду, Београд

Ненад Стекић

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ЕТИЧКЕ ОПРЕЧНОСТИ ТЕЗЕ О ДЕМОКРАТСКОМ МИРУ**

Сажетак

Рад анализира унутрашње етичке противречности садржане у тези о демократском миру из перспективе утилитаристичке верзије консеквенцијалистичког приступа и етике дужности засноване на кантовској деонтологији. Аутори полазе од претпоставке да прагматско-политичку (зло)употребу тезе о демократском миру – једног од омиљених легитимацијских основа интервенционистичке политике САД и других западних сила – на почетку 21. века олакшава управо климаво етичко утемељење ове идеје, што подрива сазнајну, нормативну и практичну валидност њених суштинских поставки. Због тога је анализа усредсређена на интелектуално наслеђе на које се ослања савремена теоријска аргументација о демократском миру, односно превасходно на етичка учења Џона Стјуарта Мила и других водећих британских утилитариста, и Имануела Канта. Аутори закључују да анализа тезе о демократском миру у кључу утилитаристичког интелектуалног наслеђа у потпуности потврђује њихову полазну претпоставку и то на примерима чињења моралних компромиса зарад остварења добробити, недостатака у прорачунавању могућих исхода конкретних акција и моралне амбивалентности истовременог заговарања идеје међународног мира и сарадње и лаке легитимизације прагматског коришћења насиља.

* Електронска адреса аутора: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs

** Рад представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179029), а реализује Институт за међународну политику и привреду.

Испитивање валидности тезе о демократском миру у кључу деонтолошке перспективе само је делимично потврдило претпоставку о постојању унутрашњих етичких противречности.

Кључне речи: демократски мир, деонтологија, консеквенцијализам, утилитаризам, империјализам, међународни односи

1. ПРАГМАТСКА (ЗЛО)УПОТРЕБА ТЕЗЕ О ДЕМОКРАТСКОМ МИРУ

Упоредо са спорим развојем модерне концептуализације међународних односа као односа сукоба између суверених држава уоквирених постепеним помаљањем норми међународног права, сазрела је просветитељска идеја о космополитанизму као противтежи нарастајућим апетитима европских националних држава за територијалним конституисањем и, касније, позиционирањем у такмичарском пољу империјалних интереса. Национална држава је у теорији и пракси легитимизована као једини извор акумулираних суверених права над одређеном територијом и припадајућим становништвом, те као једино веродостојно упориште привредног, друштвеног и политичког живота грађана. Мислиоци су, потом, модерној држави у настанку признали и суверено право да остварује националне интересе на међународном плану – докле год се оно одиграва у границама правила ратног права. Насупрот томе, мислиоци просветитељства заступали су идеал Европе као складног система уравнотежених односа међу државама као чланицама једне заједнице, који би требало да доведе до трајног мира.

Као нови изданак на стаблу те интелектуалне традиције, појавила се крајем 20. века теза о демократском миру у радовима Мајкла Дојла (*Michael Doyle*) и Ернст-Отоа Чемпила (*Ernst-Otto Czempiel*), која се може сажети у тврдњама да зреле/стабилне демократије теже међусобном миру – мада, додуше, не и са недемократским друштвима – и да је већа вероватноћа да ће консолидоване демократије спреам других држава деловати мирољубиво на глобалном плану.¹ Према нормативној претпоставци у монадичком смислу, демократска држава екстернализује унутрашње норме и вредности кроз спољнополитичко деловање, док би у дијадичком случају потенцијални сукоб демократских и недемократских норми био решен у корист недемократских.² Нормативна компонента

1) Опширније у: Ernst-Otto Czempiel, *Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung*, Kaiser, Munich, 1972; Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 1983, стр. 205–235.

2) Параушић и Стекић сматрају да је монадичка варијанта демократског мира подеснија

демократије део је дискурса одређеног броја аутора који наводе да осим класичног политиколошког одређења демократије, она у себе укључује и вредносни идеал у деонтолошком смислу.³ Према структурној претпоставци у дијадичкој варијанти тезе о демократском миру, демократска држава легитимизује спољне акције на основу исхода међудејства учесника у домаћој политичкој арени, посредованог комплексним институционалним системом, те је у том случају теже да оправда рат или употребу силе у међународним односима.⁴ Потребу изучавања каузалности између квалитета политичког режима и деловања државе, у модерном научном смислу, први је 1972. године нагласио Чемпиел, али је тек 1983. године ту идеју почео да популаризује Дојл. Пратећи кантовску линију аргументације о неопходности универзалног кретања ка трајном миру, Дојл је пружио детаљан сублимат аргумената који се огледају у мањој вероватноћи да две демократске државе употребе рат као средство политике на билатералном плану.⁵ Вођен оскудним налазима пређашњих студија о плодотворности демократског мира, Рудолф Рамел (*Rudolph Rummel*) спровео је опсежно истраживање квалитета политичког режима и демоцида и установио да су демократске државе (нарочито консолидоване демократије) инхерентно мирољубивије од анократских, те аутократских режима.⁶

У овом раду нећемо улазити у дуготрајну и живу дебату о томе да ли су и у којој мери досадашња емпиријска истраживања међународних односа потврдила (или оповргла) тезу о демократском миру, већ ћемо покушати да укажемо на поједине унутрашње етичке опречности ове популарне тврдње. Настојање да се херменеутика тезе о демократском миру прошири на анализу либералне демократије као најпожељног типа савременог политичког режима, није било плодотворно у смислу броја академских радова који тематизују ово питање. Емпиријски проучавајући однос тео-

за испитивање грађанских ратова и сличних појава које се тичу унутрашњих послова држава, док је дијадичка варијанта адекватнија за емпиријско проучавање понашања држава у међународним односима. За ширу аргументацију, видети: Ана Параушић и Ненад Стекић, "Природа политичког режима као фактор ризика од избијања грађанског рата", *Политичка ревија*, год. 51, бр. 1, стр. 228.

- 3) Aleksandar Novaković, "The Clash of Irreconcilable Worlds: A Critique of V. J. Vanberg's Thesis on the Complementarity of Liberalism and Democracy", *Serbian Political Thought*, Vol. 4, No. 2, pp. 63-79.
- 4) За детаљнију операционализацију нормативних и структурних модела и следствене емпиријске налазе видети у: Zeev Maoz & Bruce Russett, "Normative and structural causes of democratic peace, 1946-1986", *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, стр. 624-638.
- 5) Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", нав. дело, стр. 205-235.
- 6) Опширније у: Rudolph Rummel, "Democracies are less warlike than other regimes", *European Journal of International Relations*, Vol. 54, No. 4, 1995, стр. 457-479.

ријских конструктора и политичке праксе, Чарлс Кегли (*Charles W. Kegley Jr.*) и Маргарет Херман (*Margaret G. Hermann*) утврдили су снажну корелацију између степена демократичности државе и броја војних интервенција које је она извршила – једну трећину свих војних интервенција у периоду између 1974. и 1991. године водиле су демократске државе.⁷ Кегли и Херманова оправдавају наведене налазе наводећи *de lege ferenda* да демократске војне интервенције треба да постоје зарад рушења аутократских и етаблирања демократских политичких режима.⁸ Насупрот овом ставу, Пики Иш-Шалом (*Piki Ish-Shalom*) наводи као негативан пример негодовање Бењамина Нетанјахуа (*Benjamin Netanyahu*) поводом, према његовом мишљењу, спорног скупа споразума из Осла о уређењу односа Израела и Палестине. Позивајући се на цивилизацијске постулате тезе о демократском миру, Нетанјаху је тврдио да га „није могуће остварити док се Палестинци не демократизују”.⁹ Иш-Шалом наводи овај пример као случај неоправданог кривотворења теоријских постулата у спољнополитичкој пракси, која према становишту политичара треба да обликује стварност.¹⁰ Чак ни након терористичких напада од 11. септембра 2001. године, када је дневнополитичка (зло)употреба означавања одређених политичких режима као „неподобних” или „оних које треба прегазити” достигла врхунац, теоретичари нису довољено пажње посветили овом сегменту тезе о демократском миру.

Истраживање тезе о демократском миру током протекле три деценије чини се да није довело до сагласности о сазнајној вредности основних теоријских поставки, док је упоредо у пољу практичне политике волонтаристичко тумачење ове тезе подрило њену нормативну и етичку вредност. Стога аутори у овом раду полазе од претпоставке да прагматско-политичка (зло)употреба тезе о демократском миру – једном од омиљених легитимацијских основа интервенционистичке политике САД и других западних сила – почива управо на климавом етичком утемељењу ове идеје, што подрива сазнајну, нормативну и практичну валидност њених суштинских поставки. Анализа је због тога усредсређена на саме корене ове идеје, односно превасходно на интелектуално наслеђе на које се ослања савремена теоријска аргументација о демократском миру, а то

7) Charles Kegley Jr. and Margaret Hermann, “How democracies use intervention: A neglected dimension in studies of the democratic peace”, *Journal of Peace Research*, Vol. 33, No. 3, 1996, стр. 311.

8) Исто, стр. 318.

9) Piki Ish-Shalom, “Theory as a hermeneutical mechanism: The democratic-peace thesis and the politics of democratization”, *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 4, 2006, стр. 583.

10) Исто, стр. 588.

су етичка учења Џона Стјуарта Мила и других водећих британских утилитариста, с једне стране, и Имануела Канта, с друге стране.

Практично-политичка употреба концепта суверенитета учинила је током раздобља стварања националних држава бинарну поделу „ми-други” природном, па чак и прогресивном, будући да је временом прихваћено становиште да је европска хегемонија, након коренитог преображаја сопственог институционалног, организационог и културног оквира друштвеног живота, подстакла модернизацију преко цивилизацијских граница.¹¹ Тако су европске силе током 19. и почетком 20. века своје империјалне политике, усмерене на запоседање других континената и експлоатисање тамошњих ресурса ради згртања богатства и јачања националне економске и војне моћи, настојале да, између осталог, оправдају и заосталошћу локалних политичких заједница – наравно, мерено европским стандардима.

Упоредо са динамиком европоцентричног империјалног ширења одиграо се и снажан развој способности водећих нација за самоиспитивањем, самоодређењем и преображајем саморазумевања, и то захваљујући комуникацији са „другима”, односно упознавању етно-културолошког плурализма покорених народа. Запад је представу о самом себи стекао у процесу разграничења са Оријентом и на основу ње доделио себи улогу „секуларног мисионара”, не би ли потом посредством колонизације уједначио наводно назадну „другост” са том самољубивом представом о себи као супериорном предводнику глобалног напретка.¹² Интелектуална повест европског запада бележи такође настојања да се дихотомија цивилизацијски центар-периферија издигне на раван сукоба идеја, обухвати појединим учењима из филозофије историје, те посредно пренесе у наставни програм општег образовања, а преко школе и постане стереотипна представа у јавном мњењу.¹³ Ова логика унижавања цивилизацијске другости и данас је присутна – додуше прикривено, такорећи између редова – у појединим дневно-политички профилисаним радовима насталим унутар академске дисциплине међународних односа који (пре)наглашавају нпр. исламски фактор или исходе текуће мигрантске кризе.

Крај биполарног поретка дао је крајем прошлог века трачак наде заступницима тезе да ће ширењем либералних идеја,

11) Johann P. Arnason, *Civilizations in Dispute: Historical Questions and Theoretical Traditions*, Brill, Leiden & Boston, 2003, стр. 325.

12) Опширније у: исто, стр. 325–331.

13) На пример, погледати основне тезе Хегелове и Марксове филозофије историје у: Марвин Пери, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000, стр. 260–263, 346–349.

институција и пракси на преостале делове планете мирни саживот – мотивисан користима од слободног протока робе, људи и капитала – надвладати и временом учинити сукобе у глобалној политици излишним начином решавања спорова међу државама.¹⁴ Семјуел Хантингтон (*Samuel P. Huntington*) је распршио ту наду утицајном и помало апокалиптичном тезом о међународним сукобима као „природном стању” светске политике, условљеном непремостивим цивилизацијским разликама по питању моћи, интереса, демографије, идентитета и културе, при чему је мир могућ само унутар цивилизацијских кругова – не и између њих.¹⁵ Ма колико нам деловало свеже, Хантингтоново становиште заправо допуњује, дискурсом разумљивим људима 20. века, аргументацију којом је још средином 19. века Џон Стјуарт Мил (*John Stuart Mill*) оповргавао тачност претпоставке да исти међународни обичаји и морална правила могу да важе за међусобне односе тзв. цивилизованих народа, једнако као и за односе између цивилизованих и „варварских” народа.¹⁶ На трагу наведене Милове мисли, заступници тезе о демократском миру такође темеље дихотомију којом деле свет на либералне државе и ауторитарне „друге”. Дихотомија се током последње две деценије показала „згодним” оправдањем интервенционистичке политике САД пред домаћом јавношћу и међународном заједницом, а испреплетана је са аргументацијом у прилог примене хуманитарних интервенција као оруђа за инсталирање демократског политичког уређења у тзв. слабим/неуспелим државама.

На плану заговарања дискутабилне претпоставке о универзалности либералних идеја, чини се да теза о демократском миру помаже у обликовању политичког дискурса у јавном мњењу постиндустријских демократија и на нивоу мултилатералне дипломатске активности погодног за насилно наметање либералне демократије, што ствара нове сукобе а не мир и сарадњу.¹⁷ Након краја Хладног рата, „либерална” легитимизација војног интервенционизма у неуспелим/слабим државама, сумирана у наводном циљу ши-

14) Френсис Фукујама, *Крај историје и последњи човек*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.

15) Semjuel P. Hantington, *Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka*, CID, Podgorica, 1998.

16) John Stuart Mill, "A Few Words on Non-Intervention" (1859), пенпринт у: *Foreign Policy Perspectives*, No. 8, Libertarian Alliance, www.libertarian.co.uk/lapubs/forep/forep008.pdf, стр. 4.

17) Марковић заступа идеју опште демократизације која би почивала на принципу обухвата демократизацијом националних држава и недржавних ентитета, попут транснационалних корпорација, али и међународних организација. Видети више у: Драган Ж. Марковић, "Планетарне тенденције демократизације", *Српска политичка мисао*, год. 26, бр. 4, стр. 71.

рења зоне кантовског вечног мира, у потпуности је због ограничене способности постиндустријских демократија да универзалност либералних норми као аксиолошког ослонаца судбине човечанства учине пријемчивим ван западног цивилизацијског круга оголила демократски мир у виду *Pax Americana*. Академска апологија улоге цивилизовања „других” кроз насилно успостављање демократског мира постала је вид либералне хегемоније, која је уместо радикалног пацифизма пригрлила његову прагматичну верзију тако да је концепт мира везан за контекст очувања, усавршавања и ширења поретка сазданог на западном вредносном систему.¹⁸ Реч је о апологији идеје мира одрживог само унутар и између самих либералних демократија и примењивог у поправљању слабих/неуспелих држава. Тиме је, према Ричмонду (*Oliver P. Richmond*), још једном потврђен наставак интелектуалне заоставштине империјалне политике 19. века оличене у самозадовољној представи великих развијених нација о себи као добронамерним империјама вођеним рационалношћу и применљивошћу либералних идеја.¹⁹

2. УТИЛИТАРИСТИЧКА ПОТКА ДЕМОКРАТСКОГ МИРА

У средишту политичког живота стоје идеали схваћени као представе о стању ствари које би било боље од садашњег и обухватају чињенице и моралне судове о тим чињеницама.²⁰ Остварење идеала претпоставља наду и жудњу за променом садашњег стања ствари, односно слободну вољу која нам омогућује да рационално схватамо свет око себе и сходно томе самостално расуђујемо о избору смера акција које треба да доведу до новог стања. Слободна воља је основна претпоставка моралног делања, јер покреће човека на одлучивање да ли да изабере добро или зло када намерава да предузме акцију према другом човеку.

Консеквенцијализам је етички приступ који процењује исправност или погрешност неког поступка према вредности његових последица. Морално исправно је оно деловање које производи највећу количину добра, што значи да је важан резултат деловања а не начин који је довео до доброг исхода. Да би за консеквенцијалисту нешто било добро оно мора бити добро не *по себи* већ *за некога*, а поступци се просуђују према њиховим последицама. Реч

18) Oliver P. Richmond, *Peace in International Relations*, Routledge, Oxon & New York, 2008, стр. 92.

19) Исто, стр. 91.

20) Делаж С. Бернс, *Политички идеали*, Градина, Ниш, 1993, стр. 5.

је о уверењу да морални делатник поштује неку вредност тако што је његово поступање усмерено на унапређење те вредности.²¹ Однос између делатника и вредности је по својој природи инструменталан, јер се од делатника очекује да смер и начин делања бира према процени да ли они могу да утичу на унапређење вредности. Консеквенцијализам се у филозофским расправама често обухвата именом телеологије зато што разматра морална питања у контексту постизања неке крајње сврхе (грч. *τέλος*), нпр. среће или благодања, којој људи треба да теже јер она у свет уноси превагу добра над злим. Консеквенцијализам заправо представља методолошки оквир за расуђивање о томе које је делање морално исправно, док постоје различита мишљења филозофа морала у погледу садржине, односно о томе шта чини крајњу сврху, схваћену као највеће добро.

Првобитно објашњење највећег добра дато је у оквиру утилитаризма, чије основно начело – „најбоље је оно деловање које обезбеђује највећу срећу за највећи број” – први пут налазимо 1725. године у списима Френсиса Хачесона (*Francis Hutcheson*), једног од најзначајнијих мислилаца шкотске просветитељске филозофије.²² Цереми Бентам (*Jeremy Bentham*) каже да „исправно” и „добро” можемо да дефинишемо једино преко мерила највеће среће за највећи број људи, зато што је за човека процена пријатних и болних последица неке радње једино универзално рационално мерило за делање у животу.²³ Бентам срећу тумачи хедонистички као превласт задовољства над болом, те имплицитно изједначава добро са задовољством а зло са болом. Џон Стјуарт Мил допуњује Бентамову хедонистичку тезу тврдњом да нам задовољство других природно пружа задовољство, па једини мотиви за поштовање правила неопходних за друштвени живот извиру из задовољства које налазимо у самом њиховом поштовању или из бола проузрокованог њиховим непоштовањем.²⁴ Реч је о осећају добронамерности (*benevolence*) као елементу људске природе. На питање како поступити у бројним случајевима када није могуће донети суд о томе који ће од могућих смерова делања донети највећу срећу за највећи број људи, Мил одговара да утилитаризам прописује само то да у случајевима када последице радње могу тако да се процене

21) Филип Петит, „Консеквенцијализам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004, стр. 335.

22) Наведено према: Ernst Tugendhat, *Predavanja o etici*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, стр. 280.

23) Основне поставке Бентамовог учења видети у: Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon Press, London, 1907, дигитално издање, www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html, 02/09/2018.

24) Џон Стјуарт Мил, *Утилитаризам*, Дерета, Београд, 2003, стр. 113–114.

као мерило треба употребити начело корисности (*utility*). Класично раздобље утилитаристичке етике достиже врхунац у тзв. рационалном утилитаризму Хенрија Сидвика (*Henry Sidgwick*), који јасно раздваја дескриптивно од прескриптивног (нормативног) када одбацује психолошку основу хедонизма, уз тврдњу да реч „добро” не значи „пријатно”, те да стога човек тежи да властито поступање током читавог живота усмери ка благодању као највишем добру.²⁵ Будуће благодање, односно „добро узето у целисти” Сидвиковим речима, оно је што би човек желео и чему би стремио када би у садашњем тренутку могао тачно да предвиди последице различитих могућих смерова акције и развије их у сопственој имагинацији.²⁶ Утолико се рационална потрага за задовољством одвија у оквирима здравог разума, који нам поручује да оно што је добро за мене мора бити добро за све особе, узето у сличним околностима.

Демократски мир успостављен у Западној Европи након Другог светског рата може се сматрати утемељеним на утилитарном вредновању привредног напретка и друштвеног благодања на рачун војне славе, односно корисности трговине науштрб дугорочне штете коју доносе насиље и рушилаштво.²⁷ Још је Бентам крајем осамнаестог века истакао да је мир профитабилан, а да рат унесређује људе.²⁸ Ипак, утилитарно тумачење тезе о демократском миру има мрачну страну у виду конкретних штетних последица по људе једнако као и по сâм идеал. Слично Миловом оправдању британске интервенционистичке политике у Индији и широм планете њеном наводном добронамерношћу, данашњи амерички спољно-политички одлучиоци, уз декларативна идеалистичка уверења о заштити угрожених људи у сваком кутку планете, користе јасну утилитарну рачуницу када год треба образложити несразмерну и неограничену употребу силе против далеко слабијег међународног актера. За разлику од Бената који је сматрао да је трајни мир могућ само ако европске силе одустану од колонијалне политике, Мил је заговарао ширење супериорне белачке европске цивилизације на „варварске” континенте и оправдавао употребу силе како

25) Више о Сидвиковој варијанти утилитаризма у: Barton Schultz, "Henry Sidgwick", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2011 Edition)*, интернет издање, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/sidgwick/>, 05/09/2018.

26) Roger Crisp, "Sidgwick's Hedonism", "Henry Sidgwick: Ethics, Psychics and Politics", 2nd International Congress, 2009–2010, University of Catania, www.henrysidgwick.com/3rd-paper.1st.congress.cat.eng.html, 05/09/2018.

27) Oliver P. Richmond, *Peace in International Relations*, нав. дело, стр. 91.

28) Jeremy Bentham, "Essay IV: A Plan for an Universal and Perpetual Peace", in: John Bowring (ed.), *The Works of Jeremy Bentham*, William Tait, Edinburgh, 1843 [дигитално издање], Online Library of Liberty, <http://oll.libertyfund.org/titles/bentham-the-works-of-jeremy-bentham-vol-2>, 10/09/2018.

би се домородачко становништво „привело” пред „олтар” просветитељских идеја и вредности.²⁹ Реч је о културном патернализму мотивисаном наводном неспособношћу домородачких народа да се услед своје духовне незрелости самостално изборе за слободу и успоставе грађанске институције. Наведени ставови не чуде ако се има у виду да је Мил био припадник високе друштвене класе која је жњела најлепше плодове британске империјалне политике.

Схватање да је демократски мир објективан, у смислу да је достижан односно да се може „пресликати” са Запада у било коју слабу/неуспелу државу – интервенцијом САД и западних сила уз сарадњу са локалним заступницима либералне демократије – производи практично-политичке последице у виду инсталирања либералних институција и програма јавне политике, заснованих на моделима разрађених научним истраживањем, али без узимања у обзир етичке перспективе.³⁰ Маргинализација или потпуно уклањање етичке перспективе указује на покушаје позитивистичког заснивања универзалности демократског мира, чиме се легитимност војних интервенција либералних демократија црпи из хипотетичког уговора о којем би сагласност постигли рационални (читај либерално опредељени) појединци, а не стварног пристанка локалног становништва циљане државе.

Космополитски либерализам заговара уверење да индивидуализам и пратећа људска права могу бити најделотворније универзално зајамчени једино посредством установа либералне демократије, односно успостављањем одговарајућих конституционалних аранжмана и пракси на националном и глобалном нивоу. Утолико идеја демократског мира има општи значај и треба да води остварења опште добробити за читаво човечанство, посебно за друштва која још нису демократизована тј. за „друге”. Ипак, ова идеја суштински фаворизује ужи круг „крајњих корисника” – грађане зрелих демократија. Либералне демократије чувају мир између себе али се стално спремају да воде рат против „других”, јер рат виде као неопходан елемент међународног поретка, односно као делотворно средство за очување и унапређење либералног уређења, где год је оно угрожено или још не постоји.³¹

Интимна веза између просветитељског идеализма и западног колонијализма указује на то да утилитарно кодирање демократског мира стога није контингентно, већ репродукује историјско наслеђе

29) Jeremy Bentham, “Essay IV: A Plan for an Universal and Perpetual Peace”, нав. дело; Џон Стјуарт Мил, *О слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1988, стр. 44, 121–122.

30) Oliver P. Richmond, *Peace in International Relations*, нав. дело, стр. 93.

31) Nicholas J. Rengger, *International Relations, Political Theory and the Problem of Order: Beyond International Relations Theory?*, Routledge, London & New York, 2000, стр. 108.

у ширем контексту оптимистичног хуманизма и општеприхваћене универзалности просветитељских идеја, попут људских права и грађанских установа. Будући да здрав разум каже утилитаристи да задовољство других природно пружа задовољство и њему самом – тј. да оно што је добро за нас мора бити добро и за све остале људске јединке – онда заиста није лако одолети искушењу да „наметање” добробити тим „другима” прогласимо морално исправним и хвале вредним смером делања. За Мила је цивилизовање „варварских” народа пут ка унапређењу највеће среће за највећи број, због тога што ће просвећивање „других” посредством образовања у европском духу неминовно на дужи рок довести до одустајања држава од мешања у унутрашње ствари других, а тиме и до мира и стабилности на глобалном нивоу.³² Утилитарно становиште допушта повремене и краткотрајне моралне компромисе зарад остварења дугорочних користи, односно грозничава жеља да се свет побољша лако доводи до флерта са морално погрешним одлучивањем. На епистемолошком нивоу, проблем настаје у објективном утврђивању да ли наши обичаји – ма колико да смо развијено и напредно друштво – могу да буду универсализабилни. Делајл Бернс (*C. Delisle Burns*) је луцидно приметио да

(...) империјализам често подразумева да су обичаји по којима је нама zgodно да живимо тако изванредни за свакога, да смо позвани да их натуримо и онима који су противни томе и који не увиђају као ми како смо ми дивни. Али ово је ултрапровинцијализам а не антипровинцијализам.³³

На практично-политичком нивоу, проблем настаје када треба уградити сопствене вредности у колективни дух и обичаје другог друштва, и то у ситуацији када та друштва не препознају наше вредности као релевантне за њихов живот. Тако Мил каже да колонијалне силе треба да играју улогу „добронамерних деспота” докле год се у културни идентитет домородачког становништва не уграде просветитељске вредности.³⁴ Ипак, тешко је поверовати макар и хипотетички, без осврта на историјске примере, да деспотска владавина – која је мало вероватна без доследне примене широког опсега насилних, а тиме и неморалних метода управљања – може да унапреди стање слобода и људских права у једном друштву.

Посматрано из угла разумевања идеје демократског мира у контексту њених инхерентних етичких опречности, Хантингтонова

32) Искрпније аргументацију погледати у: John Stuart Mill, “A Few Words on Nonintervention”, нав. дело.

33) Делајл С. Бернс, *Политички идеали*, нав. дело, стр. 152.

34) Џон Стјуарт Мил, *О слободи*, нав. дело, стр. 44, 101–102.

теза се може тумачити као једна од метафора небезбедности којом се међународна безбедност концептуализује репродуковањем наратива заснованом на проналажењу погодних симболичких слика којима се исказује промена у опажању о томе шта конституише безбедност, а шта је угрожава. За Хантингтона се тако међународна безбедност метафорички изражава као „светски поредак”, док се насупрот њој налази метафора „сукоба” којом се подстиче мисаона слика опречних и конфронтирајућих идеја и ставова које заступају појединачне цивилизације.³⁵ Примењено на анализу утилитарног кодирања демократског мира, војне интервенције вођене утилитарним моделом етичког одлучивања увек ће за локално становништво које је предмет оружаних акција „цивилизаторске” силе бити перципирани у категоријама угрожавања безбедности и сукоба, а не добронамерне помоћи пријатељске нације. Реч је о томе да људи, иако природно својом самосвешћу теже слободи, дар слободе одбијају ако им се он намеће из нечасних разлога који се не могу оправдати моралним обзирима. Можда најдрастичнији пример представља употреба атомске бомбе против Јапана, за коју су тадашњи амерички председник Хари Труман (*Harry S. Truman*) и, касније, поједини филозофи нашли оправдање у чисто утилитарном калкулусу одговорности за заштиту безбедности својих грађана и минимализације сопствених жртава на рачун занемаривања масовних недужних цивилних жртава непријатељске државе.³⁶ Утилитарни калкулус наметања демократског мира јапанском народу није било тешко рационализовати у етичким оквирима, јер су у то време водеће европске нације и САД посматрале азијске народе кроз расну оптику, те тиме као морално мање вредна људска бића која не заслужују једнак третман у погледу достојанства и зајамчених универзалних права.

3. ДЕОНТОЛОШКА ПОТКА ДЕМОКРАТСКОГ МИРА

Као што смо већ нагласили, у средишту политичког живота стоје идеали и они имају снагу регулативних начела са практичним импликацијама у појединачном, а нарочито колективном људском делању. Утолико се чини да је теза о демократском миру прерасла у један од савремених политичких идеала који лако могу да заведу и оправдају постизање мира на морално проблематичне начине опречне суштинском значењу самог идеала. Есхатолошка нада у ост-

35) Michael P. Marks, *Metaphors in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan, New York, 2011, стр. 133.

36) На пример видети аргументацију у: Charles Landesman, “Rawls on Hiroshima: An inquiry into the morality of the use of atomic weapons in August 1945”, *Philosophical Forum*, Vol. XXXIV, No. 1, Spring 2003, стр. 21–38.

варење трајног мира као својеврсног краја историје има манипулативни потенцијал погодан за оправдавање моралних компромиса у спољнополитичком одлучивању и спровођењу изабраног смера делања. Пракса моралних компромиса у међународним односима изнова нас подсећа на вечан спор између заговорника утилитарне верзије консеквенцијалистичког модела етичког одлучивања и деонтолошке етике када год треба одговорити на питање да ли увек треба да поступамо тако да произведемо најбољи могући исход односно добробит за највећи број, или постоје радње које треба учинити и/или неке које се не смеју учинити, ма какав био крајњи исход. Бројни недостаци у квалитету и сигурности прорачунавања могућих последица избора смера нашег делања указују на потребу да се спољнополитичко одлучивање, које се по природи ствари одвија у вишеслојном институционалном амбијенту, првенствено саобрази унапред утврђеним моралним дужностима.

Деонтолошки модел етичког одлучивања почива на просуђивању избора смера деловања према мерилу саобразности са моралним нормама. Радња се сматра морално исправном зато што је интринзично добра, односно зато што има сопствену вредност која се не изводи из њеног исхода.³⁷ Лош поступак остаје морално погрешан и у случају добрих последица, односно не постоји јасно одредив однос између исправног поступања и поступања које производи добар исход. Због тога морално расуђивање мора да буде саздано на идеји непристрасности, према којој интересе сваке особе треба да вреднујемо једнако, без обзира на партикуларну перспективу из које свака особа размишља и делује у складу са властитим способностима.³⁸ Имануел Кант схвата човека као биће у којем се преплићу природни и рационални аспект, те као морално биће обдарено умом који му помаже да сузбије и контролише природне нагоне, страсти и осећања и даје му знање шта треба да чини и како да избором моралних средстава постигне моралне циљеве.³⁹ Моралне дужности су заповести ума, а морални закони су универзални за сва рационална бића и не могу да се заснивају на партикуларностима људске природе и контингентним околностима.⁴⁰ У оптимистичном духу просветитељске филозофије Кант полази од тврдње да је једини мотив добре воље да своју дужност испуњава

37) Larry Alexander and Michael Moore, "Deontological Ethics", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*, интернет издање, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>, 17/09/2018.

38) John Charvet, *The Idea of an Ethical Community*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1995, стр. 122.

39) Имануел Кант, *Критика практичког ума*, БИГЗ, Београд, 1990, стр. 55.

40) Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, Дерета, Београд, 2008, стр. 36–46.

ради испуњавања дужности, а никако неко објективно добро или сврха којима људи стреме.⁴¹ Добра воља је претпоставка истинске аутономности моралног деловања, јер човек добре воље сâм себи намеће морални закон.⁴²

Рационалност за Канта представља темељ за препознавање да ли је нешто логички конзистентно или неконзистентно. Концепт конзистентности изражен је у тзв. златном правилу које нам налаже да поступамо према другима као што бисмо желели да они поступају према нама. Кант идеју конзистентности разрађује у виду категоричког императива као општег формалног начела за одлучивање о моралним питањима, који нам говоре шта морамо и шта не смемо да чинимо. Својство категоричког им се придаје зато што су безусловни јер не зависе од наших жеља и склоности.⁴³ Моралне дужности препознају обавезне циљеве које треба сами себи да поставимо, међу којима се налази и дужност да се унапређује срећа других и да се помаже другима.⁴⁴ Кант даје прву формулу категоричког императива, тзв. императива универзалног закона, на следећи начин:

Делај само према оној максими за коју у исто време можеш желети да постане један општи закон.⁴⁵

Кант види неморалност делања у неконзистентности онога што желимо за себе у односу на оно што желимо другима. Кантова проба универзализабилности сасвим је другачија од аргумента утилитариста који сматрају да су неиспуњавање обећања, лагање, крађа и варање погрешни једино ако што штете постизању добробићи; за Канта они су погрешни зато што нико не жели да постану универзална правила понашања.⁴⁶ Другу формулу категоричког императива, тзв. императив човечности, Кант уобличава на следећи начин:

Поступај тако да човештво у својој личности као и у личности сваког другог човека увек употребљаваш у исто време као сврху, а никада само као средство.⁴⁷

41) Исто, стр. 15–20.

42) За шире политичко-правно виђење Кантовог „Вечитог мира“, видети више у: Зоран Кинђић, „Кантова идеја вечног мира“, *Српска политичка мисао*, год. 52, бр. 2, стр. 61–92.

43) Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, нав. дело, стр. 28.

44) Имануел Кант, *Метафизика морала*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1993, стр. 193–199, 219–220, 238–242, 245–248.

45) Исто, стр. 60. Максима је према Канту субјективно начело делања зато што садржи у себи практично правило које ум одређује сходно условима субјекта, односно субјекат дела по начелу које сматра важећим само за сопствену вољу.

46) Исто, стр. 61–65.

47) Исто, стр. 74.

Бића која не поседују разум и предмети имају вредност само као средства, док људи као личности имају унутрашњу вредност у виду достојанства, независну од тога како их вреднују други, и зато су циљ по себи, тј. не смеју да се третирају као пука средства, која пак имају само спољну вредност схваћену као вредност коју им придају људи у контексту властитих потреба и интереса.⁴⁸ Друга формула категоричког императива захтева од нас да увек деламо тако да поштујемо природу других појединаца као рационалних одлучилаца који бирају властите циљеве и тиме се квалификују да буду аутономна, а тиме и морална бића. Особу третирамо као пуко средство када је применом силе, манипулације или обмане натерамо да послужи нашим циљевима, које она иначе не прихвата као сопствене, и то тако као да је она корисна ствар без разума и слободне воље. Поступати према особи као према сврси по себи значи омогућити јој да као рационално биће самостално одлучи о делању и циљевима које жели да оствари, а једино што можемо да учинимо је да покушамо да утичемо на њене одлуке снагом наших аргумената. Ми такође морамо у складу са дужношћу доброчинства да помажемо другима да постигну морално допуштене циљеве које су самостално изабрали сходно сопственим жељама.⁴⁹ Сви људи као умна бића међусобно повезана објективним принципима чине заједницу коју Кант назива једним царством сврха.⁵⁰ Човек као члан умне заједнице треба да поступа увек тако да његова појединачна воља, заснована на личним максимама узетим као субјективним начелима делања, може себе да посматра као опште законодавну у смислу да је саображена објективним начелима.⁵¹ Кант сматра да друга формула категоричког императива има важност и у међународним односима, тако да према самосталној држави мора да се поступа као према крајњој сврси, односно као према интринзишно вредном аутономном субјекту, а не као према предмету који служи циљевима неке друге, по правилу моћније државе или групе држава.⁵²

На трагу кантовске етике дужности, Елизабет Енскомб (*G.E.M. Anscombe*) критикује консеквенцијализам као приступ који оставља моралном делатнику отворен простор да одобрава злодела – нпр. превентивно убиство неке особе само на основу сумње да је бомбаш самоубица.⁵³ Према тзв. доктрини двоструког учинка (*doctrine of double effect*), морални делатник предузима радњу

48) Више у: Имануел Кант, *Критика практичког ума*, нав. дело, стр. 93–109.

49) Имануел Кант, *Метафизика морала*, нав. дело, стр. 249–260.

50) Имануел Кант, *Заснивање метафизике морала*, нав. дело, стр. 77.

51) Исто, стр. 80–82, 88–89.

52) Имануел Кант, *Вечни мир*, Гутенбергова галаксија, Београд и Ваљево, 1995, стр. 28–29.

53) G. E. M. Anscombe, "Modern Moral Philosophy", *Philosophy*, Vol. 33, No. 124, January

која има два исхода – један је добар, а други лош.⁵⁴ Поступање моралног делатника може бити дозвољено упркос лошем исходу на основу аргумента да је делатник предузео радњу са намером да произведе добар исход, док је лош исход био предвиђен али није намераван. На први поглед, морални делатник вољно бира оба исхода, али према заговорницима ове доктрине он сноси пуну одговорност само за онај намеравани исход. Енскомбова оповргава описану доктрину на становишту да делатник мора да одмери и предвиђен лош исход, јер би у супротном поступио неодговорно.⁵⁵

Изнета деонтолошка аргументација јасно показује да, за разлику од утилитаристе, заступник етике дужности итекако брине о квалитету везе између примењеног средства и пожељног исхода, односно да му је одбојна помисао да неморалан начин може да доведе до хвале вредног исхода. Сходно залагању за логичку доследност између циља и средства, Кант одбацује идеју о насилној спољној интервенцији у политички живот и уређење других држава и установљава начело немешања.⁵⁶ Једноставно, насилно увођење демократског уређења и наметање мира противрече самој садржини Кантовог концепта категоричког императива.⁵⁷ Рат као израз интензивног и масовног насиља, у којем често страдају недужни људи као „успутна” штета, по својој природи је варварски, те не може никако да буде морално исправан начин „просветљења” нецивилизованих домородачких народа – „недемократских” у савременом учитавању становишта либералног космополитизма. Реч је о томе да се насилно цивилизовање ради успостављања трајног глобалног мира не испуњава захтев за универзализабилношћу кантовских моралних максима, јер би сходно начелу логичке конзистентности правило насилности онда могло да се повратно примени и на „цивилизатора”. Због тога Кант осуђује и неограничени рат који води ка уништењу и залаже се за уређење вођења рата системом међународних правних норми зато што ограничена оружана дејства пре могу да осигурају трајни и стабилни мир него нечасни или потпуни пораз непријатеља.⁵⁸ Успостављање трајног мира засно-

1958, стр. 1–19.

54) Alison McIntyre, “Doctrine of Double Effect”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition)*, Stanford University, интернет издање, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/double-effect/>, 21/09/2018.

55) G.E.M. Anscombe, “Modern Moral Philosophy”, нав. дело, стр. 11–13.

56) Имануел Кант, *Вечни мир*, нав. дело, стр. 31–32.

57) Разјашњења ради напомињемо да је републикански облик политичког уређења, о којем Кант говори у *Вечном миру* као о претпоставци трајног глобалног мира, заправо оно што данас дефинишемо као уставна представничка демократија.

58) Имануел Кант, *Вечни мир*, нав. дело, стр. 32–33.

ваног на ширењу демократског политичког поретка и вредности на читаву планету за Канта је стога једино могуће, и морално дозвољено, постепеним спровођењем аутохтоних унутрашњих политичких и друштвених реформи у тзв. недемократским политичким заједницама.

Отиснувши се стазом кантовске етике дужности, Џон Ролс (*John Rawls*) заснива аргументацију о стабилности демократског мира из правих разлога, насупротив стабилности настале из равнотеже снага блиске реалистичкој школи мишљења о међународним односима. Ролс сматра да стабилност из правих разлога настаје постепеним развијањем осећања за правду код грађана као чланова једне политичке заједнице (тј. грађана узетих као дела националног политичког колективитета), на основу којег интернализују начела правде и, што је суштински важно, поступају сходно тим начелима у односима са грађанима неке друге политичке заједнице вођени аутономним прихватањем тих начела.⁵⁹ Другим речима, демократски мир би требало да буде исход дуготрајног процеса у којем грађани својевољно развијају осећање аутентичне привржености начелима правде садржаним у међународном праву, те управљају сопствено понашање према припадницима других народа вођени том приврженошћу. За Ролса једино описани психолошки процес, који он назива учењем морала, може да створи свест о ваљаности прихваћених правила понашања и временом доведе до успостављања и продубљавања поверења међу нацијама.⁶⁰ Успостављено поверење чини повратну спрегу са избором морално исправног смера акције, односно међусобно се подупиру, те тако представљају истински јемац трајног мира и сарадње међу државама. Ролсову аргументацију потврђују и налази више научних студија у области еволутивне психологије, спроведених у раздобљу од осамдесетих година минулог века до данас, који указују да је процес еволуције подстакао стварање психолошких механизма усмерених на јачање карактерне црте узajамног помагања.⁶¹ Можак је учењем кроз покушаје и погрешке током десетина хиљада година развијао емоције саосећања и солидарности, чиме је створена основа за настанак моралне осећајности као претпоставке моралног расуђивања.

59) Аргументацију опширније видети у: Џон Ролс, *Право народа*, Alexandria Press и Нова српска политичка мисао, Београд, 2003, стр. 62–68.

60) Исто, стр. 63.

61) Више о психолошким основама порекла морала видети у: Richard Joyce, *The Evolution of Morality*, MIT Press, Cambridge (MA), 2006.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Део савремене академске заједнице посвећене проучавању међународних односа и праксе спровођења националне спољне политике САД и других западних моћних држава полазе од претпоставке да све земље треба да прихвате и изграде демократски политички систем, а да управо зреле демократије треба да предводе тај процес. Тумачећи званична образложења спољнополитичких акција великих сила предвођених САД-ом, могло би се рећи да је већ општеприхваћено становиште да западне демократије чак имају и својеврсну моралну обавезу да активно помажу процес демократизације широм планете, јер би он у крајњем исходу требало да донесе добробит највећем делу човечанства. Поред ослањања на консеквенцијалистичку етичку перспективу у утилитаристичком извођењу, поједини пасуси Кантовог *Вечног мира* такође су препознати као згодан предлог за прагматско-политичко тумачење. Политички одлучиоци у Кантовим редовима наводно препознају начела и планове погодне за легитимизацију деловања међународне заједнице, отелотворене у Уједињеним нацијама, НАТО-у или било којој „коалицији вољних”, сабраној за потребе војних/хуманитарних интервенција у периферним деловима света.

Анализа теоријске тезе о демократском миру у кључу утилитаристичког интелектуалног наслеђа потврдило је нашу претпоставку о постојању снажних унутрашњих етичких противречности, првенствено у погледу оправдавања насилних спољних акција зрелих демократија против сиромашних друштава планетарне периферије. Утилитаристички образложени морални компромиси у виду наношења штете одређеним групама становништва зарад наводног остварења најбољег исхода, односно добробити за највећи број, једна је од основних уочених етичких слабости тезе о демократском миру. На ову слабост се наслањају недостаци у квалитету и сигурности прорачунавања могућих последица избора смера спољнополитичког делања, а самим тим и до неизвесности планиране добробити коју то делање треба да донесе највећем делу циљне групе. Изградња трајног мира у свету ширењем либералног модела демократије употребом насилних метода, са значајном колатералном штетом по локалне политичке заједнице којима се наводно жели помоћи, чини се да доводи у питање саму вредносну димензију демократског мира јер претпоставља морално амбивалентан став у виду истовременог заговарања идеје међународног мира и сарадње и лаке легитимизације прагматског коришћења насиља. Морална амбивалентност тезе о демократском

миру проистиче из успешно репродукованог колонијалног идејног наслеђа посредством, сада прикривене, цивилизујуће улоге зрелих демократија, где су народи (државе) које треба цивилизовати сведени на објекте лишене моралног значаја, односно пукe предмете („примаоце” пројектованих либералних вредности) неспособне да аутономно изаберу смер и правац сопственог друштвеног развоја.

Испитивање валидности тезе о демократском миру у кључу деонтолошке перспективе само је делимично потврдило нашу претпоставку о постојању унутрашњих етичких противречности. Иако народе који имају државе без уставног поретка такође сматра људима са мање развијеним рационалним а тиме и моралним способностима, Кант остварење међународног мира и сарадње ипак види у спровођењу постепених аутохтоно покренутих унутрашњих реформи, односно, како то Ролс допуњава, људи би требало да својевољно развију осећање аутентичне привржености начелима правде садржаним у међународном праву и да тако временом подстакну јачање поверења међу државама. За заступнике деонтолошке перспективе сви људи су аутономна и самосвесна бића и, као таква, чине део целовитог човечанства као идеалне заједнице свих разумних бића коју тек треба досегнути у будућности. Упркос елитистичко-империјалним примесамa интелектуалног наслеђа космополитанизма које делимично крчми, валидност деонтолошке перспективе у разматрању демократског мира састоји се у томе што она обухвата и сазнања о психолошким и антрополошким основама емпатије и солидарности као темељу просоцијалног понашања. Утолико се може рећи да осавремењено кантовско наслеђе осигурава нормативну и практичну валидност суштинских поставки тезе о демократском миру и пружа солидну потпору морално исправном расуђивању у одлучивању о спољнополитичком деловању усмереном на ширење универзалних вредности и начела садржаних у међународном праву.

ЛИТЕРАТУРА

- Бернс Делајл С., *Политички идеали*, Градина, Ниш, 1993.
- Кант Имануел, *Вечни мир*, Гутенбергова галаксија, Београд и Ваљево, 1995.
- Кант Имануел, *Заснивање метафизике морала*, Дерета, Београд, 2008.
- Кант Имануел, *Критика практичног ума*, БИГЗ, Београд, 1990.
- Кант Имануел, *Метафизика морала*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 1993.
- Кинђић Зоран, “Кантова идеја вечног мира”, *Српска политичка мисао*, год. 52, бр. 2, стр. 61-92.

- Марковић Драган Ж., “Планетарне тенденције демократизације”, *Српска политичка мисао*, год. 26, бр. 4, стр. 45-76.
- Мил Џон Стјуарт, *О слободи*, Филип Вишњић, Београд, 1988.
- Мил Џон Стјуарт, *Утилитаризам*, Дерета, Београд, 2003.
- Параушић Ана, Стекић Ненад, “Природа политичког режима као фактор ризика од избијања грађанског рата”, *Политичка ревија*, год. 51, бр. 1, стр. 223-245.
- Пери Марвин, *Интелектуална историја Европе*, Клио, Београд, 2000.
- Петит Филип, „Консеквенцијализам”, у: Питер Сингер (ур.), *Увод у етику*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци и Нови Сад, 2004, стр. 333–348.
- Ролс Џон, *Право народа*, Alexandria Press и Нова српска политичка мисао, Београд, 2003.
- Фукујама Френсис, *Крај историје и последњи човек*, Службени лист СРЈ, Београд, 1996.
- Alexander Larry, Moore Michael, “Deontological Ethics”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2008 Edition), интернет издање, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>, 17/09/2018.
- Alison McIntyre, “Doctrine of Double Effect”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2011 Edition), Stanford University, интернет издање, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/double-effect/>, 21/09/2018.
- Anscombe G. E. M., “Modern Moral Philosophy”, *Philosophy*, Vol. 33, No. 124, January 1958, стр. 1–19.
- Arnason Johann P., *Civilizations in Dispute: Historical Questions and Theoretical Traditions*, Brill, Leiden & Boston, 2003.
- Barton Schultz, “Henry Sidgwick”, in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2011 Edition), интернет издање, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/sidgwick/>, 05/09/2018.
- Bentham Jeremy, “Essay IV: A Plan for an Universal and Perpetual Peace”, in: John Bowring (ed.), *The Works of Jeremy Bentham*, William Tait, Edinburgh, 1843 [дигитално издање], Online Library of Liberty, <http://oll.libertyfund.org/titles/bentham-the-works-of-jeremy-bentham-vol-2>, 10/09/2018.
- Bentham, Jeremy, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon Press, London, 1907, дигитално издање, www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html, 02/09/2018.
- Charvet, John, *The Idea of an Ethical Community*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1995.
- Crisp, Roger, “Sidgwick’s Hedonism”, “Henry Sidgwick: Ethics, Psychics and Politics”, 2nd International Congress, 2009–2010, University of Catania, www.henrysidgwick.com/3rd-paper.1st.congress.cat.eng.html, 05/09/2018.

- Czempiel, Ernst-Otto, *Schwerpunkte und Ziele der Friedensforschung*, Kaiser, Munich, 1972.
- Doyle W., Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 1983, стр. 205–235.
- Hantington, Semjuel P., *Sukob civilizacija i preoblikovanje svetskog poretka*, CID, Podgorica, 1998.
- Ish-Shalom, Piki, "Theory as a hermeneutical mechanism: The democratic-peace thesis and the politics of democratization", *European Journal of International Relations*, Vol. 12, No. 4, 2006, стр. 565–598.
- Jeremy Bentham, "Essay IV: A Plan for an Universal and Perpetual Peace", in: John Bowring (ed.), *The Works of Jeremy Bentham*, William Tait, Edinburgh, 1843 [дигитално издање], Online Library of Liberty, <http://oll.libertyfund.org/titles/bentham-the-works-of-jeremy-bentham-vol-2>, 10/09/2018.
- Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Clarendon Press, London, 1907, дигитално издање, www.econlib.org/library/Bentham/bnthPML.html, 02/09/2018.
- John Stuart Mill, "A Few Words on Non-Intervention" (1859), репринт у: *Foreign Policy Perspectives*, No. 8, Libertarian Alliance, www.libertarian.co.uk/lapubs/forep/forep008.pdf
- Joyce, Richard, *The Evolution of Morality*, MIT Press, Cambridge (MA), 2006.
- Kegley Jr., Charles and Hermann, Margaret, "How democracies use intervention: A neglected dimension in studies of the democratic peace", *Journal of Peace Research*, Vol. 33, No. 3, 1996, стр. 309–322.
- Landesman, Charles, "Rawls on Hiroshima: An inquiry into the morality of the use of atomic weapons in August 1945", *Philosophical Forum*, Vol. XXXIV, No. 1, Spring 2003, стр. 21–38.
- Larry Alexander and Michael Moore, "Deontological Ethics", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2008 Edition)*, интернет издање, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/ethics-deontological/>, 17/09/2018.
- Maoz, Zeev & Russett, Bruce, "Normative and structural causes of democratic peace, 1946–1986", *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, 1993, стр. 624–638.
- Marks, Michael P., *Metaphors in International Relations Theory*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.
- McIntyre Alison, "Doctrine of Double Effect", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2011 Edition)*, Stanford University, интернет издање, <http://plato.stanford.edu/archives/fall2011/entries/double-effect/>, 21/09/2018.
- Mill John Stuart, "A Few Words on Non-Intervention" (1859), репринт у: *Foreign Policy Perspectives*, No. 8, Libertarian Alliance, www.libertarian.co.uk/lapubs/forep/forep008.pdf
- Novaković Aleksandar, "The Clash of Irreconcilable Worlds: A Critique of V.J.

- Vanberg's Thesis on the Complementarity of Liberalism and Democracy", *Serbian Political Thought*, Vol.4, No.2, pp.63-79
- Rengger Nicholas J., *International Relations, Political Theory and the Problem of Order: Beyond International Relations Theory?*, Routledge, London & New York, 2000.
- Richmond Oliver P., *Peace in International Relations*, Routledge, Oxon & New York, 2008.
- Rummel Rudolph, "Democracies are less warlike than other regimes", *European journal of international relations*, Vol. 54, No. 4, 1995, стр. 457–479.
- Schultz Barton, "Henry Sidgwick", in: Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2011 Edition), интернет издање, Stanford University, <http://plato.stanford.edu/archives/spr2011/entries/sidgwick/>, 05/09/2018.
- Scott Bennett, "Democracy, regime change, and rivalry termination", *International Interactions*, Vol. 22, No. 4, 1997, стр. 369–397.
- Tugendhat Ernst, *Predavanja o etici*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.

Srdjan T. Korac, Nenad Stekic

ETHICAL CONTRADICTIONS OF THE DEMOCRATIC PEACE THESIS

Resume

The paper analyses the ethical contradictions inherent to the democratic peace thesis, taken from the utilitarian perspective and the duty ethics based on Kantian deontology, respectively. The authors hypothesise that a pragmatic (mis)use of the democratic peace thesis – as one of the favourite lines of legitimisation of the interventionism of the United States and other Western powers' in the early 21st century – has been facilitated by its shaky ethical foundation undermining the cognitive, normative and practical validity of the essential assumptions of this thesis. The analysis focuses on the intellectual heritage regarding the moral philosophy of John Stuart Mill and other leading utilitarians, on the one side, and of Immanuel Kant, on the other side, now pursued by the democratic peace scholars. Since its development as a modern scientific concept conceived just before the very end of the Cold War, the democratic peace thesis has been related to the empirical research and theoretical explanation provided by the Western academicians and scholars who advocate for spreading of democracy and its values worldwide, while some justify the military campaigns against non-democratic regimes. The alleged liberal goal of spreading the zone of Kantian perpetual peace, grounded on

the democratic peace thesis, shapes political discourse of old/developed democracies so as to legitimise military interventionism in failed/weak states, which induces new conflicts – not international peace and cooperation. The authors emphasise the limited ability of old/developed democracies to sustain the universality of liberal norms beyond the Western civilisation, which is depicted in a perverted version of the democratic peace becoming a form of liberal hegemony – *Pax Americana*. Being a sort of apology of the idea of a peace sustainable only within and between liberal democracies themselves, the democratic peace seems to represent the continuation of the intellectual legacy of the 19th century imperial politics embodied in the self-satisfying image of the developed nations as benevolent civilisators driven by the rationality of liberal ideas. The analysis of the democratic peace thesis through the optics of the utilitarian intellectual heritage has confirmed the authors' assumption about the existence of strong inherent ethical contradictions such as: moral compromises made in pursuing the alleged best outcome, that is, the benefit of the greatest number; the shortcomings in calculating possible outcomes of a chosen foreign policy action; moral ambiguity arisen in connection with the simultaneous advocacy of the idea of international peace and cooperation and the eased legitimisation of the pragmatic use of violence. The examination of the validity of the democratic peace thesis through the optics of the deontology only partially confirmed the authors' assumption of the existence of inherent ethical contradictions. Although Immanuel Kant considers nations without a constitutional order as having less developed rational and, thus, moral ability, he sees the full achievement of international peace in the gradual implementation of indigenous social reforms in non-democratic societies; in words of John Rawls, people ought to voluntarily develop a sense of a genuine commitment to the principles of justice that can be found in international law. The authors conclude that a renovated Kantian legacy of the democratic peace thesis might provide a solid ground for morally right reasoning needed in the decision-making about foreign policy actions driven by universal values and principles.

Keywords: Democratic Peace, deontology, consequentialism, utilitarianism, imperialism, international relations

* Овај рад је примљен 1. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Марко Дашић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Стеван Недељковић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

Драган Живојиновић***

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

УПОТРЕБА ИСТОРИЈСКИХ АНАЛОГИЈА У ПРОЦЕСУ ДОНОШЕЊА СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ ОДЛУКА НА ПРИМЕРУ ОДНОСА СРБИЈЕ И СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА ПОСЛЕ 2000. ГОДИНЕ****

„Чак и кад људи помисле да су кренули у неком новом правцу... њихови модели заправо често долазе из прошлости.“¹

(Маргарет Макмилан)

Сажетак

Аналогије у спољној политици представљају један од најважнијих начина на који се политички одлучиоци сналазе на „непознатом терену“, то јест у ситуацијама са којим се до тада нису суочавали. Вођени логиком поједностављивања стварности како би могли да је разумеју, једна од најчешћих „пречица“ јесу историјске аналогije. Главна је хипотеза овог рада да су наши политички одлучиоци у односима са Сједињеним Америчким Државама покушавали да примене две такве аналогije које су се временом показале као по-

* Електронска адреса аутора: marko.dasic@fpn.bg.ac.rs

** Електронска адреса аутора: stevan.nedeljkovic@fpn.bg.ac.rs

*** Електронска адреса аутора: dragan.zivojinovic@fpn.bg.ac.rs

**** Овај текст је резултат рада на пројекту *Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту* (евиденциони број 179076), финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1) Видети Margaret Macmillan, *Dangerous Games: The Uses and Abuses of History*, Modern Library, New York, 2009, стр. 8. наведено према: Hald Brands, Jeremi Suri, “Introduction: Thinking about History and Foreign Policy”, in: *The Power of the Past – History and Statecraft* (eds. Hal Brands, Jeremi Suri), Brookings Institution Press, Washington D. C., 2016, стр. 2.

грешне, то јест као недовољне и неадекватне за примену у измењеним околностима. Прва је она с почетка двехиљадитих, када смо са Сједињеним Државама покушали да успоставимо односе стратешког партнерства на основама онога што је Титова Југославија урадила после раскида са Стаљином. Друга аналогија је она која се одиграва данас, а то је покушај да савезничке односе из времена Првог светског рата пројектујемо на савремене односе, посебно имајући у виду решавање статуса Косова и Метохије и актуелне преговоре са Приштином. Наше је мишљење да се у оба случаја ради о погрешним аналогијама пре свега јер је контекст битно другачији и да је свака историјска епоха непоновљива и само себи својствена. Такође, проблем су и дијаметрално супротни наративи који оптерећују наше односе будући да ти наративи, по теоријској матрици Тимотија Снајдера, почивају на две супротстављене логике, логици неизбежности и логици вечности. Једно од могућих решења јесте оно што Роберт Акселрод зове „сенком будућности“, то јест покушај да се сарадња два актера настави тако што нас неки добри односи из прошлости мотивишу да и даље сарађујемо без обзира на све препреке и уздрманом поверење у односима између две стране.

Кључне речи: међународни односи, спољна политика, Србија, Сједињене Америчке Државе, аналогије у спољнополитичком одлучивању, Хладни рат, Први светски рат, сенка будућности, логика неизбежности, логика вечности, наративи

1. УВОД

У сталном суочавању са непознатим, а често располажући са недовољном количином информација о предмету о којем се одлучује, политички одлучиоци су често принуђени да се користе већ виђеним стварима и да оно што су већ искусили или што се већ дешавало примене на оно што не познају. Аналогије у спољној политици јесу, у том погледу, често коришћено помагало у процесу одлучивања. Новостворена ситуација са непознатим детерминантама поједностављује се методом историјске аналогије, како би се, пре свега, на што бољи начин схватила и интегрисала у шире оквире спољне политике једног актера. Нарочито су важне државама које за свој задатак имају делотворно сналажење у систему у коме понекад „...Американци и Европљани промовишу засебне вредности, нуде конкурентске погледе на међународне проблеме“.²

2) Младен Лишанин, „Реалистички приступи теоријском промишљању спољне и безбедносне политике Европске уније“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, vol. 51, бр. 1, 2017, стр. 159.

Општа хипотеза коју аутори овог рада доказују односи се на покушаје наших политичких одлучилаца да у односима са Сједињеним Америчким Државама после 2000. године примене две историјске аналогije. Време показује да су биле неадекватне. Србија је, прво, почетком двехиљадитих настојала да успостави односе стратешког партнерства са Сједињеним Државама, а по узору на Титову Југославију након раскида са Стаљином. Друга аналогija је, према ставу аутора, видљива данас, и њена употреба траје. Реч је о покушајима да се савезнички односи који су одлика периода Првог светског рата пројектују на савремене односе, нарочито поводом решавања статуса Косова и Метохије и преговора са Приштином, наглашавајући улогу америчке стране и усмеравајући их ка придобијању наклоности и разумевања за спољнополитичке циљеве Србије.

Рад се поред увода, састоји из још четири целине. У првом делу рада говоримо о употреби историјских аналогija у процесу доношења спољнополитичких одлука. Други део рада се бави погрешном употребом аналогije савезништва из 1917. и 1918. године и времена Хладног рата у односима Србије и Сједињених Америчких Држава после 2000. године. Трећи део рада се бави разлозима неуспеха наше политике и даје објашњење зашто су наведене аналогije биле погрешне. Четврти део рада даје пројекцију наших односа ван матрице историјских аналогija, а користећи се идејом да би прошлост могла да буде водич за будућност, кад је већ садашњост толико оптерећена изазовима, а прошлост подложна дијаметрално супротним тумачењима.

2. УПОТРЕБА ИСТОРИЈСКИХ АНАЛОГИЈА У ПРОЦЕСУ ДОНОШЕЊА СПОЉНОПОЛИТИЧКИХ ОДЛУКА

Контекст је веома важан у процесу креирања и реализације спољне политике, било према одређеном актеру, било према неком проблему. Место које заузима у хијерархији детерминанти умногome одређује крајње исходе усвојених политика. На том трагу се можемо послужити двочланом класификацијом коју у дискурс уводи Маргарет Херман (*Margaret G. Herrmann*) у виду разликовања лидера оријентисаних на циљ (*task-oriented*) и оних усмерених на контекст (*context-oriented*). Према професору Иви Висковићу, „суштинска разлика између ова два типа је у степену (не)осетљивости на политички контекст“.³ Важан део контекста чини и ис-

3) Иво Висковић, „Детерминанте спољне политике Србије: теоријски модели и њихова

торија, односно спремност политичких одлучилаца да у процес укључе и своје поимање историјских догађаја. Тим путем посматрајући међународну стварност, постаје опште место признавање чињенице да су околности заиста битне. Међутим, да ли исто тако, без подробнијег разматрања, смео прихватити и став да је свака историјска епоха јединствена и уједно неупоредива са садашњим догађајима? Негативан одговор на ово питање била је једна од полазних хипотеза нашег истраживања чији су делови представљени и у овом раду.

Употреба историјских аналогича у спољнополитичком одлучивању је превасходно интелектуална позајмица из сазнајне психологије, али је популарност оваквог приступа произвела бројне радове значајних теоретичара међународних односа и спољне политике.⁴ Уколико се изместимо изван „...појединачног времена, места, метода и обима, односно занемаримо појавне облике већ пажњу усмеримо на изазове са којима се уочава једна заједница или захтеве постављене пред политичке одлучиоце“, ⁵ онда се јединственост полако губи и поприма облик обрасца понашања. Дуго су историјске аналогиче у савременим српско-америчким односима црпљене из литературе чија тумачења историјских догађаја нису наклоњена тежњама нашег политичког вођства. Узмимо за

примена”, *Међународна политика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 1169, јануар-март 2018, стр. 19.

- 4) Селективни приказ неких од важнијих наслова укључио би: Ernest May, “Lessons” of the Past: The Use and Misuse of History in American Foreign Policy, Oxford University Press, 1973; Richard Neustadt, Ernest May, *Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers*, Free Press, New York, 1986; John Lewis Gaddis, *The Landscape of History: How Historians Map the Past*, Oxford University Press, 2004; Michael Howard, *The Lessons of History*, Yale University Press, 1991; Marc Trachtenberg, *History and Strategy*, Princeton University Press, 1991; Marc Trachtenberg, *The Cold War and After: History, Theory, and the Logic of International Politics*, Princeton University Press, 2012; Gordon Wood, *The Purpose of the Past: Reflections on the Uses of History*, Penguin, New York, 2008; William Bain, “Are There Any Lessons of History? The English School and the Activity of Being an Historian”, *International Politics*, vol. 44, 2007, стр. 513–530; Christopher Hemmer, *Which Lessons Matter? American Foreign Policy Decision Making in the Middle East, 1979–1987*, State University of New York Press, 2000; Jo Guldi, David Armitage, *The History Manifesto*, Cambridge University Press, 2014; David Patrick Houghton, “The Role of Analogical Reasoning in Novel Foreign-Policy Situations”, *British Journal of Political Science*, vol. 26, 1996, стр. 523–552; Francis J. Gavin, *Nuclear Statecraft: History and Strategy in America’s Atomic Age*, Cornell University Press, 2012; Jeremi Suri, *Liberty’s Surest Guardian: American Nation-Building from the Founders to Obama*, Free Press, New York, 2011; John David Lewis, *Nothing Less than Victory: Decisive Wars and the Lessons of History*, Princeton University Press, 2010; Hal Brands, *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Cornell University Press, 2014; William Inboden, “Statecraft, Decision-Making, and the Varieties of Historical Experience: A Taxonomy”, *Journal of Strategic Studies*, vol. 37, no. 2, 2014, стр. 291–318; Jeffrey Engel, “Bush, Germany, and the Power of Time: How History Makes History”, *Diplomatic History*, vol. 37, no. 4, 2013, стр. 639–663.
- 5) Annika Brändström, Fredrik Bynander, Paul ’t Hart, “Governing by looking back: historical analogies and crisis management”, *Public administration*, vol. 82, march 2004, стр. 191.

пример Џејмса Стајнберга (*James Steinberg*), заменика саветника за националну безбедност у другој администрацији председника Била Клинтона и потоњег заменика државног секретара у првој Обаминој администрацији. Према сопственом сведочењу, снажан утицај на доношење негативних одлука према српској страни у југословенској кризи имале су историјске аналогije представљене у књизи Роберта Каплана (*Robert D. Kaplan*), *Балкански духови*.⁶ Ови сентименти дубоке историје, како Стајнберг назива историју једног народа независно од њене савремене употребе у спољној политици, дуго су били присутни у билатералним односима двеју држава.⁷ Нису ишчезли ни после окончања југословенске кризе. Свој опстанак дугују другим „облицима” историје: аналогној и личној.⁸ Међутим, свеprisутна употреба историјских аналогija у спољној политици САД није одлика само билатералних односа са Србијом већ је била изражена према читавом Балкану. Тешко да можемо оповргнути такву претпоставку и данас. Употреба аналогija услед њене епистемолошке вредности која помаже одлучиоцима да разлуче важно од неважног, да процене могуће исходе услед потенцијалне употребе појединих спољнополитичких средстава, нарочито када није реч о регионима који заузимају истакнуто место на листи спољнополитичких приоритета, више је правило него изузетак. Балкан у томе и даље предњачи. „Произвео” је толико историје да је у „досадашњој” пракси америчке спољне политике заузео место и субјекта и објекта историјских аналогija.⁹

Према оцени појединих аутора, „овај метод поједностављивања стварности ради могућности делања с комплексним појмовима и непознатим варијаблама јесте општа људска карактеристика”.¹⁰ Коришћење тог метода у анализи спољнополитичких односа захтева, ипак, неколико мера предострожности. Свакако се на првом месту намеће избегавање селективности у одабиру историјских догађаја са намером употребе у савременом контексту. Додатно, у тој селективности би требало избећи и парцијалну употребу историјских аналогija, односно признавање само оних делова историје који су компатибилни усвојеној или жељеној политичкој одлуци. Друго, управо због назначене комплексности стратешко релацио-

6) Наведено према: James B. Steinberg, “History, Policy Making, and the Balkans: Lessons Imported and Lessons Learned”, in: *The Power of the Past: History and Statecraft* (eds. Hal Brands and Jeremi Suri), Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016, стр. 237–251.

7) Исто, стр. 238.

8) Исто, стр. 238.

9) Исто, стр. 247.

10) Милан Кретић, „Улога историјских аналогija у спољној политици: САД, операција Deliberate Force 1995. и ваздушни напади НАТО на СРЈ 1999. године“, *Политички живот*, бр. 7, 2013, стр. 57.

не међуигре актера и контекста мора се избећи једна од најучесталијих логичких грешака у закључивању: после тога, дакле због тога (*post hoc, ergo proper hoc*).¹¹ Нужно је избегавање редукција и реинтерпретација у поимању историје, како спонтано, тако и организовано, нарочито имајући у виду да је прошлост једна гигантска база података. Употреба историје је често и некритичка, једнодимензионална и изразито пристрасна, а не тако ретко и подложна процесу политизације. Ослобађајући се предрасуда да се историја понавља у непромењеном облику и предузимајући неке од наведених мера предострожности, јасно је да „претходни међународни догађаји пружају државнику читав опсег замисливих ситуација и омогућавају му да установи узрочне везе и обрасце понашања у сврху бољег разумевања света“.¹² Без обзира на бројне аномалије закључивања путем аналогии, досадашња пракса потврђује тезу да „чак и када се нађу у потпуно новим ситуацијама без историјског преседана, политички одлучиоци показују тежњу ка аналогном резонувању“.¹³ Прихватајући све напред наведено, ипак се морамо приклонити ставу Џефрија Рекорда, (*Jeffrey Record*) који расуђивање помоћу историјских аналогии види као изузетно опасно, нарочито уколико није утемељено на признању да два историјска догађаја не могу бити идентична и да је будућност много више од линеарног продужетка прошлости.¹⁴

Аутори овог рада усвајају за оперативно одређење аналогии једну крајње широку дефиницију која омогућава висок степен употребљивости у савременој спољној политици Србије према Сједињеним Америчким Државама. „Историјска аналогиија је употребљена онда када се личност или група људи ослања на лично или колективно памћење, и/или на делове историје како би се суочили са постојећом ситуацијом или проблемима“.¹⁵ Два су додатна аспекта важна за усвојено одређење аналогиија. Прво, могућност њене употребе за „учење у кризи“ (*learning in crisis*).¹⁶ Такав приступ карактерише активна употреба аналогиије током

11) На ову логичку грешку приликом употребе историјских аналогиија у спољној политици указује: Michael Singh, *How to Construct an Inaccurate Historical Analogy*, Internet, <https://foreignpolicy.com/2012/02/16/how-to-construct-an-inaccurate-historical-analogy/>, 04/07/2018.

12) Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1976, стр. 217.

13) David Patrick Houghton, "The Role of Analogical Reasoning in Novel Foreign-Policy Situations", *British Journal of Political Science*, Vol. 26. No. 4, (Oct 1996), стр. 525.

14) Hal Brands, Jeremi Suri, "Introduction: Thinking about History and Foreign Policy", нав. дело, стр. 11.

15) Исто, стр. 193.

16) Исто, стр. 192.

кризе у којој одлучиоци радије „продају“ већ усвојене политике него што их објашњавају, разоткривају заинтересованој јавности. Друго, „учење из кризе“ (*learning from crisis*)¹⁷ које нам омогућава стварно учење засновано на историјском искуству, а након тога и интеграцију тако стеченог знања у развој безбедносне културе или стварање механизма за самонадзирање. Тим путем одлучиоци налазе начин да превазиђу јаз који постоји између сопственог знања и искуства, с једне стране, и потпунијег разумевања ситуације у којој се налазе, са друге стране.

Свесни мана закључивања путем аналогича у процесима креирања и реализације спољне политике, морамо указати и на бројне активне функције које јој се приписују. Шесточлана класификација у којој се историјски догађаји користе као својеврсни филтери за раздвајање битног и небитног, водичи којима се управљају носиоци власти током процеса доношења одлука, „тамнице“ у којима су личности заточене и не могу трезвено да сагледају савремене чињенице, средство монополизовања политичког дискурса, оружје против политичких противника, или на личном нивоу траума поводом преживелог историјског догађаја,¹⁸ само је једна од могућих тумачења функција историјских аналогича. Међутим, како је то у једном флексибилнијем тумачењу улога коју аналогиче могу имати у данашњим околностима навео Зенг Ванг (*Zheng Wang*), ми „нисмо лисицама везани за историју, нити је историја наша судбина“.¹⁹ Аутори овог рада сматрају да је употреби аналогича корисније приступити као процесу који има интристичне фазе реализације него као склопу већ готових и непроменљивих функција, независно од контекста у коме се употребљавају. Како то тврди професорка Маријке Брунинг (*Marijke Breuning*) са Универзитета Северни Тексас, употреба аналогича је процес који се састоји из пет фаза: представљање проблема са што више откритених карактеристика; претрага меморије у потрази за сличним догађајем; поређење актуелног и прошлог догађаја према утврђеним критеријумима (мапирање процеса); процена да ли се решење из историјског догађаја може применити у актуелном.²⁰ Таквом редоследу догађаја можемо додати и једно телеолошко, односно на сврху оријентисано тумачење закључивања путем аналогича. Развио га је

17) Исто, стр. 192.

18) Исто, стр. 205.

19) Zheng Wang, *The Dangers of History Analogies*, Internet, <https://thediplomat.com/2014/07/the-dangers-of-history-analogies/>, 04/07/2018.

20) За детаљан опис сваке од наведених фаза видети: Marijke Breuning, "The Role of Analogies and Abstract Reasoning in Decision-Making: Evidence from the Debate over Truman's Proposal for Development Assistance", *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 2, June 2003, стр. 229–245.

Јуен Фунг Конг (*Yuen Foong Khong*), један од најцитиранијих аутора у домену употребе историјских аналогича у спољнополитичком одлучивању. Оно што је Конг назвао оквиром објашњења путем аналогича (*analogical explanation framework*) дефинисао је као сазнајно средство које одлучиоцу омогућава да оствари неколико дијагностичких задатака: прво, боље разумевање ситуације, њене природе, са којом се одлучилац суочава; друго, вредновање (процена) улога, трошкова; треће, прибављање препорука; четврто, евалуација алтернативних решења; пето, предвиђање могућности за успех; шесто, упозорење о могућим опасностима карактеристичним за одређена решења.²¹ На истом трагу се налазе и Хал Брандс (*Hal Brands*) и Цереми Сури (*Jeremi Suri*) када тврде да је сврха употребе историјских аналогича у спољној политици подстицање „...интелектуалне знатижеље која води ка оштријим, префињенијим интерпретацијама комплексних ситуација обједињавањем пажње ка детаљима и разумевања односа различитих актера и догађаја“.²² Иако не додељују изванредна методолошка својства аналогичама, они ипак посебно наглашавају да „читање историје пружа шири увид у динамику која условљава савремене догађаје, или како би то Фернан Бродел (*Fernand Braudel*) рекао, пружа дугорочну перспективу (*longue durée*)“.²³

Употреба закључивања путем историјских аналогича у пракси изискује и последично полагање рачуна за постигнуте учинке. Где је у свему томе место политичких одлучилаца, историчара и политиколога? Осим логичног рецепта да би аналогиче требало употребљавати на много систематичнији и ригорознији начин, да ли је у пракси могуће остварити „екуменизам политичара, историчара и политиколога“.²⁴ Одговор на ово питање опсежна литература о односу историјских аналогича и спољнополитичког одлучивања не даје на временски универзалан начин: увек зависи од актуелног контекста. Додатно, зависиће и од хеуристике доступности.²⁵ Исто тако, важну улогу имаће и хеуристика репрезентативности.²⁶ Не тако занемарљив учинак оствариће и истрајност у примени аналогиче (*perseverance*).²⁷

21) Видети више у: Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and Vietnam decisions of 1965*, Princeton University Press, New Jersey, 1992, стр. 20–22.

22) Hal Brands, Jeremi Suri, “Introduction: Thinking about History and Foreign Policy”, нав. дело, стр. 13.

23) Исто, стр. 16.

24) Исто.

25) Видети више у: Yuen Foong Khong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and Vietnam decisions of 1965*, нав. дело, стр. 212–215.

26) Исто, стр. 215.

27) Исто, стр. 223.

3. УПОТРЕБА АНАЛОГИЈЕ САВЕЗНИШТВА ИЗ 1917–1918. И ВРЕМЕНА ХЛАДНОГ РАТА У ОДНОСИМА СРБИЈЕ И СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА ПОСЛЕ 2000. ГОДИНЕ

Главна је теза овог дела рада да су оба покушаја наше стране (у време првог покушаја била је то још увек заједничка држава са Црном Гором), један да се искористи аналогија добрих стратешких односа из времена после разлаза са Стаљином, а други управо из ових дана када се указује на наше савезништво током Првог светског рата, завршила неуспехом то јест да нису довели и (да вероватно неће довести) до промене америчке политике према Србији односно пре свега питању Косова и Метохије. Наиме, у првом таквом покушају са наше стране инсистирало се на томе да Србија постаје стратешки партнер Сједињеним Државама по угледу на време када смо били савезници у време Хладног рата, посебно после разлаза са Стаљином и отпочињања пре свега војне, а онда и других видова сарадње са Сједињеним Америчким Државама.²⁸ Посебно су интересантне две књиге које су у то време угледале светлост дана. У првом случају реч је о књизи „Хладни рат – ми сада знамо“ једног од најпознатијих историчара Хладног рата, Џона Луиса Гедиса (*John Lewis Gaddis*) коју је превео професор Предраг Симић, у то време саветник за спољну политику председника Савезне Републике Југославије, Војислава Коштунице,²⁹ а у којој се сасвим јасно види покушај наше стране да се садашњи лоши то јест недовољно добри односи пребаце у подручје прошлости кад су ти односи били бољи. Пошто је нажалост професор Симић преминуо у јануару 2015. године, можемо само да претпоставимо колики је утицај у том тренутку читања и превођења књиге био на актуелну политику али је сасвим јасно, барем једном од коаутора овог текста који је у то време био његов студент на последипломским студијама на Факултету политичких наука у Београду, да су током предавања провејавали ставови који су водили ка оваквом закључку. Друга таква књига је дело америчке историчарке Лорејн Лис (*Lorraine M. Lees*) „Одржавање Тита на површини – Америка, Југославија

28) Шире о разлазу Тита и Стаљина видети у: Mark Kramer, “Stalin, the Split with Yugoslavia, and Soviet–East European Efforts to Reassert Control, 1948–53”, in: *The Balkans in the Cold War* (eds. Svetozar Rajak, Konstantina E. Botsiou, Eirini Karamouzi, Evanthis Hatzivassiliou), Palgrave Macmillan, London, 2017, стр. 29–63.

29) Видети: Џон Луис Гедис, *Хладни рат – ми сада знамо*, СЛЮ, Београд, 2003. Оригинално издање ове књиге зове се нешто другачије и носи наслов “We Now Know: Rethinking Cold War History”, Видети: John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford University Press, New York, 1997.

и Хладни рат³⁰.³⁰ Уредник издања ове књиге био је Драган Бисенић, наш познати спољнополитички новинар који се поред овога доста бавио и Владимиром Велебитом, Хладним ратом и српско – америчким односима уопште. У књизи је јасно приказан историјат наших односа, где се околности изненада мењају разлазом Тита и Стаљина, чиме Југославија добија јако важно место у Хладном рату, што по ауторки представља заправо кључ у разумевању специјалног југословенског положаја у деценијама које ће уследити. Геостратешки посматрано, кључни састанак овим поводом одржан је 31. јануара 1951. године у Белој Кући, приликом сусрета председника Харрија Трумана (*Harry S. Truman*) и тадашњег Врховног команданта НАТО снага у Европи, генерала Двајта Ајзенхауера (*Dwight D. Eisenhower*). Наиме, у меморандуму који је 6. фебруара 1951. године председнику Труману упутио Џорџ М. Елси (*George M. Elsey*), један од његових саветника, изнета је читава каснија стратегија Сједињених Америчких Држава, не само према Југославији већ и према целокупној одбрани Европе.³¹ Елси наравно није био никакав аутор стратегије већ је само председнику пренео оно о чему се разговарало. Састанку су поред председника Трумана присуствовали и потпредседник и сви најзначајнији чланови кабинета и Савета за националну безбедност, укључујући наравно и генерала Ајзенхауера. Генерал Ајзенхауер се прво запитао како Совјетски Савез и његови савезници са својих 190 милиона људи и економским проблемима могу да уплаше 350 милиона људи на Западу. По његовом мишљењу, реч је о јединству Истока и разједињености Запада. Онда се, како се каже у меморандуму, „генерал Ајзенхауер окренуо својој стратешкој концепцији одбране Европе.“³² А у тој концепцији, Југославија је заузимала важно место.

Имајући у виду значај Југославије као преваге у хладноратовском сукобу али и као „клину“ унутар совјетског монолитног блока (Џон Луис Гедис), наше су власти поново пробале да се поставе између Истока и Запада нудећи своје стратешке услуге у једном тренутку и на највишем нивоу све у нади да ћемо у садашњим односима добити извесне уступке са америчке стране. Наиме, приликом сусрета Зорана Живковића, тада председника српске владе, и Колина Пауела (*Colin L. Powell*), тадашњег државног секретара

30) Видети: Лорејн Лис, *Одржавање Тита на површини – Америка, Југославија и Хладни рат*, БМГ, Београд, 2003.

31) Видети: *George Elsey to Harry S. Truman, with attached minutes of meeting with Dwight Eisenhower February 6, 1951*, Internet, https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/nato/large/documents/index.php?documentdate=1951-02-06&documentid=1-4&pagenumber=1, 01/07/2018.

32) За детаљан опис стратегије видети: *George Elsey to Harry S. Truman, with attached minutes of meeting with Dwight Eisenhower February 6, 1951*, нав. дело.

САД, у јулу 2003. године у Вашингтону, незванично се чуло да да је српски премијер понудио 1000 војника као део мировних и стабилизационих снага у свету.³³ Све је то неколико недеља касније, потврдио и сам Пауел.³⁴ Како сведочи тадашњи амерички амбасадор у СР Југославији, Вилијем Монтгомери (*William Montgomery*), на састанку с Пауелом, „Живковић је потом изненадио и нас (и целу своју владу) кад је сам понудио да пошаље већи контингент људи у униформи за једну од мировних операција које смо подржавали широм света. Као могуће земље били су поменути Либерија, Ирак и Авганистан. Ту понуду поздравили су Савет за националну безбедност, Стејт департмент и Министарство одбране. Један од наших циљева био је да управо за ове напоре добијемо подршку других земаља. Изгледало је као врло добродошла понуда. Нама се чинило да је једино питање која је од три земље најбољи избор.“³⁵ Две године после тог састанка, у разговору са Александром Јоксимовић, у време његове посете Вашингтону помоћником министра спољних послова СРЈ, бивши премијер Републике Србије, Зоран Живковић, је признао како „**је његова идеја била да ми треба да постанемо најбољи амерички савезници на Балкану** (подвукли аут.).“³⁶

То би значило да Србија нуди да постане нека врста америчког играча на Балкану, а да заузврат буду узети у обзир наши национални интереси, пре свега у погледу решавања статуса Косова и Метохије али и одустајање од политике притисака и условљавања са америчке стране. Само је овог пута за разлику од времена Хладног рата, када је непријатељ био Совјетски Савез, сада то био тероризам, имајући у виду да су Сједињене Државе биле у Глобалном рату против тероризма после напада на Њујорк и Вашингтон 11. септембра 2001. године.

Ипак, од спровођења тог плана није било ништа, иако је „Стејт департмент почетком октобра открио медијима да ће Србија и Црна Гора до марта следеће године (2004. – прим. аут.) послати до хиљаду војника и припадника полиције у Авганистан који ће бити под америчком оперативном командом у околини Канда-

33) Видети: *Колин Пауел: САД разматрају понуду Живковића за слање трупа у Ирак*, Internet, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=08&dd=07&nav_category=11&nav_id=116160, 04/07/2018.

34) Исто.

35) Вилијем Монтгомери, *Кад овације утихну – сећања последњег америчког амбасадора у Југославији*, Club Plus, Београд, 2016, стр. 167.

36) Видети: Александра Јоксимовић, интервју са бившим премијером Србије Зораном Живковићем, јул 2005. године, наведено према: Aleksandra Joksimović, “Serbia – US: Bilateral Relations in Transition”, in: *125 Years of Diplomatic Relations between the USA and Serbia* (ed. Ljubinka Trgovčević), Faculty of Political Sciences University of Belgrade, Belgrade 2008, стр. 217.

хара.³⁷ Међутим, како пише амбасадор Монтгомери, „таман кад смо били у процесу финализације планова и одређивања америчке подршке, читав план се, наизглед преконоћ, изјаловио. Наиме, новински извештаји о одласку српских трупа у Авганистан побудили су извесне забринутости у оквиру наше спољнополитичке заједнице и она је почела да се противи тој идеји... на крају је Администрација постала нервозна у вези са слањем српских војника, од којих су неки сигурно служили на Косову, у једну муслиманску земљу. Сматрала је да ће то бити контрапродуктивно. Уместо да се поново размотри либеријска опција, укључивање српских војника у операције било где једноставно је одбачено уз мало извињавања или жаљења.³⁸

Иако све време остаје снажна ова прича о савезништву из педесетих година прошлог века, и појави неког новог Стаљина који би помогао брисању разлика између ова два актера, најновија аналогија која се користи јесте аналогија савезништва из времена Првог светског рата, на којој, чини се, сада инсистирају обе стране. Тако је приликом посете помоћника државног секретара за Европу и Евроазију, Арона Веса Мичела (*Aaron Wess Mitchell*) Србији, у марту ове године, „у циљу оживљавања традиционално савезничких веза и пријатељских односа, као и даљег интензивирања сарадње и међусобног разумевања, први потпредседник Владе Србије и министар спољних послова Ивица Дачић уручио... помоћнику државног секретара Стејт Департамента Весу Мичелу изјаву америчког председника Вудро Вилсона о Косову, поводом Видовдана, под насловом Славимо Косово као Дан части из Њујорк Тајмса од 19. јуна 1918. године.³⁹ Чак и у честитки коју је поводом овогодишње прославе Дана државности Србије, тадашњи амерички државни секретар, Рекс Тилерсон (*Rex W. Tillerson*) упутио министру Дачићу истичу се слични аргументи и позива се на тај догађај.⁴⁰ Штавише, почетком фебруара приликом састанка Ивице Дачића и тадашњег државног секретара САД, Рекса Тилерсона, у Стејт департменту, како је касније изјавио наш министар спољних послова „пре састанка сам у књигу гостију уписао да овај састанак посвећујем стогодишњици савезништва САД и Србије у Пр-

37) Вилијем Монтгомери, *Кад овације утихну – сећања последњег америчког амбасадора у Југославији*, нав. дело, стр. 168.

38) Исто, стр. 168–169.

39) Видети: *Дачић и Мичел о регионалној стабилности, европском путу Србије, као и о наставку Бриселског дијалога*, Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19432-2018-03-13-19-50-12?lang=lat>, 13/03/2018.

40) Видети: *Rex Tillerson, Serbia National Day*, Press Statement, February 15, 2018, Internet, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2018/02/278363.htm>, 25/03/2018.

вом светском рату. За нас је ове године веома важан датум 28. јул, тада се обележава 100 година од Српског дана у САД, дана када је Вудро Вилсон наредио да се српска застава истакне на Белој кући у знак признања Србији за све жртве у Првом светском рату (...) Овај састанак потврђује да нова америчка администрација има више разумевања за оно што Србија говори у односу на претходне администрације, нарочито оне које су биле увучене у ратни конфликт на простору бивше Југославије (...) Имајући у виду да је ово био први такав састанак, могу да оциеним да је састанак био изузетно добар и да даје велику наду да ћемо имати успешну сарадњу у наредном периоду⁴¹. Дакле, Србија врло јасно нуди стратешко партнерство Сједињеним Америчким Државама под условом да се уважи барем минимум њених националних интереса.

4. ЗАШТО СУ АНАЛОГИЈЕ БИЛЕ ПОГРЕШНЕ?

Имајући све ово у виду треба се запитати зашто ове историјске аналогije нису успеле, односно зашто сматрамо да су погрешне и да нису довеле (и да вероватно неће довести) до коначног резултата, а то је потпуна или барем делимична промена америчке политике према Србији. Постоје, по нашем мишљењу, три главна разлога. Први су другачије околности у односу на време Хладног рата и Првог светског рата. Други чине дијаметрално супротни наративи две стране. На крају, нешто што се зове инерција политике, пре свега на америчкој страни, онемогућава успех оживљавања историјских догађаја.

Кад су питању другачије околности сасвим је јасно да упркос надметању које је непосредно после промена у Србији 2000. године постојало међу великим силама, некакав хладноратовски контекст није постојао, а упркос лошим односима на линији Сједињене Америчке Државе – Руска Федерација, Хладног рата у класичном смислу те речи нема ни данас. По речима Драгана Бисенића, „Живковић је кренуо утабаном стазом (мисли се на његову понуду Колину Пауелу – прим. аут.). Он је верно римејковао две ситуације које су се догодиле пре пола века, спајајући их у једну. Главни протагонисти првобитне верзије су већ поменута двојица славних дипломата Титове Југославије, Поповић и Велебит (мисли се на Кочу Поповића и Владимира Велебита – прим. аут.). У полувековној временској параболи наћи ће се бројне подударности

41) Дашић: *Састанак са државним секретаром САД даје велику наду да ћемо имати успешну сарадњу у наредном периоду*, Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19258-2018-02-09-23-37-56?lang=lat>, 30/03/2018.

и контраверзе. Данашња Србија нема да понуди оно што је имала Титова Југославија, те стога не може да очекује ни да ће добити оно што је успео дуговремени владар. Тадашња земља била је сиромашна, али не и конфузна. Поповић је понудио 30 дивизија од 500 000 људи, што је ипак нешто у поређењу са 1 000 оовремених војника СЦГ.⁴² Кад је у питању аналогија везана за Први светски рат, највећи проблем са њом је тај што Америка то не негира али се њена употребљивост још увек не види, барем кад је у питању најважније питање за Србију, а то је мало већа флексибилност америчке стране кад је у питању статус Косова и Метохије.

Други разлог су дијаметрално супротни наративи на којима наша и америчка политика конструишу како прошле тако и садашње догађаје. Тимоти Снајдер (*Timothy D. Snyder*), професор са Јејла у својој књизи „Пут ка неслободи“ даје врло корисно објашњење како су наративи у времену у којем живимо постали важнији од чињеница.⁴³ Наиме, у односима Србије и Сједињених Америчких Држава може се рећи да је у питању сукоб два различита наратива који почивају на две супротстављене логике.⁴⁴ По њему, „Американци и Европљани су кроз овај нови век (мисли се на 21. век – прим. аут.) вођени оним што ја зовем *логиком неизбежности* – осећајем да је будућност тек нешто више него садашњост, да су закони прогреса познати, да не постоје алтернативе и стога ништа се заправо не може урадити.“⁴⁵ Другим речима, логика неизбежности се подудара са оним што је Френсис Фукујама (*Francis Fukuyama*) у свом есеју и каснијој књизи под истоименим насловом означио као „крај историје“.⁴⁶ Штавише, данас је логика неизбежности у великом проблему и у Сједињеним Државама и у Европској унији, што кризе кроз које пролазе јасно показују. Снајдер даље тврди да „колапс политике неизбежности уводи још једно искуство времена: *политику вечности*. Док неизбежност обећава бољу будућност за свакога, вечност смешта једну државу у центар цикличне приче о жртвовању. Време више није линија која води у будућност, већ круг који бескрајно враћа исте претње из прошлости.“⁴⁷

42) Видети: Драган Бисенић, *Нова понуда за нови НАТО*, Internet, <https://www.mail-archive.com/sin@antic.org/msg06941.html>, 03/07/2018.

43) Видети шире о томе у: Timothy Snyder, *The Road to Unfreedom – Russia, Europe, America*, Penguin Random House, New York, 2018.

44) Timothy Snyder, *Vladimir Putin's Politics of Eternity*, *Guardian*, Friday March 16 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/16/vladimir-putin-russia-politics-of-eternity-timothy-snyder>, 15/04/2018.

45) Исто.

46) Видети: Timothy Snyder, *The Road to Unfreedom – Russia, Europe, America*, нав. дело, стр. 10.

47) Исто.

Посматрано очима филозофије историје, ове две логике које нам Снајдер износи заправо личе на идеју прогреса и идеју круга у људској историји. Прва говори да је развој људске историје заправо увек на боље и да увек имамо неки нови квалитет у међуљудским односима, док логика круга каже да се све враћа и да се налазимо у вечном кругу кретања у ком су могући и успони али и падови, то јест да будућност није увек нужно и боља. По речима професорке Смиље Тартаље која је о томе написала можда и понајбољу књигу на нашем језику, „још од Хезиода и његовог учења о златном, сребрном и гвозденом добу, низала су се учења о погоршању, опадању, регресу и смрти култура и цивилизација, чинећи тако опозицију учењу о сталном напредовању...“⁴⁸ Интересантно је да су и либерализам и комунизам заправо настали и развијали се под окриљем идеје прогреса, то јест, снајдеровски речено, логике неизбежности. Са друге стране, политичари који припадају логици вечности, „шире уверења да влада не може помагати друштву као целини већ да га може само заштитити од претњи. Прогрес уступа место судњем дану.“⁴⁹ И оно што је најважније, „**неизбежност и вечност преводе чињенице у наративе** (подвукли аут.). Они понесени неизбежношћу, виде сваку чињеницу као изузетак који не мења свеукупну идеју прогреса; они који се окрећу према вечности сваки нови догађај класификују као само још један пример свевременске претње.“⁵⁰ Како тврди логика неизбежности, „не постоје алтернативе“ јер ако прихватите алтернативу то значи да „негирате индивидуалну одговорност за схватање историје и чињење промене.“⁵¹

Кад Американци кажу како треба да изађемо из прошлости и прихватимо ствари какве јесу и кренемо даље, заправо нас подсећају на сву непоколебљивост, прозелитизам и осећај мисије оних који верују у логику неизбежности. Са друге стране, кад ми себе представљамо као жртву у једном вечном кругу у којем нам неко стално ради о глави и угрожава наше кључне вредности и интересе, сасвим је јасно да је реч о логици вечности. Са овако супротстављеним логикама и наративима који постају јачи од стварности, јасно је да примена неких аналогича из прошлости на савремене односе, има веома мало шансе за успех.

Трећи разлог за неуспех ових аналогича је, по нашем мишљењу, извесна инерција политике, пре свега са америчке стране. Наиме, да бисмо очекивали било какву промену политике, пого-

48) Видети: Смиља Тартаља, *Скривени круг – обнова циклизма у филозофији историје*, Велика едиција идеја, Београд, 1976, стр. 12.

49) Timothy Snyder, *Vladimir Putin's Politics of Eternity*, нав. дело.

50) Исто.

51) Исто.

тово тако велику какву смо ми увек очекивали, потребно је да се деси нешто што би ту политику из темеља променило. Наде које су на нашој страни полагане у председника Доналда Трампа (*Donald Trump*), а посебно имајући у виду његов особени приступ и револуционарне заокрете као што су били самити са севернокорејским лидером Ким Џонг Уном (*Kim Jong-un*) и руским председником Владимиром Путином, још увек нису развејане и још постоји уверење да је могуће направити некакав помак прескакањем званичних структура које се баве нама, пре свега у Стејт департменту и изношењем наше ствари пред председникове најближе људе и самог председника. Ипак, да би се десило тако нешто потребно је мало више оригиналности у приступу, пре свега на америчкој страни. За сада на табли су углавном већ виђене понуде и стари планови.

5. КУДА ДАЉЕ У СРПСКО – АМЕРИЧКИМ ОДНОСИМА? – ПРОШЛОСТ КАО СЕНКА БУДУЋНОСТИ?

Ако немате садашњост и ако вам је будућност неизвесна, људски ум прибегава повратку у прошлост и евоцирању лепих успомена. По Џозефу Нају (*Joseph Nye*), „тешко је развијати сарадњу када играте игру само једанпут. Играјући одређену игру с времена на време, људи могу научити да сарађују, али ако је у питању игра која се игра само једанпут, у том случају онај који се служи варањем може бити чак и награђен, а онај који верује неком може постати губитник. Политиколог Роберт Екселрод (*Robert Axelrod*) је на рачунару играо ову игру, користећи различите стратегије. Закључио је да после много игара, у просеку посматрано, најбољи резултат смо добијали када смо користили стратегију коју он зове ‘мило за драго’, тј., ‘ја ћу урадити вама оно што ви урадите мени’. Ако на први потез варате, и ја треба да варам. Ако опет варате, и ја треба опет да варам. Уколико сарађујете, и ја треба да сарађујем. Ако опет сарађујете, сарађиваћу поново. На крају, играчи закључују да је укупна корист из игре већа, уколико се науче да сарађују. Додуше, Екселрод упозорава да је ‘мило за драго’ добра стратегија, само у случају када постоји шанса да се игра одвија у дугом раздобљу, тј., када постоји ‘дуга сенка будућности’. Када знате да ћете сарађивати са истим људима дуго времена, можете научити да сарађујете.’⁵² По Екселроду, постоје два основна на-

52) Видети: Џозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе – увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006, стр. 36-37.

чина да се повећа „сенка будућности“. Први је да се интеракције између актера учине трајнијим и друга је да оне буду чешће.⁵³ У првом случају Акселрод даје пример контаката између бораца у рововима у Првом светском рату и тактике „живи и пусти друге да живе“ јер су обе стране знале да „ће се њихове интеракције наставити будући да нико није могао нигде да иде“.⁵⁴ Оваква једна „продужена интеракција омогућава да се обрасци сарадње који су засновани на реципроцитету учине вредним покушаја и омогућава да се они успоставе.“⁵⁵ У другом случају, сенка будућности се, како смо рекли, може увећати тако што смо чешће у контакту са неким. По Екселроду, „учестале интеракције помажу да се унапреди стабилна сарадња.“⁵⁶ Да би ова сарадња била ефикаснија, кључно је искључити остале из овога јер то појачава чврстину сарадње и чини је стабилнијом.⁵⁷

Дакле, једини пут којим је могуће направити неки снажнији корак у сарадњи две стране је да се та сарадња настави, а да се прошлост разуме не као нешто што се у потпуности понавља, већ више као образац и путоказ да неке ствари нису зацементиране и да могу да се измене. На том трагу се и налазе спољнополитичка иступања креатора спољне политике Србије. Илустративан је пример председника владе који недвосмислено 2013. године указује на нужност заснивања „...политике на реалистичким и прагматичним претпоставкама (...) и сарадњом са свим земљама света у интересу Србије, дакле са свим европским државама, Сједињеним Државама, Русијом, Кином...“.⁵⁸ Како каже један од главних практичара реалполитике у другој половини двадесетог века, Хенри Кисинџер, „да идеологија неумитно одређује спољну политику, Хитлер и Стаљин никада један другом не би пружили руку, као што то ни три века раније не би учинили Ришеле и турски султан.“⁵⁹ Човеку који је био један од кључних архитеката „отварања Кине“ и многих других пробоја на спољнополитичком плану у време детанта, свакако треба веровати, мада не треба сметнути с ума да нас погрешне аналогije и чекање да се појави некакав *deus ex machina* врло често могу учинити несвесним стварне ситуације, а самим тим и допри-

53) Видети: Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 2006, Revised Edition, стр. 129.

54) Исто, стр. 129.

55) Исто.

56) Исто, стр. 130.

57) Исто, стр. 130.

58) Иван Р. Димитријевић, Младен Липовац, „Национални интереси Републике Србије: анализа експозеа мандатара Владе од 2007. до 2017. године“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 24, vol. 57, бр. 3/2017, стр. 84.

59) Видети: Хенри Кисинџер, *Дипломатија I*, Верзал прес, Београд, 1999, стр. 27.

нети да одлуке које донесемо буду погрешне.

ЛИТЕРАТУРА

Бисенић Драган, *Нова понуда за нови НАТО*, Internet, <https://www.mail-archive.com/sin@antic.org/msg06941.html>, 03/07/2018.

Висковић Иво, „Детерминанте спољне политике Србије: теоријски модели и њихова примена“, *Међународна политика*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр. 1169, јануар-март 2018, стр. 5–30.

Гедис Џон Луис, *Хладни рат – ми сада знамо*, CLIO, Београд, 2003.

Дачић и Мичел о регионалној стабилности, европском путу Србије, као и о наставку Бриселског дијалога, Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19432-2018-03-13-19-50-12?lang=lat>, 13/03/2018.

Дачић: Састанак са државним секретаром САД даје велику наду да ћемо имати успешну сарадњу у наредном периоду, Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/pres-servis/saopstenja/19258-2018-02-09-23-37-56?lang=lat>, 30/03/2018.

Димитријевић Иван Р., Липовац Младен, „Национални интереси Републике Србије: анализа експозеа мандатара Владе од 2007. до 2017. године“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, год. 24, vol. 57, бр. 3/2017, стр. 71–97.

Кисинџер Хенри, *Дипломатија I*, Верзал прес, Београд, 1999.

Колин Пауел: САД разматрају понуду Живковића за слање трупа у Ирак, Internet, https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2003&mm=08&dd=07&nav_category=11&nav_id=116160, 04/07/2018.

Крстић Милан, „Улога историјских аналогја у спољној политици: САД, операција Deliberate Force 1995. и ваздушни напади НАТО на СРЈ 1999. године“, *Политички живот*, бр. 7, 2013, стр. 55–63.

Лис Лорејн, *Одржавање Тита на површини – Америка, Југославија и Хладни рат*, БМГ, Београд, 2003.

Лишанин Младен, „Реалистички приступи теоријском промишљању спољне и безбедносне политике Европске уније“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, vol. 51, бр. 1, 2017, стр. 157–174.

Монтгомери Вилијем, *Кад овације утихну – сећања последњег америчког амбасадора у Југославији*, Club Plus, Београд, 2016.

Нај Цозеф, *Како разумевати међународне сукобе – увод у теорију и историју*, Стубови културе, Београд, 2006.

Тартаља, Смиља, *Скривени круг – обнова циклзма у филозофији историје*, Велика едиција идеја, Београд, 1976.

- Axelrod Robert, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York, 2006, Revised Edition.
- Brands Hal, Suri Jeremi, "Introduction: Thinking about History and Foreign Policy", in: *The Power of the Past: History and Statecraft* (eds. Hal Brands, Jeremi Suri), Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016, crp. 1–24.
- Brändström, Annika, Bynander Fredrik, 't Hart Paul, "Governing by looking back: historical analogies and crisis management", *Public administration*, vol. 82, march 2004, crp. 191–210.
- Breuning Marijke, "The Role of Analogies and Abstract Reasoning in Decision-Making: Evidence form the Debate over Truman's Proposal for Development Assistance", *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 2, June 2003, crp. 229–245.
- Gaddis John Lewis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford University Press, New York, 1997.
- George Elsey to Harry S. Truman, with attached minutes of meeting with Dwight Eisenhower, February 6, 1951, Internet, https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/nato/large/documents/index.php?documentdate=1951-02-06&documentid=1-4&pagenumber=1,01/07/2018.
- Houghton David Patrick, "The Role of Analogical Reasoning in Novel Foreign-Policy Situations", *British Journal of Political Science*, Vol. 26. No. 4, (Oct 1996), crp. 523–552.
- Jervis Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, NJ University Press, 1976.
- Joksimović Aleksandra, "Serbia – US: Bilateral Relations in Transition", in: *125 Years of Diplomatic Relations between the USA and Serbia* (ed. Ljubinka Trgovčević), Faculty of Political Sciences University of Belgrade, Belgrade 2008, crp. 203–222.
- Khong Yuen Foong, *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and Vietnam decisions of 1965*, Princeton University Press, New Jersey, 1992.
- Kramer Mark, "Stalin, the Split with Yugoslavia, and Soviet–East European Efforts to Reassert Control, 1948–53", in: *The Balkans in the Cold War* (eds. Svetozar Rajak, Konstantina E. Botsiou, Eirini Karamouzi, Evanthis Hatzivassiliou), Palgrave Macmillan, London, 2017, crp. 29–63.
- Singh Michael, *How to Construct an Inaccurate Historical Analogy*, Internet, <https://foreignpolicy.com/2012/02/16/how-to-construct-an-inaccurate-historical-analogy/>, 04/07/2018.
- Snyder Timothy, *The Road to Unfreedom- Russia, Europe, America*, Penguin Random House, New York, 2018.
- Snyder Timothy, *Vladimir Putin's Politics of Eternity*, Internet, *Guardian*, Friday March 16 2018, available at <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/16/vladimir-putin-russia-politics-of-eternity-timothy-snyder>, 15/04/2018.

Steinberg James B. "History, Policy Making, and the Balkans: Lessons Imported and Lessons Learned", in: *The Power of the Past: History and Statecraft* (eds. Hal Brands and Jeremi Suri), Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016, сrp. 237–251.

Tillerson Rex, *Serbia National Day*, Press Statement, February 15, 2018, Internet, <https://www.state.gov/secretary/20172018tillerson/remarks/2018/02/278363.htm>, 25/03/2018.

Wang Zheng, *The Dangers of History Analogies*, Internet, <https://thediplotomat.com/2014/07/the-dangers-of-history-analogies/>, 04/07/2018.

Marko Dasic, Stevan Nedeljkovic, Dragan Zivojinovic

HISTORICAL ANALOGIES IN FOREIGN POLICY DECISION MAKING: CASE OF SERBIA – U.S. RELATIONS AFTER 2000

Resume

When faced with an unknown situation or find themselves in unfamiliar field, politicians rely mainly on use of the analogies in decision making process. Guided by the logic of simplifying, they principally use historical analogies. The main purpose of such methodological endeavour is to perform better and get more comprehensive understanding of a new issue. The main thesis of this paper is, first of all, failure of Serbian government to improve relations with United States through use of two specific historical analogies after 2000. It turned out that those analogies were inadequate and insufficient because of considerably changed circumstances. The first analogy refers to Yugoslavia–US strategic partnership after the conflict between Tito and Stalin. The other one concerns the alliance of Serbia and US during World War I and efforts of Serbia to improve today's bilateral relations in that manner. The importance of using these analogies is especially visible in Serbian exertions to gain kind of favour of US in the long process of dialogue between Belgrade and Pristina. The authors considered that both analogies were misinterpreted mainly because of transformed environment. Each historical epoch is unique. The second problem refers to diametrically opposite narratives which are embedded in foreign policies of Serbia and US. According to the theoretical matrix of Timothy Snyder, these foreign policies rely on two contrasted logics: logic of inevitability and logic of eternity. The possible solution lies in the shadow of the future, if we listen to Robert Axelrod. More precisely, we need to continue our cooperation because of good relations in the past and despite

certain obstacles nowadays.

Keywords: international relations, foreign policy, Serbia, United States of America, analogies in foreign policy decision making, Cold War, World War I, shadow of the future, logic of inevitability, logic of eternity, narratives

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

ИЗБОРНИ ПРОЦЕСИ

УДК 324(497.11)“2012/2017”

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.7>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 4/2018.

год. 25. vol. 62

стр. 141-167

Слађана Младеновић*

Институт за политичке студије, Београд

ПОСМАТРАЊЕ ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА У СРБИЈИ 2012–2017. ГОДИНЕ: КЉУЧНИ АКТЕРИ, НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ**

Сажетак

Кључни налази посматрања изборних циклуса 2012–2017. године показују да нормативни оквир формално пружа добру основу за одржавање слободних избора, али да његова непотпуна примена и недостатак надзора током предизборне кампање генеришу пораст неравноправности учесника избора и доводе у питање остваривање услова за поштене изборе. Притом, стање је најлошије у тзв. бочним изборним аренама, из три разлога. Прво, финансирање предизборне кампање није транспарентно, а неравноправност учесника у погледу расположивих средстава се повећава, при чему учешће владајућих странака прелази 60–70%. Друго, у медијској сфери се издвајају два проблематична аспекта: 1) у погледу власништва постоји финансијска и кадровска повезаност приватизованих локалних медија са странкама; и 2) у електронским медијима са националном фреквенцијом и најтиражнијим дневним и недељним новинама постоје „избори на два спрата“ са потпуном доминацијом СНС и њеног председника, феноменом партијских камера, функционерском

* Електронска адреса аутора: sladjana.mladenovic@ips.ac.rs

** Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“, бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

кампањом, тј. кампањом ван кампање и недостатком критичке улоге медија. Треће, посматрачи редовно бележе на десетине случајева злоупотреба јавних ресурса у страначке сврхе. Суштинског надзора над изборним процесом нема, пошто законом предвиђени Надзорни одбор никад није формиран, док регулаторна тела попут Агенције за борбу против корупције и Регулаторног тела за електронске медије постају све пасивнија, радећи под утицајем владајућих странака и без могућности да спрече њихове злоупотребе у изборном процесу. Једини аспект изборног процеса који владајуће странке нису потпуно монополизовале је Републичка изборна комисија, али посматрачи препоручују њену професионализацију, чиме би се контрола над њеним радом из руку свих изборних листа и парламентарних странака *de facto* предала у руке само владајућим странкама.

Кључне речи: председнички избори у Србији, парламентарни избори у Србији, посматрање избора у Србији, финансирање предизборне кампање, медији у предизборној кампањи, професионализација Републичке изборне комисије

У овом раду су представљени кључни актери и анализирани налази и препоруке у вези са посматрањем предизборне кампање, изборног дана и утврђивања коначних резултата током четири изборна циклуса у Србији у периоду 2012–2017. године.¹ За упоређивање изборних циклуса у овом периоду постоје три суштинска разлога. Први разлог је правне природе, који обухвата два аспекта: 1) од 2012. године избори се одржавају уз постојање јединственог бирачког списка (ЈБС) и нових прописа у вези са финансирањем предизборне кампање;² и 2) након одлуке Уставног суда, донете 2010. године, више није дозвољена пракса расподеле мандата мимо редоследа кандидата на изборној листи нити бланко-оставке народних посланика и одборника.³ Други разлог је политичке природе и огледа се у две битне чињенице: 1) 2012. године су одржани општи избори, а први пут после 1997. године одржани су и редовни парламентарни избори; и 2) након избора 2012. године започет је процес стварања система са доминантном политичком странком,⁴ чији је

1) У циљу веће прегледности, у раду ће у вези са резултатима посматрања изборних циклуса 2012–2016. године углавном бити коришћени досадашњи академски радови аутора, док ће у вези са резултатима посматрања избора 2017. године бити коришћени оригинални извештаји посматрача или академски радови у којима су представљени њихови налази.

2) Закон о јединственом бирачком списку – ЗЈБС, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011; Закон о финансирању политичких активности – ЗФПА, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014.

3) Уставни суд Републике Србије, ГУз-52/2008, *Службени гласник РС*, бр. 34/2010.

4) О систему са доминантном странком, опширније видети: Giovanni Sartori, *Stranke i*

кандидат 2017. године убедљиво победио у првом кругу председничких избора, што се на изборима у Србији није догодило од 1992. године. Трећи разлог се односи на саме налазе посматрања, према којима се проблеми у изборном процесу уочени 2012. године понављају и погоршавају у свим каснијим изборним циклусима.

Рад се састоји из три дела. У првом делу су представљени кључни актери три нивоа посматрања изборних циклуса 2012–2017. године, који су о свом посматрању објављивали детаљне извештаје са препорукама. У другом делу су анализирани налази посматрања три кључна аспекта слободних и поштених избора, а то су: 1) оквир одржавања избора; 2) бочне изборне арене; и 3) изборни дан, гласање и објављивање резултата. Трећи део је посвећен разматрању главних препорука посматрача за унапређење изборног процеса.

1. АКТЕРИ И НИВОИ ПОСМАТРАЊА ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА 2012–2017. ГОДИНЕ

Изборне циклусе 2012–2017. године посматрали су актери на три нивоа, а то су: 1) међународни посматрачи; 2) домаћа регулаторна тела; и 3) домаће невладине организације (НВО).

На првом нивоу се налазе два кључна актера. Први је Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), која у оквиру Канцеларије за демократске институције и људска права (*Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR*) организује посматрање избора у Србији још од 1992. године, а редовно је присутна од децембра 2000. године.⁵ Други кључни актер је Савет Европе, чија Парламентарна скупштина (ПСЦЕ) организује мисије за посматрање избора. За изборе 2012–2016. године, ОЕБС и ПСЦЕ су организовале заједничке Међународне мисије за посматрање избора (*International Election Observation Mission*), док су изборе 2017. године посматрале одвојено.⁶

Други ниво чине два регулаторна тела, која су вршила надзор над појединим аспектима изборног процеса, пратила понашање

stranački sustavi: analitički okvir, Politička kultura, Zagreb, 2002, стр. 182–183.

- 5) Детаљније о улози ОЕБС у посматрању избора у Србији видети у: Слађана Младеновић, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, *Политичка ревија*, vol. 33, бр. 3/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 259–260.
- 6) Извештаји мисија ОЕБС и ПСЦЕ за изборе 2017. године: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, Warsaw, 8 June 2017, Internet, <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>, 23/10/2018; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, Prague, 29 May 2017, Internet, https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1497353349_observation-of-the-presidential-election-in-serbia-2-april-2017.pdf, 23/10/2018.

учесника, и о томе објављивала извештаје. Прво тело је Агенција за борбу против корупције (АБПК), која према одредбама Закона о финансирању политичких активности (ЗФПА)⁷ и Закона о Агенцији за борбу против корупције (ЗАБПК)⁸ током изборне кампање надзире активности функционера, спречава злоупотребу јавних ресурса и контролише финансирање политичких активности. У том циљу, АБПК је током кампања 2012–2017. године ангажовала и теренске посматраче. Друго тело је надлежно да надзире електронске медије и обезбеди поштовање начела извештавања без дискриминације. Ту надлежност је у кампањама 2012. и 2014. године вршила Републичка радиодифузна агенција (РРА). Усвајањем Закона о електронским медијима (ЗЕМ)⁹ основано је Регулаторно тело за електронске медије (РЕМ), које је заменило РРА. За разлику од РРА, која је током кампање 2012. и 2014. године објављивала опширне извештаје о надзору над радом емитера,¹⁰ РЕМ током кампање 2016. године није објављивало такве извештаје, већ се углавном бавило решавањем приговора на извештавање медија.¹¹ Током кампање 2017. године РЕМ практично није ни вршило своје надзорне функције.

Кључни актери трећег нивоа, који обухвата домаће НВО, могу да се сврстају у две групе. У првој се налазе две НВО, акредитоване при Републичкој изборној комисији (РИК), које су свеобухватно посматрале изборни процес: 1) Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД); и 2) Центар за истраживање, транспарентност и одговорност (ЦРТА), који је организовао посматрачку мисију под називом „Грађани на стражи“. Другу групу чине НВО које су организовале паралелно праћење бочних арена. Стални актери ове групе су: 1) Транспарентност Србија (ТС), која је пратила финансирање изборне кампање и активности јавних функционера; и 2) Биро за друштвена истраживања (БИРОДИ), који је анализирао предизборну кампању у медијима. У анализу извештавања медија у кампањи 2017. године укључили су се и Центар за медије и комуникацију (ЦЕМ) и Новосадска новинарска школа (ННШ).

7) ЗФПА, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014.

8) Закон о Агенцији за борбу против корупције – ЗАБПК, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011.

9) Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016.

10) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2014. године: Политичка рокада* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 265.

11) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2016. године: „Историјска“ или „Пирова“ победа* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 234.

2. ПОСМАТРАНИ АСПЕКТИ ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА 2012–2017. ГОДИНЕ

2.1. Оквири одржавања избора

У погледу оквира одржавања избора, посматрачи су се фокусирали на следеће аспекте: 1) форму и садржај нормативног оквира; 2) начин уређења посматрања избора; 3) (не)именовање Надзорног одбора; 4) функционисање изборне администрације; 5) функционисање јединственог бирачког списка; и 6) подношење кандидатура и проглашење изборних листа.

Анализирајући нормативни оквир у формалном смислу, посматрачи су констатовали многобројност прописа, од закона до упутстава изборних комисија, због чега су препоручивали усвајање јединственог закона који би објединио и систематизовао изборну правну материју. У материјалном смислу, посматрачи су истакли да нормативни оквир пружа добру основу за одржавање демократских избора, али да постоје значајни недостаци. Они су сумирани у извештајима мисија ОЕБС и ПССЕ из 2017. године, и подразумевају: 1) недовољно прецизна правила у вези са подношењем и проглашењем изборних листа; 2) неделотворне мере против злоупотребе јавних ресурса у кампањи; 3) недовољно прецизна правила у вези са финансирањем кампање; 4) недостатке у решавању изборних спорова; 5) непостојање санкција за одређене прекршаје изборних правила; 6) недостатак законских одредаба о посматрању избора; и 7) непостојање професионалне изборне администрације.¹²

Посматрачи у свим изборним циклусима понављају негативне оцене због тога што посматрање избора није уређено законом, већ упутствима изборних комисија на републичком и локалном нивоу, и понављају препоруке да се посматрање уреди законским одредбама.

Хронични проблем са оквиром свих посматраних изборних циклуса представља пракса да се избори одржавају без Надзорног одбора. Иако је према чл. 99. и 100. Закона о избору народних посланика (ЗИНП)¹³ Скупштина дужна да именује Надзорни одбор, надлежан да врши општи надзор над поступцима политич-

12) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 4; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6.

13) Закон о избору народних посланика – ЗИНП, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 36/2011.

ких странака, кандидата и средстава јавног обавештавања у току изборних активности, до тога није дошло, иако је у том правцу поднето неколико иницијатива.¹⁴ За изборе 2017. године, не само да није формиран Надзорни одбор, него је практично суспендован рад Скупштине до завршетка изборног процеса,¹⁵ што су међународни посматрачи негативно оценили.¹⁶

Изборну администрацију у Србији, према одредбама ЗИНП, чине РИК и бирачки одбори (БО). У вези са изборном администрацијом, ОЕБС још од 2001. године препоручује увођење средњег нивоа, између РИК и БО, као и професионализацију РИК у циљу смањења страначког утицаја на њен рад.¹⁷ У изборним циклусима 2012–2017. године, мисије ОЕБС су понављале ове препоруке, а препорукама су се придружиле и домаће НВО. Истовремено, и страни и домаћи посматрачи су се сложили у начелној оцени да је РИК вршила своје дужности транспарентно и у складу са законом, као и да су политички актери имали поверење у њен рад,¹⁸ што је поновљено и 2017. године.¹⁹

Функционисање јединственог бирачког списка се према налазима посматрача суочава са два хронична проблема, а то су његова неуређеност и ограничена могућност увида јавности. За изборе 2012. године посматрачи су указали на постојање сумњи у исправност ЈБС и могућност злоупотребе због великог броја бирача који је био готово изједначен са бројем становника према подацима са пописа становништва из 2011. године.²⁰ Иако се ЈБС од

14) Опширније видети у: Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 237.

15) Branka Trivić, Milan Nešić, Ognjen Zorić, „Predizborno zaključavanje parlamenta Srbije“, *Radio Slobodna Evropa*, 2. mart 2017, Internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/predsednica-skupstine-srbije-blokada-parlament/28342983.html>, 15/10/2018.

16) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 3.

17) Слађана Младеновић, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, нав. дело, стр. 263.

18) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 237.

19) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 2; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 4; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, Beograd, maj 2017, Internet, <http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf>, 12/10/2018, стр. 7; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, Beograd, maj 2017, Internet, <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/05/CeSID-Izveštaj-sa-predsedničkih-izbora-2017.pdf>, 17/10/2018, стр. 5, 14.

20) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, у зборнику: *Избори*

тада редовно ажурира, посматрачи су у свим изборним циклусима бележили многобројне случајеве његове неуређености и нетачности.²¹ Према налазима ЦеСИД, проблеми са квалитетом ЈБС су последица неажурности и неодговорности и државних служби и самих грађана, при чему су уочена три кључна проблема: 1) модел и начин комуникације између различитих државних органа који располажу подацима о грађанима није задовољавајући; 2) службе локалне самоуправе које ажурирају ЈБС нису довољно оспособљене за обављање посла; и 3) грађани веома ретко пријављују промену пребивалишта.²²

Други проблем у вези са ЈБС односи се на ограничену могућност увида јавности. У свим изборним циклусима, мисија ОЕБС је критиковала то што јавност нема увид у целину ЈБС, а 2017. године је закључила да то „утиче на пораст неповерења јавности и доводи у питање транспарентност процеса“.²³ Међутим, стављање ЈБС на увид јавности представља веома сложено правно питање, с обзиром да је, сходно одредбама Закона о заштити података о личности (чл. 8),²⁴ забрањено објављивање личних података о неком лицу у јавности без његове сагласности. Иако је мисија ОЕБС препоручила разматрање могућности објављивања једног дела података садржаних у изводима из ЈБС ради излагања на увид јавности,²⁵ није дала конкретне предлоге како би се то у пракси извело.

У вези са подношењем и проглашењем изборних листа, мисије ОЕБС и ПССЕ су негативно оцениле правило да један бирач може да подржи само једну листу, као и непостојање могућности кандидовања независних кандидата, истакавши да то није у складу са одредбама *Документа из Копенхагена* усвојеног 1990. године, и

у Србији 2012. године: (не)очекивана промена (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 147.

- 21) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 268; Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године.“, нав. дело, стр. 237; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 6; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 25–27.
- 22) Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 29–30.
- 23) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 2.
- 24) Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009, 107/2012.
- 25) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 17.

упутствима ODIHR и Венецијанске комисије о уређењу деловања политичких странака.²⁶ Исте оцене су поновљене и 2017. године, уз препоруку о укидању ограничења да бирачи могу да подрже само једног кандидата.²⁷

Процес прикупљања подршке бирача за изборне листе и кандидате је у посматраним изборним циклусима био праћен постојањем два кључна проблема. Први проблем представља постојање сумњи у фалсификовање потписа бирача, с обзиром да је појединим листама било веома тешко да прикупе потребних 10.000 потписа подршке. Сумње у фалсификовање потписа бирача достигле су врхунац 2016. године, када је било спорно 15.000 изјава подршке бирача за седам листа, уз проглашење једне листе која није имала потребан број изјава подршке, што је, према оценама посматрача, довело у питање законитост целог процеса.²⁸ У изборном процесу 2017. године посматрачи нису забележили постојање сумњи у фалсификовање потписа. Међутим, забележили су да су опозициони кандидати имали тешкоће при оверавању потписа код јавних бележника.²⁹

Други проблем су представљали покушаји злоупотребе статуса листе националних мањина. Према налазима посматрача, поједине странке су покушале да искористе нејасне критеријуме у нормативном оквиру да би стекле привилеговани положај који имају мањинске листе. Нејасни критеријуми проистичу из колизije Закона о политичким странкама (ЗПС)³⁰ и ЗИНП. Према ЗПС, статус странака националних мањина је утврђен при њиховој регистрацији. С друге стране, према ЗИНП (чл. 81), РИК утврђује која листа ће имати статус странке националне мањине, при чему није прецизирано на основу чега РИК то ради.³¹

26) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 239.

27) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 7.

28) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 239–240.

29) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 7; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 33.

30) Закон о политичким странкама – ЗПС, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 61/2015.

31) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 241–242.

2.2. Бочне изборне арене

Бочне изборне арене подразумевају: 1) финансирање предизборне кампање; 2) улогу медија током кампање; и 3) злоупотребу јавних ресурса у страначке сврхе.³²

У вези са финансирањем предизборне кампање, посматрачи су издвојили два кључна проблема: 1) недостатак транспарентности извора и начина трошења средстава; и 2) изразита неравноправност учесника у погледу расположивих средстава и трошкова, при чему су владајуће странке биле у значајној предности.

Према налазима посматрача, иако ЗФПА начелно пружа могућност за контролу финансирања кампање, недостаје транспарентност, која се огледа у две чињенице, а то су: 1) извештаји о приходима и трошковима кампање се подносе након окончања изборног процеса; и 2) не постоје прописани рокови за објављивање финансијских извештаја, као ни обавеза АБПК да објави своје закључке. Мисија ОЕБС је у ранијим изборним циклусима истицала да наведене чињенице ограничавају могућност бирача да гласају на основу свих потребних информација,³³ а 2017. године је констатовала да се, због наведених чињеница, „нарушава могућност ефикасног контролисања финансирања кампање“.³⁴

Изразиту неравноправност учесника у погледу расположивих средстава и трошкова посматрачи су почели да бележе од 2014. године, када су владајуће странке имале натполовично учешће (74% у приходима и 61% у трошковима) уз доминантан удео листе СНС (57% у приходима и 45% у трошковима).³⁵ У 2016. години, овај тренд је настављен, при чему су владајуће странке у приходима учествовале са 76% (СНС 61%, СПС 15%), а у расходима са 70% (СНС 48%, СПС 22%).³⁶ У кампањама 2014–2016. године, учешће главних опозиционих странака у приходима је углавном било испод 5%, док је забележено опадање учешћа у трошковима,

32) Детаљније о аспектима слободних и поштених избора видети у: Душан Вучићевић, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 26, бр. 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 11–12.

33) Исто, стр. 243.

34) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 3.

35) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, мај 2014. Internet, www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kampanjaizvestaj_2014.doc, 25/10/2018, стр. 43, 158–160.

36) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године*, децембар 2016, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-IK-2016-2712016.pdf>, 25/10/2018, стр. 3–6.

тако да су 2014. године поједине странке и коалиције учествовале са по 7–9%, док је учешће 2016. године опало на 5–6%.³⁷

Неравноправност учесника је донекле ублажена током кампање 2017. године због појаве опозиционог кандидата, Вука Јеремића, који је у приходима и трошковима учествовао са око 20%. Остали опозициони кандидати су били на нивоу 2–5%, док је кандидат владајуће коалиције и даље имао високо натполовично учешће (62% у приходима и 61% у трошковима).³⁸

Кад је реч о *улози медија у предизборној кампањи*, посматрачи изборних циклуса 2012–2017. године су истакли три кључна проблема, а то су: 1) власништво над медијима; 2) неравноправна заступљеност изборних листа и кандидата; и 3) недостатак критичке улоге медија.

У погледу власништва над медијима, међународни посматрачи још од 2012. године истичу два кључна проблема, а то су: 1) концентрација медија и нетранспарентност власништва; и 2) недостатак праћења државног финансирања медија, јер оно оставља простор за финансирање јавних гласила по нахођењу владајућих странака.³⁹ Проблем са концентрацијом медија се додатно погоршао приватизацијом локалних медија, започетом 2015. године, пошто су локални медији из власништва локалних самоуправа прешли у власништво лица повезаних са страначким структурама. Тај проблем се огледа у политички пристрасном извештавању локалних медија, а посматрачи су забележили многобројне случајеве финансијске и кадровске повезаности локалних електронских и штампаних медија са одређеним странкама или кандидатима, при чему је доминирала повезаност са СНС.⁴⁰

Током изборних циклуса 2012–2017. године, није било равноправне заступљености кандидата и листа у извештавању медија, а ту појаву је БИРОДИ 2014. године сликовито назвао „избори на два спрата“. На „вишем спрату“, са највише заступљености, налази се СНС,

37) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, нав. дело, стр. 158–160; Агенција за борбу против корупције, *Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године*, нав. дело, стр. 5–6.

38) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о трошковима изборне кампање за избор Председника Републике 2017. године*, Београд, новембар 2017, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf>, 25/10/2018, стр. 6–8.

39) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, нав. дело, стр. 146; Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 271.

40) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 245; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 15.

која се бори за освајање апсолутне већине гласова на изборима, док се на „нижем спрату“ налазе све остале странке које се боре за прелазак изборног цензуса.⁴¹ Налази посматрача показују да су избори на два спрата достигли врхунац 2017. године, са потпуном доминацијом кандидата владајуће коалиције, који се у медијима са националном фреквенцијом појављивао на четири начина: 1) као председнички кандидат; 2) као председник Владе; 3) кроз нову медијску појаву као што је „други о Вучићу“, која је подразумевала похвале које су упућивале друге личности; и 4) као позната личност (*celebrity*) у хибридном, тзв. *infotainment* емисијама, попут „Ћирилице“ на ТВ *Happy*.⁴² У централним информативним емисијама на ТВ *РТС 1*, *Б92*, *Прва*, *Пинк*, *Happy*, Александар Вучић је био присутан у преко 75% ударних вести, а у просеку је имао више од пет минута у свакој информативној емисији сваког дана, са преко 90% позитивног тоналитета. Притом, више је био присутан као председник Владе него као председнички кандидат. Једино одступање је забележено на кабловској ТВ *NI*, где његова заступљеност није прелазила 30%, мада је и то било значајно више од осталих кандидата. С друге стране, Вучић је био једини присутни кандидат у готово свим локалним медијима, док се опозициони кандидати углавном нису појављивали.⁴³

Како истичу посматрачи, неједнакост у извештавању електронских медија је последица системског проблема, који се огледа у чињеници да су телевизије правиле разлику између редовног информативног програма и тзв. предизборних блокова. У предизборним блоковима је постојала формална равноправност, док је у редовном информативном програму доминирао кандидат владајуће коалиције. Међутим, ЗЕМ не садржи одредбе о посебним програмским блоковима, већ захтева равноправну заступљеност кандидата, при чему се ова норма односи на целину програма, а не на појединачне емисије или делове унутар појединачних информативних емисија, тј. предизборне блокове.⁴⁴

41) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 246–247.

42) Centar za elektronske medije, *Elektronski mediji u kampanji: Prolazno vreme na polovini puta*, Beograd, mart 2017, Internet, <http://www.cem.rs/PRVA%20POLOVINA%20KAMPANJE.pdf>, 21/10/2018, стр. 12; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, *Српска политичка мисао*, vol. 58, бр. 4/2017, Институт за политичке студије, Београд, стр. 72–73.

43) Biro za društvena istraživanja, *Mediji, javnost i izbori 2017*, Beograd, 2017, Internet, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2017/08/Mediji-javnost-izbori-2017.pdf>, 17/10/2018, стр. 10–12; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 24–25; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 73–74.

44) Centar za elektronske medije, *Zašto su srpski elektronski mediji u permanentnoj kampanji*

Избори на два спрата су постојали и у штампаним медијима, при чему је Вучић био присутан на готово 60% насловних страна најтиражнијих дневних и недељних листова, од чега је преко 80% било у позитивном контексту. Врхунац је представљао последњи дан кампање када је неколико најтиражнијих дневних листова било „увиђено“ у предизборну рекламу Александра Вучића.⁴⁵

Избори на два спрата 2017. године су сумирани у оцени мисије ПССЕ да је „кампању одликовало до тада незабележено неједнако медијско покривање у корист кандидата владајуће коалиције“.⁴⁶

На недостатак критичке улоге медија у кампањи, посебно код електронских медија, посматрачи су указали још 2012. године.⁴⁷ Од тада је кључно обележје извештавања медија у изборним кампањама познато као „феномен партијских камера“, што подразумева да медији некритички преузимају видео материјале и саопштења странака и објављују их у својим информативним програмима. Према налазима домаћих посматрача, критичке улоге медија у кампањи 2017. године практично није ни било, уз осетни недостатак критичких текстова и прилога, као и новинарских анализа и сучељавања мишљења, због чега грађани нису могли да имају квалитетне тј. страначки непосредоване информације.⁴⁸

Опис стања које је настало комбинацијом избора на два спрата и недостатка критичке улоге медија сумиран је у извештају мисије ОЕБС и гласи: „У медијима су присутни аутоцензура и недостатак аналитичког и критичког извештавања, чиме је бирачима био ограничен приступ непристрасним новинарским информацијама уз постојање алармантног тренда постепеног свођења медија на средство које стоји на услузи политичким елитама“.⁴⁹

Према налазима посматрача, *злоупотреба јавних ресурса у предизборној кампањи* се током изборних циклуса 2012–2017. го-

(*ono što se od brojki ne vidi*), Beograd, april 2017, Internet, <http://www.cem.rs/aktivnosti.html>, 21/10/2018; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 72–73.

45) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 22–23, Transparentnost Srbija, *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, april 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/monitoring_kampanje_2017.pdf, 11/10/2018, стр. 32–33.

46) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 2, 5.

47) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, нав. дело, стр. 146.

48) Biro za društvena istraživanja, *Mediji, javnost i izbori 2017*, нав. дело, стр. 32, Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 35.

49) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 3, 10.

дине испољавала на два начина, а то су: 1) функционерска кампања тј. кампања ван кампање; и 2) коришћење јавних ресурса у страначке сврхе.

Функционерска кампања, како је назива ТС, тј. кампања ван кампање, како је назива ННШ, подразумева активности јавних функционера о којима медији извештавају у редовном информативном програму, ван предизборних блокова, чиме владајуће странке обезбеђују додатни публицитет за своје кандидате.⁵⁰ У свим посматраним изборним кампањама, јавни функционери⁵¹ су интензивирали своје активности у просеку 2,5 до 3 пута у односу на период када није било кампање.⁵² Посебна одлика кампање 2017. године састојала се у томе што је кандидат владајуће коалиције максимално користио предности функције председника Владе, са преко 30 промотивних активности, од чега се готово половина односила на обиласке и покретање инвестиционих пројеката, уз чак 10 састанака са европским и светским државницима, укључујући канцелара Немачке и председника Русије.⁵³

Налази посматрања изборних кампања 2012–2017. године показују да коришћење јавних ресурса у страначке сврхе подразумева многобројне случајеве противзаконитог понашања који се могу сврстати у четири категорије, а то су: 1) повезивање државних активности са страначким скуповима; 2) давање изјава у својству државног функционера на страначким скуповима; 3) коришћење капацитета јавних установа (запослени, возила, просторије, интернет-странице итд.) у страначке сврхе; и 4) организовање широког спектра хуманитарних и културно-спорских активности, дељења помоћи социјално угроженим лицима и лекарских прегледа, уз заједничко учешће страначких активиста и представника државних установа. Иако је АБПК упозоравала учеснике кампање на законску забрану коришћења јавних ресурса у страначке сврхе, домаће НВО, посебно ТС и ЦРТА, бележиле су по неколико десетина примера зло-

50) Transparentnost Srbija, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa 2012-2017 (opis problema i moguća rešenja)*, Beograd, 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf, 11/10/2018, стр. 5; Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 75.

51) Посматране су активности председника Републике и Скупштине, председника и чланова републичке и покрајинске Владе, чланова појединих градских и општинских управа, као и директора појединих јавних предузећа.

52) Transparentnost Srbija, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa 2012-2017 (opis problema i moguća rešenja)*, нав. дело, стр. 14–24.

53) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 34–35, Стефан Јањић, Дубравка Валић Недељковић, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, нав. дело, стр. 75–76.

употреба јавних ресурса у страначке сврхе, а мисије ОЕБС и ПССЕ су у својим извештајима наглашавале да је код странака владајуће коалиције готово немогуће разликовати страначку промоцију од активности државних органа.⁵⁴ И у кампањи 2017. године, и поред упозорења АБПК,⁵⁵ забележени су сви уобичајени примери злоупотребе јавних ресурса.⁵⁶ Специфичност ове кампање представљали су случајеви притиска на запослене у јавним установама и предузећима да гласају или прикупљају „сигурне гласове“ за кандидата владајућих странака, као и да присуствују њиховим предизборним скуповима,⁵⁷ али и случајеви да су симпатизери опозиционих кандидата били суочени са отказима или променом услова запослења.⁵⁸

Према налазима посматрача, стање у бочним аренама је последица пасивности и неспособности регулаторних тела – РЕМ и АБПК.

Избори на два спрата у медијима су последица недостатка надзора. Системски проблем се огледа у чињеници да Скупштина није именовала Надзорни одбор, тако да суштинског надзора над медијима није било, док се надзор над појединим аспектима делимично постигао радом регулаторних тела. У изборним циклусима 2012–2014. године, надзор над медијима је сведен на надзор над електронским медијима, који је вршила РРА и о томе објављивала извештаје. Међутим, посматрачи су истицали да је недостајао проактивни приступ РРА који би се састојао у самоиницијативном упозоравању медија и кориговању њихове праксе током кампање.⁵⁹ У кампањи 2016. године, када је надзор над електронским медијима преузело РЕМ, извештаји о надзору над медијима нису објављивани, а рад РЕМ је сведен на реаговање на основу пријава грађана на извештавање медија. Међутим, надзор није био делотворан ни у

54) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 274; Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 248.

55) Агенција за борбу против корупције, *Агенција за борбу против корупције прати председничку кампању*, 23. март 2017, Internet, <http://www.acas.rs/агенција-за-борбу-против-корупције-пр/>, 25/10/2018.

56) *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 10–18; Centar za istraživanje, *transparentnost i odgovornost – CRTA, Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 6, 39.

57) Centar za istraživanje, *transparentnost i odgovornost – CRTA, Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 38.

58) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 8.

59) Слађана Младеновић, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, нав. дело, стр. 265.

том аспекту, с обзиром на то да највећи број случајева по пријавама није решен до дана одржавања избора.⁶⁰

Налази посматрања кампање 2017. године су показали да је стање у погледу надзора погоршано, а сумирани су у оцени мисије ПССЕ да је „надзор над електронским медијима био неефикасан“.⁶¹ Иако РЕМ има законску надлежност да врши надзор над медијима у кампањи и има могућности да примени санкције против емитера који не поштују начело извештавања без дискриминације,⁶² РЕМ је на самом почетку кампање саопштило да неће вршити надзор, а одговорност пребацило на Надзорни одбор, истичући како према ЗЕМ нема надлежност у вези са надзором над понашањем медија током кампање.⁶³

Мисија ОЕБС је оценила да је РЕМ врло уско и формалистички протумачило постојећи правни оквир.⁶⁴ С друге стране, домаће НВО су оштро критиковале поступак РЕМ. Мисија ЦРТА је изнела став да је РЕМ направило корак уназад најавом да неће чак ни прикупљати статистичке податке о заступљености кандидата, и закључила да је понашање Савета РЕМ указало на то да ова „институција није желела да искористи све капацитете који су јој стајали на располагању да би вршила своју законом предвиђену дужност“.⁶⁵ Према мишљењу ЦеСИД, био је потребан проактивнији и снажнији приступ РЕМ, јасније одређивање према понашању медија, као и редовно и правовремено извештавање о свим уоченим проблемима.⁶⁶ Сliku о неделотворности РЕМ током кампање употпунио је податак да је од 58 примљених пријава грађана решено само 9, при чему ни у једном од случајева није покренут поступак у циљу изрицања мера против електронских медија.⁶⁷

60) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 234.

61) Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6.

62) О надлежности и могућностима РЕМ током предизборне кампање, видети: Синиша Аглагић, Јелена Сучурија Милојевић, „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: случај Регулаторног тела за електронске медије“, *Српска политичка мисао*, vol. 61, бр. 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 133–134.

63) Регулаторно тело за електронске медије, *Питања и одговори*, Internet, <http://rem.rs/sr/predsednicki-izbori-2017/pitanja-i-odgovori>, 28/10/2018.

64) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 11–12.

65) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 16, 57.

66) Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 8.

67) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predizborna tišina u REM-u*:

Према оцени домаћих посматрача, неактивност РЕМ током предизборне кампање је последица два хронична проблема. Први се огледа у организацији РЕМ, и подразумева следеће: 1) постоји велики страначки утицај на РЕМ, с обзиром да политичка тела предлажу 4 од 9 чланова Савета РЕМ; 2) Савет РЕМ није функционисао у пуном саставу од јануара 2016. године; 3) још увек се користи статут некадашње РРА; и 4) нарушена је финансијска независност РЕМ, с обзиром да Скупштина две године заредом није усвојила финансијски план.⁶⁸ Други проблем представља сама пракса РЕМ, која се огледа у чињеници да РЕМ често преуско тумачи одредбе ЗЕМ, да су образложења одлука нејасна, а објављени записници са седница непотпуни, док годишњи извештаји о раду углавном приказују само правни оквир и дају штуре информације.⁶⁹

Када је у питању АБПК, оцена њеног рада је сумирана у извештају мисије ОЕБС, и гласи да је „уопштено посматрајући, испуњавала своје обавезе надзирања али је исказивала суздржаност у искоришћавању свих својих истражних овлашћења“.⁷⁰

Од самог почетка кампање, АБПК је, путем мреже својих посматрача и на основу пријава грађана, уочила случајеве злоупотреба у кампањи, и саопштењем упозорила носиоце јавних функција да ће реаговати у случају злоупотреба.⁷¹ Међутим, према налазима посматрача, адекватна реакција АБПК на неколико десетина забележених случајева и пријава злоупотреба је изостала, с обзиром да није покренут ниједан поступак.⁷²

Домаћи посматрачи су оценили да се АБПК суочава са недостатком капацитета, политичке воље и подршке других институција да делотворно надзире изборни процес. Према оцени ТС, коју је пренела мисија ОЕБС, „способност АБПК да делује без утицаја политике је била ограничена због немоћи њених водећих људи“.⁷³ У периоду пре и током самог изборног процеса, положај

uloga Regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu, Beograd, januar, 2018, Internet, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf, 12/10/2018, стр. 11–12.

68) Исто, стр. 7.

69) Исто, стр. 14.

70) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 9.

71) Агенција за борбу против корупције, *Агенција за борбу против корупције прати председничку кампању*, нав. дело.

72) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, Beograd, januar 2018, Internet, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_01-kula-od-karata-NOVO-NOVO.pdf, 12/10/2018, стр. 11–13.

73) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election*

АБПК је био значајно ослабљен. Нови закон о АБПК, који је требало да ојача њену улогу у превенцији корупције, није усвојен пре почетка изборне кампање, иако је његово усвајање до краја 2016. године било предвиђено Акционом планом Скупштине за преговарачко поглавље 23, што је била и препорука Европске Комисије. Од децембра 2016. до септембра 2017. године АБПК није имала директора. Током изборне кампање Одбор АБПК је функционисао у крњем саставу (имао је 6 од 9 чланова), да би непосредно након одржавања избора спао само на 2 члана. Имајући у виду да је рад Скупштине био суспендован током кампање, није могао да се врши избор чланова Одбора. Томе треба додати и чињеницу да се годишњи извештаји о раду АБПК нису разматрали у пленуму Скупштине од 2016. године.⁷⁴

2.3. Изборни дан, гласање и објављивање резултата

У погледу изборног дана и организације гласања на бирачким местима, посматрачи су давали оцену да су изборне процедуре начелно поштоване, као и да је изборни дан протекао мирно. С друге стране, сви посматрачи су указивали на неправилности које се, због недовољне обуке чланова БО, догађају на појединим бирачким местима. Те неправилности се годинама понављају, али суштински не доводе у питање легитимитет избора. Уобичајене неправилности на бирачким местима подразумевају: 1) касно отварање бирачких места због гужве у БО, споре процедуре или недостатка гласачког материјала; 2) грешке у бирачким списковима; 3) питање бирачких паравана и тајности гласања; 4) отворене сугестије у погледу гласања – тзв. групно гласање; 5) недовољно познавање процедуре на бирачком месту; 6) претрпана бирачка места; 7) гласачке кутије без серијских бројева; 8) излагање чланова БО и коришћење мобилних телефона приликом бројања гласова; 9) неправилно запечаћене гласачке кутије; 10) контролни листић није убачен у гласачку кутију; 11) проблеми у расподели дужности чланова БО на бирачком месту; и 12) гласање без претходног утврђивања идентитета бирача.⁷⁵

Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017, нав. дело, стр. 9.

74) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, нав. дело, стр. 7–9.

75) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 242–243; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in*

Поред уобичајених неправилности на бирачким местима, посматрачи су 2016. и 2017. године известили о присуству активиста владајућих странака у близини бирачких места, који су бирачима отворено сугерисали за кога би требало да гласају или су, у координацији са члановима БО, проверавали да ли су гласали њихови „сигурни гласачи“.⁷⁶

Када је реч о објављивању резултата, фокус посматрача је био на два аспекта. Први се односи на решавање приговора при БО и РИК и решавање изборних спорова. Мисија ОЕБС је сумирала главне проблеме у овом аспекту изборног процеса, и они подразумевају следеће: 1) не постоји могућност подношења приговора пред БО; 2) рокови за подношење и разматрање приговора пред РИК су кратки; и 3) разматрање изборних спорова пред РИК и Управним судом одвија се без присуства страна на које се спорови односе.⁷⁷

Други аспект представља утврђивање коначних резултата у РИК. Током изборних циклуса 2012–2016. године, опозиционе листе и кандидати су оспоравали законитост изборног процеса, као и изборне резултате, уз оптужбе да су владајуће странке организовале изборну крађу.⁷⁸ На изборима 2017. године, утврђивање изборних резултата је протекло уз оптужбе за изборну крађу и захтеве за понављање гласања, при чему је опозиција користила седнице РИК да изнесе ставове у вези са неправилностима током изборног процеса, непостојањем Надзорног одбора, неактивношћу АБПК и РЕМ током кампање, као и незаконитим организовањем избора на Косову и Метохији. Након понављања гласања на неколико бирачких места, које није могло да промени исход избора, коначни резултати су проглашени уз велико противљење опозиције, са 19 гласова за и 9 против.⁷⁹

the Republic of Serbia on 2 April 2017, нав. дело, стр. 3, 15; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 16; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 7.

76) Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 243; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 8; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 7; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 43.

77) OSCE/ODIHR, 2017, стр. 3, 14).

78) Слађана Младеновић, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, нав. дело, стр. 148–149; Слађана Младеновић, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, нав. дело, стр. 251–252.

79) Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 47; Centar za

3. ПРЕПОРУКЕ ПОСМАТРАЧА ИЗБОРНИХ ЦИКЛУСА 2012–2017. ГОДИНЕ

Током изборних циклуса 2012–2017. године кључне препоруке су долазиле од мисија ОЕБС и ПССЕ, док су домаће НВО углавном те препоруке понављале или им давале конкретнији садржај, разрађујући препоручена решења. Препоруке посматрача се по свом садржају могу сврстати у две групе, а то су: 1) препоруке у вези са оквиром одржавања избора и изборним даном и гласањем; и 2) препоруке у вези са понашањем актера и надзором у бочним аренама.

Препоруке у вези са оквиром одржавања избора и изборним даном и гласањем углавном су усмерене ка систематизацији, прецизнијем уређењу и допуни постојећих решења, и обухватају: 1) усвајање јединственог изборног закона који би објединио и систематизовао изборну правну материју; 2) уређивање посматрања избора законом, а не одлукама изборних комисија; 3) јасније уређивање статуса листа националних мањина; 4) укидање ограничења да један бирач може да подржи само једну листу; 5) стављање ЈБС на потпуни увид јавности; 6) обезбеђивање могућности оспоравања свих упутстава и правила РИК кроз механизме правног лека; 7) продужење законских рокова за подношење приговора који се односе на изборе и доношење одлука о њима; 8) унапређење обуке чланова БО, како би се избегле неправилности на бирачким местима које се редовно дешавају; и 9) омогућавање објављивања записника с подацима о резултатима избора по појединачним изборним местима, укључујући и оне записнике који су касније исправљани.⁸⁰

Препоруке посматрача у вези са понашањем актера и надзором у бочним аренама односе се на: 1) промену начина финансирања предизборне кампање; 2) јаснију поделу између јавних и страначких активности; и 3) јачање надзора од стране АБПК и РЕМ у циљу заштите равноправности учесника избора.

Кључне препоруке посматрача у вези са променом начина финансирања предизборне кампање сумиране су у извештаји-

slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 28.

80) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 16–18; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 6; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Gradani na straži“*, нав. дело, стр. 50–55.

ма мисија ОЕБС и ПССЕ из 2017. године, и обухватају следеће: 1) одређивање ограничења за највиши могући потрошени износ у кампањи; 2) снижавање износа за појединачне донације; 3) скраћивање рокова за подношење и објављивање финансијских извештаја; и 4) увођење пропорционалних и дестимулишућих санкција за кршење прописа о финансирању.⁸¹ Овим препорукама би требало додати и начелну препоруку АБПК из 2014. године о смањењу буџетског учешћа у финансирању политичких странака кроз увођење система везаних фондова, који се заснива на принципу да се средства из јавних извора додељују странкама под условом да оне прикупе исти износ донација из приватних извора.⁸²

Када је реч о злоупотреби јавних ресурса у страначке сврхе, препорука ОЕБС, изнета више пута и поновљена 2017. године, гласи да је „потребно строго поделити државне и страначке активности и придржавати се те поделе“.⁸³ Домаће НВО су дале конкретне предлоге тог разграничења, који углавном подразумевају увођење нових забрана и додатног прецизирања законских одређби.⁸⁴

У вези са јачањем надзора од стране АБПК и РЕМ, посматрачи, поред решавања хроничних организационих проблема, предлажу и низ конкретних мера.

Када је у питању АБПК, посматрачи препоручују: 1) скраћивање рокова за подношење и објављивање финансијских извештаја; 2) поштравање санкција за кршење прописа и давање могућности да их АБПК изриче током предизборне кампање; 3) објављивање свих пријава које се током кампање поднесу у вези са злоупотребима јавних ресурса, заједно са одговорима на пријаве и одлукама АБПК; 4) увођење кратких рокова за одлучивање по пријавама у кампањи; и 5) увођење обавезе да АБПК током кампање објављује правна мишљења која се односе на случајеве могућих злоупотреба.⁸⁵

81) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 9; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, нав. дело, стр. 2.

82) Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, нав. дело, стр. 34–35.

83) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 16.

84) Transparentnost Srbija, *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 16; Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 56; Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44.

85) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election*

У медијској сфери, посматрачи препоручују да се надзорне активности РЕМ прошире на све аспекте извештавања о изборима, као и да РЕМ делује самоиницијативно на основу систематског праћења извештавања медија, укључујући и обезбеђивање делотворних санкција које би могле правовремено да се примене током кампање. Посебно се препоручује: 1) да се изменама ЗЕМ јасно дефинишу обавезе које РЕМ има током кампање, што се посебно односи на праћење кампање на основу унапред утврђене методологије и периодично објављивање извештаја о резултатима праћења; 2) да РЕМ усвоји правила о начину извештавања медија током кампање, посебно о извештавању о активностима јавних функционера; 3) да се одреди краatak рок за поступање по пријавама у току кампање, као и да се утврди обавеза објављивања образложених одлука; и 4) да се уведу новчане казне за емитере који се понашају супротно прописима.⁸⁶

Кључна препорука, која захтева суштинске промене у систему, истакнута током свих изборних циклуса и поновљена 2017. године, односи се на професионализацију изборне администрације, пре свега РИК.⁸⁷ Професионализацију РИК још од 2001. године препоручује ОЕБС,⁸⁸ а у свим каснијим изборним циклусима тим препорукама су се придруживале и домаће НВО, пре свих ЦеСИД. Као главни разлог за професионализацију РИК посматрачи истичу њен страначки карактер.

Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017, нав. дело, стр. 16; *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 16; *Centar za slobodne izbore i demokratiju, Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, нав. дело, стр. 15–16.

- 86) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 16; *Transparentnost Srbija, Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, нав. дело, стр. 16; *Centar za slobodne izbore i demokratiju, Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, нав. дело, стр. 22–23.
- 87) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, нав. дело, стр. 17; *Centar za slobodne izbore i demokratiju, Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, нав. дело, стр. 44; *Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, нав. дело, стр. 54.
- 88) Слађана Младеновић, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, нав. дело, стр. 263.

На првим вишестраначким изборима у Србији, одржаним 1990. године, чланови изборних комисија су биле судије, које је изабрала владајућа странка. На захтев тадашње опозиције, на свим наредним изборима у састав изборних комисија улазили су и представници странака. Испуњење таквог захтева, правданог потребом да опозиција добије могућност да контролише монополизовану државну администрацију, представљало је увод у страначку контролу над РИК.⁸⁹ Одредбама ЗИНП, који су у октобру 2000. године усвојиле заједно странке власти и опозиције, РИК у потпуности добија страначки карактер.⁹⁰ Иако је на изборима у децембру 2000. године дошло до промене власти у Србији, страначки карактер РИК није промењен. Мада је ОЕБС препоручивала професионализацију РИК, нова власт то није учинила. Задржан је страначки кључ као решење које би омогућило независно и непристрасно спровођење избора. Суштина тог решења је да странке контролишу изборни процес, али да се контролишу и међусобно, чиме се спречава монополизација изборних тела.⁹¹

Након промене устава 2006. године и два циклуса парламентарних избора 2007–2008. године, у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу, формирана је радна група за израду неколико нацрта закона у вези са изборима. У тој радној групи је учествовао и ЦеСИД.⁹² Међу нацртима које је Радна група припремила 2009. године, био је и Нацрт Закона о Државној изборној комисији (ДИК).⁹³ Нацрт је предвидео потпуно професионализовану и *de jure* самосталну ДИК, док би њене чланове у коначном поступку бирала Скупштина на предлог Владе.⁹⁴ Суштинска последица оваквог решења, имајући у виду резултате налаза посматрања избора, јесте да би се контрола над РИК преместила из руку свих парламентарних странака у руке само владајућих странака. У складу са важећим ЗИНП, ниједна политичка странка, страначка коалиција или друга политичка организација не може да има више од половине чланова у сталном саставу РИК и БО (чл. 29), а томе

89) Дејан Бурсаћ, „Републичка изборна комисија на изборима 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 102.

90) Душан Вучићевић, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитаризам у Србији“, нав. дело, стр. 20.

91) Дејан Бурсаћ, „Републичка изборна комисија на изборима 2012.“, нав. дело, стр. 103.

92) Виолета Сретеновић, „Рад ЦеСИД-а током општих избора 2012. године“, у зборнику: *ОКО избора 18: председнички и парламентарни избори мај 2012* (приредио: Ђорђе Вуковић), НДИ, ЦеСИД, Београд, 2012, стр. 48.

93) *Нацрт Закона о Државној изборној комисији*, 2009, Internet, www.soinfo.org/attachment/download/172/Nacrt+Zakona+o+Drzavnoj+izbornoj+komisiji.doc, 17/10/2018.

94) Исто.

треба додати и право подносилаца изборних листа да именују по једног члана у проширени састав (чл. 33). С друге стране, према решењу из Нацрта, чланове ДИК би бирале владајуће странке, а управо против таквог стања су се опозиционе странке бориле још почетком 1990-их година. Иако су током изборних циклуса 2012–2017. године, и ОЕБС и домаће НВО препоручивале професионализацију РИК, суштински по моделу Нацрта из 2009. године, у њиховим извештајима је стајала оцена да је РИК радила транспарентно и у складу са прописима, као и то да су политички актери имали начелно поверење у њен рад. С друге стране, такву оцену нису добијала тела попут АБПК, РРА и РЕМ, у којима формално не постоји страначки утицај као у РИК. Налази посматрача указују да ова тела нису била у стању да спрече злоупотребе у изборном процесу, чији су главни виновници владајуће странке, које, према постојећим законским решењима, бирају руководеће органе ових тела. С друге стране, налази посматрача показују да је РИК, иако на њен рад више странака врши утицај, једино тело које успешно делује, упркос постојању одређених проблема. Усвајање препорука о професионализацији РИК, у условима који су описани у налазима посматрача избора, носи ризик да једино тело, у коме опозиција има могућности да контролише власт и коригује њено деловање, буде монополизовано од стране владајућих странака, чиме би се Србија вратила на стање са самог почетка вишестраначког система.

ЛИТЕРАТУРА

- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о финансирању политичких активности у изборним кампањама у првој половини 2014. године*, Београд, мај 2014, Internet, www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/kampanjaizvestaj_2014.doc, 25/10/2018.
- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о контроли трошкова изборне кампање 2016. године*, Београд, децембар 2016, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-IK-2016-2712016.pdf>, 25/10/2018.
- Агенција за борбу против корупције, *Агенција за борбу против корупције прати председничку кампању*, Београд, 23. март 2017, Internet, <http://www.acas.rs/агенција-за-борбу-против-корупције-пр/>, 25/10/2018.
- Агенција за борбу против корупције, *Извештај о трошковима изборне кампање за избор Председника Републике 2017. године*, Београд, новембар 2017, Internet, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Izvestaj-kampanja-2017.pdf>, 25/10/2018.
- Атлагић Сениша, Сучурлија Милојевић Јелена, „Институционални услови конкуренције политичких идеја у Србији: случај Регулаторног

- тела за електронске медије“, *Српска политичка мисао*, vol. 61, бр. 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 123–140.
- Бурсаћ Дејан, „Републичка изборна комисија на изборима 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 99–116.
- Вучићевић Душан, „Демократизација кроз изборе – изборни ауторитетизам у Србији“, *Политичка ревија*, vol. 26, бр. 4/2010, Институт за политичке студије, Београд, стр. 1–28.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције – ЗАБПК, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011.
- Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009, 107/2012.
- Закон о електронским медијима – ЗЕМ, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016.
- Закон о избору народних посланика – ЗИНП, *Службени гласник РС*, бр. 35/2000, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005, 36/2011.
- Закон о јединственом бирачком списку – ЗЈБС, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011.
- Закон о политичким странкама – ЗПС, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 61/2015.
- Закон о финансирању политичких активности – ЗФПА, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014.
- Јањић Стефан, Валић Недељковић Дубравка, „Председнички изборни циклус у медијском тумачењу, Србија 2017“, *Српска политичка мисао*, vol. 58, бр. 4/2017, Институт за политичке студије, Београд, стр. 67–84.
- Младеновић Слађана, „Улога ОЕБС/ОДИХР у посматрању избора: случај Србије“, *Политичка ревија*, vol. 33, бр. 3/2012, Институт за политичке студије, Београд, стр. 251–275.
- Младеновић Слађана, „Посматрање избора у Србији 2012. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2012. године: (не)очекивана промена* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 139–153.
- Младеновић Слађана, „Главни налази посматрања избора 2014. године у Србији и њихово поређење са налазима из 2012.“, у зборнику: *Избори у Србији 2014. године: Политичка рокада* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2014, стр. 263–279.
- Младеновић Слађана, „Актери, аспекти и резултати посматрања избора у Србији 2016. године“, у зборнику: *Избори у Србији 2016. године: „Историјска“ или „Пирова“ победа* (приредили: Милан Јовановић, Душан Вучићевић), Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 231–256.

- Нацрт Закона о Државној изборној комисији, 2009, Internet, www.soinfo.org/attachment/download/172/Nacrt+Zakona+o+Drzavnoj+izbornoj+komisiji.doc, 17/10/2018.
- Регулаторно тело за електронске медије, *Питања и одговори*, Internet, <http://rem.rs/sr/predsednicki-izbori-2017/pitanja-i-odgovori>, 28/10/2018.
- Сретенковић Виолета, „Рад ЦеСИД-а током општих избора 2012. године“, у зборнику: *ОКО избора 18: председнички и парламентарни избори мај 2012* (приредио: Ђорђе Вуковић), НДИ, ЦеСИД, Београд, 2012, стр. 47–61.
- Уставни суд Републике Србије, ИУз-52/2008, *Службени гласник РС*, бр. 34/2010.
- Biro за друштвена истраживања, *Mediji, javnost i izbori 2017*, Београд, 2017, Internet, <http://www.birodi.rs/wp-content/uploads/2017/08/Mediji-javnost-izbori-2017.pdf>, 17/10/2018.
- Centar za elektronske medije, *Elektronski mediji u kampanji: Prolazno vreme na polovini puta*, Београд, март 2017, Internet, <http://www.cem.rs/PRVA%20POLOVINA%20KAMPANJE.pdf>, 21/10/2018.
- Centar za elektronske medije, *Zašto su srpski elektronski mediji u permanentnoj kampanji* (ono što se od brojki ne vidi), Београд, април 2017, Internet, <http://www.cem.rs/aktivnosti.html>, 21/10/2018.
- Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predsednički izbori 2017: Izveštaj CRTA posmatračke misije „Građani na straži“*, Београд, мај 2017, Internet, <http://www.gradjaninastrazi.rs/wp-content/uploads/2017/05/CRTA-GNS-Izvestaj-2017-Final.pdf>, 12/10/2018.
- Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Predizborna tišina u REM-u: uloga Regulatornog tela za elektronske medije u izbornom procesu*, Београд, јануар 2018, Internet, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_04-predizborna-tisina-NOVO.pdf, 12/10/2018.
- Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Kula od karata – nezavisnost i integritet Agencije za borbu protiv korupcije kao preduslov za sprečavanje zloupotreba javnih resursa u izbornom procesu*, Београд, јануар 2018, Internet, http://crt.rs/wp-content/uploads/2018/03/Finalno_01-kula-od-karata-NOVO-NOVO.pdf, 12/10/2018.
- Centar za slobodne izbore i demokratiju, *Republika Srbija, Predsednički izbori 2017: Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)*, Београд, мај 2017, Internet, <http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2017/05/CeSID-Izveštaj-sa-predsednickih-izbora-2017.pdf>, 17/10/2018.
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report on Presidential Elections in the Republic of Serbia on 2 April 2017*, 8 Warsaw, June 2017, Internet, <http://www.osce.org/odihr/elections/serbia/322166?download=true>, 23/10/2018.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Observation of the presidential election in Serbia (2 April 2017)*, Prague, 29 May 2017,

Internet, https://www.ecoi.net/file_upload/1226_1497353349_observation-of-the-presidential-election-in-serbia-2-april-2017.pdf, 23/10/2018.

Sartori Giovanni, *Stranke i stranački sustavi: analitički okvir*, Politička kultura, Zagreb, 2002.

Transparentnost Srbija, *Funkcionerska izborna kampanja 2017, njeno medijsko praćenje i nepostupanje državnih organa*, Beograd, april 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/monitoring_kampanje_2017.pdf, 11/10/2018.

Transparentnost Srbija, *Funkcionerska kampanja kao vid zloupotrebe javnih resursa 2012-2017 (opis problema i moguća rešenja)*, Beograd, 2017, Internet, http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/funkcionerska-kampanja-policy-paper-final.pdf, 11/10/2018.

Trivić Branka, Nešić Milan, Zorić Ognjen, „Predizborno zaključavanje parlamenta Srbije“, *Radio Slobodna Evropa*, 2. mart 2017, Internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/predsednica-skupstine-srbije-blokada-parlament/28342983.html>, 15/10/2018.

Sladjana Mladenovic

OBSERVATION OF 2012–2017 ELECTION CYCLES IN SERBIA: KEY ACTORS, FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

Resume

The findings of the 2012–2017 election cycles observations show that the normative framework formally provides a solid basis for holding free elections, but that its incomplete implementation and the lack of oversight during the pre-election campaign generate an increase in the inequality of the election participants and call into question the achievement of conditions for fair elections. In fact, the conditions are the worst in the so-called side electoral arenas: 1) the financing of the pre-election campaign is not transparent, and the inequality of the participants regarding the available funds increases, with the participation of the ruling parties exceeding 70%; 2) in the media sphere, in terms of ownership there is a financial and personal connection between the privatised local media and the parties, while in the electronic media with the national frequency and the most influential daily and weekly newspapers there are “two-floor elections” with complete domination of the Serbian progressive party and its president, party camera phenomenon, functionary campaign and the lack of critical

role; and 3) observers regularly record dozens of cases of misuse of public resources for party purposes. There is no genuine oversight over the election process, since the Supervisory Board envisaged by the law has never been formed, while the regulatory bodies such as the Anti-Corruption Agency and the Regulatory Authority for Electronic Media are becoming more passive, working under the influence of the ruling parties and without the ability to prevent their abuses in the electoral process. The only aspect of the electoral process that is not under the full monopoly of the ruling parties is the Republic Electoral Commission, but observers recommend its professionalisation, which would *de facto* transfer the control over its work from the hands of all parliamentary parties and electoral lists into the hands of the ruling parties.

Keywords: presidential elections in Serbia, parliamentary elections in Serbia, election observation in Serbia, financing the electoral campaign, media in electoral campaign, professionalisation of the Republic Electoral Commission

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Зоран Ћирјаковић*

Факултет за медије и комуникације, Универзитет Сингидунум

БЕЛИ ШУМ НА ДРУШТВЕНИМ МРЕЖАМА: УЛОГА ДРУШТВЕНОГ КАПИТАЛА У ИЗБОРНИМ КАМПАЊАМА

Сажетак

Аутор анализира неке од разлога зашто друштвени медији нису значајније утицали на резултате избора за председника Србије одржане априла 2017. године и зашто је њихов утицај у великој мери био негативан. Наведени су унутрашњи и спољнополитички чиниоци који су допринели да исход избора буде предвидив и фрустрирали антирежимски активизам. Стављајући нагласак на деловање присталица кандидата опозиције на *Твитеру*, аутор представља њихов дискурс и истиче разлоге зашто је водио деструктивној поларизацији и, у суштини, олакшавао посао кандидату владајуће коалиције. Чак и када је реч о најумреженијем сегменту урбане популације, обиље увреда и ружних речи, упућених не толико кандидату владајуће коалиције колико његовим присталицама и другим кандидатима опозиције, представља главно обележје политичког ангажмана који је више био усмерен на прикупљање социјалног капитала и аутооријенталистичко истицање дистинкције него на борбу за промену. Истакнут је сет фактора који доприносе да све важнији друштвеномедијски социјални капитал буде препрека демократизацији, сврсисходном политичком деловању и развоју политичке културе. Аутор у специфичној природи и динамици политичке сцене обликоване током претходних деценија и антидруштвеном наличју друштвених медија налази разлоге за песимизам када је реч о могућности да они добију конструктивнију улогу у изборним кампањама у Србији.

Кључне речи: изборна кампања, друштвене мреже, социјални капитал, аутооријентализам, интернет песимизам, Србија

* Електронска адреса аутора: cirjakovic.zoran@gmail.com

Изборне кампање током друге деценије двадесетог века, како у развијеним западним демократијама тако и земљама Трећег света, истакле су негативне, па и антидемократске последице све важније улоге коју у изборним кампањама играју нови, друштвени медији. Истовремено, забележен је стални пад утицаја традиционалних електронских и штампаних медија и поверења у њих, чак и у земљама где су важили за релативно слободне. Све већи број грађана их не доживљава као „сложену колекцију независних агенција које надгледају систем већ компоненту тог система којом управља елита“.¹ Иако се и даље воде расправе колико је утицај друштвених медија био значајан, као и да ли је на неким изборима био одлучујући, у центру пажње су се нашли „лажни медији“, који обично својим именом и дизајном имитирају угледне медије, и њихов заводљиви производ – „лажне вести“. Ове дезинформације се лако шире и допиру до великог броја гласача захваљујући све истакнутијој улози друштвених мрежа у животима људи широм света. Важну улогу дезинформација треба посматрати у контексту два важна тренда која су пратила метеорски успон друштвених медија – тенденцију ка све лакшем затварању корисника у собе одјека, у које пропуштају само оне садржаје који ефикасно потврђују ваљаност њихових ставова (и заблуда), и „култа аматера“, привилеговања мудрости увида које самоемитују анонимни, али наводно племенити обични људи,² којима су друштвене мреже обезбедиле јефтине алатке за масовну дистрибуцију својих идеја.³ Оно што посебно забрињава је да се као „аматери“ све чешће појављују професионалци, актери који свесно и стратешки, како би остварили свој материјални и/или политички интерес, производе и шире лажиране вести које садрже питке неистине које се уклапају у очекивања и жеље конзумента склоних да се изолирају у идеолошке собе одјека.

Иако је и овде било присутно, ширење заводљивих лажних вести помоћу друштвених медија није имало значајнију улогу током кампање пред председничке изборе у Србији одржане 2. априла 2017. године. Али, ови избори истичу друге разлоге за интернет песимизам, такође везане за инсуларне собе одјека, потребу да се одбаци оптимистичко схватање „дигиталних јеванђелиста“ да интернет представља одговор на бројне проблеме, панацеу, и да је по

1) Andrew Harrison, "Can you trust the mainstream media?", *The Observer*, 06.08.2014.

2) Касније, са растом партиципативног „веба 2.0“, често се користи и појам „колективна интелигенција“, који представља нову инкарнацију култа аматера. Видети: Christian Fuchs, *Social media: a critical introduction*, SAGE, London, 2014, стр. 33.

3) Andrew Keen, *Cult of the Amateur: How Today's Internet Is Killing Our Culture*, Doubleday, New York, 2007, стр. 217.

себи савезник добра и ослобађајући.⁴ У овом раду указујем зашто релативно кратка, тридесетодневна кампања упућује на скептичан став према могућим диметима и позитивној улози друштвених медија у изборним процесима у Србији, и то не само када је реч о отпору персоналном хибридном режиму који успешно „комбинује демократске и ауторитарне елементе“.⁵ Пажњу сам посветио чињеницама који су везани за специфичан друштвени, културални и (гео)политички контекст у Србији. Такав фокус може помоћи калибрисању очекивања и у промењеним околностима, али и допринети бољем разумевању неких од фундаменталних, мада често игнорисаних, структуралних слабости друштвених медија. На првом месту, што може деловати парадоксално,⁶ јесте њихова инхерентна антидруштвеност и нарцисоидна потка, чињеница да многим умереним корисницима, па и онима који су снажно политизовани и активни, омогућавају лаку и ласкаву акумулацију социјалног капитала унутар „армираних“ идеолошких мехура, соба одјека у којима се не толерише уплив дисидентских схватања, колико год да су добро аргументована или рационална.

Антидемократски ефекти друштвених медија, који су изгубили статус новотарија и ушли у зрелу фазу развоја, везани су у великој мери за чињеницу да у условима (пре)великог избора лако доступних медијских садржаја они „јачају празнине у политичком знању базиране на преференцама према садржајима, интересовањима и обрасцима коришћења“, где грађани углавном „пасивно уче о политици“.⁷ Не само када је реч о млађим генерацијама „дигиталних урођеника“,⁸ који не познају свет пре интернета, променио се начин како добијамо важне политичке информације. Окружени какофонијом „амбијенталних вести“, што производи заводљиву илузију компетентности и познавања политичке сцене, гласачи све ређе активно трагају за информацијама и јавља се ефе-

4) Andrew Keen, *The Internet Is Not the Answer*, Atlantic Monthly Press, New York, 2015, стр. i.

5) Larry Diamond, "Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy, Washington, No. 2/2002, стр. 23.

6) Питање „Шта је друштвено у друштвеним медијима?“ покретало је немали број аутора који су анализирали о каквој друштвености је ту реч. Уз ограду да је сам термин „друштвени медији“ изузетно сложен и да има различита значења, сугерисано је и да је одговор везан за једно још компликованије питање – „Шта значи бити друштвен?“ Видети: Christian Fuchs, *Social media: a critical introduction*, нав. дело, стр. 4.

7) Homero Gil de Zuniga, Brian Weeks, Alberto Ardevol Abreu, "Effects of the News-Finds-Me Perception in Communication: Social Media Use Implications for News Seeking and Learning About Politics", *Journal of Computer-Mediated Communication*, Wiley, New York, No. 3/2017, стр. 106.

8) Marc Prensky, "Digital natives, digital immigrants", *On the Horizon*, MCB University Press, Bingley, No. 5/2001, стр. 1.

кат „вести проналазе мене“.⁹ У друштвеномедијским собама одјека тако добијене информације и коментари ће, по правилу, само јачати постојеће предрасуде – и, у суштини, неће бити случајни. Оно што редовно перципирамо као информације до којих смо дошли случајно филтрирано је на предвидив начин и од стране оних корисника са којима смо у редовном контакту, склоних да деле и подражавају наше ставове, и од стране различитих алгоритама које користе корпорације, пружаоци привидно бесплатних сајбер услуга. Овај ефекат је посебно изражен у земљама као што је Србија, колективистичким друштвима са самовредновањем снажно везаним за ставове релевантних других и зависним од њих, чији припадници у просеку „имају више друштвени садржај сопства“¹⁰ и где постоји снажна, културално условљена склоност ка црно-белим сликама и квазирелигијским „Истинама са великим И“, која углавном не познаје унутрашње генерацијске, класне, идеолошке и естетске границе.¹¹ У таквим околностима и на друштвеним мрежама друштвени статус, тачније дистинкција која обећава пожељно место у интернализованој хијерахији,¹² као и пратећи социјални и културални капитал, још се израженије стичу или потврђују сагласношћу и уклапањем у светоназор одабраног сајбер окружења, док довођење у сумњу елемената консензуса који га обликује и хомогенизује редовно води потпуном искључивању.¹³

Овде је потребно истаћи два чиниоца која не каналишу само дискурс и мотивацију политичких и предизборних активности на друштвеним мрежама већ представљају моћне наддетерминације све значајније виртуелне друштвене сфере. Први је глобални и може се адекватно посматрати уз помоћ бурдијеовских категорија дистинкције и социјалног капитала, док је други, иако су спатијалне границе прилично флуидне, географски препознатљиво омеђен, саидовски,¹⁴ овде везан за нашу оклеветану и „оцрњену“, незапад-

9) Homero Gil de Zuniga, Brian Weeks, Alberto Ardevol-Abreu, “Effects of the News-Finds-Me Perception in Communication: Social Media Use Implications for News Seeking and Learning About Politics”, нав. дело, стр. 106.

10) Harry C. Triandis, Michele J. Gelfand, “Converging measurement of horizontal and vertical individualism and collectivism”, *Journal of Personality and Social Psychology*, American Psychological Association, Washington, No. 1/1998, стр. 122.

11) Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede, Michael Minkov, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, McGrawHill, New York, 2010, стр. 191.

12) Pierre Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Routledge & Kegan Paul, London, 1984.

13) Присталице опозиционих кандидата су током кампање редовно објављивали имена неистомисљеника које су блокирали на друштвеним мрежама. Порука да се са њима нема шта дискутовати редовно је наилазила на одобравање виртуелних пријатеља и следбеника.

14) Едвард Саид, *Оријентализам*, Библиотека двадесети век, Београд, 2008.

ну друштвену историју, обликовану вишевековним местом у „византијском комонвелту“¹⁵ и „османском екумену“.¹⁶

Када говоримо о првом чиниоцу, треба истаћи да је широм света последњих година уочено да су друштвени медији постали важан извор социјалног капитала, схваћеног као „вредности остварене из ресурса укоренењених у друштвеним везама са другима“, али поставља се питање да ли се у условима када је друштвеномедијски социјални капитал све важнији може говорити о позитивном утицају¹⁷ социјалног капитала на „потрагу за здравијом и партиципаторнијом демократијом“, како је често сугерисано у истраживањима утицаја раније јединог „офлајн“ социјалног капитала.¹⁸ Када је реч о другом, много локализованијем чиниоцу, препознајемо га првенствено у мери у којој су негативни и дехуманизујући стереотипи, који се на Западу већ скоро два века везују за овај простор, интернализовани и вулгаризовани од стране декларативно либералних елита. Ови одомаћени ставови о непоправљивој инфериорности сународника су се временом кристалисали и метастазирали баш на друштвеним мрежама. Ту позападњачене и отуђене домаће елите своју дистинкцију, иако је она често ништа друго до пуки одраз класних привилегија, редовно изражавају увредљивим аутооријенталистичким, ауторасистичким и аутошовинистичким дисквалификацијама. Ова три аутоколонијална дискурса – снажно присутна у „грађанској Србији“, чији су припадници натпросечно политички активни на друштвеним мрежама – подразумевају изузимање метастазираниог (нео)либералног сопства и његових естетских и идеолошких клонова док реafirмишу класичне оријенталистичке, расистичке и шовинистичке парадигме, примењене на остатак сопственог народа. Иако су ови дискурси релативно ретки у нашем балканском окружењу, они су одавно снажно присутни међу отуђеним либералним елитама у бројним државама, укључујући Јапан, Русију, Иран, Турску, Пакистан и Индију. И у Србији овакво саморазумевање „космополита“ се наслања на глобални тренд све израженијег отуђивања декларативно прогресивних елита, добит-

15) Димитри Оболенски, *Византијски комонвелт*, Просвета, СКЗ, Београд, 1991.

16) Видети: Donna A. Buchanan (ed.), *Balkan popular culture and the Ottoman ecumene: music, image, and regional political discourse*, Scarecrow Press, Lanham, 2007.

17) Анализирајући социјални капитал из марксистичке перспективе, Пјер Бурдије (*Pierre Bourdieu*) је истицао контингентни али у основи негативни утицај овог капитала, који, као и „класични“ економски капитал, често бива наслеђен и не мора бити везан за личне напоре (или изборе) у друштвима обележеним растућом неједнакошћу. Видети: Pierre Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, нав. дело.

18) Homero Gil de Zuniga, Matthew Barnidge, Andres Scherman, “Social media social capital, offline social capital, and citizenship: Exploring asymmetrical social capital effects”, *Political Communication*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 1/2017, стр. 44.

ника у модернизацијским и глобализацијским процесима који су склони да верују да ништа не дугују друштвима у којима су се социјализовали. Али, истовремено, друштвени медији су омогућили и да се кристалише одговор маса и појаве политичари способни да уздрмају статус кво, што је у Србији и другим лимиалним или не-западним друштвима препознатљиво у још снажнијој антиелитној, „популистичкој“ реакцији, и на друштвеним мрежама и ван њих.

Како је истакнуто и у недавној анализи (пред)изборне комуникације на *Твитеру* у Русији, она „није релевантна само за разумевање политичког дискурса на друштвеним медијима већ обезбеђује увид у шири руски контекст политичких комуникација. Дигиталне друштвене сфере, као што је ‘твитерсфера’, одржавају догађаје у стварном свету и традиционалне медијске дискурсе“.¹⁹ Анализирајући дискурс опонената режима у Србији, првенствено на *Твитеру* – омиљеној арени опозиционих активиста, али и мрежи која је постала „референтна платформа у виртуелној политици“²⁰ – указујем зашто на демократизацију и развијање културе дијалога у дефектној демократији, коју карактерише један необични, нерепресивни „изборни ауторитаризам“,²¹ може негативно утицати чињеница да су друштвени медији отворили нове начине за прикупљање социјалног капитала. Наиме, испарцелисани и претворени у ехо коморе, друштвени медији су током предизборне кампање погодовали подизању унутрашњих зидова и слабљењу не толико режима колико саме опозиције. Стиче се утисак да није реч само о „осећам се добро онлајн активизму који има политички и друштвени утицај раван нули“,²² како је указивано у критикама наивног, идеалистичког интернетцентризма, „идеологије која редукује друштвену промену на интернет“,²³ већ да учинак може бити негативан. Овде посебно истичем неинтуитивне али изузетно релевантне чиниоце, укључујући аутоцензуру која није индукована деловањем режима и његових полула, чиниоце који су охрабрили многе активисте опозиције да се окрену себи и прикупљању

19) Viktoria Spaiser, Thomas Chadeaux, Karsten Donnay, Fabian Russmann, Dirk Helbing, “Communication power struggles on social media: A case study of the 2011–12 Russian protests”, *Journal of Information Technology & Politics*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 14/2017, стр. 132.

20) Laura Alonso-Munoz, Silvia Marcos-Garcia, Andreu Casero-Ripolles, “Political leaders in (inter) action. Twitter as a strategic communication tool in electoral campaigns”, *Tripodos*, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna, Universidad Ramón Llull, Barcelona, No. 39/2016, стр. 74.

21) Matthijs Bogaards, “How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism”, *Democratization*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 2/2009, стр. 404.

22) Evgeny Morozov, *The brave new world of slacktivism*, Internet, http://neteffect.foreignpolicy.com/posts/2009/05/19/the_brave_new_world_of_slacktivism, 19/05/2009.

23) Christian Fuchs, *Social media: a critical introduction*, нав. дело, стр. 2.

друштвеномедијског социјалног капитала уместо рушењу режима, који су често представљали у најгорем могућем светлу.

Није лако наћи мотивацију за смислен ангажман на изборима чији је лош резултат по опозицију био прилично изванредан. Поред овога, и у Србији значајан извор фрустрација представља разочарање оних који су се, подстакнути снижењем прага партиципације оствареном захваљујући друштвеним медијима, раније укључили и ступили у различите облике интеракције са политичарима или другим потенцијалним гласачима.²⁴ Остаје да се види колико је грађана које су велика очекивања и незадовољавајућа искуства са „асиметричном комуникацијом“ на друштвеним мрежама удаљила од директније и смисленије партиципације, укључујући и гласање,²⁵ али досадашња истраживања обављена у различитим земљама говоре да кандидати и политичари изузетно ретко настављају да интерагују са обичним грађанима по завршетку изборне кампање.²⁶ Зато сам се у овом раду фокусирао на присталице и активисте опозиције а не на саме опозиционе председничке кандидате и странке, јер је и у Србији њихово деловање на друштвеним мрежама у великој мери „кампањско“ – опортунистичко и артифицијелно.²⁷

Да би се боље разумела ограничења која су утицала на очекиване ефекте активизма на друштвеним мрежама, истичем кључне факторе који су допринели да ови избори добију форму референдума о Александру Вучићу и указујем на начине како су се они одразили на кампању кандидата и активиста опозиције на друштвеним медијима. Упоредо с тим, бавим се поларизацијом на друштвеним мрежама и мером у којој оне не представљају бенигне, неутралне алатке већ коерсивне платформе које погодују изношењу увреда и доприносе маргинализацији одмерених, рационалних елемената јавног дискурса. Реч је о медијима који су током предизборне кампање охрабривали искључивост, вулгарност и гетоизацију сегмената дубоко подељеног опозиционог гласачког тела. Кампања је оголила и појачала старе линије подела у српском друштву, где се иза, често натегнутих, сестринских дихотомија Прва/Друга Србија,

24) Bente Kalsnes, Anders Olof Larsson, Gunn Sara Enli, *The social media logic of political interaction: Exploring citizens' and politicians' relationship on Facebook and Twitter*, Internet, <http://ojsphi.org/ojs/index.php/fm/article/view/6348/5916>, 06/02/2017.

25) Marika Luders, Asbjorn Folstad, Espen Waldal, "Expectations and Experiences With MyLabourParty: From Right to Know to Right to Participate?", *Journal of Computer-Mediated Communication*, Wiley, New York, No. 3/2014, стр. 446.

26) Laura Alonso-Munoz, Silvia Marcos-Garcia, Andreu Casero-Ripolles, "Political leaders in (inter) action. Twitter as a strategic communication tool in electoral campaigns", нав. дело, стр. 72.

27) Исто.

грађанско/национално и ЕУ/Русија, крије, између осталог, презир „културних“ и пренаглашено (не само медијски) „писмених“ припадника урбане елите према „неписменој“ маси, која је редовно оријентализована и представљана као не само необразована већ и непоправљива. „Писменост“ је постала важан аргумент и у вулгарним и у „озбиљним“, амбициозним дисквалификацијама Александра Вучића и његових присталица. Аутооријенталистичке слике,²⁸ помешане са примесамачаја, проверавају из бројних активистичких статуса, а у елитистичком недељнику *Време* (не)писменост је један од кључних аргумената зашто од свега што поручује новоизабрани председник – „ништа није у реду“.²⁹

Тешко је квантификовати улогу друштвених мрежа на изборима, али дискурс и преовлађујући сентимент нашли су се последњих година у фокусу бројних квалитативних и квантитативних истраживања широм света. Снажно обележена аутооријентализмом, специфичним унутрашњим, „угњежденим оријентализмом“, односно оријентализмом „који се ‘гнезди’ у самом себи“,³⁰ међу присталицама опозиције и антиелитизмом провладиних активиста, кампања је показала да главни расцеп није однос према режиму, што је погодовало убедљивој победи Александра Вучића у првом кругу. Зато је потребно истаћи фрустрирано, у суштини антиполитичко деловање присталица опозиционих кандидата и других непријатеља режима, укључујући новинаре који су почели да користе друштвене медије како би објављивали текстове или емитовали прилоге које не могу адекватно да пласирају преко мејнстрим масовних медија. Поред увреда и омаловажавања политичких противника, доминантни дискурс опозиционих активиста је био катастрофичан и обиловао је мрачним сликама „најгорег“ и „апсолутног дна“, што није било у складу ни са реалношћу ни са начином како су многи грађани видели стање у земљи. На пример, изједначавање Србије и Северне Кореје била је једна од омиљених тема током кампање, где су једни активисти тврдили да је Србија већ Северна Кореја док су други истицали да ће то постати ако победи Вучић, на пример у форми ироничног твита „Да Србија постане Северна Кореја-заокружи 6“³¹ или више мотивационог –

28) Ауторијентализам се може дефинисати и као „процес ‘уради сам’ оријентализма којим долази до ‘прихватања и интернализације’ расистичких дефиниција које су дали ‘оријентализатори’“ са Запада. Видети: Ian Parker, *Japan in Analysis: Cultures of the Unconscious*, SAGE. London, 2008, стр. 106.

29) Зора Дрчелић, „Читате ли Вучића?“, *Време*, 17.08.2017, стр. 15.

30) Milica Bakić-Hayden, *Varijacije na temu 'Balkan'*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2006, стр. 36.

31) Atina Milovančević, *Да Србија постане Северна Кореја*, Internet, <https://twitter.com/atinamilovance2/status/847388678754254848>, 30/03/2017.

„од нас зависи хоће ли [Србија] бити Северна Кореја или не“.³² На антирежимским интернет форумима ретки су били гласови који су упозоравали на контрапродуктивност и неутемељеност оваквих претеривања.

Меру неуспеха и јаловости кампања кандидата опозиције и њихових присталица на друштвеним медијима могуће је описати метафором „белог шума“ односно „беле буке“, позајмљеном из техничке физике, као обележја равне, благо иритирајуће какофонije звукова најразличитијих фреквенција која се стапа у безличну целину. Менаџмент и заглашћивање ове виртуелне буке није представљао озбиљан изазов за владајућу коалицију, која је на својој страни имала, поред ефективне контроле над скоро свим традиционалним масовним медијима и релевантним полугама моћи, серију важних чинилаца. Једни су последица неуобичајено разгранатих геополитичких и идеолошких корена популистичког режима, који је успео да истовремено одговори и на притајене склоности западноскептичних маса и на преокупације отуђених урбаних елита, што оличава прихватање хомонационалистичких норми као што су редовно организовање „Београд прајда“ и промоција лојалне хомократике³³ без било какве базе и искуства у српској политици. Други су везани за бројне слабости дубоко подељене опозиције, која није била у стању да понуди ни уверљиву стратешку и идејну алтернативу нити кандидате који уливају поверење. Мада, и једне и друге чиниоце је потребно посматрати у контексту западног мешања и серије антидемократских и антиполитичких императива које је Запад наметнуо, укључујући сарадњу са Хашким трибуналом и сумњиво развучени процес наводног прикључивања Европској унији, чије је бескрајно растезање оправдавано Милошевићевим наслеђем и подржано разгранатом аутоколонијалном инфраструктуром.

Снажни западни утицај који се осећа на различитим нивоима произвео је препознатљиву неоколонијалну дисторзију целокупне унутрашњополитичке сцене. Она укључује медијску сферу и долази до изражаја у предизборним кампањама, када се кондензују све слабости политичара чије су каријере више грађане захваљујући удовољавању западним центрима моћи него освојеној подршци бирачког тела. Штавише, може се рећи да је аутоколонијализам,

32) Бобана, *Покушај да Србија личи на Северну Кореју*, Internet, https://twitter.com/Bobana_025/status/847374901677666304, 30/03/2017.

33) Назив за привилеговане и утицајне „асимилационистичке гејеве“ оба пола који су у западним земљама од краја деведесетих година прошлог века „постављани на позиције моћи“ (L. M. Bogad, *Electoral Guerrilla Theatre: Radical ridicule and social movements*, Routledge, New York, 2005, стр. 128).

у смислу у коме га је дефинисала Карен Давиша (*Karen Dawisha*), као „процес којим елите или популације у циљаним земљама траже и прихватају смањивање њиховог државног суверенитета надајући се да ће добити повећану материјалну, безбедносну или другу корист од државе-метрополе“, ³⁴ постао главно обележје, али истовремено и мера безидејности која влада српском политичком сценом. Наиме, док је опозиција подељена на оне који ову спасоносну „државу-метрополу“ виде у Русији односно ЕУ, режим је успешно пласирао веровање да се може седети на две столице и да је у стању да донесе користи од обе. Штавише, медијска машинерија која је стајала иза кандидата владајуће коалиције је свима нудила, збуњујуће уверљиво, оно што су желели да чују, а често и више од тога – и „хомфобију“ и хомонационализам, и одбрану Косова и на знаке спремности да направи компромис у вези његовог коначног статуса...

Неретко вођено схватањем да „највеће зло“, ипак, није режим већ неке од опозиционих странака и лидера, декларативно антирежимско деловање на друштвеним медијима током изборне кампање више је било усмерено на припремање терена за неке наредне изборе и дисквалификовање конкурената из опозиције него на супротстављање власти, која је и сама изашла на председничке изборе са својим не толико најјачим колико јединим јаким кандидатом. Кампања је обиловала ружним речима и увредама, често више упућеним другим кандидатима опозиције него „лицу режима“. Када је реч о супротстављању власти, оштрица прљавих и увредљивих напада је често била усмерена ка њеним присталицама, и то не само релативно малобројним представницима интелектуалне и уметничке елите који су је јавно подржали. Штавише, чини се да антирежимски „либерални“ активисти на друштвеним медијима нису ништа научили из искуства које је, по многим тумачењима, прошлог новембра у великој мери коштало Хилари Клинтон (*Hillary Clinton*) председничког положаја у САД. Наиме, вређајући гласаче конзервативног противкандидата, које је описала као расистичку, сексистичку и хомофобичну „корпу бедника“ којој нема спаса, ³⁵ ова привилегована америчка либералка је утрла пут свом поразу. Пола године касније, опозициони дискурс о присталицама режимског кандидата у Србији, првенствено на елитистичком *Тви-*

34) Karen Dawisha, "Imperialism, Dependence, and Interdependence in the Eurasian Space" in: *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond* (ed. Ken Booth), Cambridge University Press, Cambridge, 1998, стр. 165.

35) Katie Reilly, *Read Hillary Clinton's 'Basket of Deplorables' Remarks About Donald Trump Supporters*, Internet, <http://time.com/4486502/hillary-clinton-basket-of-deplorables-transcript/>, 16/10/2016.

теру, обиловао је дисквалификацијама као што су неистуширани, смрдљиви и крезуби, а називани су и стока безрепа и сендвичари, што је редовно било праћено придевима бедни и глупи.

Уз игнорисање природе и моћи фактора који обликују јавно мњење и доминантне ставове, из редова опозиционих активиста је упорно сугерисано да је реч о гласачима који немају ни своју вољу ни мозак и који нису у стању да артикулишу сопствене интересе, односно о политичким идиотима и људском отпаду који се продаје за сендвич са танком кришком „Матијевићевог“ паризера и сок. Паризер је једна од речи које се најчешће помињу у (мање вулгарним) нападима на дехуманизоване Вучићеве присталице на друштвеним мрежама – „Каже сендвичар да неко нешто ради зарад интереса! Заврши твит и загризе паризер и сав срећан очекује похвале“.³⁶ Иако је комуникација на друштвеним медијима „хладна“ и, наравно, безмирисна, бројне дисквалификације типа „смрди ти Матијевићев паризер из уста“,³⁷ као и закључци као што су „Како да скапирају кад моз[г]а немају!! Претворио се у паризер који данима једу!“³⁸ и „Једем леба и паризер Вучића сам симпатизер“,³⁹ указују на класну позадину многих политичких подела у Србији. Огранак елитистичке и све отуђеније Демократске странке је покушао да објасни избор паризера: „Матијевић наредио својим радницима да гласају за Вучића... Сада знамо чији паризер иде у сендвиче...“.⁴⁰ За овај приступачни сухомеснати производ су везани и ламенти над изборним поразом: „Стари град, Савски венац и Врачар су гласали разумом, што значи, @avucic и #СНС паризер екипа да се торњају тамо где су пожељни!“.⁴¹ Паризер се јавља и као аргумент у дисквалификацијама јавних личности које су подржавале Вучића или су сматране блиским режиму, као што је маркетиншки стручњак Небојша Крстић и главни уредник *Вечерњих новости* Ратко Дмитровић.

Дискурс многих „грађанских“ присталица кандидата опозиције, у мери у којој су уопште биле спремне на разговор са не-

36) Nemanja Tomić, *Kaze sendvičar da neko nešto radi zarad interesa!*, Internet, <https://twitter.com/tomic011/status/845693442428678145>, 25/03/2017.

37) Коле, *Ајде мицане мичи се, смрди ти Матијевићев паризер из уста*, Internet, https://twitter.com/z_kole65/status/848866645699424256, 03/04/2017.

38) Кендал, *Како да скапирају кад мозда немају!!*, Internet, https://twitter.com/blesa_blesica/status/847963764754272256, 31/03/2017.

39) Драган, *Једем леба и паризер Вучића сам симпатизер*, Internet, <https://twitter.com/BataVucko/status/847055259956629505>, 29/03/2017.

40) ДС Краљево, *Матијевић наредио својим радницима да гласају за Вучића*, Internet, <https://twitter.com/demokrateKV/status/848203164008546305>, 03/04/2017.

41) mckaybg, *Stari grad, Savski venac i Vračar su glasali разумом*, Internet, <https://twitter.com/mckaybg/status/848819340061396992>, 03/04/2017.

истомашљеницима, одлично илуструје *Твитер* профил Славише Лекића, новинара и уредника блиског Демократској странци који је недељу дана пре избора постао председник наводно Независног удружења новинара Србије. Твитујући под слоганом „Природно је и логично бити против режима Александра Вучића и магарца који га окружују. То је цивилизацијска дужност. Морални, а не идеолошки чин“, Лекић је наставио дијалог са новинаром Гораном Спирићем, који је реаговао на његов коментар јавне подршке глумца Лазара Ристовског кандидатури Александра Вучића. Он садржи две кључне одлике антирежимског „грађанског“ дискурса, претеривање, оличено у нацификацији „националистичких“ опонената, и вређање:

Ево и @Lazar_Ristovski подржао Вучића. Пре 5 година подржавао је Тадића. Ономад Слобу. И Хитлера би ал овај био много далеко!⁴²

Прво зашто неке одузети право на став. Друго стављање у било какав контекст наведене тројице је безобразлук.⁴³

Ма, ко си ти магарче да вагаш шта је а шта није безобразлук?!⁴⁴

И од стране елитних твитераша, какав је Лекић, и од стране обичних грађана, Ристовски је био изложен канонади увреда, укључујући бројне вулгарности и клозетске метафоре које није могуће цитирати, као и само привидно добронамерних порука, као што је „Лазо, стидеће те се поколења што подржаваш највеће зло у историји овог јадног народа, можда је сендвич ‘МАСТАН’ ал је смрдљив и буђав“.⁴⁵

Када је реч о обичним грађанима, утемељеност и рационалност њиховог политичког избора, који је на друштвеним медијима олако дисквалификован везивањем за доступну храну сиромашнијих слојева и друге класно обојене одреднице замишљеног будућег плаћеништва, одлично илуструје слика којом је Александар Вучић закључио своју (медијску) кампању – емитована, не случајно, на поносно несофистицираној и популистичкој *Пинк* телевизији а не помоћу неког од елитних медија. У кореографији која

42) Славиша Лекић, *Ево и @Lazar_Ristovski подржао Вучића*, Internet, https://twitter.com/micin_taja/status/843736773079580673, 20/03/2017.

43) Goran Spirić, *Prvo zašto neke oduzeti pravo na stav*, Internet, <https://twitter.com/gorans956/status/843761096041336833>, 20/03/2017.

44) Славиша Лекић, *Ма, ко си ти магарче да вагаш шта је а шта није безобразлук*, Internet, https://twitter.com/micin_taja/status/843772995348959232, 20/03/2017.

45) Zoran Vukašinović, *LAZO, stideće te se pokolenja*, Internet, <https://twitter.com/vukasinovic13/status/850340635563393024>, 17/04/2017.

спаја неке од кључних чинилаца његовог успеха – и узрока ирелевантности како опозиције тако и друштвених медија на овим изборима – у првом плану су четири актера. У средини је сам Вучић, поред кога седе, с једне стране, водитељ и, с друге, Мирослав Лазански, колумниста *Политике*, и Јакша Шћекић, телевизијски продуцент у београдском бироу британске новинске агенције *Ројтерс*, у јавности схваћени као „трбухозборци“ два непомирљива центра моћи која подржавају режим, елоквентни сурогати Русије односно Запада. У другом плану је публика, млади људи. Позадину чине три огромна екрана на коме су фотографије – слика насмејаног Вучића поред које су портрети Ангеле Меркел и Владимира Путина.

Ова нападна, али уверљива телевизијска слика адекватно илуструје меру спољне подршке Вучићевом режиму и неке од разлоге зашто су чак и опозициони лидери или њихови блиски сарадници посезали за резигнираним, неретко очајничким молбама у својим твитовима, као што је случај са порукама послатих са (неверификованог) твитер налога вође Српске радикалне странке и председничког кандидата Војислава Шешеља, који је био пети са мање од 5% освојених гласова. И „проевропски“ и „евроскептични“ кандидати су могли да понуде само оно што је Вучић већ нудио, и за шта је добио похвале или јавну подршку од релевантних западних односно руских политичара. Такође, тврдње да су бољи или другачији, да ће бити демократичнији и мање корумпирани, имале су минималан ефекат јер је већина опозиционих кандидата раније били „у власти“. Један од одговора Вуку Јеремићу, бившем министру спољних послова, који је на *Твитеру* позвао „Изађи и гласај, ако желиш промену. Следећу прилику ћемо имати тек 2022. године“, ⁴⁶ био је „ти и слични теби никада неће водити Србију. Једном сте је водили и уништили. Нека хвала“ ⁴⁷.

И када је реч о медијима, где је Вучићева владавина најмање демократска, он није користио ниједан механизам контроле које нису примењивале раније „демократске“ владе. Ту не треба губити из вида ни чињеницу да је већина уредника, новинара и коментатора, који су данас на друштвеним медијима неки од најгласнијих критичара Вучићевог режима, ћутала или одобравала док је власт под вођством Демократске странке уништавала редакције кључних медија и отпуштала или на други начин склањала „антиевропске кадрове“. Штавише, целокупни „грађански“ антирежимски активизам на друштвеним медијима оптерећен је истим проблемом.

46) Вук Јеремић, *Изађи и гласај, ако желиш промену*, Internet, https://twitter.com/jeremic_vuk/status/848456839415164930, 02/04/2017.

47) Марио Ђљувотели, *Следећи избори ће бити 2022. године*, Internet, <https://twitter.com/Bljuvoteli/status/848458334453805056>, 02/04/2017.

Чак и када се позива на угрожене демократске норме и медијске слободе он није принципијелан већ крајње селективан, естетски и идеолошки јако сужен. Наиме, ту проблем није у томе што се норме крше већ што то сада погађа и представнике раније заштићених „европских снага“.

Иста логика наводно добре и пожељне, „проевропске“ и „модернизаторске“ цензуре се у великој мери пренела и на канале на друштвеним медијима који емитују или преносе телевизијске емисије које су селективно отворене за критичаре режима и кандидате опозиције. Она је препознатљива и у избору гостију у политичким емисијама опозиционе *РТВ Шабач*, коју публика у највећем делу Србије може да гледа преко њиховог *Јутјуб* канала, као и у популарној емисији „24 минута са Зораном Кесићем“, која се емитује не телевизији *Б92* али је велики број гледаоца прати преко званичног *Јутјуб* канала. И друге овако емитоване „ауторске емисије“ и прилози указују да одредница ауторска редовно бива схваћена као право на промоцију истомишљеника а не обележје једног професионалног, избалансираног садржаја коме ће аутор дати креативни лични печат. Нажалост, то је сасвим у складу са два важна тренда – персонализације и јасне идеолошке идентификације, које је и у медијима и у широј политичкој сфери подстакао раст друштвених медија. Такође, када размишљамо о разлозима зашто су неки наводно независни, антирежимски програми и медији били затворени за неаутоколонијалне критичаре власти, треба имати у виду да аутоцензура, која је увек интернализована цензура, била подстакнута и сасвим рационалним страхом уредника и аутора од јавног линча на друштвеним медијима где доминира схватање „ко није са нама та је против нас“.

Мало ком аналитичару је промакло да у информативно-забавној емисији Зорана Кесића, прављеној по моделу америчког инфотејмента и укусу гласача рођених после 1985. године, такозване миленијумске генерације, током кампање није било места за најзабавнијег кандидата Луку Максимовића, који је као „Љубиша Прелетачевић Бели“ привукао велики број гласача баш из ове генерације. У околностима када се отвореност, дисквалификована, између осталог, везивањем за пежоративну флоскулу „добар дан чаршији на све четири стране“, ⁴⁸ Зоран Кесић је постао херој једне стране пословичне чаршије, миљеник искључивости „урбаних“ елита који су у Саши Јанковићу видели

фото-робот квалитетног кандидата, и рационално политичко понашање – под условом да вам је стварни циљ слабљење,

48) Светислав Басара, „Добро јутро, чаршијо“, *Данас*, 05.03.2014.

крућење и рушење Вучићевог личног режима, а не властито што боље позиционирање унутар њега – налаже да станете иза њега. Свако ко се над тим прави глув и блесав или чак отворено одбија да то учини... или је непоправљиви дилетант или ради за оног човека који је, што рече Дража Петровић, председник и председнику Србије.⁴⁹

Овакво (само)разумевање није везало руке само Кесићу већ и самом Саши Јанковићу, који је једини од релевантних кандидата опозиције одбио да каже да ће у тада могућем другом кругу подржати представника опозиције, ко год да то буде. Ово одбијање је израз нескривене „грађанске“ мржње према дискурзивно нацификованом⁵⁰ националисти Вуку Јеремићу, који је често оптуживан и да је „руски човек и фашиста по схватањима“⁵¹ од стране „грађанских“ активиста на друштвеним медијима и да „спроводи фашизам“ у прорежимским медијима,⁵² и елитистичког презира према Максимовићу, чији „заумни лик Прелетачевића Белог“ Теофила Панчића „највише подсећа на некаквог Срећка Шојића за генерацију друштвених мрежа – дакле, на естрадну појаву с квазисатиричним набојем“.⁵³

На друштвене медије се пренела паралишућа затвореност „независних“ традиционалних медија која има дубоке корене. У неоколонијалној констелацији која охрабрује онемогућавање дијалога о кључним питањима, она кочи демократски развој и подрива медијске слободе сасвим независно од деловања режима. На друштвеним медијима антиполитичка снага различитих „европских“ императива била је приметна у деловању антинационалистичких активиста. Они су последично помагали кандидату владајуће коалиције, који је истицао блискост са кључним актерима у ЕУ, покушавајући да на различите начине, често истим аргументима као и прорежимски медији, дискредитују кандидате опозиције који нису сматрани довољно или исправно „европским“. Биљана

49) Теофил Панчић, *Мистерије предизборног организма*, Internet, <http://www.autonomija.info/teofil-panic-misterije-predizbornog-organizma.html>, 31/12/2016.

50) Изједначавање српског национализма са нацизмом изражава се на различите, мање или више суптилне начине, од баналних до (псеудо)научних. Бројни примери се могу наћи у антирежимским „грађанским“ медијима, неретко у самим насловима. Видети: Динко Грухоњић, *Од крај логора у Босни до радних логора у Србији*, Internet, <http://www.autonomija.info/dinko-gruhonjic-od-konc-logora-u-bosni-do-radnih-logora-u-srbiji.html>, 20/07/2017.

51) Александар, *Нема ту дилеме, Јеремић је руски човек и фашиста по схватањима*, Internet, https://twitter.com/Cuore_di_tigre/status/829992861693333504, 10/02/2017.

52) Пинк, *Оптужен: Јеремић спроводи фашизам!*, Internet, <http://pink.rs/vesti/19841/optuzen-jeremic-sprovodi-fasizam-video>, 31/12/2017.

53) Теофил Панчић, *Љубиша Бели, Чича Глиша у белом оделу*, Internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/panic-preletacevic/28385949.html>, 23/03/2017.

Србљановић, драматуршкиња и доајенка не само „грађанског“ политичког активизма на друштвеним медијима у Србији, описала је тако Вука Јеремића као „агресивног кандидата са гомилом пара непознатог порекла“ и „бахатог политичара“, уз поруку бројним виртуелним пријатељима – „мали је опаснији него што мислите“.⁵⁴ Димитрије Војнов, филмски сценариста и конзервативни јавни интелектуалац са преко десет хиљада следбеника на *Твитеру*, нашао је, пак, за сходно да упозори: „Молим људе из Друге Србије за мало тишине, покушавамо да срушимо Вучића, па морамо мало да се концентришемо, давно је била 2000“.⁵⁵

И у кампањи на друштвеним мрежама било је очито колико су кандидати опозиције слаби, што су често изражавале и њихове присталице. Вук Јеремић је на друштвеним медијима тако оптуживан да се скрива иза („сукње“) своје познате супруге, „Лепе Нате“, а Саша Јанковић да, слично као и Хилари Клинтон, привилегије и недостатак харизме и политичког искуства покушава да забашури помоћу бројних славних личности које су се појављивале на његовим предизборним митинзима. Ангажовање селебрити сурогата изазвало је бројне подсмешљиве и циничне коментаре. Ипак, треба имати у виду да затвореност мејнстрим медија може бити значајни ограничавајући фактор од слабости кандидата. Искуство новембарских избора у САД, на којима је победио кандидат раније редовно описиван као слаб и без шанси, водећи при томе прилично аматерски своју кампању, указује да *Твитер* представља погодну „арену за аутентичне аутсајдере“ само када делује у синергији са старим медијима, односно када су традиционални медијски канали релативно отворени и под снажним утицајем друштвених медија, што у Србији није био случај.⁵⁶ Штавише, Лука Максимовић, као аутентични аутсајдер који је био трећи на изборима са освојених 9,43% гласова, првенствено се ослањао на *Јутјуб*, мада су ти садржаји до потенцијалних гласача углавном стизали преко других друштвених мрежа.

Анализа коју је обавила *SHARE* фондације током предизборне кампање, пратећи активности 11 председничких кандидата на њиховим страницама на *Фејсбуку*, указује на значајно веће коришћење друштвених медија него на парламентарним изборима

54) Biljana Srbljanović, *Povodom marketinškog nasilja kandidata Vuka Jeremića*, Internet, <https://www.facebook.com/leya.keller/posts/1468002886557638>, 28/01/2017.

55) Димитрије Војнов, *Молим људе из Друге Србије за мало тишине*, Internet, <https://twitter.com/timjohnbyford/status/847610214886981632>, 30/03/2017.

56) Gunn Enli, "Twitter as arena for the authentic outsider: exploring the social media campaigns of Trump and Clinton in the 2016 US presidential election", *European Journal of Communication*, SAGE Journals, Thousand Oaks, No. 1/2017, стрр. 50.

одржаним годину дана раније. Наиме, док је 2016. забележено око милион интеракција, председнички кандидати су остварили скоро три пута више. Сам „Бели“ је имао више интеракција него сви кандидати на прошлогодишњим изборима заједно, мада од 1.750.900 интеракција које је имао само 62.354 су били коментари, који захтевају озбиљнији ангажман корисника *Фејсбука* него лајкови и шеро-ви. О утемељености разлога зашто се кандидат владајуће коалиције толико снажно ослањао на старе медије, и зашто му друштвени медији нису били приоритет, сведочи чињенице да је убедљиви победник избора на свом *Фејсбук* профилу остварио само 260.427 интеракција, двоструко мање од другопласираног Саше Јанковића.⁵⁷ И у недавним анализама изборних кампања у другим земљама се показало да се број интеракција и мера коришћења друштвених медија од стране кандидата не може користити за предвиђање изборних резултата.⁵⁸ Такође, треба имати у виду закључак, изведен на основу метаистраживања 127 анализа начина како странке користе *Твитер* у кампањама у различитим земљама света, да се кандидати опозиције више ослањају на друштвене медије него они који су у власти.⁵⁹

Ако би у једној речи било потребно сумирати слике режима и његових присталица на друштвеним медијима, онда се адекватном чини реч „монструми“, која је и у анализама председничких избора у САД одржаним новембра 2016. године истакнута као одговарајућа одредница описа природе претње којима су, и тамо уз обиље говора мржње и увреда, уоквиравани политички противници,⁶⁰ првенствено од стране присталица Доналда Трампа (*Donald Trump*) али и његове либералне ривалке. Иако њихово деловање није у фокусу овог истраживања, потребно је истаћи да су у Србији прорежимски медији и присталице кандидата владајуће коалиције опоненте, такође, редовно дехуманизовале и уоквиравале као монструме, често користећи још веће погрде и то на начин који сугерише да није реч о спонтаним реакцијама већ о координисаној кампањи затрпавања порука опозиционих кандидата дискреди-

57) SHARE fondacija, *Monitoring predsedničke onlajn kampanje 2017: trendovi i tenzije na internetu*, Internet, <https://labs.rs/sr/izbori2017/>, 14/03/2017.

58) Shannon C. McGregor, Rachel R. Mourao, Logan Molyneux, “Twitter as a tool for and object of political and electoral activity: Considering electoral context and variance among actors”, *Journal of Information Technology & Politics*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 14/2017, стр. 154.

59) Andreas Jungherr, “Twitter use in election campaigns: A systematic literature review”, *Journal of Information Technology & Politics*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 1/2016, стр. 84.

60) Amanda R. Martinez, “Monstrosities in the 2016 Presidential Election and Beyond: Centering Nepantla and Intersectional Feminist Activism”, *Women’s Studies in Communication*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 2/2017, стр. 146.

тујућим коментарима. Ружни говор, који је пре друштвених медија остајао у уским круговима и избијао на површину у таблоидима и на појединим политичким окупљањима, сада је добио легитимитет и постао важан део политичког дискурса. Штавише, у условима када ни на строго контролисаним традиционалним медијима нема простора за садржаје где би политички ривали могли да изразе цивилност и уважавање, он представља доминантни облик јавне политичке комуникације. Спој историјских, културалних и друштвених чинилаца обезбедио му је специфична обележја, која чине да овај дискурс буде истовремено део глобалног тренда, израз разочарања у демократију и њену очекивану дивиденду, што охрабрује унутрашња сукобљавања између губитника и добитника у глобализацијским процесима, и локални, обојен скоро трорецесијском динамиком која политичку борбу редукује на једноставан избор унутар сета замишљених бинарности.

Иако је коришћен са битно различитим значењима у често супротстављеним школама мишљења, концепт социјалног капитала је од користи за разумевање утицаја друштвених мрежа током ове изборне кампање и деструктивне динамике на њима. Овде не треба губити из вида улогу културалних фактора, онога што, нажалост често пежоративно, називамо менталитет односно културални образац, али ни њихову синергију са деценијама доминантном идеологијом, чињеницу да је у периоду „самоуправног социјализма“, у условима значајно ограничених могућности прикупљања економског капитала, социјални капитал добио изузетно важно место у вредновању и самовредновању појединаца у балканским друштвима у којима је „селф“ (сопство) међузависан односно релациони, „дефинисан у односу са одређеним другим људима са којима особа ступа у интеракцију у групном контексту“.⁶¹ Оно што је важно је да социјални капитал овде не треба посматрати у контексту могућности да он у будућности буде употребљен у конвенционалном смислу неке опипљиве материјалне користи већ првенствено сталне потребе да буде ојачаван крхки, измештени селф припадника колективистичког друштва са снажном тенденцијом избегавања амбиваленције и неизвесности.⁶² Опозиционим, првенствено „грађанским“ активистима, где је посебно упадљив несклад између истицања сопствене либералности и толеранције и илибе-

61) Небојша Петровић, *Елементи међукултуралне психологије*, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, Београд, 2011, стр. 23.

62) Зоран Ћирјаковић, „Примена модела димензија националних култура Херта Хофштедеа у истраживању политичког обрасца у Србији: постоји ли софтвер српског политичког ума?“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2013, стр. 219.

ралног и нетолерантног (јавног) друштвеномедијског наступа, он је превише често служио као потврда замишљеног европејства и пратеће дистинкције овдашњих (ауто)оријенталиста, и не доприноси смисленом деловању ка траженој промени. У тим условима и многе опозиционе сајбер заједнице, које јачају или се стварају на друштвеним мрежама у предизборном периоду обележеном појачаном политизацијом и активношћу, представљају „изоловане асоцијације које имају снажан негативан утицај на демократију“.⁶³

Иако остаје питање колико је *Твитер*, не само због изражено елитног профила активних корисника, репрезентативан за гласачко тело у једној земљи,⁶⁴ било би погрешно игнорисати начине на који ова мрежа може позитивно или негативно утицати на ангажман сегмената бирачког тела. Уосталом, учесници изборних кампања се више не усуђују да га игноришу чак и у најсиромашнијим и најмање умреженим земљама света. При томе, *Твитер* и други друштвени медији су „део већег медијског система који се укршта са ширим политичким системом“.⁶⁵ И када производе иритирајућу белу буку и не утичу значајније на резултате избора, као део све сложеније медијске екологије њихови садржаји обезбеђују важне и лако доступне увиде у динамику политичке утакмице. Анализирајући дискурс опозиционих активиста на *Твитеру* – који се редовно позивају на демократске принципе и декларативно залажу за њих, али својим деловањем легитимишу другачије ограничenu, навођену демократију која се суштински не разликује од дозираних слобода коју допушта један псеудодемократски режим, овај рад је покушао да истакне неке од разлога зашто не треба бити оптимиста када је реч о могућности да друштвени медији допринесу промени политичке климе и помогну демократизацију друштва.

ЛИТЕРАТУРА

Александар, *Нема ту дилеме, Јеремић је руски човек и фашиста по схватањима*, Internet, https://twitter.com/Cuore_di_tigre/status/829992861693333504, 10/02/2017.

Басара Светислав, „Добро јутро, чаршијо“, *Данас*, 05.03.2014.

63) Pamela Paxton, “Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship”, *American Sociological Review*, American Sociological Association, Washington, No. 2/2002, стр. 272.

64) Ussama Yaqub, Soon Ae Chun, Vijayalakshmi Atluri, Jaidep Vaidya, “Sentiment based Analysis of Tweets during the US Presidential Elections”, in: *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*, ACM, New York, 2017, стр. 1.

65) Viktoria Spaiser, Thomas Chadeaux, Karsten Donnay, Fabian Russmann, Dirk Helbing, “Communication power struggles on social media: A case study of the 2011–12 Russian protests”, нав. дело, стр. 133.

- Бљувотели Марио, *Следећи избори ће бити 2022. године*, Internet, <https://twitter.com/Bljuvoteli/status/848458334453805056>, 02/04/2017.
- Бобана, *Покушај да Србија личи на Северну Кореју*, Internet, https://twitter.com/Bobana_025/status/847374901677666304, 30/03/2017.
- Војнов Димитрије, *Молим људе из Друге Србије за мало тишине*, Internet, <https://twitter.com/timjohnbyford/status/847610214886981632>, 30/03/2017.
- Грухоњић Динко, *Од крај логора у Босни до радних логора у Србији*, Internet, <http://www.autonomija.info/dinko-gruhonjic-od-konc-logora-u-bosni-do-radnih-logora-u-srbiji.html>, 20/07/2017.
- Драган, *Једом леба и паризер Вучића сам симпатизер*, Internet, <https://twitter.com/BataVucko/status/847055259956629505>, 29/03/2017.
- Дрчелић Зора, „Читате ли Вучића?“, *Време*, 17.08.2017.
- ДС Краљево, *Матијевић наредио својим радницима да гласају за Вучића*, Internet, <https://twitter.com/demokrateKV/status/848203164008546305>, 03/04/2017.
- Јеремић Вук, *Изађи и гласај, ако желиш промену*, Internet, https://twitter.com/jeremic_vuk/status/848456839415164930, 02/04/2017.
- Кендал, *Како да скапирају кад мозда немају!!*, Internet, https://twitter.com/blesa_blesica/status/847963764754272256, 31/03/2017.
- Коле, *‘Ајде мицане мичи се, смрди ти Матијевићев паризер из уста*, Internet, https://twitter.com/z_kole65/status/848866645699424256, 03/04/2017.
- Лекић Славиша, *Ево и @Lazar_Ristovski подржао Вучића*, Internet, https://twitter.com/micin_taja/status/843736773079580673, 20/03/2017.
- Лекић Славиша, *Ма, ко си ти магарче да вагаиш шта је а шта није безобраз-лук*, Internet, https://twitter.com/micin_taja/status/843772995348959232, 20/03/2017.
- Оболенски Димитри, *Византијски комонвелт*, Просвета, СКЗ, Београд, 1991.
- Панчић Теофил, *Љубиша Бели, Чича Глиша у белом оделу*, Internet, <https://www.slobodnaevropa.org/a/pancic-preletacevic/28385949.html>, 23/03/2017.
- Панчић Теофил, *Мистерије предизборног организма*, Internet, <http://www.autonomija.info/teofil-pancic-misterije-predizbornog-organizma.html>, 31/12/2016.
- Петровић Небојша, *Елементи међукултуралне психологије*, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, Београд, 2011.
- Пинк, *Оптужен: Јеремић спроводи фашизам!*, Internet, <http://pink.rs/vesti/19841/optuzen-jeremic-sprovodi-fasizam-video>, 31/12/2017.
- Саид Едвард, *Оријентализам*, Библиотека двадесети век, Београд, 2008.
- Ћирјаковић Зоран, „Примена модела димензија националних култура Херта Хофштедеа у истраживању политичког обрасца у Србији: по-

- стоји ли софтвер српског политичког ума?“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2013, стр. 219–245.
- Alonso-Munoz Laura, Marcos-Garcia Silvia, Casero-Ripolles Andreu, “Political leaders in (inter) action. Twitter as a strategic communication tool in electoral campaigns”, *Tripodos*, Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna, Universidad Ramón Llull, Barcelona, No. 39/2016, стр. 71–90.
- Bakić-Hayden Milica, *Varijacije na temu ‘Balkan’*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2006.
- Bogaards Matthijs, “How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism”, *Democratization*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 2/2009, стр. 399–423.
- Bogad L. M., *Electoral Guerrilla Theatre: Radical ridicule and social movements*, Routledge, New York, 2005.
- Bourdieu Pierre, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Routledge & Kegan Paul, London, 1984.
- Buchanan Donna A., (ed.), *Balkan popular culture and the Ottoman ecumene: music, image, and regional political discourse*, Scarecrow Press, Lanham, 2007.
- Dawisha Karen, “Imperialism, Dependence, and Interdependence in the Eurasian Space” in: *Statecraft and Security: The Cold War and Beyond* (ed. Ken Booth), Cambridge University Press, Cambridge, 1998, стр. 164–178.
- Diamond Larry, “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, National Endowment for Democracy, Washington, No. 2/2002, стр. 21–35.
- Enli Gunn, “Twitter as arena for the authentic outsider: exploring the social media campaigns of Trump and Clinton in the 2016 US presidential election”, *European Journal of Communication*, SAGE Journals, Thousand Oaks, No. 1/2017, стр. 50–61.
- Fuchs Christian, *Social media: a critical introduction*, SAGE, London, 2014.
- Gil de Zuniga Homero, Barnidge Matthew, Scherman Andres, “Social media social capital, offline social capital, and citizenship: Exploring asymmetrical social capital effects”, *Political Communication*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 1/2017, стр. 44–68.
- Gil de Zuniga Homero, Weeks Brian, Ardevol-Abreu Alberto, “Effects of the News-Finds-Me Perception in Communication: Social Media Use Implications for News Seeking and Learning About Politics”, *Journal of Computer-Mediated Communication*, Wiley, New York, No. 3/2017, стр. 105–123.
- Harrison Andrew, “Can you trust the mainstream media?“, *The Observer*, 06.08.2014.
- Hofstede Geert, Hofstede Gert Jan, Minkov Michael, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, McGrawHill, New York, 2010.

- Jungherr Andreas, "Twitter use in election campaigns: A systematic literature review", *Journal of Information Technology & Politics*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 1/2016, стр. 72–91.
- Kalsnes Bente, Larsson Anders Olof, Enli Gunn Sara, *The social media logic of political interaction: Exploring citizens' and politicians' relationship on Facebook and Twitter*, Internet, <http://ojphi.org/ojs/index.php/fm/article/view/6348/5916>, 06/02/2017.
- Keen Andrew, *Cult of the Amateur: How Today's Internet Is Killing Our Culture*, Doubleday, New York, 2007.
- Keen Andrew, *The Internet Is Not the Answer*, Atlantic Monthly Press, New York, 2015.
- Luders Marika, Folstad Asbjorn, Waldal Espen, "Expectations and Experiences With MyLabourParty: From Right to Know to Right to Participate?", *Journal of Computer-Mediated Communication*, Wiley, New York, No. 3/2014, стр. 446–462.
- Martinez Amanda R., "Monstrosities in the 2016 Presidential Election and Beyond: Centering Nepantla and Intersectional Feminist Activism", *Women's Studies in Communication*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 2/2017, стр. 145–149.
- McGregor Shannon C., Mourao Rachel R., Molyneux Logan, "Twitter as a tool for and object of political and electoral activity: Considering electoral context and variance among actors", *Journal of Information Technology & Politics*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 14/2017, стр. 154–167.
- mckaybg, *Stari grad, Savski venac i Vračar su glasali razumom*, Internet, <https://twitter.com/mckaybg/status/848819340061396992>, 03/04/2017.
- Milovančević Atina, *Da Србија noctane Северна Kopeja*, Internet, <https://twitter.com/atinamilovance2/status/847388678754254848>, 30/03/2017.
- Morozov Evgeny, *The brave new world of slacktivism*, Internet, http://neteffect.foreignpolicy.com/posts/2009/05/19/the_brave_new_world_of_slacktivism, 19/05/2009.
- Parker Ian, *Japan in Analysis: Cultures of the Unconscious*, SAGE, London, 2008.
- Paxton Pamela, "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship", *American Sociological Review*, American Sociological Association, Washington, No. 2/2002, стр. 254–277.
- Prensky Marc, "Digital natives, digital immigrants", *On the Horizon*, MCB University Press, Bingley, No. 5/2001, стр. 1–6.
- Reilly Katie, *Read Hillary Clinton's 'Basket of Deplorables' Remarks About Donald Trump Supporters*, Internet, <http://time.com/4486502/hillary-clinton-basket-of-deplorables-transcript/>, 16/10/2016.
- SHARE fondacija, *Monitoring predsedničke onlajn kampanje 2017: trendovi i tenzije na internetu*, Internet, <https://labs.rs/sr/izbori2017/>, 14/03/2017.
- Spaiser Viktoria, Chadeaux Thomas, Donnay Karsten, Russmann Fabian, Helbing Dirk, "Communication power struggles on social media: A

- case study of the 2011–12 Russian protests”, *Journal of Information Technology & Politics*, Taylor & Francis, Abingdon, No. 14/2017, стр. 132–153.
- Spirić Goran, *Prvo zašto nekome oduzeti pravo na stav*, Internet, <https://twitter.com/gorans956/status/843761096041336833>, 20/03/2017.
- Srbijanović Biljana, *Povodom marketinškog nasilja kandidata Vuka Jeremića*, Internet, <https://www.facebook.com/leya.keller/posts/1468002886557638>, 28/01/2017.
- Tomić Nemanja, *Kaze sendvičar da neko nešto radi zarad interesa!*, Internet, <https://twitter.com/tomic011/status/845693442428678145>, 25/03/2017
- Triandis Harry C., Gelfand Michele J., “Converging measurement of horizontal and vertical individualism and collectivism”, *Journal of Personality and Social Psychology*, American Psychological Association, Washington, No. 1/1998, стр. 118–128.
- Vukašinović Zoran, *LAZO, stideće te se pokolenja*, Internet, <https://twitter.com/vukasinovic13/status/850340635563393024>, 17/04/2017.
- Yaqub Ussama, Chun Soon Ae, Atluri Vijayalakshmi, Vaidya Jaidep, “Sentiment based Analysis of Tweets during the US Presidential Elections”, in: *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*, ACM, New York, 2017, стр. 1–10.

Zoran Cirjakovic

WHITE NOISE IN SOCIAL MEDIA: THE ROLE OF SOCIAL CAPITAL IN ELECTION CAMPAIGNS

Resume

The author analyzes some of the reasons why social media did not significantly influence the results of the Serbian presidential elections held in April 2017 and why the influence was largely negative. The internal political and foreign policy factors are noted that contributed to the predictable outcome of the elections and frustrated anti-regime activism. Putting an emphasis on the activities of supporters of the opposition candidates on *Twitter*, the author presents their discourse and highlights the reasons for it leading to destructive polarization and, in essence, making the task of the candidate of the ruling coalition easier. Even when it comes to the most wired segment of the urban population, the abundance of insults and ugly words, often aimed not at the candidate of the ruling coalition but at regime’s supporters and other opposition candidates, was an important feature of the engagement that was more focused on raising social capital and reinforcing auto-

orientalist markers of distinction rather than on meaningful struggle for change. A set of factors is highlighted that contributed to the increasingly important social media social capital acting as an obstacle to democratization, effective political engagement and the badly needed change of political culture. In the specific nature and dynamics of the political scene shaped over the past decades and the anti-social flip-side of social media, the author finds the reasons for pessimism when it comes to the possibility of social media getting a more constructive role in the election campaigning in Serbia.

The paper focuses on *Twitter*, the elite-tilted social network of choice in electoral campaigns worldwide, to examine the role of a set of key factors that both frustrated and contributed to negative effects of social media campaigning of the anti-regime activists. First, combination of strong distinction-reinforcing and auto-orientalist drives further marginalized and self-ghettoized oppositional activism, simultaneously provoking the strong anti-elitist and populist backlash, which favored the ruling coalition's candidate. Second, the regime skillfully cornered both pro-Western and pro-Russian alliances and sentiments, leaving almost no space for meaningful campaigning to unimaginative opposition candidates, who saw Serbia's future in auto-colonial terms, as outsourcing of the state's sovereignty in exchange for material and political benefits from either Russia or one of the Western metropolitan states. In given circumstances, opposition activists' campaigning on social networks degenerated into a combination of sullied intra-oppositional "civil war" and anti-political diary of insults, directed more at the regime impoverished supporters than at the regime's candidate himself. What the resilient, authoritarian but not repressive regime might have felt as little more than a mildly irritating "white noise", general public largely experienced as a narcissistic and vulgar enterprise detached from their concerns and aspirations.

Keywords: election campaigning, social media, social capital, auto-orientalism, internet pessimism, Serbia

* Овај рад је примљен 4. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Бојан Клачар*

Центар за слободне изборе и демократију (ЦеСИД)

ФИНАНСИРАЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКЕ КАМПАЊЕ 2017: ЈЕДАНАЕСТ КАНДИДАТА И САМО ЈЕДНА КАМПАЊА

Сажетак

Предмет рада је анализа финансирања председничке кампање у Србији 2017. године. Циљ рада је испитивање ефеката јавног финансирања уведеног 2011. године које је довело до велике зависности политичких субјеката од јавних извора и огромног дисбаланса у финансијским капацитетима владајуће странке у односу на опозицију. Као теоријски оквир коришћен је приступ у литератури који говори о стварању картелизованог страначког система (или картелизованих странака). Ради се о дебатама које говоре о томе да је једна од важних последица јавног финансирања настанак статуса кво у коме највећи актери раде заједно и користе државне ресурсе да осигурају сопствено колективно преживљавање. Посебан фокус у раду је стављен на утицај јавних извора финансирања на нестанак политичких субјеката и могућности за стварање нових. Најважнији резултати до којих смо дошли у раду су: 1) постојање велике зависности политичких субјеката од јавних извора финансирања у изборним кампањама, 2) продубљивање јаза између финансијских могућности владајућег субјекта у односу на опозиционе, 3) опстанак највећег броја политичких субјеката упркос све мањим финансијским капацитетима и 4) пролиферација лабавијих организација, попут политичких покрета који су базирани на онлајн кампањама. Као једна од препорука намеће се наставак праћења ових трендова и промена регулативе уколико се такви негативни трендови и наставе.

Кључне речи: изборна кампања, председнички избори, кандидати, финансирање кампања, политички субјекти

* Електронска адреса аутора: bojan.klacar@cesid.rs

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Како је демократија незамислива без избора, тако су избори незамисливи без озбиљног финансирања изборних кампања. Та пракса је успостављена с појавом политичког оглашавања и професионализацијом политичких субјеката. О коликим се трошковима ради, најбоље сведоче подаци из америчке изборне 2016. године: трошкови су износили скоро 10 милијарди долара, од чега је онлајн кампања, први пут, прешла границу од једне милијарде.¹

Озбиљнији уплив новца у изборне кампање поставља изазов неравноправности политичких субјеката, посебно оних који су нови у политици, подстичући статус кво на политичкој сцени. Расправа о утицају јавног финансирања политичких субјеката је веома жива из простог разлога што се и велики број држава определио да подржи овакав начин финансирања – у студији која се бави регулацијом финансирања политичких субјеката у Европи и Латинској Америци, од наведених 36 држава, само седам не примењује директно државно финансирање.²

Србија је још 1991. прихватила овај модел, али је прво системско уређење ове области добила тек 2011. када је усвојен Закон о финансирању политичких активности. Једно од најважнијих решења у том закону јесте и јавно финансирање политичких субјеката.

У раду ћемо указати на кључне трендове у области јавног финансирања и последица које оно прави, имајући у виду и нека од упоредних искустава. Кључна намера аутора јесте да анализира финансирање кампање 2017. из угла великог дисбаланса између кандидата владајуће странке и осталих учесника на изборима. Истовремено, циљ је да се добијени налази упореде са претходним мониторинзима и уоче најзначајнији трендови.

Подаци који ће бити коришћени у раду су подаци са којима у моменту писања рада располаже надлежно контролно тело – Агенција за борбу против корупције (у даљем тексту: Агенција) преко своје базе података.³

Након уводних напомена, у другом поглављу ћемо указати на савремене дебате о улози јавног новца у финансирању кампања. У трећем делу ћемо указати на најважније трендове у финанси-

1) Kate Kaye, *Data-Driven Targeting Creates Huge 2016 Political Ad Shift: Broadcast TV Down 20%, Cable and Digital Way Up*, Internet, <http://adage.com/article/media/2016-political-broadcast-tv-spend-20-cable-52/307346/>.

2) Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina R. Rashkova, "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", *Working paper series on the legal regulation of political parties*, No. 30, 2013, стр. 6.

3) Агенција за борбу против корупције, *Претрага извештаја о трошковима кампање*, Internet, <http://www.acas.rs/acasPublic/pretragaTroskoviKampanje.htm>.

рању кампања у Србији, док ћемо у четвртом поглављу анализирати трошкове кампање за 2017. годину. У закључним разматрањима осврнули смо се на најважније закључке из истраживања.

2. ИЗАЗОВИ У ЈАВНОМ ФИНАНСИРАЊУ ПОЛИТИЧКИХ СУБЈЕКТА

Регулација финансирања политичких активности укључује различите сегменте, почев од јавног финансирања субјеката, преко регулације донација и трошкова до обезбеђења транспарентности финансијског процеса.⁴ Други аутори наводе да су оне фокусиране на: 1) начин на који се странке финансирају, 2) врсте лимита у финансирању и 3) контролу финансирања политичких активности и органа који се тиме баве.⁵ Регулација овог процеса је релативно скорашњег датума: ако изузмемо Немачку (1959) и Финску (1969), већина европских држава је кренула са регулацијом после 1970-их а посебно након 1980-их година.⁶

Почетке јавног (државног) финансирања, с друге стране, бележимо још 1928. године у Уругвају, али се прави талас десио 1950-их у Латинској Америци (Костарика 1954. и Аргентина годину дана касније) да би 1959. Западна Немачка постала прва европска земља са оваквим концептом финансирања.⁷ Данас је јавни новац у финансирању политичких активности правило, а не изузетак, само су разлике у концептима које различите државе примењују. Намеће се онда питање који су то разлози довели до таквог тренда? Поменућемо их неколико: 1) пораст трошкова у политици, 2) могућност да се подстакне демократија кроз допринос једнакој и поштеној политичкој конкуренцији и 3) слабење утицаја приватног новца и неутралисање корупционог потенцијала.⁸ Без обзира што неке од ових теза нису доказане, то није утицало на промену овога тренда па су јавно финансирање прихватале и државе које то нису имале годинама, попут Летоније. У критикама се најпре истиче да не постоји директна веза између увођења јавног финансирања и смањења нелегалног финансирања.⁹ Потом се истиче да јавно фи-

4) Ingrid van Biezen, "Campaign and Party Finance" in: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, 3rd ed (eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris), London: Sage, стр. 1, Internet, <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf>.

5) Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina Rashkova, "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", нав. дело, стр. 3.

6) Исто, стр. 6.

7) Ingrid van Biezen, "Campaign and Party Finance", нав. дело, стр. 8.

8) Исто, стр. 8–11.

9) Fernando Casal Bertoa, Fransje Molenaar, Daniela R. Piccio, Ekaterina Rashkova, "The

нансирање 1) подстиче такмичење страначке конкуренције те да омета стварање или успех нових политичких организација, 2) доводи до зависности од државе и редукције политичких елита што централизује саме странке, смањује интерну демократију и доприноси осипању страначког чланства и 3) развија „анти-страначки сентимент“, ствара јаз између грађана и политичких институција и омета легитимитет политичких странака.¹⁰

Овај рад ће посебан фокус ставити на „нус-ефекат“ јавног финансирања који омета појаву нових странака или им смањује шансе за успех који је познат у литератури као „картелизација политичког система“ односно стварање картелских странака који подстичу статус кво.¹¹ Претпоставка у овом концепту је да „главне странке раде заједно и користе државне ресурсе – јавно финансирање, државно регулисан приступ медијима или страначко покровитељство – да осигурају колективно преживљавање“. ¹² Обесхрабљивање потенцијалних изазивача у политичкој арени може да доведе и до озбиљних последица јер картелизација странака доводи до пораста популистичких (антисистемских) странака, које директно комуницирају с грађанима.¹³ Рад ће у центар пажње поставити један посебан облик девијације који карактерише Србију после 2011. године, када је и усвојен важећи Закон о финансирању политичких активности (у даљем тексту: ЗФПА) а то је – финансијска преминација владајуће странке и потпуна зависност политичких субјеката од јавних извора финансирања. Такав тренд, иако присутан од самог почетка примене ЗФПА, добија на значају и постаје доминантан образац у финансирању изборних кампања. Да је значај јавних извора често пресудан фактор, сведочи налаз да су у пост-комунистичким друштвима „без средстава, странке неспособне да ефикасно конкуришу, што може проузроковати пропаст у стабилности политичког система“. ¹⁴

Рад ће уважити аргументе из теоријских дебата о значају јавног финансирања и свим бенефитима који из њега произлазе, пре свега, онима који омогућавају да се лакше „трчи“ изборна

World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation”, нав. дело, стр. 4.

10) Исто, стр. 5.

11) Видети: Richard S. Katz, Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics* 1, стр. 5–28.

12) Ingrid van Biezen, Ekaterina Rashkova, “Breaking the Cartel: the Effect of State Regulation on New Party Entry”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2011, No. 12, стр. 3.

13) Исто, стр. 14.

14) Исто, стр. 14.

кампања и остваре (зацртани) изборни циљеви.¹⁵ Земље које су географски и политички (историјски гледано) блиске Србији су, такође бирале овај пут: неке земље су подршку из јавних извора омогућиле одмах након транзиције ка демократији (Чешка, Мађарска, Црна Гора, Словачка и Србија), док су друге то урадиле нешто касније (Словенија, Пољска, Литванија, Естонија и Бугарска).¹⁶ Допринос у литератури ће се огледати у анализирању специфичности у концепту „картелизације страначког система“ који је довео до предоминације владајуће странке – кроз финансије, (зло)употребу јавних и административних ресурса и медија, готово потпуне зависности од јавних (државних) извора финансирања, умањивања могућности за равноправан приступ медијима, а посебно политичком оглашавању које и чини највећи део изборних трошкова и запостављања чланства као и финансирања од стране правних лица. Ради се о тренду који не доводи до престанка са радом политичких субјеката, нити стопаира „политички старт ап“, већ доводи до немогућности да политички субјекти изграде страначку инфраструктуру, промовишу и подигну чланство и артикулишу страначке политике. Речју, нарастајућа разлика у финансијским могућностима између оних који чине владајуће коалиције и опозицију је толика да је већина опозиционих субјеката готово изгубила страначку инфраструктуру а они који су, у међувремену, настали користе концепт „меких“ форми у организовању, попут иницијатива или политичких покрета.

3. ФИНАНСИРАЊЕ ИЗБОРНИХ КАМПАЊА: ОД ПЛУРАЛИЗМА ДО КАМПАЊЕ ВЛАДАЈУЋИХ СТРАНАКА

Србија је тек 2011. на кохерентан начин уредила област финансирања политичких активности. Усвајањем овог закона и пребацивањем контроле на Агенцију, створени су услови да се на систематичан начин прати финансирање редовног рада и изборних кампања. Још важније, овим је по први пут решен најважнији проблем претходних законских решења – а то је контрола читавог процеса. Иако је ЗФПА на снази само шест година, већ су четири изборна циклуса на националном нивоу спроведена у оквиру истог

15) Fernando Casal Bértoa, Maria Spirova, “Get a Subsidy or Perish! Public Funding and Party Survival in Eastern Europe”, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2013, No. 29, стр. 22.

16) Исто, стр. 9.

оквира што представља довољан период за анализу досадашњих ефеката, уз уважавање чињенице да временска дистанца још увек није велика. Осврт на досадашње ефекте ЗФПА биће фокусиран на три сегмента: утицај законског решења на стварање политичких субјеката, настајање нових субјеката и анализу потенцијалне картелизације страначког система.

Од момента примене ЗФПА до сада, само је једна парламентарна политичка странка престала да постоји и то су Уједињени региони Србије (некадашњи Г17 плус). Та странка је те 2012. освојила 215.666 гласова или 16 мандата у Народној скупштини, након чега су постали и део кабинета у влади чији је премијер био лидер социјалиста Ивица Дачић. Да све буде занимљивије, ради се о странци која је била велики „потрошач“ на изборима: 2012. су потрошили 459.897.389,60 динара, а две године касније 180.933.197,87 динара. Имајући у виду пријављене трошкове, али и чињеницу да се ради о странци која је годинама била у влади, држећи важне ресурсе, њен нестанак је мање повезан са ефектима регулаторног оквира а много више са сопственим рејтингом у јавности. Међутим, бројни релевантни политички субјекти из изборне 2012. године, данас ни приближно немају такав статус и готово да се налазе на маргинама политичког живота: Демократска странка Србије (ДСС) и Либерално демократска партија (ЛДП), пре свих. То се посебно односи на ДСС која је после 5. октобра 2000. постала странка с највећим чланством у Демократској опозицији Србије и чији је председник у два наврата био и премијер Србије. Уједно, некадашња стожерна странка власти (у периоду 2008–2012), Демократска странка (ДС) и Социјалдемократска странка (СДС) која је из ње настала, готово да нису у прилици да на озбиљан начин утичу на кључне политичке процесе.

Овим смо направили увертиру и за доказивање централне тезе у овом раду а то је финансијска преминација владајуће странке и потпуна зависност политичких субјеката од јавних извора финансирања. Последишно, такви трендови доводе до смањивања броја релевантних политичких субјеката, губљења чланства и руинарања њихове инфраструктуре.

Полазна 2012. је почетна година наше анализе из два разлога: 1) најпре, што су то први избори по новом ЗФПА и уз надзор Агенције као контролног тела и 2) зато што је реч о години у којој је политички живот био веома жив, с релевантним актерима и различитим идеолошким и политичким позицијама. Тако је те године, изнад пет одсто било шест изборних листа од левице (СПС), левог центра (ДС), центра (ЛДП), десног центра (СНС и УРС) и

деснице (ДСС). Распон освојених гласова се кретао од 940.659 (24,04 одсто, 73 мандата) – коалиција око СНС, до 215.666 (5,51 одсто, 16 мандата) – УРС. Истовремено, листа око ДС је освојила 22,06 одсто, СПС и партнери 14,51 одсто, ДСС 6,99 одсто односно ЛДП 6,53 одсто. Слика о страначким капацитетима се употпуњује када погледамо трошкове које су политички субјекти пријавили Агенцији који нам недвосмислено указују да су финансијски капацитети, у просеку, били снажнији и диверсификованији. Тако су на парламентарним изборима (тада) владајуће странке ДС и УРС пријавиле више од 450 милиона динара, док је највећи изазивач (СНС) потрошио скоро 311 милиона динара. ЛДП је потрошио више од 230 милиона, а СПС 187.245.292 динара. Најмање трошкова забележено је код ДСС који су Агенцији пријавили нешто више од 68 милиона. Укупно, све листе које су прешле цензус су потрошиле 1.726.177.164,98 динара. Овакви подаци нам сугеришу да је већина политичких субјеката била у могућности да води озбиљне кампање, од теренског рада до медија и политичког оглашавања. То нас доводи и до закључка да су грађани имали прилику да буду упознати с политичким позицијама изборних учесника и да донесу информисану изборну одлуку. На другој страни, зависност од јавних извора се одсликава кроз податак да су 53 одсто прихода чинила буџетска средства уз 29,9 одсто кредита/зајмова, прилога физичких лица 7,9 одсто, прилога правних лица 7,1 и сопствених средстава 2,1 одсто. Како и тада, тако и данас и кредите/зајмове давале су само банке у домаћем (или са већинским уделом) власништву па је зависност од државе у пракси и већа од тих 53 одсто.

Већ следећи парламентарни избори, непуне две године после ових, показују знаке велике доминације владајуће странке и вишеструко умањене финансијске могућности опозиционих конкурената. Победа СНС из 2012. је верификована кроз убедљиву победу јер су за мање од две године освојили скоро 800.000 гласова више (1.736.920 гласова) и дуплирали број мандата – са 73 на 158, чему је допринела и чињеница да су бројни политички субјекти остали испод цензуса па је Д'Онтова формула увећала проценат освојених мандата за СНС. Између два изборна циклуса, ова странка је сконцентрисала сву моћ и све (државне) ресурсе, што је уз огромне грешке опозиције и њихове међусобне поделе, довело до кампање у којој је, на једној страни, остао СНС са огромним могућностима, а другу страну је чинила исцепкана, неартикулисана и финансијски ослабљена опозиција. Те године су, осим коалиције око СНС, цензус прешли само СПС и парт-

нери (484.607 или 44 мандата), ДС (216.634 или 19 мандата) и новонастала странка Бориса Тадића (Нова демократска странка), бившег председника ДС (204.767 или 18 мандата). То је довело и до огромног дисбаланса у парламенту јер је владајућа коалиција у сваком моменту имала 202 од 250 посланика. Већ на овим изборима долазимо до битно другачијих трендова у финансирању изборне кампање упркос чињеници да су се трошкови увећали за скоро петину и износили су 2.101.969.183,17 динара. Владајућа странка је потрошила 942.147.075,90 динара што је за 630 милиона више него две године раније. Најважнији коалициони партнери СПС/ПУПС/ЈС су потрошили 341.593.584,00 што је више од 154 милиона динара у односу на 2012. На другој страни, опозиционе странке које су ушле у парламент – ДС и НДС су потрошиле 100.385.250,98 односно 174.063.311,86 динара што у збиру чини 274.448.562,84 динара. Овај износ је скоро дупло мањи од онога што су појединачно пријавиле ДС или УРС на изборима 2012. УРС и ЛДП су и 2014. били велики потрошачи (више од 150 милиона), али им то није било довољно да пређу цензус. Дакле, ови избори су показали три тренда: 1) велики пораст трошкова владајућих странака, доминантно повезан са њиховом партиципацијом у власти, 2) пад у финансијским ресурсима опозиционих странака, праћен продубљивањем дугова и 3) задржавање минималног баланса у финансијским могућностима између различитих политичких субјеката јер су могли да рачунају на довољна средства за релативно озбиљне кампање. У погледу структуре прихода, 48,03 одсто су чинили јавни извори што је благи пад у однос на 2012. а слично се десило и са кредитима и зајмовима који чине 26,91 одсто. Пад јавних извора се „прелио“ на повећање удела физичких лица (14,48 одсто) и сопствених средстава (пет одсто). Приходи од правних лица су умањени са седам на нешто више од пет одсто.

Крајем 2014. долази до промена у законском оквиру, међу којима је за овај рад важна одредба према којој политички субјекти могу да пребаце сопствена средства са рачуна за редован рад на рачун за изборну кампању. Та одредба, иако легитимна, допринела је проширивању финансијских капацитета владајуће странке којој законски припада највећи део „финансијског колача“ за редован рад.

Парламент је после априлских избора 2016. добио битно другачији изглед у односу на 2014. годину, пре свега, уласком нових политичких субјеката (Двери и Доста је било) и повратком старих (СРС) што је довело до већег политичког плурализма и

конфронтирања различитих политичких и идеолошких позиција. Као и пре две године на изборима, СНС је апсолутни победник са 48,25 одсто гласова (1.823.147 гласова), али је због малог процента „бачених гласова“ смањила број мандата (са 158 на 131). СПС је освојио 413.770 гласова (29 мандата), СРС 306.052 (22 мандата), ДЈБ 227.626 (16 мандата), ДС 227.589 (16 мандата), Двери/ДСС 190.530 (13 мандата) а СДС/ЛДП/ЛСВ 189.564 односно 13 мандата. Укупни трошкови изборне кампање 2016. су износили 1.601.353.304,86 што је за око 500 милиона мање него на изборима 2014. Као и ранијих година, наставио се тренд пријављивања трошкова који превазилазе приходну страну политичких субјеката. СНС је потрошила 771.488.490,83 динара што је за око 170 милиона мање у односу на 2014. СПС се нашао на другом месту са 359.377.431,44 динара и ту не бележимо велике осцилације у односу на претходне изборе. Више од 100 милиона су још једино потрошили радикали који су на таласу Шешељевог повратка из Хага повратили парламентарни статус. Демократе су потрошиле нешто више од 92 милиона, а коалиција СДС/ЛДП/ЛСВ скоро 83 милиона. Од ових избора, Двери (у коалицији са ДСС) постају парламентарна странка (укупно потрошили 65.483.040,00 динара), као и ДЈБ који је са минималним ресурсима (37.177.859,91 динара) направио добар резултат. Међутим, у 2016. промењена је структура прихода. Наиме, у приходима седам листа које су прешле цензус више од две петине (42,8%) чине буџетска средства. На другом месту се налазе сопствена средства (29,7%), а потом следе кредити и зајмови (23,6%), прилози физичких лица (3,2%) и прилози правних лица и међународних удружења (0,4%). Због промене законског оквира, сопствена средства код СНС и СПС постају важан део кампање (у кампањи СНС су чинила скоро половину прихода), па самим тим расте и њихов удео у структури прихода.

Чињеница да је СНС више потрошио на политичко оглашавање него што су остали субјекти имали за читаву кампању, најбоље сведочи о продубљивању тренда у коме постоји огроман дисбаланс између могућности које има владајућа странка и сви остали политички субјекти. Зависност од буџета и неразвијени модели прикупљања новца из осталих извора, готово да су осујетили опозицију да прави иоле озбиљне кампање. На другој страни, та зависност од јавних извора иде у прилог владајућим странкама које додатно увећавају своју моћ, користећи и медије, јавна предузећа и друге јавне ресурсе. У таквој клими су уследили и председнички избори.

4. ПРЕДСЕДНИЧКА КАМПАЊА: ВУЧИЋ И ОСТАЛИ

Председничка кампања замишљена је, од стране СНС, као кампања у којој се на таласу доброг изборног резултата 2016. и Вучићеве популарности на дуже време блокирају шансе опозиције да угрозе позиције владајуће коалиције. Кампања је имала и један практичан мотив, а то је недовољно добар рејтинг (тада) актуелног председника Т. Николића који није уливао сигурност у изборну победу. Време и дужину трајања кампање диктирао је А. Вучић који је изабрао 2. април као термин, уз доњи законски минимум за вођење кампање од 30 дана. Опозиција није постигла договор о заједничком кандидату па је неколико колона додатно олакшало посао.

Тон у кампањи је диктирао А. Вучић који је, путем државне и страначке позиције, у потпуности доминирао јавним простором. Опозиција је стално била у дефанзиви и приморана да реагује на његове потезе што је у комбинацији са малим ресурсима смањило шансе за њихов изборни успех. Чињеница да је једино Вучић (уз Јеремића) имао довољно ресурса за озбиљну кампању довела је до тога да је само он могао да буде присутан и на традиционалним и дигиталним медијима, док су остали своје „оазе“ медијског наступа углавном тражили у новим медијима и социјалним мрежама.

Ови избори су били занимљиви и по томе што је готово читава изборна понуда (сем Чанка и Белог Прелетачевића) била обојено „у десно“, да су многи кандидати били нови на сцени и да иза њих нису стајале странке већ флексибилнији политички покрети.

Кандидати су 2017. приходовали 1.285.433.843,35 динара од чега на јавне изворе отпада 49,93 одсто или скоро 642 милиона динара. Прилози физичких лица чине 39,45 одсто (507.155.163,28 динара), сопствена средства – утрошена 9,67 одсто (124.355.795,07 динара) и прилози правних лица и међународних политичких удружења 0,95 одсто (12.162.885,00 динара). Гледано појединачно, Вучић је приходовао 799.564.147,76 динара што је више од свих осталих кандидата заједно. Приход већи од 100 милиона је пријавио једино још Вук Јеремић – 261.794.608,12 динара док су сви остали кандидати имали веома скромне приходе, од најнижих за М. Паровића до скоро 36 милиона за Шешелја. Управо је Паровић једини који није користио јавне изворе за своју кампању, док су своја средства имали Вучић, Чанак, Поповић и Обрадовић. Прилози правних лица гото-

во да замиру као извор финансирања што је веома лоша порука имајући у виду да је интенција закона била да промовише, осим јавних, и приватне изворе финансирања.

Табела 1. Приходи председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Јавни извори	Прилози физичких лица	Прилози правних лица и међународних политичких удружења	Сопствена средства (утрошена)	Ук.
Проценти	49,93	39,45	0,95	9,67	100
Н. Чанак	29.170.909,00	2.400.000,00	45.000,00	430.000,00	32.045.909,00
А. Поповић	29.170.909,00	240.790,00	/	1.869.000,00	31.280.699,00
Б. Обрадовић	29.170.909,00	/	/	1.122.840,00	30.293.749,00
В. Јеремић	29.170.909,00	223.913.264,12	8.710.435,00	/	261.794.608,12
В. Шешељ	29.170.909,00	333.000,00	/	6.331.371,31	35.835.280,31
С. Јанковић	29.170.909,00	1.424.020,25	330.000,00	/	30.924.929,25
М. Паровић	/	2.162.770,00	/	/	2.162.770,00
М. Стаматовић	29.170.909,00	678.780,00	/	/	29.849.689,00
Љ. П. Бели	1.002.664,00	1.431.038,91	77.450,00	/	2.511.152,91
С. Радуловић	29.170.909,00	/	/	/	29.170.909,00
А. Вучић	407.390.064,00	274.571.500,00	3.000.000,00	114.602.583,76	799.564.147,76
Међузбир	641.760.000,00	507.155.163,28	12.162.885,00	124.355.795,07	1.285.433.843,35
Укупно	1.285.433.843,35				

Зависност од јавних извора на председничким изборима, била је присутна и 2012. када је новац грађана чинио чак 84,4 одсто укупних средстава¹⁷ што је за трећину више од 2017. године. Међутим, не ради се овде о суштинском смањењу удела јавног новца већ о чињеници да су 2012. сопствена средства чинила мање од пет милиона динара,¹⁸ док је ове године само Вучић пријавио више од 114 милиона. Када је реч о приходима шест највећих субјеката 2012. више од 84 одсто чини буџетски новац што уз зајмове/кредите (13,8 одсто) чини скоро 100 одсто њихове приходне стране.¹⁹

17) Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката – годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2013, стр. 27.

18) Агенција за борбу против корупције, *Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одржаних 2012. године*, стр. 19, Internet, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Prvi_izvetaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_izborne_kampanje_2012_sa_prilozima.pdf.

19) Исто.

Подсећамо да су и те 2012. зајмове и кредите давале само банке у домаћем власништву.

Када је о трошковима реч, кандидати су Агенцији пријавили трошкове у износу од 1.313.873.581,75 динара што је за око 22 милиона више него што су пријавили прихода чиме се наставља пракса са ранијих избора.

Вучић је потрошио 794.209.207,92 динара што је више него што су имали на располагању сви остали кандидати заједно или три пута више него што је потрошио други по реду (по финансијама) В. Јеремић (261.794.608,12). Дакле, за преосталих девет кандидата остало је тек нешто више од 257 милиона динара за читаву кампању. Шешелј је после Јеремића у потрошњи – нешто више од 73 милиона, док се већина осталих кандидата налази око 29–30 милиона што, заправо, значи да су мање-више трошили само оно што им је законски припадало из буџета.

На другој страни, додатну занимљивост у вези овако велике Вучићеве потрошње, осим огромног дисбаланса у односу на конкуренцију, чини и податак да се овде ради о средствима која су потрошена за само 30 дана кампање. Тако испадне да је просечна дневна потрошња у његовој кампањи износила више од 26 милиона што је готово на нивоу средстава који су његовим противницима били на располагању за читаву кампању.

Гледано по структури трошкова, кандидати су највише трошили за оглашавање (73,65 одсто), потом на изборни материјал (15,38 одсто), док су „остали трошкови“ и јавни догађаји чинили укупно нешто мање од 11 одсто. Будући да у изборни материјал, Агенција рачуна и оглашавање у јавном простору (билборди, ЛЕД екрани и сл.), јасно је да оглашавање заузима централно место у трошковима. О коликим се износима ради сведочи податак да је само Вучић потрошио на политичке огласе 664.089.857,50 динара, а појединим телевизијама је ишло и неколико стотина хиљада еура на име политичких огласа за једва месец дана кампање. Такође, категорија „остали трошкови“ није детаљно специфицирана (а ту спадају и медијске агенције и истраживачи јавног мњења) па се јавља потреба да се ова линија додатно уреди како би се транспарентније могли да прате трошкови које субјекти пријављују.

Осим код Вучића, политичко оглашавање чини највећу ставку још и код Чанка, Јеремића, Шешелја и Јанковића. Поповић, Паровић и Стаматовић највише су потрошили на изборни материјал, док су Обрадовић, Бели Прелетачевић и Радуловић највећу потрошњу имали у ставци „осталих трошкова“. Податак да шест од 11 кандидата у 2017. години (ера медијских кампања) нису највише

потрошили за политичко оглашавање показује, не само одабир њихових стратегија, већ и очиту немогућност да тако нешто себи и приуште.

Табела 2. Врсте трошкова председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Изборни материјал	Трошкови јавних догађаја	Трошкови оглашавања	Остали трошкови	Ук.
Проценти	15,38	5,24	73,65	5,73	100
Н. Чанак	9.896.197,64	180.231,80	18.708.567,15	1.058.278,21	29.843.274,80
А. Поповић	13.154.947,41	1.637.781,04	9.827.761,12	4.598.130,69	29.218.620,26
Б. Обрадовић	5.235.922,49	710.627,91	12.212.348,98	12.401.024,63	30.559.924,01
В. Јеремић	44.911.414,73	18.884.083,55	179.978.856,53	18.020.253,31	261.794.608,12
В. Шешел	11.947.961,91	5.421.326,40	54.613.590,53	1.646.029,60	73.628.908,44
С. Јанковић	9.584.025,56	6.386.598,31	10.880.314,30	4.073.666,12	30.924.604,29
М. Паровић	1.359.430,00	/	600.000,00	203.340,00	2.162.770,00
М. Стаматовић	10.598.791,00	2.599.509,00	10.028.354,00	6.622.950,00	29.849.604,00
Ј. П. Бели	508.000,00	222.181,00	132.628,00	1.648.343,91	2.511.152,91
С. Радуловић	5.704.360,00	5.923.770,00	6.580.377,00	10.962.400,00	29.170.907,00
А. Вучић	89.210.453,75	26.826.224,58	664.089.857,50	14.082.672,09	794.209.207,92
Међузбир	202.111.504,49	68.792.333,59	967.652.655,11	75.317.088,56	1.313.873.581,75
Укупно	1.313.873.581,75				

Шест субјеката са највише гласова 2012. је пријавило 797.639.895,44 динара као трошкове за председничке изборе²⁰ што је готово идентично ономе што је ове године потрошио Вучић. Пре пет година, трошкови оглашавања су чинили 59,6 одсто у структури трошкова што је за скоро 14 одсто мање него 2017. године.²¹ Оно што је важније за овај рад јесте чињеница да је те 2012. постојао значајан баланс у финансијским капацитетима јер је кандидат (тада владајућег) ДС потрошио 352.903.608,00 динара, док је кандидат СНС (и каснији председник Т. Николић) пријавио 255.811.738,60 динара.²² Такође, разлика између трећег по потрошњи и шестог се кретала око 11 милиона, али се ради о средствима која су виша од 40 милиона динара по кандидату што је осетно више него што су имали на располагању кандидати у овој години.²³

20) Исто, стр. 25.

21) Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката – годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, нав. дело, стр. 29.

22) Агенција за борбу против корупције, *Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одржаних 2012. године*, нав. дело, стр. 25.

23) Исто.

Досадашња примена Закона је показала да субјекти често прикажу веће трошкове него приходе што може да укаже и на сиву зону финансирања. Избори 2017. у том погледу нису имали негативан тренд као на парламентарним изборима јер је разлика уочена само код Шешелја и Обрадовића, при чему треба водити рачуна да смо у овом раду користили методологију Агенције и као критеријум користили утрошена сопствена средства, а не пренета средства којих је случају Шешелја било толико да он не би ни био у „минусу“.

Табела 3. Однос прихода и трошкова председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Приходи	Трошкови	Разлика
Н. Чанак	32.045.909,00	29.843.274,80	2.202.634,20
А. Поповић	31.280.699,00	29.218.620,26	2.062.078,74
Б. Обрадовић	30.293.749,00	30.559.924,01	-266.175,01
В. Јеремић	261.794.608,12	261.794.608,12	0,00
В. Шешелј	35.835.280,31	73.628.908,44	-37.793.628,13
С. Јанковић	30.924.929,25	30.924.604,29	324,26
М. Паровић	2.162.770,00	2.162.770,00	0,00
М. Стаматовић	29.849.689,00	29.849.604,00	85,00
Љ. П. Бели	2.511.152,91	2.511.152,91	0,00
С. Радуловић	29.170.909,00	29.170.907,00	2,00
А. Вучић	799.564.147,76	794.209.207,92	5.354.939,84

На председничким изборима 2012. кандидати су потрошили 24.836.821,98 милиона динара више него што су пријавили прихода.²⁴

На крају, анализирамо и однос између уложених средстава и освојених гласова. Вучић је за глас „плаћао“ нешто више од 19.000 динара што на први поглед може да се чини као превисока цена али се, заправо, радило о томе да је његова стратегија била победа у првом кругу. Јеремића је глас коштао више од шест хиљада динара, али је његов резултат био тек 206.676 гласова што је било далеко испод његових очекивања. И Шешелј је потрошио много новца (скоро 1.800 динара по гласу) за врло скроман резултат. Највећи број кандидата је по гласу трошио између 700 и 800 динара, док је Бели Прелетачевић апсолутни рекордер јер је са два и по милиона или 61,14 динара по гласу освојио 344.498 гласова.

24) Исто, стр. 37.

Табела 4. Трошкови и освојени гласови председничких кандидата 2017. године

Кандидати	Трошкови	Освојени гласови	Вредност гласа
Н. Чанак	29.843.274,80	41.070	726,64
А. Поповић	29.218.620,26	38.167	711,43
Б. Обрадовић	30.559.924,01	83.523	744,09
В. Јеремић	261.794.608,12	206.676	6.374,35
В. Шешел	73.628.908,44	163.802	1.792,77
С. Јанковић	30.924.604,29	597.728	752,97
М. Паровић	2.162.770,00	11.540	52,66
М. Стаматовић	29.849.604,00	42.193	726,80
Љ. П. Бели	2.511.152,91	344.498	61,14
С. Радуловић	29.170.907,00	51.651	710,27
А. Вучић	794.209.207,92	2.012.788	19.337,94

5. ЗАКЉУЧАК

У овом раду смо указали на два негативна тренда која су уочена у петогодишњој примени ЗФПА. Први се огледа у готово потпуној зависности политичких субјеката од јавних извора финансирања чиме се губи важан смисао закона који је пледирао да промовише разноврсност извора и њихову транспарентност. Други је повезан са све већим јазом у финансијским капацитетима владајуће странке и опозиције. То, за сада, не доводи до гашења политичких субјеката нити спречава појаву нових, али озбиљно угрожава могућност да у кратким кампањама опозиција представи своју политику и буде релевантан изборни субјект. Зависност од јавних извора се уочава и код највеће странке, али се њена доминација заснива и на коришћењу свих других јавних ресурса.

У будућим радовима, потребно је да се настави праћење ових трендова и да се анализе допуне новим подацима и истраживањима, како би се и евентуалне промене у законској регулативи базирале на до сада уоченим недостацима.

ЛИТЕРАТУРА

Агенција за борбу против корупције, *Контрола финансирања политичких субјеката – годишњи финансијски извештаји за 2012. годину*, Агенција за борбу против корупције, Београд, 2013.

Агенција за борбу против корупције, *Први извештај о контроли трошкова политичких субјеката – изборне кампање након избора одр-*

жаних 2012. године, http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/05/Prvi_izvetaj_o_kontroli_finansiranja_politickih_subjekata_izborne_kampanje_2012_sa_prilozima.pdf.

Агенција за борбу против корупције, *Претрага извештаја о трошковима кампање*, Internet, <http://www.acas.rs/acasPublic/pretragaTroskoviKampanje.htm>.

Biezen Ingrid Van, Rashkova, Ekaterina, "Breaking the Cartel: the Effect of State Regulation on New Party Entry", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2011, No. 12.

Biezen Ingrid Van, "Campaign and Party Finance" in: *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, 3rd ed (eds. Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris), London: Sage, Internet, <https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf>.

Casal Bertoa, Fernando, Molenaar, Fransje, Piccio, Daniela R., Rashkova, Ekaterina, "The World Upside Down: De-Legitimizing Political Finance Regulation", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 30, 2013.

Casal Bertoa Fernando, Spirova Maria, "Get a Subsidy or Perish! Public Funding and Party Survival in Eastern Europe", *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, 2013, No. 29.

Katz Richard S., Mair Peter, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1, стр. 5–28.

Kaye Kate, *Data-Driven Targeting Creates Huge 2016 Political Ad Shift: Broadcast TV Down 20%, Cable and Digital Way Up*, Internet, <http://adage.com/article/media/2016-political-broadcast-tv-spend-20-cable-52/307346/>.

Bojan Klacar

FINANCING OF THE 2017 PRESIDENTIAL CAMPAIGN: ELEVEN CANDIDATES AND ONLY ONE CAMPAIGN

Resume

The subject of this paper is an analysis of the financing of the 2017 presidential campaign in Serbia. The aim of the paper is to examine the effects of public funding introduced in 2011, which led to a great dependence of political subjects on public sources and a great imbalance in the financial capacities between the ruling party (or parties) and opposition. The paper put an accent on a particular form of deviation that characterizes Serbia after 2011: the financial supremacy

of the ruling party and the complete dependence of political subjects on public funding. We used theoretical framework of cartel parties developed by Katz and Mair but we applied this approach bearing in mind local circumstances. These approaches indicate that one of the important consequences of public funding is the emergence of the status quo in which the largest subjects work together and use public resources to ensure their own collective survival. Cartelisation of the party system can lead to the growth of populist and antisystem parties, which directly communicate with citizens, correcting in that matter mistakes of mainstream parties. We put particular focus on the influence of public funding on the disappearance of political subjects and the possibility of creating new ones.

Analysis of the last four electoral cycles in Serbia shows that political subjects reported from 40% to 50% of revenues from public funding. Loans consist about a quarter of revenue on average, while their own funds (funds from regular work of political subjects) are on the rise after the law changes in 2014. In fact, revenues from public sources are more than we noted above because all approved loans in Serbian campaigns came from banks with local ownership. In addition, conditions for approved loans were significantly better than other commercial loans (for other companies or private persons). As a rule, ruling parties in average spend the most in Serbian campaigns and we are talking about significant funds for local circumstances – more than three millions of euros per subject. In 2012, there was a balance in a certain way between ruling subjects and opposition in spite of the fact that ruling subjects spent more funds. After 2014 parliamentary elections, “progressives” as a ruling party became an absolute leader in financial capacities. This period is overlapped with their history electoral results. In 2016 and 2017, they spent much more money than other subjects or candidates together. The best example is 2017 presidential campaign when Aleksandar Vucic spent more than six million euros and in addition he spent for political advertising slightly more than other candidates for all activities during the campaign. The most important results we obtained in paper are: 1) the existence of great dependence of political subjects on public funding in election campaigns, 2) deepening the gap between the financial capacities of the ruling subjects in relation to the opposition, 3) the survival of the largest number of political subjects despite small financial resources and 4) the proliferation of “soft” organisations, such as political movements based on online campaigns. We concluded that there was no political pluralism in last three electoral cycles as a consequence of significant financial disparities between ruling subjects and opposition. Political subjects have survived that pe-

riod but in the real sense they have no capacities for serious political competition and presentation of their policies. Due to small capacities of opposition for management of election campaigns, citizens do not have an opportunity to see both sides. Party life in 2017 is significantly worse than five years ago when the new financial framework was adopted. One of the recommendations is to continue the monitoring of these trends and modification in legal framework if such negative trends continue.

Keywords: election campaign, presidential elections, candidates, financing of the election campaign, political subjects

* Овај рад је примљен 4. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 34/35(497.11)(094.5.072)“1997“

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.10>

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 4/2018.

год. 25. vol. 62

стр. 211-230

Дејан Б. Ђурђевић*

Правни факултет, Универзитет у Београду

НОВА ПРАВОСУДНА ЗАНИМАЊА И УСЛОВИ ЗА ПОЛАГАЊЕ ПРАВОСУДНОГ ИСПИТА**

Сажетак

Рад је посвећен практичној примени Закона о правосудном испиту из 1997. године на правосудне професије које су уведене у правни систем Републике Србије петнаест година по његовом доношењу (јавни извршитељ и јавни бележник). Кључни услов за приступање правосудном испиту јесте радно искуство на пословима правне струке. Дужина радног искуства зависи од тога у којој правосудној професији је оно стицано. Суочено са чињеницом да Закон о правосудном испиту не помиње јавне бележнике и јавне извршитеље, јер те професије нису постојале у време када је он донет, Министарство правде подводи у пракси јавнобележничке и извршитељске приправнике под норму која се односи на приправнике у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе. Након анализе аргумената које у својим мишљењима износи Министарство правде, као и теоријских проблема везаних за постојање правне празнине и њено попуњавање аналогном, аутор настоји да одговори на питање да ли се у пракси Закон о правосудном испиту правилно примењује на јавне бележнике и јавне извршитеље као нова правничка занимања и да ли је за пра-

* Електронска адреса аутора: djurdjevic.dejan@gmail.com

** Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Идентитетски преображај Србије*, који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду.

ведан третман тих нових правничких занимања неопходна његова измена.

Кључне речи: аналогија, јавни бележник, јавни извршитељ, правосудни испит, правна празнина

1. УВОД

Услови за полагање правосудног испита предвиђени су Законом о правосудном испиту,¹ који је донет пре двадесет година. Једна од законских претпоставки за излазак на правосудни испит јесте и радно искуство које је стечено на пословима правне струке. Дужина радног искуства које је услов за полагање правосудног испита зависи од тога где је кандидат радио и уређена је за правничка занимања која су постојала у време доношења ЗПИ. У међувремену је правни систем Републике Србије обogaћен новим правничким професијама, као што су јавни извршитељ и јавни бележник. Тим новим правничким професијама додељени су они послови који су у време доношења ЗПИ спадали у судску надлежност, као што су спровођење извршења и поступање у појединим ванпарничним поступцима (нпр. поступак за сачињавање и потврђивање исправе и оставински поступак).² Увођење нових правничких занимања није било праћено променама ЗПИ. Због тога је неопходно размотрити да ли се у пракси тај временшни закон правилно примењује на нова правничка занимања и да ли је за праведан третман тих нових правничких занимања неопходна његова измена.

2. ДУЖИНА РАДНОГ СТАЖА КАО УСЛОВ ЗА ПОЛАГАЊЕ ПРАВОСУДНОГ ИСПИТА

Приликом нормирања дужине радног искуства у правној струци које је услов за излазак на правосудни испит, законодавац разликује три категорије кандидата (члан 2, став. 1 ЗПИ). Прву категорију чине кандидати који су радно искуство стицали на пословима класичних правосудних професија. То су кандидати који су радили у суду, јавном тужилаштву, јавном правобранилаштву и адвокатури. За такве кандидате је довољно да имају две године радног

1) Закон о правосудном испиту – ЗПИ, *Службени гласник РС*, бр. 16/97.

2) О положају и надлежностима јавних извршитеља, види уместо свих: Никола Бодирога, *Теорија извршног поступка*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 89 и даље. О надлежностима јавних бележника, види уместо свих: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, Досије студио, Београд, 2014, стр. 15 и даље.

искуства да би могли приступити полагању правосудног испита. У другу групу спадају кандидати за које би се могло рећи да су се бавили пословима из управно-правне материје. Реч је о кандидатима који су радили у државном органу, органу територијалне аутономије и локалне самоуправе. Таквим кандидатима је за полагање правосудног испита потребно трогодишње радно искуство. Трећу категорију чине кандидати који су се бавили осталим правничким занимањима која се не могу подвести под правничка занимања из претходних двеју категорија. Законодавац *exempli causa* наводи правнике који су радили у предузећу и установи. За кандидате из те категорије законодавац тражи четворогодишње радно искуство да би им се дозволио излазак на правосудни испит.

На основу изложеног може се закључити да је законодавац дужину радног искуства које је потребно за полагање правосудног испита уредио правилом са два изузетка. Правило је да правосудни испит може полагати дипломирани правник који има четири године радног искуства на пословима правничке струке. Од тог правила се одступа у две групе случајева. Први изузетак предвиђен је за правнике који су радили у суду, јавном тужилаштву, јавном правобранилаштву и адвокатури, којима је за полагање довољно да имају две године радног искуства, док је други изузетак прописан за правнике који су радили у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, који могу да приступе правосудном испиту ако имају трогодишње радно искуство.

3. ТРЕТМАН КАНДИДАТА КОЈИ СУ РАДНО ИСКУСТВО СТИЦАЛИ У ИЗВРШИТЕЉСКОЈ И НОТАРСКОЈ КАНЦЕЛАРИЈИ

Јавни извршитељи су уведени Законом о извршењу и обезбеђењу из 2011. године,³ а почели су са радом 2012. године.⁴ Првобитан назив те правосудне професије био је „извршитељ”, а садашњи назив „јавни извршитељ” уведен је након реформе извршног поступка 2015. године.⁵ Јавним извршитељима су стављени у надлежност одређени послови из сфере извршног поступка: одлучивање о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности и спровођење извршења (чл. 3, 4. и

3) Види члан 1, став 2 Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 99/11.

4) Види члан 363. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године.

5) Види члан 1. Закона о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16, 113/17.

493. ЗИО).⁶ До увођења јавних извршитеља суд је био искључиво надлежан и да одређује и да спроводи извршење.⁷ ЗИО не уређује положај приправника у канцеларији јавног извршитеља.

Јавно бележништво (нотаријат) уведено је у правни систем Републике Србије 2014. године.⁸ Нотарима су додељени одређени послови из ванпарнице.⁹ Суштину нотарске делатности чини: састављање јавних исправа о изјавама воље странака и другим чињеницама релевантним за грађанскоправни промет (јавнобележнички запис и јавнобележнички записник), потврђивање приватних исправа о правним пословима на основу којег оне стичу својство јавних исправа (солемнизација) и потврђивање истинитости приватних исправа (овера потписа, рукописа и преписа).¹⁰ До увођења јавног бележништва послови који се тичу сачињавања и потврђивања исправа о правним пословима били су у искључивој надлежности основног (раније општинског) суда,¹¹ а оверу потписа вршили су основни суд и општинска управа као поверени посао.¹² Поред тога, јавни бележници су надлежни да врше депозитне послове¹³ и да као повереници суда спровode одређене ванпарничне поступке (нпр. оставински поступак или поступак за обезбеђење доказа).¹⁴

Положај нотарских приправника и нотарских сарадника уређен је чл. 32–36а ЗЈБ. Реч је о дипломираним правницима који се својим радом у нотарској канцеларији оспособљавају за самостално обављање послова јавног бележника. Јавнобележнички приправник и јавнобележнички сарадник разликују се само по свом радноправном статусу. Док јавнобележнички приправник може да ради код јавног бележника најдуже три године, колико по закону траје његов приправнички стаж, јавнобележнички сарадник се налази у радном односу на неодређено време. У погледу њихових надлежности не постоји никаква разлика. Јавнобележнички приправ-

6) О надлежностима јавних извршитеља, види ближе: Никола Бодирога, *Теорија извршног поступка*, нав. дело, стр. 97 и даље.

7) Види члан 3, став 1. Закона о извршном поступку из 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

8) Види члан 182. Закона о јавном бележништву – ЗЈБ, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15 и 106/15.

9) Види члан 4. Закона о јавном бележништву.

10) О нотарској делатности види исцрпно: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 15 и даље.

11) Види чл. 164–185. изворног текста Закона о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 25/82.

12) Види члан 2. Закона о оверавању потписа, рукописа и преписа из 1993. године, *Службени гласник РС*, бр. 39/93.

13) Види чл. 170–175. Закона о јавном бележништву.

14) Види чл. 30а–30и. Закона о ванпарничном поступку – ЗВП, *Службени гласник РС*, бр. 25/82 и 48/88 и *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14 и 6/15.

ник и јавнобележнички сарадник могу уместо јавног бележника у чијој канцеларији раде да: 1° обављају непосредну припрему за састављање исправа, 2° подижу протесте, 3° састављају записнике о саставу имовине, 4° саопштавају изјаве, 5° врше доставе у пословима који су поверени јавном бележнику и 6° оверавају потписе, рукописе и преписе.

Што се тиче дужине радног искуства које морају имати дипломирани правници запослени у нотарским, односно извршитељским канцеларијама да би им се дозволило полагање правосудног испита, Министарство правде заузело је став да оно мора износити три године. Министарство правде се о том питању изјашњавало у два наврата.¹⁵

У својим мишљењима Министарство правде је пошло од тога да ЗПИ није набројао нове правосудне професије (јавни бележник и јавни извршитељ) у којима дипломирани правници стичу радно искуство које им је потребно за полагање правосудног испита и „да се приликом испитивања испуњености услова за полагање правосудног испита мора ценити правна природа, односно положај субјеката код којих се обављају правнички послови. Даље су анализирале законске одредбе које говоре о томе да јавни извршитељ и јавни бележник врше одређена јавна овлашћења која су им поверена законом. Након те анализе, Министарство правде закључује да услед тога што је јавном бележнику и јавном извршитељу поверено вршење јавних овлашћења, дипломирани правници који су стицали радно искуство у нотарској, односно извршитељској канцеларији могу да се уподобе својим колегама који су радили у државном органу, као и органу територијалне аутономије и локалне самоуправе. Следствено томе, дипломирани правник који ради код нотара, односно јавног извршитеља мора да има три године радног искуства да би му се дозволило да полаже правосудни испит.

Министарство правде је покушало да образложи због чега дипломирани правници који су радно искуство стицали код нотара, односно јавног извршитеља не могу да се уподобе својим колегама из суда, јавног тужилаштва, адвокатуре и правобранилаштва. Међутим, у образложењу тог свог становишта оно није било доследно. Наиме, у Мишљењу од 26. фебруара 2015. године истакнут је аргумент исцрпљеног каталога (*numerus clausus*): дипломирани правник који ради у нотарској, односно извршитељској канцеларији не може се подвести под занимања за која се тражи двогодишње радно

15) Види: Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00069/2015-05, 26. фебруар 2015. године и Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00244/2016-05, 21. новембар 2016. године.

искуство као услов за полагање правосудног испита „јер су та занимања таксативно набројана (суд, јавно тужилаштво, јавно правобранилаштво и адвокатура)”. У Мишљењу од 21. новембра 2016. године Министарство правде аргумент покушава да пронађе у уставном положају јавних бележника, односно јавних извршитеља: „У вези са изнетим, полазећи од правне природе јавнобележничке делатности, с једне стране, а са друге, да јавни бележници нису посебна уставна категорија као што су судови, јавна тужилаштва и адвокатура, мишљења смо да правосудни испит може полагати јавнобележнички приправник који је дипломирао на правном факултету и који је после завршеног правног факултета стекао три године радног искуства на пословима правне струке код јавног бележника.”

4. АНАЛИЗА ИЗНЕТОГ СТАНОВИШТА

Приликом решавања питања дужине радног искуства које је потребно дипломираним правницима из нотарских и извршитељских канцеларија за полагање правосудног испита Министарство правде је користило аналогију. На дипломиране правнике који су радно искуство стицали у нотарским и извршитељским канцеларијама применило је правну норму која уређује положај дипломираних правника који су радили у органима управе, локалне самоуправе и територијалне аутономије полазећи од тога да је њихов положај сличан јер им је поверено вршење јавних овлашћења.

Међутим, у вези са становиштем које је дошло до изражаја у наведеним мишљењима Министарства правде спорно питање је да ли постоји правна празнина, а уколико је одговор на ово питање позитиван, отвара се и питање које се тиче правилне примене аналогије у конкретном случају.

4.1. Да ли у конкретном случају постоји правна празнина?

Претпоставка за аналогију јесте постојање правне празнине. Аналогија, наиме, подразумева да постоји неуређен случај и да се на њега примењује норма која уређује други сличан случај зато што *ratio legis* те норме одговара неуређеном случају.¹⁶ Министарство правде у Мишљењу од 25. фебруара 2015. године каже да ЗПИ „није таксативно набројао и субјекте са јавним овлашћењима, па ни нове правосудне професије”, из чега изводи закључак

16) О аналогији, види уместо свих: Будимир Кошутитић, *Основи науке о држави и праву*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1982, стр. 242.

да постоји правна празнина. Поставља се питање да ли се таква аргументација може прихватити ако се има у виду члан 2. став 1. ЗПИ, у којем стоји: „Правосудни испит може полагати лице које је дипломирало на правном факултету и које је после завршеног правног факултета стекло две године радног искуства на пословима правне струке у суду, јавном тужилаштву, јавном правобранилаштву и адвокатури или три године радног искуства на пословима правне струке у органу за прекршаје, другом државном органу, органу територијалне аутономије и локалне самоуправе или четири године радног искуства на пословима правне струке у предузећу, установи или другој организацији” (подвукао Д. Ђ.). То што се у цитираној одредби изричито не помињу јавни бележник и јавни извршитељ не мора *per se* значити да постоји правна празнина. Нотарска и извршитељска канцеларија могу технички да се подведу под законски израз „или другој организацији”, из чега би могао проистећи закључак да дипломирани правници из извршитељских и нотарских канцеларија морају имати четири године радног искуства да би могли полагати правосудни испит.

Ако пођемо од тога да правна празнина постоји само онда када је законодавац пропустио да за одређену групу случајева предвиди правило које би на њих било применљиво, онда се поставља питање да ли су правне празнине уопште могуће.¹⁷ Наиме, поједини случајеви уређени су мноштвом правних норми које имају различит степен апстрактности, при чему је однос апстрактне и конкретне норме заснован на принципу *lex specialis derogat lege generali*. У таквом потпуном систему сваки случај је регулисан, ако не непосредно (специјалном нормом), онда бар посредно (генералном нормом), што би могло да наведе на закључак да не постоје правне празнине (логичка затвореност права). То је на пример случај са посебним облигационим уговорима¹⁸ (нпр. уговор о продаји) на које се могу применити најопштије грађанскоправне норме о правним пословима (општи део грађанског права), затим нешто конкретније норме о уговорима (општи део облигационог права) и на крају специјална правила за одређени тип уговора (посебан део облигационог права). Ако законодавац пропусти да предвиди неко правило за посебан облигациони уговор, на тај уговор су

17) О том проблему види: Тома Живановић, *Систем синтетичке правне филозофије*, САНУ, Београд, 1959, стр. 147.

18) Упореди: Ernst Kramer, *Juristische Methodenlehre*, Verlag Beck, Manz, Stämpfli Verlag, München-Wien-Bern, 2016, стр. 209, који истиче да посебни део облигационог права, који захтева суптилно одмеравање интереса саговорника често представља ризницу прикривених правних празнина. Крамер то објашњава тиме што законодавац не ретко не показује осећај за дистинкције, док пракса тражи изbalансирања решења.

применљива општија правила уговорног права или чак најопштија правила о правним пословима, што би могло да наведе на закључак да у таквим ситуацијама не постоји правна празнина.

Таквом приступу одређивања појма правне празнине изричито се противио професор Радомир Лукић.¹⁹ Он с правом сматра да генералне норме могу да пруже извесне индикације за решавање конкретног случаја, али су исувише неодређене да би се на основу њих могло извести прецизно правно регулисање. Анализирајући тај проблем на примеру примене општих правила уговорног права на колективне уговоре, Лукић указује на још једну тешкоћу, а која се огледа у томе „што су ти општи прописи (општа правила уговорног права) прављени с обзиром на индивидуалне уговоре, што се дакле колективни уговори умногом разликују од уговора које предвиђа закон.”²⁰

Неспорно је да је гледиште законодавца да примена генералне норме на све случајеве који би се под њу могли подвести неће дати задовољавајући резултат. Због тога законодавац за одређену групу случајева прописује специјалне норме. Пропуштање законодавца да пропише специјалну норму за неку другу групу случајева који су слични случајевима за које је већ прописао специјалну норму, не значи да се на такве случајеве примењује генерална норма, већ треба узети да ту постоји правна празнина.

На сличном становишту стоји и инострана теорија, која прави разлику између отворених и прикривених правних празнина.²¹ Отворене правне празнине (*offenen Lücken*) постоје онда када законодавац за одређену групу случајева није предвидео правило које би се на њих могло применити. О прикривеним празнинама (*verdeckten Lücken*) говори се онда када постоји правило које би се технички могло применити на одређену групу случајева, при чему примена тог правила на ту групу случајева не одговара његовом циљу или разлогу (*ratio legis*). Овде се празнина огледа у пропуштању да се пропише изузетак, односно ограничење норме.²² Таква празнина се назива прикривеном јер *prima facie* постоји нор-

19) Радомир Лукић, *Методологија права*, Научна књига, Београд, 1983, стр. 126.

20) Исто. Види и: Ђорђе Тасић, „Има ли празнина у праву и законима?”, у зборнику: *Ђорђе Тасић – Избор расправа и чланака из теорије права* (приредио: Радомир Лукић), САНУ, Београд, 1984, стр. 377, који каже: „Врховна правила ће садржати само изворне моменте и донекле, све остало ће оставити нижим правилима. Тако се може десити да буде испуштен један или други момент и да се, према томе, појави празнина. Оно што логика система тражи то је да се поставе критеријуми за регулисање односа. Али такви критеријуми такође имају ранг међу собом као нижи и виши. Потпуност, која се тражи, била би, дакле, потпуност у томе смислу што ће се поставити критеријум, али не и што ће се све тачке и сви детаљи прикрити прописима.”

21) Види: Karl Larenz, Claus-Wilhelm Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg- New York, 1995, стр. 198 и даље.

22) Karl Larenz, Claus-Wilhelm Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, нав. дело, стр.

ма применљива на одређени тип случајева, с тим што њена примена на тај случај није у складу са принципом праведности.²³ У литератури се за прикривене празнине користи и израз *телеолошке празнине* (*teleologische Lücken*),²⁴ јер подвођење одређеног случаја под постојећу норму, која би се на њега могла применити, не би било у складу са „законодавчевим планом.”²⁵

Прикривене празнине настају услед тога што приликом стварања правне норме законодавац није узео у обзир чињенице за које је према циљу и разлогу те норме морао да пропише изузетак.²⁶ Следствено томе, да би се одговорило на питање да ли у члану 2. став 1. Закона о правосудном испиту постоји прикривена правна празнина, неопходно је утврдити шта је циљ те норме и да ли тај њен циљ налаже да се за кандидате који су стицали радно искуство у нотарским и извршитељским канцеларијама предвиди специјално правило у погледу дужине радног стажа који им је потребан за полагање правосудног испита.

Приликом одређивања дужине радног искуства које је потребно за полагање правосудног испита законодавац је прилично привилеговао кандидате који су радно искуство стицали на пословима оних правничких професија за које се захтева правосудни испит, а извесне погодности је дао кандидатима који су радно искуство стицали на пословима оних правничких професија за које се тражи државни стручни испит.

Наиме, на правосудни испит са две године радног искуства могу да изађу они кандидати који су радили у суду, јавном тужилаштву, јавном правобранилаштву и адвокатури. За све те правосудне професије потребан је правосудни испит. Нико не може постати судија²⁷, заменик јавног тужиоца²⁸, заменик државног правобраниоца²⁹, нити адвокат³⁰ ако нема положен правосудни испит.

198. Види и: Франц Бидлински, *Правна методологија*, ЦИД, Подгорица, 2011, стр. 85.

23) Види: Hans-Martin Pawlowsky, *Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetz*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1991, стр. 210.

24) Види Bernd Rüthers, Christian Fischer, Axel Birk, *Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre*, C. H. Beck, München 2016, стр. 515.

25) Hans-Martin Pawlowsky, *Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetz*, нав. дело, стр. 210.

26) Bernd Rüthers, Christian Fischer, Axel Birk, *Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre*, нав. дело, стр. 515.

27) Види члан 43. Закона о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 117/14, 40/15, 106/15, 63/16, 47/17.

28) Види члан 76. Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 8/12, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.

29) Види чл. 39. и 53. став 2 Закона о државном правобранилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 55/14.

30) Види члан 6. став 1, тачка 2 Закона о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 24/12.

За бављење правничком струком у државном органу или органу територијалне аутономије и локалне самоуправе није потребан правосудни испит. Државни службеник (лице чије се радно место састоји од послова из делокруга државне управе³¹⁾ мора да има положен државни стручни испит.³² Такође службеници у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (запослена лица која професионално обављају послове из надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе³³⁾ морају да имају положен државни стручни испит.³⁴ При томе, и за државне службенике, као и за службенике запослене у аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе важи правило да правосудни испит замењује државни стручни испит.³⁵ То значи да лице које има положен правосудни испит може да постане државни службеник, односно службеник у аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе иако нема положен државни стручни испит.

За правнике који раде у предузећима, установама и другим организацијама законодавац не захтева ни положен правосудни испит, нити тражи да имају државни стручни испит.

Пошавши од тога да је „положен правосудни испит један од најважнијих услова за стицање функција у правосудним органима и за рад у адвокатури”, законодавац се руководио идејом да је радно искуство на пословима за које се захтева положен правосудни испит релевантније од радног искуства на пословима за које се не захтева правосудни испит.³⁶ Из тог разлога је кандидатима који су радно искуство стицали у суду, тужилаштву, правобранилаштву и адвокатури излазак на правосудни испит условљен краћим радни стажом него што је то случај са правницима који су радно искуство стицали на неком другом месту. За полагање правосудног испита законодавац је проценио да је потребно четворогодишње радно искуство на пословима правничке струке. Али за одређене категорије правника који су радно искуство стицали у правосудним професијама, тј. у професијама за чије обављање правосудни испит пред-

31) За појам државног службеника види члан 2. Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17.

32) Види члан 100. Закона о државним службеницима.

33) За појам службеника у аутономној покрајини, односно јединици локалне самоуправе, види члан 3. став 3 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/16 и 113/17.

34) Види члан 131. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

35) Види члан 101. Закона о државним службеницима и члан 131. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

36) Види: Архива Владе Републике Србије, *Образложење Предлога Закона о правосудном испиту*, Београд, децембар 1996, стр. 7.

ставља један од најважнијих услова законодавац је предвидео изузетак и дозволио им да полажу правосудни испит са двогодишњим правничким искуством.

Из изложеног се може закључити да се *ratio legis* члана 2. став 1. Закона о правосудном испиту огледа у потреби да се приликом оцене испуњености услова за полагање правосудног испита привилегују правници који су радно искуство стицали на пословима оних правничких професија за које је неопходан правосудни испит. Законодавац држи да је радно искуство у професијама за које се захтева правосудни испит меродавније (релевантније) него радно искуство у професијама за које тај испит није потребан.

У светлу изложеног, остаје да се размотри да ли би, у хипотези да су у време доношења Закона о правосудном испиту постојали јавни бележници и јавни извршитељи, законодавац та занимања третирао исто као и судије, тужиоце, адвокате и јавне правобраниоце. Другим речима, да ли између правника који су радно искуство стицали у суду, тужилаштву, правобранилаштву и адвокатури, с једне стране и правника који су радно искуство стицали у нотарској, односно извршитељској канцеларији, с друге стране, постоји сличност која би оправдала да се за приправнике из нотарских и извршитељских канцеларија у погледу радног стажа потребног за полагање правосудног испита предвиди изузетак који је предвиђен за судијске, тужилачке и адвокатске приправнике, као и за приправнике из државног правобранилаштва.

Јавни извршитељи су надлежни да одлучују о предлогу за извршење на основу веродостојне исправе ради намирења новчаног потраживања насталог из комуналних услуга и сродних делатности и да спроводе извршења (чл. 3, 4. и 493. ЗИО). Реч је о пословима из судске сфере, односно о пословима које су до увођења јавних извршитеља обављали судови.³⁷ У прилог тези да је професија јавног извршитеља правосудна професија може се истаћи још један аргумент: кључан услов који једно лице мора да испуни да би било именовано за јавног извршитеља јесте положен правосудни испит.³⁸ Додуше, Закон о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, којим је у правни поредак Републике Србије уведена професија јавног извршитеља, није тражио да јавни извршитељ има положен правосудни испит.³⁹ Након реформе извршног поступка која је уследила 2016. године, као услов за именовање јавног извршитеља предвиђен је правосудни испит. Осим тога, Законом о извршењу

37) Види члан 3. став 1 Закона о извршном поступку из 2004. године.

38) Види члан 471. став 2, тач. 1. Закона о извршењу и обезбеђењу.

39) Види члан 313. Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011.

и обезбеђењу из 2016. године предвиђено је да извршитељи који су именовани по одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу из 2011. године а немају положен правосудни испит могу наставити с радом уз обавезу да положи правосудни испит најкасније до 1. јануара 2018. године, као и да ће они који у остављеном року не положи правосудни испит бити разрешени.⁴⁰

Што се тиче јавних бележника, њима су поверени послови који су раније углавном били у судској надлежности. Срж нотарске делатности чини састављање и потврђивање исправа о правним пословима (нпр. сачињавање јавног тестаментa по казивању завештаоца, солемнизација уговора о доживотном издржавању и сл.).⁴¹ До увођења јавног бележништва исправе о правним пословима састављали су и потврђивали основни судови.⁴² Важећи текст Закона о ванпарничном поступку предвиђа да су за састављање и потврђивање исправа о правним пословима надлежни јавни бележници, а да судови могу обављати те послове само када је то предвиђено посебним законом⁴³ (нпр. судски тестамент⁴⁴). Такође, у градовима и општинама у којима нису именовани јавни бележници, исправе о правним пословима састављају и потврђују основни судови.⁴⁵ Поред послова који су везани за исправе, јавни бележници могу као повереници суда спроводити поједине ванпарничне поступке.⁴⁶ Од увођења јавног бележништва, кључни услов који неко лице мора да испуни да би било именовано за нотара јесте да има положен правосудни испит.⁴⁷

Из изложеног се може закључити да судија, с једне стране, и јавни бележник, односно јавни извршитељ, с друге стране, имају довољно сличних обележја која би налагала јавнобележнички и извршитељски приправници могу полагати правосудни испит под истим условима као и судијски приправници. Послови на којима нотарски и извршитељски приправници стичу радно искуство готово су идентични пословима на којима радно искуство стичу судијски приправници у ванпарничним и извршим одељењима. Осим

40) Види члан 548. Закона о извршењу и обезбеђењу.

41) Ближе о томе види: Дејан Ђурђевић, *Јавнобележничка делатност*, нав. дело, стр. 15 и даље.

42) Види чл. 164–185. изворног текста Закона о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 25/82.

43) Види члан 164. Закона о ванпарничном поступку.

44) Види: 86. Закона о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/03 и 6/15.

45) Види члан 58. Закона о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 55/14.

46) Види члан 30а Закона о ванпарничном поступку.

47) Види члан 25. став 1. тачка 4. Закона о јавном бележништву.

тога, и за нотара и за јавног извршитеља неопходан је положен правосудни испит. Следствено изложеном, сви они правно-политички разлози који су навели законодавца да за судијске приправнике предвиди двогодишње радно искуство као услов за полагање правосудног испита, важе и за јавнобележничке, односно извршитељске приправнике. То што у Закону није изричито предвиђено да правосудни испит може полагати лице које има две године радног искуства у канцеларији јавног бележника, односно јавног извршитеља, представља прикривену правну празнину. Пошто законодавац у време доношења Закона о правосудном испиту није ни могао предвидети посебно правило за полагање правосудног испита кандидата који су радили код јавних бележника и јавних извршитеља јер те професије тада нису постојале, та правна празнина сврстава у категорију накнадних (секундарних) правних празнина.⁴⁸

4.2. Попуњавање правне празнине

Правна празнина у Закону о правосудном испиту представља случај у којем се подударају утврђивање и попуњавање правне празнине.⁴⁹ Када се утврди да разлог (*ratio legis*) норме која је прописана за једну ситуацију постоји и за неку другу (неуређену) ситуацију, тиме не само да је утврђена правна празнина већ је и пронађена норма која ће се *per analogiam* применити на њено попуњавање. Закључак по којем опште правило о четворогодишњем радном искуству није примерено за јавнобележничке и извршитељске приправнике утемељен је на томе што је за сличну категорију кандидата (судијски приправници) прописано посебно правило о двогодишњем радном искуству. Следствено томе, приправници који су радно искуство стекли у нотарској и извршитељској канцеларији треба да буду сврстани међу кандидате којима се дозвољава да правосудном испиту приступе са двогодишњим радним искуством.

Министарство правде, судећи према његовим цитираним мишљењима, није ишло тим путем. У наведеним мишљењима Министарства правде нигде не стоји како је утврђено да постоји прав-

48) О подели на примарне (почетне) и секундарне (накнадне) правне празнине, види: Karl Larenz, Claus-Wilhelm Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, нав. дело, стр. 199 и даље; Bernd Rüthers, Christian Fischer, Axel Birk, *Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre*, нав. дело, стр. 519 и даље; Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, стр. 364.

49) Ближе о томе: Владимир Водинелић, *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду – ЈП Службени гласник, Београд, 2014, стр. 181.

на празнина. Прећутно се пошло од тога да постоји правна празнина, а онда је та правна празнина попуњена аналогном применом одредбе која уређује радни стаж правника који су радно искуство стицали у државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе.⁵⁰

Најопштије посматрано, аналогија подразумева да се на једну неуређену ситуацију примењује норма која уређује неку другу сличну ситуацију.⁵¹ Министарство правде је нашло да је положај нотарских и извршитељских приправника сличан положају приправника који су радили у државном органу, органу територијалне аутономије и локалне самоуправе. Због те сличности Министарство правде примењује на нотарске и извршитељске приправнике норму која уређује услове за полагање правосудног испита кандидата који су радно искуство стицали у државним органима, органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе.⁵²

Аналогија је логички метод који полази од тога да ако су две ситуације сличне по једном обележју да су сличне и по неком другом обележју.⁵³ За правилну примену аналогије кључно је утврдити када су нека уређена и неуређена ситуација сличне.⁵⁴ Нека обележја уређене и неуређене ситуације су истоветна, а по неким другим обележјима се разликују. Да би се правилно применила аналогија неопходно је да уређена и неуређена ситуација деле она обележја која су релевантна за правну норму коју би требало аналогно применити.⁵⁵ Између уређене и неуређене ситуације постојаће сличност која оправдава примену аналогије онда када *ratio legis* за уређену ситуацију одговара и за неуређену ситуацију.⁵⁶

50) Види: Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00069/2015-05, 26. фебруар 2015. године и Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00244/2016-05, 21. новембар 2016. године.

51) Види: Ђорђе Тасић, „Аналогија”, у зборнику: Ђорђе Тасић – *Избор расправа и чланака из теорије права*, нав. дело, стр. 380.

52) Види: Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00069/2015-05, 26. фебруар 2015. године и Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00244/2016-05, 21. новембар 2016. године.

53) Ближе о томе види: Живан Спасојевић, *Аналогија и тумачење. Прилог проучавању метода у приватном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1996, стр. 18.

54) Упореди: Радомир Лукић, *Увод у правне науке*, нав. дело, стр. 365, који истиче да правни проблем аналогје се управо састоји у томе да се одреди каква и у чему мора да буде сличност између два случаја да би се могла применити аналогја”.

55) Како аналогија може довести до погрешног закључка када је сличност између две ситуације утврђена на основу њихових ирелевантних обележја најбоље показује школски пример у којем је на основу тога што су Земља и Марс стеновите планете у Сунчевом систему изведен закључак да и на Марсу има живота као и на Земљи. Наведено према: Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, *Увод у право*, нав. дело, стр. 368.

56) Види: Радомир Лукић, *Увод у правне науке*, нав. дело, стр. 365; Будимир Кошуткић,

Другим речима, аналогија ће бити исправна онда када су уређеној и неуређеној ситуацији заједнички они елементи због које је донета норма, јер само се у том случају може рећи да се приликом примене одређене законске норме ишло изван законског текста, али не и изван принципа закона.⁵⁷

Министарство правде је приликом примене аналогије узело у обзир следећа обележја различитих правничких професија: правну природу и положај субјеката код којих се обављају одређени послови (да ли су ти субјекти уставна категорија или нису), као и да ли је тим субјектима поверено вршење јавних овлашћења. Полазећи од тога, Министарство правде изводи два закључка:

1° да се нотарски и извршитељски приправници могу уподобити приправницима који су радно искуство стицали у државној управи, територијалној аутономији и јединицама локалне самоуправе јер им је поверено вршење јавних овлашћења;

2° да се нотарски и извршитељски приправници не могу уподобити приправницима који су радно искуство стицали у суду, јавном тужилаштву и адвокатури јер јавни бележници и јавни извршитељи нису уставна категорија, за разлику од судија, јавних тужилаца и адвоката који то јесу.

Из таквих закључака, даље би проистекло следеће:

1° *ratio legis* норме која предвиђа двогодишње искуство за приправнике из суда, јавног тужилаштва и адвокатуре огледа се у тежњи законодавства да их привилегује зато што су радили код субјеката који су уставна категорија;

2° *ratio legis* норме која предвиђа трогодишње искуство за приправнике из државне управе, територијалне аутономије и локалне самоуправе огледа се у тежњи законодавства да их привилегује зато што су радили код субјеката којима је поверено вршење јавних овлашћења.

Да је овакво схватање о *ratio legis*-у Закона о правосудном испиту потпуно погрешно и да нема упориште у законском тексту, можемо показати на следећим примерима.

1° *Приправници који су радно искуство стицали у државном правобранилаштву*. Њима је за полагање правосудног испита довољно двогодишње радно искуство. Државно правобранилаштво

Основи науке о држави и праву, нав. дело, стр. 242; Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, *Увод у право*, нав. дело, стр. 369. Упореди: Франц Бидлински, *Правна методологија*, нав. дело, стр. 78: „Меродавна сличност (аналогија) између текстуално непримењивог правила и случаја о коме се говори, ствара се тако што сврха првог одговара другом”.

57) Упореди: Ђорђе Тасић, „Аналогија”, у зборнику: *Ђорђе Тасић – Избор расправа и чланака из теорије права*, нав. дело, стр. 381, који каже да аналогија „прелази одредбе које садрже текстови, али не прелази и позитивно право”.

није уставна категорија као што су суд, тужилаштво и адвокатура.⁵⁸ Да је *ratio legis* норме која предвиђа двогодишње искуство за одређене приправнике тежња законодавца да их привилегује зато што су радили код субјеката који су уставна категорија, онда приправници који су радно искуство стицали у државном правобранилаштву не би били обухваћени нормом која се односи на судијске, тужилачке и адвокатске приправнике.

2 Приправници који су радно искуство стицали у државној управи, територијалној аутономији и локалној самоуправи. Државна управа, територијална аутономија и локална самоуправа су уставне категорије.⁵⁹ Да је законодавац прописивањем двогодишњег радног искуства хтео да привилегује све приправнике који су радили код субјеката који су уставна категорија, онда би приправнике из државне управе, територијалне аутономије и локалне самоуправе обухватио нормом која се односи на судијске, тужилачке и адвокатске приправнике.

3 Приправници који су радно искуство стицали у предузећима и установама којима су поверена јавна овлашћења. Држава може поједина јавна овлашћења законом поверити предузећима, установама, организацијама и појединцима.⁶⁰ Приправници који су радно искуство стицали у предузећу или установи којој је поверено вршење јавног овлашћења морају да имају четири године радног искуства да би приступили правосудном испиту. Да је *ratio legis* норме која предвиђа трогодишње искуство за одређене приправнике тежња законодавца да их привилегује зато што су радили код субјеката којима су поверена јавна овлашћења, онда би се у закону правила разлика између приправника који су радили у предузећима и установама којима су поверена јавна овлашћења и приправника који су радно искуство стицали у предузећима и установама којима нису поверена јавна овлашћења.

Изложени примери недвосмислено указују на то да Министарство правде није исправно применило аналогију. Елементи на основу којих је Министарство правде утврдило сличност између

58) Државно правобранилаштво се посредно помиње у члану 138. став 1. Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06) који каже да заштитник грађана, између осталог, контролише рад органа надлежног за заштиту имовинских права и интереса Републике Србије. Ако би овакво помињање државног правобранилаштва у Уставу Републике Србије представљало довољан аргумент да се оно сматра уставном категоријом, онда би се и јавни бележници, односно јавни извршитељи могли сматрати уставном категоријом. Наиме, Устав Републике Србије у члану 137. став 2. предвиђа да се поједина јавна овлашћења могу поверити појединцима, а јавни бележници и јавни извршитељи су управо то – појединци којима су поверена јавна овлашћења.

59) Види чл. 136–137. и 176–193. Устава Републике Србије.

60) Види члан 137. став 2. Устава Републике Србије.

уређених ситуација и неуређене ситуације која се односи на јавно-бележничке и извршитељске приправнике, а који се тичу уставног положаја и правне природе субјеката код којих одређени приправник стиче радно искуство, нису релевантни за примену члана 2. става 1. Закона о правосудном испиту. Када је уређивао услове за полагање правосудног испита, законодавац се руководио врстом послова који се обављају у одређеним професијама (да ли су у питању правосудни послови или нису), као и чињеницом да се за бављење одређеном правничком професијом захтева правосудни испит. Те две околности представљају елементе релевантне за примену члана 2. став 1. Закона о правосудном испиту. Да је Министарство правде узело у обзир те релевантне елементе и да је ситуације уређене законом поредило са ситуацијама које нису уређене законом кроз призму тих елемената, онда би дошло до правилног закључка да неуређеним ситуацијама, које се тичу нотарских и извршилачких приправника, одговара циљ и разлог норме која је предвиђена за судијске, тужилачке и адвокатске приправнике. Из тога би даље проистекло да нотарским и извршитељским приправницима треба да буде довољно двогодишње радно искуство да би могли приступити правосудном испиту.

5. ЗАКЉУЧАК

Закон о правосудном испиту је донет 1997. године и није мењан иако су након његовог ступања на снагу у правни поредак Републике Србије уведене нове правничке професије: јавни бележник и јавни извршитељ. У примени Закона о правосудном испиту нове правосудне професије нису добиле праведан третман. Иако приправници из јавнобележничких канцеларија и канцеларија јавних извршитеља обављају правосудне послове у правосудним професијама за које се захтева положен правосудни испит, они нису уподобљени приправницима из најсличнијих правосудних професија (судијски приправници), већ се на њих примењује правило које важи за приправнике који су радно искуство стицали у правничким професијама (државна управа, територијална аутономија и локална самоуправа) које не обављају правосудне послове и за које се не тражи правосудни испит. С обзиром на изнето требало би да се измени Закон о правосудном испиту како би нове правосудне професије добиле праведан третман у погледу оцене испуњености услова за полагање правосудног испита.

ЛИТЕРАТУРА

- Бидлински Франц, *Правна методологија*, ЦИД, Подгорица, 2011.
- Бодирога Никола, *Теорија извршног поступка*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012.
- Васић Радмила, Јовановић Миодраг, Дајовић Горан, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018.
- Водинелић Владимир, *Грађанско право. Увод у грађанско право и Општи део грађанског права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду – ЈП Службени гласник, Београд, 2014.
- Ђурђевић Дејан, *Јавнобележничка делатност*, Досије студио, Београд, 2014.
- Живановић Тома, *Систем синтетичке правне филозофије*, САНУ, Београд, 1959.
- Кошутић Будимир, *Основи науке о држави и праву*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1982.
- Лукић Радомир, *Методологија права*, Научна књига, Београд, 1983.
- Спасојевић Живан, *Аналогија и тумачење. Прилог проучавању метода у приватном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996.
- Тасић Ђорђе, „Аналогија”, у зборнику: *Ђорђе Тасић – Избор расправа и чланака из теорије права* (приредио: Радомир Лукић), САНУ, Београд, 1984.
- Тасић Ђорђе, „Има ли празнина у праву и законима?”, у зборнику: *Ђорђе Тасић – Избор расправа и чланака из теорије права* (приредио: Радомир Лукић), САНУ, Београд, 1984.
- Kramer Ernst, *Juristische Methodenlehre*, Verlag Beck, Manz, Stämpfli Verlag, München-Wien-Bern, 2016.
- Larenz Karl, Canaris Claus-Wilhelm, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg- New York, 1995.
- Pawlowsky Hans-Martin, *Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetz*, C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1991.
- Rüthers Bernd, Fischer Christian, Birk Axel, *Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre*, C. H. Beck, München, 2016.

Прописи

- Закон о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 24/12.
- Закон о ванпарничном поступку – ЗВП, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82 и 48/88 и *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14 и 6/15.

- Закон о ванпарничном поступку, *Службени гласник СРС*, бр. 25/82.
- Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08, 104/09, 99/14 и 94/17.
- Закон о државном правобранилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 55/14.
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/16 и 113/17.
- Закон о извршењу и обезбеђењу – ЗИО, *Службени гласник РС*, бр. 106/15, 106/16, 113/17.
- Закон о извршењу и обезбеђењу из 2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 99/11.
- Закон о извршном поступку из 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.
- Закон о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 55/14.
- Закон о јавном бележништву – ЗЈБ, *Службени гласник РС*, бр. 31/11, 85/12, 19/13, 55/14, 93/14, 121/14, 6/15 и 106/15.
- Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11, 8/12, 101/11, 38/12, 121/12; 101/13, 111/14, 117/14, 106/15, 63/16.
- Закон о наслеђивању, *Службени гласник РС*, бр. 46/95, 101/03 и 6/15.
- Закон о оверавању потписа, рукописа и преписа из 1993. године, *Службени гласник СРС*, бр. 39/93.
- Закон о правосудном испиту – ЗПИ, *Службени гласник РС*, бр. 16/97.
- Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12; 124/12, 101/13, 111/14, 117/14, 40/15, 106/15, 63/16, 47/17.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Извори

- Архива Владе Републике Србије, *Образложење Предлога Закона о правосудном испиту*, Београд, децембар 1996.
- Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00069/2015-05, 26. фебруар 2015. године.
- Архива Министарства правде, Мишљење Министарства правде бр. 011-00-00244/2016-05, 21. новембар 2016. године.

Dejan B. Djurdjevic

THE NEW JUDICIAL PROFESSIONS AND THE CONDITIONS FOR TAKING THE BAR EXAM

Resume

This paper is devoted to the practical application of the current and dated Serbian Bar Examination Act of 1997 (BEA) to the members of the newly introduced judicial professions, that is, to public notaries and public enforcement officers. The key requirement for taking the bar exam in Serbia is to have sufficient working experience in judiciary. The length of the demanded experience depends of the type of the judicial profession in which the experience was acquired. There is no mention of public notaries and public enforcement officers in the BEA, since these professions have been introduced in Serbia only recently. Therefore, the Ministry of Justice has established a practice of equating the working experience which was acquired in the offices of public notaries or public enforcement officers, with the experience of working in state bodies, bodies of territorial autonomy or local governments. The author offers a thorough analysis of the existing practical application of the BEA, and addresses a number theoretical problems concerning legal lacunae and the use of analogy in legal reasoning.

Keywords: analogy, public notary, public enforcement officer, bar examination, lacuna

* Овај рад је примљен 26. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

*Саша Гајин**

Правни факултет, Универзитет Унион у Београду

ОДМЕРАВАЊЕ СУПРОТСТАВЉЕНИХ ИНТЕРЕСА У ПРИМЕНИ ЗАКОНА О СЛОБОДНОМ ПРИСТУПУ ИНФОРМАЦИЈАМА ОД ЈАВНОГ ЗНАЧАЈА

Сажетак

У тексту се анализира пракса одмеравања супротстављених интереса у примени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. На основу упоређивања законских одредби о одмеравању интереса са праксом њихове примене, изводи се закључак да се о захтевима тражиоца информација по правилу одлучује на произвољан начин, без упоришта у Закону. Овај недостатак обележава поступак који се води пред првостепеним органима јавне власти, као и пред Повереником за слободан приступ информацијама од јавног значаја као жалбеним органом, и то у целокупном досадашњем периоду примене Закона. У циљу давања доприноса отклањању наведеног правног дефицита, у завршном делу текста се предлажу допуне законских одредби које би могле утицати на конституисање праксе законите примене правила о одмеравању интереса у будућности.

Кључне речи: слободан приступ информацијама, одмеравање интереса, троделни тест, произвољност у одлучивању, Повереник

1. УВОД

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, усвојен је 2004. године.¹ У „Глобалном рејтингу права на информације“, који се почевши од 2011. једном годишње утврђује на

* Електронска адреса аутора: sasa.gajin@pravnofakultet.rs

1) Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – ЗСПИЈЗ, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10. Закон је израђен на темељу *Модела закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, који је настао 2002. у оквиру делатности Центра за унапређивање правних студија (*Модел закона о слободном*

основу мерења квалитета законских одредби у овој области према 61 критеријуму и у кругу од 111 држава света, ЗСПИЈЗ се континуирано представља као један од два закона који су најбоље оцењени.²

И поред ове ласкаве оцене, чини се ипак да је неопходно радити на даљем унапређивању квалитета ЗСПИЈЗ, и то узимајући у обзир основне недостатке у његовој досадашњој примени. У даљем тексту биће анализиран један од њих, а наиме недостатак који се односи на примену законских одредби о ограничењу слободе приступа информацијама од јавног значаја на основу правила о одмеравању супротстављених интереса.³ У складу са закључцима анализе, биће образложен и предлог допуне постојећих законских одредби у циљу уклањања уочених недостатака.

2. ОПИС ПРОБЛЕМА И ЊЕГОВИ УЗРОЦИ

Циљ ЗСПИЈЗ јесте да омогући јавности увид у рад органа јавне власти, чиме се доприноси остварењу принципа слободног и демократског друштва.⁴ Наиме, сматра се да демократска контрола рада органа јавне власти може бити делотворна само ако се омогући приступ информацијама које се односе на радње и акте ових органа.⁵

У том смислу, ЗСПИЈЗ прописује четири посебна права чијим вршењем заинтересовани појединац може доћи до сазнања о

приступу информацијама од јавног значаја, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2002, Internet, <https://cups.rs/wp-content/uploads/2018/08/Model-Zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf>, 10/08/2018). Аутор овог текста је коаутор „Модела закона“.

- 2) „Глобални рејтинг права на информације“ (“Global Right to Information Rating”), Internet, <http://www.rti-rating.org>, 10/08/2018. Вид. детаљно разматрање „Глобалног рејтинга“ код Polonce Kovač, “Legal Remedies in Exercising the Right to Information: A Comparative Overview”, in: *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 644–656.
- 3) Анализом примене ЗСПИЈЗ могу се уочити и други недостаци, међу којима се истичу они који су везани за примену правила о правним лековима, као и правила која се односе на санкционисање кршења законских одредби.
- 4) Чл. 1. ЗСПИЈЗ.
- 5) Ако се демократија теоријски описује као „стални процес ширења јавне сфере“, онда би се приступ информацијама од јавног значаја могао означити као средство помоћу којег се у овом процесу подржава „де-приватизација“ јавне власти. Вид. разматрање наведених идеја о демократији код Богдана Кољевић, „Рансијерова демократска политика“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2017, стр. 63–64. Слично томе, приступ информацијама од јавног значаја би могао да се разуме као нужан услов јавне делиберације, те би тако, с обзиром на чињеницу да представља нормативну инвенцију савременог доба, могао да нађе своје место у каталогу тзв. демократских иновација, што би даље захтевало од теорије демократије оцену успешности примене овог „партиципативног експеримента“. Вид. о овим темама код Ивана Дамњановић, „Партиципативни експерименти у Србији: демократске иновације?“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2018, стр. 27–43.

радњама и актима органа јавне власти. То су право појединца да му се саопшти да ли орган власти поседује тражену информацију, да му се омогући увид у документ који садржи тражену информацију, да му се изради копија овог документа и да му се копија документа пошаље поштом или на други начин.⁶

Наведена права се по ЗСПИЈЗ могу изузетно подврћи ограничењима у конкретном случају, и то ако су заједно испуњени следећи услови:⁷

- утврђено је да се интерес јавности да зна, односно интерес тражиоца да дође до информације, супротставља једном од интереса који су набројани у ЗСПИЈЗ (живот, здравље, сигурност, правосуђе, одбрана земље, национална и јавна безбедност, економска добробит земље, тајна, приватност и друга права личности);

- утврђено је да би се приступом информацији озбиљно повредио заштићени супротстављени интерес;

- утврђено је да потреба заштите супротстављеног интереса претеже над потребом заштите интереса јавности, односно тражиоца, те да је због тога неопходно ограничити законска права ускраћивањем информације, при чему се услов неопходности процењује у складу са мерилима демократског друштва.

Према ЗСПИЈЗ, претпоставља се да је интерес јавности да зна оправдан, односно да овај интерес претеже у односу на супротстављене интересе. Међутим, ЗСПИЈЗ допушта органу јавне власти да у конкретном случају применом наведеног троделног теста докаже да потреба заштите супротстављеног интереса претеже у односу на потребу заштите интереса јавности, односно тражиоца информације, осим ако се ради о информацијама које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине.⁸

На овај начин се може сажето описати нормативна конструкција на темељу које је израђен ЗСПИЈЗ. Она представља саму срж правног регулисања у овој области јер је њена функција да обезбеди остваривање циља ЗСПИЈЗ у сваком појединачном случају.

Међутим, иако се ради о правилима које није тешко разумети и применити и то онако како су формулисана у ЗСПИЈЗ, увидом у праксу органа који одлучују о захтеву за приступ информацијама

6) Чл. 5. ЗСПИЈЗ.

7) Чл. 8. ЗСПИЈЗ.

8) Чл. 4. ЗСПИЈЗ. Према чл. 116, ст. 4. Закона о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16, не доказују се чињенице чије постојање закон претпоставља, али је допуштено доказивати да оне не постоје, осим ако је другачије прописано законом. Према чл. 4. ЗСПИЈЗ, није допуштено доказивати да потреба заштите супротстављеног интереса претеже у односу на потребу заштите интереса јавности, односно тражиоца да дође до информација које се односе на угрожавање, односно заштиту здравља становништва и животне средине, а у другим случајевима је то допуштено.

од јавног значаја у првом и другом степену, долази се до сазнања да се ова законска правила примењују сасвим ретко. Другим речима, приликом одлучивања о захтеву за приступ информацијама, ови органи по правилу не примењују троделни тест из чл. 8. ЗСПИЈЗ.

Из овог сазнања може се извести поражавајући закључак да је готово целокупна досадашња пракса примене законских одредби о одмеравању интереса путем троделног теста заснована на произвољном, односно самовољном одлучивању.⁹ Ако се пак разматрају узроци овог кардиналног правног дефицита, чини се да није могуће избећи анализу праксе поступања Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности.

Према ЗСПИЈЗ, Повереник је самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.¹⁰ Повереник је овлашћен, између осталог, да као другостепени орган доноси одлуке по жалбама изјављеним против решења органа јавне власти којима се повређују права тражиоца информација.¹¹

У редовним годишњим извештајима које је Повереник сачинио за 2016. и 2017. годину,¹² износи се следећи подаци о резултатима поступања по жалби. Број формално изјављених жалби се креће у распону од три до четири хиљаде годишње у последњих неколико година. Повереник је у 2017. години решио 3.520 жалби.¹³ Утврђено је да је од овог броја била основана 3.041 жалба, што чини 86.4% од поднетих жалби.¹⁴

9) Кад разматра дефицит „очигледне произвољности“ у примени закона, Европски суд за људска права наглашава да органи јавне власти имају обавезу да „поштују и примењују домаће законе на предвидљив и доследан начин“ у циљу обезбеђивања „правне и процедуралне сигурности“ (Предмет Јовановић против Србије, параграф 50, представка број 32299/08, Internet, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{,itemid:\[,001-142926\]},10/08/2018](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{,itemid:[,001-142926]},10/08/2018)). У истом контексту, Суд истиче да је принцип правне сигурности имплицитно садржан у одредбама Европске конвенције о људским правима, да он представља једну од темељних манифестација принципа правне државе, као и да се принцип владавине права мора разумети као део заједничког наслеђа држава-чланица. Најзад, Суд каже да стање правне несигурности доприноси умањењу поверења јавности у рад органа власти, а да ово поверење представља суштински елемент концепта државе која је заснована на владавини права (Предмет Nejdett Şahin и Perihan Şahin против Турске [BB], параграф 56 и 57, представка број 13279/05, Internet, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{,fulltext:\[,13279/05\]},documentcollectionid2:\[,GRANDCHAMBER\[,CHAMBER\]},itemid:\[,001-107156\]},10/08/2018](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{,fulltext:[,13279/05]},documentcollectionid2:[,GRANDCHAMBER[,CHAMBER]},itemid:[,001-107156]},10/08/2018)). Начело предвидивости прописује и ЗУП (чл. 5, ст. 3).

10) Чл. 1. ЗСПИЈЗ.

11) Чл. 35. ЗСПИЈЗ.

12) *Извештају Повереника*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>, 10/08/2018.

13) Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај за 2017*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>, 10/08/2018, стр. 34. У 2016. 3.252 жалбе (Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај за 2016*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>, 10/08/2018, стр. 36).

14) *Извештај за 2017*, стр. 35. У 2016. 2.852 жалбе, односно 87.7% поднетих жалби

Кад се ради о одлукама Повереника у којима је утврђено да је жалба основана, у 1.878 случајева (61.75%),¹⁵ поступак је обустављен због тога што је након изјављене жалбе, а пре доношења формалне одлуке по жалби, орган јавне власти поступио по захтеву тражиоца, или је пак тражилац одустао од жалбе.¹⁶ Од укупног броја основаних жалби, Повереник је у 1.036 случајева (34.07%),¹⁷ донео формалну одлуку и наложио првостепеном органу да информацију достави тражиоцу,¹⁸ или је поништио решење првостепеног органа и наложио му да достави тражиоцу информацију.¹⁹ У осталим случајевима Повереник је поништио решење првостепеног органа и вратио му предмет на поновно одлучивање,²⁰ или је поништио решење, односно закључак првостепеног органа јер није било основа за доношење акта.^{21, 22}

У извештају се даље наводи да је од укупног броја решених жалби, највећи број оних које се односе на тзв. „ћутање администрације“ (85.4% изражено у процентима),²³ при чему се у ове случајеве укључују они у којима је жалба поднета „због непоступања органа по захтеву или добијања негативног неаргументованог одговора“.²⁴ Остале жалбе изјављене су против решења или закључака органа власти.²⁵

(Извештај за 2016, стр. 38). У 2017. одбијена је 341 жалба односно 9.68% жалби, а одбачено из формалних разлога 138 жалби, односно 3.92% жалби (Извештај за 2017, стр. 35). У 2016. одбијено је 256 жалби, односно 7.9% жалби, а одбачено из формалних разлога 144 жалбе, односно 4.4% жалби (Извештај за 2016, стр. 39).

15) Извештај за 2017, стр. 35. У 2016. 1.735 случајева, односно 60.8% случајева (Извештај за 2016, стр. 38).

16) У Извештају за 2017. (стр. 35) наводи се да је поступак обустављен због одустајка тражиоца од жалбе у 1.082 случаја. Из података садржаних у Извештају за 2016. није могуће сазнати колико је поступака окончано обуставом у случају кад је орган јавне власти удовољио захтеву тражиоца, а колико у случају кад је тражилац одустао од жалбе.

17) Извештај за 2017, стр. 36. У 2016. 1.011 случајева, односно 35.5% (Извештај за 2016, стр. 40).

18) 734 случаја, односно 24.14% (Извештај за 2017, стр. 36), те 673 случајева, односно 23.6% (Извештај за 2016, стр. 40).

19) 302 случаја, односно 9.93% (Извештај за 2017, стр. 36), те 338 случајева, односно 11.9% (Извештај за 2016, стр. 40).

20) 112 случајева, односно 3.7% (Извештај за 2017, стр. 36), те 95 случајева, односно 3.3% (Извештај за 2016, стр. 40).

21) 15 случајева, односно 0.5% (Извештај за 2017, стр. 36), те 11 случајева, односно 0.4%. (Извештај за 2016, стр. 40).

22) Подаци наведени у овом пасусу који су дословце преузети из извештаја могу код читаоца изазвати сумњу у погледу критеријума разликовања појединих категорија одлука које је Повереник донео.

23) Извештај за 2017, стр. 35. У 2016. 84.4% (Извештај за 2016, стр. 38).

24) Извештај за 2016. (исто, стр. 38) говори о случајевима „у којима органи власти нису уопште поступали по примљеним захтевима за слободан приступ информацијама или су одговарали да не могу да доставе информације, са или без аргументације“.

25) 514 жалби или 14.6% од укупног решених жалби (Извештај за 2017, стр. 35), те 508

На основу увида у наведене податке чини се да је оправдано извести два закључка, а затим формулисати и неколико питања.

Прво, далеко највећи број жалби односи се на тзв. „ћутање администрације“, на основу чега се изводи закључак да су у тим случајевима првостепени органи у потпуности или углавном игнорисали своје законске обавезе, а пре свега обавезу примене троделног теста приликом одлучивања о захтеву тражиоца информације.²⁶

Друго, закључује се да је Повереник формално-правно утврдио да је жалба основана у 1.163 случајева (38.27%),²⁷ од укупног броја жалби за које се у извештају каже да су биле основане, те да је сам мериторно и позитивно одлучио о захтеву тражиоца у 1.036 случајева (34.07%).²⁸

Остају отворена питања о томе колико је жалби изјављених поводом тзв. „ћутања администрације“, односно жалби против решења о одбијању захтева тражиоца Повереник квалификовао као основане, колико је ових жалби решено мериторном и позитивном одлуком Повереника, колико је њих решено на други формално-правни начин, а колико је поступака по овим жалбама „решено“ обуставом поступка. Осим тога, потребно је одговорити и на питање како се може тврдити да је основана она жалба од које је тражилац информације одустао,²⁹ као и да ли се у сваком случају у којем је првостепени орган поступио по захтеву након подношења жалбе, може материјално тврдити да је жалба основана и на основу чега.

Могуће је формулисати и друга питања.³⁰ Међутим, уместо

жалби или 15.6% (*Извештај за 2016*, стр. 38).

26) Према *Извештају за 2017*. (стр. 8), „потпуно игнорисање захтева је евидентирано у 1.968 решених предмета (56.4%), [а] у 1.020 предмета (28.97%) жалба је изјављена на негативан одговор органа“. Из статистичког података о 84.4% жалби за 2016. није могуће сазнати у колико случајева се жалбом реаговало на чињеницу да орган јавне власти није одговорио на захтев тражиоца информације у законом прописаном року, а у колико случајева је жалба изјављена због тога што су органи јавне власти „одговарали да не могу да доставе информације, са или без аргументације“.

27) 1.117 случајева (39.2%) у 2016.

28) 1.011 случајева (35.5%) у 2016.

29) Ово питање добија на значају ако се узме у обзир чињеница да се у наведену категорију жалби убраја више од трећине од укупног броја жалби за које се у извештајима Повереника каже да су „основане“.

30) Једна од посебно интересантних група питања односи се на случајеве у којима се Повереник у поступку по жалби суочава са тзв. „ћутањем администрације“, у које спадају заједно случајеви у којима је жалба поднета „због непоступања органа по захтеву и добијања негативног неаргументованог одговора“. Тако, поставља се питање на који начин Повереник поступа у овим случајевима, да ли се прави разлика између две наведене категорије „ћутања администрације“, односно како Повереник одлучује о жалби кад органи не поступају, а како кад мимо формално-правне одлуке одговоре да не могу да доставе тражиоцу информације, те најзад на основу које одредбе ЗУП-а

тога, чини се да је потребније анализирати одлуке које Повереник доноси у поступку по жалби и то оне које су мериторног карактера, од којих пак већину чине оне којима се удовољава жалби тражиоца информације.³¹

Садржина одлука донетих на основу изјављених жалби упућује на закључак да се поступак мериторног одлучивања Повереника по правилу не темељи на примени троделног теста, те да због тога оно нема упориште у Закону.³²

Наиме, приликом одлучивања о жалбама Повереник се ослања на две опште правне конструкције. По једној, жалба се усваја због тога што првостепени орган није одговорио законској обавези примене троделног теста. Правна логика којом се Повереник у том смислу руководи гласи: ако сматра да је потребно тражиоцу ускратити информацију, првостепени орган је дужан да оправда одбијање захтева у складу са законским правилима о ограничењу права, дакле, у крајњем исходу, да докаже да интерес тражиоца не претеже у односу на њему супротстављени други интерес, а ако то не учини, Повереник у поступку по жалби доноси одлуку у корист тражиоца.³³ Тако, Повереник налази пут да сам себе изузме од оба-

он поступа у тим случајевима. Према ЗСПИЈЗ, на поступање органа јавне власти и Повереника примењују се одредбе закона којим се уређује општи управни поступак (чл. 21. и 23).

- 31) Пракса примене ЗСПИЈЗ представљена је на следећим интернет страницама Повереника: *Пристап информацијама – пракса*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/pristup-informacijama/praksa.html>, 10/08/2018 и *Приручници*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/prirucnici.html>, 10/08/2018. Такође, поједине одлуке Повереника представљене су и у *Приручнику за примену Закона о слободном приступа информацијама од јавног значаја* аутора Дејана Миленковића, који је објављен на следећој страници Повереника: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>, 10/08/2018.
- 32) У овој анализи пажња се усмерава ка формално-правном начину одлучивања Повереника у погледу примене троделног теста из члана 8. Закона, и то упоређивањем његове праксе са законским обавезама које он има као жалбени орган. Дакле, у анализи се не одговара на питање да ли је с обзиром на садржину информације у конкретном случају било потребно удовољити захтеву тражиоца, односно одбити његов захтев. Тема оправданости одлука Повереника с обзиром на садржину информација ближе се разматра у тексту Dobrosav Milovanović, Marko Davinić, Vuk Cucić, "Free Access to Information in Serbia", in: *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, 515–525.
- 33) Вид. на пример: „Повереник је истакао да поред ознаке тајности, мора бити испуњен и други услов, а то је да се у конкретном случају штити претежнији интерес, тј. да би давањем информација могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом који претежу над интересом за пристап информацијама. Повереник је нашао да Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности није пружио ваљан доказ о оправданости искључења права на пристап информацијама и наложио органу да достави тражене информације тражиоцу“ (07-00-01149/2008-03); „С обзиром на то да орган јавне власти није оправдао разлоге свог непоступања, Повереник је утврдио да је жалба основана, односно да је неспорно право тражиље на тражене информације у смислу члана 5. Закона...“ (07-00-01113/2010-03). Вид.

везе примене троделног теста, односно себи битно олакша одлучивање у значајном броју случајева које решава по жалби.

По другој правној конструкцији, Повереник, најчешће у једној или две реченице, само констатује да оправдани интерес јавности да зна постоји, а у неким случајевима и да овај интерес претеже над другим супротстављеним интересом, али даље не образлаже ове констатације.³⁴ У појединим одлукама, две опште правне конструкције се наслањају једна на другу, односно примењују као комплементарне.³⁵

У групи случајева у којима се праву јавности да зна супротставља право на приватност, Повереник користи и трећу особену правну конструкцију. Наиме, без примене троделног теста, а на основу чл. 14, ст. 2. и 3. ЗСПИЈЗ, Повереник доноси одлуку о удовољавању захтеву тражиоца ако се по његовој оцени ради о појави, догађају, односно личности од интереса за јавност, а посебно ако се ради о носиоцу државне или политичке функције, или се ради о лицу које је својим понашањем, нарочито у вези са приватним животом, дало повода за тражење информације. Из образложења

слично 07-00-01359/2010-03, 07-00-01055/2014-03 и 07-00-01966/2015-03. Некад се овај став Повереника само имплицира. На пример: „...да би орган власти ускратио приступ траженим информацијама, поред једног од услова да се ради о заштити неког од интереса прописаних чл. 9. ... Закона, неопходно је испуњење и другог услова из чл. 8. ст. 1, односно неопходно је утврдити да би тај интерес приступом информацијама био озбиљно повређен. Првостепени орган, у конкретном случају, није пружио ваљан доказ о оправданости ограничења приступа траженим информацијама, односно није доказао које би тешке правне или друге последице наступиле омогућавањем приступа траженим уговорима, односно на који начин би приступ траженим информацијама озбиљно угрозио вођење судских поступака...” (07-00-01653/2006-03). Вид. слично 07-00-00955/2011-03, 07-00-01480/2011-03, 07-00-02834/2011-03, 07-00-03027/2011-03 и 07-00-02427/2014-03. У веома ретким случајевима Повереник без примене троделног теста доноси мериторну одлуку у корист органа јавне власти иако орган није одмерио супротстављене интересе (07-00-01543/2015-03).

- 34) Повереник је „закључио да постоји јак интерес јавности да се тражене информације учине доступним“ (07-00-01457/2006-03); „Полазећи од тога да је реч о информацијама о трошењу јавног новца, и да постоји оправдани интерес јавности да зна како се тај новац троши ... Повереник је наложио органу власти да информације достави тражиоцу“ (07-00-342/2011-03); „Тражене информације се односе на располагање органа власти јавним новцем, за шта јавност има оправдани интерес да зна, па је захтев тражиоца основан, у складу са чланом 5. Закона“ (07-00-297/2011-03). У појединим случајевима Повереник одбија жалбу као неосновану констатујући да супротстављени интерес претеже у односу на интерес јавност да зна, али такође без даљег образложења. На пример: „Повереник је утврдио да се не може удовољити захтеву јер би се тиме нарушила приватност лица. У конкретном случају нема разлога да се, одмеравајући интерес јавности да зна, с једне стране, и заштите приватности, с друге, превага да првом“ (07-00-00063/2005-03).
- 35) Вид. на пример: „Јавно предузеће није навело ... претежније интересе, а Повереник је утврдио да такав интерес у конкретном случају и није постојао, односно да тражене информације нису таквог карактера да би биле искључене или ограничене од приступа (па самим тим да то није било неопходно у демократском друштву)“ (07-00-00459/2006-03). Вид. слично 07-00-00459/2006-03, 07-00-01170/2010-03, 07-00-01765/2010-03, 07-00-02516/2011-03 и 07-00-02134/2015-03.

се закључује да се ради о случају у којем се предност даје интересу јавности да зна насупрот интересу заштите приватности, и то на основу безусловне примене наведених одредби чл. 14. ЗСПИЈЗ.³⁶

Најзад, у оквиру ове групе случајева, Повереник се такође без коришћења троделног теста одлучује за примену чл. 14. ЗСПИЈЗ уз констатацију о оправданом интересу јавности да зна.³⁷

Уз ове наводе, а у циљу даљег оцењивања законитости одлучивања у жалбеном поступку, чини се да је неопходно утврдити и однос Повереника према обавези примене троделног теста. Наиме, из образложења појединих одлука недвосмислено произлази да Повереник сматра да првостепени органи јавне власти имају законом прописану обавезу примене троделног теста у случајевима кад одбијају захтев тражиоца.³⁸

36) Вид. на пример: „Повереник је нашао да су се у конкретном случају стекли услови да се тражене информације учине доступним, имајући у виду да је избор у звање наставника на факултетима догађај од интереса за јавност, као и да се ради о носиоцима јавне функције с обзиром на коју важе информације о томе ко је и када извршио њихов избор у звање наставника“ (07-00-01170/2010-03); „Тражени подаци се односе на Снежану Маловић као министарку правде, односно носиоца државне функције, као и на чланове Комисије за полагање правосудног испита ..., те исте представљају информације о личностима и догађајима од интереса за јавност. Стога су се, по оцени Повереника, у конкретном случају стекли услови за примену изузетака из члана 14. став 1. тачка 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у односу на право на приватност, као могући разлог ограничења права јавности да зна“ (07-00-01480/2011-03). Кад одбија жалбу као неосновану, Повереник у овој групи случајева такође не примењује троделни тест. На пример: „Повереник је нашао да ... не постоје услови за изузетак, предвиђени у члану 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја будући да Удружење није пружило било какав доказ о постојању таквих околности“ (07-00-02058/2010-03).

37) Вид. на пример: „Повереник је нашао да није основан навод органа јавне власти да су захтеви ове врсте противни члану 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јер се давањем истих вређа право на приватност због тога што се у датом случају ради о информацијама у вези са трошењем јавних средстава, односно исплатама које је Правни факултет Универзитета у Београду вршио професору тог факултета, тј. односе се на догађај и личност од интереса за јавност, у смислу члана 14. тачка 2. Закона (07-00-00411/2011-03); „Повереник је нашао да интерес јавности да зна, у конкретном случају, несумњиво претеже над интересом заштите приватности овог лица, те да нема сметњи да се тражиоцу омогући приступ траженим информацијама ... будући да се тражене информације односе на личност и догађај од интереса за јавност, у смислу одредбе члана 14, став 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер је пок. Д. С., као вођа организоване криминалне групе из Земуна, учествовао у догађајима од велике важности за јавност (убиство премијера Зорана Ђинђића, изнуде, отмице и сл.“ (07-00-02446/2011-03) Вид. слично 07-00-02665/2014-03, 07-00-04286/2014-03 и 07-00-02350/2015-03. У неким случајевима постаје видљиво да се члан 14. Закона непосредно користи као основ за констатацију о томе да интерес јавности да зна претеже у односу на супротстављени интерес. На пример: „Повереник је нашао да интерес јавности да зна, у конкретном случају, претеже над интересом заштите приватности, полазећи од тога да је реч о лицима и догађајима од интереса за јавност, те да су испуњени услови из члана 14. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за примену изузетака од заштите приватности у корист права јавности да зна“ (07-00-02424/2011-03).

38) Вид. на пример: „Да би орган власти ускратио приступ информацијама, потребно је да докаже да су испуњени сви услови утврђени Законом о слободном приступу

Међутим, Повереник је свестан и сопствене обавезе примене троделног теста приликом одлучивања по жалби тражиоца информације.³⁹ И поред тога, правно релевантан проблем, који се састоји у томе што Повереник овај тест по правилу не примењује, и даље постоји.⁴⁰

информацијама од јавног значаја, односно да докаже: 1) да постоји неки од законом побројаних интереса који се супротставља интересу тражиоца, тј. јавности да зна; 2) да би приступом информација тај виши интерес био озбиљно повређен; 3) да је то неопходно у демократском друштву“ (07-00-01707/2011-03). Интересантно је да у одлуци 07-00-01457/2006-03, Повереник правно погрешно интерпретира члан 8. Закона тако што каже: „...према члану 8. Закона ограничење права је дозвољено само уколико је неопходно у демократском друштву, и то у мери која није већа од мере која је неопходна да би се заштитио претежнији интерес (члан 8. Закона). Повереник је истакао да је ограничење права могуће уколико би се испунила сва три услова – да је ограничење прописано законом, да је интерес који се штити ограничењем од права на приступ информацијама од претежнијег значаја, као и да је мера којом се ограничава или ускраћује право на приступ неопходна у демократском друштву.“ Ако се апстрахује од језичких недостатака наведене две реченице, остаје да се примети да Повереник у овој одлуци није упутио на други услов из члана 8. Закона, а наиме да је потребно утврдити озбиљну повреду супротстављеног интереса. И у наведеној одлуци 07-00-01707/2011-03 садржане су релевантне правне грешке. Са једне стране, Повереник у опису другог услова барата појмом „вишег интереса“, што се не може оправдати са становишта законских одредби, док са друге стране на непотпун начин дефинише трећи услов за допуштеност ограничења права. Алтернативно, Повереник користи и израз „висок јавни интерес“ (011-00-01017/2015-02). Иначе, својеврсно упутство за употребу троделног теста садржано је у већ наведеном *Приручнику за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* из 2010. (нав. дело, стр. 69–90), и који је преузето из „*Водича кроз Закон о слободном приступу информацијама*“ групе аутора, а који је објављен од стране Повереника непосредно након његовог конституисања (Владимир Водинелић, Саша Гајин, Танасије Маринковић, Дејан Миленковић, Немања Ненадић, Тамара Лукишић-Орландић, Светислава Булајић, *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама* Internet, https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_cdok.pdf, 10/08/2018).

39) Вид. на пример: „При доношењу одлуке Повереник је нарочито имао у виду чињеницу да су у конкретном случају предмет захтева тражиоца информације које истовремено представљају податке о личности, у смислу члана 3. Закона о заштити података о личности, чијим приступом би се могло угрозити право на приватност и друга права личности која, према члану 14. Закона, могу бити разлог ограничења права на слободан приступ информацијама од јавног значаја. Повереник је имао у виду несумњив интерес самог тражиоца да од органа власти добије податке о запослењу извршног дужника Б.М. ради наплате потраживања утврђеног пресудом суда, али је у конкретном случају, применом тзв. теста јавног интереса, између права јавности да зна и права на приватност, предност дао заштити података о личности, односно праву на приватност“ (07-00-01555/2010-03). У наведеном *Приручнику* у издању Повереника, експлицитно се каже: „Орган јавне власти који ускрати тражени приступ, дужан је да у сваком конкретном случају докаже да не постоји оправдани интерес тражиоца да зна (члан 4). На захтев тражиоца информације, Повереник и други орган заштите права на слободан приступ информацијама утврдиће, такође помоћу троделног теста, да ли је орган јавне власти поступио правилно“ (нав. дело, стр. 88–89). Најзад, особа која у периоду 2004–2018 врши функцију Повереника у свом ауторском тексту безрезервно потврђује да „Повереник, у току поступка, пре доношења решења спроводи тзв. троделни тест“ (вид. Родољуб Шабих, „Заштита права на слободан приступ информацијама према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, *Правни записи*, Правни факултет, Универзитет Унион у Београду, бр. 1/2012, стр. 59).

40) У наведеном случају 07-00-01555/2010-03, иако се тврди да је одлука Повереника донета на основу примене троделног теста, не може се заиста и доћи до сазнања о томе

Тако, уместо да вршењем прописаних овлашћења непосредно обезбеди примерену, на закону засновану примену троделног теста од стране органа јавне власти, Повереник систематски већ више од дванаест година избегава да сам примени одредбе о овом централном институту правног режима слободног приступа информацијама, на исти примерени начин.

Одговор пак на питање зашто Повереник и органи јавне власти по правилу не примењује троделни тест није могуће понудити на терену позитивног права. Наиме, следећи правни аргументи говоре у прилог поштовања обавезе примене овог теста у сваком појединачном случају.

ЗСПИЈЗ не оставља простор за сумњу у погледу обавеза органа јавне власти и Повереника. Орган јавне власти дужан је да применом троделног теста образложи одбијање захтева тражиоца информације (чл. 4. и 8, ст. 1). Тражилац информације није дужан да наведе разлог за подношење захтева органу јавне власти, због тога што се његов интерес да дође до информације претпоставља на основу законских одредби (чл. 4. и 15, ст. 4). Орган јавне власти дужан је да писмено образложи решење о одбијању захтева тражиоца (чл. 16, ст. 10).

У поступку по жалби орган јавне власти доказује да је поступио у складу са својим законским обавезама (чл. 24, ст. 3). Повереник решењем налаже органу јавне власти да тражиоцу омогући слободан приступ информацији ако утврди да је жалба основана

на који је начин овај тест примењен, тј. које су чињенице утврђене и који аргументи су коришћени у поступку одмеравања супротстављених интереса у поступку по жалби, јер о томе нема навода у образложењу одлуке. Додуше, постоје случајеви у којима је Повереник са додатном пажњом разматрао интерес јавности да зна. На пример, кад одлучује о жалби на одлуку Народне банке да тражиоцу ускрати информације о поступку и резултатима контроле пословања пословних банака, Повереник се суочава са тврдњом да би приступ овим информацијама могао довести до репутационог ризика по пословне банке услед стварања негативног мишљења јавности о њима, које би даље могло утицати на њихово тржишно позиционирање, и на апстрактан начин конститује да се овај став Народне банке не може прихватити због тога што резултати контроле пословања не морају у сваком појединачном случају бити негативни, те да омогућавање приступа траженим информацијама може имати и „ефекат побољшавања позиционисаности“ у случају кад је контролом утврђено „позитивно пословање“ банке (07-00-00282/2009-03). Међутим, у овом случају Повереник није одговорио на питање о могућем репутационом ризику у случају кад се ради о „негативном пословању“ банака, није утврдио да ли у конкретном случају ови ризици постоје, а такође није ни применио троделни тест. Слично томе, Повереник само делимично, односно једнострано утврђује интерес јавности да зна у случају тражења информација у вези са контролом трговања акцијама Компаније НИП „Новости“ а.д. (07-00-01707/2011-03). Тако, у првом кораку, Повереник упућује на обавезу органа јавне власти у примени троделног теста, затим утврђује да орган јавне власти није одговорио овој обавези, да би на крају са дужном пажњом формулисао тврдње о оправданом интересу јавности да дође до тражених информација у конкретном случају. Међутим, ни у овом случају Повереник није применио троделни тест. Вид. слично и 07-00-02665/2014-03.

(чл. 24, ст. 4). Пре него што донесе одлуку по жалби, Повереник предузима радње које су потребне за утврђивање чињеничног стања које је од значаја за одлучивање (чл. 26, ст. 1). У циљу утврђивања чињеничног стања од значаја за одлучивање, Повереник може остварити увид у документ који садржи тражену информацију (чл. 26, ст. 2).

ЗУП такође на несумњив начин прописује обавезе првостепеног и другостепеног органа које су од значаја за ову тему. Начелне одредбе ЗУП-а прописују легалност одлучивања о управној ствари (чл. 5, ст. 1), обавезу поштовања интереса странака и других лица, односно јавног интереса (чл. 7), као и обавезу утврђивања чињеница и оцене доказа (чл. 10). ЗУП даље прописује да орган који води поступак установљава које су чињенице од значаја за поступање и које су од њих спорне (чл. 116, ст. 1. и 2), те да другостепени орган доноси одлуку на основу чињеничног стања које је утврдио првостепени орган или сам другостепени орган (чл. 167, ст. 3).

Према ЗУП-у, другостепени орган може допунити поступак који је водио првостепени орган ако нађе да је чињенично стање погрешно или непотпуно утврђено, а сам одлучује о управној ствари ако нађе да се на основу чињеница утврђених у допуњеном поступку мора решити другачије него што је у истој ствари решено у првостепеном поступку. Такође, другостепени орган сам одлучује и ако нађе да је у првом степену погрешно примењено материјално право, да су докази погрешно оцењени или да је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак (чл. 171, ст. 2. и 5). Најзад, ЗУП садржи и правила о образложењу решења, као што су она о његовој разумљивости и садржини, а посебно утврђеном чињеничном стању и разлозима на којима се решење темељи (чл. 141, ст. 4).

3. ПРЕДЛОГ ДОПУНА ЗАКОНСКИХ ОДРЕДБИ

Узимајући у обзир наведени проблем настао у примени ЗСПИЈЗ, чини се да је сасвим оправдано предложити допуну законских одредби које садрже правила о одмеравању супротстављених интереса. Допунама би могла бити остварена два циља. Прво, учинила би се сасвим видљивом обавеза органа јавне власти да приликом одлучивања о ограничењу права примењују троделни тест. Друго, додатно би се прецизирао тест неопходности ограничења и на тај начин адресатима обавезе олакшао поступак одмеравања интереса.

Тако, у чл. 8. ЗСПИЈЗ требало би задржати постојећа прва два става која садрже општа правила о одмеравању супротставље-

них интереса, уз које би затим требало дописати и нови, трећи став, тако да он гласи:

„Приликом одлучивања о неопходности заштите интереса из става 1. овог члана, орган власти, Повереник, односно Управни суд утврђује у конкретном случају да ли:

1) се без ограничења права из овог закона може заштитити претежнији интерес, односно да ли постоји други начин да се оствари циљ ограничења (тест потребности);

2) се ограничењем права из овог закона може заштитити претежнији интерес, односно да ли је ограничење права подобан начин за остварење циља ограничења (тест подесности);

3) је ниво ограничења права из овог закона, узимајући у обзир средства која се користе и последице њиховог коришћења, сразмеран циљу који се жели остварити, односно да ли се претежнији интерес може заштитити и уз примену ограничења у мањој мери, у складу са законом (тест сразмерности).“⁴¹

Уводна реченица новог, трећег става чл. 8. има за циљ да на видљив начин додатно информише адресате обавезе примене троделног теста, а то су пре свега орган јавне власти и Повереник, да је у сваком конкретном случају неопходно у потпуности одговорити овој законској обавези. Из анализе досадашње праксе примене члана 8. ЗСПИЈЗ, као што је показано, изводи се неспоран закључак да адресати обавезе примене троделног теста у првостепеном и другостепеном поступку по правилу избегавају ову своју законску обавезу, а нарочито обавезу утврђивања неопходности ограничења права јавности да зна. Имајући то у виду, чини се да би примерена правна реакција на несавесно и нестручно одлучивање органа јавне власти и Повереника могла да се артикулише у форми законског правила којим се непосредно и видљиво налаже адресатима примена чл. 8. у потпуности.

Са друге стране, у нови, трећи став чл. 8 ЗСПИЈЗ неопходно је унети и одредбе које адресатима обавезе утврђивања неопходности ограничења прецизно објашњавају на који начин се ова неопходност утврђује у сваком конкретном случају. Наиме, неспорна је чињеница да органи јавне власти и Повереник у протеклих више од дванаест година примене ЗСПИЈЗ нису успели да створе уједначену и на закону засновану праксу поступања у примени троделног теста, а посебно дела овог теста који се односи на утврђивање неопходности ограничења права јавности да зна.

41) На иницијативу аутора овог текста, ангажованог као експерта Светске банке, Министарство државне управе и локалне самоуправе је у „Нацрту закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ“ допунило чл. 8. на предложени начин. Вид. *Нацрт закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ*, Internet, <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>, 10/08/2018.

У том смислу они су пропустили да остваре комуникацију са читавим низом нормативних конструкција које их на децидан начин упућују на обавезу и начин примене троделног теста уопште и утврђивања неопходности ограничења посебно, међу којима се истичу Устав Републике Србије,⁴² Европска конвенција о људским правима,⁴³ и комплементарно ЗСПИЈЗ,⁴⁴ затим ЗУП,⁴⁵ као и примери добре праксе највиших националних судова⁴⁶ и Суда за људска права у Стразбуру,⁴⁷ те се у својој пракси у погледу ове теме не

42) „Људска и мањинска права зајамчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га допушта Устав, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајамченог права“ (чл. 20, ст. 1). И даље: „При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права“ (чл. 20, ст. 3).

43) „Ништа у овој Конвенцији не може се тумачити тако да подразумева право било које државе, групе или лица да се упусте у неку делатност или изврше неки чин усмерен на поништавање било ког од наведених права и слобода или на њихово ограничавање у већој мери од оне која је предвиђена Конвенцијом“ (чл. 17).

44) „Ниједна одредба овог Закона не сме се тумачити на начин који би довео до укидања неког права које овај Закон признаје или до његовог ограничења у већој мери од оне која је прописана у ставу 1. овог члана“ (чл. 8, ст. 2).

45) „Орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари другачијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке. Када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа“ (чл. 6).

46) На пример, кад немачки Уставни суд одмерава интерес јавности да дође до информације и интерес заштите приватности у случају који се односи на личност и догађај од јавног интереса, он то не чини тако што у једној или две реченице констатује да интерес јавности претеже због тога што се у конкретном случају ради о личности и догађају од интереса за јавност, као што се то редовно чини у пракси Повереника, већ у више од 109 одељака (употребљавајући око 15.000 речи), разматра овај случај са установишта обавезе да се изврши „оцена вредности интереса који јавност налази у информацији у циљу његовог одмеравања у односу на супротстављени интерес лица на које се информација односи“ (Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 1 БвР 1602, 1606, 1626/07, одељак 67). Кад се ради о утврђивању неопходности ограничења људских права, немачки Уставни суд се придржава општих „уставноправних захтева везаних за подесност, потребност и пропорционалност ограничења“ (Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 2 БвР 392/07). Одлуке Уставног суда СР Немачке претражују су на следећој интернет адреси: *Search for Decisions*, Internet, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?sessionId=1C5D5286F468B67B7FFD4DAF99D7742A.1_cid383?language=en, 10/08/2018.

47) На пример, кад Европски суд за људска права одмерава интерес јавности да дође до информације и интересе заштићене забраном приступа информацијама који се односе на истрагу и делове кривичног поступка, он се не заклања иза констатације садржане у једној реченици у којој се каже да је утврђено да „интерес јавности да зна, у конкретном случају, претеже над интересом заштите приватности, полазећи од тога да је реч о лицима и догађајима од интереса за јавност“, као што се то чини у пракси Повереника (07-00-02446/2011-03), већ у 82 одељка (употребљавајући око 18.000 речи), веома пажљиво разматра однос који у околностима случаја постоји између интереса

помажу чак ни Водичем и Приручником за примену Закона које је Повереник сам објавио.⁴⁸ С обзиром на то, као и на предочено практично неискуство у одмеравању супротстављених интереса, чини се да би нове одредбе које непосредно упућују органе јавне власти и Повереника на начин утврђивања неопходности ограничења права на приступ информацијама од јавног значаја, могле да им помогну у примени прва два става чл. 8 ЗСПИЈЗ.

ЛИТЕРАТУРА

Прописи

Европска конвенција о људским правима.

Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – ЗСПИЈЗ, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Одлуке

Одлука Европског суда за људска права, Предмет Бедат против Швајцарске, представка бр. 56925/08, Internet, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%2256925%2F08%22%5D%2C%22documentcollectionid%22%3A%5C%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5C%22001-161898%22%5D%7D>, 10/08/2018.

Одлука Европског суда за људска права, Предмет Јовановић против Србије, представка бр. 32299/08, Internet, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5C%22001-142926%22%5D%7D>, 10/08/2018.

јавности да буде информисана и читавог низа њему супротстављених интереса, а то су интереси очувања ауторитета и непристрасности суда и делотворности истраге, као и интереси заштите претпоставке невиности, правичног суђења и приватности лица према којем се води поступак, и то полазећи од утврђених општих правила ограничења која се односе на прописаност, легитимност и неопходност ограничења, истичући да се ради о сукобу интереса, односно права истог правног ранга, због чега је приликом одлучивања потребно обезбедити правичну равнотежу између њих (Предмет Бедат против Швајцарске, нарочито параграфи 51. и 52, представка бр. 56925/08, Internet, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%2256925%2F08%22%5D%2C%22documentcollectionid%22%3A%5C%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5C%22001-161898%22%5D%7D>, 10/08/2018). О пракси Европског суда за људска права у примени троделног теста у области слободе информисања вид. Владимир Водинелић, „Европски стандарди слободе медија“, *Билтен судске праксе*, Intermex, Београд, бр. 3/2007, стр. 35–61 (из анализе великог броја одлука Европског суда, аутор изводи закључак о допуштености ограничења у случају кад је оно потребно, подесно и пропорционално, стр. 39).

- 48) Упутство за употребу троделног теста је на готово истоветан начин представљено у *Водичу кроз Закон о слободном приступу информацијама* (нав. дело, стр. 8 и даље) и *Приручнику за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (нав. дело, стр. 70 и даље).

Одлука Европског суда за људска права, Предмет *Nejdet Şahin и Perihan Şahin* против Турске [BB], представка број 13279/05, Internet, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["13279/05"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-107156"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), 10/08/2018.

Одлука Повереника бр. 07-00-00063/2005-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00459/2006-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01457/2006-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01653/2006-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01149/2008-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01113/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01170/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01359/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01555/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01765/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02058/2010-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00411/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00955/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01480/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01707/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02424/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02446/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02516/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02834/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-297/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-03027/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-342/2011-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01055/2014-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02427/2014-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02665/2014-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-04286/2014-03.

Одлука Повереника бр. 011-00-01017/2015-02.

Одлука Повереника бр. 07-00-01543/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-01966/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02134/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-02350/2015-03.

Одлука Повереника бр. 07-00-00282/2009-03.

Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 1 БвР 1602, 1606, 1626/07.

Одлука Уставног суда Савезне Републике Немачке, 2 БвР 392/07.

Друго

Водинелић Владимир, „Европски стандарди слободе медија“, *Билтен судске праксе*, Intermex, Београд, бр. 3/2007, стр. 31–70.

Водинелић Владимир, Гајин Саша, Маринковић Танасије, Миленковић Дејан, Ненадић Немања, Лукшић-Орландић Тамара, Булајић Светислава, *Водич кроз Закон о слободном приступу информацијама*, Internet, https://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/16_cdok.pdf, 10/08/2018.

„Глобални рејтинг права на информације“ (“Global Right to Information Rating”), Internet, <http://www.rti-rating.org>, 10/08/2018.

Дамњановић Ивана, „Партиципативни експерименти у Србији: демократске иновације?“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2018, стр. 27–43.

Извештаји Повереника, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>, 10/08/2018.

Кољевић Богдана, „Рансијерова демократска политика“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2017, стр. 53–66.

Миленковић Дејан, *Приручник за примену Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја*, Internet, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/vodic/prirucnikzaprimenuzakonacir.pdf>, 10/08/2018.

Модел закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2002, Internet, <https://cups.rs/wp-content/uploads/2018/08/Model-Zakona-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja.pdf>, 10/08/2018.

Нацрт закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ, Internet, <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php>, 10/08/2018.

Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај за 2016*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>, 10/08/2018.

Повереник за слободан приступ информацијама од јавног значаја и заштиту података о личности, *Извештај за 2017*, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/извештаји-повереника.html>, 10/08/2018.

Приручници, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/publikacije/приручници.html>, 10/08/2018

Приступ информацијама – пракса, Internet, <https://www.poverenik.rs/sr/приступ-информацијама/пракса.html>, 10/08/2018

Шабих Родољуб, „Заштита права на слободан приступ информацијама према Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја“, *Правни записи*, Правни факултет, Универзитет Унион у Београду, бр. 1/2012, стр. 54–72.

Kovač Polonca, "Legal Remedies in Exercising the Right to Information: A Comparative Overview", in: *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 639–658.

Milovanović Dobrosav, Davinić Marko, Cucić Vuk, "Free Access to Information in Serbia", *The Laws of Transparency in Action, A European Perspective* (eds. Dacian. C. Dragos, Polonce Kovač, A. T. Bert Marseille), Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 501–541.

Sasa Gajin

BALANCING CONFLICTING INTERESTS IN THE IMPLEMENTATION OF THE LAW ON FREE ACCESS TO THE INFORMATION OF PUBLIC IMPORTANCE

Resume

The paper discusses the practice of balancing conflicting interests in the implementation of the Law on Free Access to the Information of Public Importance. A comparison between legal provisions and their practical application reveals that requests for information are mostly decided in an arbitrary manner, without much support in the letter of the law. This deficiency has been inherent to the procedures conducted before first-instance authorities and the Commissioner for the free access to information of public importance throughout the implementation period of the Law. Aiming to contribute to the elimination of this legal flaw, the finishing part of the paper provides the proposals of how the relevant statutory provisions on balancing conflicting interests may be amended and thus, potentially, help the practice of their lawful implementation be established in future.

Keywords: Free access to information, balance of interests, three-part test, arbitrary decision-making, Commissioner

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Мијодраг Радојевић*

Институт за политичке студије, Београд

СИСТЕМ (БЕСПЛАТНЕ) ПРАВНЕ ПОМОЋИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ПРИМЕНА МЕЂУНАРОДНИХ СТАНДАРДА

**– Поводом првог Закона о бесплатној правној
помоћи (2018) –**

Сажетак

У овом раду анализиране су одредбе Закона о бесплатној правној помоћи у Србији. Аутор је као изворе користио међународне стандарде, упоредноправна решења и праксу, као и релевантна истраживања. Обележје система правне помоћи јесте неодговарајући нормативни оквир и недовољна ефикасност. Доношење посебног закона одложио је вишегодишњи сукоб адвокатури и цивилног друштва о легитимацији пружаоца правне помоћи, што је отежавало остваривање уставног права грађана на једнак приступ правди. Закон који је усвојила Народна скупштина у новембру 2018. године заснива се на државном моделу (субвенционисане) правне помоћи и мешовитој шеми пружалаца. Закон полази од социјалне компоненте овог права. Осим доступности за различите категорије становништва, предвиђене су услуге секундарне и примарне правне помоћи. Ипак, законодавац је одабрао модел који није адекватан нашим приликама, јер терет финансирања и пружања правне помоћи припада јединицама локалних самоуправа. Због тога ће овај закон наићи на низ проблема у својој примени.

Кључне речи: право на правну помоћ, бесплатна правна помоћ, приступ правди, секундарна и примарна правна помоћ, пружаоци и корисници правне помоћи, јединице локалне самоуправе, адвокатура, удружења

* Електронска адреса аутора: miodrag.radojevic@gmail.com

1. БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У МЕЂУНАРОДНИМ АКТИМА И УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Право на бесплатну правну помоћ или тзв. сиромашко право (енгл. – *free legal assistance, legal aid*) афирмисано је као фундаментално људско право у оквиру Организације Уједињених нација и права на приступ правди.¹ Срж овог права извире из начела владавине права и једнакости грађана. Равноправност у приступу правди подразумева право на правног заступника и друге правне услуге, и у прилици када то не дозвољавају њихове материјалне околности или друштвени положај. Ово право је, према међународним стандардима, општег или универзалног карактера, јер не зависи од расе, пола, вере, политичког уверења и држављанства.²

У низу међународних уговора препозната је обавеза државе да гарантује право на правну помоћ.³ Европско право људских права, „које се развило под окриљем Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода“,⁴ отишло је и корак даље разрађујући основне принципе и елементе наведеног права. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) у члану 6 („право на правично суђење“) утврђује право на правну помоћ као јемство окривљеног у кривичном поступку.⁵ Тумачење овог стандарда подробније је развијено у пракси Европског суда за људска права (у даљем тексту: Суд). Међународни документи углавном не користе термин – бесплатна правна помоћ, него овај институт помињу у оквиру опште установе правне помоћи. У Препоруци Комитета министара Савета Европе о делотворном приступу правди и правди за најсиромашније

- 1) Council of Europe, *Glosary of the European Convention of Human Rights*, Belgrade, 2015; Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, „Правна помоћ у оквиру Уједињених нација“, у зborniku: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 41–65.
- 2) Уставни суд Шпаније је, поступајући по уставној жалби омбудсмана, утврдио да свако без обзира на држављанство је носилац права на правну помоћ, односно ефикасну судску заштиту која произилази из права на достојанство. Видети: Agencija Evropske unije за temeljna prava, *Pristup pravosuđu u Evropi: pregled izazova i prilika*, Веџ, 2010, стр. 88.
- 3) Упоредити: Међународни пакт о грађанским и политичким правима (члан 14, *Службени лист СФРЈ*, број 7/71), Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (члан 11) и Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације (Општа препорука бр. 31А).
- 4) Упоредити: Ивана Кретић, Танасије Маринковић, *Европско право људских права*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2016, стр. 13.
- 5) Опширније: Драгољуб Поповић, *Европско право људских права, друго измењено и допуњено издање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016, стр. 274 и даље; Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bojović, „Правна помоћ у оквиру Савета Европе“, у зborniku: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 66 и даље.

из 1993. године, од држава се очекује да омогуће поштовање права и делотворан приступ судовима.⁶ Европска унија, у Повељи о основним правима ЕУ и својим директивама, право на правну помоћ прокламује као једно од њених основних права.

Општеприхваћен модел бесплатне правне помоћи не постоји у упоредном праву.⁷ Према систему *pro bono* пружаоци бесплатне правне помоћи не примају накнаду из државног буџета за своје услуге.⁸ Други облик, подразумева активан приступ државе у организовању и финансирању система бесплатне правне помоћи, у облику успостављања јавне службе за пружање правне помоћи и(ли) ангажовање адвоката. Такав модел јемчи пружање квалификованије помоћи за одређене кориснике. Напоследку, мешовити модел спаја обе шеме у различитим варијацијама и најзаступљенији је у свету. Осим подршке коју пружају државне канцеларије и адвокати, у систем су укључена удружења и алтернативни пружаоци правне помоћи („трећи сектор“). Диспаратности постоје и у финансирању, у опсегу од суфинансирања (субвенционисања) до потпуног покривања трошкова поступка правне помоћи. У већини земаља, из буџета се финансирају одређене услуге, махом бесплатно правно заступање и подмирење трошкова поступка.⁹ При томе, узима се у обзир имовно стање и приходи појединца и води рачуна о облицима правне помоћи.¹⁰ Као критеријуми приликом додељивања правне помоћи користе се „тест средстава“ (имовинска и породична ситуација) и „тест оправданости“.¹¹

6) Council of Europe, *Recommendation No. R(93)1, on Effective access to the Law and to justice for the very poor*, Internet, [http://euromed-justice.eu/files/repository/20090123123822_recR\(93\)1e.pdf](http://euromed-justice.eu/files/repository/20090123123822_recR(93)1e.pdf), 05/09/2018.

7) Упоредити: Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, *sine loco*, March 2016.

8) Видети: James George, “Access to Justice, Costs, and Legal Aid”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, Issue suppl, 1 October 2006, Oxford University Press, Oxford, стр. 314; У Данској је још крајем 17. века усвојен закон који је обавезивао адвокате да пружају правне помоћ за поједине категорије становништва (Betina Kristiansen Lemann, “Legal Aid in Denmark”, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* [eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev], Palgrave Macmillan, 2018, стр. 100).

9) У Уједињеном Краљевству бесплатно правно заступање постоји само пред појединим судовима и у зависности од висине захтева и врсте спора (Henry Brook, *The History of Legal Aid 1945 – 2010*, Bach Commission on Access to Justice: Appendix 6, September 2017 Internet, <https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Bach-Commission-Appendix-6-F-1.pdf>, 29/10/2018).

10) Видови правне помоћи могу бити бесплатни без обзира на имовно стање. У Шпанији, на пример, бесплатни савети пружају се свим грађанима који се обрате служби за бесплатно правно саветовање. У Шведској, правна помоћ је дозвољена за поједине врсте судских поступака. Видети: Olaf Halvorsen Rønning, “Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare State”, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, (eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev), Palgrave Macmillan, 2018, стр. 314–315.

11) Упоредити: Агенција Европске уније за темелјна права, *Приступ правосудју у Европи: преглед изазова и прилика*, нав. дело, стр. 84–87.

Примарна правна помоћ обухвата пружање правних информација и правних савета, састављање поднесака и докумената и помоћ у поступку медијације.¹² Секундарна правна помоћ се односи на заступање пред судом и покривање парничних трошкова. Примарну правну помоћ могу обављати цивилно друштво (удружења и асоцијације), адвокати, правни факултети (тзв. правне клинике), док је за други вид правне помоћи карактеристично да то могу бити само регистровани пружаоци услуга (адвокати преко адвокатских комора). Држава се може непосредно укључити у систем пружања правне помоћи на централном нивоу, у виду специјализованих канцеларија (нпр. у Холандији) и одговарајућег механизма на локалном нивоу.¹³

Све већи број земаља у свету одлучује се на доношењем посебног прописа о правној помоћи. Друга особеност развитка института правне помоћи у упоредном праву јесте постепено хармонизовање правних система. Тако се од будућих држава-чланица, попут Србије, очекује да у процесу приступања ЕУ испуне услове и претпоставке за стварање ефикасног система правне помоћи.¹⁴

2. БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОЋ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

2.1. Основна обележја

Систем бесплатне правне помоћи у Републици Србији карактерише:

1. Неодговарајући нормативни рам. – Правни оквир, пре ступања на снагу Закона о бесплатној правној помоћи,¹⁵ садржан је у више процесних закона и закона о азилу и забрани дискриминације. Ови прописи, узајамно неусклађени, не уређују низ питања важних за остваривање права на бесплатну правну помоћ, а с друге стране садрже и одредбе спорне са становишта уставности.

12) О системима бесплатне правне помоћи у државама чланица ЕУ видети сажет приказ: Агенција Европске уније за темељна права, *Pristup pravosuđu u Evropi: pregled izazova i prilika*, нав. дело, стр. 77–90.

13) Од Европских земаља централизовани модел бесплатне правне помоћи имају Енглеска, Белс, Шкотска, Ирска, Финска и Холандија.

14) Опширније: Katarina Golubović, „Perspektive primene evropskih standarda na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srbiji“, u zborniku: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (priredio: Stevan Lilić), knjiga 3 (zbornik radova), Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2013, стр. 298.

15) Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о бесплатној правној помоћи 9. новембра 2018. године (*Службени гласник РС*, број 87/18, у даљем тексту скраћено: ЗБП), који ће се примењивати тек од октобра наредне године.

2. Јаз између *de iure* и *de facto* стања. – Бесплатна правна помоћ се не пружа у складу с уставним и законским одредбама. У већини јединица локалне самоуправе нису организоване општинске службе за правну помоћ. Различите институције и установе, попут правних факултета и удружења, пружају правне услуге иако нису овлашћене законом. Због тога је угрожено право грађана на једнак приступ правди и квалитет пружања бесплатне правне помоћи;

3. Неадекватан механизам надзора и контроле квалитета пружања правне помоћи. – Правни оквир, до доношења ЗБП, није прецизирао процедуре, методе као и тела која би координала и контролисала пружање правне помоћи;

4. Раст потребе за унапређењем система правне помоћи. – Транзициона друштва прате масовна кршења људских права, нарочито економско-социјалних и имовинских права. Економска криза и незапосленост, сиромаштво, прилив избеглица и миграната – повећава број припадника рањивих друштвених група, као што су сиромашна лица, лица на психијатријском лечењу, лица изложена породичном насиљу, избеглице и расељена лица са подручја бивше Југославије и мигранти.¹⁶

Србија је последња земља на простору бивше Југославије која је усвојила закон о правној помоћи.¹⁷ Право на правну помоћ има ранг уставног права, а енонсирано је законским одредбама.¹⁸ Устав од 2006. године гарантује право на правну помоћ лицу лишене слободе и окривљеном. Правну помоћ пружају адвокатура, као самостална професионална делатност, и службе правне помоћи у јединицама локалне самоуправе.¹⁹ У складу са ЕКЉП, свакоме се

16) Мијодраг Радојевић, „Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – *pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи)“, стр. 5–6, Internet, <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>, 14/9/2018.

17) Закон о бесплатној правној помоћи усвојен је у: Словенији (2001), Хрватској (2008), Македонији (2009), Црној Гори (2011) и Босни и Херцеговини (2016), као и у тзв. Републици Косово (2012).

18) Видети: чл. 26, 66, и 73. Закона о адвокатури (*Службени гласник РС*, бр. 31/11 и 24/12 – одлука УС), члан 20. тачка 31. Закона о локалној самоуправи (*Службени гласник РС*, бр. 129/07 и – 83/14 др. закон), чл. 168–173. Закона о парничном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС и 55/14), чл. 71–81. Законика о кривичном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), члан 145. Закона о прекршајима (*Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС РС), члан 89. Закона о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, број 18/16), члан 56. став 3. и члан 66. Закон о азилу и привременој заштити (*Службени гласник РС*, број 24/18), члан 12, члан 14. став 3, члан 30. Закона о спречавању насиља у породици (*Службени гласник РС*, број 94/16).

19) Венецијанска комисија похвалила је уставну одредбу којом је регулисано право на правну помоћ, али је она наишла на критику домаће стручне јавности, јер се сматра да је она веома рестриктивна и ограничава ко може бити пружалац правне помоћи.

јемчи се право на бесплатног преводиоца (члан 32. став 1. Устава), лицу лишеном слободе гарантује се право на бесплатног браниоца ако нема могућности да га плати (члан 29. став 2. Устава), а окривљени у кривичном поступку има право на бесплатног браниоца, ако нема довољно средстава и „ако то захтева интерес правичности“ (члан 33. став 3). Тако се право на бесплатну правну помоћ регулише у посебним поступцима, као што је кривични поступак („одбрана сиромашног“) и грађански поступци (парнични поступак,²⁰ извршни поступак и ванпарнични поступак).

Недостатак „кровног“ прописа о правној помоћи једна је од аномалија у нашем правном систему. С обзиром на дугогодишње покушаје доношења закона, сматран је извором хроничних проблема у остваривању права на приступ правосудју, али и неуставних одредаба.²¹ Уставни суд указивао је на ове проблеме,²² али и Европска комисија у Србији. У последњем извештају се констатује да „[...] недостатак система бесплатне правне помоћи [...] отежава квалитет правде и приступу грађана правди.“²³ Рокови за доношење закона више пута су прекорачени, а према образложењу Министарства правде разлог је спор адвокатуре и организација цивилног друштва о кругу пружалаца бесплатне правне помоћи.²⁴ Према другом тумачењу, прави разлог је недостатак новца за фи-

Упоредити: Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије усвојено на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007)*, Мишљење број 405/2006, стр. 10, Internet, http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbiije.pdf, 06/12/2017; супротно: Дарко Симовић, „Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа“, у зборнику: *Уставне и међународноправне гаранције људских права* (приредио: Зоран Радивојевић), Правни факултет у Нишу, 2008, стр. 337.

20) У области парничног поступка полази се од начела социјалног поступања, које се остварује кроз право на ослобађање од плаћања трошкова поступка, право на бесплатну правну помоћ коју пружа бесплатни заступник, право на бесплатног преводиоца и право на бесплатног тумача. Опширније: Гордана Станковић, „Објашњења и тумачење“, у: *Закон о парничном поступку*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018, стр. 24.

21) Упоредити: Владан Петров, Слободан Орловић, Марко Станковић, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, стр. 8–9, Internet, <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/PRAVNA-POMOC-STR.MIS.PROF.PRAV.FAK..pdf?script=lat>, 12/09/2018.

22) ИУж – 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Службени гласник РС*, број 49/13.

23) European Commission, *Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 152 final, стр. 17, 28, Internet, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, 05/09/2018; Доношење овог закона било је предвиђено до краја 2015. године (Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23 – нацрт*, септембар 2015, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, 05/09/2018).

24) Савет за спровођење Акционог плана за поглавље 23, *Извештај бр. 2/2018. о спровођењу Акционог плана за поглавље 23*, Београд, јул 2018. године, стр. 831, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 05/09/2018.

нансирање система правне помоћи.²⁵ Ипак, сматрамо да су узроци сложенији, а да их треба тражити и у чињеници да у нашој земљи недостаје *pro bono* култура.²⁶

2.2. Закон о бесплатној правној помоћи

1) *Циљеви Закона о бесплатној правној помоћи.* – Циљ ЗБП-а јесте да сви грађани имају право на делотворан и једнак приступ правди (члан 2). Ова формулација је истоветна с ранијим нацртима закона, и усклађена је са међународним стандардима и решењима у упоредном праву.²⁷

2) *Корисници бесплатне правне помоћи.* – Свако лице може да тражи бесплатну правну помоћ, али може бити њен корисник само ако испуњава законом прописане услове. Прва група услова тиче се материјалног положаја, а друга статуса. У зависности од услова, одређене су три категорије корисника права на бесплатну правну помоћ у ЗБП. Прву чине корисници права на новчану социјалну помоћ и дечији додаток (члан 4. став 1 тачка 1). Другој припадају лица која би у случају плаћања правне помоћи погоршала свој финансијски положај, тако да испуне услове да постану корисници права на новчану социјалну помоћ или на дечији додаток (члан 4. став 1 тачка 2). За разлику од прве групе, која *eo ipso* остварују право на правну помоћ, код друге групе појединачни случај процењује се у зависности од околности. Трећа категорија корисника јесу припадници маргиналних или осетљивих (рањивих) друштвених група (видети: члан 4. став 3. ЗБП) који право на правну помоћ остварују у складу с другим законима. При томе, није релевантно њихово економско стање. Проблеме у примени ЗБП очекујемо када се ради о праву сиромашних лица, јер све рестриктивнији услови за коришћење социјалне помоћи и дечијег додатка, у последњих неколико година, сужавају круг лица као корисника правне помоћи.

25) Такво мишљење је изнео некадашњи председник Адвокатске коморе Србије. Упоредити: Драгољуб Ј. Ђорђевић, „Бесплатна правна помоћ – упоредни приказ модела помоћ – упоредни приказ адвоката који се баве *pro bono* заступањем и правном помоћи. Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, нав. дело, стр. 573.

26) Адвокатска комора Србије је издејствовала и одлуку којом се забрањује рекламирање организација и удружења адвоката који се баве *pro bono* заступањем и правном помоћи. Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, нав. дело, стр. 573.

27) Упоредити: члан 2. Македонског закона (Закон на бесплатна правна помош, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 161/09 и 185/11), члан 2. Закона у БиХ (Закон о пружању бесплатне правне помоћи, *Службени гласник БиХ*, број 83/16). Циљ је екстензивније наведен у Црној Гори (Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени лист ЦГ*, број 20/11 и 20/15).

Поступак одобрења правне помоћи детаљније је уређен у односу на раније верзије закона. Прописана је обавеза хитног решавања о појединачном случају (члан 32 ЗБП).²⁸ С тим у вези, приговори се могу упутити критеријумима за доношење одлуке, начину на који ће бити утврђен ниво пројектованих трошкова и дискреционом карактеру одлуке надлежних службеника. У коначној верзији ЗБП отклоњени су и неки од недостака у односу на његов Нацрт, као што је признање права на бесплатну правну помоћ инвалидима, без обзира на то да ли су они корисници смештаја социјалне заштите.

3) *Облици пружања бесплатне правне помоћи.* – ЗБП познаје институте бесплатне правне помоћи у ужем смислу и бесплатне правне подршке, али они се не могу изједначити с примарном и секундарном помоћи, као што је то на пример учињено у Хрватској. Бесплатна правна подршка обухвата: пружање опште правне информације, попуњавање формулара, састављање јавнобележничке исправе и посредовање у решавању спорова (члан 11. ЗБП). Корисник бесплатне правне подршке може бити свако лице, без обзира на његов материјални положај, а његови пружаоци само лица уписана у регистар, које води министарство правде (члан 16. ст. 1–2. ЗБП). Пружаоци бесплатне правне подршке јесу: јавни бележници (састављање јавнобележничке исправе), посредници²⁹ и правни факултети (пружање општих правних информација и попуњавање формулара – члан 12. ЗБП). Осим тога, имајући у виду искуство невладиних организација у заштити људских права, законодавац није искључио могућност да удружења пружају бесплатну правну помоћ. Међутим, мора се водити рачуна о следећим ситуацијама. Прво, удружења пружају бесплатну правну подршку и помоћ на основу одредби закона којим је уређена област азила и забране дискриминације (члан 9. став 1. ЗБП). Друго, удружења могу пружати бесплатну правну подршку (општа правна информација и попуњавање формулара) и бесплатну правну помоћ и другим лицима који не испуњавају законске услове. Али, у том случају, удружења немају право на накнаде.

Иако пропис системског карактера, ЗБП није обухватио све пружаоце бесплатне правне подршке. На пример, у извршном поступку тражене податке пружају државни органи, имаоци јавних

28) Поступак остваривања права на БПП регулисан је у глави IV. ЗБП (чл. 27–38). У поступку се примењују одредбе Закона о општем управном поступку – у даљем тексту скраћено ЗУП (члан 27. став 5. ЗБП).

29) У оквиру надлежности и овлашћења одређеним Законом о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС*, број 55/14 (види чл. 3 и 34).

овлашћења и друга правна лица и предузетници.³⁰ За разлику од бесплатне правне подршке, бесплатна правна помоћ у ужем смислу се разликује по субјектима који је пружају (адвокатура и локална самоуправа), али и карактеру правних послова. Бесплатна правна помоћ обухвата секундарну правну помоћ (заступање и одбрана), али и примарну правну помоћ (пружање правних савета и састављање поднесака).

Једно од решења, ипак, заслужује посебну пажњу и коментар, јер може изазвати проблеме у примени. ЗБП је овластио државног службеника, у овом случају правника са трогодишњим искуством на правним пословима и потврдом о завршеној обуци за примену закона, да располаже „безобалним разлозима“ за ускраћивање права на правну помоћ. Одлука о томе да се дозволи бесплатно заступање странци раније је била у рукама председника суда, а сада је у надлежности дипломираног правника.

4) *Пружаоци бесплатне правне помоћи.* – Законом је уређена обавеза да сви пружаоци бесплатне правне помоћи буду регистровани. Пружаоци бесплатне правне помоћи јесу адвокатура и служба правне помоћи у јединицама локалне самоуправе (члан 9. ЗБП-а). Удружења, као што је поменуто, имају ограничену легитимацију као пружаоци бесплатне правне помоћи. Ова решења изазвала су полемику у стручној јавности и опречна тумачења.³¹ Спорно питање, о коме се расправљало и пре доношења ЗБП, јесте – ко је овлашћени пружалац бесплатне правне помоћи? Према првом становишту, ово право припада искључиво локалној самоуправи и адвокатури у складу са уставном нормом.³² Адвокатура је, и према Закону о адвокатури, независна и самостална делатност пружања правне помоћи.³³ Свака законска норма која шири круг пружалаца правне помоћи јесте неуставна и „умањује достигнути ниво људских права у Републици Србији.“³⁴ Такво тумачење подржао је Уставни суд, као и део стручне јавности.³⁵

30) Опширније: Гордана Станковић, Душица Палачковић, Александра Трешњев, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018, стр. 147.

31) Део стручне јавности оспорио је уставност члана 56. став 4. Закона о азилу према којој удружења пружају азилантима бесплатну правну помоћ (Владан Петров, Слободан Орловић, Марко Станковић, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, нав. дело, стр. 8).

32) Упоредити: став 2. члан 67. Устава РС, *Службени гласник РС*, број 98/06.

33) Упоредити: члан 26. став 1. тачка 3, члан 66. став 1. тачка 7, члан 77. Закона о адвокатури.

34) Видети: Адвокатска комора Београда, „Ставови адвокатуре поводом бесплатне правне помоћи“, број: 1602/2018, 10. април 2018. године, Internet, <https://akb.org.rs/vesti/stavovi-advokature-povodom-besplatene-pravne-pomoci/?script=lat>, 09/09/2018.

35) Упоредити: Одлуку Уставног суда ЈУи број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године (*Службени гласник РС*, број 55/10); Дарко Симовић, „Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа“, нав. дело, стр. 337; Владан Петров, Слободан Орловић,

Критичари, међутим, сматрају да је поменуто тумачење ригидно, односно да је у нескладу с међународним стандардима. Уставно решење (члан 67) треба схватити као обавезу за адвокатуру и јединице локалне самоуправе да пружају правну помоћ, али не и забрану да у томе учествују друге институције и установе.³⁶ У државама на простору бивше Југославије о томе су заузета различита становишта. Уставни суд Хрватске закључио је, за разлику од Устава РС, да адвокатура нема „апсолутни монопол и ексклузивитет у пружању правне помоћи“, односно да „не може се сматрати да је супротно начелима владавине права и уставној дефиницији адвокатуре свако уређење које би у систем пружања правне помоћи укључивало и особе које нису адвокати.“³⁷

Према Закону о локалној самоуправи општина је надлежна да „организује службу правне помоћи грађанима“ (члан 20. став 1. тачка 11).³⁸ Међутим, већина општина није установила ову посебну службу,³⁹ или је демонстрирана неуставна и незаконита пракса⁴⁰ – преношење надлежности на адвокате и наплаћивање такси за пружене услуге. Уставни суд је утврдио да „одсуство правне помоћи грађанима у општини представља кршење уставне норме, односно повреду права на правну помоћ“, а општине немају овлашћења да поверавају пружање правне помоћи другим институцијама.⁴¹ Одлука Уставног суда Србије није доследно примењена, па је настављено да се правна помоћ организује изван општинске управе. Друга врста проблема постојала је у парничном поступку, након новеле ЗПП од 2011 (*Службени гласник РС*, број 72/11). Ипак, укинута је „адвокатски монопол“ на заступање у парничним поступцима,⁴² па и дипло-

Марко Станковић, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, нав. дело, стр. 3.

36) Vladimir Vodinelić, „Правна помоћ – у упоредном и нашем праву, сада и убудуће“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 35.

37) Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I 722/2009, odluka od 6. aprila 2011, Internet, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Praksa/C12570D30061CE54C125786A0035EB7F?OpenDocument>, 06/12/2017.

38) Упоредити: члан 20. став 1. тачка 11. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*. Према члану 18. претходног Закона о локалној самоуправи (2002), општине су могле „по потреби“ да организују службу правне помоћи.

39) Видети: Покрајински омбудсман, *Правна помоћ јединица локалне самоуправе – Аутономна покрајина Војводина, резултати истраживања*, Нови Сад, 2013, Internet, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1198/BPP_2013_final.pdf, 11/10/2018.

40) Danilo Vuković, Milan Antonijević, Katarina Golubović, Marko Milenković, Kristina Vujić, *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2017, стр. 42.

41) Упоредити: Одлука Уставног суда, IUI број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године, објављена у *Службеном гласнику РС*, број 55/10.

42) Упоредити: IУж – 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Службени гласник РС*, број 49/13.

мирани правници с положеним правосудним испитом у правним службама јединица локалне самоуправе и синдикатима изједначени су са адвокатима и могу да пружају правну помоћ (заступање).⁴³

ЗБП уводи обавезу да све јединице локалне самоуправе организују службу за пружање бесплатне правне подршке и бесплатну правну помоћ најкасније до средине новембра 2019. године. Међутим, искуство опомиње да је успостављање сличних механизма на локалном нивоу повезано с кадровским, финансијским и техничким тешкоћама (нпр. локални омбудсмани). Због тога сматрамо да је једноставније решење – организовање регионалних канцеларија за пружање правне помоћи, водећи рачуна о специфичним околностима (територија, број и национални састав становништва). Законодавац је, уместо тога, предвидео „заједничку канцеларију“ у оквиру овлашћења пружаоца правне помоћи (члан 9. став 6. ЗБП).

5) *Организациона структура – надзор*. Надзор може бити у надлежности министарства правде, који обавља директно или посредно путем посебне канцеларије (централизовани систем надзора). Друго решење, јесте да ове послове обавља независно и самостално тело (децентрализовани модел) или да организовање и контрола бесплатне правне помоћи је у надлежности адвокатуре, као независне и самосталне делатности у вршењу бесплатне правне помоћи у ужем смислу (нпр. у Андори, Аустрији, Шпанији). У Републици Србији надзор и контрола правне помоћи јесте у надлежности Министарства правде. Новина је у томе што министарство поступа као другостепени орган за доношење одлуке о захтеву и руководи регистром пружалаца бесплатне правне помоћи (члан 16. ЗБП). Осим тога, издаје дозволе или лиценце јавним службеницима који одлучују у првом степену (члан 34. став 4. и члан 36. ЗБП).⁴⁴ У поступку контроле правне помоћи Министарство може да захтева ванредне извештаје од пружалаца, да упозорава пружаоца на неправилности, да одреди мере и рок за њихово отклањање (члан 53) и санкционише нестручно и несавесно поступање.

Централизованом механизму одлучивања и надзора над системом бесплатне правне помоћи приговара се да не обезбеђује непристрасно одлучивање. Због тога се препоручује да се ова надлежност поверава независном телу.⁴⁵ На основу досадашњих

43) На тај начин, Уставни суд је помирио два начела – правичност и поштовање права на приступ суду. Опширније: Гордана Станковић, „Објашњења и тумачења“, нав. дело, стр. 44–45.

44) Обавеза Министарства правде јесте статистичка обрада евиденције пружалаоца и органа управе (члан 38. ЗБП). Примена овог прописа захтеваће ангажовање већег броја стручно оспособљених лица у Министарству правде.

45) Danilo Vuković, Milan Antonijević, Katarina Golubović, Marko Milenković, Kristina Vujić, *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme*, нав. дело, стр. 14.

искустава и упоредноправних решења, нарочито имајући у виду слабе институције и низак ниво правне културе у Србији, реалније је да се руковођење системом бесплатне правне помоћи повери Министарству правде, али уз могућност екстерне контроле (нпр. омбудсмана).

б) *Финансирање система бесплатне правне помоћи (члан 39–43. ЗБП)*. – ЗБП одређује више извора финансирања, али терет је на локалној самоуправи. Неуобичајено решење у пракси може изазвати више проблема, па је неопходно да министарство и надлежни органи прецизно пројектују очекиване трошкове система бесплатне правне помоћи. Други начин финансирања бесплатне правне помоћи јесте путем пројеката на основу јавног позива и конкурса, које омогућава регистрованим пружаоцима да добијају средства из буџета.

3. ПРОМНЕЗИЈА ИЛИ КРАЈ АВАНТУРЕ?

Право на правну помоћ основно је људско право прокламовано међународним конвенцијама и уговорима. У овим документима уткани су стандарди и начела који се примењују на националном нивоу. Међутим, у упоредном праву развијени су разноврсни модели и шеме, тако да не постоје државе са идентичним системом правне помоћи. У оквиру овог нормативног галиматџијаса издваја се „најбоља пракса“, решења за правичнији и ефикаснији модел правне помоћи.

У Републици Србији право на бесплатну праву помоћ конституционализовано је Уставом од 2006. године и детаљније уређено законима. Ипак, недостајало је доношење „кровног прописа“, који би ускладио правни оквир и успоставио делотворан институционални механизам. Коначно, након година надмудривања у троуглу: адвокатске коморе – удружења – Министарство правде, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о бесплатној правној помоћи.

Закон целовито уређује систем бесплатне правне помоћи, полазећи од социјалне компоненте овог права. Осим широке доступности за различите категорије становништва, обухваћено је више правних услуга. Законодавац је настојао да успостави флексибилни модел и помири интересне групе, са различитим захтевима за адвокатским монополом на пружање правних услуга и што већем учешћу секундарних пружалаца.

Новина у нашем правном систему јесте обавеза, која више није факултативног карактера, да јединице локалне самоуправе

формирају службе правне помоћи. У складу с мешовитим концептом правне помоћи, орган управе одобрава правна помоћ, а општинске службе могу да заједнички организују службу с другим пружаоцима (тзв. шпански модел). Министарство правде обавља надзор и контролу квалитета пружања правне помоћи.

ЗБП заснива се на субвенционисаном државном моделу бесплатне правне помоћи, али грађани не партиципирају директно у трошковима као корисници. Издаци за бесплатну правну помоћ, које пружају општинске службе, финансирају се из буџета јединица локалне самоуправе, а у случају када правну помоћ пружају адвокати, кад се саставља јавнобележничка исправа или посредује у решавању спора половина средстава се рефундира из државног буџета.

Доношењем ЗБП започет је процес реформе система бесплатне правне помоћи. Очекује се да се применом овог прописа ефикасније него до сада остварује бесплатна правна помоћ. Међутим, осим наслеђених проблема, због својих недостатака очекују се бројни проблеми у његовој примени. Његова решења нису прилагођена домаћим околностима, а посебно је неадекватно то што је кључна улога у систему правне помоћи поверена локалној самоуправи. Такав концепт примеренији је у земљама с високим степеном децентрализације, финансијским и кадровским могућностима.

ЛИТЕРАТУРА

- Адвокатска комора Београда, „Ставови адвокатури поводом бесплатне правне помоћи“, број: 1602/2018, 10. април 2018. године, Internet, <https://akb.org.rs/vesti/stavovi-advokature-povodom-besplatene-pravne-pomoci/?script=lat>, 09/09/2018.
- Ђорђевић Драгољуб Ј., „Бесплатна правна помоћ – упоредни приказ модела у ЕУ –“, Internet, <https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2017/10/БЕСПЛАТНА-ПРАВНА-ПОМОЋ-УПОРЕДНИ-ПРИКАЗ-МОДЕЛА-У-ЕУ.pdf>, 11/09/2018.
- Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије усвојено на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. децембра 2007)*, Мишљење број 405/2006, Internet, http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Misljenje%20Venecijanske%20komisije%20o%20Ustavu%20Srbije.pdf, 06/12/2017
- Крстић Ивана, Маринковић Танасије, *Европско право људских права*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, 2016.
- Петров Владан, Орловић Слободан, Станковић Марко, „Правна помоћ у уставном систему Републике Србије – стручно мишљење“, Internet, <https://akb.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/PRAVNA-POMOC-STR>.

MIS.PROF.PRAV.FAK..pdf?script=lat, 12/09/2018.

Поповић Драгољуб, *Европско право људских права, друго измењено и допуњено издање*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2016.

Радојевић Мијодраг, „Омбудсман као механизам за пружање бесплатне правне помоћи – *pro et contra* – (Овлашћења европских омбудсмана у пружању бесплатне правне помоћи)“, Internet, <https://www.ombudsman.rs/index.php/4540-2016-01-15-08-19-55>, 14/09/2018.

Симовић Дарко, „Људска права у Уставу Србије од 2006 – критичка анализа“, у зборнику: *Уставне и међународноправне гаранције људских права* (приредио: Зоран Радивојевић), Правни факултет у Нишу, 2008, стр. 325–348.

Станковић Гордана, „Објашњења и тумачење“, *Закон о парничном поступку*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018, стр. 5–179.

Станковић Гордана, Палачковић Душица, Трешњев Александра, *Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2018.

Agencija Evropske unije za temeljna prava, *Pristup pravosuđu u Evropi: pregled izazova i prilika*, Веџ, Аустрија, 2010.

Brook Henry, *The History of Legal Aid 1945 – 2010*, Bach Commission on Access to Justice: Appendix 6, September 2017, Internet, <https://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Bach-Commission-Appendix-6-F-1.pdf>, 29/10/2018.

Council of Europe, *Glosary of the European Convention of Human Rights*, Belgrade, 2015.

Ћавошки Александра, Кнежевић Бојовић Ана, „Правна помоћ у оквиру Савета Европе“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 66–106.

Ћавошки Александра, Кнежевић Бојовић Ана, „Правна помоћ у оквиру Уједињених нација“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 41–65.

George James, “Access to Justice, Costs, and Legal Aid”, *American Journal of Comparative Law*, Vol. 54, Issue suppl, 1 October 2006, Oxford University Press, Oxford, стр. 293–315.

Golubović Katarina, „Perspektive primene evropskih standarda na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srbiji“, у зборнику: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, knjiga 3 (priredio: Stevan Lilić), Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2013, стр. 292–307.

Halvorsen Rønning Olaf, „Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare State“, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev), Palgrave Macmillan, 2018, стр. 311–328.

Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdiction*, Pro Bono Institute, 2016.

- Lemann Kristiansen Betina, „Legal Aid in Denmark“, in: *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States* (eds. Olaf Halvorsen Rønning, Ole Hammerslev), Palgrave Macmillan, 2018, стр. 99–124.
- Vodinelić Vladimir, „Правна помоћ – у упоредном и нашем праву, сада и убудуће“, у зборнику: *Besplatna pravna pomoć* (priredio: Saša Gajin), Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2007, стр. 15–40.
- Vuković Danilo, Antonijević Milan, Golubović Katarina, Milenković Marko, Vujić Kristina, *Pristup pravdi i besplatna pravna pomoć u Srbiji – izazovi i reforme*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2017.

Прописи, извештаји и друга документа

- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/06.
- Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени гласник РС*, број 87/18.
- Закон о адвокатури, *Службени гласник РС*, бр. 31/11 и 24/12 – одлука УС.
- Закон о адвокатури, *Службени лист СРЈ*, бр. 24/98, 26/98, 69/00, 11702 и 72/02.
- Закон о азилу и привременој заштити, *Службени гласник РС*, број 24/18.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14.
- Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, број 18/16.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон.
- Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 49/13 – УС, 74/13 – УС и 55/14.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – УС РС.
- Закон о спречавању насиља у породици, *Службени гласник РС*, број 94/16.
- Закон о посредовању у решавању спорова, *Службени гласник РС*, број 55/14.
- Република Србија, Преговарачка група за поглавље 23, *Акциони план за поглавље 23 – нацрт*, септембар 2015, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>, 05/09/2018.
- Савет за спровођење Акционог плана за поглавље 23, *Извештај бр. 2/2018. о спровођењу Акционог плана за поглавље 23*, Београд, јул 2018. године, Internet, <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/20416/izvestaj-br-22018-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>, 05/09/2018.
- Покрајински омбудсман, *Правна помоћ јединица локалне самоуправе – Аутономна покрајина Војводина, резултати истраживања*, Нови Сад, 2013, Internet, https://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1198/BPP_2013_final.pdf, 11/10/2018.

Одлуке Уставног суда Републике Србије

IUI број 45/2009 од 18. фебруара 2010. године, *Службени гласник РС*, број 55/10.

IУж – 51/2012 од 23. маја 2013. године, *Службени гласник РС*, број 49/13

Међународни стандарди и прописи упоредног права

Закон о бесплатној правној помоћи, *Службени лист ЦГ*, број 20/11 и 20/15 (Црна Гора).

Закон на бесплатна правна помош, *Службен весник на Република Македонија*, бр. 161/09 и 185/11.

Закон о пружању бесплатне правне помоћи, *Службени гласник БиХ*, број 83/16.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I 722/2009, одлука од 6. aprila 2011, Internet, <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Praksa/C12570D30061CE54C125786A0035EB7F?OpenDocument>, 06/12/2017.

Council of Europe, *Recommendation No. R(93)1, on Effective access to the Law and to justice for the very poor*, Internet, [http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090123123822_recR\(93\)1e.pdf](http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090123123822_recR(93)1e.pdf), 05/09/2018.

European Commission, *Serbia 2018 Report*, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 152 final, Internet, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>, 05/09/2018.

Mijodrag Radojevic

SYSTEM FREE LEGAL AID IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND APPLICATION OF INTERNATIONAL STANDARDS

– On the occasion of the first Law on Free Legal Aid (2018) –

Resume

This paper analyzes the first Law on Free Legal Aid in Serbia (ZBP). A key feature of the legal aid system in Serbia is an inadequate regulatory framework and lack of efficiency. In the Republic of Serbia, the right to free legal aid has been constitutionalized by the Constitution since 2006 and regulated in more detail by other regulations. However, the enforcement of a special law, which should harmonize the legal framework and establish an effective institutional mechanism, was lacking, and the ensuing conflict, that last for several years, in which

advocacy and civil society struggled over the title of the main protagonist of a legal aid provider, postponed its adoption. As a consequence, the realization of the proclaimed constitutional citizens' right to equal access to justice was seriously jeopardized.

The law adopted by the National Assembly in November 2018 is based on a subsidized state model of free legal aid and a mixed scheme of legal aid providers. The law completely regulates the system of free legal aid, starting from the social component of this right. Apart from the broad availability for different categories of population, secondary and primary legal assistance were also anticipated. A novelty in the legal system is the obligation for the units of local self-government to form legal aid services. In accordance with the mixed concept of legal aid, the administration authority grants legal aid, and municipal services can collectively organize a service with other providers. The Ministry of Justice carries out supervision and quality control of the provision of legal assistance.

The adoption of the ZBP initiated the process of reforming the system of free legal aid. However, apart from inherited problems, it is expected that there would be numerous difficulties in its implementation. Some of the solutions are not adapted to domestic circumstances, and it is particularly inadequate that the key role in the legal aid system is entrusted to local self-government. Such a concept is more appropriate in countries with a high degree of decentralization, financial capabilities and the level of expertise.

Keywords: right to legal aid, free legal aid, access to justice, secondary and primary legal aid, providers and users of legal aid, local self-government, lawyers, associations

* Овај рад је примљен 23. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Милица Јоковић*

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ТИПОЛОГИЈЕ КОРУПЦИЈЕ**

Сажетак

У раду су приказане и анализиране типологије корупције, од првих које су се појавиле крајем шездесетих година 20. века, до савремених, при чему су све поткрепљене примерима. На основу типологија светских истраживача, аутор је у раду понудио и типологију корупције у Србији, односно коруптивног искуства на основу коруптивних дела у Србији. У Србији су идентификоване парохијална, институционална и политичка корупција. У оквиру сваког од та три типа постоји и мала и велика корупција. Циљ рада је да идентификује типове корупције на основу врста коруптивних радњи које су се појавиле и рашириле у неком друштву. Типологије су моћно аналитичко средство, не само за истраживање корупције већ и за практичне мере у стратегијама и акционим плановима у борби против корупције. Типологије корупције помажу систематизовање коруптивних дела, као и начина и нивоа на којима се корупција појављује. На основу тог увида, утврђују се примарни типови од којих треба отпочети обрачун са овом опасном појавом. У раду је коришћена метода анализе садржаја и компаративна метода. У закључку рада истиче се да је најзначајније зауставити политичку корупцију, чиме се истовремено сузбија велика корупција и пружају шансе разраде механизма у сузбијању мале, односно ситне корупције.

Кључне речи: типологије корупције, парохијална корупција, институционална корупција, политичка корупција, мала корупција, велика корупција

* Електронска адреса аутора: milica.jokovic@fpm.bg.ac.rs

** Рад је скраћени део текста из докторске дисертације „Утицај традиције на формирање коруптивног обрасца понашања у Србији – антрополошко-културолошки и политиколошки приступ“ одбрањене на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. Текст је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду – Факултета политичких наука, Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. ТИПОЛОГИЈЕ КОРУПТИВНИХ ДЕЛА СВЕТСКИХ ИСТРАЖИВАЧА КОРУПЦИЈЕ

На основу врста корупције, аутори који су се бавили овом појавом, сачинили су типологије. Критеријуми за типологије били су различити. Сваки аутор полазио је од одређене дефиниције корупције која је негде била ужа, а негде шира.

Једну од првих типологија корупције крајем шездесетих година 20. века направио је Џејмс Скот (*James C. Scott*), на основу три фактора: „(1) отвореност или затвореност у приступу корупцији; (2) постојања или непостојања изборног система у којем постоји конкуренција; и (3) стабилност и безбедност политичке елите“.¹ Према њему, постоје два идеална типа корупције: *парохијална корупција* и *тржишна* корупција. *Парохијална* корупција везана је за сродство и друге облике блискости. Та корупција блиским омогућава повластице, положаје и различиту добит, односно корист. *Тржишна* корупција представља безлични процес у којем се не гледа ко учествује у корупцији, већ је довољно да неко може да плати и да на основу тога оствари неку своју потребу. Стога је већа вероватноћа да се њоме окористе богати.²

Развијену типологију корупције деведесетих година 20. века сачинио је Вито Танци. Он разликује седам типова корупције. Први тип је *бирокаратска* (односно „ситна“) или *политичка* (односно „крупна“) корупција, с тим што бирокаратску означава као ситну корупцију коју практикује администрација, а политичку као велику и везује је за политичка руководства. Други тип корупције је *смањење трошкова* или *унапређење користи*. То је тип корупције који произилази из прорачуна оних који купују неку услугу, да куповином те услуге на коруптиван начин смање укупне трошкове, односно унапреде своју корист. Трећи тип је корупција коју иницира *подмићивач* или *подмићени*. Најчешће они који задовољавају неку потребу да би убрзали оно што траже, или да би избегли легалне токове, у стању су да иницирају „своју ствар“ подмићивањем, односно да је покрену уз помоћ мита. Четврти тип је *принудна* или *тајна* корупција. Она произилази из присиљавања оних који имају влашћења да дају нешто и на тај начин задовоље своју потребу. Та се корупција увек одвија у тајности. Пети тип корупције је *централизована* или *децентрализована* корупција. Она означава корупцију која је централизована тако што је унутар институција

1) James C. Scott, “The Analysis of Corruption in Developing Nations”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, 1969, стр. 329–330.

2) Исто, стр. 330.

направљен договор да се све одвија на једном месту. Децентрализована корупција захтева више учесника и сваки од њих се појединачно подмићује. Шести тип је *предвидљива* или *произвољна* корупција. Код овог типа најчешће се зна шта треба дати и колико за коју услугу. Она постаје произвољна оног момента кад се не зна кад, колико и у којем тренутку треба некога подмитити. Седми тип је *готовинска* или *безготовинска* корупција. Плаћање у готовини један је од најчешћих облика корупције. Наравно, постоје и други, где се не плаћа у готовини већ у натуралним облицима, привилегијама, или је повезано с непотизмом, кронизмом итд.³

Денис Томсон (*Dennis F. Thompson*) разликује два типа корупције: *индивидуалну* и *институционалну*. Његова типологија је општег карактера. Индивидуална корупција је вид корупције у којем грађанин захтева нешто што није у складу са законом. Да би остварио своју потребу он тражи начине који нису легални. Ако су запослени у институцијама, од којих зависи његова потреба, склони да прихвате његову понуду, он ће је корупцијом остварити. Када је у питању институционална корупција, аутор не поставља питање да ли је нечији захтев легалан, већ на који начин ће институција обезбедити да нечији захтев буде реализован. Код индивидуалне корупције мотив је лична добит, док се код институционалне корупције добит остварује тако што институција налази начине да појединцу омогући услугу и да би овај остварио добит. Индивидуална корупција подразумева подмићивање онога од кога зависи одобравање неког захтева, односно задовољавање неке потребе, док је код институционалне корупције проблем у настајању тенденције неке институције да испуњава коруптивне захтеве.⁴ Кад се институција послужи корупцијом, она себе пред грађанима доводи у питање, јер је системска корупција временом чини неспособном да обавља основне функције. Тако наступа стање у којем грађанство губи поверење у институцију и она се тада сматра непоузданом.⁵

Једну од најопштијих типологија сачинила је Тинг Гонг (公婷), истражујући ову појаву у савременој Кини. Она разликује *индивидуалну* и *колективну* корупцију. Ова типологија припада најуопштенијим типологијама. Према ауторки, индивидуалну корупцију обавља појединац проневером или два појединца у четири ока. Том корупцијом један појединац другог подмићује да му обави

3) Vito Tanzi, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures", *Staff Papers – International Monetary Fund*, Vol. 45, No. 4, 1998, стр. 565.

4) Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995, стр. 31–32.

5) Lawrence Lessig, "'Institutional corruption' Defined", *The Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 41, Issue 3, 2013, стр. 553.

неки посао или да га фаворизује када је у питању неки посао или напредовање у служби. Колективна корупција подразумева учешће већег броја људи, односно саучесника, најчешће умрежених у извршење коруптивних дела у одређеном временском континуитету. Потом се дели колективна добит на основу корупције. Учесници у колективној корупцији гледају да појединачно у расподели максимизују личну корист.⁶

Типологију корупције сачинила је Расма Карклинс (*Rasma Karklins*), истражујући корупцију у посткомунистичким земљама. Њена типологија односи се на *корупцију између службеника и грађана*, затим на *корупцију у оквиру државних институција* и *корупцију која произилази из утицаја моћних актера на политичке институције*.⁷ У оквиру првог типа, корупције између службеника и грађана, Карклинс подразумева три врсте коруптивних радњи. Прво – кад грађанин подмићује службеника који треба да се оглуши о правила да би обавио оно за шта је подмићен. Ту се корупција развија у три облика: а) директно подмићивање службеника; б) подмићивање које изнуђују службеници појединци и в) организовано и добро умрежено изнуђивање које између себе обавља група службеника. Друго – злоупотреба прописа тако што службеник (или службеници) замагљује прописе и на основу тога тражи мито од оних који имају неку потребу за разним документима или одлукама. У овом облику користи се и начин да се повећају овлашћења службеника и тиме изнуди што већи мито. Треће – односи се на злоупотребу овлашћења када је у питању обављање инспекцијског надзора и контроле. Службеници који обављају ове послове често захтевају мито да би оно што је неуредно у контроли избегли да напишу и тако омогуће онима који се баве неким од послова да не буду кажњени. То је пример подмићивања инспекцијских служби. Спектар инспекцијских послова је широк и то је разлог због којег се често тешко може накнадно контролисати.

У оквиру другог типа смештене су коруптивне радње унутар државних институција. Карклинс разликује четири врсте коруптивних радњи. У прву врсту сврстава корупцију повезану са злоупотребима службеника у коришћењу јавних средстава. Као примере ове корупције она наводи скривене зараде, куповину службених возила за службене потребе, додељивање нереалних дневница за путовања, нереално трошење за разне пријеме и куповину опреме, коришћење средстава за куповину станова и вила, као и селекцију

6) Ting Gong, "Dangerous collusion: corruption as a collective venture in contemporary China", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 35, No.1, 2002, стр. 97–100.

7) Rasma Karklins, *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd, 2007, стр. 29.

када је у питању додељивање возила за службене потребе. Друга врста повезана је са употребом јавних ресурса да би на њима била остварена лична зарада. То се односи на продају природних ресурса, изнајмљивање опреме и простора где се урачунава и лична добит, непотребна и нерационална приватизација државних предузећа или неке друге државне имовине, као и енормне надокнаде за учешће у управним и надзорним одборима државних и јавних предузећа. Трећа врста повезана је са злоупотребима које омогућавају стицање користи приликом приватизација и јавних набавки. То је све повезано са доделом послова и прибављање имовине себи и/или пријатељима. Такође, тој врсти коруптивних радњи припадају и сви проблеми повезани са кршењем правила када је у питању сукоб интереса. У ову врсту укључено је и довођење у питање правила када се расписују тендери, као и проблеми повезани са државним субвенцијама и пореским олакшицама. У четвртој врсти она издваја трговину утицајем, као и манипулацију повезану са персоналним одлукама. Ту спада запошљавање по родбинском и пријатељском основу и клијентизам, као и разна фаворизовања оних од којих се може добити нека корист.⁸ Посебно је раширен облик добијања добити приликом напредовања у оквиру институције. Намештају се боље плаћена места онима који су у стању да узврате давањем мита. Другим речима, то је једна врста продаје положаја.

У оквиру трећег типа настаје нешто што се може означити као поробљавање државних институција, односно њихово преузимање и располагање само за личне сврхе. На тај начин омогућава се стицање великог личног богатства или богатства оних који су се умрежили у злоупотребе или поробљавање институције. У оквиру овог типа стварају се моћне групе које тајним путем, користећи политичке институције, остварују личну добит. Један од утицаја јесте утицај на изборни процес и политичко надметање. То се односи на кршење правила финансирања кампање и финансирања политичких партија. Посебна врста у оквиру ове типологије повезана је са злоупотребима законодавних овлашћења. То се најчешће остварује доношењем лоших закона, блокадом антикорупцијских прописа, куповином, односно продајом закона интересним групама, као и необављањем контроле извршне власти. Овој типологији припадају и корупцијске радње у судским поступцима које се најчешће показују доношењем неправедних судских одлука, гоњењем невиних, лажним оптуживањем, као и неактивношћу тужилаца. Облици утицаја у оквиру ове типологије односе се и на злоупотребе

8) James A. McCann, David P. Redlawsk, "As Voters Head to the Polls, Will They Perceive a 'Culture of Corruption?'" *Political Science and Politics*, Vol. 39, No. 4, 2006, стр. 797.

ревизорских овлашћења и на политичко уцењивање коришћењем компромитујућих материјала. Последња врста у оквиру ове типологије повезана је са подмићивањем и уценом медија.⁹

Према критеријуму економских последица, типологију су сачинили Андреј Шлајфер и Роберт Вишни. Према њима, постоје два типа корупције: а) *корупција без крађе*; и б) *корупција уз крађу*.¹⁰ У првој врсти, корупција без крађе подразумева да корумпирани службеник или званичник не оштећује државу, која добије пуну цену услуге коју пружа, док је мито који такав службеник или званичник узме поврх тог износа. Код друге врсте, корупције уз крађу, корумпирани службеник или званичник држави и не пријави да је обавио неку услугу у њено име, него задржи читаву накнаду која би јој припадала.

На основу ова два типа корупције, неки аутори додају још један, корупцију која изазива промену закона која омогућава заинтересованима да остварују добит. Многи аутори овај тип корупције називају још и *политичком корупцијом*. Тако је корупција без крађе означена као бела, она уз крађу као сива, а промена прописа као црна корупција.¹¹ Арнолд Хајденхајмер (*Arnold I. Heidenheimer*) сматра да је бела корупција она која не изазива општу осуду, ни елите ни масе, па тиме ни захтеве за кажњавање, односно реч је о корупцији коју људи могу да толеришу. Сива корупција је она код које нема друштвене сагласности – док би је неки кажњавали (најчешће елите) а неки не, већина о тим појавама не би ни имала став. Када је у питању црна корупција, реч је о оној коју би кажњавала већина и у елити и у маси.¹²

Интересантне три типологије корупције издваја Инге Амундсен (*Inge Amundsen*). Према првој типологији, аутор разликује *политичку* и *бироократску* (административну), односно *крпну* и *ситну* корупцију. Политичка корупција је крупна јер се преко ње остварују енормне добити људи који имају највише политичке положаје. Ова корупција утиче на расподелу ресурса у корист одређених интересних група. То се најчешће чини доношењем закона који тачно одговарају одређеној интересној групи, а потом добит остварену на

9) Rasma Karklins, *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, нав. дело, стр. 29.

10) Andrei Shleifer, Robert W. Vishny, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, стр. 601–602.

11) У литератури белу, сиву и црну корупцију помиње Џејмс Скот у књизи *Компаративна политичка корупција* из 1972. године. (Alena V. Ledeneva, *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2006, стр. 26)

12) Arnold I. Heidenheimer, "Perspectives on the Perception of Corruption", in: *Political Corruption: concepts and contexts*, (eds. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston), Transaction Publishers, New Brunswick, London, 2007, стр. 152.

овај начин деле припадници интересне групе и политичари. Политичка корупција уништава институције власти и изазива институционални распад. Она снажно утиче на ширење корупције у оквиру свих система у друштву. Бирократска или административна корупција припада ситној корупцији. Она се збива помоћу злоупотреба овлашћења појединаца у администрацији или повезаних група, који кршећи законе доносе одлуке које најчешће наплаћују. Та корупција није количински обимна, али је најближа грађанима. Аутор сматра да су ова два типа корупције карактеристична за ауторитарне владавине, али велики број корупционашких афера показује да се оне дешавају и у оквиру либерално-демократских владавина. Такође, он сматра да је у оквиру демократских владавина то више изузетак него правило. Из тих разлога се политичка корупција у демократским владавинама може лако зауставити реформисањем, јачањем и витализацијом политичких институција. Аутор посебно наглашава да је потребна ефикасна контрола, посебно политичких институција, јер на тај начин контрола делује и превентивно.

Према другој типологији, Амундсен разликује *приватну* и *колективну* корупцију. Приватну корупцију везује за појединце који личну корист остварују противуслугама. Та врста корупције повезана је са договарањем које често почива на великој поверљивости и блискости. За разлику од приватне корупције, колективна корупција подразумева укључивање великог броја појединаца, на пример када су у питању административни бирои или друге институције које пружају услуге.

У трећој типологији, аутор разликује *редистрибутивну* и *екстрактивну* корупцију, односно корупцију „одоздо“ и корупцију „одозго“. Према Амундсену, у редистрибутивној корупцији мито иде од државе ка друштву, док је у екстрактивној обрнуто, од друштва ка држави. Аутор у прилог овој типологији наводи да су неки истраживачи правили разлику између корупције којом се служи онај који има овлашћења и корупције коју покреће онај који има одређени интерес.¹³

Ужу типологију корупције сачинили су Шерил Греј (*Cheryl Gray*), Џоел Хелман (*Joel Hellman*) и Ренди Рајтерман (*Randi Ryterman*). Они корупцију везују за државу и администрацију. На основу овог критеријума разликују два типа корупције: *заробљену државу* (*state capture*) и *административну корупцију*. У заробљеној држави корумпирају се политичари, односно они који доносе законе и друга правила, да би их формулисали тако да иду у корист

13) Inge Amundsen, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Internet, www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf, 20/02/2018.

подмићивача. *Административна корупција* усмерена је на примену закона и других правила, како би процес те примене био оријентисан на корист оних који корумпирају. Укратко, у првом случају корупција је у доношењу правила, а у другом у њиховом спровођењу.¹⁴

Према типологији Алине Мунђиу-Пипиди (*Alina Mungiu-Pippidi*), корупција је разврстана у три режима – *патримонијализам* или *чисти партикуларизам*, *компетитивни партикуларизам* и *универзализам*. У првом режиму, који одликују монополска расподела моћи, „власништво“ над државом у рукама једног или неколицине, неправична али предвидљива расподела добара и непостојање разлике између јавног и приватног – корупција је умерена. У режиму компетитивног партикуларизма, који одликују неједнака или спорна расподела моћи, спорно „власништво“ над државом, неправична и непредвидљива расподела добара, као и слабо разликовање јавног и приватног – корупција је ниска. У универзалистичком режиму, који одликују релативно једнака расподела моћи, аутономно „власништво“ над државом, правична и предвидљива расподела добара, као и оштро разликовање јавног и приватног – корупција је веома ниска.¹⁵

Манђиу-Пипиди је трећи систем, универзалистички, означила пожељним, а као конкретне примере таквог система, у којем влада принцип одговорности власти, навела је Шведску из 18. века и Велику Британију из 19. века. Тај систем је најпожељнији јер је у њему свако подлеже истим правилима, а власт је одговорна, што према ауторкином мишљењу води успостављању система у коме је корупција под контролом, а када су у питању конкретни показатељи она је веома ниска.¹⁶

На основу коруптивног понашања, Хајденхајмер разликује три типа корупције: а) *ситну*, б) *рутинску* и в) *тешку*. *Ситна корупција* у режији запослених односи се на „изврдавање званичних правила у корист пријатеља“.¹⁷ Аутор за пример узима паркинге. Службено лице, када су у питању пријатељи, прекида време његовог паркираног возила и на основу тога наплаћује мањи износ у односу на стварни. Таквих случајева може да буде више у разним услужним службама, а посебно се користе околности где се успоставља однос између шефа и запосленог. То је пример шефа

14) Cheryl Gray, Joel Hellman, Randi Ryterman, *Anticorruption in transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999-2002*, World Bank, Washington, D.C, 2004, стр. 10.

15) Alina Mungiu-Pippidi, "Corruption: Diagnosis and Treatment", *Journal of Democracy*, Vol. 17, No. 3, 2006, стр. 94.

16) Исто, стр. 96.

17) Arnold I. Heidenheimer, "Perspectives on the Perception of Corruption", нав. дело, стр. 150.

– патрона. *Рутинска корупција* је тип корупције који се везује за стално и очекивано подмићивање званичника, који онда непрекидно даваоцима тог непрестаног мита омогућују неку корист попут сталног добијања послова финансираних из јавних извора. Оваква корупција неретко је друштвено прихватљива, јер омогућује корист великом броју људи, на пример свим запосленима у некој фирми која на тај начин стално добија послове. На овај начин корумпирани званичници имају и унапред обезбеђен велики број гласова. *Тешка корупција* најчешће је повезана са сложеним, развијеним градовима, односно патронско-клијентским односима у њима, где се корумпирају највиши званичници. Аутор узима за примере велике америчке градове, посебно Чикаго.¹⁸

Јохан Ламбсдорф направио је три типологије корупције. Према томе ко (митодавац или митопримац) остварује већу корист у коруптивном односу, аутор разликује а) *клијентистичку* и б) *патримонијалну* корупцију. У првом случају већа корист иде подмићивачу, а у другом подмићеном. Он такође разликује и а) *ситну* и б) *крупну* корупцију. Ситну карактерише често корумпирање ситних службеника мањим износима, док је у случају крупне реч о томе да се битнијим службеницима или званичницима једнократно даје мито велике вредности. Треће Ламбсдорфово разврставање корупције заснива се на положају и статусу примаоца мита. У а) *политичкој* корупцији то су политичари, а у б) *административној* службеници.¹⁹

Грејем Брукс (*Graham Brooks*), Дејвид Волш (*David Walsh*), Крис Луис (*Chris Lewis*) и Хајјонг Ким (*Hakkyong Kim*) систематизовали су и описали седам врста корупције: а) *институционализовану корупцију*, б) *оперативну корупцију*, в) *корупцију заробљене државе*, г) *бироократску корупцију*, д) *административну корупцију*, ђ) *политичку корупцију* и е) *корпоративну корупцију*. Сви ови типови корупције су институционалног карактера, односно везују се за државу и њен институционални поредак. Аутори *институционализовану корупцију* одређују као коруптивну злоупотребу положаја ради утицања на људе у јавној служби. *Оперативну корупцију* дефинишу као „неприкладно понашање појединаца у спровођењу својих званичних улога“.²⁰ Таква је, на пример, „корупција зарад племенитог циља“,²¹ која се често везује за полицајце, када узоран званичник

18) Исто, стр. 150–152.

19) Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge University Press, New York, 2007, стр. 20.

20) Graham Brooks, David Walsh, Chris Lewis, Hakkyong Kim, *Preventing Corruption: Investigation, Enforcement and Governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2013, стр. 21.

21) Исто, стр. 22.

или службеник у екстремној ситуацији крши правила ради нечега што сматра вишим добром (на пример, изнуда признања од осумњичених против којих нема чвршћих доказа). То је пример психолошког притиска на осумњичене да признају и оно што нису починили. *Корупција заробљене државе* односи се на случајеве у којима појединци или групе утичу на доношење прописа прилагођених њиховим интересима. *Бирократска корупција* подразумева давање мита ради заобилажења, то јест потпуног непримењивања закона и правила у неком поступку. *Административна корупција* односи се на начин спровођења закона и правила. *Политичка корупција* везује се за подмићивање функционера. Другим речима, ова врста корупције омогућава да се политичка моћ злоупотреби како би се приграбило богатство. *Корпоративна корупција* може се односити на коруптивне радње у трансакцијама између фирми, али и на појаву да људи на шефовским местима поткрадају своја предузећа.²²

Наведене типологије показују и раширеност корупције и начине на које се она испољава и успева да се одржава. Неке од ових типологија су уопштене јер полазе од најопштијих критеријума. Друге су разрађене јер полазе од посебних критеријума. Све заједно оне обухватају корупцију у свим њеним видовима, облицима, испољавањима и последицама. За сузбијање корупције потребне су стратегије и у њима добро прецизирани циљеви, као и начини како да се она заустави, али и мере и средства помоћу који се то може остварити.

2. ТИПОЛОГИЈА КОРУПЦИЈЕ У СРБИЈИ

На основу наведених типологија, али и увида у наша истраживања, може се закључити да у Србији доминирају следећи типови корупције: а) *парохијална корупција*; б) *институционална корупција*; и, в) *политичка корупција*. При томе се у сваком од њих могу разликовати два типа: а) *мала*; и б) *велика корупција*.

Парохијални тип корупције произилази из традиционалног начина живота. Овај тип корупције дугог трајања везан је за патријархални начин живота људи у Србији, али и за облике организације тог живота, посебно племенско и братственичко организовање. У савременим околностима овај тип корупције препознаје се по непотизму, кронизму и земљачким везама.

Непотизам је облик корупције у којем се форсирају најближи сродници или им се омогућава нешто нелегално. Овај облик корупције не произилази из директног подмићивања. То је више повезано

²²⁾ Исто, стр. 21–23.

са заузимањем положаја на незаконит начин, рођачком везом, па често на одређена места долазе или неквалификовани људи или људи мањих знања и квалификација. Ова врста коруптивног деловања доводи у питање принципе демократског живота, посебно принцип једнакости грађана пред законом, као и принцип равноправног третирања када је у питању доступност одређених места или положаја.

Кронизам је, такође, облик коруптивног деловања који се односи на пријатељске везе које налазе потпору у традиционалном, патријархалном и крвно-сродничком животу. Овај облик корупције омогућава пријатељима оно што је нелегално или се у неким ситуацијама за њих убрзавају процедуре, односно омогућава одређена протекција. И овај облик корупције доводи у питање критеријуме при запошљавању.

И трећа врста коруптивних дела у оквиру овог типа повезана је с местом порекла, односно познанствима заснованим на завицају из којег потичу учесници корупционог ланца. Помоћу завицајних веза може се много тога урадити на незаконит начин или омогућити фаворизовања, па и одређене повластице и погодности које у нормалним околностима не би биле могуће. Ова коруптивна дела уносе у политички поредак неједнакост и доводе у питање владавину права, као и институције које би према њему требало да функционишу.²³

Институционални тип корупције омогућава различита коруптивна дела. Овај тип корупције омогућава подмићивање, али и изнуђивање мита. Такође, у оквиру овог типа одвијају се различити облици коруптивних дела. Појединци запослени у институцијама могу да користе положај на тај начин што ће примати мито за нешто што није легално или ће изнуђивати мито и на тај начин остваривати личну корист. Други облик или врста институционалне корупције подразумева повезаност више појединаца у институцији да на организовани начин изнуђују мито за одређене услуге. Такође, у оквиру институција могуће су и појединачне проневере или појединачне злоупотребе које доносе одређену добит. Често су институције под притиском других институција у хијерархији власти или политичара на власти. То је трећи облик како се институције могу користити за коруптивна дела.

Институционална корупција је опасна јер доводи у питање законитост, односно владавину права²⁴ и урушава институције које

23) Традиционални начин живота поспешео је да корупција у Србији постане „животна чињеница и културолошка матрица“. (Тијана Перић Дилигенски, „Коруптивно у српској политичкој култури“, у зборнику: *Идентитет, политичка култура, институције* (приредио: Владан Станковић), Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 103)

24) Omar Azfar, Young Lee, Anand Swamy, “The Causes and Consequences of Corruption”,

постају обезвређене и често не уживају никакво поверење грађана. Институционална корупција утиче и на формирање системске корупције – ако су институције корумпиране у оквиру једног подсистема оне лако могу да оспоре друге институције у оквиру целог система. Тако настаје системска корупција. Борба против институционалне корупције веома је тешка јер се у оквиру ове корупције формира уцењивачки образац. У коруптивном ланцу у оквиру институције или више институција сви постају уцењени и тешко се тога ослобађају. Из тог разлога ова корупција се жилаво одржава и сваки покушај да се она сузбије изузетно је тежак, често и немогућ. Институције заражене вирусом корупције постају безвредне и ремете нормалност живота у држави. Корупција као начин живота произилази из институционалне корупције, јер ниједну потребу која зависи од институције појединац не може да задовољи ако не да мито. Посебно непријатна последица овог типа корупције је стварање код људи обичајног обрасца према којем је увек потребно за неку ствар до које је човеку стало подмитити онога од којег то зависи. Мито се нуди чак и кад се не тражи, због невеселог искуства људи, само да се на ефикасан начин реши њихов захтев, проблем или потреба.

Тежак ударац институције добијају споља под налетом политичких гарнитура које после избора долазе на власт. Ако су они који долазе на власт склони корупцији, искористиће постојећу слабост институција и још више их притегнути да почине различите злоупотребе. Корумпирана власт или појединци из власти ослабљеним институцијама често шире страх код грађана. Такође, они од институција захтевају селективну примену закона. На тај начин једни су ослобођени законских поступака, а на друге се закон строго примењује. Наравно, строга примена закона није нешто рђаво, али је потпуно изопачена ако не важи подједнако за све грађане.

Србија је пример земље у којој влада изразита криза институционалног поретка. Корупција је једна од појава која ту кризу одржава, а код грађана формира неверицу у институционални поредак. Зато често грађани ванинституционално делују. То је уједно вид грађанског отпора на нелегалан начин. Изузимање од закона у појединачним случајевима, такође, нарушава владавину права и не дозвољава да се она успостави.

Трећи тип корупције у Србији је *политичка корупција*. Њени узроци су повезани са дугим периодом ауторитарних владавина у српском друштву од формирања модерне српске државности до

нашег времена. Ауторитарни облик владавине почива на самовољи властодржаца где се закони употребљавају према личним прохтевима. Другим речима, закони важе за оне који им се не поковавају, а за њихове присталице и њих саме – не важе.

Тај образац политичке владавине има дубоке корене у српском политичком животу. И када су наступали периоди демократских владавина и демократизације политичког живота овај ауторитарни образац је често примењиван. Политичка самовоља омогућавала је политичким вођама и његовим најближим следбеницима стицање огромног богатства. У савременим демократским политичким околностима овај образац самовоље преноси се на политичке партије које су ауторитарно организоване и које своју ауторитарност преносе и на нивое законодавне и извршне власти. Преко политичких партија омогућава се политичка корупција.

Често се политичка корупција показује и срастањем економске и политичке моћи. Јаки лобији богатих људи притискају партије да предлажу и у скупштини доносе законе који погодују њиховим интересима. Управо се политичка корупција најчешће манифестује доношењем селективних закона који обезбеђују огромну корист онима који су за њих заинтересовани. Ту настају и опасни договори расподеле добити која је омогућена на законит начин између интересних група и политичких партија, односно моћних појединаца у политичким партијама.

Политичка корупција је увек велика, а често и невидљива. Она се најчешће показује статусним материјалним добрима. Погубно је што се политичка корупција у оквиру власти шири на све њене нивое. Када освоји пирамиду власти политичка корупција уништава политички, економски и социјални систем државе.²⁵ Она је заразна и за грађане који немају велике потребе, јер даје пример како човек може да оствари неку потребу којој се понекад вештачки стварају препреке или за које нема законско решење.

Политичка корупција у Србији је партократског типа јер партије носе политички живот, а самим тим постају плен или су склоне да прихвате коруптивне радње због личне или групне користи. На основу политичке корупције добијају се и места, као и разне функције у најважнијим институцијама државе. Добрим распоредом својих кадрова партије често одржавају монополске позиције и добит која проистиче из разних незаконитих радњи. Другим речима, политичка корупција је генератор свих облика коруптивних

25) Čedomir Čupić, *Politika i pohlepa*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2016, стр. 115.

радњи у држави.²⁶ Она је и она кровна корупција која омогућава и малу и велику корупцију. Због тога је у борби против корупције најважније зауставити политичку корупцију и свести је на оне границе у којима она неће угрожавати друштвени поредак. Из тих разлога борба против корупције може отпочети само ако политичке елите које освоје власт покажу спремност и вољу да се обрачунају с корупцијом. Та воља креће управо од њих, односно њихових положаја и функција. Нема озбиљне борбе против корупције ако иза ње не стоји политичка воља оних који су тренутно на власти.

У сваком од ова три типа корупције могу се издвојити и још два типа или подтипа: а) *мала* и б) *велика* корупција.

Мала корупција у оквиру *парохијалне корупције* односи се на оне коруптивне радње у којима се, на основу родбинских и пријатељских веза, омогућавају различите ситне услуге често нелегалног карактера или убрзавају процедуре да би одређене услуге биле добијене. На пример, када неко на положају омогућава дозволе и потврде које нису засноване на законима и уредбама. Такође, као примери могу се узети и давање информација, које се не дају свима, тако да они који их добију имају предност у коришћењу, посебно ако су у питању информације које омогућавају добитке у одређеним пословима. Оваква врста злоупотреба нарушава равноправност заинтересованих за информације. У ове примере спадају и случајеви у којима се легално може добити оно што се тражи, али се уз помоћ родбинских или пријатељских веза то убрзава и на тај начин су на губитку они који поштују процедуре. Ако је нека институција дужна да у року од 30 или 60 дана реши нечији захтев, иако се захтеви решавају према редоследу пријема, у оваквим случајевима се злоупотребљава положај па они који су много касније поднели захтев добију решење преко реда.

У оквиру *институционалног типа корупције* *мала корупција* је најшире разграната и то је један од најчешћих облика коруптивног деловања која између осталог показује колико је корупција обухватила јавне и државне институције. У овом типу корупције даје се мито, односно подмићују се они од којих зависи одређена услуга или, што је још опасније, а и теже, изнуђује се мито, односно успостављају се тарифе за одређене услуге. Примери ове корупције су најчешће везани за јавну администрацију, полицију, посебно саобраћајну, здравство и образовање. Према количини, то

26) „Политичка корупција представља најопаснију системску девијацију којом се нарушава политички поредак једне државе, грађани губе поверење у институционалне механизме, подрива се социјална кохезија, губи се тржишна утакмица и прилив иностраних инвестиција“ (Тијана Перић, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, Vol. 37, бр. 3, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 345–346)

нису велики износи које дају појединци за подмићивање или се изноћују, али је зато број таквих случајева велики и у збирном салду износи постају огромни.

И код *политичке корупције* може се делимично тврдити да постоји *мала корупција*. Она је ретка и више се манифестује као дар него као корупција у смислу изноћивања. Даривање политичара увек подразумева и противуслуге. То поклањање најчешће је везано за разне фирме. Поклони нису велике вредности, али су најчешће обавезујући за оног политичара који је поклон примио, јер дародавац у једном моменту заузврат очекује неку привилегију или информацију која ће му омогућити добит у пословању. Такође, мала корупција у оквиру политичке корупције везује се и за убрзање процедура ван реда.

Ови облици корупције политичаре обавезују, а могу и да их доведу у позицију да буду уцењени пошто онај који даје дар, ако не добије очекивану услугу, може политичара да уцењује јавним објављивањем онога што је дао. Посебно је опасна спрега између политичара и криминалаца, јер криминалци и за мале услуге могу онога ко је на положају да уцењују и константно од њих нешто изноћују.

Велика корупција у оквиру *парохијалне корупције* везана је за запошљавање, посебно када је реч о високим положајима у власти и јавним институцијама. Ти положаји омогућавају крупну добит која се често међусобно дели. У оквиру парохијалне корупције, велика корупција везана је и за намештање послова како би се на основу пријатељских или рођачких веза добијали одређени послови намештањем тендера или уговарали директно, без конкурса. То представља пример корупције која се одвија на нивоу јавног и приватног интереса. Та корупција омогућава велику корист и за онога ко тражи услугу, али и за онога који то омогућава. Овом корупцијом они на највишим положајима контролишу расподелу богатства преко поузданих рођака или пријатеља којима су доделили положаје и функције које то омогућавају. Пример за то су службе за јавне набавке, царинске и пореске службе, као и друге службе које на коруптиван начин омогућавају велику добит.

Велика корупција у оквиру *институционалног* типа *корупције* везана је за различите врсте јавних набавки, као и за расподелу средстава из државних фондова којима се поспешује развој привреде. То су примери када се онима који су на челу институција омогућава да куповином робе и технологије провизијом прибаве велику личну добит. Пример су здравствене институције којима је омогућено да купују лекове или медицинску опрему и да при томе падну у искушење да се укључе у коруптивну радњу ради стицања незаконите користи.

У институционалној корупцији велика корупција подразумева подмићивање, као и изноћивање мита. Често они који су на власти велику корупцију омогућавају тако што у значајним институцијама, у којима се одвијају крупне новчане трансакције, постављају себи блиске људе и тако обезбеђују услове да се они служе коруптивним начинима у стицању богатства. Често ту велику добит међусобно деле. Велика корупција одвија се у затвореним круговима и она је зато тешко видљива за јавност.

Иза велике корупције неретко стоји и стручно знање које се злоупотребљава у коруптивне радње. То је посебно повезано са скупим модерним технологијама када је потребно издвојити велика средства за њихово набављање. Ако они који их набављају нису под константним надзором онда постоји велики ризик да се много тога у оквиру набавки може на коруптиван начин омогућити и реализовати. Велика корупција у оквиру институционалног типа корупције најчешће је повезана са политиком, односно са влашћу. Зато велики уплив у овај тип корупције има и политичка корупција.

Велика корупција у оквиру *политичке корупције* је, према величини и начинима на које се одвија, по последицама које производи најштетнија и најтрагичнија. Политичка корупција омогућава и ова два друга типа корупције. Политичком корупцијом остварује се највећа добит, односно богатство. Када је реч о политичкој корупцији најзначајније је да се њоме омогућава доношење закона, процедура, уредби као и прописа који одговарају одређеним посебним интересима, то јест групацијама, што за последицу има и велику личну корист. Она утиче и на ширење корупције кроз све државне системе, као и на спречавање борбе против корупције.

Великом корупцијом они на власти, посебно најужи и најближи сарадници политичког вође који заузима премијерску или председничку функцију, заробљавају државу и свде је на приватни посед. Тако настаје приватна држава у којој је све подређено личном и приватном интересу. Држава постаје њихово приватно власништво.

У борби против корупције најзначајније је зауставити политичку корупцију, а самим тим довести у питање и велику корупцију. Када се то постигне онда се на много лакши начин може обрачунати и са ситном корупцијом. Јачањем појединачног интегритета у оквиру јавних институција и власти, али и јачањем институционалног интегритета и интегритета власти, корупција се може свести на најмању меру. У будућем развоју државе онда би се она јављала само као инцидент или појединачни случај.

ЛИТЕРАТУРА

- Перић Дилигенски Тијана, „Коруптивно у српској политичкој култури“, у зборнику: *Идентитет, политичка култура, институције* (приредио: Владан Станковић), Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 101–117.
- Перић Тијана, „Оглед о политичкој корупцији“, *Српска политичка мисао*, Vol. 37, бр. 3, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 345–364.
- Amundsen Inge, *Political Corruption: An Introduction to the Issues*, Internet, www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf, 20/02/2018.
- Azfar Omar, Lee Young, Swamy Anand, “The Causes and Consequences of Corruption”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 573, Issue 1, 2001, стр. 42–56.
- Brooks Graham, Walsh David, Lewis Chris, Kim Hakkyong, *Preventing Corruption: Investigation, Enforcement and Governance*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.
- Čupić Čedomir, *Politika i pohlepa*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa, Beograd, 2016.
- Gong Ting, “Dangerous collusion: corruption as a collective venture in contemporary China”, *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 35, No.1, 2002, стр. 85–103.
- Gray Cheryl, Hellman Joel, Ryterman Randi, *Anticorruption in transition 2: Corruption in Enterprise-State Interactions in Europe and Central Asia 1999–2002*, World Bank, Washington, D.C, 2004.
- Heidenheimer Arnold I., “Perspectives on the Perception of Corruption”, in: *Political Corruption: concepts and contexts*, (eds. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston), Transaction Publishers, New Brunswick, London, 2007, стр. 141–154.
- Karklins Rasma, *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd, 2007.
- Lambsdorff Johann Graf, *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- Ledeneva Alena V., *How Russia Really Works: The Informal Practices That Shaped Post-Soviet Politics and Business*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2006.
- Lessig Lawrence, “‘Institutional corruption’ Defined”, *The Journal of Law, Medicine and Ethics*, Vol. 41, Issue 3, 2013, стр. 553–555.
- McCann James A., Redlawsk David P., “As Voters Head to the Polls, Will They Perceive a ‘Culture of Corruption?’”, *Political Science and Politics*, Vol. 39, No. 4, 2006, стр. 797–802.
- Mungiu-Pippidi Alina, “Corruption: Diagnosis and Treatment”, *Journal of*

- Democracy*, Vol. 17, No. 3, 2006, стр. 86–99.
- Scott James C., “The Analysis of Corruption in Developing Nations”, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 11, No. 3, 1969, стр. 315–341.
- Shleifer Andrei, Vishny Robert W., “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3, 1993, стр. 599–617.
- Tanzi Vito, “Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures”, *Staff Papers – International Monetary Fund*, Vol. 45, No. 4, 1998, стр. 559–594.
- Thompson Dennis F., *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1995.

Milica Jokovic

TYPOLOGIES OF CORRUPTION

Resume

This paper presents and analyses typologies of corruption, from the earliest ones from late 1960-ies until the most recent ones, with examples. Based on them, a typology of corruption in Serbia is offered, i.e. of corruptive experiences on the basis of corruptive acts in Serbia. Three types of corruption are identified in Serbia: parochial, institutional and political. Each of the three types can further be divided into small and large corruption. This paper aims to identify types of corruption on the basis of kinds of corruptive acts that occur and spread within society. Typologies are a powerful analytical tool, not only for research of corruption, but also for practical measures within anticorruption strategies and action plans. Typologies of corruption are useful for systematising corruptive acts, as well as of the ways and levels in which corruption occurs. Upon this insight, the primary types from which to initiate the fight against this dangerous phenomenon can be identified. This paper uses the methods of content analysis and comparation. Its conclusion emphasises that it is most important to suppress political corruption, which simultaneously suppresses large corruption and offers chances for developing the mechanisms for suppressing small (petty) corruption.

Keywords: typologies of corruption, parochial corruption, institutional corruption, political corruption, small corruption, large corruption²⁷

* Овај рад је примљен 30. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Богољуб Милосављевић*

Правни факултет Универзитета Унион, Београд

САВЕТИ ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНУ ПРЕМА УПОРЕДНИМ УСТАВНИМ РЕШЕЊИМА

Сажетак

У раду се анализирају и применом компаративног правног метода међусобно упоређују новија уставна решења о саветима за националну безбедност и одбрану у 25 европских, латиноамеричких, афричких и азијских земаља. Циљ анализе јесте да установи у ком се обиму савети нормирају у уставима и како се уређују питања њиховог положаја, улоге, надлежности и састава. Додатна сврха анализе јесте допринос избору модела који би послужио за креирање решења у српском уставу. Резултати анализе показују да су у половини од 50 прегледаних устава савети, мање или више, детаљно уређени и да се претежно ради о саветодавним телима шефа државе, а ређе владе. Осим саветодавне и координативне улоге, савети у мањем броју случајева имају надлежности за предлагање, надзор и одлучивање. Састав савета најчешће чине функционери извршне власти и снага безбедности, уз примере укључивања представника законодавне власти. Резултати анализе су такође упоређени са законским решењима о Савету за националну безбедност Републике Србије, а у закључку се, поред сумирања резултата анализе, пледира за уставно регулисање овог тела у Србији.

Кључне речи: савети националне безбедности и одбране, устави, систем националне безбедности и одбране, Савет за националну безбедност Републике Србије

* Електронска адреса аутора: bogoljub.milosavljevic@pravnofakultet.rs

1. УВОД

Систем националне безбедности сваке земље представља сложен систем и у њему редовно већи број органа остварује извршне и управљачке функције. То намеће потребу формирања нарочитог тела које ће имати улогу механизма за саветовање, координацију и усмеравање читавог система. Према стандардном решењу, таква тела се формирају као тела шефа државе или, у неким земљама, председника владе (у зависности од тога којем од та два органа припада улога врховног команданта оружаних снага).¹ Следило би да функција врховног команданта оружаних снага у исто време означава најодговорнијег државног функционера у систему националне безбедности.

Савети за националну безбедност и/или одбрану (даље и: савети) постоје у великом броју земаља. Редовно се ради о телима у којима се концентрише моћ од пресудног или знатно високог нивоа утицаја на формулисање и реализацију политике националне безбедности и одбране. Извор моћи савета лежи у њиховом саставу, односно у кумулацији појединачних моћи које на својим функцијама поседују чланови савета.

Због њиховог таквог значаја и тежње да се питања националне безбедности и одбране потпуније нормирају у највишим правним актима, велики број земаља које су донеле своје уставе крајем 20. и почетком овог века је уредио постојање савета. У мањој мери, то је случај и са раније донетим уставима (Италије и Француске, на пример). Од укупно 50 прегледаних устава, тачно половина њих садржи решења о саветима. У тим земљама су савети као уставне институције постали мање зависни од променљиве воље законодавца, а обезбеђена је и јаснија расподела уставних надлежности и одговорности у систему националне безбедности и одбране.

У земљама које су уставе донеле давно или релативно давно, какав је случај са САД и неким другим земљама, савети нису добили место у уставу, али могу постојати као тела установљена законом или актима извршне власти. Сличан модел су одабрале и поједине земље које имају уставе новијег датума (на пример, Хрватска² и Србија). Устав Републике Србије из 2006. године (даље:

1) Од овог решења које смо означили као „стандардно“ (тј. као најчешће) постоје изузеци, а један од најпознатијих је решење Устава НР Кине према коме функција врховног команданта оружаних снага не припада шефу државе или влади, већ нарочитом телу – Централној војној комисији (видети чл. 62, 67, 93. и 94. Устава НР Кине из 1982. године; превод у: Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, стр. 563–590).

2) Мада не предвиђа постојање саветодавног тела, Устав РХ (1990) прописује дужност председника Републике и Владе да сарађују у усмеравању рада обавештајно-

Устав РС), иако новији по свом настанку, не уређује Савет за националну безбедност. Поменути недостатак требало би отклонити приликом текуће или наредне уставне ревизије. На тај моменат чешће указују аутори који истражују област националне безбедности,³ него стручњаци за уставно право у оквиру текућих расправа о ревизији Устава РС.⁴

Наведено омогућује класификовања савета на оне с карактером уставних тела и на оне с карактером законских тела (тј. тела која се успостављају законом и актима владе или шефа државе). Иако је у уставноправном смислу значајна, разлика између уставног и законског карактера савета не мора имати за резултат разлике у њиховој фактичкој улози и снази утицаја. Ипак, определили смо се да у овом раду пажњу усмеримо само на прву врсту савета како би испитали уставне аранжмане о њима.⁵ Напомињемо да анализа неће пружити целовиту правну слику ових тела, већ само онај сегмент те слике који дају устави.

2. ОБИМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ УСТАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

Разлике у приступима уставном уређивању очитују се најпре у самом обиму, односно броју одредаба и питања која се њима уређују. У том погледу се говори о уставима који садрже елементарно уређење и уставима са више или мање детаљнијим одредбама о уређењу савета.

Прву групу чине устави седам земаља у којима се уређује савет као саветодавно тело шефа државе и, уз то, ко им предсе-

безбедносних служби (члан 103, став 1). На темељу те одредбе, Законом о сигурносно-обавештајном саставу РХ (2006) уређено је постојање Вијећа за националну сигурност и Савјета за координацију сигурносно-обавештајних агенција. Закон о сигурносно-обавештајном саставу РХ (2006), *Народне новине*, Internet, www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/127655.html, 26/03/2018.

- 3) Видети, на пример: Радојица Лазић, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност и Службени гласник, Београд, 2014, стр. 154.
- 4) У већем броју радова о ревизији Устава РС, који су објављени у посебном издању *Српске политичке мисли* за 2017. годину, под називом „Дилеме уставних промена у Републици Србији“ (уредници издања Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић), нема залагања за уставно регулисање Савета за националну безбедност.
- 5) Осим непосредног увида у уставне текстове, коришћен је преглед одредаба о безбедности из устава 50 европских и ваневропских земаља, који су припремили истраживачи Београдског центра за безбедносну политику: *Constitutional provisions in the area of security: a comparative table. Organisation, command and democratic civilian control of the security sector, and states of exception: excerpts from 50 selected constitutions*, БЦБП, Београд, 2017, Internet, www.bezbednost.org/upload/document/constitutional_provisions_in_the_area_of_security.pdf, 26/03/2018.

дава и да се о њима доноси закон.⁶ Устави из друге групе, поред таквих питања, уређују састав тела, њихове надлежности и улогу, а евентуално и нека друга питања. Од свих устава из ове групе нај-детаљније уређење пружају устави Бразила, Црне Горе, Мађарске, Турске, Украјине и Чилеа.⁷ Та решења ће бити предмет коментара у два наредна потпитања.

Према основном подручју надлежности, али и у зависности од традиционалних и теоријских схватања појмова „национална безбедност“, „безбедност“ и „одбрана“ у појединим земљама, а нарочито од ширине која се даје појму националне безбедности,⁸ у називима савета постоје следећи модалитети: (1) савети за националну безбедност (Албанија, Македонија, Бугарска, Пољска, Грузија, Чиле, Јужна Кореја, Тунис и Турска); (2) савети за безбедност (Јерменија, Азербејџан и Русија, као и тзв. „Република Косово“); (3) савети за безбедност и одбрану, односно за одбрану и безбедност (Источни Тимор, Црна Гора и Украјина); и (4) савети за одбрану или националну одбрану (Италија, Француска, Естонија, Мађарска, Румунија, Португалија и Бразил).

У првом случају се појам националне безбедности узима тако да укључује и одбрану земље, док се у другом случају иста ширина даје појму безбедност, али се из тог појма изоставља придевска одредница – „национална“. Суштинске разлике заправо нема, јер у називима тела се у другом случају после речи „безбедност“ налази име државе. Трећи модалитет, према коме се уз појам безбедности користи и појам одбране, могао би се протумачити као намера да се одбрани земље јасно да значење вредности од прворазредног значаја о којој ће се старати савет. Четврти модалитет би требало да ограничава улогу савета на питања одбране земље. Као што ће се код анализе надлежности савета видети, у неким је случајевима њихова улога ипак проширена на сва питања националне безбедности, иако се у њиховом називу налази само одбрана земље.

6) Члан 168, став 3 Устава Албаније (1998); члан 109, тачка 27 Устава Азербејџана (1995); члан 100, став 3 Устава Бугарске (1991); члан 127 Устава Естоније (1992); члан 15 Устава Француске (1958); члан 87, став 9 Устава Италије (1947); члан 83 став г) Устава Русије (1993).

7) Чл. 84 и 91 Устава Бразила (1988); чл. 95 и 130–133 Устава Црне Горе (2007); чл. 45 и 48–49 Устава Мађарске (2011); члан 118 Устава Турске (1982); чл. 106 и 107 Устава Украјине (1996); чл. 32, 106 и 107 Устава Чилеа (1980).

8) Упркос томе што је појам „национална безбедност“ ушао у широку употребу после Другог светског рата, за његово дефинисање и даље вреди оно што је професор Војин Димитријевић констатовао још 1973. године, тј. да је национална безбедност „једна од најчешће употребљаваних и најмање дефинисаних речи у речнику међународне политике“ (Војин Димитријевић, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973, стр. 19). Одличан преглед схватања овог појма пружа рад: Предраг Илић, „О дефинисању и дефиницијама националне безбедности“, *Војно дело*, Београд, 2, 2012, стр. 124–138.

Поред подручја надлежности, називима тела се одређује и природа њихове улоге, а као преовлађујуће решење користи се одредница „савет“ којом се она опредељују као тела са саветодавном улогом. И назив Консултативно веће националне безбедности (Бугарска) је истог смисла. Тела с надлежностима у области одбране често се именују као „врховни савет“ (Италија, Румунија, Португалија и Источни Тимор), а у случају Естоније назив тела гласи Национални савет одбране. Правим одступањем од овакве праксе сматра се Стални комитет за војна питања у Федерацији БиХ, чија је улога у томе да координира активности оружаних снага БиХ.⁹ Комитети и савети за народну одбрану, као „највиши“ органи те врсте којима председава шеф државе, предвиђају се Уставом Француске, без ближег опредељивања њихове улоге.

Последња од општих карактеристика уставног регулисања тиче се налога законодавцу да уреди сва или преостала питања у вези са саветом. Ширина овлашћења законодавца зависна је од обима уставног регулисања и највећа је када устави предвиђају само постојање савета и његов положај, а сва остала питања препуштају закону. У појединим уставима су изричито назначена сва или нека од питања која закон треба да уреди. На пример, према Уставу Грузије законом се уређују састав, овлашћења и процедуре рада савета, а према Уставу Бразила организација и начин рада савета. Устав Јерменије законодавцу делегира уређивање поступка формирања и правила о раду савета, док Устав Португалије налаже законодавцу да уреди административна овлашћења савета.¹⁰

Као изузетак од изложене праксе наводимо решење Устава Турске, према коме се организација и задаци савета уређују председничким декретом. То решење је примерено председничком систему организације власти.

3. ПОЛОЖАЈ, УЛОГА И НАДЛЕЖНОСТИ САВЕТА

Према свом положају и улози, савети не представљају самосталне и независне институције ни органе власти, већ су најчешће дефинисани као консултативна и помоћна тела уставних органа егzekутиве или као координациона тела у систему националне безбедности. Међутим, поједини савети имају сопствене надлежности које превазилазе њихову саветодавну и координативну улогу и они тада добијају карактер нарочитих уставних ор-

9) Члан V, став 5 Устава БиХ (1995).

10) Члан 99, став 2 Устава Грузије (1995); члан 91 Устава Бразила (1988); члан 152 Устава Јерменије (1995); члан 274 Устава Португалије (1976).

гана власти. Стога се говори о два основна типа савета: (1) оних са саветодавном и координативном улогом и (2) оних са улогом органа власти.

Преовлађујући модел савета је модел саветодавних и координационих тела. Као саветодавна тела изричито су означени у 17 устава (устави Албаније, Македоније, тзв. „Републике Косова“, Италије, Бугарске, Румуније, Естоније, Пољске, Француске, Португалије, Азербејџана, Русије, Бразила, Чилеа, Источног Тимора, Јужне Кореје и Туниса), као координациона тела у уставима БиХ и Украјине и, истовремено, као саветодано и координационо тело у Уставу Турске. Међутим, и када су означена као саветодавна тела, то не мора у сваком случају значити да у оквиру њихове надлежности неће бити координативних надлежности. Други модел савета (као нарочитих органа власти) сразмерно је ређи и постоји у Црној Гори, Мађарској, Јерменији и Грузији. На прелазу између ова два модела налази се средње решење, у које се сврставају савети земаља из прве групе, а којима устави додељују надлежности за предлагање политике, давање мишљења, доношење одређених административних правила и одлука или за вршење надзора.

У уставима осам земаља (Албаније, Бугарске, Италије, Француске, Азербејџана, Естоније, Русије и Туниса) не налазе се одредбе о надлежностима савета, па је тада препуштено законодавцу да уреди ово питање. Преостали устави уређују надлежности савета (1) општијим формулацијама или (2) навођењем питања у њиховој надлежности.

Коришћењем општије формулације одређује се област у којој савет има надлежности (тј. у којој ће имати саветодавну и/или координативну улогу). Такве формулације се налазе у уставима Пољске, Источног Тимора и БиХ.¹¹

Уз остављање могућности законодавцу да додатно уреди надлежности савета, устави девет земаља и тзв. „Републике Косово“ су ипак конкретизовали одређене надлежности савета. Оне се тичу прецизирања питања поводом којих се дају савети или врши координација, утврђивања права савета да учествује у формулисању и реализацији политике или као овлашћени предлагач, његових надзорних права и доношења одређених административних правила.

Конкретно, та овлашћења јесу следећа: 1) у Јужној Кореји

11) „Саветодавни орган председника Републике у питањима унутрашње и спољне безбедности државе је Савет за националну безбедност“, члан 135 Устава Пољске (1997); „Врховни савет одбране и безбедности је саветодавно тело председника Републике у питањима одбране и суверенитета земље“, члан 148 Устава Источног Тимора (2002); „Чланови Председништва ће изабрати Стални комитет за војна питања који ће координирати активности оружаних снага у Босни и Херцеговини“ (члан V, став 5 Устава БиХ).

саветовање председника у погледу формулисања спољне, војне и унутрашње политике која се односи на националну безбедност, пре предлагања те политике Државном већу;¹² 2) у Турској давање савета председнику у погледу формулисања, утврђивања и вођења политике националне безбедности и старање о обезбеђењу координације у систему националне безбедности; 3) у Македонији разматрање питања у вези са безбедношћу и одбраном и предлагање политике из тих области парламенту и влади; 4) у тзв. „Републици Косово“ давање савета у вези са безбедношћу и, у сарадњи са председником и премијером, развијање стратегије безбедности; 5) у Румунији старање о организацији и координацији активности у области одбране и националне безбедности, о учешћу у међународним мировним снагама и аранжманима колективне одбране у оквиру војне сарадње, као и о учешћу у мисијама очувања и успостављања мира; 6) у Украјини координација и надзор активности извршних органа у области националне безбедности и одбране, као и право доношења одлука о питањима из своје надлежности, које ступају на снагу путем декрета председника; 7) у Португалији консултовање о питањима одбране и организације, операција и дисциплине оружаних снага, као и вршење административних овлашћења утврђених законом; 8) у Бразилу давање савета председнику о питањима националне суверености и одбране, давање мишљења у случају проглашења ратног стања и закључења мира, као и проглашења стања одбране, опсадног стања и савезне интервенције, предлагање критеријума и услова за проглашење и коришћење области земље од посебног значаја за безбедност, пограничних зона и зона од значаја за очување природних ресурса, као и разматрање, предлагање и праћење развоја иницијатива од значаја за националну независност и одбрану; и 9) у Чилеу давање савета председнику у питањима националне безбедности и обављања његових других уставних функција, давање мишљења председнику у случају намере објављивања рата, као и право савета да издаје правила о питањима која се тичу његове организације, рада и објављивања његове дебате.

У групи савета који имају карактер органа власти налазе се савети с надлежностима за доношење одређених одлука у вези са управљањем системом националне безбедности и одбране. Од четири земље у којима савети имају такву улогу, најмања овлашћења су Савета безбедности Јерменије, који је овлашћен да прописује

12) Државно веће је посебан орган ког чине председник републике, премијер и других 15 до 30 бираних чланова, а оно одлучује о важнијим политикама из надлежности егзекутиве и питањима националне безбедности (чл. 88–89 и 91 Устава Јужне Кореје из 1948. године).

главне смернице одбрамбене политике, на основу којих министар одбране управља оружаним снагама. Други случај представља Савет националне безбедности Грузије, који предлаже парламенту одлуку о утврђивању бројног стања оружаних снага и, под руководством председника, доноси одлуке о изградњи војних објеката и одбрани земље. Његов истакнути положај види се и из уставне одредбе према којој се његов састав, овлашћења и процедуре рада прописују органским законом.

Трећи пример пружа Савјет за одбрану и безбједност Црне Горе, који доноси одлуке о командовању војском, док председник Црне Горе командује војском на основу тих одлука. Савјет анализира и оцењује безбедност и одлучује о предузимању потребних мера, поставља, унапређује и разрешава официре војске, предлаже Скупштини Црне Горе проглашење ратног и ванредног стања, предлаже употребу војске у међународним снагама и врши друге послове одређене законом. У случају када Скупштина није у могућности да се састане, Савјет је овлашћен и да донесе одлуку о проглашењу ратног и ванредног стања.¹³

Последњи од примера из ове групе представља мађарски Савет за одбрану, дефинисан као један од органа руковођења војском који се успоставља у ратном стању и стању непосредне ратне опасности. Мађарски савет врши овлашћења председника републике и владе, као и овлашћења која му пренесе парламент, одлучује о употреби војске у земљи и иностранству, учешћу војске у мировним и хуманитарним мисијама у другим земљама, стационирању војске у иностранству, употреби страних оружаних снага у Мађарској или са полазиштем из Мађарске и њиховом стационирању у земљи, као и о увођењу ванредних мера предвиђених органским законом. Савет може доносити уредбе којима се обуставља примена закона и одступање од законских одредби, а које подлежу накнадној контроли парламента.

4. САСТАВ И НАЧИН РАДА САВЕТА

Састав савета се у потпуности или делимично уређује у 11 устава, у пет устава се утврђује право шефа државе да именује састав савета, док осталих девет устава остављају закону да у целини реши ово питање. Устави Азербејџана, Грузије, Пољске и Русије овлашћују председника да именује чланове савета, с тим што пре-

13) Ова решења црногорског Устава, а посебно решење о командовању војском, имају доста сличности са моделом командовања војском који је био уведен Уставом СРЈ (1992). Тада је постојао Врховни савет одбране који су чинили председници СРЈ, Србије и Црне Горе. Врховни савет је доносио одлуке у складу с којима је војском командовао председник СРЈ.

ма Уставу Грузије састав савета се уређује законом, тако да председник своје овлашћење врши у складу са законом.¹⁴ И Устав БиХ има исто решење, с тим што функцију шефа државе у тој земљи има колективни орган.

Међусобне разлике између уставних решења о саставу савета у 12 земаља су такве да о овом питању није могуће изводити закључке о правилностима од општијег значаја. Заједничко је то да су савети тела с малобројним саставом, што следи из природе њихове надлежности. Начелно су могућа два приступа: да се састав савета уреди у форми затворене уставне клаузуле (састав је у потпуности одређен уставом) или да се утврди делимичан попис функција чији ће носиоци бити у савету, а за преостали део састава препусти закону да то учини.

У два случаја састав савета чине шеф државе, председник парламента и премијер (Црна Гора и Тунис).¹⁵ Савет за одбрану Мађарске чине председници републике, парламента и владе, министри и шефови посланичких група у парламенту, као и начелник генералштаба војске у улози саветодавца. У Бразилу савет чине председник републике, председници оба дома савезног парламента, министри правде, одбране, спољних послова и планирања и команданти копнених, поморских и ваздухопловних снага. Према Уставу Турске, у саставу савета су председник и потпредседник републике, министри правде, одбране, унутрашњих и спољних послова, начелник генералштаба и команданти копнених, поморских и ваздухопловних снага. У зависности од дневног реда, на седнице савета могу се позивати други министри и надлежни функционери да би се саслушала њихова мишљења. У Чилеу савет чине председник републике, председници оба дома парламента, председник врховног суда, командант оружаних снага, генерални директор карабињера и државни ревизор. На основу одлуке председника, седницама могу присуствовати министри унутрашњих послова, одбране, јавне безбедности, спољних послова и привреде.

Португалски устав прописује да се састав савета уређује законом, с тим да у саставу морају бити два члана које бира парламент. Уставна решења Македоније и Источног Тимора имају сличности утолико што се шефу државе даје право да именује одређени број чланова савета (у Македонији три члана, у Источном Тимору два). Међутим, остали чланови савета су у Македонији одређени Уставом, и то су: шеф државе, председник парламента, премијер

14) Члан 109, тачка 27 Устава Азербејџана; члан 73, став 4. и члан 99, став 2 Устава Грузије; члан 144, став 3, тачка 26 Устава Пољске; члан 83, став г) Устава РФ.

15) Члан 131 Устава Црне Горе; члан 77 Устава Туниса (2014).

и министри задужени за области безбедности, одбране и спољних послова. У случају Источног Тимора прописано је Уставом да се састав савета уређује законом, с тим да у састав улазе представници цивилних и војних тела и да број представника цивилних тела мора бити већи од броја представника војних тела. И председник Украјине одређује састав савета, с тим што су у његовом саставу *ex officio* премијер, министри одбране, унутрашњих и спољних послова и директор националне обавештајне службе. У раду савета може учествовати и председник парламента.

Следило би да савети по свом саставу могу бити тела извршне власти, затим тела састављена од представника егzekутиве и функционера безбедносних органа, као и тела у којима се налазе носиоци одређених функција у другим гранама власти (законодавне и, ређе, судске власти) или чланови који се именују по основу обављања неке од других функција у систему националне безбедности и одбране. У сваком случају би требало да се ради о носиоцима управљачких, надзорних и извршних функција у овом систему.

Питање председавања саветима решено је у 18 устава, а основно решење јесте да председава шеф државе. Устав Турске утврђује да саветом, у одсуству председника, председава потпредседник републике. За разлику од таквих решења, у Јерменији саветом председава премијер, а према уставу тзв. „Републике Косово“ саветом председава премијер, осим за време проглашеног ванредног стања, када председник преузима функцију председавајућег.

Само у три устава уређује се сазивања седница савета: то право у Бразилу има председник републике, док се у Чилеу седнице савета сазивају на позив председника или на захтев већине чланова савета. У уставном тексту тзв. „Републике Косово“ предвиђено је да председник може захтевати сазивање седнице (то право припада премијеру), као и да председник сазива седнице током ванредног стања.

Од других решења у вези са радом савета могу се издвојити решење из Устава Румуније, према коме парламент разматра извештаје о раду Врховног савета националне одбране. Чилеански устав гарантује право сваком члану да може износити своја мишљења о свакој чињеници, акту или ствари у вези са националном безбедношћу. Такође, у истом уставу је прописано правило о примени начела јавности у раду савета, према коме су акти савета јавни, осим ако већина чланова савета одлучи друкчије. Турски устав садржи и одредбу која је пословничке садржине, а према којој председник републике предлаже дневни ред седница савета, узимајући у обзир предлоге потпредседника републике и начелника генералштаба војске.

5. САВЕТ ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Саветодавна тела у области безбедности и одбране позната су у ранијој домаћој уставној пракси,¹⁶ док их Устав РС не познаје. У периоду од 2000. до 2007. године било је неколико неуспелих покушаја да се у Србији или на нивоу СРЈ оснује саветодавно тело за националну безбедност.¹⁷ Коначно, Савет за националну безбедност Републике Србије (даље: СНБ) успостављен је одлуком Владе од 31. маја 2007. године¹⁸ и од тада делује у континуитету. Садржина те одлуке је уз незнатне измене пола године касније укључена у одредбе Закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије,¹⁹ чиме је СНБ добио законско утемељење.

Састав СНБ чине: председник Републике, председник Владе, министри одбране, унутрашњих послова и правде, начелник Генералштаба Војске Србије и директори Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне агенције и Војнообавештајне агенције. На седнице СНБ могу се позивати и други државни функционери, који немају право гласа. Према саставу, СНБ представља тело извршне власти, које чине и носиоци челних функција у безбедносним органима, уз изузетак директора полиције. Директори обе војне агенције су чланови СНБ уз министра одбране, иако те агенције имају положај органа у саставу Министарства одбране. У односу на изложена упоредна искуства, примећујемо да су директори служби безбедности ретко чланови оваквих тела (осим када се ради о службама које имају статус самосталних органа), а посебно је упадљиво одсуство министра спољних послова из састава СНБ.

16) Према Уставу СФРЈ (1974) постојао је Савет за народну одбрану, док је Уставом СРЈ (1992) уведен Врховни савет одбране, који је постојао и према Уставној повељи ДЗСЦГ (2003). Од 1974. године је постојао и Савет за заштиту уставног поретка, који је 1983. постао законска категорија.

17) Прво је Влада СРЈ 2000. године основала Савет за националну безбедност на челу са премијером Зораном Жижичем и са положајем радног тела које нема право мешања у одлуке Врховног савета одбране. Затим је Влада РС у јануару 2002. најавила оснивање Савета за државну безбедност на челу са премијером Зораном Ђинђићем, као тела унутар Владе које треба да надзире сектор државне безбедности. Трећи покушај представља оснивање Савета за националну безбедност у јануару 2006. за време владе Војислава Коштунице (одлука о образовању овог тела је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 3/06, а стављена је ван снаге новом одлуком Владе од 31. маја 2007).

18) Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 50/07, Internet, www.srbija.gov.rs/exfile/sr/.../odluka_o_savetu_za_nacionalnu_bezbednost_cir.doc, 26/03/2018.

19) Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 119/07 и 72/12. За анализу одредаба овог закона о СНБ видети: Љубомир Дуловић, „Савет за националну безбедност“, *Војно дело*, Београд, 2, 2015, стр. 105–117.

СНБ има свог секретара, а подршку раду СНБ пружа посебна служба Владе.²⁰ Секретар је према првобитном законском решењу био, по положају, шеф кабинета председника Републике. Изменама закона је потом омогућено да то буде лице које дискреционим актом именује председник Републике, па је од средине 2012. то био први потпредседник Владе, који је наставио да обавља посао секретара и пошто је постао премијер. Потом је у новембру 2017. за секретара постављен министар унутрашњих послова. Тим путем је почев од средине 2012. остварено припајање функције секретара СНБ функцији једног од чланова СНБ, што формалноправно није у сагласности са законом.

По слову закона, секретар СНБ не учествује у доношењу одлука СНБ, али значај његовог положаја произлази из чињенице да је он руководиоца Бироа за координацију служби безбедности. Биро, осим секретара, чине директори три службе безбедности, а ово тело се бави оперативним усклађивањем рада тих служби. У тој додатној функцији секретара СНБ (као руководиоца Бироа) очигледно лежи темељни значај његовог положаја, а не у његовом својству у самом СНБ. Будући да спајање функције секретара и члана СНБ није у духу закона, требало би приступити измени закона и прописати да један од чланова СНБ може бити именован за руководиоца Бироа.

СНБ није дефинисан као саветодавно тело, нити има међу својим надлежностима улогу саветодавца шефа државе. Његове надлежности су груписане у две групе послова, од којих је прва именована као „старање о систему националне безбедности“, а друга као „усмеравање и усклађивање рада служби безбедности.“ Прва група послова се тиче читавог система националне безбедности, а друга само служби безбедности. „Старање“ се састоји у праву разматрања питања, заузимању ставова (у облику закључака) и давању предлога. „Усмеравање“ се схвата као синоним за право давања смерница, односно одређивања приоритета и начина рада, а „усклађивање“ као синоним за координацију.

У оквиру прве групе послова, СНБ разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности, разматра међусобну сарадњу органа из тих области, њихову сарадњу са другим државним органима и страним службама безбедности, предлаже мере за унапређење националне безбедности и

20) Канцеларија СНБ као служба која обавља стручне и административне послове за потребе СНБ основана је уредбом Владе од 6. фебруара 2009. године (*Службени гласник РС*, број 12/09). Крајем те године је Законом о тајности података њен делокруг проширен пословима у вези са заштитом тајних података, тако да је њен званичан назив – Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података.

разматра предлоге надлежних органа поднете са истим циљем и слично. У оквиру усмеравања и уклађивања рада служби безбедности, СНБ разматра обавештајно-безбедносне процене, одређује приоритете и начине заштите националних интереса путем обавештајно-безбедносног деловања, и својим закључцима усмерава и усклађује рад служби безбедности и њихову сарадњу са страним службама. Посебно се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности и других прописа којима се штите људска права од угрожавања разменом информација или другим оперативним радњама служби. Такође, СНБ даје мишљења о предлозима планова рада служби безбедности, предлозима буџета за њихов рад и о предлозима за постављење њихових директора. СНБ, поред две наведене групе послова, има и надзорну улогу у погледу законитости рада служби безбедности и трошења одобрених буџетских средстава за њихов рад.

ЗАКЉУЧАК

Пракса уставног регулисања савета за националну безбедност и одбрану релативно је раширена, посебно у случају „нових демократија“. Више разлога подржава овакву праксу. У првом реду, увођење већег уставног реда у расподелу надлежности и одговорности између актера система националне безбедности, доследније остваривање владавине права и достизање савремених стандарда о демократској и цивилној контроли снага безбедности. Из ове перспективе, основано је да се приликом ревизије Устава РС расправља и о решењима о Савету за националну безбедност.

Према резултатима упоредне анализе саветодавна тела образују се најчешће као тела шефа државе и, ређе, владе. Осим саветодавне улоге, често имају координативну улогу, а у мањем броју земаља су њихове надлежности проширене правима да предлажу политику националне безбедности, да надзиру безбедносне органе, као и да доносе одлуке. У овом последњем случају таква тела добијају карактер нарочитих органа власти. На основу различитих модалитета ових решења, као један од предлога за унапређење положаја нашег Савета за националну безбедност могло би се применити решење о одређивању његове улоге као саветодавне и координативне.

Састав ових тела најчешће чине шеф државе и премијер, министри надлежни за ресурсе одбране, правде, унутрашњих и спољних послова, као и шефови снага безбедности (војске, поли-

ције и служби безбедности), а поред њих то могу бити и носиоци одређених других државних функција, саветници шефа државе и др. Ужи или шири састав ових тела генерално зависи од облика и типова надлежности које се тим телима додељују. Са становишта упоредних решења, разложно је да у саставу нашег Савета за националну безбедност буде и министар надлежан за спољне послове.

ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Војин, *Појам безбедности у међународним односима*, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1973.
- Дуловић Љубомир, „Савет за националну безбедност“, *Војно дело*, Београд, 2, 2015, стр. 105–117.
- Илић Предраг, „О дефинисању и дефиницијама националне безбедности“, *Војно дело*, Београд, 2, 2012, стр. 124–138.
- Јовичић Миодраг, *Велики уставни системи*, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984.
- Лазић Радојица, *Контрола служби безбедности у Србији*, Академија за националну безбедност и Службени гласник, Београд, 2014.
- Одлука о Савету за националну безбедност Републике Србије, Службени гласник РС, број 50/07, Internet, www.srbija.gov.rs/exfile/sr/.../odluka_o_savetu_za_nacionalnu_bezbednost_cir.doc, 26/03/2018.
- Српска политичка мисао* – Посебно издање „Дилеме уставних промена у Републици Србији“ (уредници издања Владан Петров, Дарко Симовић, Слободан Орловић и Живојин Ђурић), 2017.
- Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 119/07 и 72/12.
- Законом о сигурносно-обавештајном саставу РХ (2006), Internet, www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/127655.html, 26/03/2018.
- Constitutional provisions in the area of security: a comparative table. Organisation, command and democratic civilian control of the security sector; and states of exception: excerpts from 50 selected constitutions*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2017, Internet, www.bezbednost.org/upload/document/constitutional_provisions_in_the_area_of_security.pdf, 26/03/2018.

Bogoljub Milosavljevic

**COUNCILS FOR THE NATIONAL SECURITY AND
DEFENCE ACCORDING TO THE COMPARATIVE
CONSTITUTIONAL SOLUTIONS**

Resume

In this paper the solutions on councils for national security and defence are analysed and mutually compared in new constitutions of 25 European, Latin-Americans, African and Asian countries applying comparative legal method. The goal of this analysis is to find in which scope these bodies are defined in the constitutions and how the questions of their position, role, competence and composition are arranged. Additional scope of the analysis is to contribute eventually to the choice of the model which could be used for the creation of the new solutions in the Serbian constitution. Results of analysis demonstrate that in the half of the 50 reviewed constitutions, these bodies are defined in detail or with few rules, and they are mostly advisory bodies of the state president, rarely of the government. Beside the advisory or coordinating role, these bodies in few number of cases have authority to suggest, control or decide. These bodies are usually constituted by the chiefs of the authorities and security forces, and in many examples by the representatives of the parliament. Results of the analysis are compared with the legal solutions on Council of national security of the Republic of Serbia, and in conclusion, besides summarizing the results of analysis, and is pleaded for the constitutional regulation of this body in Serbia.

Keywords: councils of national security and defence, constitutions, system of national security and defence, Council of National Security of the Republic of Serbia

* Овај рад је примљен 28. марта 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 35.07(410)(73)(71)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.15>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 4/2018.

год. 25. vol. 62

стр. 301-322

Зоран Јовановић*

Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу

ОСВРТ НА ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА – ВЕЛИКА БРИТАНИЈА, САД И КАНАДА**

Сажетак

Таласом промена под називом „Нови јавни менаџмент“ (*New Public Management*), који је потекао из Велике Британије 1979. године, направљени су први подухвати у области реосмишљавања рада владе и целокупне администрације. Основни циљ ових реформи био је да се смањи улога државе у економској сфери, али и да се унапреди тадашњи систем јавне управе. Ове реформе су се прошириле и на друге земље, а подржале су га и многобројне међународне организације (Светска банка и ОЕЦД). Предмет рада је анализа новог јавног менаџмента у земљи настанка – Великој Британији, затим САД и Канади. Оно што је заједничко за анализиране земље, јесте чињеница да је јавна управа правила огромне издатке и да је овај облик управних реформи направио радикалан раскид са неефикасним бирократским апаратом. Он се заснивао на приватизацији јавног сектора, дерегу-

* Електронска адреса аутора: zjovanovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је настао као резултат рада у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *XXI век – век услуга и Услужног права*, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

лацији, децентрализацији, као и на суштинској промени природе пословања владе.

Кључне речи: нови јавни менаџмент, управне реформе, приватизација јавног сектора, квалитет услуга, дерегулација, децентрализација

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Нови јавни менаџмент као облик управне реформе, настао је на трагу критике традиционалних бирократских управних организација. Наиме, држава је ширењем броја управних организација постала гломазан апарат са великим бројем надлежности. Нови јавни менаџмент не представља једнообразан облик управних реформи и његова примена се разликује од земље до земље. Њиме се преиспитује улога државе у односу према јавној управи, али и поставља питање сврсисходности постојећих управно-правних норми.¹

Крајем седамдесетих година је, у оквиру реформи сектора јавне управе у Великој Британији, дефинисан посебан правац управних реформи под овим традиционалним називом. Он се јавио као одговор на неефикасност и недовољну делотворност постојећих управних система.² Нови јавни менаџмент донео је у јавну (државну) управу (и шири јавни сектор) инструменте сличне онима које користе организације приватног сектора. Он уводи у јавну (државну) управу, пре свега, принципе најшире заштите права и интереса корисника управних услуга, ефикасности, квалитета пословања, отворености, транспарентности и антидискриминације. Чврста дисциплина, потпуна неутралност и строго поштовање норми још увек су значајни елементи модернизације управе у многим земљама, не само транзиције. Ширење простора за дискрециону оцену и индивидуалну иницијативу захтева етички амбијент и високу личну одговорност. У последње време корупција постаје већи непријатељ од неефикасности. Зато данас „мике“ класичних и нових принципа одређује правце реформе државне управе.

Најпре, ваља имати у виду да потрага за новим јавним менаџментом захтева разматрање улоге државе у њему. Чињеница – држава је данас, више економски, него политички актер, има противречне последице. С једне стране, могућност за развој метода и концепта новог јавног менаџмента. С друге стране је криза легити-

1) Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak, *Upravna znanaost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014, стр. 13.

2) Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд, 2010, стр. 46.

митета, која утиче на политичку класу колико и на управне структуре, које су још базиране на владавини права. Тензија је данас све већа између фрагментације услуга које се нуде и недостатка капацитета државних органа да свој рад учине смисленим. Друга чињеница је да идентитет и политичка историја сваке европске земље морају бити у потпуности схваћени. Тамо, где постоје менаџерски модели, њихова примена зависи од начина њиховог прилагођавања својствима и потребама сваке земље, а он значајно варира од земље до земље.

2. НОВИ ЈАВНИ МЕНАЏМЕНТ У ВЕЛИКОЈ БРИТАНИЈИ

Реформски процеси у Великој Британији започели су доласком Маргарет Тачер на чело британске Владе.³ Разлози који су условили радикалан приступ реформама могу се тражити у њеној снажној политичкој вољи за променама.⁴ Њено неповерење према јавном сектору, које се граничило с презиром, с једне стране, као и некритичко идеализовање, до глорификовања приватног сектора, с друге стране, било је *spiritus movens* свих реформи.⁵

Конзервативна влада се у периоду од 1979. до 1997. године фокусира на тржишну дисциплину као решење проблема из јавног сектора.⁶ По овом моделу, тржишни маркетинг је коришћен да се промовише ефикасно и ефективно обезбеђивање јавних услуга, као и „услужност“, задовољавање индивидуалних потреба и

3) Када се говори о реформи, посебно место управо припада Великој Британији, земљи са дугом традицијом високо вредноване и цењене државне службе. Наиме, државни службеници у Великој Британији се сматрају моћном елитом британског друштва. „Иако се овде не би очекивала ситуација у америчком стилу, Велика Британија, много више од САД-а, постала је прототип менаџерске клијентелистички оријентисане, компетентне јавне службе, од момента када је Маргарет Тачер постала премијерка 1979. године.“ Вид. Walter J. M. Kickert, *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Edvard Elgar, Cheltenham, Rotterdam 1998, стр. 21. Када упоредимо неке компаративне анализе земаља ОЕЦД-а, закључујемо да је по броју реформских иницијатива и њиховој ширини Велика Британија далеко одмакла у односу на САД. Од 11 реформских иницијатива – Велика Британија је предузела седам са великом ширином и једну мале ширине, док су САД предузеле само четири иницијативе и то мале ширине, због чега се убрајају у категорију земаља које су задржале традиционални образац управљања путем правила, заједно са Јапаном, Немачком и Аустријом. Испред Велике Британије налази се само Нови Зеланд, који има једну иницијативу више, а односи се на нормализацију индустријских односа. Вид. Frieder Naschold, *New Frontiers in Public Sector Management*, Walter de Gruyter, Berlin/New York, 1996, стр. 21–45.

4) Duško Lozina, Mirko Klarić, *Nova javna uprava*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Split, 2003, стр. 38.

5) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, *Politička misao*, Vol XXXIX, 4, Zagreb, 2003, стр. 36.

6) Ову позицију је нарочито заговарао Институт Адам Смит.

могућност избора у обезбеђивању услуга.⁷ Међутим, нису сви критичари били задовољни овом верзијом плуралистичке државе. Све више их је сматрало да се она, махом, бави економијом и смањивањем трошкова, него ефикасним обезбеђивањем услуга и да претпоставља супериорност приватног сектора и техника руковођења приватним сектором у односу на исте у јавном сектору.

Ова дебата постала је актуелна почетком деведесетих година XX века када је овакав приступ добио име нови јавни менаџмент. Овакав приступ се заснивао на оштрим критикама бирократије као организујућег принципа у оквиру јавне управе, на забринутости да ли је јавна управа способна да обезбеди економично, а ефикасно обезбеђивање јавних услуга, као и на забринутости због вишка професионалног кадра у јавним службама што би могло да доведе до опадања нивоа квалитета услуга и мањег учешћа корисника.⁸ Мада је било доста дискусија око новог јавног менаџмента, његова класична формулација подразумева да он садржи седам доктрина:⁹ 1. фокусирање на предузетничко управљање, на супрот традиционалном и бирократском фокусирању на јавну управу; 2. експлицитни стандарди и мерење перформансе; 3. нагласак на контролу излазних резултата; 4. важност децентрализације и рационализације јавних служби; 5. преоријентисање ка промовисању конкуренције у пружању јавних услуга; 6. стављање нагласка на стилове и технике управљања у приватном сектору и на њихове предности и 7. промовисање дисциплине и штедљивости у расподељивању ресурса.

Оваквој формулацији може се придодати и осма доктрина – она која говори о одвајању политичког процеса доношења одлука од директног управљања јавним службама.¹⁰ Од 1997. године нова лабуристичка Влада је кренула у следећу фазу изградње и развоја плуралистичке државе. Удаљила се од фокусирања на маркентишки приступ јавним службама ка стављању нагласка на управу у локалним заједницама. По овом приступу, јавни сектор се више не дефинише искључиво у односу на њено постојеће стање, или њено будуће планирање у оквиру владе, као даваоца услуга. Уместо пла-

7) Stephen P. Osborne, Kate McLaughlin, "The New Public Management in context", Chapter I, *New Public Management, Current trends and future prospects*, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York, 2003, стр. 9.

8) Kai Wegrich, "Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause", *International handbook of public management reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009, стр. 137–138, Internet, http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1274_ch08_uk_public_management_reform.pdf, 10/06/2018.

9) Stephen P. Osborne, Kate McLaughlin, "The New Public Management in context", нав. дело, стр. 9–10.

10) Опширније вид. Веран Станчевић, „Нова јавна управа и модели реформи“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2015, стр. 93–94.

нирања, овај приступ се фокусира на преговоре између више актера укључујући владу, локалне заједнице и приватни сектор. По овом моделу, кључни задатак владе је да управља комплексном мрежом служби које пружају услуге. Стога су се дебате око новог јавног менаџмента прошириле од ранијих сужених маркентишки базираних питања на она која се сада фокусирају на управљање као најважнији задатак јавне управе.¹¹

Реформама је нарочито допринело напуштање традиционалне *Civil Service Commission*, која је до тада била одговорна за 95% именовања. Одговорност за именовање препуштена је департаментима и агенцијама, с тим да је основана централна служба за регрутовање и оцене (*Recruitment and Assessment Service*), која ће према потреби пружати помоћ.¹²

Циљ смањења јавних трошкова треба да буде да смањи њихов удео у БДП-у. Смањење трошкова било је замишљено као озбиљно померање границе у смислу минималистичке државе. Смањење броја запослених у јавном сектору представљало је прави пут према минималистичкој држави.¹³ Крајем прошлог века забележен је пораст укупног јавног сектора, иако је он у двадесетогодишњем периоду смањен са 6590000 на 4048000 запослених. Смањење учешћа потрошње јавног сектора у БДП-у није остварено. Влада премијера Блера је, такође, остала привржена смањењу јавних трошкова у односу на БДП.¹⁴

Број државних службеника смањен је у распону од 20 до 28,6%. До тачних података не може се доћи с обзиром да се категорије преклапају, посебно када је реч о сектору образовања и здравства. На смањење овог броја утицала је и приватизација, па је 650000 запослених прешло из јавног у приватни сектор. Из Службе за ефикасност је крајем осамдесетих стигао извештај под називом “*Improving Management in Government: The Next Steps*” који је

11) Stephen P. Osborne, Kate McLaughlin, “The New Public Management in context”, нав. дело, стр. 10.

12) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, нав. дело, стр. 39; Duško Ložina, Mirko Klarić, *Nova javna uprava*, нав. дело, стр. 36. Није успео покушај радикала да реформа обухвати и мандаринат (највиши степен државне службе). Он је надживео реформу. *White Paper – The Civil Service: Continuity and Change* из 1994. године осигурао је опстанак мандарина као *Senior Civil Service*, обухватајући пето место и више степене државне службе. Пошто виши државни службеници представљају моћну елиту британског друштва, ово је, свакако, добар пример како врх бирократије може водити реформу и притом, штитећи властите интересе, искључити себе из реформи.

13) Од 732000 државних службеника из 1979. године, средином 1994. године тај број је смањен на 533350, што представља смањење од 27% с намером даљег смањивања. Тако је за годину дана тај број пао на 516890, а 1996. године на 494310. државних службеника.

14) John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London/New York, 2002, стр. 16–17.

дефинисао препоруке преобликовања државне службе оснивањем агенција. Извештај је полазио од констатације да 95% државних службеника учествује у пружању државних услуга, а службеницима на вишим нивоима недостају вештине у пружању услуга, а више нивое менаџмента заузимају људи који располажу вештинама обликовања политика. Због тога је препоручено да се сваки департамент „*мора организовати тако да се фокусира посао који треба обавити*“.¹⁵ Креирање политике треба да буде одвојено од пружања услуга и оно треба да пређе у надлежност агенција.

У складу са програмом, који је креиран да установи сасвим различит начин извршавања послова у владиној администрацији, извршна функција је издвојена и предата оперативном аутономним јединицама или „*извршним агенцијама*“ у оквиру служби. У складу са циљем Владе да се принципи менаџерства приватног сектора прихвате и у руковођењу јавним службама, до 1998. године основано је 138 таквих агенција које су запошљавале 377500 службеника.¹⁶ Ове агенције функционишу у оквиру дефинисаних смерница и циљева перформанси са јасно дефинисаним ресурсима које је одредио министар, а који су публиковани у посебним документима.¹⁷ Ти документи, у којима су такође дефинисане и обавезе и одговорности руководиоца, наводе да они, који су одговорни за руковођење у извршним агенцијама, уживају добар део слободе и независни су од министарстава, тј. нису под његовим надзором. Ипак, они с друге стране морају да буду још више него раније свесни колика је важност ефикасности у пружању услуга.¹⁸

15) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, нав. дело, стр. 38.

16) J.M. Lee, George W. Jones, June Burnham, *At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, Macmillan, London, 1998, стр. 22.

17) Када је Маргарет Тачер напустила владу 1990. године, било је формирано 25 агенција. За време владе Џона Мејџора (*John Major*) 1997. године постојало је 130 агенција са 387000 државних службеника, што представља око 74% свих државних службеника. Разлог за тако убрзан развој налази се у томе што је „*следећи корак обећавао министрима слободу од бављења детаљима извршења, а највиши службеници имају слободу да делују као саветници министара, док су службеници на средњем нивоу имали слободу да управљају*“. Вид. J. M. Lee, George W. Jones, June Burnham, *At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, нав. дело, стр. 22. Оваква политика имала је и подршку премијера Мејџора. За време његове владе уведена је обавеза петогодишњег прегледа *Prior Options*, која је захтевала испитивање да ли је за одређену активност статус агенције и даље одговарајући или би требало преферирати неки други аранжман (приватизацију, уговарање). Тако је већ 1998. године једанаест агенција било приватизовано, седам је спојено и једна раздвојена, три су пренеле уговором своје функције на друге субјекте, две су укинуте, а једна променила статус у *Non Departmental Public Body*. Доласком Блерове владе агенције се прихватају као „*интегрални део државне машинерије*“. Такође, Влада је објавила да је оснивање агенција завршено (2000. године било је 133 агенције које су запошљавале 78% свих државних службеника) и да се треба фокусирати на побољшање њихове ефикасности.

18) John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, нав. дело, стр. 32–33.

Уз државне агенције појављују се и организације под називом *quangos* (квази аутономне недржавне организације).¹⁹ Ове организације заузимају подручје између јавног и приватног сектора и имају различита овлашћења, одговорност и односе са централном владом и играју велику улогу у готово свим подручјима јавне политике. Иако *quangosi* у Великој Британији имају дуг историјат и нису искључиво британски феномен,²⁰ ипак је конзервативна влада у осамдесетим годинама XX века одговорна за велики пораст *quangosa*. „Један је разлог то што је то био прикладан начин да се заобиђу све непријатељске локалне власти и они су почели преузимати функције изабраних локалних власти.“²¹

Наиме, у Великој Британији није постојао консензус између политичара, медија и академика о томе шта све садржи појам *quangosa*. Постојало је и неслагање око њиховог броја. С обзиром на политички императив да се број *quangosa* сведе на минимум, Влада се одлучила за ужу дефиницију тела која она назива „недепартманским јавним телима“, што подразумева тела на националном и регионалном нивоу која делују самостално у односу на министре, али за које је министар у последњој инстанци одговоран.²²

Постоје четири типа недепартманских јавних тела:²³ 1. извршна (са извршним, административним, регулативним и комерцијалним функцијама које обављају за владу); 2. саветодавни одбори (за пружање самосталних експертских савета министрима); 3. трибунали са надлежношћу у посебном подручју; 4. затворски одбори посетилаца – као самостални посматрачи и контролори затворског система.

Иако је Влада премијера Блера прокламовала смањење броја *quangosa*, она је у прве две године основала толико нових колико је укинула старих.²⁴

19) Ralph C. Chandler, Jack C. Plano, *The public Administration Dictionary*, ABC-Clío, Santa Barbara, 1988, стр. 24.

20) Поред Велике Британије, они постоје и у Холандији, Данској, Немачкој, на Новом Зеланду.

21) John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, нав. дело, стр. 153.

22) Оваква дефиниција произвела је мали број *quangosa* са тенденцијом смањења њиховог броја са 2167 1979. године на 1035 2000. године. Смањење броја последица је њиховог спајања.

23) Inge Perko-Šeparović, „Novi javni menadžment – britanski model“, нав. дело, стр. 39.

24) У првој години постојања осам нових регионалних агенција потрошило је око 900 милиона фунти. У фискалној 1999/2000. години трошкови су износили око 23 милијарде фунти, од чега је 18 милијарди финансирала влада, док је остатак финансиран комбинацијом пореза и цена. Вид. John R. Greenwood, Robert Pyper, David Jack Wilson, *New Public Administration in Britain*, нав. дело, стр. 155.

Приватизација је постала главни инструмент реформе јавног сектора у Великој Британији, најпре због тога што су на власти били конзервативци, али због тога што је приватизација у својим различитим облицима понудила решења за низ различитих проблема. Приватизација широких размера спроведена је за време владавине Маргарет Тачер, а разлози су менаџерске, економске и идеолошке природе.²⁵ Лабуристи, не само да нису напустили ту политику, него су је почели проширивати и на подручја која су пре сматрана доменом државе. Јавне корпорације посматране су као неефикасне и некомпетентне организације, а њихова приватизација побољшаће њихову ефикасност.²⁶

3. ПРИСТУП НОВОМ ЈАВНОМ МЕНАЏМЕНТУ ЗЕМАЉА СЕВЕРНЕ АМЕРИКЕ – САД И КАНАДА

У току мандата председника Роналда Регана (*Ronald Reagan*) и Џорџа Буша (*George Bush*) није се значајна пажња посвећивала перформанси јавног сектора на федералном нивоу, јер су оба председника ставила акценат на спољну политику. Они нису имали поверења у јавни сектор и повремено су се упуштали у реторичке критике бирократског понашања, али ниједан није имао програм за реформу јавног сектора. Ово питање су покренули Бил Клинтон (*William Jefferson Clinton*) и Ал Гор (*Albert Arnold "Al" Gore*) на изборима 1992. године.²⁷

Све до те године, главне реформе јавног сектора и извори нових идеја о управљању овим сектором били су ограничени на локални ниво управе. Те иновативне праксе постале су признате и шириле су се даље кроз мреже професионалних удружења или кроз праксу награђивања иновација. Познат је пример програма награђивања иновација на државном и локалном нивоу који је Фордова фондација иницирала 1986. године. Један од циљева оснивања овог програма био је да се парира критикама Владе тако што ће се јавно награђивати примери иновативних и ефикасних програма. Програм је постао веома популаран, па се сваке године пријављива-

25) Најважнији разлози за време њене владавине, чини се, били су идеолошки разлози. Она је приватизацију посматрала као централни инструмент којим се „*лоништавају корозивни и коруптивни ефекти социјализма*“. Вид. Inge Perko-Šeparović, „*Novi javni menadžment – britanski model*“, нав. дело, стр. 41.

26) Kai Wegrich, „*Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause*“, нав. дело, стр. 141.

27) Sandford Borins, „*New Public Management, North American style*“, *New Public Management, Current trends and future prospects*, Chapter 11, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York 2003, стр. 183.

ло и до 1500 кандидата за награду. Озборн (*David Osborne*) и Геблер (*Ted Gaebler*) су описали и похвалили овај талас иновација, које је овај програм идентификовао у свом делу *“Reinventig Government”* алудирајући на иновативна открића која су награђивана.²⁸

Бил Клинтон, који је изградио репутацију иновативног и прогресивног гувернера, направио је од овог слогана кључну тему своје председничке кампање 1992. године. Он је у кампањи обећао да ће на федералном нивоу имплементирати реформе које су Озборн и Геблер документовали као примере добре праксе на државном и локалном нивоу. Убрзо након што је ушао у Белу Кућу, Бил Клинтон је задужио Ала Гора да направи план административних реформи на федералном нивоу. Гор је сакупио тим саветника, укључујући Озборна, и у септембру 1993. године завршио извештај. Назив извештаја је био *„Креирање владе која ће боље радити, а мање коштати“* и у њему је Гор јасно представио своја открића. Он и његови саветници веровали су да се знатне уштеде могу постићи и побољшати квалитет пружања услуга смањењем бирократских процедура, реконструкцијом администрације и увођењем информационе технологије.²⁹

Укључивање потпредседника Ал Гора јасно је показало посвећеност високих функционера спровођењу промена. Али, ова посвећеност није била *„од свег срца“* како се чинило на први поглед. Да би се имплементирао Горов извештај, неопходно је било променити законе и добити извршне одлуке од стране Председника. Клинтон је донео ове извршне одлуке. Али, при томе није доставио на изгласавање промене закона у овој области, већ је дао приоритет здравственим реформама. Предлози за мењање закона о јавној управи достављали су се Конгресу део по део, при чему је Конгрес неке прихватио, а неке не.

Интелектуални контекст за административне реформе у САД је укључио широк спектар идеја и модела, између осталих и Озборнов и Геблеров модел *„поновног откривања владе“*.³⁰ Такође, многи иноватори су пријављивали идеје из света бизниса. Оне су се односиле на квалитет услуга, тотално управљање квалитетом и реорганизацију бизнис процеса. За разлику од модела које

28) Исто.

29) У Извештају је дато обећање да ће се за пет година уштедети 108 милијарди долара и смањити број запослених за 12% (252000 радних места). Горов тим, познат под називом *„Национална ревизија перформансе“*, уселио се у канцеларије потпредседника и кренуо да имплементира административне реформе.

30) У САД долази до другачијег приступа у односу на Велику Британију, „односно до другачијег третмана приватног сектора и тржишта, иако су САД традиционално окренуте тржишним принципима и мањој регулацији“. Опширније вид. Веран Станчевић, „Нова јавна управа и модели реформи“, нав. дело, стр. 94–95.

су реформатори у Великој Британији и на Новом Зеланду црпили из економских теорија, ове идеје, инспирисане бизнис праксама нису се заснивале на неповерењу у јавни сектор. Потпредседник Гор пажљиво је бирао реторику када је говорио о јавним службама, увек наглашавајући да у федералној Влади ради велики број интелигентних, посвећених и иновативних службеника. Дакле: решење је било да се промени систем и да се омогући да до изражаја дође успавана креативност јавних службеника. Овакав Горов став сма-тран је интерпретацијом реформи јавног сектора једног демократе, а не став какав би имао један републиканац.

Трећи катализатор промене, економски притисак, био је при-сутан у САД. Када је председник Клинтон преузео мандат, феде-рална Влада имала је дефицит од 300 милијарди долара. Админи-страција је била посвећена процесу смањивања дефицита и рефор-ми јавног сектора које би водиле смањивању трошкова.

Што се тиче Канаде, идеје о промени јавног сектора у вели-кој мери личе онима у САД. Канадски јавни службеници покуша-вали су да примене идеје из пословног света, а имали су прилике и да се упознају са садржином "*Reinventing Government*". Инсти-тут за јавну управу у Канади је 1990. године иницирао награду за иновације из области јавне управе. Конкурс је отворен за све нивое управе и годишње на њега стигне око 100 пријава. Канди-дати најчешће предлажу: интеграцију услуга, употребу информа-ционе технологије, организационо реструктурирање и давање више овлашћења запосленима и грађанима.³¹

Економски притисак за спровођење реформи полако је рас-тао. Малроунијева (*Mulroney*) влада преузела је мандат 1984. годи-не са великим дефицитом који је био наслеђе рецесије с почетка осамдесетих година. Мада је канадска економија брзо расла среди-ном и до краја осамдесетих година, федерални дефицит није ели-минисан.³²

Резултат који су донеле дефицитарне године, је тај да је аку-муловани дуг федералне и провинцијских влада 1995. године дос-тигао ниво бруто националног производа Канаде. У почетку су гло-бална тржишта капитала хтела да финансирају канадски дефицит и

31) David Clark, "Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective", *Canadian Journal of Political Science*, 35:4, 2002, стр. 771-793.

32) Када је економију почетком деведесетих година захватила рецесија, федерални дефицит је скочио са 30 милијарди долара 1991. године на преко 40 милијарди 1993. године – за око 6% бруто националног производа. Фискална ситуација на локалном нивоу је била слична као на федералном. Мада је провинција Онтарио имала велики привредни развој крајем осамдесетих година, Влада Онтарија је тако брзо повећавала јавну потрошњу да је могла да оствари само мали профит. Чим је наступила рецесија 1991. године, дефицит се попео на 10 милијарди долара.

сервисирају њен дуг. Средином деведесетих година ова тржишта капитала су почела да гледају на Канаду као на земљу која није могла да доведе своју фискалну политику у ред и смањиле су вредност обвезница њеног државног и провинцијског дуга. Притисак на канадске власти да смање и коначно елиминирају дефицит био је огроман. Мандат премијера Малроунија од 1984. до 1993. године подудара се са периодима главних административних реформи у Великој Британији и на Новом Зеланду. Међутим, Малроуни није имао лидерске одлучности да се упусти у овакве реформе. Он је започео мандат са тачеровским неповерењем у бирократију и одмах оформио тим на челу са својим замеником Ериком Нилсеном (*Erik Neilsen*) да претестира све федералне програме. Овај тим је изашао са предлозима приватизације и децентрализације кроз преношење надлежности, као и смањења буџета за многе програме. Ипак, ове препоруке нису спроведене, а премијер није био спреман да се стави на чело реформи из разних разлога. Предложио је друге иницијативе: споразум о слободној трговини, веће таксе на производе и услуге и уставне преговоре – који су имали већи приоритет од административних реформи. Мада је био спреман да разговара о овим питањима са различитим интересним групама, није био спреман да их се одрекне зарад јавних реформи и елиминисања јавног дефицита. Маргарет Тачер је дала сажету анализу Малроунијевог мандата у својој изјави: „Као лидер прогресивних конзервативаца, сматрам да је исувише ставио нагласак на прогресивност, а мање на конзерватизам“.³³

Либерална партија Жана Кретијана (*Jean Chretien*) поразила је Конзервативце на изборима 1993. године и добила већину да формира владу и на изборима 1997. и 2000. године. Напори његове владе, усмерени на реформу јавног сектора, разликовали су се од Малроунијевих, али су имали и одређених сличности. Очигледна разлика је била у томе што, суочена са притисцима глобалног тржишта капитала и јавним мњењем, које је тражило елиминисање дефицита, Кретијанова влада је била спремна да донесе тешке политичке одлуке за постизање овог циља. Главни актер у спровођењу ове одлуке био је министар финансија Пол Мартин (*Paul Martin*), који је имао премијерову пуну подршку. Сличност са Малроунијевим је била у томе да ни његов наследник није показао значајнији лични интерес за реформу јавне управе. Одговорност за спровођење административних реформи пала је на председника Одбора за финансије, док су министри на релевантним позицијама имали мањег утицаја на ове реформе.³⁴

33) Sandford Borins, "New Public Management, North American style", нав, дело, стр. 185–186.

34) Matthew S. Mingus, "The New Public Management and Democracy in Canada: A Recipe for

Може се закључити – и у Великој Британији и на Новом Зеланду – све „звезде су биле у повољној констелацији“ да се изврши драматична промена у јавном сектору: јак економски притисак, посвећеност политичара и постојање идеја које су подразумевале радикална решења. У САД, Клинтонова администрација имала је посвећеног лидера, потпредседника Ал Гора, мање радикалан сет идеја и умерен економски притисак. У Канади, кључни фактор био је економски притисак, који није постојао у Малроунијеово време, али се појачавао током Кретијановог мандата. Кретијан и његов кабинет коначно су постали веома посвећени да елиминишу дефицит, али њихова посвећеност реформи јавног сектора није била далекосежна.

Ако узмемо у обзир усаглашеност вишеструких јаких покретачких фактора промена и у Великој Британији и на Новом Зеланду није изненађујуће да су обе ове земље иницирале свеобухватне реформске програме јавног сектора. Њихови програми укључују приватизацију, организационе реформе које су раздвојиле оперативне агенције од политичких министарстава, реформе финансијског управљања и иницијативе да се побољша квалитет услуга.³⁵

Иницијативе за поновно откривање Владе у САД, биле су много мање драматичне него реформе у Великој Британији и на Новом Зеланду. Није било потребе за приватизацијом, јер је САД имала релативно мали број јавних предузећа у власништву после Другог светског рата. Друго: одговорност за ситуацију са бирократијом у САД деле Конгрес и Влада, а Конгрес је био невољан да се одрекне овог решења.³⁶

Најинтересантнија организациона иницијатива америчке федералне Владе је била формирање тзв. „лабораторија за поновно откривање владе“. Потпредседник Гор је затражио од министарстава да формирају ове лабораторије – пилот пројекте за нове начине обезбеђивања услуга. Пројекти, који су били успешни, применили су се широм тог министарства, чак и у другим агенцијама. Идеје за многе овакве лабораторије дошле су од линијских радника, или менаџера на средњем нивоу. Истраживање, које је спроведено, показало је да је од неколико стотина лабораторија за поновно откривање владе било и успешних и неуспешних приме-

Scandal?”, Internet, <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop6/>, 15/03/2018.

35) Sandford Borins, “New Public Management, North American style”, нав. дело, стр. 186.

36) На пример, потпредседник Гор је предложио креирање организација заснованих на перформанси (*performance-based organizations* – ПБО организације), по моделу оперативних агенција које су основане у Великој Британији и на Новом Зеланду. Влада САД није питала Конгрес у коме су већину имали Републиканци, за одобрење да се креирају ПБО, већ су тражили одобрења од сваке федералне агенције (министарства) понаособ.

ра.³⁷ Најважнији фактори успеха су: посвећеност реформи високих руководилаца, јасна визија, сет добрих идеја и акциони план, осећај да је ствар ургентне природе, упорност да се елиминишу препреке ка реформама, мерење перформансе и спремност да се учи на грешкама, награђивање успешних напора и институционализација континуираног побољшања.³⁸

Дакле: поновно откривање Владе није укључило корените организационе промене свих нивоа власти. Ова иницијатива више се фокусира на подизање квалитета у пружању услуга, смањивање бирократских процедура и трошкова и увођење информационе технологије. Председник Клинтон је 1993. године наредио свим министарствима да усвоје стандарде пружања услуга клијентима и да мере перформансу за њихово испуњавање. Ово је, у ствари, представљало копирање британске „Грађанске повеље“.³⁹

Иако менаџерска аутономија није повећана као последица свеобухватних организационих реформи, ипак је дошло до одређених ограничених реформи, које су биле креиране да се побољша ова област. Усвојен је Закон о реформи јавних набавки, који је помогао да се смањи набавна цена за велике набавке, као и да се скрати време испоручивања, посебно компјутерске опреме. Дошло је до значајног смањења у броју менаџера на средњем нивоу управљања, а такође је редукован и број правила које су они спроводили.⁴⁰

Ако се узме у обзир да је САД најнапреднија нација на свету у производњи и распрострањености информационе технологије, није изненађење да је информациона технологија постала главни део програма „поновног откривања владе“. Владе и њихови ограници све више комуницирају са грађанима путем Интернета, а и све је већи број трансакција јавног сектора које се обављају електронским путем. Како се ширио капацитет Интернета за ове електронске трансакције, оне су све више биле коришћене у јавном сектору.

37) James R. Thompson, "The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection", *American Review of Public Administration*, Vol. 30, 2000, стр. 46–51.

38) Исто, стр. 187.

39) После 1993. године усвојено је око 4000 стандарда у 570 агенција, департмана и других организација и очигледно је да је постигнуто континуирано побољшање перформансе. Посебно треба истаћи пример Министарства за социјална питања, које се оцењује међу најбољим на свету у пружању услуга телефонским путем. Конгрес је 1993. године усвојио Закон о перформанси и резултатима Владе, који од свих министарстава захтева да установе показатеље перформансе и да мере свој напредак ка њиховом испуњавању. Овај Закон и директива о усвајању стандарда у пружању услуга представљају политички и друштвени интерес усмерен ка тражењу и оцењивању перформансе јавног сектора.

40) Треба истаћи да је федерална Влада смањила број запослених са 2,2 милиона у 1993. години на 1,95 у 1996. години. Иако је ово смањење од 1/4 милиона било планирано за период од 5 година, то је урађено за 3 године. Такође су постигнуте уштеде од 118 милијарди долара (10 милијарди више од планиране уштеде).

Иницијативе за реформу јавног сектора у Канади компликованије су природе за анализирање.⁴¹ Мада су многе реформске иницијативе предузете, остварени су мешовити резултати. Осврнућемо се прво на успешне примере административних реформи. Приватизацију је започела Малроунијева влада, а наставила је Кретијанова влада и у њу су биле укључене велике компаније попут *Air Canada*, *Canadian National* и *Petro Canada*. У периоду од 1994. и 1995. године, спроведен је Програм ревизије федералне владе, подстакнут потребом да се поврати фискална равнотежа. Овај Програм је поставио питања потребе и корисности административних службеника, као и питања да ли они треба да буду у надлежности федералне Владе, провинција или приватног сектора. Овај ревизиони програм довео је до укидања неких субвенција и до приватизације неких услуга, као што су аеродромске услуге и услуге контроле летења. У другим случајевима утврђено је да министарства могу да испуне своје мисије са већом уштедом трошкова кроз имплементирање информационих технологија.⁴²

Увођење информационе технологије био је исто толико значајан фактор административних реформи у Канади, као и у САД. Канадске службе у јавном сектору интензивно су имплементирале информационе технологије кроз употребу Интернета, електронских трансакција и електронских киоска. Споразум о слободној трговини омогућио је слободан проток информационих технологија између САД и Канаде и, као последица, његову већу употребу у јавном сектору.

Међутим, Канада није била пионир у другим областима реформе јавног сектора. На пример, Малроунијева влада је иницирала 1989. године реформски програм под називом „*Јавни сектор 2000.*“. Формирано је десет тимова за спровођење овог програма које су чинили помоћници министара и искусни и професионални државни службеници. Након две године рада, ови тимови су саставили препоруке за побољшање квалитета услуга у јавном сектору и смањење централне контроле. Ове препоруке су наишле на знатан

41) Peter Aucoin, "New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada", *Conference on "New Public Management and the Quality of Government"* SOG and the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Sweden, 13–15 November 2008, Internet, http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Aucoin%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf, 15/06/2018.

42) Добри примери ове праксе долазе нам из Министарства за људске ресурсе које је поставило електронске киоске за претрагу слободних радних места и из Министарства индустрије – Секретаријата за стратегије – који је креирао *web* сајт са информацијама из области бизниса. Такође, федерална Влада смањила је број запослених за 1/4 увођењем информационе технологије. Овај проценат одговара проценту смањења запослених у јавном сектору Велике Британије, али постигнуто је знатно брже, а два пута је већи од оног који је постигнут у федералној Влади САД-а.

отпор кабинета премијера, Главног ревизора, чланова Парламента, синдиката запослених у јавном сектору, па и медија – сви они су формирали организовану заједницу коју је Робертс (*Roberts*) назвао „контролним лобијем“.⁴³ Овај отпор могао је да буде сломљен да је постојала политичка подршка. Међутим, и у току рада тимова на програму „Јавни сектор 2000.“, као и након тога када је требало имплементирати њихове препоруке, политичари су се фокусирали искључиво на преговоре око мењања Устава из 1982. године да би га прихватила и потписала провинција Квебек.

Кретијанова влада се током 1994. године посветила дефинисању и штампању стандарда за повећање квалитета у пружању најважнијих услуга, а током 1995. године објавила извештаје о побољшању перформансе.⁴⁴ Најоригиналнија организациона иновација која је постала спецификум канадског јавног сектора, била је у области алтернативног обезбеђивања услуга, које је дефинисано као процес реструктурирања јавног сектора са циљем да се побољша обезбеђивање услуга клијентима делегирањем функција Владе појединцима, локалним заједницама и другим лицима.⁴⁵ Примери овакве иновације укључују компаније као *Canadian Business Service Centres*, који су обухватили и федералну и локалну владу, као и *Navigation Canada*, непрофитну корпорацију у власништву корисника и запослених у ваздушном навигационом систему. Оваква партнерства смањују скупно дуплирање и преклапање послова и надлежности и обезбеђују обављање оних активности које је федерална Влада децентрализовала као резултат програма ревизије. Ова партнерства препознала су комплексност канадског федералног система тако што су обухватила интересне групе и из сфере менаџмента и из политике. Иако је Канади недостајала значајна административна реформа с врха на доле, она је, ипак, имала мноштво реформских иницијатива од нижих ка вишим нивоима управе. Ове иницијативе су забележене у канадском Институту за јавну управу када су стизале као апликације за награду из области иновација.⁴⁶

43) Sandford Borins, "New Public Management, North American style", нав. дело, стр. 188.

44) Извештаји Главног ревизора из 1996. и 2000. године су закључили да је Влада била спора у имплементацији ових стандарда и недовољно посвећена (*Auditor General of Canada* 1996, 2000). Ако бисмо упоредили нови јавни менаџмент са ручком, онда бисмо могли рећи да је Канада пробала од сваког јела по мало, али није појела ни једно јело до краја (Вид. Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, New York, 2003, стр. 208–217).

45) Robin Ford, David Zussman, *Alternative Service Delivery: transcending boundaries*, Toronto 1997, стр. 6.

46) Провинцијске управе су биле најзаступљеније у овим пријавама за награде. Прагматични градоначелници Индијанополиса, Кливленда и Њујорка, превасходно оријентисани ка резултатима, постигли су значајан успех у креирању градских управа које боље раде, а мање коштају. Компаративна студија иновативних апликација, које су

И у САД и у Канади, један од кључних фактора новог јавног менаџмента, економски притисак буџетског дефицита, замењен је великим приливом средстава и профитом. Као резултат, једно од главних питања у федералној изборној кампањи у обема земљама било је питање фискалне политике: пореза и потрошње. Конзервативци су фаворизовали велико смањивање пореза и мало повећање јавне потрошње.

У САД су административне реформе било главно питање и помињане су у политичким агендама и демократа и републиканаца. Потпредседнику Ал Гору се приписују заслуге за „*поновно откривање владе*“ и све реформске иницијативе које је предузела Клинтонова администрација, поготово у погледу уштеде трошкова, смањења броја запослених, побољшања услуга и шире употребе информационих технологија у Влади. Анкете су показале да се од 1993. године нагло повратило поверење јавности у административни сектор. Гор је обећао да ће наставити са „*новим открићима у влади*“ и да ће и даље стављати јак акценат на ширење електронских услуга у јавном сектору. Његове специфичне иницијативе су укључивале и да се до 1993. године свака услуга пружа електронским путем. На тај начин се креирао један „*интерактивни градски сквер*“ на коме ће сва министарства да оглашавају резултате своје перформансе тражећи од грађана повратне информације о раду јавних служби.

Републиканци су више критиковали, него што су хвалили достигнућа у административној реформи Клинтонове владе, мада су и сами током кампање обећавали сличне ствари. Они су тврдили да су државе, у којима су гувернери републиканци, направиле највећи помак у фокусирању на грађане, резултате и тржишну конкуренцију у погледу пружања услуга и да ће их Бушова администрација даље ширити. У агенди је обећано даље ширење е-влада.⁴⁷

стизале за награду Фордове Фондације у САД и ИРАС-ове у Канади, показује велику сличност у погледу врста иновација, иновативних процеса и постигнутих резултата. Ово истраживање показује да су у обема земљама „*локални хероји*“ линијски менаџери и менаџери на средњем нивоу управе од којих је потекло бар 1/2 предлога за увођење иновација. Ово је изненађујући резултат ако узмемо у обзир традиционална ограничења у јавном сектору. Иако комплексност у федералним системима САД и Канаде често резултира преклапањима и дуплирањем надлежности и послова, они, такође, дају могућности за увођење иновација кроз „*лабораторије демократије*“, како их је назвао амерички новинар Брандејс (*Brandeis*).

47) На пример, у области јавних набавки, стриктно придржавање Закону о перформанси и резултатима Владе, за који тврде да су га демократе игнорисале и рационализација послова који се преклапају и дуплирају. Стефан Голдсмит (*Stephen Goldsmith*), бивши градоначелник Индианаполиса и лидер у административним иновацијама био је виши саветник за унутрашња питања гувернеру Бушу. Када је Буш победио на председничким изборима 2000. године, није било изненађујуће што га је именовао за саветника у федералној администрацији. То је значило да ће административне реформе

Ако узмемо у обзир њену шароликост, шта бисмо онда могли да предвидимо у погледу будућности реформи јавне управе у Канади? Најпре, осврнућемо се на финансијске и идеолошке факторе. Став Либералне партије током избора 1997. и 2000. године био је да ће употребити половину новца који влада уштеди за враћање дугова и смањење пореза, а другу половину да повећа средства која би се трошила на програме. Конзервативна опозиција (партије Канадски савез (*Canadian Alliance*) и Напредни конзервативци (*Progressive Conservatives*) обећавала је да ће се више фокусирати на смањивање пореза и дугова, него на трошење новца, док је Социјалдемократска партија најављивала супротно. Став Либералне партије најбоље се може протумачити као задржавање чврсте вере у јаку и активистички настројену федералну владу, с тим што се програм ревизије управо морао спровести средином деведесетих година да би се сачувала њена снага и моћ на дуже стазе. Реформе, као што су ширење употребе информационе технологије и алтернативних могућности за пружање услуга имају тај квалитет да смањују трошкове остављајући Влади више новца за друге програме.⁴⁸

Канада је земља јаке привржености свом региону која је, понекад, представљала претњу да може доћи и до њене поделе. Федерална влада и сепаратистичка влада Квебека су у константној тензији у погледу лојалности франкофоних грађана Квебека. Један од разлога за повећање напетости лежи у чињеници да је велики број политичара и државних службеника на високим позицијама пореклом из ове провинције. Ова тензија је резултирала активним деловањем обе владе. Влада Квебека промовише „*модел Квебека*“, који се заснива на јаком јавном сектору који има водећу улогу у економском развоју. Федерална влада, с друге стране, не може да буде активна само у Квебеку и програми, који су креирани да се потроши новац на Квебек, неизбежно се „*преливају*“ на друге канадске регионе.

Овакви приоритети имају импликације на развој јавног сектора. Прво ћемо размотрити како су представљене иницијативе за побољшање квалитета услуга, а затим будуће тенденције у јавном сектору. Канадска влада је овим иницијативама дала квалитет „*услуга оријентисаних на грађане*“, за разлику од америчке владе

бити приоритет у новој председничкој администрацији. Као градоначелник, Голдсмит је увео конкуренцију у пружању локалних услуга кроз подуговарање или иницијативе са приватизацијом неких сектора, што би одговарало тржишној оријентацији Републиканске владе.

48) James Iain Gow, "Quality Management and Organizational Innovation in Canada", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), article number 2, 2005, стр. 3–7. Internet, http://www.innovation.cc/scholarly-style/quality_management3org2rev.pdf, 17/03/2018.

која говори о сервису за клијенте (потрошаче).⁴⁹ Канадска влада наглашава да је она на услузи грађанима, а не потрошачима. Она објашњава да она, понекад, служи и „*потрошаче који то не желе да буду, као што су порески обвезници или затвореници*“ и да су у игри и друге заинтересоване стране које се налазе иза директних корисника услуга. Постоји још један разлог зашто се користи израз „*грађани*“. Канадска влада бори се са лојалношћу својих грађана, посебно оних из франкофоног Квебека. Обезбеђивање добрих услуга грађанима за канадску владу значи и јачање лојалности тих грађана према својој држави. После неколико година смањивања броја запослених у јавном сектору, канадска влада је сада изабрала за приоритет реконструкцију јавног сектора његовим оријентисањем на каријеру. Последњих неколико година интензивно се регрутују почетници у каријери, а не, као пре, екстерно регрутују менаџери на средњем и високом нивоу.⁵⁰ Влада је, такође, ставила нагласак на изграђивање капацитета за имплементацију политике у јавном сектору. У претходним временима смањивања трошкова и радних места није било капацитета за развој нових политика и стратегија. Сада, када има средства за нове програме, јавни сектор је преузео улогу на себе да их имплементира. Стога федерална влада покушава да изгради јавни сектор на линији традиционалног модела. Приоритет овог модела је и борба против сепаратизма, па су 25–30% државних службеника пореклом из Квебека и од њих се очекује да буду лојални федерализму.⁵¹

Насупрот овој тенденцији, Велика Британија и Нови Зеланд отворили су своје јавне службе за људе са стране, посебно регрутујући високе руководиоце и друге менаџере за позиције у министарствима. У САД је омогућено Председнику да именује неколико хиљада високих руководилаца. Клинтонова администрација је показала сву јачину овог система и извршила нека одлична кадровска именовања.⁵²

Дојселин Бургон (*Jocelyne Bourgon*), секретар Кабинета канадске владе у периоду од 1993. до 1999. године, покушала је да

49) На пример, њен Извештај из 1997. године носи назив „*Стављање потрошача на прво место*“. Клинтонова администрација је јасно ставила до знања да ће следити принципе из пословног света (бизниса). Бизнис је популаран у Америци, па и у њеној влади, тако да без обзира да ли су на власти демократе или републиканци, они се надају да ће повећати своју популарност идентификујући се са бизнис принципима.

50) Једина област, где се задржало екстерно регрутовање менаџера на средњем нивоу, је област информационе технологије.

51) Sandford Borins, “New Public Management, North American style”, нав. дело, стр. 191.

52) На пример, Роберт Рубин (*Robert Rubin*) и Лоренс Самерс (*Lawrence Summers*) у Министарству економије, Роберт Лиш (*Robert Leich*) у Министарству рада и Стив Келман (*Steve Kelman*) у Сектору за буџет, који је био на челу реформе политике јавних набавки.

сажме канадски приступ реформи јавног сектора термином који је назвала „канадски модел“. Њен модел наглашава континуирану јаку улогу владе и задржавање нагласка на професионалном јавном сектору који ради у оквиру традиционалног организационог модела (подела на министарства).⁵³ Овај „канадски модел“ ближи је традиционалном моделу јавне управе него новом јавном менаџменту. Остаје питање да ли је оваква организација последица јединственог контекста у коме функционише канадска федерална влада.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Нови јавни менаџмент као доктрина настала осамдесетих година XX века, посебно прихваћена у земљама англосаксонског права (Велика Британија, САД, Канада), имао је снажну подршку међународних организација као што су: Светска банка, Организација за економску сарадњу и развој и Међународни монетарни фонд. Ова доктрина је стекла значајну светску популарност међу политичарима, управним практичарима и бројним истраживачима, али слободно можемо закључити, да није свугде извршила истоветан утицај. Настала на темељима нарастајуће економске кризе, конзервативне политичке идеологије неолиберализма и све значајних проблема легитимације власти које су обележиле седамдесете године прошлог века. Основни циљ ових реформи био је смањивање јавне управе, усмеравање на економске вредности, подвргавање принципима тржишта и имплементирање техника приватног сектора у јавну управу, као и развијање предузетничког понашања и културе, посебно у земљама које су предмет анализе овог рада.

Такође, из анализе новог јавног менаџмента у наведеним земљама, може се закључити да он подстиче улогу посредних облика контроле управе, што значи да се не контролишу појединачне активности управних кадрова током вршења одређених јавних послова, већ учинак њиховог рада. Приватизација управних организација, односно поверавање вршења одређених управних послова приватном сектору, неминовно доприноси побољшаном квалитету деловања управе. Применом ове доктрине, целокупан управни систем се ставља под лупу сталног преиспитивања и оцењивања ефикасности, делотворности и економичности.

53) Sandford Borins, "New Public Management, North American style", нав. дело, стр. 192.

ЛИТЕРАТУРА

- Станчетић Веран, „Нова јавна управа и модели реформи“, *Администрација и јавне политике*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 02/2015, стр. 83–102.
- Трбовић Ана С., Ђукановић Драган, Кнежевић Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд, 2010.
- Aucoin Peter, “New Public Management and the Quality of Government: Coping with the New Political Governance in Canada”, *Conference on “New Public Management and the Quality of Government” SOG and the Quality of Government Institute*, University of Gothenburg, Sweden, 13–15 November 2008, Internet, http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Aucoin%20%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf, 15/06/2018.
- Borins Sandford, “New Public Management, North American style”, *New Public Management, Current trends and future prospects*, Chapter 11, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York 2003, стр. 181–194.
- Chandler Ralph C., Plano Jack C., *The public Administration Dictionary*, ABC-Clio, Santa Barbara, 1988.
- Clark David, “Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective”, *Canadian Journal of Political Science*, 35:4, 2002, стр. 771–793.
- Ford Robin, David Zussman, *Alternative Service Delivery: transcending boundaries*, Toronto 1997.
- Gow James. Iain, “Quality Management and Organizational Innovation in Canada”, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), article number 2, 2005, стр. 3–7. Internet, http://www.innovation.cc/scholarly-style/quality_management3org2rev.pdf, 17/03/2018.
- Greenwood John, Pyper Robert, Wilson David Jack, *New Public Administration in Britain*, Routledge, London/New York 2002.
- Kickert J. M. Walter, *Public Management and Administration Reform in Western Europe*, Edvard Elgar, Cheltenham, Rotterdam 1998.
- Koprić Ivan, Marčetić Gordana, Musa Anamarija, Đulabić Vedran, Novak Goranka Lalić, *Upravna znanost*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb, 2014.
- Lee, J.M., Jones George W., Burnham June, *At the centre of Whitehall: Advising the Prime Minister and Cabinet*, Macmillan, London 1998.
- Lozina Duško, Klarić Mirko, *Nova javna uprava*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet, Split, 2003.
- Mingus Matthev S., “The New Public Management and Democracy in Canada: A Recipe for Scandal?”, Internet, <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop6/>, 15/03/2018.
- Naschold Frieder, *New Frontiers in Public Sector Management*, Walter de

- Gruyter, Berlin/New York, 1996.
- Osborne P. Stephen, McLaughlin Kate, "The New Public Management in context", Chapter I, *New Public Management, Current trends and future prospects*, (eds. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, Ewan Ferlie), London – New York, 2003, стр. 7–14.
- Perko-Šeparović Inge, „Novi javni menadžment – britanski model“, *Politička misao*, Vol XXXIX, 4, Zagreb, 2003.
- Pollitt Christopher, Bouckaert Geert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University Press, New York, 2003.
- Thompson James R., "The Reinvention Laboratories: Strategic Change by Indirection", *American Review of Public Administration*, Vol. 30, 2000, стр. 46–51.
- Wegrich Kai, "Public management reform in the United Kingdom: great leaps, small steps and policies as their own cause", *International handbook of public management reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2009, Internet, http://www.hertie-school.org/binaries/addon/1274_ch08_uk_public_management_reform.pdf, 10/06/2018.

Zoran Jovanovic

REVIEW OF THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT IN CERTAIN COUNTRIES – GREAT BRITAIN, USA AND CANADA

Resume

The reforms that have been implemented in entire public administration and public sector in Great Britain represent continuous action of several British governments in last four decades, regardless of their ideological differences. This leads us to conclude that all these governments have had certain motifs which governed them to exercise reforms of public sector in a systematic and continuous way regardless of their ideological differences and distinct conceptual approaches towards certain social issues. These motifs, which can be discerned at first sight, are the consequence of the globalization process which is connected to continuous, more – less explicit global recession and desire to maintain competitiveness of national economy in unstable global macroeconomic environment, even at the expense of decreasing the public sector. From that point of view, any government, left or right, did not have much room for manoeuvre, but had to attempt to get as much as possible from rather unfavourable and turbulent circumstances.

The models of new public management in USA and Canada lack comprehensive reform programs, such as those existing in Great Britain

and New Zealand. All major factors supporting radical reforms did not form a constellation in USA and Canada: economic pressure, commitment of top management and clear ideology. Key factor in Canadian reform was the economic pressure, while in USA it was the dedication of political leaders, such as Al Gore.

Despite different causal factors and different political systems, the reform programs in Canada and USA have certain similarities – the importance to carry them according to bottom up approach and the efforts invested by local governments. Also, the efforts of middle level line managers should be commended since their ideas and suggestions have largely contributed to inventive programs. The influence of ideas coming from private sector such as quality of services, total quality management and reconstruction of business processes has had a significant impact, as well as the significance of initiatives aimed at improving the quality of services and introducing of performance indicators and objectives. Finally, assigning the leading role to information technologies was a key to success – these two countries are the leaders in revolutionizing information technology and using of alternative mechanisms of service offering (instead of offering larger structural reforms of public administration). These alternative mechanisms surpass the boundaries between ministries and administration levels and assume partnerships between partners from private and non-profit sector.

Keywords: new public management, administrative reforms, privatization of public sector, quality of services, deregulation, decentralization

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Татјана Драгичевић Радичевић*

*Факултет за примењени менаџмент, економију и финансије,
Универзитет Привредна академија у Новом Саду*

Милица Несторовић

Факултет за пословне студије, Универзитет Мегатренд

НОВА ДИМЕНЗИЈА ПОЛИТИЧКЕ ЕКОНОМИЈЕ КРОЗ ПРИЗМУ РАЗВОЈА ДРУШТВЕНЕ ТЕОРИЈЕ

Сажетак

Изазови економске мисли, као што су индустријска револуција, интернационализација пословања довели су до алијенације у економским односима, класним поделама, успостављања различитих циљева и интереса појединих учесника економских активности и укључивање иновативног приступа у развоју економије.

Од економије појединца, у којој је материјализација играла минималну улогу, преко економије обима, економије информације и знања, дошли смо до економије мозга, у једном дијалектичком процесу „негација негације“.

Са једне стране имамо висок степен друштвено-економског развоја, док са друге стране долази до занемаривања појединца у економским односима и његову подређеност општим колективним интересима. На тај начин враћамо се познатим постулатима политичке економије, односима појединца и његовог рада и надокнаде, али и питањима правичне расподеле новостворене вредности, чије су темеље поставили Смит, Рикардо, а касније надоградили Малтус, Мил, Џевонс, Маркс и Енгелс.

Дакле, нова призма економске мисли, презентована кроз овај истраживачки рад, бави се питањима хуманизације данашње економије кроз економску социологију, али и ренесансу нове политичке економије, првенствено сагледавајући питања новостворене

* Електронска адреса аутора: tanjadragrad@gmail.com

вредности, њене правичније расподеле, класних подела, материјализације и комплементарности циљева и интереса појединаца у друштву, као ствараоцима нове вредности. Закључак јесте да нова призма економске мисли треба да рефлектује комплементарност економије као науке са друштвом у целини, а с обзиром да економски субјекти, њихови циљеви и интереси имају значајну улогу у напретку и развоју друштва у целини.

Кључне речи: економија, политичка економија, политика, социологија, друштво, расподела, отуђење, појединац, циљеви, људска права

1. УВОД

Примарно квантитативна димензија економске мисли створила је низ противречности у друштвеном развоју. Нова димензија економије, стварањем вишка вредности и његовим прогресивним растом након индустријске револуције, а након тога интернационализацијом пословања, довела је до снажног отуђења у економским односима, који су се негативно рефлектовали и на друштво у целини. Долази до спознаје извора богатства које егзистира у виду капитала (марксистичка политичка економија). Међутим, таква констелација односа довела је до отуђења, првобитно у расподели, али касније и шире, у начину употребе. Још је Џевонс у својој књизи „Теорија политичке економије“ из 1871. године, разматрао питања зарада кроз призму равноправне зараде свих учесника у новоствореној вредности: *„Теорија фонда зарада нуди решење кључног проблема у детерминисању нивоа зарада. Ипак, детаљно сагледавајући њене закључке можемо рећи да је она мрачни труизам, јер се просечна стопа зарада добија дељењем пуног износа на исплату зарада према броју оних између кога је и подељен.“*¹ Економске активности се сагледавају искључиво кроз призму квантитета, што индикује и стварање квантификације друштва и општедруштвених норми и начела. Долази до потпуне алијенације, како у економским односима, тако и у друштвеним. Негативна рефлексивна тако постављеног друштвеног оквира постаје све снажнија, а импликације све лошије. Сви ти изазови стварају потребу креирања новог приступа у сагледавању економске мисли, односно другачију поставку економије, а као одговор се нуди ренесанса економске социологије кроз социологију економије, на тај начин стварајући оквире нове политичке економије. У том поимању, претпоставља се да *економска актив-*

1) William Stanley Jevons, *The Theory of Political Economy (1871)*, Sentry Press, New York, 1965 (reprints of economic classics), стр. VI.

ност мора имати одговор у позитивном друштвеном одговору, кроз заједничке колективне циљеве са заједничком визијом изградње друштва, апострофиране у општим друштвеним нормама морала, културе, етике и сл. Економска активност треба да има позитиван друштвени одговор, и обрнуто. Економске и друштвене вредности морају имати заједнички именитељ у визији будућности.

2. РАЗВОЈ ЕКОНОМСКЕ МИСЛИ

Економија је представљала сегмент друштвеног живота којим су се бавили још антички филозофи Аристотел, Платон итд. Међутим тадашње изучавање економије је почивало на основама изучавања друштва. Развојем друштва, развијала се и економска мисао и дошло је до интензивирања изучавања економије, са научног становишта, где се она примарно изучава са аспекта изналажења механизма и инструмената у правцу дефинисања оптимизације и рационалног коришћења расположивих ресурса и задовољења људских потреба. Стварање и изучавање вишка вредности отворило је Пандорину кутију звану „економија капитализма“. У време снажног развоја капиталистичког начина производње долази и до дефинисања политичке економије као науке. Како се као основни предмет политичке економије истиче субјективни однос човека, као појединца према стварима које служе задовољавању његових потреба, односно како се она бави истраживањем начела која означавају понашање појединца које гарантује максимизирање његове корисности,² тако је дошло до стварања разних противречности у индуктивном и дедуктивном смислу.

У индуктивном смислу економија је рефлектовала развој друштва, истовремено утичући повратном спрегом на основне чиниоце једног друштва, од појединаца, породице, институција и државе. У дедуктивном смислу противречност се јављала управо између набројаних чинилаца друштва и њихових циљева и интереса. Кохезија ова два приступа стварала је акцелерацију и у позитивном и у негативном поимању. Позитивни ефекти су били колективног обележја, развој друштва, науке, технологије, док су се негативни више одражавали на индивидуе, кроз процесе отуђења, све веће класно раслојавање, и успостављање различитих циљева и интереса појединаца укључених у економске токове. Развојем политичке економије, под утицајем развоја друштва, све више се долазило до истицања

2) Драгољуб Драгишић, Богдан Илић, Бранко Медојевић, Милован Павловић, *Политичка економија*, Центар за издавачку делатност ЦИД, Економски факултет у Београду, Београд, 2002, стр. 1-7.

економског индивидуализма, а не проблематике производних односа, што је увело у нову економску мисао неокласичног приступа. Основно питање током таквог развоја постаје однос појединца према стварима, питање његовог личног избора, његових преференција, психолошки проблем човека према стварима.³ У процесу дефинисања нове димензије политичке економије, уочљиво је да је развој економске мисли окупиран неокласичним приступом, који истиче економски индивидуализам, у односу на марксистички приступ који истиче економски колективизам. Дакле, дошло је до изражене индивидуалне и колективне поларизације у чијој основи лежи одређена еволутивна „идеологија“, која је водила све већем отуђењу између појединаца, али и истовременој реификацији општих циљева.⁴

„Друштвени облици њиховог властитог рада или облици њиховог властитог друштвеног рада су од појединачних радника сасвим независно створени односи; радници, као потчињени капиталу, постају елементи тих друштвених творевина, али те друштвене творевине не припадају њима. Оне према њима иступају стога као обличја самог капитала, као за разлику од њихове појединачне радне способности капиталу припадајуће комбинације које из њега проистичу и с њиме се сједињују. И то узима утолико реалнији облик, уколико се више с једне стране сама њихова радна способност под дејством ових облика тако модификује да у својој самосталности, дакле ван те капиталистичке повезаности, постаје немоћна, њихова се самостална производна способност уништава, с друге стране, с развитком машинерије, услови рада се и технолошки појављују као услови који господаре над радом и уједно га надокнађују, подјармљују, чине сувишним у његовим самосталним облицима.“⁵

Квантитативна димензија је прикривала квалитативну димензију друштва, па и економије, што је директно оваплоћено савременом економском мишљу кроз неолиберални капитализам и васкрсава макијавелистички принцип *“Finis santificat media”*. „Детерминанта успеха мерена је колективним, државним интересима, а последице су се примарно рефлектовале на појединца.“⁶

3) H.J. Cherman, *Foundations of Radical Political Economy*, према: Савковић, Р (1992) *Политичка економија*, Научна књига, Београд, стр. 9, коришћено: Драгољуб Драгишић, Богдан Илић, Бранко Медојевић, Милован Павловић, *Политичка економија*, Центар за издавачку делатност ЦИД, Економски факултет у Београду, Београд, 2002, стр. 20.

4) Tatjana Dragičević Radičević, Milica Nestorović, “New Economy – ‘The Brain Economy’”, *Cultural and Social Development III* (ed. Mirko Miletić), Thematic Proceedings of International Conference “Information Revolution, New Media and Social Changes in the World, Region and Serbia”, Faculty of Culture and Media, “John Naisbitt”, Belgrade, 2017, стр. 164.

5) Карл Маркс, Фридрих Енглес, *Дела – том 24, Теорија о вишку вредности*, Просвета, Београд, 1969, стр. 298.

6) Tatjana Dragičević Radičević, Milica Nestorović, “New Economy – ‘The Brain Economy’”, нав. дело, стр. 164.

Савремена глобализација, којој је претходила транспортна и информатичка револуција, донела је нове дијалектичке процесе Хегелове „негације негације“. Транспортна револуција је маргинализовала просторну и временску димензију и отворила врата кохезији друштвених мерила и вредности држава на различитим степенима друштвеног развоја, уједно стварајући различите спреге и њиховог економског развоја. Информатичка револуција је додатно допринела глобалним кретањима и акцелерирала стварање виртуелног друштва, које је примарни задатак имало у функцији креирања профита, а привидно деловало као општа нематеријална вредност. Са једне стране, имамо виши степен друштвено-економског развоја, али са друге стране, занемареног појединца, ствараоца вредности, подређеног општим колективним интересима. Такође, општедруштвени принципи (морал, култура, образовање и сл.) постају појединачни интересни принципи власника капитала. Противречности расту и ствара се потреба нових приступа у изучавању економске мисли, какав је холистички приступ, Манфреда Макса Нифа, који каже *„Економија треба да служи људима, а не људи економији.“*⁷

У контексту, претходног поимања друштвено-економске еволуције, а из угла аспекта индивидуализам vs. колективизам, могу се дефинисати четири друштвено-економске форме, а то су:⁸

- I Економија појединца
- II Економија обима
- III Економија информације и знања
- IV Економија мозгава

*Свака од њих је резултат друштвених законитости (у којима је настајала) и основних економских принципа (производње, расподеле, размене и потрошње). Економија појединца је најпростија форма, са минималном улогом материјализације, која је оваплоћена у свим осталим економијама и која је дијалектички „негацијом негације“ довела до нужности креирања економије мозгава.“*⁹

Економију појединца и њено постојање, потврдио је још Ерих Фром у свом делу *„Бекство од слободе“*. Фром наглашава да производња и размена нису допринели индивидуалистичком раслојавању, већ је то учинила расподела, коју је донело отуђење вишка вредности од његовог творца. Све до тог момената у капиталистичком начину производње, човек је имао јединство циље-

7) Manfred Max Neef, *Human Scale Development: Conception, Application and Further Reflections*, The Apex Press, New York, 1991, стр. 32-33.

8) Tatjana Dragičević Radičević, Milica Nestorović, “New Economy – ‘The Brain Economy’”, нав. дело, стр. 164.

9) Исто.

ва са општим добром, пре свега природом и људима. Колективни циљеви надвладала су појединачне. *„Друштвена историја човека почела је његовим издизањем из стања јединства с природом до свесности о себи као ентитету који се одвојио од околне природе и људи.“*¹⁰ Исту тезу заступа и Енгелс у „Антидирингу“. Он сматра да све до појаве расподеле у економским активностима, је постојала равномерна расподела (наводи пример заједничке земљишне својине у сеоској општини).¹¹ Основне карактеристике економије појединца су: висок степен затворености тржишта, низак степен специјализације рада, примарно коришћење природних ресурса, па сходно томе и коришћење рада и земљишта, а не капитала, што је и условљавало правичнију расподелу, све до појаве новца као средства размене. Друштво је било базирано на родовском, а не материјалистичком становишту. *„У родовском друштву одржавала се релативна једнакост све дотле, док је постојао ниски степен производње, тј. док су заједнице трошиле своје производе.“*¹²

Распадом родовског друштва, формира се робовласничко друштво, мање базирано на крвном сродству, више на својинским односима. То отвара пут формирања тржишта фактора производње, пре свега рада (јефтине радне снаге у виду робова) и земљишта. Ова врста специјализације у производним факторима, неминовно води јачању производне активности, размене, али и ствара расподелу која узрокује све веће раслојавање унутар друштва. Међутим, иако је материјализација и квантификација добијала на све већем значају, још увек је предмет изучавања, примарно међу грчким филозофима био човек, као биће спознаје.

Феудализам, као наредна еволутивна фаза у развоју друштвено-економских односа, додатно доприноси материјализацији, па није чудо што га одређени филозофи и економисти сматрају праскозорјем капиталистичког уређења.

Доба ренесансе доноси нову врсту друштвеног устројства, враћајући примарну улогу на појединца као основног субјекта једног друштва, називајући га грађанином. Међутим, развој, природни и технички напредак, истовремено су условили и нови научни приступ изучавању појава, па тако неки научници као што су Кампанела и Томас Мор, увиђају да напредак акцелерира и негативне детерминанте у друштву. Кампанела увиђа *„друштвене супротности између мањине која ради и привређује и већине, која живи*

10) Ерих Фром, *Бекство од слободе*, Нолит, Београд, 1983, стр. 41.

11) Фридрих Енгелс, *Антидиринг*, 1894, НИП Напријед, стр. 152.

12) Бранко Бошњак, *Антологија филозофских текстова*, Школска књига, Загреб, 1960, стр. 15.

само за свој ужитак“.¹³ Томас Мор у свом делу „Утопија“ говори о благостању и сиромаштву и разматра питање општег добра, које није било праведно тадашњим системом расподеле. „И зато ја, док у мислима посматрам и размишљајем о државама, које постоје данас у свету, свуда видим, тако ми Бога, само неку заверу богатих, који се тобоже за рачун и у име државних интереса, боре једино за своје личне интересе. Смишљају и измишљају сва могућа средства, како ће најпре без опасности сачувати сва добра, што су их на непоштен начин стекли, а затим, како ће уз што нижу цену унајмити и искористити рад и труд сиротиње. Чим богаташи донесу одлуку, да такве смишљенице треба применити у интересу заједнице, па према томе и у име сиромаша, одмах постају закони.“¹⁴

Анализом еволутивног развоја у периоду економије појединца, јасно се уочава све наглашенија неправична расподела базирана на све већем стварању вишка вредности.

Економија обима обухвата период од касног 16. до 18. века. Индустриска револуција доприноси убрзаном и ефикаснијем стварању вишка вредности, што за директну импликацију има већи нагласак у расподели. Међутим, не долази само до расподеле вишка вредности, већ и расподеле на страни друштвене користи и економских и циљева.¹⁵ Доба индустријске револуције за човечанство представља велики корак у техничко-технолошком напретку, али и инструмент убрзаног економског развоја, који је довео до примарног значаја у материјализацији свих сфера друштва. Та активност није приказивана примарно кроз економски ефекат, већ кроз значај развијања друштва, као општедруштвеног значаја, што не може да се оспори да једним делом и била. Међутим мимикричност негативне стране таквог развоја, пре свега економске и принципа на којима је она била заснована (рад и по двадесет часова, злоупотреба деце и жена у раду), донело је отуђење на страни породице, као основне ћелије сваког друштва, а задовољење потреба, као једног од два условна принципа изучавања економије, свео на минимум. Колективизам је владао међу индустријалцима. Претходне тврдње Маркс описује на следећи начин: „Радник постаје утолико сиромашнији, уколико производи више богатства, уколико његова производња добија више на моћи и опсегу. Радник постаје јефтинија роба, уколико ствара више робе. Повећањем вредности света рас-

13) Исто, стр. 93.

14) Томас Мор, *Утопија*, Култура, 1952, стр. 181-185, према: Бранко Бошњак, *Антологија филозофских текстова*, нав. дело, стр. 100.

15) Patrick Bradley, *Victorian Lessons: Education and Utilitarianism in Bentham, Mill and Dickens*, The Concord Review, Ralph Waldo Emerson Prize, 2001, стр. 69.

*те обезвређивање човека света. Рад не производи само робе, већ и себе сама и радника као робу.*¹⁶

Економија информација и знања представља последицу друштвено-економског развоја друштва на основама убрзаног развоја, насталих након индустријске револуције. Вишак вредности, расте прогресивно, услед све продуктивније производње. Национална тржишта, стога, постају ново ограничење и долази до интернационализације у производњи, а улога државе је све снажнија у тим процесима. Основни носиоци постају велике корпорације, изникле на основама фабрика индустријалаца из претходне фазе развоја. Катализатори развоја у овом периоду чине међународне институције које својим инструментима утичу на брже и лакше отварање неразвијених и тржишта у развоју. Колективни циљеви попрамају димензију глобалних, а појединачни циљеви су све више занемарени. Глобално врло лако постаје локално, а локално све више нестаје. У таквој констелацији односа друштвене детерминанте све више постају подређене економским детерминантама, па и процеси расподеле све драстичнији, што ствара све већу реификацију и отуђење унутар друштва. Отуђење, такође поприма нову димензију, услед таквих условљености друштвеног и економског развоја. Отуђење се проширује и између власника капитала. Због гигантизма, власници капитала своје управљачке функције препуштају менаџерима, па из активне улоге прелазе у пасивну улогу, занемарујући различитост интереса профита власника и менаџера, управо верификованог у процесу расподеле. У извесном смислу и власник је отуђен од свог капитала, као што је радник био отуђен од свог вишка рада. У почетној фази друштвено-економских односа рационалност коришћења ресурса у задовољењу потреба била је иницирана ограниченошћу природом и човеком као њеним интегративним делом. У савременој економији ограниченост ресурса се компензује вештачком природом званом „глобално тржиште“, а човек постаје интегративни део такве природе стварајући вештачки ресурс у виду информације, коју креира путем савремених технологија. Некадашњи страх човека од ђуди природе и неизвесност која је пратила живот појединца у његовом битисању и задовољавању сопствених потреба, замењен је неизвесношћу у „вештачкој природи – тржишту“. Стремљења појединца су, из претходног разлога, усмерена на прибављање, анализи, ширењу информација, што подразумева улагање у људски ресурс и знање. Негативни ефекти су, ипак вратили значај појединца у друштву. Значај се огледа у његовом примарном коришћењу ресурса знања, чија распо-

16) Ивица Стојановић, *Неомарксизам и економија*, Економика, Београд, 1987, стр. 21.

дела искључује стварање вишка вредности, што може довести до правичније расподеле унутар друштва и приближава индивидуалне и колективне циљеве.

„Индивидуализам у знању је присутнији на локалним нивоима. Са ширењем знања – глобализацијом знања, оно постаје систематичнија категорија. У категорији капитала који је потребан једној мултинационалној компанији, капитал знања представља нови инструмент у управљању и креирању тржишне позиције компаније. Савремено појмовно изучавање знања разликује људски од интелектуалног потенцијала. Људски потенцијал подразумева степен квалификованости запослених, тачније представља експлицитна знања, док интелектуални капитал представља иновативност, креативност и идеје, тј. тацит знање. Тацит знање је знање за којим се данас води борба између компанија. Иновативност и идеја стварају конкурентску предност на тржишту. Улагати у знање подразумева управљати знањем. Улагати у капитал знања јесте улагање у просперитет. Ниједна врста капитала нема такав значај, као што има интелектуални капитал. Борба мултинационалних компанија је заснована на борби између интелектуалне превласти. Формирати тржиште знања значи улагати у трајни капитал.“¹⁷

Економија мозга представља савремени претпостављени облик еволутивно-дијалектичких друштвено-економских процеса. Она је облик који детерминише нове факторе у производним односима, а то су информација и знање, са предзнаком глобалног. Глобални префикс тржишта и производних фактора долази до флукуација и кретања који условљавају специјализацију у економским активности, што синергетским деловањем у друштву креира нову потрошачку културу базирану на софистицираности, у привредној активности доминацију преузима конкурентност. Основа конкурентности је иновација, која свој извор има у знању и информацији. Синергетским деловањем свих набројаних варијабли долазимо до иновације, која се акумулацијом капитала из друге фазе друштвено-економских односа (у нашој подели), креира нову економију, економију мозга.

Како би се амбивалентност процеса глобализације минимизирала, неопходна је економија мозга, односно субјекти који уз помоћ креативног мишљења могу допринети повећању степена рационалности приликом доношења одлука различитих економ-

17) Татјана Драгичевић Радичевић, *Утицај савремених метода пословног одлучивања на ефикасност и ефективност предузећа у условима глобализације*, докторска дисертација, Факултет за пословне студије, Београд, 2005.

ских субјеката на тржишту, и рационалности приликом емитовања и коришћења адекватних информација и знања, јер и они имају својство робе на тржишту, своју понуду, тражњу, цену, корисност, трошкове и слично, са једне стране. Са друге стране економија мозга је неопходна како би се поново изградио колективни дух у сферама које не смеју бити материјализоване, већ колективне, јер представљају опште добро, као што је морал, етика и сл.

3. НЕГАЦИЈА НЕГАЦИЈЕ ЦИЉЕВА

Маркс својом тврдњом да вишак вредности од радника ствара робу¹⁸ указује на директну спрегу између економског и друштвеног развоја и то у негативном контексту. По њему непостојање правичне расподеле у економији доводи до класног раслојавања и формирања нових друштвених норми и начела.

Класно раслојавање базирано на економским принципима добија процесе акцелерације у периоду индустријске револуције. Претходно је објашњено да је та индустријска револуција условила већу продуктивност у производњи и довела до прогресивног раста продуктивности, што је условило и прогресиван раст вишка вредности. Све то отвара противречност у процесу производње, јер вишак вредности капиталиста присваја и отуђује га од радника. Међутим, то је био само почетак отуђења и стварања нових друштвених односа базираних, не на основним друштвеним принципима здравог друштва, већ на економским принципима. Интернационализација је довела до стварања великих корпорација у којима је отуђење нашло место у односима власника и сопственог капитала. Друштвене вредности се материјализују у форми профита и долази до потпуне алијенације унутар друштва. Такви процеси неминовно изграђују процесе опредмећивања међу људима и поделу на материјалној основи, стварајући класе базиране на економским принципима. Пракса савременог друштва потврђује да са једне стране, производна моћ људског рада, у смислу све веће количине материјалних добара, и са друге стране, етичка суштина људског рада често не иду у истом смеру.¹⁹

Колективизам је присутан у економским формама производње и размене, а индивидуализам у расподели и потрошњи. Таква констелација односа довела је до формирања три нове класе: радник, менаџер и власник капитала.

18) Ивица Стојановић, *Неомарксизам и економија*, нав. дело, стр. 21.

19) Владимир Маринковић, Дарко Маринковић, Небојша Стефановић, *Етика као друштвена пракса*, Висока струковна школа за предузетништво, Београд, 2013, стр. 22.

*„Класе се разликују по својој улози у систему друштвене производње, по односу према средствима производње, по начину одржавања своје егзистенције, по улози у расподели и располагању вишка вредности, по улози у културном и политичком животу земље, као и по специфичној класној психологији.“*²⁰ Дакле, ствара се изразито класно друштво, у којем појединци, тј. поједине класе свесно и несвесно стварају сопствене (индивидуалне) моралне погледе, засноване управо на њиховом положају у друштву произашлом из економских односа са везом у стварању и расподели вишка вредности.

Вишак вредности, може се закључити, да се дели на плаћени и неплаћени део, а да га ствара појединац – радник. Радник користи плаћени део вишка вредности, а капиталиста неплаћени. Менаџер у виду зараде користи плаћени део вишка вредности, а у виду повластица, бонуса и бенефиција и неплаћени део. Дакле, опет је потврђено да је у капиталистичком начину производње вишак вредности заједнички чинилац (колективни), али је његова употреба индивидуална, заснована на неправедној расподели. Другим речима стварају се нови оквири моралних и класних односа друштва. Класе у друштву постају економске класе. Појединац припада одређеној класи, сходно његовом економском одређењу, а моралне норме се креирају према дефинисаним економским класама, где се етичка и морална правила у потпуности материјализују у неплаћеном вишку вредности, па се може закључити да такав вишак обара цену моралних, културних и етичких вредности и уједно их реификује што за последицу има све веће раслојавање и отуђење. Морал постаје тродимензионална категорија рефлектована у борби за неплаћени део вишка вредности радника, менаџера и капиталисту.

*„Реификација класних борби апострофирана је, у случају радника, у његовој егзистенцијалној вечитој борби за права располагања својим радом. Ту доминантан еталон моралне борбе постаје синдикална борба. Менаџер, реификацију морала остварује накнадама и бонусима, статусом који подразумева управљање људима, док власник капитала се отуђио од сопственог капитала и могућности његовог управљања, а реификацију морала остварује кроз профит.“*²¹

Осим моралних диспропорција у присвајању вишка вредности, долази до моралног искривљења и у начину употребе.

20) Предраг Вранички, *Дијалектички и хисторијски материјализам*, Матица хрватска, Загреб, 1962, стр. 70-71.

21) Tatjana Dragičević Radičević, Milica Gavrilović, “Corporate Economy – Agnosticism Materialized in the Class Distinctions”, The 5th International Scientific Conference *Moral*

Као праскорје таквих ставова, представља сагледавање Фрома у „Здравом друштву“: „кад бих имао новаца, могао бих да купим изврсну слику, ... не би ми био потребан напор да бих нешто стекао, ... могу да уништим књигу или слику које сам купио.“²²

Сагледавајући претходно, може се закључити да се друштво гради на економским принципима, да индивидуализам доминира над колективизмом у циљевима, па сходно томе и класе се деле на економске, а не друштвене, а своју потврду добијају у алијенацији морала.

„Ми, напротив, тврдимо да су досадашње моралне теорије у последњој инстанци производ економског положаја друштва у датом времену. А како се до данас друштво кретало у класним супротностима, то је и морал; он је или оправдавао власт и интересе владајуће класе, или је чим би потлачена класа постала довољно снажна, представљао побуну против те власти и будуће интересе потлачених. Да је том приликом, уопште узевши, напредовао и морал као и све друге гране људског сазнања, о томе нема сумње. Али још се нисмо уздигли изнад класног морала. Стварно човечански морал, који стоји изнад класних супротности и изнад успомене на њих, бит ће могућ тек на оном друштвеном степену, када класна супротност буде не само савладана, него и заборављена у практичном животу.“²³ На бази Енгелсових тврдњи може се закључити да све до повратка индивидуалне одговорности и колективних циљева, економски морал ће бити синоним морала.

„Савремени одговор, помирења класних и моралних супротности могуће је тражити у новим етичким и моралним оквирима манифестованим кроз систем друштвено одговорног пословања, нихилизованог у процесима убрзаног развоја капиталистичког система производних односа. Подела рада и стварање и употреба вишка вредности треба да полазе од интегрисања друштвених, етичких, људских и других права истовремено сублимирајући интересе свих појединаца, али и друштва уопште. Дакле, индивидуализам у одговорности, а колективизам у интересима. На тај начин може доћи до ренесансе општег морала.“²⁴ Правац којим је то могуће изградити може бити ренесанса економске социологије кроз социологију економије, стварајући на тај начин хуманије

Effect of Economy and Economic Effect of Morality, Higher Educational Institution for Applied Studies of Entrepreneurship Belgrade, Centre for Industrial Relations Belgrade, Institute for Economical Agriculture Belgrade, 2013, стр. 88.

22) Ерих Фром, *Здравом друштву*, Рад Београд, 1980, стр. 139.

23) Фридрих Енгелс, *Антидиринг*, Научна библиотека, Загреб, 1934, стр. 112-113.

24) Tatjana Dragičević Radičević, Milica Gavrilović, "Corporate Economy – Agnosticism Materialized in the Class Distinctions", нав. дело, стр. 90.

друштво које ће помирити диферзификоване интересе појединца и креирати колективне друштвене интересе општеприхваћене за сваког члана друштва. На тај начин економија би се вратила својим коренима, задовољавању потреба сваког појединца уз рационално коришћење ресурса, а посматрање релевантних детерминанти довело би до поновног значаја политичке економије као науке.

4. НОВА ДИМЕНЗИЈА ПОЛИТИЧКЕ ЕКОНОМИЈЕ

Темеље економске социологије установио је Грановетер. Он сматра да било који утицај људске интеракције који ограничава интерес појединца значи удаљавање од основних аспеката људских односа, што карактерише економску активност, било да су по хоризонталној (сарадња и поверење) или вертикалној основи (моћ и подређеност). Такође, наглашава и значај избора појединца.²⁵

Темељи економске социологије у потпуности одговарају претходним разматрањима, и управо њене полазне претпоставке у извесном смислу представљају закључке претходног. Економска социологија разматра питања отуђења, материјализације, односа индивидуе и друштва, стварање нових облика економских класа.

Економска социологија указује на потпуно занемаривање хуманог аспекта у економији, а посебну критику упућује моделу неолибералне економије, коју сматра кулминацијом и резултатом свих негативних импликација које је са собом донела тзв. неправедна расподела вишка вредности.

Међутим, чињеница је да је и сама економска социологија била отуђена из научних истраживања у последњим деценијама 20. века, управо што је принцип хуманизације и комплексног сагледавања друштвених дешавања доживео потпуни агностицизам и реификацију, и све је попримило обележје материјализације кроз профит. Поражавајућа чињеница, јесте да је и основна ћелија друштва, породица, исто то доживела, па се чак и у научним круговима може чути њено сагледавање као економске, а не друштвене категорије.

Нова призма економске мисли нужно мора променити смер и правац посматрања и разматрања. Хуманизација економије може довести до ренесансе друштва, па тако можемо дефинисати претпоставку да нова димензија подржава ренесансу економске соци-

25) Татјана Драгичевић Радичевић, „Ренесанса економске социологије кроз социологију економије“, IX Међународна научна конференција *Социјални актери пред изазовима информатичких технологија у трагању за новом визијом социјалног мира*, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, ВССП, Центар за индустријске односе, Београд, 2017, стр. 163.

ологије кроз социологију економије, у извесном смислу васкрсавањем политичке економије. Економске активности је неопходно сагледати кроз призму социолошких детерминанти. У теорији се могу диференцирати три замке које постављају потпуно засебне оквири економије и социологије:²⁶

- Социологија је потпуно одвојена од економије
- Појединци одлуке о максималној корисности доносе на основу рационалних калкулација
- Агрегација понашања појединаца је исправна и неproblemатична

Економија, мора бити посматрана у комплементарном односу са социологијом, јер економске активности се одвијају у одређеном друштвеном окружењу и у директној спреси су са друштвеним развојем. На друштвени развој једнако утичу економски субјекти и појединци, и само њихова симбиоза може створити синергетски ефекат напретка. У савременој економији нагласак је на знању и информацији који креира појединац за општедруштвено (па и економско) добро. *„У том контексту ниједна економска активност се не може посматрати са искљученим друштвеним нормама, културним, моралним, етичким, институционалним и другим карактеристикама. Чак се и тржиште мора посматрати у том контексту.“*²⁷

Савремена економска истраживања указују на чињеницу да макроекономски индикатор БДП/*per capita* не представља довољну меру у исказивању благостања једног друштва, јер указује на квантитативну димензију, занемарујући квалитативну. Управо из тог разлога, процес доношења одлука мора сагледавати обе димензије, пре свега квалитет живота унутар друштва. Потврду ове чињенице можемо наћи и у економској науци (некадашњи приступ политичке економије), јер кад је у питању тражња јасно је дефинисано да максимална корисност није једини параметар, већ су присутне и друге нерационалне преференције, како појединачне, тако и групне засноване на квалитативној димензији, а извор имају у социолошким областима, као што су: антрополошке, етнографске, психолошке, лингвистичке, религијске и друге преференције. Дакле, и у овом контексту је изражена интегративна релација економије и социологије.

„Понашање појединаца и њихова агрегација у том понашању, може да доведе до врло проблематичних економских одлу-

26) Mauro Guillen, Randall Collins, Paula England, Marshall Meyer, *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, Russel Sage Foundation, New York, 2002.

27) Татјана Драгичевић Радичевић, „Ренесанса економске социологије кроз социологију економије“, нав. дело, стр. 167

ка. На такво понашање утичу претходно набројани параметри који чак могу произвести одређену идеологију и колективну акцију у економију. Друштвене (данас економске) класе вођене одређеним интересом могу генерисати читав низ погрешних економских активности. О овом феномену говори и Мајкл Портер у Теорији конкурентности, где указује на чињеницу да један од 4 фактора конкурентности јесте утицај и преношење националне тражње. Кока-Кола и Биг-Мек су тако, данас, постали симбол савремене економије, па се чак и одређени економски показатељи израчунавају путем тих производа (Биг-Мек индекс – процена потцењености или прецењености вредности између валута на основу цене Биг-Мека у различитим земљама).²⁸

ЗАКЉУЧАК

Досадашњи развој економске мисли указао је на флагрантно удаљавање економије из окружења у којем је настала, друштва. Примарни узрок тог удаљавања је било фокусирање на квантитативној димензији, која је постепено довела до реификације, кроз материјализацију свих сегмената друштва, па тако и културе, морала, етике итд. Друштвене класе су постале економске класе у функцији појединачних циљева, без заједничке агрегације колективизма. Резултат таквих кретања довео је до занемаривања социолошких атрибута и стварања нехуманог друштва, па и нехумане економије. Негативне последице су све видљивије, управо у економској сфери где су економске кризе све учесталије и са све већим интензитетом. Друштвене норме и вредности су мимикриране у профиту и као такве сигурним механизмима стварају нездраво друштво у којем доминирају појединачни интереси, без колективног предзнака. Дакле, друштво базирано на искључиво, квантитативним, рационалним економским принципима, мерљивим профитом, постаје друштво описано у причи Краља Миде, охоло и хладно и отуђено сопственим богатством.

Нови правац у ренесанси здравог друштва мора бити креирање такве димензије економије, која је базирана на хуманијим принципима, враћајући квалитативну димензију као равноправну квантитативној у економским процесима. Другим речима, потребно је сагледати данашњу економију кроз призму некадашње политичке економије у којој су доминирали колективни насупрот индивидуалним циљевима, и на тој основи радити на стварању новог економског модела који ће пружити решење у погледу насталих

28) Исто, стр. 167.

конфликтних односа које је донео економски неокласицизам. На тај начин, доћи ће до повратка на појединца, као основног ствараоца вишка вредности, са којим је и изграђена рационална економија, што ће за резултат имати и повратак општих, колективних циљева у виду социолошких атрибута: културе, морала, мотивације и друштвене квалитативне надоградње.

Инструмент у креирању претпостављене нове димензије политичке економије, односно призме нове економске мисли може бити економска социологија.

ЛИТЕРАТУРА

- Бошњак Бранко, *Антологија филозофских текстова*, Школска књига, Загреб, 1960.
- Вранички Предраг, *Дијалектички и хисторијски материјализам*, Матица хрватска, Загреб 1962.
- Драгичевић Радичевић Татјана, „Ренесанса економске социологије кроз социологију економије“, IX Међународна научна конференција *Социјални актери пред изазовима информатичких технологија у трагању за новом визијом социјалног мира*, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, ВССП, Центар за индустријске односе, Београд, 2017.
- Драгичевић Радичевић Татјана, *Утицај савремених метода пословног одлучивања на ефикасност и ефективност предузећа у условима глобализације*, докторска дисертација, Факултет за пословне студије, Београд, 2005.
- Драгишић Драгољуб,, Илић Богдан, Медојевић Бранко, Павловић Милован, *Политичка економија*, Центар за издавачку делатност ЦИД, Економски факултет у Београду, Београд, 2002.
- Енгелс Фридрих, *Антидиринг*, НИП Напријед, 1894.
- Енгелс Фридрих, *Антидиринг*, Научна библиотека, Загреб, 1934.
- Маринковић Владимир, Маринковић Дарко, Стефановић Небојша, *Етика као друштвена пракса*, Висока струковна школа за предузетништво, Београд, 2013.
- Маркс Карл, Енгелс Фридрих, *Дела – том 24, Теорија о вишку вредности*, Просвета, Београд, 1969.
- Мор Томас, *Утопија*, Култура 1952, стр.181-185, према *Антологија филозофских текстова*, оп.цит.
- Стојановић Ивица, *Неомарксизам и економија*, Економика, Београд, 1987.
- Фром Ерих, *Бекство од слободе*, Нолит, Београд, 1983.
- Фром Ерих, *Здраво друштво*, Рад, Београд, 1980.
- Bradley Patrick, *Victorian Lessons: Education and Utilitarianism in Bentham, Mill and Dickens*, The Concord Review, Ralph Waldo Emerson Prize, 2001.

- Cherman H.J., *Foundations of Radical Political Economy*, према Савковић, Р (1992) *Политичка економија*, Научна књига, Београд, коришћено: Драгољуб Драгишић,, Богдан Илић,Бранко Медојевић, Милован Павловић, М. *Политичка економија*, Центар за издавачку делатност ЦИД, Економски факултет у Београду, Београд, 2002.
- Dragičević Radičević Tatjana, Gavrilović Milica, "Corporate Economy – Agnosticism Materialized in the Class Distinctions", The 5th International Scientific Conference *Moral Effect of Economy and Economic Effect of Morality*, Higher Educational Institution for Applied Studies of Entrepreneurship Belgrade, Centre for Industrial Relations Belgrade, Institute for Economical Agriculture Belgrade, 2013.
- Dragičević Radičević Tatjana, Nestorović Milica, "New Economy – 'The Brain Economy'", *Cultural and Social Development III* (ed. Mirko Miletić), Thematic Proceedings of International Conference "Information Revolution, New Media and Social Changes in the World, Region and Serbia", Faculty of Culture and Media , "John Naisbitt", Belgrade, 2017, стр. 159-173.
- Guillen Mauro, Collins Randall, England Paula, Meyer Marshall, *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*, Russel Sage Foundation, New York, 2002.
- Jevons William Stanley, *The Theory of Political Economy (1871)*, Sentry Press, New York, 1965 (reprints of economic classics).
- Neef Manfred Max, *Human Scale Development: Conception, Application and Further Reflections*, The Apex Press, New York, 1991.

Tatjana Dragicevic Radicevic, Milica Nestorovic

A NEW DIMENSION OF POLITICAL ECONOMY THROUGH THE PRISM OF THE ECONOMIC THOUGHT DEVELOPMENT

Resume

The challenges of new economic thought, such as the industrial revolution, internationalisation of business, led to the alienation in economic relations, class layering, the establishment of different goals and interests of individuals, and the definition of an innovative approach in the consideration of economic thought.

From the economy of an individual, where materialization played a minimal role, through economies of scale, economics of information and knowledge, the brain economy emerged, which was necessarily a dialectical "negation of negation".

On the one hand, there has been a high level of socio-economic development, while on the other hand there has been neglect of individuals in economic relations and subordination of their existence to general collective interests. In this way, we return to the well-known postulates of the political economy, the relations of the individual and his work and compensation, as well as the questions of the fair distribution of the newly created value, the foundations which were set by Smith, Ricardo and later upgraded by Maltus, Mill, Jevons, Marx and Engels.

Thus, the new prism of economic thought presented in this research paper deals with the issues of humanization of today's economy through economic sociology, but also the renaissance of the new political economy, primarily considering new values, its more equitable distribution, class divisions, materialism, the complementarity of goals and interests of individuals in society, as creators of new values. The point of view of the new prism of economic thought is that economy as a science must be complementary to sociology, since every economic entity, its goals, interests have a major role in the advancement (development) of society as a whole.

Keywords: economics, political economy, politics, sociology, society, distribution, alienation, individuals, goals, human rights

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

*Дејан Вук Љ. Станковић**

Учитељски факултет, Универзитет у Београду

ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ОБРАЗОВАЊА ЗА ДЕМОКРАТИЈУ**

Сажетак

Питање образовања за демократију важно је за одрживост и унапређење либералне демократије. Текућа криза либералне демократије конвергира са кризом едукативних програма који обезбеђују знања и вештине неопходне за демократско-либерални политички поредак. Идеал стицања знања и вештина која су тржишно релевантна доминира студијским програмима на универзитетима и институтима и успоставља хијерархију друштвених вредности. У светлу ове околности, образовање за демократију суочено је изазовом маргинализације знања и вештина која су важна за формирање слободног, рационалног и саосећајног грађанина. Пут ка одржању и унапређењу либералне демократије подразумева реафирмацију базичних либералних вредности, знања и вештина која су неопходна за формирање самосвесне и рационалне индивидуе. Истовремено, образовање за либералну демократију треба да успостави смисаону корелацију између форме и садржине образовног процеса. Конкретно, либерално-демократске вредности могуће је поучавати на либерално-демократским техникама учења.

Кључне речи: образовање, демократија, хуманистичке науке, либерални модел учења, грађанин

Крај двадесетог и почетак двадесетпрвог века донели су доминацију либералне демократије и тржишног капитализма као политичких и економских сила које уобличавају историјски развитак човечанства.

* Електронска адреса аутора: dejan.vuk.stankovic@gmail.com

** Овај текст део је истраживачког пројекта 179064 који финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије.

Пад Берлинског зида симболички и реално означио је крај вишедеценијског историјско-политичког и социоекономског ривалитета западних демократија и капитализма и реалсоцијализма заснованог на марксистичким и лењинистичким основама.

Од 2008. до данас, историјско-политичко лидерство демократије и примат капитализма као економско-социјалног модела за организацију и функционисање друштва озбиљно су подривени дубоком економског кризом у западном свету, растом ауторитарног и популистички настројеног десничарског покрета, те моделима модернизације друштва који нужно не подразумевају прихватање базичних либерално-демократских вредности и пракси. Либерална демократија и капитализам налазе се пред немалим изазовом опстанка и даљег напретка. Текући политичко-економски изазов са којим се суочава либерална демократија није без импликација на образовање. Штавише, он је у корелацији са њим и као такав имплицира промишљање образовног процеса и статуса знања која, директно или индиректно, могу демократији омогућити не само опцију политичко-историјског опстанка, него и њено смислено унапређење.

Основна теза коју желим да заступам је да се изгледи за одржање и унапређење либералне демократије у савременом свету могу релевантно, извесно, споро и индиректно увећати специфично замишљеним и организационо утемељеним образовним процесом. Између осталог, овај процес мора установити скуп знања и вештина које се може назвати образовањем за демократију. Строго говорећи, образовање за демократију није академска дисциплина, премда је уско повезано са статусом одређеног облика знања у плановима и програмима за образовање на свим нивоима, почев од основног до високошколског образовања. У исти мах, образовање за демократију противтежа је одређеној образовној тези – образовању за профит које све више доминира и бива глорификовано, не само у ширем социоекономском контексту, већ и осмишљавању и спровођењу образовне праксе. Недостатак рационалног и уверљивог третмана образовања за демократију проистиче што директно, што индиректно из модела демократије који не реализује вредности слободног и рационалног избора, нити омогућава политичку иновацију и проширења хоризонта толеранције и политичког, вредносног и сваког другог облика плурализма.

Будући да је тема образовања за демократију блиско повезана са појмом образовања у првом делу рада, фокус ће бити на дефиницији образовања, дефинисању појма и циљева образовања за демократију и кратком осврту на његов садржај и методе поучавања. У другом делу рада, биће речи о изазовима са којима се

образовни процес и самим тим образовање за демократију суочавају превасходно у равни доминантних образовних тенденција. У трећем делу текста, осврнућемо се на практично спровођење образовања за демократију, тачније, указаћемо на различите социјално-политичке исходе који могу проистећи из његовог присуства или одсуства у образовној пракси.

1. УВОД – ПОЛИТИКА И ОБРАЗОВАЊЕ

Од времена Платона и Аристотела до данас, однос политике и образовања често је и исцрпно дискутован од стране филозофа и научника из области друштвено-хуманистичких наука. Сложени и неретко контроверзни однос образовања и политике, био је релевантан како за друштво и државу у целини, тако и за образовање и политику које су одувек биле међу најважнијим човековим делатностима.

Политички поредак и политичко образовање у основи морају бити било подударни, односно релевантно слични уколико сам политички систем жели да се одржи, тачније саморепродукује и постави као историјски и политички владајући у датом историјском контексту: „Политичко образовање у сваком датом друштву мора се подударити с политичким системом уколико желимо да систем опстане.“³

Друга важна претпоставка истраживања односа за демократију је плаузибилна претпоставка америчког филозофа Џона Дјуија, према којој циљеви политичког поретка нераскидиво стоје у вези са циљевима образовања. Следећи ову истраживачку претпоставку Дјуи указује да се од Платоновог конципирања идеалне државе којом по претпоставци славног филозофа, управља просвећена и морално узвишена елита све до националне државе деветнаестог века, образовни идеал моделирао и практично остварио у директном или индиректном садејству прокламованим политичким вредностима које заједница настоји да оствари, унапреди и заштити.

Исход овако схваћене корелације између циљева политичког поретка и образованих идеала је јасан. Захваљујући образовном процесу људи постају свесни базичних вредности политичке заједнице, институционалног поретка и друштвених пракси које се у њој одвијају.

Базично гледано, образовни процес је целовит и систематски вођен процес. Образовни процес је посвећен развоју когнитивне

3) Патриша Вајт, „Грађанско образовање у демократији“, превела Слободанка Глишић, *Часопис за културу и књижевност Реч*, бр. 83/29, Београд, 2012, стр. 61.

компетенције, моралног сензибилитета и емоционалне интелигенције код сваког човека и жене. Образовни процес инициран је породицом, суштински надопуњен образовним системом. Исход овог процеса треба да буде потпуна (само)реализација свих људских могућности. У духу наведене дефиниције, образовног процеса, образовање за демократију можемо дефинисати као свесни трансфер основних либералних вредности и вредности демократије у циљу формирања сензибилне, разумне и политички активне особе независно од њене расне, полне, религиозне оријентације, односно социоекономског статуса.

Циљ образовања за демократију, поред стицања знања о вредностима и институцијама демократског система, нарочито у доба кризе демократског поретка, треба да буде стварање „демократске диспозиције код сваког грађанина“.⁴

Стварање демократске диспозиције чини образовање за демократију сложеним поступком који се истовремено одвија на два нивоа – моралном и политичком. И док политички аспект образовања за демократију подразумева трансфер базичних вредности и институционалног аранжмана који на њима почива, дотле морална димензија образовања за демократију подразумева иницијацију и развој скупа индивидуалних врлина које имају своју социјалну мотивацију и учинке.

Реч је о врлинама, како наводи већ цитирана Патриша Вајт, као што су „поштовање према суграђанима, осећај за правичност, нада, самопоуздање, поверење у институције и суграђане, пристojност и храброст“.⁵

Неопходност ових врлина је двострука. С једне стране, оне су неопходне да би се сачувала могућност моралног опхођења међу људима, док с друге стране, постајање поменутог скупа врлина представља основу за развој политичког хабитуса који укључује личну одговорност, партиципативну настројеност индивидуе и њену способност политичког делања. Могућност реализације ове три различите димензије грађанства директно је повезана са специфичним образовни циљем. Реч је о систематски спроведеном трансферу нормативних садржаја фундаменталних принципа либералне демократије на грађанство у целини. У том смислу образовни процес који је политички сензибилан у либерално-демократском кључу треба разумети као, пре свега упознавање грађана са „царством људских права и слобода“ као и постулатима владавине закона.

4) Исто, стр. 55.

5) Исто, стр. 55.

2. ОБРАЗОВАЊЕ ЗА ДЕМОКРАТИЈУ: СПЕЦИФИЧНА ЕДУКАТИВНА ОБЛАСТ И МОДЕЛ ПОДУЧАВАЊА

Образовање за демократију није засебна научна област и нема стриктно изграђену методологију проучавања и до детаља разрађен систем подучавања. Замисао о образовању за демократију као делу студијског програма на свим нивоима школовања, ову теоријско-практичну делатност повезује делимично са науком, а делом и са посебном вештином која успоставља свакодневне интуиције о политици и друштву у целини и моћ практичне оријентације, тачније заузимање става политичком поретку, његовим вредностима, институционалном поретку, друштвеним питањима уопште.

Иако није егзактна научна дисциплина, образовање за демократију директно или индиректно је повезано са низом хуманистичко-друштвених дисциплина као што су (политичка филозофија, етика, социологија, политикологија, литература, историја, право,...). Исход присуства у наставним програмима је предуслов за образовање грађана за демократију. У свим расправама о демократији и њеној будућности, образовање грађана за демократију је једна од најважнијих гаранција њеног опстанка и унапређења: „Без подршке образованих грађана, ниједна демократија не може да буде стабилна.“⁶ Штавише, могућност реализације темељних вредности и институционалних аранжмана либералне демократије између осталог се везује за демократско-образовни контекст који афирмише вредности слободе тачније духовно и етичка грађанина.

О овоме проблему, јасно пишу Миша Стојадиновић и Јелена Тодоровић у тексту „Изазови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“. Ова два аутора наглашавају да могућност успостављања демократско-либералног поретка, поред поретка установљења политичког система вишестраначке демократије, економског либерализма и одговарајућег економског развоја, владавине права, интернационализације политике и одговарајућег међународног амбијента зависи и од специфичних вредносних садржаја које појединац и друштво морају да прихвате и практично реализују: „квалитет живота се у демократији оцењује према слободи појединца, а не према слободи група и организација. Демократија претпоставља окружење у којем ће појединац моћи да се исказе као индивидуа. Потребно је да човек као демократско биће поседује одређене грађанске врлине (само-

6) Martha Nussbaum, *Not for Profit, Why Democracy needs Humanities*, Princeton N.J Princeton University Press, 2010, стр. 356.

дисциплина, толеранција, спремност на дијалог уз поштовање других и различитих ставова...).“⁷

Истовремено Стојадиновић и Тодоровић указују да ниједна од ових наведених ставки везаних за установљење и практично остварење демократије директно није у корелацији са свим наведеним историјско-политичким и друштвено-историјским предусловима: „Овај сплет околности који се овде наводи као неопходан за развој демократије је као што се може видети веома комплексан. Ниједан од ових чиниоца сам није довољан за развој демократије, већ је потребно наћи прави сплет свих њих. Овом приликом треба истаћи да се у савременој демократској теорији захтева сталан и континуиран процес легитимисања политичке власти, јер уколико би он заказао, то би значило кризу легитимности, која у случају озбиљног легитимизацијског дефицита, може произвести ситуацију у којој не само да је могућ престанак важења политичке облигације грађана на послушност већ је непослушност онда и њихова грађанска дужност.“⁸

Ипак поред опстанка и унапређења демократског поретка важну компоненту у његовом функционисању има стална потреба за његовим комплексним легитимисањем унутар неретко културно и идентитетски сложених друштва али и ширењем на незападна друштва. Суочавање са поменутим околностима отвара проблематику односа између демократије и мултикултурализма која није једноставна ни лако решива али од ње зависи значајно и опстанак и легитимација демократије. Тако познати политиколог Семјуел Хантингтон другу половину двадесетог века поистовећује са трећим таласом демократизације, сматрајући двадесети век „демократским веком“, док је већ опште место савремене теорије политике и историје, гледиште Франсиса Фукујаме о краху социјализма и крају историје након кога се успоставља хегемонија демократско-либералног дискурса и политичке, економске, културне шире друштвене праксе који се на њу надовезује.

У светлу тенденције ка ширењу демократије, њених вредности и духа као кључни изазов појављује се тумачење моралних, политичких и историјских текстова и ситуација у духу и слову кључних демократско-либералних идеала. Један од упечатљивих примера наставно-научног садржаја примереног смислу и значењу образовања за демократију је текст канадског филозофа Чарлса Тејлора „Ка непринудном консензусу о људским правима“. У на-

7) Миша Стојадиновић, Јелена Тодоровић, „Изазови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.2/2012, стр. 66.

8) Исто, стр. 67.

веденом тексту, Тејлор показује да различите традиције, евро-америчка и азијска свака на свој начин афирмишу дикурс о људским правима. Поставке су различите исходи су исти.

За западно-просветитељски дискурс, права као сфера једнаке и најшире могуће сваког човека у односу на власт, док је за источну-религиозну традицију, прецизније, реформистички будизам појава говора о људским правима израсла из етичког става о индивидуалној одговорности за самоспознају, нужности ненасилног односа према другом и уважавања достојанства сваке личности: „Две ствари као да се спајају у овом гледишту како би подупрле своју снажну посвећеност демократији. Прва је схватање, средишње за будизам, да на крају сваки појединац мора преузети одговорност за своје просветљење. Друга је нова примена учења о ненасиљу, која се посматра као позив на поштовање самосталности сваке особе, захтевајући, у ствари, минималну употребу присиле у људским пословима.“⁹

Из две различите традиције појављује се истоветна морално-политичка порука, која спонтано успоставља свест о универзалном карактеру људских права и нужности поштовања људског достојанства свих.

Тејлоров текст показује могућност продуктивног читања тачније смисленог повезивања на први поглед удаљених традиција у ширу смисаону целину суштински одређену нормативно-политичким појмом људских права који је у средишту сваког научног и јавног дискурса о људским правима. Примери оваквог типа су бројни и сами по себи су инструктивни за едукативну праксу, а истовремено показују универзалистички потенцијал садржан како у теорији, тако и пракси либералне демократије.

2.1. Образовање за демократију – сократски модел подучавања и либертаријански дух наставне праксе

Посебну важност за образовање за демократију има одговор на питање о томе како садржина ове научно наставне области треба да буде преношена ученицима и студентима. Са низом добрих разлога, тврдим да природа демократско-либералног научног и јавног дискурса одређује начин трансфера знања и морално-политичких идеала који су њему уписани.

Либерална демократија није догма, тачније скуп истина које се не могу преиспитивати, продуктивно надограђивати и по по-

9) Чарлс Тејлор, *Призивање грађанског друштва*, приредио Обрад Савић, превели Ермоза Бахар и Александра Костић, Београдски круг, Београд, 2000, стр. 154.

треби кориговати, тачније чини флексибилним у сусрету са готово увек комплексном социјалном стварношћу.

Наведено саморазумевање демократско-либералног дискурса имплицира став да управо овај и овакав дискурс свим нивоима едукације мора бити приказан либералном методом подучавања. Спона између либералног модела учења и либералне политичке традиције је директна и очигледна. Наиме, либерализам схваћен као јединствена и свеобухватна политичка и морална концепција, као што је показао британски филозоф Џон Греј одређују четири карактеристике: индивидуализам, егалитаризам, универзализам и мелиоризам.¹⁰

Вера у апсолутну вредност једнаке индивидуалне слободе која беспоговорно важи и мора моћи бити гарантована свима свакоме и у сваком тренутку надовезује се на потребу континуираног човековог усавршавања. Либералној теорији примерено је поред слободе и једнакости као универзалних својстава, да човека види и као несавршено биће у сазнајном, моралном и политичком смислу. Стога, и образовни модел, једнако као и политички и економски аранжмани бременити су могућностима како аутокорекције, тако и еволутивног и континуираног напретка.

У складу са дефинишућим карактеристикама либералног дискурса, метод подучавања примерен образовању за демократију иницијално евоцира амбијент сократског дијалога, тачније, учење схвата као активну комуникацију између наставника и ученика. Слобода и егалитаризам примерени либералној традицији и пракси, транспонован на однос учитеља и ученика у духу је сократског дијалога слободе расправе и иницијалне једнакост учесника. Оба учесника у дијалогу, тачније настави су једнаки, никоме није дата предност због властитог социјалног порекла, економског статуса, година старости или неког другог критеријума који указују на припадност некој друштвеној групи или се везују за неко биолошко својство.

Наставник није искључиви и једини извор научног знања, тачније неприкосновени ауторитет у „ствари знања и истине“, док с друге стране ученици/ђаци примаоци поруке. Настава мора бити схваћена као разговор равноправних. На средњи и дужи рок, ствара од ученика потенцијални компетентни грађанин, тачније припадник друштва са „информисаним преференцама“ и уједно политичко-социјални актер који вредност слободе мишљења, говора и политичког деловања практично потврђује. Опште место педагошких истраживања је да модел наставе који охрабрује пар-

10) Џон Греј, *Либерализам*, превео Милорад Ивовић, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 9.

тиципацију ученика у наставном процесу омогућава већи простор за развој слободе и рационалности него што је случај са ауторитарним приступом у трансферу знања и вештина. „Тврдим да су култивисани капацитети за критичко мишљење и рефлексивност од суштинског значаја да се демократија одржи живом и будном.“¹¹

Као и свака едукативна концепција и пракса и образовање за демократију треба да буде постављено у сложени контекст односа између индоктринације и знања. Сложеност образовања за демократију, захтева да се примерним нивоима настава за демократију, више схвати у контексту постепеног од наставничког ауторитета вођеног процеса стицања знања уз градуелно охрабривање самосталности ученика. Став о учионици или амфитеатру као „заједници равноправних“ ваља схватити као идеал коме се постепено и упорно тежи, а много мање као безусловни императив који треба неминовно остварити.

Поред критичке рационалности, за демократско-либерални поредак важно је и подстицање и усавршавање осећања бриге за друге, односно алтруистички морални и политички став. Неопходност у настави грађанског образовања, посебно истиче Марта Нусбаум тврђом како је „демократија изграђена на поштовању и бризи, а оне су изграђене на способности да друге видимо као људска бића, а не само као објекте...“¹²

Подстицање саосећајности у корелације је са мултикултурним карактером готово свих демократских друштава. Брига за људе није само у домену либералне сфере уважавања једнаких слобода, нити пак у равни једнаких шанси на тржишту, се односи на став једнаког третмана свих пред законом, већ има и значајну идентитетску компоненту. Саосећајни демократски грађанин сензибилан је на различите облике различитости који су у сржи динамичног и сложеног идентитета и група. У исти мах саосећајни грађанин подршка је културној политици која мора да апсорбује културни плурализам омогућавајући његов пуни развој. „Културни плурализам захтева перманентно решавање проблема односа између култура, а образовна политика може допринети усклађивању њихових односа афирмативним односом према културним идентитетима.“¹³

Развој критичко-рационалног промишљања о политичким проблемима на микро, макро и глобалном нивоу и подстицање бриге за друге упоредо се догађа са референцом фундаменталне принципе и вредности либерално-демократског дискурса.

11) Martha Nussbaum, *Not for Profit, Why Democracy needs Humanities*, нав. дело, стр. 352.

12) Исто.

13) Весна Трифуновић, „Културна политика и образовање у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2010, стр. 180.

Призивање фундаменталних принципа либералне демократије и њихова пратећа елаборација отвара два питања која су индиректно, а суштински повезана. Питања попут питања „Зашто је тако нешто попут позивања на фундаменталне принципе неопходно?“ и питања „Какав је статус друштвено-хуманистичких наука у савременом образовном систему?“. Одговор на прво питање даје конкретна историјско-политичка ситуација.

Реч је о кризи демократије иницираној глобалном економском кризом, а непосредно видљивом у смањивању нивоа партиципације грађанства у изборним процесима и расту популистичких странака и покрета, посебно у десном полу политичке сцене, чак и у стабилним демократским системима, попут америчког, британског, француског или аустријског... Друго питање има важну улогу која значајно превазилази политиколошке чињенице. Оно задире у проблем типа знања који институционално подржава и преноси, и у крајњем афирмише.

3. ЗНАЊЕ ЗА ПРОФИТ КАО ИЗАЗОВ ОБРАЗОВАЊУ ЗА ДЕМОКРАТИЈУ

Доминантна тенденција у савременом образовању је схватање образовања у ширем контексту друштвено-економског развоја. Образовање је схваћено као образовање за економски напредак и стицање профита на тржишту. Образовни систем фаворизује знања и вештине које имају тенденцију да произведу економски мерљив и непосредно видљив учинак. Концепт образовања за економски раст је једно од кључних обележја Беле књиге Европске уније посвећене образовању, а тенденција да образовање вреди уколико подстиче економски раст и ствара основу за профит, фигурира и на америчким универзитетима, а посебно су присутни у неразвијеним земљама без или са крхким демократским традицијама.

Опсесија економским растом умањује значај, односно води ка значајном умањивању или одстрањивању хуманистичких наука и уметности из плана и програма студирања.

„Штавише ‘едукатори за економски раст’ водиће кампање против хуманистичких наука и уметности као састојака образовања.“¹⁴

Модел образовања за економски раст који се континуирано и често агресивно фаворизује лоше је прилагођен демократији. Разлог је у самом појму напретка. Модел, према коме је важан искључиво укупан економски напредак друштва функционише тако да је

14) Martha Nussbaum, *Not for Profit, Why Democracy needs Humanities*, нав. дело, стр. 362.

потпуно неважно да ли се и у којој мери у друштву поштује једнако достојанство сваке личности, односно у којој мери се јавне политике саображавају саосећајношћу према патњама других, што је као што је поменуто, једна од кључних политичко-етичких врлина коју подстиче и афирмише образовање за демократију. Насупрот опсесији економским растом и профитом које доминирају у капиталистичкој економији и њеном политичко-економском дискурсу, афирмација базичних принципа слободе и демократије посредством већег присуства хуманистичких наука и развојем едукативних техника које охрабрују критичко промишљање, саосећајну имагинацију и грађански ангажман, стоји као препрека банализацији знања, доминацији политичке непросвећености и чини једину реалну шансу за обнову смисла и значења демократско-либералних вредности.

4. ОБРАЗОВАЊЕ ЗА ДЕМОКРАТИЈУ КАО МОГУЋНОСТ ЗА ОБНОВУ ИСТОРИЈСКО- ПОЛИТИЧКЕ ДЕЛОТВОРНОСТИ ИДЕЈА СЛОБОДЕ И ДЕМОКРАТИЈЕ

Пре скоро три стотине година, Жан Жак Русо, веровао је у снагу образовног процеса у походу човечанства ка слободи. У савременом свету, демократија је на различите начине угрожена, у неким аспектима чак и одбачена као основа за даљи напредак човечанства. У временима дубоке кризе која је уоквирена темељним историјским неизвесностима, важно је слободно вратити се коренима, кључним принципима и вредностима. Њихово ново, тачније савремено тумачење, пут ка реинвенцији политике на принципима слободе и демократије није ствар политике и медијске кампање, већ образовног процеса.

Образовни процес је поступан, у неку руку за савремене аспекте људског живота и спор, али је сигуран и делотворан. Да би реафирмисао демократију, неопходно је да учење о демократији и слободи, буде лишено стега наставничког или институционалног ауторитета. О слободи и демократији треба учити спонтано и промишљено, уз добру веру у историјски потврђене предности демократског поретка.

ЛИТЕРАТУРА

Вајт Патриша, „Грађанско образовање у демократији“, превела Слободанка Глишић, *Часопис за културу и књижевност Реч*, бр. 83/29, Београд, 2012, стр. 53-59.

- Греј Џон, *Либерализам*, превео Милорад Ивовић, ЦИД, Подгорица, 1999.
- Стојадиновић Миша, Тодоровић Јелена, „Изаови развоја демократских капацитета политичких институција у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2012, стр. 59-73.
- Тејлор Чарлс, *Призивање грађанског друштва*, приредио Обрад Савић, превели Ермоза Бахар и Александра Костић, Београдски круг, Београд, 2000.
- Трифуновић Весна, „Културна политика и образовање у савременом друштву“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.4/2010, стр. 267-280.
- Nussbaum Martha, *Not for Profit, Why Democracy needs Humanities*, Princeton N.J Princeton University Press, 2010.

Dejan Vuk Stankovic

THE CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF EDUCATION FOR DEMOCRACY

Resume

The issue of education for democracy, is important for sustainability and promotion of liberal democracy. The current crisis of liberal democracy converges with the crisis of educational programs that provide the knowledge and skills necessary for a democratic-liberal political order. Ideal for acquiring knowledge and skills that are relevant to a market dominated study programs at universities and institutes and establishes a hierarchy of social values. The road to the maintenance and promotion of liberal democracy implies the reaffirmation of basic liberal values, knowledge and skills that are necessary for the formation of self-conscious and rational individual. At the same time, education for liberal democracy should establish a meaningful correlation between the form and content of the educational process. Specifically, the liberal-democratic values can be taught in the liberal-democratic learning techniques.

Keywords: democracy, education, humanities, liberal technique of teaching, citizen

* Овај рад је примљен 30. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

Емилија Д. Станковић*

Правни факултет Универзитет у Крагујевцу

Срђан С. Владетић**

Правни факултет Универзитет у Крагујевцу

АВГУСТОВА РЕФОРМА БРАКА И ПОРОДИЦЕ

Сажетак

За време Августове дугогодишње владавине римска држава постаје најмоћнија античка империја. Увођењем новог облика државног уређења неминовне су биле измене, реформе или чак увођење нових органа, института и доношење нових закона. У низу закона које је донео, значајно место припада тзв. „кадукарним законима“ (*lex Iulia de maritandis ordinibus*, *lex Papia Poppea*) и *lex Iulia de adulteriis coercendis*, чији је циљ био заштита породичног морала и брака, као и повећање наталитета. У раду ће бити указано на стање римског друштва које је претходило овом законодавству, садржини ових закона, као и ефектима који су њима постигнути.

Кључне речи: Август, „кадукарни закони“, наталитет, породица, брак

1. БРАК И ПОРОДИЦА ПРЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

У старом Риму брак се закључивао *sit tui* (*manus* – рука, као симбол власти) где је жена и њена имовина долазила под власт мужа или његовог оца, или *sine tui* за који је довољно да брачни другови живе у фактичкој заједници и да имају вољу да закључе брак (*affectio maritalis*)¹, а њен отац би и даље задржао очинску власт над њом (*patria potestas*).

Мушкарци су се женили млади, до доби од двадесет година, за особу о чијем одабиру су се претходно договарали њихови очеви. Према Плутарху, кћери су удаване као дванаестогодишњакиње или још млађе, да би на тај начин могле тело и срце донети свом мужу у

* Електронска адреса аутора: emilija@jura.kg.ac.rs

** Електронска адреса аутора: svladic@jura.kg.ac.rs

1) Д. 24, 1, 32, 13.

највећој мери чисто и недирнуто, односно чедност жене била је од нарочите важности за старе Римљане. За разлику од њих, жене старе Грчке удаване су зреле и страствено жељне брака, да би општење с мужем био почетак нежне љубави, и да би тела била довољно способна за трудноћу и порођајне болове јер, према Ликургу, сврха брака није ништа друго до рађање деце². То свакако не значи да је Римљанима наталитет био мање значајан од старих Грка. Напротив, од најстаријх времена, немати децу била је срамота, а рођење мушког детета највећа част. Наталитет је био велик, а подстицале су га потребе земљорадничког друштва и војних освајања, али и стара римска религија, у смислу одржавања породичног култа.

За Римљане брак је био „однос мужа и жене, заједница свих облика живота, установа божанског и људског права” (*Nuptiae sunt coniunctio maris et feminae et consortium omnis vitae, divini et humani iuris communicatio*)³. Они брак посматрају, не само као установу за рађање деце, већ као заједницу засновану на традиционалним, републиканским, моралним вредностима чији производ су деца, здрава и корисна, не само породици, већ и римској држави.

Ипак, римско друштво, нарочито у првој половини републике, одликује отворена доминација мушкарца над женом. Чедност која се захтевала од жене пре брака, и верност у току брака, није важила за мушкарце. Мушкарац ухваћен у прељуби није сносио никакве последице, док је жена, без суда, могла бити убијена због тога, а Гелије (*Gellius*) пише да је таква казна могла снаћи жену и ако би пила вино, што су проверавали њени сродници на основу пољупца у уста⁴. Неверна жена могла је бити кажњена и прогонством (*exilium*) на 200 миља од Рима⁵.

На почетку муж је могао протеривањем жене једнострано да раскине брак са манусом (*repudium*), али када је у питању брак без мануса, могао је престати споразумно или на захтев једног од супружника. Римљани су спомињали да се први од своје жене растао Спурије Карвилије (*Spurius Carvilius*) 230 година од оснивања Рима, односно 268 год. п. н. е⁶. Ипак, разводи су били реткост, а сексуални морал сиров и слободан, али, ипак подређен традиционалним породичним вредностима⁷.

2) Plutarh, *Usporedni životopisi*, Usporedba Likurga i Nume, 4, prevod Dukat Z., August Cesarec, Zagreb, 1988.

3) D. 23, 2, 1.

4) Gellius, *Attic Nights (Noctes Atticae)*, X, 23, translated by E. C. Rolfé, Loeb Classical Library, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1927.

5) Tacit, *Anali*, II, 50, prevela Crepajac Lj., BMG, Beograd, 2000.

6) Plutarh, *Usporedni životopisi*, нав. дело.

7) Дјурант, В., *Историја цивилизације, Цезар и Христ* (превод Величков, Љ.), Београд, 1996, стр. 84-85.

Током времена, услед честих ратова, а нарочито пунских, у Рим се слило огромно богатство. Сељаци, који су поднели терет ратова, продавали су земљу због немогућности да се одупру конкуренцији богаташких имања са јефтином радном снагом, и одлазили у Рим да окушају срећу. Њиховим одласком нестајала је и једноставност и неискварени дух сеоског живота који су чинили најважнију црту римског карактера. Стара вера сељака-ратника поустајала је пред мноштвом, увезених богова Грчке и Истока. Свестан ужаса грађанских ратова, Хорације пише да је „*столеће пуно порока окаљало најпре брак, нараштаје и породични живот, и да се несрећа потекла из ових ратова проширила на народ и отаџбину*”⁸. Све је мање било људи, нарочито међу вишим слојевима, који су са одушевљењем прихватале мале радости и велике обавезе које су носили брак и породица. Примамљивији им је био луксуз и забава коју нуди Рим, од идиле старог и једноставног римског начина живота.

Временом, жене у Риму, на свој начин, постају све моћније. Говорећи о утицају жена на власт Катон Старији (*Cato Maior*) је рекао: „*Сви људи владају својим женама, ми свим људима, а нама наше жене*”⁹. Међутим, ни велики заговорник обнове старог римског морала и велики критичар понашања тадашњих жена није остао имун на њихове чари. Катон, пошто је остао удовац и оженио сина, био је веома склон општењу са женама, а у дубокој старости оженио је врло младу ћерку свог писара Салонија (*Salonius*)¹⁰. Склоност сласном ужитку захватила је већину мушкараца. Једни су се предавали љубави према младићима, други хетерама, трећи представама, пијанкама и пратећој раскоши, јер су у Персејевом рату брзо прихватили грчку наклоност сличним уживањима¹¹.

Разводи и прељубе постали су уобичајена ствар, нарочито међу вишом и средњом класом. Бракови и разводи, као и љубавне везе међу вишом класом одигравали су се због политичких циљева и увећавања богатства. На пример, Сула (*Sulla*) се женио пет пута. Прва жена била је кћерка врховног свештеника Метела (*Metellus*), Цецилија (*Caecilia*), затим Илија (*Ilija*), Елија (*Aelia*), Квелија (*Quelia*) и на крају Валерија (*Valeria*), жена велике лепоте и одличног рода – била је кћи Валерија Месале (*Valerius Mesalla*), потомка освајача данашње Месине¹². За Цезара постајало је опште мишљење

8) Квинт Хорације Флак, *Целокупна дела*, I, Оде, III, 6 (превео Атанасијевић, С. М.), Народна библиотека Вук Караџић, Крагујевац, 2005.

9) Plutarh, *Usporedni životopisi*, Marko Katon, 8.

10) Исто, 24.

11) Полибије, *Историје* I, XXXI, 25, превела Рицл М., Матица Српска, Нови Сад, 1988.

12) Plutarh, *Usporedni životopisi*, Sula, 6 и 35; Дјурант, В., *Историја цивилизације, Цезар и*

да је био врло склон разноврсним пожудама и да је на то спискао велико богатство. Завео је многе угледне жене, међу њима и жене Краса (*Crassus*) и Помпеја (*Pompeius*), који су са њим сачињавали први тријумвират. У јавности му је пребацивано што се из похлепе за влашћу оженио кћерком Суле, човека због којег је отерао жену која му је родила троје деце¹³. Ни у провинцијама се није уздржавао од мешања у брачне везе, што произилази из стихова који су певали војници у галском тријумфу: „Грађани, бдијте над женама, наилази ћелави прељубник”¹⁴. Плебејски трибун Хелвије Цина (*Helvius Cinna*) изјавио је јавно да је имао пред собом нацрт закона који му је Цезар наложио да га предложи, а према којем би било допуштено Цезару да се, у сврху рађања деце, ожени сваком женом коју хоће и са толико њих колико хоће. Зато га Курион (*Gaius Scribonius Curio*) назива „*мужем свих жена и женом свих мужева*”¹⁵.

Због све чешћег прилива странаца и њиховог многобројног потомства, као и ослобађања робова, изменила се етничка структура старог Рима. Држави је претила нестабилност јер се лојалност не може очекивати од људи у чијим венама тече крв покорених народа. Њих не краси чврстина карактера, храброст, љубав према отаџбини, национални понос и политичка мудрост старог Римљанина, односно старог аристократе¹⁶. Август се морао запитати како ли ће изгледати будућа римска аристократија. Уз то, међу рођеним Римљанима, окруженим примамљивим ужитцима метрополе, све је више нежења и неударних жена, бракова без деце или са једним до два детета.

2. КАДУКАРНИ ЗАКОНИ

Свестан моралног посрнућа који је доживео Рим његовог доба, а охрабрен сопственим интервенцијама и реформама у области привреде, војске, администрације, правосуђа, граница царства, комуникација, Август је, уз обнову старе вере, покушао да, доношењем неколико закона, очува и стари породични морал и брак, као и да повећа наталитет.

Августова опредељења и виђење ситуације делили су и римски писци и песници, који су својим делима подстицали и њега и народ – Августа, да донесе законе, а народ, да их прихвати. Ливије у уво-

Христ, нав. дело, стр. 158.

13) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Cezar, 50, preveo Hosu S., Naprijed, Zagreb, 1978.

14) Исто, 51.

15) Исто, 52.

16) Дјурант, В., *Историја цивилизације, Цезар и Христ*, нав. дело, стр. 258-259.

ду Историје Рима од оснивања града говори о све већем моралном пропадању Римљана којег види и као разлог вођења сурових грађанских ратова¹⁷. Хорације се позитивно изражава о дивљим Скитима и Гетима и моралности њихових жена које, за разлику од римских, не владају својим мужевима и не чине прељубе. „Ако одлучно обуздаш разуздану самовољу, постаћеш славан, а на статуи биће урезано – „Отац градова”, каже, Хорације Августу у својим Одама¹⁸.

Први покушај у правцу породичних реформи начињен је, вероватно, око 28. године п. н. е., али о томе има врло мало извора и прилично су непоуздани. У сваком случају, тај покушај је пропао захваљујући отпору сенатора и ветезова¹⁹.

После десет година година други покушај је био успешнији. *Lex Iulia de maritandis ordinibus* (Јулијев Закон о брачним дужностима) донет је највероватније 18. године п. н. е., а *lex Papia Poppaea* 9. године н. е., који је добио име према конзулима у то време, Папију и Попеју (*Marcus Papilius Mutilus* и *Quintus Popaeus Secundus*)²⁰. Затим је донет *lex Sumptuaria* (Закон о раскоши) о коме се врло мало зна²¹.

Lex Iulia de maritandis ordinibus и *lex Papia Poppaea* предвиђају да грађани који нису у браку или немају деце губе право на наслеђивање, у целини, или делимично, те се називају још и кадукарни закони – *leges caducariae* (лат. *caducus* – који је отпао, односно део заоставштине без наследника зове се кадукарни)²².

Како ниједан од ових закона није сачуван, једини ослонац су подаци о њима који су „разбацани” у правним и књижевним изворима. *Lex Iulia de maritandis ordinibus* и *lex Papia Poppaea* помињу се у изворима као једна целина под називом *lex Iulia et Papia*, која је намењена очувању брака и подстицању рађања, те постоје потешкоће у тачном одређивању ком је од ова два закона одређена одредба припадала. С обзиром на то да је немогуће одредити шта је који закон регулисао, а циљ им је сличан, овај део је насловљен њиховим заједничким именом – Кадукарни закони²³.

17) *The History of Rome by Titus Livius*, praef. 9, Translated from the Original, with notes and illustrations by Baker, G. A. M., vol. I-VI, Bradford, S. F., Philadelphia, 1823.

18) Хорације, *Оде*, III, 24.

19) Propertius, *Elegies*, II, 7, Edited and translated by G. P. Goold, Loeb Classical Library, Cambridge MA: Harvard University Press, 1990; Tacit, *Anali*, III, 28; *Dio's Roman History*, 53, 13, 2, with an english translation by Cary, E., Vol. VI – VII, London – W Heinemann Cambridge Massachusetts Harvard University Press, 1955.

20) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Avgust, 31 и 34; *Dio's Roman History*, 54, 16, 1-2 и 56, 10, 1-3; Хорације, *Оде*, IV (Песма у славу стогодишњице – CARMEN saeculare).

21) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Avgust, 34.

22) Ulpijan, *Knjiga Regula*, 17, 1, priredio i preveo Ante Romac, Latina et Graeca, Zagreb, 1987.

23) Јовановић, М., *Августово брачно законодавство (Кадукарни закони)*, Београд, 1994, стр. 64.

У погледу овог законодавства Август је рекао: „Доношењем нових закона на мој предлог, многе сам обичаје предака поново увео јер многи су већ нестајали у нашем добу, и у многим стварима по томству сам дао практичне примере које би требало следити”²⁴.

Сви мушкарци од 25 до 60 година и све жене од 20 до 50 година морали су ступити у брак²⁵. Према *lex Iulia de maritandis ordinibus*, кажњавани су нежење и жене без мужева (*caelibes*) и парови без деце (*orbi*), а са друге стране даване награде за лица у браку и за рађање деце²⁶.

На основу овог закона, нежењама је било забрањено да примају наслеђе и легате, али су могли да прихвате фидеикомисе у целини²⁷. Према Гају, парови без деце (*orbi*), према каснијем Папијевом закону, губили су половину заоставштине и легата, а раније су могли да приме фидеикомисе у целини²⁸. Из овог Гајевог одломка може се са поприличном сигурношћу констатовати да ако су парови без деце раније могли да приме фидеикомисе у целини, онда су и раније та иста лица, као и нежење и жене без мужева, губили право на наслеђе и легате у целости, односно да су на тај начин кажњавани на основу *lex Iulia de maritandis ordinibus* као и нежење и жене без мужева. У супротном, односно ако би се Гајев одломак буквално схватио, произилази да су раније они који немају децу губили пола заоставштине и легата и имали право на фидеикомисе у целини, што је бесмислено²⁹.

Из Гајевог одломка види се да је *lex Papia Poppaea* ублажио казну за парове без деце на забрану примања половине заоставштине и легата. Та имовина сматрана је имовином без наследника (*caduca*), а о евентуалном кршењу закона старали су се потказивачи (*delatores*). *Lex Papia Poppaea* представљао је Августов уступак побуњеним еквестрима због строгости *lex Iulia de maritandis ordinibus*³⁰. Ипак, Август је доношењем *lex Papia Poppaea*, ради боље примене, повећао награде потказивачима које су они добијали ако се на суду утврди да су лица на која се односи закон узели забрањени део заоставштине и легата. Уколико се не нађе наследник, остатак имовине одлазио је у државну благајну. Али, ти „ревностни чувари закона” запретили су Риму, Италији и свим грађани-

24) *Дела Божанског Августа*, 8, 5, превод и коментар: Снежана Ферјанчић, Београд, 2000.

25) Ulpian, *Knjiga Regula*, 16, 2.

26) Dio's *Roman History*, 54, 16, 1.

27) Гај, *Институције* (превод Станојевић, О.), II, 286, Завод за уџбенике, Београд, 2000.

28) Исто, II, 286a.

29) Упореди са Cherry, A. D., *Studies in Marriage Legislation of Augustus*, Saskatoon, Saskatchewan, 1981, стр. 8-9.

30) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Avgust, 34; Dio's *Roman History*, 56, 1, 2.

ма, те су многи својим имањима платили њихову похлепу. На крају, Тиберије је одлучио, тражећи лека овом злу, да се коцком изабере пет бивших конзула и исто толико сенатора, чији је задатак био да спрече, за јавност напету, примену закона и донесу олакшање³¹.

Lex Iulia de maritandis ordinibus је одредио да жене не могу ступити у други брак после смрти мужа пре истека једногодишњег рока, а код развода пре истека шест месеци, док *lex Papia Poppaea* предвиђа две године по смрти мужа, те 18 месеци после развода³². Тиме се желело да жена једно време проведе у жалости због смрти мужа, али и да би се очинство учинило извесним после престанка брака.

Према *lex Iulia de maritandis ordinibus*, забрањено је сенаторима и њиховим потомцима да узму за жену ослобођеницу или ону која се сама, односно њен отац или мајка, бавила глумачким позивом, као и ону која се бавила проституцијом. Осталим слободно рођеним особама забрањен је био брак са глумицом, подводицом или особом коју је подводица или подводач ослободио, као и особом која је осуђена за прељубу³³. Разлози ових забрана су свакако недостојност и неморал који прате појединце, одређена занимања и друштвене групе, као и здравље будућег порода.

Врло брзо после доношења овог закона Август је морао да реагује. Наредио је да девојка мора имати најмање десет година да би се верила и да ниједна веридба неће важити ако мушкарац није оженио вереницу у року од две године од веридбе, односно док не достигне пунолетство (12 година). До ове наредбе је дошло из разлога што су мушкарци нерасположени за брак верили девојчице да би избегли казну забране прихвата наслеђа и легата која је погађала нежење. Кад се обави веридба они добијају статус ожењеног човека, јер се налазе у положају који води ка браку, а до брака никада не би дошло³⁴.

У Дигестама у књизи 50, у наслову „Значење израза”, Гај каже да „неко ко има једног сина или једну кћерку не сматра се особом без деце”³⁵. Ова дефиниција вероватно је дата због казни које су погађале оне који немају децу и награда за оне који имају више деце. Рађање деце, нарочито мушке, за Римљане је била велика срећа и част, али први законски подстицај подизању наталитета срећемо код Цезара. Он је наредио да гувернери сенаторских

31) Tacit, *Anali*, III, 28.

32) Ulpijan, *Knjiga Regula*, 14.

33) Dio's *Roman History*, 54, 16, 1; Ulpijan, *Knjiga Regula*, 13, 1-2; D. 23, 2, 44.

34) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Avgust, 34; Dio's *Roman History*, 54, 16, 7; Cherry, A. D., нав. дело, стр. 29

35) D. 50, 16, 148.

провинција имају једногодишњи мандат и да се бирају коцком, изузев сенатора који уживају специјалне привилегије због великог броја деце или брака³⁶.

Одредбе кадукарних закона које се односе на нежење, жене без мужева и парове без деце требало је да кроз повећање броја бракова и брачни морал, утичу и на повећање наталитета. Први корак у том правцу учињен је кроз *lex Papia Poppaea* који увођи *ius liberorum* (право преко деце), односно право родитеља да преко броја деце рођене у браку избегну одређене казне и стекну одређене привилегије. Често се термин *ius liberorum* меша или изједначава са *ius trium liberorum* (право преко трећег детета), што је погрешно. Разлика је у томе што *ius liberorum* имају и лица која имају само једно заједничко дете, и тиме излазе из круга парова који немају деце (*orbi*) и могу се међусобно наслеђивати, као и наследити имовину лица изван круга сродника³⁷. *Ius trium liberorum* представљао је право на привилегије паровима који су имали троје и више деце³⁸.

Тако су слободно рођене жене са троје деце и ослобођенице са четворо деце, биле ослобођене од туторства и могле су да прихвате заоставштину³⁹. Мушкарци који су у Риму имали троје живе деце, у Италији четворо, а у покрајинама петоро, могли су да избегне јавну дужност да буду тутори или старатељи. У овај број нису се урачунавала деца која су усвојена и унучад од кћери. Али, без обзира на материју коју су кадукарни закони регулисали, увек су се урачунавали потомци који су страдали на бојном пољу, јер се сматрало да у вечитој слави живе они који су погинули за отаџбину⁴⁰. *Lex Papia Poppaea* давао је предност при кандидовању за магистрате или управнике провинција ожењеним људима испред неожењених, као и онима који имају децу испред оних који их немају. Међутим, дешавало се да када се приближе избори за магистрата и жребање за провинције да кандидати без деце фиктивно усвајају децу, а када би добили место одрицали би се те исте деце. Зато је касније донета сенатска одлука да фиктивно усвајање не даје право првенства код кандидовања, нити се на основу тога може добити наследство⁴¹. Супротно од *lex Voconia*, према коме

36) Dio's Roman History, 53, 13, 2.

37) Јовановић, М., Чувено римско *Ius liberorum*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 40-41, 2001, стр. 72-73; Улпијан, *Knjiga Regula*, 16, 1a.

38) Јувенал, Сатире, 9,79-90,Internet, <https://www.poetryintranslation.com/PITBR/Latin/JuvenalSatires9.php>, 17/10/2018.

39) Ulpian, *Knjiga Regula*, 29, 3; Гај, *Институције*, I, 145 и III, 44;

40) I. 1, 25pr.

41) Gellius, *Attic Nights*, II, 15; Tacit, *Anali*, XV, 19.

жена није могла да наследи имовину већу од 100.000 сестерција, *lex Papia Poppaea* предвиђао је да жене са већим бројем деце могу наследити и већу суму, и доделио Весталкама све привилегије које уживају жене са више деце⁴². Муж и жена, само на основу брака, могли су међусобно стицати једну десетину, а ако су имали претходне бракове, имали су право на онолико десетина колико имају живе деце из тих бракова. Ако су имали једно или двоје заједничке деце која су преминула после давања имена, имали би још једну или две десетине. Уз све ово, брачни другови могли су стећи и право плодоуживања, које може временом постати њихова својина ако имају заједничку децу⁴³. Ако ослобођеник остави имовину већу од 100.000 сестерција, а има мање од троје деце, из његове имовине патрону и његовим мушким потомцима, закључно са белим пчелама (деца чукунунука), припашиће једнак део као сваком детету ослобођеника. Ако је ослобођеник имао троје и више деце, патрон и његови потомци су искључени⁴⁴. Патроне су имале скоро иста права као и патрони, под условом да имају, ако су слободно рођене, двоје деце, а ако су ослобођенице, троје. Међутим, ако патроне слободно рођене имају привилегију због троје деце, сматрало се да имају иста права као и патрони. Ово се није односило на патроне ослобођенице⁴⁵.

Сигурно је да су одредбе кадукарних закона утицале на брачне парове да начине макар једно дете како би избегли казне, а један део њих, подстакнут привилегијама, имао је троје и више деце. У одсуству могућности брачног пара да добије децу, забележени су и случајеви оплодње туђе жене уз накнаду, која подсећа на данашњу оплодњу донирањем семене течности, која је, за разлику од римске, анонимна, бесплатна и немогућа без биомедицинских помагала. Тако је грађанин Неволус (*Naevolus*) ангажован да, уз накнаду, оплоди жену другог човека. О томе у својим Сатирама врло сликовито сведочи Јувенал. Неволус се обраћа несрећном мужу: „*Има много домаћинства која су могла да нестану због лошег брака, али су спашена посредством љубавника. Ко ме да се обратиш? Незахвални и перфидни човече, зар теби баш ништа не значи што те ја представљам са синчићем и ћеркицом? Довољно си срећан да их прихватиш и рашириш вести о својој плодности. Окачи венац на своја врата. Отац си. Дао сам ти нешто чиме ћеш спречити сва оговарања. Сада имаш родитељска права. Захваљујући мени*

42) Dio's Roman History, 56, 10, 2.

43) Улпијан, *Књига Регула*, 15, 1-2.

44) Гај, *Институције*, III, 42.

45) Исто, III, 50.

можеш постати наследник и примити легате, а ако ти, уз додатну накнаду, начиним троје, имаћеш и друге погодности (привилегије за троје и више деце)⁴⁶. Овај Јувеналов пример, коришћењем данашњег речника, сведочи о случају где жена задржава генетске везе са дететом. О генетској вези мужа са дететом, случају када муж начини дете, на пример служавки, па она преда дете њему и његовој жени да га као родитељи одгаје, односно природној сурогацији, нема података у изворима, али може се претпоставити да су се и ти случајеви дешавали. Разлог за ову претпоставку може се наћи у Библији. У првој књизи Мојсијевој, рече Сара Авраму: „Господ ме је затворио да не родим; него иди к робини мојој, не бих ли добила деце од ње. И Аврам приста на реч Сарину”⁴⁷.

3. LEX IULIA DE ADULTERIIS COERCENDIS

Овај закон донет је, вероватно, у исто време када и *lex Iulia de maritandis ordinibus*⁴⁸. *Lex Iulia de adulteriis coercendis* карактеристичан је по томе што се њиме држава први пут упустила у регулисање породичних односа, приватног живота чланова породице, сексуалног морала, пре свега прељуба, о коме се до тада старала искључиво породица, а све то у циљу обнове римске породице по угледу на републикански систем вредности. Можда разлоге доношења овог закона најбоље одсликавају Хорацијево Оде. „Младе девојке врло рано почињу да вежбају љубавне вештине, а протеклом година налазе све млађе љубавнике и са знањем мужа пружају им забрањене сласти. Младеж рођена од таквих родитеља није била у стању да, као њихови храбри преци војници-сељаци, победи Антиоха Великог, Пира и Ханибала Страшног”, каже Хорације⁴⁹.

Сматрало се да је жена починила прељубу уколико је општила са било којим мушкарцем, изузимајући мужа, док је мушкарац чинио прељубу само ако је општио са другом удатом женом⁵⁰. Прељубом, која је одувек била кривично дело, није се више бавио муж уз помоћ породичног савета састављеног од мушких сродни-

46) Јувенал, *Сатире*, 9, 79-90; О циљевима и врстама савремене сурогације видети: Влашковић В., „Најбољи интерес детета у контексту породичноправног аспекта услуге сурогације”, *XXI век – век услуга и услужног права* (ур. М. Мићовић), књига VI, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2015, стр. 247 – 272; Cherry, A. D., нав. дело, стр. 30.

47) Библија, Свето Писмо старог и новог завета, Прва књига Мојсијева (Постање), 16: 3, Глас Цркве, Шабац-Ваљево-Београд, 2005; Слично и Хамурабијев закон (Николић, Д. – Ђорђевић, А., *Законски текстови старог и средњег века*, Хамурабијев закон, 144, Ниш, 2002).

48) *Dio's Roman History*, 54, 16, 3; Хорације, *Оде*, IV, 5, 20-22; Propertius, *Elegies*, 4, 11, 45-47.

49) Хорације, *Оде*, III, 6, 25-32.

50) D. 48, 5, 34; I. 4, 18, 4.

ка⁵¹, већ је Август установио стални јавни суд у коме је суђено за дело прелјубе (*quaestio perpetua de adulteriis*)⁵².

Отац, како адоптивни, тако и природни, могао је да убије прелјубника без обзира на његов друштвени положај, ако га ухвати у својој или зетовој кући заједно са својом ћерком. Син породице, подређен очинској власти, ако затекне своју ћерку у прелјуби, не би је по слову закона могао убити, али ширим тумачењем закона то му је било дозвољено. Кривце, односно прелјубнике затечене на делу, у својој кући, изузимајући супругу, муж може убити само ако је реч о инфамним особама, онима који се баве проституцијом, робове и ослобођенике. Уколико убије и и жену, блаже је кажњаван, што се правдало његовим стањем, односно бесом који је изазвао психички бол и повреда части, на пример, кажњаван је прогонством. Ако је муж убио прелјубника, мора одмах отпустити жену и то објавити у три наредна дана, уз навођење с ким је и на ком месту жену затекао⁵³. Он се морао развести, иначе не би могао да оптужи жену за прелјубу ако су они и даље у браку⁵⁴. Мужу који није одмах отпустио жену затечену у прелјуби одређено је да одговара као кривац за подвођење (*lenocinium*)⁵⁵. Под кривцима за подвођење подразумевали су се само они мужеви који су остали у браку са женама ухваћеним у прелјуби, а не они који само сумњају да их жена вара⁵⁶. Жена није могла да оптужи мужа за прелјубу јер није имала право да било кога оптужи у кривичном поступку⁵⁷. Али, ако је он њу преварио са удатом женом чији отац или муж није оптужио њега за прелјубу, онда то може да уради отац преварене жене, рођак или неко трећи, у њено име⁵⁸.

Жене осуђене због прелјубе, кажњаване су запленом половине мираза, трећином остале имовине и прогонством на острво, док се мужу прелјубнику, уз прогонство одузимало пола имовине, с тим да морају бити прогнани на различита острва⁵⁹.

Под прелјубом се није сматрала општење са женским особама које су познате по томе што неселективно продају себе и прос-

51) Dionysius of Halicarnassus, *Roman Antiquities*, Translated by Earnest Cary, II, 25, 6, Vol. I, Cambridge Massachusetts Harvard University Press, London William Heinemann LTD, 1960.

52) *Dio's Roman History* 54, 30, 4.

53) Julije Paulo: *Sentencije*, II, 26, 1-7, preveo Ante Romac, Latina et Graeca, Zagreb, 1989; C. 9, 9, 4.

54) C. 9, 9, 11.

55) P.S. II, 26, 8

56) C. 9, 9, 2.

57) D. 48, 2, 1; C. 9, 9, 1.

58) Jacobs, A., *Maritus v Mulier: The Double Picture in Adultery Laws from Romulus to Augustus*, *Fundamina*, vol. 21, n. 2, Praetoria, 2015, стр. 284-285.

59) P.S. II, 26, 14; Tacit, *Anali*, II, 50 (нап. 95).

титиушу се свуда као блуднице, гостионичаркама, и са робињама уколико тиме њихова вредност није умањена или ако се на тај начин не вређа господар⁶⁰. Пошто проститутке нису подлегале овом закону, многе раскалашне жене вишег ранга пријављивале су се као проститутке како би избегле казне за прељубу. Тако је извесна Вистилија (*Vistilia*), пореклом из угледне преторске породице, изјавила пред едилима да има право да се проституише према старом обичају који почива на схватању да је и само јавно признање порока довољна казна за жену. Ипак, осуђена је и протерана на острво Сериф (*Seriphus*), у Егејском мору, а њен муж, Лабео (*Labeo*), пошто није тражио законску одмазду, оптужен је за подвођење. Зато је донета сенатска одлука према којој је забрањено проституисање женама чији је муж, деда или отац био римски витез⁶¹.

Раније, муж је могао да се разведе простим обавештењем, Август је покушао да „ограничи разводе” увођењем непходних формалности. Развод је био ништав ако није обављен у присуству седам пунолетних сведока и ослобођеника особе која тражи развод. Ослобођеник је тражен да би се укључила особа која га је ослободила (отац, деда, прадеда, рођак)⁶².

Закон је оштро кажњавао блуд (*stuprum*). Блудником се сматрао онај који се упушта у погану раскалашност са мушким, као и онај који заводи девице и удовице доброг понашања, гајећи код њих лажну наду да ће ступити у брак. Оваква лица кажњавана су одузимањем пола имовине⁶³. Ако неко добровољно пристане на оскврњење или неки други срамотни разврат, кажњавао се запланом пола имовине, па ни тестаментом није могао да располаже већим делом имовине⁶⁴.

У случају родоскрвнућа (инцеста), мушкарцу се одређивала казна прогонства на острво, док се жени дело опраштало, али само онда када оно није обухваћено са *lex Iulia de adulteriis coercendis*⁶⁵.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА – ЕФЕКТИ ЗАКОНОДАВСТВА

Августови закони, настали у циљу очувања институције брака, подизања наталитета и сексуалног морала су највећи и, с обзи-

60) С. 9, 9, 22; P.S. II, 26, 11.

61) Tacit, *Anali*, II, 85; Cherry, A. D., нав. дело, стр. 28-29.

62) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Avgust, 34; D. 24, 2, 9;

63) I. 4, 18, 4; D. 48, 5, 35 (34).

64) P.S. II, 26, 13.

65) P.S. II, 26, 15.

ром на стање римског друштва у време када су доношени, најамбициознији законодавни подухват ове врсте у старом веку. Ипак, ови закони завршили су неуспехом. Дјурантова тврдња да су они немарно израђени⁶⁶, претерана је, ако ни због чега другог онда из разлога што их немамо у целости испред себе. Пре би се рекло, да су циљеви ових закона превисоко постављени, а заједнички именитељ им је приватан живот и морал римских грађана (нарочито сексуални), материја која не може да се уреди искључиво законима. Зато је и забележен толики број покушаја избегавања ових закона. Казне за несклапање брака и нерађање деце избегаване су фидеикомисима, дуготрајном веридбом, усвајањем, а казне за прељубу, уписивањем жена да се баве проституцијом, док су потказивачи отели толика имања да су постали претња свим слојевима.

Август је и личним поступцима показивао да заиста верује у концепт моралног препорода. На пример, унуку чувеног говорника Хортензија (*Hortensius*), за чије су сиромаштво сви знали, поклонио је 1.000.000 сестерција да се ожени и изроди децу, што је овај учинио, добио четири сина и јавно се захвалио Августу⁶⁷. Свог омиљеног ослобођеника натерао је на самоубиство када је сазнао да заводи на прељуб угледне госпође⁶⁸. Ипак, Хорацијеве хвале у Песми (Химни) у славу стогодишњице (*Carmen saeculare*) да ће ови закони помоћи у умножавању нових нараштаја Рима, нису се обистиниле⁶⁹. „Ни број бракова, ни број деце није растао, напротив, све више и више било је породица без деце”, пише Тацит⁷⁰. Град је био препун становника, али је све више оних који нису пореклом Римљани. Обичан народ и похлепом заслепљени виши сталежи нису могли да виде оно што и Август – да ће опадање породичног морала и броја староседелаца довести у опасност опстанак Рима.

Управо од доношења Августових закона, Рим је захватила права пошаст развода бракова⁷¹. Брак је за чланове виших сталежа постао посао који се обави и по неколико пута. „*Лишће са венца којим се красе врата приликом удаје ћерке, не стигне да се осуши, а она већ доводи новог младожењу*”, наводи Јувенал⁷².

У односу на старо право, ови закони били су хуманији и пра-

66) Дјурант, *Историја цивилизације, Цезар и Христ*, нав. дело, стр. 261.

67) Tacit, *Anali*, II, 37

68) Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, Avgust, 31.

69) Хорације, *Оде*, IV (Песма у славу стогодишњице – CARMEN saeculare).

70) Tacit, *Anali*, III, 25.

71) Carcopino, J., *Rim u razdoblju najvišeg uspona carstva*, preveli Ana Buljan i Tugomir Lukšić, Naprijed, Zagreb, 1981, стр. 104.

72) Decim Junije Juvenal, *Šesta Satira*, VI, 227, prevela Marjanca Pakiž, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1998.

веднији јер су мужу одузели право да сурово кажњава неверну жену и санкције су се колико, толико једнако односиле на оба пола. Ипак, то што је ово законодавство прељубу посматрало као преступ, показатељ је да је број прељуба био велик и да је и даље растао⁷³, па Тацит помиње „*нечувена прељубништва*” карактеристичана за то доба⁷⁴. Јувеналов мрки мудрац цаба призива *lex Iulia de adulteriis coercendis*: „*Јулијски законе, где си? Зар спаваш?*”, на шта му *прос-титутука Ларонија одговара*: „*Да, срећни смо вала!*”⁷⁵.

Уз то, Август је, прикривено, али крупним корацима грабио ка Империји, која је, сама по себи, универзалног, а не националног карактера. У мешавини народа, религија, обичаја, навика, немогућ је био повратак старог националног, републиканског морала коме су тежили ови закони.

ЛИТЕРАТУРА

- Влашковић В., „Најбољи интерес детета у контексту породичноправног аспекта услуге сурогације”, *XXI век – век услуга и услужног права* (ур. М. Мићовић), књига VI, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2015, стр. 247 – 272.
- Гај, *Институције* (превод Станојевић, О.), Завод за уџбенике, Београд, 2000.
- Дела Божанског Августа*, превод и коментар: Снежана Ферјанчић, Београд, 2000.
- Дјурант, В., *Историја цивилизације, Цезар и Христ* (превод Величков, Љ.), Београд, 1996.
- Јовановић, М., *Августово брачно законодавство (Кадукарни закони)*, Београд, 1994.
- Јовановић, М., Чувено римско *Ius liberorum*, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, број 40-41, 2001, стр. 64 – 80.
- Јустинијанове Институције, превео Лујо Бакотић, Књижаз издавач Геца Кон, 1912.
- Квинт Хорације Флак, *Целокупна дела*, I, превео Атанасијевић, С. М., Народна библиотека Вук Караџић, Крагујевац, 2005.
- Николић, Д. – Ђорђевић, А., *Законски текстови старог и средњег века*, Хамурабијев закон, Ниш, 2002.
- Полибије, *Историје* I, превела Рицл М., Матица Српска, Нови Сад, 1988.
- Библија*, Свето Писмо старог и новог завета, Прва књига Мојсијева (Постање), Глас Цркве, Шабац-Ваљево-Београд, 2005.

73) Sarcopino, J., *нав. дело*, стр. 101.

74) Tacit, *Historije*, I, 2, превео Josip Miklič, Latina et Graeca, Zagreb, 1987.

75) Decim Junije Juvenal, *Satire*, II, 37 превела Marjanca Pakiž, Fedon, Beograd, 2009.

- Carcopino, J., *Rim u razdoblju najvišeg uspona carstva*, preveli Ana Buljan i Tugomir Lukšić, Naprijed, Zagreb, 1981.
- Cherry, A. D., *Studies in Marriage Legislation of Augustus*, Saskatoon, Saskatchewan, 1981.
- Corpus Juris Civilis, Tomus I, II, Augustae Taurinorum, MDCCLXXXII.
- Decim Junije Juvenal, *Šesta Satira*, prevela Marjanca Pakiž, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad, 1998.
- Decim Junije Juvenal, *Satire*, prevela Marjanca Pakiž, Fedon, Beograd, 2009.
- Dio's *Roman History*, with an english translation by Cary, E., Vol. VI – VII, London – W Heinemann Cambridge Massachusetts Harvard University Press, 1955.
- Dionysius of Halicarnassus, *Roman Antiquities*, Translated by Earnest Cary, Vol. I, Cambridge Massachusetts Harvard University Press, London William Neinemann LTD, 1960.
- Gellius, *Attic Nights (Noctes Atticae)*, translated by E. C. Rolfe, Loeb Classical Library, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1927.
- Jacobs, A., *Maritus v Mulier: The Duoble Picture in Adultery Laws from Romulus to Augustus*, *Fundamina*, vol. 21, n. 2, Praetoria, 2015, стр. 276 – 288.
- Julije Paulo: *Sentencije*, preveo Ante Romac, Latina et Graeca, Zagreb, 1989.
- Plutarh, *Usporedni životopisi*, prevod Dukat Z., August Cesarec, Zagreb, 1988.
- Propertius, *Elegies*, Edited and traslated by G. P. Goold, Loeb Classical Library, Cambridge MA: Harvard University Press, 1990.
- Svetonije, *Dvanaest rimskih careva*, preveo Hosu S., Naprijed, Zagreb, 1978.
- Tacit, *Anali*, prevela Crepajac Lj., BMG, Beograd, 2000.
- Tacit, *Historije*, preveo Josip Miklić, Latina et Graeca, Zagreb, 1987.
- The History of Rome by Titus Livius*, Translated from the Original, with notes and illustrations by Baker, G. A. M., vol. I-VI, Bradford, S. F., Philadelphia, 1823.
- Ulpijan, *Knjiga Regula*, priredio i preveo Ante Romac, Latina et Graeca, Zagreb, 1987.

Emilija D. Stankovic
Srdjan S. Vladetic

MARRIAGE AND FAMILY REFORM BY AUGUSTUS

Resume

Aware that the past events, from a century before his succession to the throne, ruined his marriage, posterity and family life, with the adoption of *lex Iulia de maritandis ordinibus*, *lex Papia Poppea* и *lex Iulia de adulteriis coercendis* Augustus tried to preserve old family morality and marriage, as well as to increase the birth rate, particularly among higher classes of population.

This law prescribes the age for enetering into marriage, privileges for the individual who respect it, but also the penalties for those who don't in terms of loosing the right to inheritance and legates in general. In order to secure the efficiency of its implementation Augustus appointed the informants paying them to follow people and check whether they comply with the provisions of this law. Due to immorality and lack of dignity that is connected to certain professions and in order to preserve the distinction between certain classes, Roman senators were forbidden to marry a prostitute, an actress or a libertonnes legeret woman. Through *ius liberorum* (the privilege through children) and *ius trium liberorum* (the privilege of three children) the individuals having children could avoid being punished for the offences for which childless people had to bear consequences. Other privileges were prescribed for the families with three children, as well. In order to raise family morality, adultery was stricktly punished and for that purpose a standing court was established to publicly try such cases (*quaestio perpetua de adulteriis*). Incest and all kinds of sex crimes (*stuprum*) were also strictly punished.

Although these laws were comprehensive and strict, they did not prove to be efficient as a means of Augustus' ethical reform. Birth rate was not increased, while the number of bachelors, spinsters, divorce cases and sex crimes had grown as well. The reasons for failure can be found in the objectives of this law, which were set high at the very beginning. Also, the private life of people and their moral values could not be regulated by law exclusively. This is the reason why there were so many attempts to circumvent this law. Thus, the punishments for not being married or having children were avoided *fideicommissum* with prolonged engagements, adoptions, registration of prostitutes, etc.,

while in time the informants had usurped so much of property that became the threat for all classes of population.

Moreover, Augustas was moving covertly but quickly from a republic to an empire which is by nature of a universal and not of a national character. In such a mixture of nations, religions and customs, it was impossible to restore old Republican morality which this law supported.

Key words: Augustus, natality, family, marriage

* Овај рад је примљен 1. новембра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 3. децембра 2018. године.

ОСВРТИ И ПРИКАЗИ

УДК 316.334.3(450)(049.3)

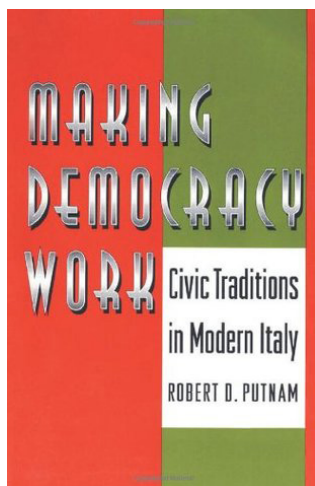
DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6242018.19>

Приказ

Дејан Бурсаћ*

*Институт за политичке студије,
Београд*

СОЦИЈАЛНИ КАПИТАЛ И РАЗВОЈ ДЕМОКРАТСКИХ ИНСТИТУЦИЈА



Robert D. Putnam,
*Making Democracy Work:
Civic Traditions in Modern Italy*,
Princeton University Press, 1993,
280 p.

Књига Роберта Патнама бави се проблемом развоја институција и њиховог двосмерног односа са друштвеним окружењем. Резултат је више од две деценије емпиријског истраживања италијанских региона, спроведеног од стране аутора и његових сарадника, Роберта Леонардија (енг. *Robert Leonardi*) и Рафаеле Нанет (енг. *Raffaella Nanetti*). Ова компаративна студија регионалних влада Италије привукла је велику пажњу у академским круговима, те је у годинама након издавања практично постала класик у политичким наукама, нарочито због тврдње да успех демократије зависи у великој мери од хоризонталних друштвених веза које аутор групно дефинише под појмом социјални капитал.

То је управо и централна теза студије: да је социјални капитал кључни фактор утицаја на институционалне перформансе и перформансе демократије уопште, узевши у обзир (историјски) социјални контекст као важан фактор политиколошке анализе. Патнам је идеју за истраживање засновао на одлуци

* Електронска адреса аутора: dejan.bursac@ips.ac.rs

италијанске владе да 1970. године имплементира раније донете уставне уредбе о увођењу регија. Тада је на целој територији Италије основано двадесет региона, односно регионалних влада. Ове нове институције су имале исту унутрашњу структуру, идентична овлашћења и врло сличне финансијске ресурсе – али се њихово друштвено, економско, културолошко и политичко окружење значајно разликовало, а посебно је то случај када се ради о историјски индикованом регионалном диверзитету Италије. Настанак регионалних управних тела у спектру разноврсних карактеристика појединих делова Апенинског полуострва пружио је истраживачима јединствену прилику за обухватну и систематску студију о еволуцији институција, њиховом утицају на друштво и повратном утицају друштва, пратећи од самог зачетка институционални оквир који је предмет интересовања студије.

Аутор нам пружа две полазне тачке истраживања. У првој, институције представљају независну варијаблу, а студија се бави њиховим утицајем на понашање политичких актера. Затим се институције посматрају као варијабла зависна од историјских околности. Патнам у току истраживања уводи и трећи упит – практични učinak институција у односу на друштвени контекст. Методе

којима се служи укључују анкете, истраживања јавног мишљења, интервјуе, студије случаја, анализе докумената итд. Друго поглавље даје нам хронолошки преглед италијанског политичког развоја, нарочито генезу формирања региона и трансфера овлашћења са државног на регионални ниво. Више од две деценије развоја регионалних институција (у моменту писања књиге) пружиле су огромну количину података и доказа за тврдње о утицају на политички живот, који се посебно очитује у променама у политичкој култури (од конфликтне ка кооперативној, од екстремизма ка толеранцији, од идеолошког догматизма ка усмерености на принципе добре владавине). Патнам показује како су се ове институције временом укорениле, оствариле оперативну самосталност и задобиле подршку и поверење грађана.

И док претходни део испитује феномен регионалних институција у временском оквиру, треће поглавље је и најбитније за опште закључке студије јер садржи просторне компарације, те мерења институционалних учинака свих двадесет регионалних влада, и то према композитном индексу сачињеном од укупно дванаест индикатора институционалног успеха (економских, политичких, административних, социјалних). Резултати јасно говоре да су неке

регионалне владе константно ефикасније од других, упркос чињеници да се ради о идентичним овлашћењима и сличним ресурсима на располагању. Очекивано, различити резултати регионалних институција нарочито су наглашени у погледу историјских разлика између севера и југа Италије. Шта је тачно узроковало овај диспарат, најочљивији у компарацији северних и јужних региона?

Проблем економског и политичког кашњења југа за развијеним севером је и данас једно од кључних питања италијанске друштвене науке. Патнам међутим одбацује општеприхваћено објашњење о економском узроку, те налази дубље разлоге диспаритета, пре свега у историјски формираној политичкој култури. Студија процењује историјске разлике између северних и централних региона у односу на југ Италије, идући уназад све до 11. века. Још у том периоду, показује Патнам, северни региони имали су активан грађански живот који обележавају за тај период релативно развијене инклузивне политичке институције, међусобно грађанско поверење и хоризонтална владавина, тј. мање хијерархијски устројена политичка структура. Са друге стране, југ Италије је био под доминацијом норманске владајуће структуре која је углавном била феудално вертикална и аутократска, док

су друштвени односи примарно дефинисани зависношћу и експлоатацијом. Дакле, у прошлости, југ Италије је припадао моћним монархијама, док је север представљао често хаотичну мрежу комуналних република, кнежевина и градова-држава. Већ од 11. века, политичка динамика на северу је знатно другачија, а даљи друштвени развој ове две макрорегије може се објаснити концептом путне зависности. Градски живот севера подстицао је трговину, проток идеја, друштвену мобилност, те је створио јаку социјалну и економску основу, касније темеље индустријализације, демократизације и грађанског живота. За то време, југ карактерише ауторитарна политичка култура, чији ефекти воде супротним исходима.

Патнам и његови сарадници виде концепт грађанске заједнице (енг. *civic community*), односно грађанства (енг. *civic-ness*) као кључну тачку у развоју успешних институција. Они грађанску заједницу дефинишу активном партиципацијом становништва у јавним пословима, динамичним друштвеним животом, хоризонталним везама заједничке сарадње и поверења. Аутори су за потребе студије осмислили начин мерења нивоа успеха грађанске заједнице у сваком од италијанских региона, у односу на четири кључна индикатора: социјално

поверење, норме реципроцитета, мреже друштвеног ангажмана и успешност кооперације – композитно одређујући ниво успеха појмом социјални капитал. Њихов закључак је да се ниво социјалног капитала драстично разликује између региона, поново са најзначајнијом диференцијацијом на линији север – југ. Логично, ниво социјалног капитала се показао као директно пропорционалан са институционалним успехом у готово свим испитиваним регионима, те је социјални капитал у овој студији уствари доказано кључни експланатор добре владавине. Патнам то и сликовито описује: традиција оснивања удружења, трговачких и занатских цехова и гилди, и различитих клубова (од оркестара до спортских друштава) на северу Италије водила је већем укључивању грађана у политички процес, што је даље водило лакшој и успешнијој демократизацији. Даље, јаче друштвене мреже значе и веће поверење, а оно подстиче трговину, позајмљивање новца и удруживање у пословним подухватима, што даље води економском развоју. Економски просперитет је стога историјски детерминисан путном зависношћу, а одређени друштвени и културни обрасци су свакако већа подршка економском расту. Патнам подвлачи да је за успех демократије неопходно да постоји

одређени ниво узајамног поверења између грађана, те да се ове везе мултиплицирају кроз време. Дакле, цивилна природа друштвених односа севера Италије из средњовековног периода узроковала је просперитет региона данас.

Упркос уверљивом, аргументованом и веома сликовито представљеном објашњењу, ова теорија се сусрела са низом критика. Пре свега, део критичара сматра да италијански региони тј. њихов институционални учинак не представљају добар референтни ниво анализе, из простог разлога што се ради о slabим институцијама са ограниченим овлашћењима. Методолошке замерке укључују питања о арбитрарној операционализацији кључних концепата: како зависне (институционалних перформанси), тако и независне варијабле (нивоа грађанства); али и уздицања корелација на ниво каузалних објашњења искључиво због секвенцијалног временског редоследа. Томе додајмо и да Патнам увелико игнорише како политичке утицаје, тако и историјски контекст који се тиче динамике уједињења Италије које је кренуло са севера земље, као могућа објашњења. Поједини аутори су указали на то да, иако Патнамова студија одлично објашњава разлике у погледу функционисања локалних влада у Италији, она нам не помаже

да боље разумемо шта утиче на боље перформансе институција уопште, тј. не открива како поправити историјски детерминисане лоше институције. Према њима, иако је изузетно важно што је Патнам увео концепт социјалног капитала у истраживање, остаје нејасно како социјални капитал може да утиче на побољшање институционалног дизајна и учинка.

Упркос наведеним замеркама, несумњиво је да ова студија остаје вредан допринос политичкој науци, нарочито због истраживања ефекта који друштвени оквир и култура могу имати на политичке исходе. Резултати испитивања економских, социјалних и културних фактора указују на чињеницу да је институционални учинак заиста условљен и обликован друштвеним контекстом. Поред тога, приметно је и да повратни утицај, који институције врше на политичку заједницу и друштво у целини, такође варира у оквиру правилности дијалектике север – југ, односно у истом контексту социјалних разлика. Поука коју извлачимо из Патнамовог истраживања је

донекле песимистична, посебно у погледу Србије: какве су шансе за стварање успешне демократије и економског просперитета у друштвима у којима не постоје укоренењени историјски предуслови? Са друге стране, студија отвара занимљив аспект за истраживање: да ли би анализа успешности локалних самоуправа или окружних институција у нашој земљи дала сличне резултате у односу на социјално окружење тј. историјски детерминисан социјални капитал, посебно имајући у виду регионалне разлике које постоје у Србији, а које се такође могу једним делом мапирати на оси север – југ? Можда би се сличним истраживањем дошло до одговора на питање који су повољни предуслови за успешне институције и економски развој у Србији, те би се посредно могло закључити и шта их опструира, барем када је реч о локалном друштвеном окружењу. То су важна и занимљива питања за будуће истраживаче, које Патнамов истраживачки подухват свакако може да инспирише.

Душан Достанић*

*Институт за политичке студије,
Београд*

„ИДЕМО КРОЗ САДАШЊОСТ КАО КРОЗ ПУСТИЊУ“



Michal Rieger, *„Wir gehen durch die Gegenwart wie durch eine Wüste“: Auf den Spuren der Tradition in Philosophie und Literatur: Skizzen und Porträts*, Lepanto Verlag, Rückersdorf üb. Nürnberg, 2018, 240 s.

Није уобичајено да се цитат налази већ у наслову једне књиге. Још ређе се дешава да је цитиран један слабо познати, готово заборављени аутор, који уз то још важи за задртог монархисту и „реакционара“.¹ Ипак и цитат и цитирани врло добро пристају уз ову књигу, јер је Михаел Ригер (*Michael Rieger*) написао књигу портрета различитих филозофа и књижевника, којима је заједничко то да им је модерна садашњост изгледала као пустиња, поготово када се упореди са богатством прошлости и традиције. У питању је књига о критичарима и критици модерне, те „бесрамно беживотне свакодневице“ (Хандке). Та критика је не само могућа, него и неопходна (32). Међутим, није само то у питању, јер једна је ствар констатовати ситуацију, а потпуно друга немирење са њом и тежња да се грешке и заблуде некако исправе. Да је овде по среди ово друго говори и мото књиге узет од једног од очева конзервативне револуције, Отмара Шпана, који каже да ако је губитак културе емпиријска чињеница у повести човечанства, исто тако је и способност да се он превлада. Потребно је нешто супротставити духовној испражњености, економизму, функционализму, механицизму,

* Електронска адреса аутора: dusan.dostanic@ips.ac.rs

1) Реч је о Фридриху Еверлингу (*Friedrich Everling*) (1891–1958) у чијем цитату одјекује Ниче из Заратустре. Еверлинг је тридесетих година, у време када је настао цитат који је Ригеру послужио као наслов, припадао онима који су у Немачкој желели реставрацију Хоенцолерна.

материјализму, конзумеризму и секуларизму садашњице. То „нешто“ не може бити још више модерности, јер би се тиме криза само продубљивала, него нешто што модерности одолева, нешто што долази из антике, из хришћанства, из средњег века. Ригер указује на пример Рајнхолда Шнајдера који је у време када су национал-социјалисти преузели власт у Немачкој заговарао окретање повести и био спреман да тамо пронађе потребне вредности (131). Из пустиње модерне, дакле, постоји пут, а то је пут традиције и повратка кући (наравно у духовном смислу, као повратак душе Богу /143/). У пропасти се не мора учествовати, свет се може поново задобити и поново се може освојити оно што свет јесте и оно што он представља. Докле год постоје остаци традиције, могуће је одбацили ово „лудило“ и „изокренутој“ садашњости супротставити другу слику, другу форму и тиме друге вредности (31). Ригерова књига је о онима који су били и остали на том путу традиције и вере, лепог и истинитог, односно о њиховим путоказима, нормама и облицима који би нам и данас могли бити од значаја. Штавише, многи међу портретисанима или онима на које се Ригер позива су наши савременици (Мартин Валзер, Петер Хандке, Бото Штраус, Мартин Мозебах). Критика модерне и

жеља за обновом традиције и вере нису ни застарели, ни превазиђени. Напротив, они су увек актуелни, јер је власт увек повезана са трансценденталним, натприродним извором, а њихово раздвајање увек са собом доноси пропаст (Хајнрих Валтер). Ствар се може рећи и на други начин, па заједно са Ригером (и Вилхелмом Репкеом) тврдити да сво материјално благостање не служи ничему ако свет чинимо све ружнијим, бучнијим и досаднијим, и ако људи изгубе морално-духовни темељ своје егзистенције (10, 173). Увек треба имати на уму да човек не живи само од аутомобила, радио-апарата и фрижидера, него од света који се не може куповати, као што су: достојанство, лепота, поезија, љубав, витештво, пријатељство, заједница, слобода, саморазвој. Ту управо лежи оправдање Ригерове књиге и портрета које она доноси. Јер, конзервативна литература, поручује Ригер, упркос уједначавању и банализацији подсећа на много ширу и дубљу стварност (12). Заправо, Ригерови јунаци доказују да „конзервативна литература настаје само тамо где се измиче необавезном. Она нас повезује са сликама прошлости, са природом и са оним што лежи иза природе. То је литература примарног“ (23). Као таква она је литература отпора „диктатури релативизма“ (Бенедикт XVI).

У овој књизи реч је већином о портретима конзервативних писаца од којих су многи давно заборављени. Заправо, реч је о шеснаест одељака који су раније објављивани у појединим конзервативним часописима, а пре свега у двомесечнику *Sezession* (*Sezession*). Тих шеснаест прилога организовано је у четири целине, од којих се прва бави супротношћу између католичанства и модернизма; други одељак посвећен је писцима и дебатама у међуратној Немачкој, трећи се бави делом Рајнхолда Шнајдера, док последња целина обухвата махом послератну критику модерне. Све у свему, ради се о широком луку који полази од Карла Лудвига Халера, наставља преко Отмара Шпана, поменутог Шнајдера и завршава са Хајдегером, Мартином Валзером и Петером Хандкеом.

Иако се на овом месту не може говорити о сваком прилогу посебно, ипак треба нагласити да овде, углавном, није реч о биографијама, нити о приказивању целокупног дела појединог аутора. Ригер ради са фрагментима, са појединим књигама, или појединим мотивима, а тек ретком са целокупном грађом. Такође, Ригер често поглед враћа на садашњицу, тако да му конзервативна литература често служи као подстрек, као осматрачница са које он говори о „пустињи садашњице“ и духу времена.

Основна мета критике аутора о којима Ригер пише је губитак „везе између вере и бића“ (168), за којом долази необуздани индивидуализам, атомизација, саможивост, нарцизам, егоизам, дрскост и ароганција оног који не жели да зна низашта осим за себе, те безгранични субјективизам који се схвата као основа релативизма, секуларизма, економизма и материјализма. На темељу субјекта закупљеног самим собом и својим правима, не могу се заснивати ни морал, ни одговорност, ни обавезе према другима, него само обавезе према себи. Загледаност у себе затвара поглед на целину и међусобне везе како међу појединцима тако и на везу између света и космоса. Концентрисан на безброј појединачних атома који се баве само собом, дух времена је дух коме недостаје упориште, центар и ослонац, који не признаје Бога и његов поредак, природни закон, и ништа чврсто, одређено и објективно. На тој основи механизације живота, култа технике, пролетаријације, удаљавања од природе, масификације и униформисања може настати само тиранија – комунистичка, национал-социјалистичка или постмодерна, релативистичка. Тиранија духа времена је тотална. Њој ништа не измиче, па се чак и уметност и естетика морају подвргнути повесно-политичком програму, што Ригер приказује на случају

Ролфа Хоххута и Гинтера Граса. Срећом, постоје и други, светлији примери непристајања и одупирања уметности духу времена.

Ако је дух времена заснован на атомизму и егоизму, њему се измиче кроз потрагу за целином, укорененост, кроз скромност и кроткост, која није исто што и потчињавање, него хезихазам (тиховање) „уклапање у целину, као самоспознаја, које превладава окренутост своје ја зарад много већег“, јер „само онај ко води рачуна о томе ко је, и себе не прецењује, може се поново наћи у истини“ (33). Човека треба упутити на његове границе, у крајњем на његову смртност, јер је то чињеница коју самозадовољна култура у којој *anything goes*, и која „не познаје и не признаје више никакве границе“ (212) прећуткује као најтежу нелагоду. Иста ствар се може и другачије рећи, јер појединац постаје „пробуђен“ само кроз припадање и кроз „саприсуство“ другог духа (66). Аутархично „ја“ је, дакле, фатаморгана, а целина долази пре делова. Као код Хуга фон Хофманштала, оно за чим се трага није слобода, него су то везе – породичне, регионалне, повесне, културне, религијске (169). Међу те везе спада и поновни „савез са природом“ односно поштовање „Бога у природи и природе у Богу“ (Херберт Грул). Тек на основу поновног ус-

постављања везе између бића и вере, те уклапања сопственог ја у целину, могућа је обнова живота, друштва и државе. Човеку је, дакле, потребно нешто свето (208), лепо и узвишено као противтежа баналном и профаном.

Потребно је скренути пажњу на још једну карактеристику Ригерове књиге, а то је да је она писана из католичке перспективе. Већина јунака Ригерове књиге су верни католици: Плиније Кореа де Оливеира, Отмар Шпан, Валтер Херез, Рајнхолд Шнајдер, Вилхелм Ропке. Чак и код Хандкеа Ригер препознаје дубоке хришћанске трагове (207). Зато је и ред за чијим повратком Ригер и портретисани писци чезну, поредак „Христовог мира“ и „Христовог царства“, а култура чију обнову траже је хришћанска цивилизација, односно повратак Христу. Странпутица садашњице резултат је окретања од традиционалне слике Бога. Ипак, и сам Ригер признаје да је хришћанство у Европи маргинализовано. Доверске обнове није дошло ни пре ни након 1945. Кривица за то, једним делом, лежи и на институцији католичке цркве која је, посебно након Другог ватиканског концила, правила све више компромиса и све више се прилагођавала духу времена.

Многим читаоцима се ова књига може учинити фанатичном, опасном или реакционарном, али то Ригера, као ни ау-

торе о којима пише, не брине превише. Јер ако је поновно успостављање вечно важећих, традиционалних и изразито хришћанских вредности, које су током друштвеног развоја почев најкасније од XV столећа изгубљене или заборављене, реакционарно, онда то није ништа лоше, јер иста ознака тада важи и за природу и природни закон (47). Управо је, како је писао Репке, рационалистичко-сцијентистички свет слеп за те вечне законе живота, друштва и човека (171–172). Отуђење од природе, природног закона и створитеља се можда може називати разним именима, али ће последице тог отуђења бити

катастрофалне. Ко укине Бога, желеће да укине и хијерархије, иако узалуд, и обрнуто, непријатељи хијерархије желеће да укину Бога (49). Хијерархија је, дакле, природна нужност, а у Божјем поретку свако и све има своје место, своје задатке, али и своје достојанство. И сведи и злочинци поседују људску срж, али то не значи да су једнаки (66). Чак ни примедба да је овде реч о неостваривим захтевима и пројекцијама не би погодила превише ни Ригера, нити оне ауторе које је он представио у својој књизи, јер се борба за оно што вечно важи води и када се за то не може очекивати награда у овом свету.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Редакција часописа *Српска политичка мисао* прихвата радове који су уређени на следећи начин.

Радови који нису усклађени са датим упутствима неће бити разматрани за објављивање у часопису.

За писање рада користити **ћирилично писмо**.

Текст писати у фонту Times New Roman, величина фонта **12**, са увученим пасусима и проредом **1,5** и маргинама **Normal 2,5 cm**.

Обим рада не сме бити већи од 36.000 карактера са размаком (приликом провере броја карактера користити: Review/Word Count/Character (with spaces) - активирати опцију *Include textboxes, footnotes and endnotes*).

Име и презиме аутора се пише на средини, малим словима – *Bold* и *Italic* (фонт 12).

Афилијација се пише испод имена аутора на средини, малим словима – *Italic* (фонт 12). Уколико је аутор запослен на факултету, након навођења факултета, наводи се и универзитет (нпр. *Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*). Уколико је аутор запослен на институту, наводи се и град у коме се институт налази (нпр. *Институт за политичке студије, Београд*).

Наслов се пише на средини, великим словима – *Bold* (фонт 14). Фуснота поред наслова служи за навођење назива и броја пројекта у оквиру кога је чланак написан.

Сажетак се пише испод наслова на средини малим словима величина фонта 12. Испод тога пише се текст сажетка у обиму од 100 до 250 речи - фонт 12, *Justify*. Сажетак садржи предмет анализе, циљ рада, коришћене теоријско-методолошке приступе, резултате и закључке рада.

Кључне речи се пишу испод текста сажетка малим словима (фонт 12), и одвајају зарезом. Наводи се од 5 до 10 кључних речи.

Поднаслови се пишу на средини, великим словима - *Bold* (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више целина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – малим обичним словима *Bold* (фонт 12).

Начин цитирања:

Фусноте у форми напомена се дају на дну стране у којој се налази коментарисани део текста или навођене литературе. Фусноте уносити командом *Insert – Reference – Footnote*. Фусноте се пишу у фонту ***Times New Roman***, величина слова **10**. Фусноте треба поравнати по левој и десној маргини, односно изабрати опцију *Justify*

Приликом навођења фуснота руководити се следећим упутствима:

- **приликом навођења монографије/књиге фуснота мора садржати:**
 - Име и презиме аутора, наслов рада курзивом (*Italic*), назив издавача, место, годину издања и број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
- **приликом навођења чланака из часописа:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив часописа курзивом (*Italic*), назив издавача, место издавања, број, година излажења и број стране.
 - **Пример:** Миша Стојадиновић, „Од теорије социјалних конфликта до њихових решења“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 04/2009, стр. 67.
- **приликом навођења зборника радова/поглавља из књиге:**
 - Име и презиме аутора, назив рада под наводницима, назив зборника/поглавља курзивом (*Italic*), имена и презимена приређивача зборника у загради, назив издавача, место издања, година издања, број стране.
 - **Пример:** Дејана Вукчевић, „Србија и придруживање Европској унији“, у зборнику: *Србија – политички и институционални изазови* (приредили: Момчило Суботић, Живојин Ђурић), Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 239.
- **приликом навођења извора са Интернета (не смеју прећи више од 10% коришћене литературе):**
 - Име и презиме аутора, наслов чланка курзивом (*Italic*), пуну интернет адресу и датум приступа.
 - **Пример:** Karen Devine, *Stretching the IR theoretical spectrum of debate on Irish neutrality: arguments and evidence in favor of a critical social constructivist framework of understanding*, Internet, http://doras.dcu.ie/609/1/int_pol_sci_29_4_2008.pdf, 05/03/2013
- **приликом навођења архивске грађе:**
 - мора да садржи назив институције у којој се грађа чува, фонд, фасциклу (уколико има), назив документа (ако нема назива документа одређује се тако да одговори на питања: ко? коме? шта?), место, датум.

- **Пример:** Архив Србије, МИД, К-Т, ф 2, р93/1894, Извештај Министарства иностраних дела о постављењу конзула, Београд, 19. април 1888.
- **приликом навођења прописа/закона:**
 - Пуним називом прописа/закона, курзивом гласило у коме је пропис објављен, број и година објављивања.
 - **Пример:** Закон о извршном поступку – ЗИП, *Службени гласник РС*, бр. 125/04.
- **приликом навођења публикација у новинама:**
 - Име и презиме аутора, назив чланка под наводницима, назив новине курзивом, датум објављивања
 - **Пример:** Слободан Кљакић, „Черчилов рат звезда против Хитлера“, *Политика*, 21. 12. 2004.
- **Код поновљеног цитирања истог извора узастопно на истој страни користити:**
 - Исто, број стране
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54. Исто, стр. 55
- **Код поновљеног цитирања истог извора уколико није узастопно и на истој страни користити:**
 - Име, презиме аутора, назив извора, нав.дело, број стране.
 - **Пример:** Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, Досије, Београд, 2006, стр. 54.
Кристофер Кокер, *Сумрак запада*, нав. дело, стр. 54.

Код уноса табела и графикана користити:

Изнад табеле/графикана центрирано пише се Табела/Графикон, редни број, назив табеле, величина фонта 10.

Испод табеле/графикана пише се Извор: навести извор по правилима цитирања за фусноте, величина фонта 10.

Литература се наводи на исти начин као и у фуснотама, с тим што се прво наводи презиме, па име аутора. Литература је поређана по азбучном реду за изворе на ћириличном писму, који се први наводе, а затим по абecedном реду за изворе на латиници.

За чланке из часописа, зборника као и за поглавља у књигама потребно је навести од које до које стране је чланак или поглавље у зборнику/књизи.

Литература садржи само изворе који су наведени у фусно-тама.

Након литературе, латиничним писмом навести **име и презиме аутора** на средини - ***Bold*** (фонт 12), испод тога наслов рада на енглеском великим словима - ***Bold*** (фонт 14).

Резиме (Resume) се пише на средини, малим словима – *Bold* (фонт 12). Испод тога пише се текст резимеа на енглеском језику у обиму до **1/10** дужине чланка. Резиме садржи резултате и закључке истраживања до којих је аутор дошао у свом раду и то знатно шире него у сажетку.

Кључне речи (Keywords) се пишу малим словима (фонт 12) и одвајају зарезом.

Радови који се предају за објављивање морају да се заснивају на новијој литератури, посебно на изворима, тј. радовима који су објављени у научним часописима политиколошке тематике.

Рокови за достављање радова су: **1. фебруар, 1. мај, 1. август, 1. новембар.**

Аутори су у обавези да приликом слања радова доставе и изјаву да тај рад није раније објављиван, тј да рад није аутоплагијат или плагијат. Изјава може да се преузме на интернет презентацији часописа, www.spmbeograd.rs.

Текстове слати у електронском облику на адресу:
redakcija@spmbeograd.rs.

УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензената је да доприносе очувању високог квалитета нашег часописа. Рецензије су анонимне у оба смера. Рок за рецензирање је седам дана од пријема рада. Садржај рецензије је поверљив, те се не сме откривати особама које нису у уредништву часописа. Уколико рецензент у било ком тренутку схвати да постоји било који вид конфликта интереса у вези са радом који треба да рецензира потребно је да о томе што пре обавести редакцију. **Приликом рецензије рукописа, рецензент треба да попуни рецензентски лист у прилогу.**

Име, презиме и звање аутора текста:

Назив рада:

Актуелност, друштвени и научни значај разматране теме:

У којој мери је аутор јасно назначио теоријски, методолошки приступ у раду:

Да ли је рад заснован на савременој и релевантној литератури, посебно у којој мери је аутор користио најновије резултате објављене у научним часописима и зборницима (посебно часописи и зборници из политикологије).

Научни и друштвени допринос рада. Општи коментар о квалитету рада:

Ваша сугестија аутору за побољшање квалитета рада, ако је потребно:

Молимо Вас да одаберете једну од препорука за категоризацију рада:

1. Оригинални научни рад
2. Прегледни рад
3. Научна критика, полемика и осврти

Молимо Вас да одаберете једну од препорука о публиковању овог рада:

1. Објавити без измена
2. Објавити уз мале измене
3. Након корекције, рад послати на нови круг рецензије
4. Одбити

Додатни коментари за уредника који се тичу етичких (плагијаризам, превара, итд.) или неких других аспеката рада, а који ће уреднику помоћи у доношењу коначне одлуке о даљем статусу рада.

Датум оцене рада

Име, презиме и научно звање рецензента:

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА

1. **Ала Кривец**, доцент, Белгородски државни национални истраживачки универзитет, Белгород, Руска Федерација;
2. **Александар Новаковић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
3. **Богдана Кољевић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
4. **Божидар Раичевић**, редовни професор Универзитета у Београду у пензији;
5. **Бојан Милисављевић**, ванредни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
6. **Владан Петров**, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
7. **Владимир Ајзенхамер**, доцент, Факултет безбедности, Универзитет у Београду;
8. **Владимир Вулетић**, редовни професор, Филозофски факултет, Универзитет у Београду;
9. **Владислав Сотировић**, Professor, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Political Sciences, Литванија;
10. **Весна Станковић Пејновић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
11. **Giordano Merlico**, Sapienza Universita di Roma, Италија;
12. **Данијела Гавриловић**, редовни професор, Филозофски факултет, Универзитет у Нишу;
13. **Дарко Маринковић**, редовни професор, Висока струковна школа за предузетништво, Београд
14. **Дејана Вукасовић**, виши научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
15. **Дејан Ђурђевић**, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
16. **Дејан Миленковић**, ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду;
17. **Добросав Миловановић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Правни факултет
18. **Драган Марковић**, научни саветник, Институт за политичке студије, Београд;
19. **Драгана Коларић**, судија, Уставни суд Републике Србије
20. **Драгана Митровић**, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду;

21. **Драгор Хибер**, редовни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
22. **Душан Вучићевић**, доцент, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду;
23. **Душан Достанић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
24. **Ђорђе Стојановић**, виши научни сарадник, Институт за политичке студије;
25. **Ђуро Бодрожич**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
26. **Eugen Stratiu**, редовни професор, Lucian Blaga Universitet of Sibiu, Румунија;
27. **Ewa Bujwid-Kurek**, professor, Institute of Political Science and International Relations of the Jagiellonian University, Краков, Пољска;
28. **Жељко Иваниш**, редовни професор, Факултет безбедности, Универзитет у Београду;
29. **Зоран Драгишић**, редовни професор, Универзитет у Београду, Факултет безбедности
30. **Јасна Милошевић Ђорђевић**, редовни професор, Факултет за медије и комуникације, Београд;
31. **Јелена Тодоровић Лазич**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
32. **Јован Базић**, редовни професор, Учитељски факултет Универзитета у Приштини - Косовска Митровица;
33. **Јован Ћирић**, судија, Уставни суд Републике Србије
34. **Љубиша Деспотовић**, научни саветник, Институт за политичке студије
35. **Mamoru Sadakata**, Professor, Graduate School of Law, Nagoya University, Јапан;
36. **Марија Дракуловска Чукалевка**, ванредни професор, Скопље, Македонија;
37. **Марија Ђорић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;
38. **Марија Караникић Мирић**, ванредни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
39. **Марко Ђурђевић**, ванредни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
40. **Марко Тмушић**, доцент, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду
41. **Мијодраг Радојевић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;

42. **Милан Јовановић**, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду;
43. **Милена Пешић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
44. **Миломир Степић**, научни саветник, Институт за политичке студије;
45. **Милош Живковић**, ванредни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
46. **Миријана Стамова**, главни асистент, Институт за балканистику са Центром тракологије, Бугарска академија наука, Софија, Бугарска;
47. **Мирослав Младеновић**, ванредни професор, Факултет безбедности, Универзитет у Београду;
48. **Миша Стојадиновић**, виши научни сарадник, Институт за политичке студије;
49. **Момчило Суботић**, научни саветник, Институт за политичке студије;
50. **Нада Радушки**, научни саветник, Институт за политичке студије;
51. **Обрад Стевановић**, редовни професор, Криминалистичко полицијска академија
52. **Петар Матић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;
53. **Предраг Терзић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;
54. **Радослав Гаћиновић**, научни саветник, Институт за политичке студије;
55. **Ратко Љубојевић**, доцент, Факултет за право, јавну управу и безбедност, Универзитет „Дон Незбит”;
56. **Слободан Антонић**, редовни професор, Филозофски факултет, Универзитет у Београду;
57. **Слободан Нићин**, доцент, Факултет за европске правно-политичке студије, „Едуконс” универзитет,
58. **Сретен Југовић**, редовни професор, Криминалистичко-полицијска академија;
59. **Срђан Кораћ**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд;
60. **Тијана Перић Дилигенски**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;

И ДРУГИ...

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

32

СРПСКА политичка мисао / главни и
одговорни уредник Живојин Ђурић. Vol. 1, br.
1/4 (1994) -. - Београд (Светозара Марковића
36): Институт за политичке студије,
1994 - (Београд: Birograf comp.). 23 см

Тромесечно. - Има издање на другом
медијуму: Српска политичка мисао (CD-
ROM изд.) = ISSN 1452-3108. Има издање на
другом језику; Serbian Political Thought =
ISSN 1450-5460
ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао
(Штампано изд.)
COBISS.SR ID 102782215