



СРПСКА  
**ПОЛИТИЧКА**  
МИСАО  
THOUGHT  
POLITICAL  
SERBIAN

SERBIAN POLITICAL THOUGHT

МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, Невен Цветићанин  
Милан Благојевић, Олга Павковић  
Татјана Милић, Весна Станковић Пејновић

ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Дејан Бурсаћ, Марко Пејковић, Балинт Пастор  
Ратко Љубојевић, Слободан Петровић

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Ана Кнежевић Бојовић, Весна Ђорић, Александра Вишекруна  
Марина Магић Бошковић, Јелена Костић, Бранко Лештанин  
Жељко Никач, Радоје Брковић, Мирјана Поповић

ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

Леонид Петрајков, Сениша Атлагић, Саша Марковић  
Василије Драгосављевић, Милена Пешић, Сања Стошић  
Марко Парезановић, Реља Жељски, Јасминка Симић  
Стеван Рапаић, Сандра Давидовић  
Ивица Лазовић, Мирослава Глигорић

ПРИКАЗ

Тамара Вуков



СРПСКА ПОЛИТИЧКА МИСАО  
SERBIAN POLITICAL THOUGHT

ISSN 0354-5989

УДК 32

DOI:10.22182/spm.6532019

Година XXVI vol. 65

Број 3/2019.



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: spm@ips.ac.rs

**www.ipsbgd.ac.rs**

www.ips.ac.rs/rs/magazines/srpska-politicka-misao

ISSN 0354-5989 UDK 32 Број 3/2019. XXVI vol. 65  
DOI: 10.22182/spm.6532019

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

**Пословни секретар**  
Смиљана Пауновић

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО  
ПОСЛЕДЊИ БРОЈ ЈЕ НА ЕНГЛЕСКОМ ЈЕЗИКУ

Радови СПМ/СПТ 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**  
Ситопринт, Житиште

Тираж: 50 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 ПОЛИТИЧКА МИСАО

## САДРЖАЈ

### *Тема броја:*

### **МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО**

- Драган Р. Симић, Драган Живојиновић*  
ПОЛИТИКА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ  
ДРЖАВА ПРЕМА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ  
У КОНТЕКСТУ ВЕЛИКЕ СТРАТЕГИЈЕ  
ПРЕДСЕДНИКА ТРАМПА.....13-42
- Невен Цветићанин, Милан Благојевић*  
УНУТРАШЊИ КОНФЛИКТИ И СПОЉНА  
ПОЛИТИКА САД ИЗМЕЂУ  
ИНТЕРВЕНЦИОНИЗМА И ИЗОЛАЦИОНИЗМА.....43-62
- Олга Павковић*  
ПОЛИТИКА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ  
ДРЖАВА ПРЕМА КРАЉЕВИНИ САУДИЈСКОЈ  
АРАБИЈИ ОД 2009. ДО 2017. ГОДИНЕ.....63-90
- Татјана Милић*  
УЛОГА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ У УН У  
СТВАРАЊУ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА.....91-110
- Весна Станковић Пејновић*  
УТИЦАЈ САД И НЕМАЧКЕ НА РАСПАД  
ЈУГОСЛАВИЈЕ.....111-137

## **ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ**

*Дејан Бурсаћ*

ИДЕОЛОГИЈА ВЛАДАЈУЋИХ СТРАНАКА  
ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ –  
ЕКСПЕРТСКА АНКЕТА.....139-168

*Марко Пејковић*

ТЕОРИЈЕ, МОДЕЛИ И ПЕРСПЕКТИВЕ  
ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА.....169-194

*Балинт Пастор*

ИЗАЗОВИ ОСТВАРИВАЊА ЕФИКАСНЕ И  
ДЕЛОТВОРНЕ НАДЗОРНЕ ФУНКЦИЈЕ  
ПАРЛАМЕНТА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ  
НА ИНТЕРПЕЛАЦИЈУ.....195-216

*Ратко Љубојевић, Слободан Петровић*

КЉУЧНИ ФАКТОРИ КОЈИ УТИЧУ НА  
РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....217-232

## **ПРАВО И ПОЛИТИКА**

*Ана Кнежевић Бојовић, Весна Ћорић,*

*Александра Вишекруна*

СПОЉАШЊЕ УСЛОВЉАВАЊЕ ЕВРОПСКЕ  
УНИЈЕ И РЕГУЛАТОРНИ ОДГОВОРИ СРБИЈЕ.....233-253

*Марина Матић Бошковић, Јелена Костић*

СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА  
У СУЗБИЈАЊУ ФИНАНСИЈСКОГ  
КРИМИНАЛИТЕТА И КОРУПЦИЈЕ.....255-279

*Бранко Лештанин, Жељко Никач*

ИНТЕРНА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ У  
СРБИЈИ: ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ АСПЕКТИ.....281-304

*Радоје Брковић, Мирјана Поповић*  
ОСОБИНЕ ПРВОСТЕПЕНОГ ПАРНИЧНОГ  
ПОСТУПКА КОД ПОНИШТАЈА РЕШЕЊА  
О ОТКАЗУ УГОВОРА О РАДУ.....305-323

### **ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ**

*Леонид Петрјаков, Синиша Атлагић*  
СУБЈЕКТИВИТЕТ У РУСКОЈ КУЛТУРИ.....325-345

*Саша Марковић*  
РУСКА ИДЕЈА – ИЗМЕЂУ НАЦИОНАЛНОГ  
ЕГОИЗМА, ЕМПАТИЈЕ И  
АНТИМИЛИТАРИЗМА И ОДЈЕЦИ КОД СРБА  
ДО 1914. ГОДИНЕ.....347-365

*Василије Драгосављевић*  
ИДЕЈЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РАДИКАЛНЕ  
ДЕСНИЦЕ У ЛИСТУ ПОЛИТИЧКИ ГЛАСНИК.....367-390

*Милена Пешић, Сања Стошић*  
КРИТИЧКА АНАЛИЗА ДИСКУРСА И  
ПОЛИТИКА.....391-407

*Марко Парезановић, Реља Жељски*  
УЛОГА ПРОПАГАНДНИХ АКТИВНОСТИ У  
ПОЛИТИЧКИМ ПРЕВРАТИМА.....409-426

*Јасминка Симић*  
ЕВРОАЗИЈСКА ЕКОНОМСКА УНИЈА И  
ЕВРОПСКА УНИЈА: ПОГЛЕД ИЗ СРБИЈЕ.....427-450

*Стеван Рапаић, Сандра Давидовић*  
ОСНОВНА ЕКОНОМСКА ПИТАЊА У  
ОДНОСИМА БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ.....451-473

*Ивица Лазовић*  
ИСЛАМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ НА  
ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ.....475-491

*Мирослава Глигорић*

БЕЗБЕДНОСНИ ОДГОВОР РЕПУБЛИКЕ  
СРБИЈЕ НА УГРОЖАВАЊЕ МИГРАНТСКОМ  
КРИЗОМ.....493-514

***ПРИКАЗ***

*Тамара Вуков*

КОЛИКО ДАЛЕКО УСМЕРАВАТИ? ПРОЦЕНА  
БИХЕЈВИОРАЛНЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ.....515-522

# SERBIAN POLITICAL THOUGHT

## CONTENTS

*This issue's theme:*

### **INTERNATIONAL RELATIONS AND INTERNATIONAL LAW**

- Dragan R. Simic, Dragan Zivojinovic*  
WESTERN BALKANS U. S. POLICY IN THE  
CONTEXT OF THE PRESIDENT TRUMP'S  
GRAND STRATEGY.....13-42
- Neven Cveticanin, Milan Blagojevic*  
INTERNAL CONFLICTS AND THE US  
FOREIGN POLICY BETWEEN  
INTERVENTIONISM AND ISOLATIONISM.....43-62
- Olga Pavkovic*  
THE U. S. FOREIGN POLICY TOWARDS THE  
KINGDOM OF SAUDI ARABIA 2009–2017.....63-90
- Tatjana Milic*  
THE ROLE OF THE UN SECURITY COUNCIL'S  
DECISIONS IN THE INTERNATIONAL  
LAW-MAKING.....91-110
- Vesna Stankovic Pejnovic*  
THE IMPACT OF U.S. AND GERMANY ON  
THE BREAKUP OF YUGOSLAVIA.....111-137



## ***POLITICAL PARTIES AND POLITICAL SYSTEM***

*Dejan Bursac*

PARTY IDEOLOGY IN CENTRAL AND  
EASTERN EUROPE: AN EXPERT SURVEY.....139-168

*Marko PejkoVIC*

THEORIES, MODELS AND PERSPECTIVES  
OF PUBLIC AGENCIES.....169-194

*Pásztor Bálint*

THE CHALLENGES OF THE EXERCISE OF  
THE EFFICIENT AND DELIVERABLE  
CONTROLLING FUNCTION OF THE  
PARLIAMENT BY THE SPECIAL INSTITUTE  
OF INTERPELLATION.....195-216

*Ratko Ljubojević, Slobodan Petrović*

KEY FACTORS AFFECTING THE  
DEVELOPMENT OF POLITICAL SYSTEM OF  
THE REPUBLIC OF SERBIA.....217-232

## ***LAW AND POLITICS***

*Ana Knezević Bojović, Vesna Corić,*

*Aleksandra D. Višekruna*

EUROPEAN UNION EXTERNAL  
CONDITIONALITY AND SERBIA'S  
REGULATORY RESPONSE.....233-253

*Marina Matic Bosković, Jelena Kostić*

SPECIALIZATION OF STATE AUTHORITIES  
IN COMBATING FINANCIAL CRIME AND  
CORRUPTION.....255-279

*Branko Lestanić, Željko Nikaić*

INTERNAL CONTROL OF POLICING IN  
SERBIA: POLITICAL–LEGAL ASPECTS.....281-304

*Radoje Brkovic, Mirjana Popovic*  
CHARACTERISTICS OF THE FIRST  
INSTANCE LEGAL PROCEEDINGS FOR  
THE ANNULMENT OF THE DECISION  
OF LABOR CONTRACT TERMINATION.....305-323

### ***ESSAYS AND STUDIES***

*Леонид Петряков, Синиша Атлагић*  
ФОРМИРОВАНИЕ «Я» СУБЪЕКТА В  
ПРОСТРАНСТВЕ РУССКОЙ КУЛЬТУРЫ.....325-345

*Sasa Markovic*  
RUSSIAN IDEA, BETWEEN NATIONAL  
EGOISM, EMPATHY AND ANTIMILITARISM  
AND ECHOES AT SERBS UNTIL 1914.....347-365

*Vasilije Dragosavljevic*  
THE IDEAS OF THE YUGOSLAV RADICAL  
RIGHT IN THE PERIODICAL “POLITIČKI  
GLASNIK”.....367-390

*Milena Pesic, Sanja Stosic*  
CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS AND  
POLITICS.....391-407

*Marko Parezanovic, Relja Zeljski*  
PROPAGANDA AND POLITICAL  
OVERTHROW.....409-426

*Jasminka Simic*  
THE EUROASIAN ECONOMIC UNION AND  
THE EUROPEAN UNION: THE SERBIAN VIEW.....427-450

*Stevan Rapaic, Sandra Davidovic*  
MAJOR ECONOMIC ISSUES IN RELATIONS  
BETWEEN BELGRADE AND PRISTINA.....451-473

*Ivica Lazovic*  
ISLAMIC COMMUNITIES IN THE  
POST-YUGOSLAV REGION.....475-491

*Miroslava Gligoric*

SECURITY RESPONSE OF THE REPUBLIC  
OF SERBIA TO THE THREAT CAUSED BY  
THE MIGRANT CRISIS.....493-514

***REVIEW***

*Tamara Vukov*

HOW FAR TO NUDGE? ASSESSING  
BEHAVIORAL PUBLIC POLICY.....515-522

ТЕМА БРОЈА

**МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ И  
МЕЂУНАРОДНО ПРАВО**



***Dragan R. Simic\****

*Faculty of Political Science, University of Belgrade*

***Dragan Zivojinovic\*\****

*Faculty of Political Science, University of Belgrade*

## **WESTERN BALKANS U. S. POLICY IN THE CONTEXT OF THE PRESIDENT TRUMP’S GRAND STRATEGY\*\*\***

### **Abstract**

Many critics of Donald Trump argue that Donald Trump’s Grand Strategy is an absence of Grand Strategy or that his foreign and security policy is driven by impulses and tactical approach. However, such policy leaves us with practical consequences which mean that we have to follow this sort of a Donald Trump approach to foreign affairs and politics in general. The best guide in that sense would be the 2017 U. S. National Security Strategy idea of principled realism which is the most important written strategic statement of the Trump administration up to this date. If Trump’s approach “is guided by outcomes not ideology” and if “prosperity depend on strong, sovereign nations that respect their citizens at home and cooperate to advance peace abroad”, then the U. S. policy to Western Balkans has to be considered in that context. The

---

\* E-mail: [draganrsimic@yahoo.com](mailto:draganrsimic@yahoo.com)

\*\* E-mail: [zivojinovic75@yahoo.com](mailto:zivojinovic75@yahoo.com)

\*\*\* Paper was presented at the ISA – CEEISA – University of Belgrade – Faculty of Political Science Joint Conference “International Relations in the Age of Anxiety” at the University of Belgrade – Faculty of Political Science from June 16th to June 19th 2019. Paper is result of the Scientific Project “Political Identity of Serbia in Regional and Global Context” (No. 179076) financed by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.

Prespa agreement between Greece and North Macedonia is one form of that approach put in practice. Having in mind Belgrade–Pristina negotiations and Bosnia and Herzegovina’s future as well, the main thesis of this paper is that we may expect some kind of unusual approach from the United States to this region, different from the framework that was set up in the 1990s. That will have consequences both for the region and for the outside great powers, especially the European Union.

Keywords: Donald Trump, Grand Strategy, Foreign and Security Policy, Principled Realism, Western Balkans

## INTRODUCTION

Does Donald Trump have, understand or follow some Grand strategy in his foreign policy; do we have any kind of Trump doctrine; do we have any coherent foreign policy track of Donald Trump administration at all? Those are the questions that many pundits and analysts put on the table when we talk about the U. S. Foreign and Security Policy in the Trump Era. Nevertheless, having in mind the President of the United States is such a powerful actor in both creating and implementing the U. S. Foreign and Security Policy, we have to understand at least the consequences of his approach without getting an answer whether his approach is strategic or not. Of course, we have to answer the following question first: *What is strategy at all today?* In other words, do we need the classical strategic approach in substantially changed circumstances?

Western Balkans, as a region which is still *unfinished* in terms of any final settlement and even deteriorating as a “zone of stable peace” in the last few years, is not exemption in all of this.<sup>1</sup> The anxiety about the Euro-Atlantic future of the region, having been partially forgotten during the Obama administration, especially before the Ukrainian crisis in 2014, is once again getting stronger during the Trump administration along with European Union deep crisis, and the Enlargement policy fatigue. However, if Trump

1) According to Kupchan, Stable Peace is “grouping of nations among which war is eliminated as a legitimate tool of statecraft”, See: Charles Kupchan, *How Enemies becomes friends – the sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton, 2010, p. 2.

approach in essence “is guided by outcomes not ideology”<sup>2</sup> and if according to him “the element of surprise wins battles”<sup>3</sup> then the U. S. policy towards the Western Balkans has to be considered in that context. The Prespa agreement between Greece and North Macedonia is one form of that approach put in practice. Considering the Belgrade–Pristina negotiations and Bosnia and Herzegovina’s future as well, the main thesis of this paper is that some kind of unusual approach to this region might be expected from the United States, an approach which may be different from the framework set up in the 1990s. That will have consequences both for the region and for the outside great powers, especially the European Union.

Theoretical approach that we use in this article represents a certain mix of realism, liberalism and constructivism. Namely, we adopt approach used by Balzacq, Dombrowski and Reich formulated in their book about comparative grand strategies.<sup>4</sup> In this new International Relations subfield of comparative Grand Strategy they try “to initiate a new research program in the field of grand strategy that links international relations theory to area studies.”<sup>5</sup> According to them, neither realism, neither liberalism, nor constructivism alone are enough to capture essence of certain country’s Grand Strategy.

With President Trump in charge, in the sense of influencing American Grand Strategy, the nature of the global system and the role of domestic institutions and domestic politics are no more important than his own character and personality. They are going beyond rational approach of the realist and liberal theories of international relations, rejecting “a preponderantly systemic and rationalist approach in favor of a heterogeneous one that focuses on the interaction between the external environment, subjective interpretations of that environment, and the key historical and

2) *The National Security Strategy of the United States*, December 18th 2017, Internet, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 18/12/2017, p. 1.

3) Donald J. Trump, *The Crippled America – How To make America Great again*, Simon and Schuster, New York, 2016, p. 40.

4) See Thierry Balzacq, Peter Dombrowski, Simon Reich (eds.), *Comparative Grand Strategy – A Framework and Cases*, Oxford University Press, New York, 2019.

5) Thierry Balzacq, Peter Dombrowski, Simon Reich, “Introduction: Comparing Grand Strategies in the Modern World”, in: Thierry Balzacq, Peter Dombrowski, Simon Reich (eds), *Comparative Grand Strategy – A Framework and Cases*, op. cit, p. 1.



domestic political factors that condition state responses.”<sup>6</sup> They “treat grand strategy as an ‘empirical concept’.”<sup>7</sup> They also conceive the grand strategy as a polythetic concept: it combines elements which recur in political processes—through which a state articulates its ways, means, and ends...”<sup>8</sup> So, even if there are some constant features of American grand strategies over time, with Trump as U.S. President we have something different, because we have new circumstances, new institutions, and new decision makers.

The Paper consists of four parts. In the first part we will speak more about Trump’s understanding of the world politics and his world view. Second part deals with Trump’s Grand Strategy and his 2017 National Security Strategy which serves as a kind of guideline in foreign and security policy to his administration. The third part lays down the Western Balkans state of affairs at the moment, and the fourth is about the Trump administration approach to the Western Balkans.

## 1. PRESIDENT DONALD TRUMP’S WORLD VIEW

Even being a president with no governmental and political experience at all, and being a president guided by “erratic, combative, self-indulgent, and decidedly unpresidential behavior”<sup>9</sup> does not mean that Trump lacks strong, long-lasting and very hard-changing worldview. Namely, according to Laderman and Simms there are some Trump “bedrock beliefs shorn of tactical consideration for 2016 presidential election”.<sup>10</sup> Contrary to conventional views and “though Trump’s personal behavior is often clownish and boorish and he has shown astonishing ignorance of some world issues, he has articulated a set of basic stances on foreign policy. And he has clung to them with remarkable consistency over many years in the public spotlight and now in the White House.”<sup>11</sup>

---

6) Ibid, p. 4.

7) Ibid, p. 9.

8) Ibid.

9) Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions – America’s Foreign Policy Elite and the decline of U. S. Primacy*, Farrar Straus and Giroux, New York, 2018, p. 132.

10) Charlie Laderman, Brendan Simms, *Donald Trump – The Making of a World view*, I. B. Tauris, London, 2017, p. xiii.

11) Ibid, p. 7–8.

First of them is that “almost every international problem that beset the United States was explained by the idiocy of its leaders.”<sup>12</sup> Moreover, “In Trump view, for the United States to become a ‘winner’ again and reassert its ‘greatness’, all that is required is effective leadership.”<sup>13</sup> So, “Trump is believer in the power of human agency to bring about fundamental change, particularly when that agent is Trump himself”.<sup>14</sup> Voluntarism and subjectivism – as Onuf puts it “the World of our making”.<sup>15</sup>

Second, “the essence of Trump vision for the World is the revival of American national greatness. He wants to make ‘America Great again’.”<sup>16</sup> He is attached to Americanism not globalism.<sup>17</sup> therefore, echoing deep “Jacksonian tradition” in U. S. Foreign Policy, “America first” is his main credo.<sup>18</sup> Even that this “America First doesn’t mean America alone”<sup>19</sup>, it is still “strong commitment to protecting and advancing our (American) – vital interests.”<sup>20</sup>

Third, “by contrast with every single Democratic and Republican President since World War II, including George W. Bush, Trump rejects the liberal International Order. At the heart of Trump’s revolt against that order is undoubtedly economics. Reviving the American economy is essential to make America great again. Central to that project is a revision of terms of trade.”<sup>21</sup>

Fourth, “like so many Americans of his generation, Trump’s world view was shaped by the trauma of the hostage crisis and the sense of US decline in the late 1970s and 1980s. He also shared the widespread sense that America’s allies were not pulling their weight, in Europe, Asia and the Middle East, and that these ‘friends’

---

12) Ibid, p. 2.

13) Ibid, p. 5.

14) Ibid.

15) See: Nicholas Greenwood Onuf, *World of our making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, Columbia, SC, 1989.

16) Charlie Laderman, Brendan Simms, *Donald Trump – The Making of a World view*, op. cit, p. 10.

17) Ibid, p. 10.

18) See more in Walter Russel Mead, “Jacksonian Revolt: American Populism and Liberal Order”, *Foreign Affairs*, March/April 2017, p. 2–7.

19) H. R. McMaster and Gary D. Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone”, May 30, 2017, Internet, <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>, 30/05/17.

20) Ibid.

21) Charlie Laderman, Brendan Simms, *Donald Trump – The Making of a World view*, op. cit, p. 12.

were taking unfair advantage of the United States with respect to trade.”<sup>22</sup>

Fifth, Trump has a strong sense of life as a “struggle” which he transfers from the business to the political sphere... he states that his personal philosophy rests on seeing “life to a certain extent as combat” reflecting his Hobbesian perspective on international affairs, in which world is anarchic and strength is paramount.”<sup>23</sup> According to McMaster and Cohn, “the president embarked on his first foreign trip with a clear-eyed outlook that the world is not a ‘global community’ but an arena where nations, nongovernmental actors and businesses engage and compete for advantage.”<sup>24</sup>

Sixth, “the emphasis on ‘respect’ as the basis of his foreign policy outlook was to endure for the rest of his career. As Polly Toynbee would point out in 1988 interview, this obsession with ‘respect’ leaves Trump sounding like a character out of *The Godfather*, a film that Trump has said is his favorite.”<sup>25</sup> As he said in the interview to Rona Barrett, on NBC, on October 6 1980, “respect can lead to other things. When You get the respect of the other countries, then the other countries tend to do a little bit as you do, and you can create the right attitudes.”<sup>26</sup>

Seventh, “despite all his rhetoric of deal-making in business and real-estate, where his experience was considerable, and he had often shown a capacity to compromise, Trump’s pre-presidential rhetoric suggested that he had a very limited and belligerent idea what constituted a successful diplomatic negotiation.”<sup>27</sup> For him, there is no win-win, but there is a zero-sum game in his Manichean world.

Eighth, “Trump has expressed immense confidence in his own judgement, even in areas in which he had no technical expertise.”<sup>28</sup> He often said that in terms of foreign policy advise, he is

---

22) Ibid, p. 19.

23) Ibid, p. 24

24) H. R. McMaster and Gary D. Cohn, “America First Doesn’t Mean America Alone”, op. cit.

25) Charlie Laderman, Brendan Simms, *Donald Trump – The Making of a Worldview*, op. cit, p. 24–25.

26) Ibid, p. 27.

27) Ibid, p. 103–104.

28) Ibid, p. 104.

speaking with himself, “number one because I have very good brain and I’ve said a lot of things... I’m like smart person.”<sup>29</sup>

Ninth, “Trump has long championed a particularly intuitive style of decision making. He had said in the past that people “are surprised by how quickly I make big decisions, but I’ve learned, to trust my instincts as not to overthink things.”<sup>30</sup>

Tenth, as he himself said many times, “he was the man setting policy: ‘I’m my own strategist’.”<sup>31</sup>

All in all, with Donald Trump, we have the process of “Berlusconification of global politics” at global scale at its best.<sup>32</sup>

## **2. TRUMP’S GRAND STRATEGY AND HIS 2017 NATIONAL SECURITY STRATEGY**

Many critics of Donald Trump’s Presidency argue that Donald Trump’s Grand strategy is an absence of Grand Strategy or claim that impulses and tactical approach drive his foreign and security policy. However, that kind of policy leaves us with practical consequences which means that we have to follow this sort of a Donald Trump specific Approach to foreign affairs and politics in general. There are at least two approaches to Trump’s Grand Strategy: 1) that he has no grand strategy at all and that he doesn’t need one, and 2) that he has grand strategy which is so consistent that we may call it a doctrine and not just a grand strategy.

The main representative of the first group is Ionut Popescu, Assistant Professor of Political Science at Texas State University. He implemented the term “emergent strategy” to the studies of the US presidents’ grand strategy from economy in his PhD thesis and later published book.<sup>33</sup> According to Popescu, contrary to the usual grand strategy approach in which we have plans linking ways,

---

29) *Ibid*, p. 105.

30) *Ibid*, p. 104.

31) *Ibid*, p. 133

32) *Ibid*, p. 103.

33) For his PhD Thesis see: Ionut Popescu, “Design and Emergence in the Making of American Grand Strategy”, Duke University, 2013, Internet, [https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/8073/Popescu\\_duke\\_0066D\\_12098.pdf?sequence=1,05/01/19](https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/8073/Popescu_duke_0066D_12098.pdf?sequence=1,05/01/19); For his book on that topic see: Ionut Popescu, *Emergent Strategy and Grand Strategy: How American Presidents Succeed in Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2017.

means and ends, “emergent strategy, on the other hand, assumes the ends as well as the means should change based on circumstances. Successful strategies, that is, can form without being fully formulated in advance – and indeed, the complexity of the world often makes such formulations impossible. The important thing is not to plan but to learn.”<sup>34</sup>

Popescu argues that all critics of Donald Trump’s Twitter grand strategy “share a crucial assumption: that a grand strategy – a coherent, long-term plan for ordering national objectives and devising realistic methods to achieve them – is the key to a successful foreign policy. But... this assumption is unwarranted. In a complex world where leaders’ knowledge is always inadequate, foreign policy victories are often won through improvisation, incrementalism, and adaptation to changing circumstances – an approach that I call ‘emergent strategy’, since its contours emerge over time instead of being planned in advance.”<sup>35</sup>

Moreover, “the key test for the Trump administration’s strategic performance is not whether it is pursuing some long-term plan behind the scenes but whether it is capable of allowing a successful strategy to develop incrementally. In other words, to the extent that the administration can pursue an emergent strategy, its deviations from the tenets of the grand strategy school should not preclude it from succeeding on the world stage.”<sup>36</sup> If we agree that main problem of Trump’s Foreign Policy is the absence of rational and conventional foreign policy process, then emergent grand strategy is heavily outcome and result driven.<sup>37</sup>

When we are dealing with the president who, according to “Washington Post ... has spoken or written more than nine thousand untruths and misrepresentations”<sup>38</sup> up to March 2019, we need to consider that he likes surprises and being underestimated. As an outsider in something what Ben Rhodes (former President

---

34) Ionut Popescu, “Trump Doesn’t Need a Grand Strategy – Why Planning Is Overrated”, *Foreign Affairs*, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/ united-states/2018-05-21/trump-doesnt-need-grand-strategy>, 21/05/18.

35) Ibid.

36) Ibid.

37) The best report on Trump Foreign Policy is: Robert D. Blackwill, “Trump Foreign Policies are better than they seem”, *The Council on Foreign Relations Report No. 84*, April 2019, Internet, [https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR%2084\\_Blackwill\\_Trump\\_0.pdf](https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR%2084_Blackwill_Trump_0.pdf), 24/04/2019.

38) Ibid, p. 2.

Obama's foreign policy advisor and speechwriter) calls "Blob", Trump believes there's something deeply wrong with the Washington foreign policy community as a part of the American foreign and security policy.<sup>39</sup>

In Trump's own words from the time of the Presidential Campaign 2016, "now that I am running for president, which so many experts predicted I would not do, the same trait has made it really hard for all my critics to figure out how to compete with my message. They're all busy playing nicely, following all the establishment rules, taking every predictable step, trying to fit inside the conventional wisdom – and when I don't play that game, they don't know how to respond."<sup>40</sup>

Why is he doing this? He said that if you read history you would find that "tipping your hand is one of the dumbest mistakes you can make in a military confrontation. I've read a lot of history and I don't recall reading that General George Washington made hotel reservations in Valley Forge, or that he sent ahead his best wishes to Hessians in Trenton".<sup>41</sup> As we've already emphasized, according to him, "the element of surprise wins battles. So, I don't tell the other side what I'm doing, I don't warn them, and I don't let them fit me comfortably into a predictable pattern. I don't want people to know exactly what I'm doing – or thinking. I like being unpredictable. It keeps them off balance."<sup>42</sup> Contrary to have one strategy for all, Trump thinks that "there is no one-size-fits-all foreign policy. We need to make our beliefs very clear and let them form the framework of our policy."<sup>43</sup> Simply speaking, it is well known that strategy is not only what one did, but often what one missed to do... in other words, strategic consequences are the only that matter and not the intentions. What makes action successful in the sense of strategic behavior is not only rationality but relying on instincts as well. It is better not to always be rational.

---

39) See: Ben Rhodes, *The World as it is – A Memoir of the Obama White House*, Random House, New York, 2018. Much more on "Blob" see in: Stephen M. Walt, *The Hell of Good Intentions – America's Foreign Policy Elite and the decline of U. S. Primacy*, op. cit., especially chapter 3.

40) See Donald J. Trump, *The Crippled America – How To make America Great again*, op. cit, p. 40.

41) Ibid.

42) Ibid.

43) Ibid.

In that sense, the best depiction of Trump's specific approach to grand strategy is something what Peter Dombrowski and Simon Reich call "calibrated strategy."<sup>44</sup> Trump seriously takes into account new and changed circumstances: regarding speed and friction – strategic dynamics. For them, "in contrast to conventional wisdom, then, we argue that over the past two decades America has increasingly implemented a series of calibrated strategies. Their selection is highly context-dependent, but several are routinely employed: from primacy and unilateralism to multilateral 'deep engagement'; from 'restraint', with its focus on reduced overseas commitments while attempting to control the commons of air, sea and space, to Stephen Bannon's current version of isolationism."<sup>45</sup> So, "the evidence suggests that the Trump administration, like its two predecessors, is employing calibrated strategies."<sup>46</sup>

When we talk about the second school of thought which argues that Donald Trump has a Grand strategy there is a clear intention to connect Donald Trump's world view with the American foreign policy tradition and history, especially as we've already mentioned, Jacksonian one. According to Colin Kahl and Hal Brands, a lot of people think that "Trump's endless streams of erratic and apparently improvisational ideas don't add up to anything consistent or purposeful enough to call a grand strategy. We see it otherwise."<sup>47</sup> For them, "Beneath all the rants, tweets, and noise there is actually a discernible pattern of thought — a Trumpian view of the world that goes back decades. Trump has put forward a clear vision to guide his administration's foreign policy — albeit a dark and highly troubling one, riddled with tensions and vexing dilemmas."<sup>48</sup>

They set up very high standards for what constitutes a grand strategy, especially in the Trump case. They define Grand Strategy as "the conceptual architecture that lends structure and form to foreign policy. A leader who is 'doing grand strategy' is not handling global events on an *ad hoc* or case-by-case basis. A grand

44) Peter Dombrowski, Simon Reich, "Does Donald Trump have a grand strategy?", *International Affairs*, Vol. 93, No. 5, 2017, p. 1013–1037; doi: 10.1093/ia/iix161.

45) *Ibid.*, p. 1021.

46) *Ibid.*, p. 1035.

47) Colin Kahl, Hal Brands, "Trump's Grand Strategic Train Wreck", *Foreign Policy*, January 31<sup>st</sup> 2017, Internet, <http://foreignpolicy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/>, 31/01/17.

48) *Ibid.*



strategy, rather, represents a more purposeful and deeply held set of concepts about a country's goals and orientation in international affairs."<sup>49</sup> For them, "at a minimum, a grand strategy consists of an understanding of the basic contours of the international environment, a country's highest interests and objectives within that environment, the most pressing threats to those interests, and the actions that a country can take in order to address threats and promote national security and well-being. Grand strategy, then, is both diagnostic and prescriptive. It combines an analysis of what is happening in the world and how it impacts one's country, with a more forward-looking concept of how a country might employ its various forms of power — hard or soft, military or economic — to sustain or improve its global position. Every grand strategy has a 'what' dimension, a notion of what constitutes national security in the first place, and a 'how' dimension, a theory of how to produce security in a dynamic international environment and given the tools at hand."<sup>50</sup>

In the Trump administration grand strategy system "three dangers dominate the new president's worldview"<sup>51</sup> For them "the first is the threat from 'Radical Islam' – which, for the president and many of his closest advisors, pose an existential and 'civilizational' threat to the United States that must be 'eradicated' from the face of the Earth"<sup>52</sup> Second threat is about "unfair trade deals and the trade practices of key competitors as grave threats to the U.S. economy and therefore a national security priority."<sup>53</sup> The third one deals with the illegal immigration.<sup>54</sup>

---

49) Ibid.

50) Ibid.

51) Ibid.

52) Ibid.

53) Ibid. See for more in: Ana Swanson, Paul Mozur, "Trump Mixes Economic and National Security, Plunging the U.S. Into Multiple Fights", *The New York Times*, June 8 2019, Internet, <https://www.nytimes.com/2019/06/08/business/trump-economy-national-security.html>, 08/06/19; According to authors "President Trump is increasingly blurring the line between America's national and economic security, enabling him to harness powerful tools meant to punish the world's worst global actors and redirect them at nearly every trading partner, including Mexico, Japan, China and Europe." Ibid. Moreover, "Economic security is national security," Peter Navarro, the White House trade adviser, said in November 2018 in a speech in Washington. "And if you think about everything the Trump administration has been doing in terms of economic and defense policy, you understand that this maxim really is the guiding principle.", Ibid. For economic consequences of the Trump Presidency see: Ivan Vujacic, Aleksandar Milosevic, "The Economic Consequences of Mr. Trump", *Serbian Political Thought*, Institute for Political Studies, Belgrade, No 2/2016, p. 25–42.

54) Ibid.



In order to “address these perceived threats, Trump has put forward an ‘America First’ grand strategy with four key pillars.”<sup>55</sup> The First pillar is what Steve Bannon, former chief White House strategist, called “economic nationalism”.<sup>56</sup> A second pillar is about “extreme” homeland security.<sup>57</sup> All stories about a-wall with Mexico, fight with illegal immigration are parts of this important pillar. The third and, according to Kahl and Brands, most important pillar of Trump Grand Strategy is “amoral transactionalism”.<sup>58</sup> In its essence, this third pillar presumes that “the United States should be willing to cut deals with any actors that share American interests, regardless of how transactional that relationship is, and regardless of whether they share – or act in accordance with – American values. In the battle against radical Islam, for example, Trump has said: “All actions should be oriented around this goal, and any country which shares this goal will be our ally.”<sup>59</sup> In this pillar we may put also Trump insistence that allies pay up for their defense much more.<sup>60</sup> The fourth Pillar of Trump Grand strategy is “a muscular but aloof militarism.”<sup>61</sup> Like President Reagan, he sees the most important ingredients of American global power in strong military. He often emphasizes that “everything begins with a strong military.”<sup>62</sup> According to Milan Krstic, during presidential campaign, “Rebuilding of military” was the second mostly used message when it comes to foreign policy instruments, since this phrase was used in 39,53% of speeches.”<sup>63</sup>

---

55) Ibid.

56) Colin Kahl, Hal Brands, “Trump’s Grand Strategic Train Wreck”, op. cit. “In his inaugural address, for example, Trump declared: “From this day forward, it’s going to be only America first. Every decision on trade, on taxes, on immigration, on foreign affairs will be made to benefit American workers and American families. We must protect our borders from the ravages of other countries making our product, stealing our companies and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength.”. Ibid.

57) Ibid.

58) Ibid.

59) Ibid.

60) Ibid.

61) Ibid.

62) See Donald J. Trump, *The Crippled America – How To make America Great again*, op. cit., p. 40.

63) See Milan Krstic, “Donald Trump’s 2016 Presidential Campaign in the Light of the U.S. Foreign Policy Traditions”, *Serbian Political Thought*, Institute for Political Studies, Belgrade, No 2/2016, p. 51.

For Kahl and Brands, all this is proof of strong discontinuity to American foreign policy tradition and grand strategy of so called “deep engagement”.<sup>64</sup> Moreover, as Joseph S. Nye, Jr., put it “at mid-term in 2018, of the four major strands of the so-called liberal order ... – security, economics, global commons, and human rights and liberal values – the record is mixed. Thus far, though the Trump administration has weakened American alliances, it has not destroyed them. And the security regimes for restraining proliferation of weapons of mass destruction are challenged but remain in place. The damage to economic institutions, particularly those related to trade, appears to be greater than that to the monetary order (where the dollar still dominates). On global commons issues, the Trump administration has withdrawn US participation in the Paris Climate Accords, but the market-based substitution of natural gas for coal continues. As for values, in contrast to his predecessors, Trump has shown less interest in human rights and has been willing to embrace authoritarian leaders, but has been less prone to intervention.”<sup>65</sup> Hence, it’s not strange that John J. Mearsheimer argues that “by 2019, it was clear that the liberal international order was in deep trouble. The tectonic plates that underpin it are shifting, and little can be done to repair and rescue it.”<sup>66</sup> Or as Henry Kissinger puts it, “...Trump may be one of those figures in history who appears from time to time to mark the end of an era and to force it to give up its old pretences. It doesn’t necessarily mean that he knows this, or that he is considering any great alternative. It could just be an accident.”<sup>67</sup>

Nevertheless, the National Security Strategy is the most official and the most important document that every U.S. administration has in that sense. President Trump issued the Strategy

---

64) For Brooks and Wohlforth “a decision for deep engagement involving an American presence on the ground in Europe and East Asia, institutionalized alliances, and active efforts to shape the regional security setting, foster an open global economy, and sustain multilateral institutions to manage interstate cooperation“, See Stephen G. Brooks, William C. Wohlforth, *America Abroad – The United States Global Role in the 21st Century*, Oxford University Press, New York, 2016, p. 77.

65) See Joseph S. Nye, Jr., “The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump”, *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, doi: 10.1093/ia/iyy212, p. 78.

66) John J. Mearsheimer, “Bound to Fail – The Rise and Fall of the Liberal International Order”, *International Security*, Vol. 43, No. 4, Spring 2019, [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342), p. 7.

67) See Edward Luce, “Henry Kissinger: We are in Gray Period”, *The Financial Times*, July 20<sup>th</sup> 2018, Internet, <https://www.ft.com/content/926a66b0-8b49-11e8-bf9e-8771d5404543>, 20/08/18.

on December 18<sup>th</sup>, 2017.<sup>68</sup> Even with the fact that McMaster and Cohn Wall Street Journal's article was a kind of introduction to this Strategy, its most important element is so called "principled realism". Strategy begins with Trump's wording which sounds similar to what he had said in the presidential campaign before: "This National Security Strategy puts America First".<sup>69</sup> According to authors of the strategy, "an America First National Security Strategy is based on American principles, a clear-eyed assessment of U.S. interests, and a determination to tackle the challenges that we face. It is a strategy of principled realism that is guided by outcomes, not ideology. It is based upon the view that peace, security, and prosperity depend on strong, sovereign nations that respect their citizens at home and cooperate to advance peace abroad. And it is grounded in the realization that American principles are a lasting force for good in the world."<sup>70</sup> According to the Strategy, principle realism has the following meaning: "It is realist because it acknowledges the central role of power in international politics, affirms that sovereign states are the best hope for a peaceful world, and clearly defines our national interests. It is principled because it is grounded in the knowledge that advancing American principles spreads peace and prosperity around the globe. We are guided by our values and disciplined by our interests."<sup>71</sup> Also, an important part of the strategy is the perception of the new U.S. President and his administration that we live in "a competitive world."<sup>72</sup> Namely, "The United States will respond to the growing political, economic, and military competitions we face around the world."<sup>73</sup> Because United States now faces serious competition (remember Trump's Hobbesian understanding of the World), "these competitions require the United States to rethink the policies of the past two decades—policies based on the assumption that engagement with rivals and their inclusion in international institutions and global commerce would turn them into benign actors and trustworthy partners. For the most part, this premise turned out to be false".<sup>74</sup>

---

68) *The National Security Strategy of the United States*, December 18<sup>th</sup> 2017, op. cit.

69) *Ibid*, p. II.

70) *Ibid*, p. 1.

71) *Ibid*, p. 55.

72) *Ibid*, p. 2.

73) *Ibid*.

74) *Ibid*, p. 3.

Because “President Trump, unlike his predecessor, does not consider nuance a virtue”<sup>75</sup> we cannot say, as we’ve seen in first chapter of this paper, that Trump doesn’t have a strong and defined understanding of the world around him. The National Security Strategy is up to this date the best guide for his “America first” Grand Strategy.

Therefore, we ask if Trump’s Grand Strategy is coherent and comprehensive, farther reaching enough that we may talk about it as a Trump Doctrine? Some people from his surroundings, like Michael Anton, who served on the U.S. National Security Council as deputy assistant to the president for strategic communications (February 2017 to April 2018), think that we may indeed talk about the Trump Doctrine.<sup>76</sup> Contrary to all claims about Trump’s incoherence and unpredictability, “Yet Trump does have a consistent foreign policy: a Trump Doctrine. The administration calls it “principled realism”, which isn’t bad – although the term hasn’t caught on. The problem is that the Trump Doctrine, like most presidential doctrines, cannot be summed up in two words... Yet Trump himself has explained it, on multiple occasions. In perhaps his most overlooked, understudied speech – delivered at the APEC CEO Summit in Da Nang, Vietnam, in November 2017 – he encapsulated his approach to foreign policy with a quote from The Wizard of Oz: “There’s no place like home.”<sup>77</sup> Or phrase like „great reawakening of nations.”<sup>78</sup> According to Anthon, “For all its bluntness and simplicity, America First is, at its root, just a restatement of this truth. Countries putting their own interests first is the way of the world, an inexpugnable part of human nature. Like other aspects of human nature, it can be sublimated or driven underground for a time – but only for a time.”<sup>79</sup> Moreover, “there is also a more positive formulation of the president’s approach, which begins with an observation about human nature and attempts to make a virtue of necessity. It can be stated like this: Let’s all put our own countries first, and be candid about it, and recognize that it’s nothing to be

---

75) John Bew, “Is There a Trump Doctrine?”, *The National Interest*, December 22, 2017, Internet, <http://nationalinterest.org/feature/there-trump-doctrine-23773>, 22/12/17.

76) Michael Anton, “The Trump Doctrine”, *Foreign Policy*, Spring 2019, Internet, <https://foreign-policy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>, 20/04/19.

77) Ibid.

78) Ibid.

79) Ibid.

ashamed of. Putting our interests first will make us all safer and more prosperous. *If there is a Trump Doctrine, that's it.*"<sup>80</sup>

Anthon believes that there are few pillars of Trump doctrine. "The first pillar of his foreign policy is a simple recognition of this overlooked reality: that populism is a result of all this enforced leveling and homogenization"<sup>81</sup> because, "globalization reduces differences in thought in any number of ways: through media consolidation, for example, or through the homogenization of the elite – who these days all seem to come from the same background, attend the same schools, and go to the same conferences."<sup>82</sup> The Second pillar is „liberal internationalism – despite its very real achievements in the postwar era – is now well past the point of diminishing returns. Globalism and transnationalism impose their highest costs on established powers (namely the United States) and award the greatest benefits to rising powers seeking to contest U.S. influence and leadership."<sup>83</sup> Anthon proposes consistency as the third pillar of Trump doctrine "not for its own sake but for the sake of the U.S. national interest. Unlike several of the world's other leading powers – China, for example, but also Germany, which treats the EU as a front organization and the euro as a super-mark – Trump does not seek to practice 'globalism for thee but not for me'. On the contrary, his foreign policy can be characterized as nationalism for all. Standing up for one's own, Trump insists, is the surest way to secure it."<sup>84</sup> The Final pillar is "that it is not in U.S. interests to homogenize the world. Doing so weakens states whose strength is needed to defend our common interests."<sup>85</sup>

Trump strongly believes that "beyond all this, globalism makes the world less rich, less interesting, and more boring"<sup>86</sup>. According to Anthon, "Trump's foreign policy is fundamentally a return to normalcy. What we had before couldn't go on. It is too generous to say it was going to end in disaster: It had already produced disaster. Getting back to some semblance of normal is necessary, good, and inevitable. Anything that can't go on forever

80) Ibid.

81) Ibid.

82) Ibid.

83) Ibid.

84) Ibid.

85) Ibid.

86) Ibid.

won't. The only question is how it ends: with a hard crash or soft landing? For the establishment, Brexit and Trump and all the rest may feel like the former, but they're really the latter—a normal response by beleaguered peoples who have been pushed too far. Trump is simply putting U.S. foreign policy back on a path that accords with nature.”<sup>87</sup>

Second understanding of the Trump Doctrine is that of the former State Department's director of policy planning (August 2018 to August 2019), Kiron Skinner from her “public talk about the topic with New America head Anne-Marie Slaughter at the think tank's Future Security Forum on April 29.”<sup>88</sup> She said that U.S. competition with China would be especially bitter, she argued, because “it's the first time that we will have a great-power competitor that is not Caucasian [...] To the extent that there is a Trump Doctrine, Skinner nailed it: It's the belief that culture and identity are fundamental to whether great-power relations will be cooperative or conflictual.”<sup>89</sup> According to Musgrave, “She offered the document's recognition of the arrival of a new era of great-power competition a backhanded compliment: “The National Security Strategy was an important document early in the administration”, she said. But “we've evolved since then.” Post-McMaster, she argued, the administration had distinguished Russia's role as a great-power competitor from the “more fundamental threat” posed by China. McMaster, she implied, had let China policy be seized by finance and economic advisors in the White House who did not grasp the problem they were facing. Their focus on economics and trade, she argued, was “really a symptom of the China problem, which has deeper historical and strategic roots than we've really understood.”<sup>90</sup>

### 3. WESTERN BALKANS: STATE OF AFFAIRS

As mentioned in the beginning of this paper, we consider Western Balkans region as a contested zone of stable peace. Imple-

---

87) Ibid.

88) Paul Musgrave, “The Slip That Revealed the Real Trump Doctrine”, *Foreign Policy*, May 2nd 2019, Internet, <https://foreignpolicy.com/2019/05/02/the-slip-that-revealed-the-real-trump-doctrine/>, 02/05/19.

89) Ibid.

90) Ibid.

menting Charles Kupchan's four phases of stable peace process, one may see that we have process of deterioration in every phase of that. Namely, according to Kupchan, "Stable peace breaks out through a four-phase process. Reconciliation begins with an act of *unilateral accommodation*: a state confronted with multiple threats seeks to remove one of the sources of its insecurity by exercising strategic restraint and making concessions to an adversary... Phase two entails the practice of *reciprocal restraint*. The states in question trade concessions, each cautiously stepping away from rivalry as it entertains the prospect that geopolitical competition may give way to programmatic cooperation. The third phase in the onset of stable peace entails the deepening of *societal integration* between the partner states. Transactions between the parties increase in frequency and intensity, resulting in more extensive contacts among governing officials, private-sector elites, and ordinary citizens... The fourth and final phase entails the *generation of new narratives and identities*. Through elite statements, popular culture (media, literature, theater), and items laden with political symbolism such as charters, flags, and anthems, the states in question embrace a new domestic discourse that alters the identity they possess of the other. The distinctions between self and other erode, giving way to communal identities and a shared sense of solidarity, completing the onset of stable peace."<sup>91</sup>

Unfortunately, we have a "war of the opposite narratives" in this region and there is no stable peace zone at all. Therefore, foreign Guarantors of peace, especially the U.S. and the European Union are of crucial importance to keeping Western Balkans region in some kind of negative peace at best.

In EUISS publication "Balkan Futures – Three Scenarios for 2025" from August 2018 there are "six megatrends, processes that have been happening and that will, it can be surmised with a high degree of certainty, continue to be present in 2025 in the Western Balkans: (i) population decline; (ii) high unemployment and high public debt; (iii) underperforming institutions; (iv) ethnocentrism and contested statehood; (v) an outdated and deficient education system; and (vi) globalisation trends (internet penetration and urbanisation)."<sup>92</sup> All this megatrends may be affected by

91) Charles Kupchan, *How Enemies becomes friends – the sources of Stable Peace*, op. cit, p. 6.

92) Marko Čeperković, Florence Gaub (eds.), "Balkan Futures: Three Scenarios for 2025", Chaillot



the following game changers: potential EU accession, disruptive external actors, regional cooperation and bilateral disputes, regional and national security, good governance and the rule of law, and economic transformation.<sup>93</sup>

With all these megatrends and game changers they offer us three scenarios for the Future of the Balkans: 1) The Hour of Europe; 2) The Balkans in limbo; 3) The Ghosts of the Past.<sup>94</sup> The first and the most optimistic scenario, “presents a positive and optimistic vision of the future evolution of the Western Balkans. Its starting point is the resolution of the ‘name issue’ between Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, which has precipitated a snowball effect of positive change across the region. In the wake of this, Kosovo[\*] and Serbia have managed to normalize relations, allowing them to move forward in the accession process. Robust economic growth in the Western Balkan states has resulted in the reduction of unemployment and an increase in domestic labour demand. In 2025, Montenegro and Serbia become members of the European Union, while the remaining Balkan countries have made irreversible progress towards European integration.”<sup>95</sup>

The second and much more realistic scenario is Balkans in limbo. According to that scenario, “Balkan countries are still on the path to EU integration but are making slow progress in implementing reforms due to a lack of political will. The normative framework has been improved in numerous areas that are the subjects of the negotiating chapters with the EU, but all too often the commitments signed up to by the states are not translated into concrete action.”<sup>96</sup>

The third and the most pessimistic scenario refers to the “ghosts of the past”. In this “scenario, the Western Balkans is haunted by the ghosts and the EU integration process has slowly slipped off the political agenda, while geopolitics and violent conflicts are resurgent. The dialogue between Serbia and Kosovo[\*] has

---

papers 147, August 2018, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2018, Internet, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFFiles/CP\\_147%20Balkan%20Futures.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFFiles/CP_147%20Balkan%20Futures.pdf), 01/09/19, p. 11.

93) *Ibid*, p. 20.

94) *Ibid*, p. 5–7; 29–66.

95) *Ibid*, p. 5.

96) *Ibid*, p. 6.



resulted in the division of Kosovo[\*], triggering the secession of Republika Srpska from Bosnia and Herzegovina, and giving impetus to the secessionist aspirations of other ethnic minorities across the region. The redrawing of borders in the Balkans has not taken place without bloodshed this time either – armed clashes around the newly-demarcated borders, as well as violent incidents in the areas populated by ethnic minorities, are almost a daily occurrence.”<sup>97</sup>

#### 4. TRUMP ADMINISTRATION’S WESTERN BALKANS APPROACH

Before explaining Trump’s approach, it is necessary to say a few more things on the Obama administration’s Western Balkans politics. When we consider American politics towards the Balkans during Obama, there was a kind of hibernation regarding American interests and activities over there. Obama’s Grand Strategy of retrenchment and sustainment, was at least the result of “Iraq War frustration” and of his “Emperor Hadrian view” of the limits of American power.<sup>98</sup> Still, the Ukraine crisis in 2014 and deterioration in the relations with Russia, together with the rise of China and the crisis of the European Union (especially in the self-confidence and enlargement perspective), put this region in the focus of American foreign policy again, together with some other countries of Central and Eastern Europe. According to Jakub Grygiel and A. Wess Mitchell, this region is a part of something they call “unquiet frontier”.<sup>99</sup> According to them, “in many of the world’s capitals, it is taken as an article of faith that the United States is slipping from its decades-long position of global preeminence and that the long-standing U.S.-led international system will eventually give way to a multipolar global power configuration. It is also driven by the perception that, declining or not, the United States is simply not interested in maintaining the stability of frontier regions – that the alliances it inherited from previous eras will be a net liability in an age of more fluid geopolitical competition.”<sup>100</sup> Moreover, “U. S.

---

97) Ibid.

98) More on President Obama Grand strategy see: Colin Dueck, *Obama doctrine – American Grand Strategy today*, Oxford University Press, New York, 2015.

99) See Jakub J. Grygiel, A. Wess Mitchell, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.

100) Ibid, p. 8.

retrenchment from these regions creates a permissive environment for rising or re-assertive powers. All three of America's primary regional rivals – China, Iran, and Russia – possess prospective spheres of influence that overlap with America's exposed strategic appendages in their respective regions."<sup>101</sup>

In something they define as a "strategy of probing", revisionist powers "use low intensity tests of a leading power on the outer limits of its strategic position. The purpose is both to assess the hegemon's willingness and ability to defend the status quo and to accomplish gradual territorial or reputational gains at the expense of the leading power if possible. These probes are conducted not where the hegemon is strong but at the outer limits of its power position, where its commitments are established (and potentially extensive) but require the greatest exertion to maintain. Here, at the periphery, the costs of probing are more manageable than those of confronting the hegemon directly, which could generate a strong response by the leader."<sup>102</sup> On the thesis of the above mentioned, we consider the Western Balkans to be one such region.

During last nearly 30 years, since the beginning of the Yugoslav crisis, the United States of America invested a lot of resources and time in this region, but this remains unfinished business, as we had already said. Moreover, with the rise of Great Power Competition, especially after the crisis in Ukraine, America rediscovered Western Balkans. However, vacuum of power in the Western Balkans is already partially filled with some strong foreign powers' presence, in particular Russia and China.

With all of this in mind the key question remains what the American interests in the Western Balkans are. According to professor Jim Seroka there are four main U.S. interests in the Western Balkans region: "1. Since the early 1990s, it has been U.S. policy to encourage stability and prevent armed conflict... 2. It has been the policy of the United States to preserve the sovereignty and integrity of Bosnia-Herzegovina. This has largely been achieved, and neither Serbia nor Croatia appears to have any intent to infringe on the integrity of the Bosnian state... 3. A third goal is to help build the Kosovo\* state as a capable sovereign entity. In this respect,

---

101) Ibid.

102) Ibid, p. 9.

progress has been made, but it is not complete... 4. The fourth goal of U.S. policy in the region is to enable all the states who wish to qualify for the EU membership and/or membership in the NATO...”<sup>103</sup>

With the Trump administration those interests are still basically the same, but there is some anxiety and unpredictability as ever with Donald Trump. So, what could we expect from Donald Trump and his Grand Strategy with regards to the Western Balkans?

First, when it comes to his general approach to the world affairs and foreign policy Trump is an anti-establishment President, very doubtful towards the old solutions and conventional things. This can be sensed in a wide range of questions – from North Korea and Israel, to relations with Russia.

If Trump’s approach “is guided by outcomes not ideology”, then we may expect some new, innovative solutions for the most complex Western Balkans issue, Belgrade–Pristina negotiation. Some in Serbia think that the State Department officials, especially middle range and high ranking diplomats had their mind–set formed during the 1990s when Serbia was the “bad gay” of world politics, so it is better to have the National Security Council officials and President Trump on their side if that is possible. More so with a kind of the President who likes to be considered a “fixer”, “problem solver” and “deus ex machina.” And who above all, likes to be flattered.

Second, if Trump is “the Godfather style President” and if he likes to be respected, then we may expect that he will respect the “face” of every nation here in the region. Paraphrasing Richard Nixon, The Western Balkans needs Peace but Peace with Honor. Kissingerian approach suggests that a deal every side is unsatisfied and unhappy with may be better than the situation in which only one, or most sides are winners and some of them are desperate losers.

Third, Trump’s “amoral transactionalism” (according to Kahl and Brands, the most important pillar of his Grand Strategy), may

---

103) See: Jim Seroka, “Directions of U. S. Foreign and Security Policy under the Obama administration with applications to the Western Balkans”, in: *Politika Sjedinjenih Američkih Država prema Regionu Zapadnog Balkana i Republici Srbiji*, (Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, eds.), Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, p. 135–136.

help him deal with strongman politicians here in the region, however there's a question of durability of such action. Still, with the EU in the limbo and the new European Commission in the making, with grim perspectives of the EU membership, the Western Balkans needs such kind of approach right now. It may be a part of a deal involving other great powers, especially Russia but nevertheless, that may be a kind of a deal. "The Hour of Europe" has ended badly at the beginning of 1990s...

Last but not least, if unpredictability is President Trump's main characteristic and if according to many analysts of the U.S. Foreign and Security Policy, the third year of Presidential mandate brings the most freedom for his actions, than we may expect something at the end of this year or beginning of the Presidential Elections Campaign next year. He desperately needs some "peace agreement signature" on the White House lawn and maybe some Western Balkans deal is the cheapest and quickest way for him to acquire one. With Trump as President, as we already know, surprise is the most certain thing to expect; remains to be seen.

## CONCLUSION

The purpose of this article was to describe and explain the Western Balkans U. S. Policy in the context of the President Trump's Grand Strategy. Using Comparative Grand Strategy approach which combines both rational and idiosyncratic, and less rational elements of certain country's Grand Strategy, we've tried to prove that even with President Trump, whose behavior is very hard to predict, it is possible to find constant elements in his world view. Yes, he is prone to *ad hoc* solutions and improvisations, but still they are a part of his "bedrock beliefs", which make his understanding of the world very important to describe. Also, his view of the international politics is deep-seated in his business experience. We have found that putting big emphasize on his personality and his behavior is of great importance for understanding of formulation and implementation of his foreign and security policy. With respect to his grand strategy, we are much prone to real than to normative demands and dimensions of Grand Strategy Theory. We believe that Trump policy leaves us with consequences no matter that his actions are short of some grand strategic framework or strategic

planning. Having in mind that President Trump's Administration most important strategic document up to date is the 2017 United States National Security Strategy, we found that it is a very pragmatic document, which puts outcome over ideology and interests over values.

American Foreign Policy tradition, especially after the end of the Cold War is very different from what we are witnessing now. Experience of the 1990s and American involvement here in the Western Balkans Region established some "path dependence" approach from U.S. establishment and successive administrations. Regarding President Trump and his close team, we have certain discontinuity in that approach and certain amount of solutions which are different from the usual, already seen models especially from the State Department. Belgrade-Pristina negotiations are the most important thing to watch in that sense. As the third year of Presidential mandate is unfolding, we expect it to bring some "peace agreement signature" and the Western Balkans offers some good opportunities.

## LITERATURE

- Anton Michael, "The Trump Doctrine", *Foreign Policy*, Spring 2019, Internet, <https://foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>, 20/04/19.
- Balzacq Thierry, Dombrowski Peter, Reich Simon (eds.), *Comparative Grand Strategy – A Framework and Cases*, Oxford University Press, New York, 2019.
- Bew John, "Is There a Trump Doctrine?", *The National Interest*, December 22, 2017, Internet, <http://nationalinterest.org/feature/there-trump-doctrine-23773>, 22/12/17.
- Blackwill Robert D., "Trump Foreign Policies are better than they seem", *The Council on Foreign Relations Report No. 84*, April 2019, Internet, [https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report\\_pdf/CSR%2084\\_Blackwill\\_Trump\\_0.pdf](https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR%2084_Blackwill_Trump_0.pdf), 24/04/19.

- Brooks Stephen G., William C. Wohlforth, *America Abroad – The United States Global Role in the 21st Century*, Oxford University Press, New York, 2016.
- Čeperković Marko, Gaub Florence (eds.), “Balkan Futures: Three Scenarios for 2025”, Chaillot papers 147, August 2018, European Union Institute for Security Studies, Paris, 2018, Internet, [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP\\_147%20Balkan%20Futures.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_147%20Balkan%20Futures.pdf), 01/09/19.
- Dombrowski Peter, Reich Simon, “Does Donald Trump have a grand strategy?”, *International Affairs*, Vol. 93, No. 5, 2017, pp. 1013–1037.; doi: 10.1093/ia/iix161.
- Dueck Colin, *Obama doctrine – American Grand Strategy today*, Oxford University Press, New York, 2015.
- Grygiel Jakub J. A., Mitchell Wess, *The Unquiet Frontier – Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2016.
- Kahl Colin, Brands Hal, “Trump’s Grand Strategic Train Wreck”, *Foreign Policy*, January 31st 2017, Internet, <http://foreign-policy.com/2017/01/31/trumps-grand-strategic-train-wreck/>, 31/01/17.
- Krstic Milan, “Donald Trump’s 2016 Presidential Campaign in the Light of the U.S. Foreign Policy Traditions”, *Serbian Political Thought*, Institute for Political Studies, Belgrade, No. 2/2016, pp. 43–72.
- Kupchan Charles, *How Enemies becomes friends – the sources of Stable Peace*, Princeton University Press, Princeton, 2010.
- Laderman Charlie, Simms Brendan, *Donald Trump – The Making of a World view*, I. B. Tauris, London, 2017.
- Luce Edward, “Henry Kissinger: We are in Gray Period”, *The Financial Times*, July 20<sup>th</sup> 2018, <https://www.ft.com/content/926a66b0-8b49-11e8-bf9e-8771d5404543>, 20/08/2018.
- McMaster H. R., Cohn Gary D., “America First Doesn’t Mean America Alone”, May 30, 2017, Internet, <https://www.wsj.com/articles/america-first-doesnt-mean-america-alone-1496187426>, 30/05/17.

- Mead Walter Russel, "Jacksonian Revolt: American Populism and Liberal Order", *Foreign Affairs*, March/April 2017, pp. 2–7.
- Mearsheimer John J., "Bound to Fail – The Rise and Fall of the Liberal International Order", *International Security*, Vol. 43, No. 4, Spring 2019, pp. 7–50, [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342).
- Musgrave Paul, "The Slip That Revealed the Real Trump Doctrine", *Foreign Policy*, May 2nd 2019, Internet, <https://foreignpolicy.com/2019/05/02/the-slip-that-revealed-the-real-trump-doctrine/>, 02/05/19..
- Nye Joseph, "The rise and fall of American hegemony from Wilson to Trump", *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, pp. 63–80.; doi: 10.1093/ia/iiy212.
- Onuf Nicholas Greenwood, *World of our making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, University of South Carolina Press, Columbia, SC, 1989.
- Ionut Popescu, "Design and Emergence in the Making of American Grand Strategy", PhD Thesis, Duke University, 2013, Internet, [https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/8073/Popescu\\_duke\\_0066D\\_12098.pdf?sequence=1](https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/8073/Popescu_duke_0066D_12098.pdf?sequence=1), 05/01/2019.
- Popescu Ionut, *Emergent Strategy and Grand Strategy: How American Presidents Succeed in Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2017.
- Popescu Ionut, "Trump Doesn't Need a Grand Strategy – Why Planning Is Overrated", *Foreign Affairs*, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-05-21/trump-doesnt-need-grand-strategy>, 21/05/18.
- Rhodes Ben, *The World as it is – A Memoir of the Obama White House*, Random House, New York, 2018.
- Seroka Jim, "Directions of U. S. Foreign and Security Policy under the Obama administration with applications to the Western Balkans", in: *Politika Sjedinjenih Američkih Država prema Regionu Zapadnog Balkana i Republici Srbiji*, (Dragan R. Simić, Dragan Živojinović, eds.), Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2015, pp. 125–138.

Swanson Ana, Mozur Paul, “Trump Mixes Economic and National Security, Plunging the U.S. Into Multiple Fights”, *The New York Times*, June 8 2019, Internet, <https://www.nytimes.com/2019/06/08/business/trump-economy-national-security.html>, 08/06/19.

*The National Security Strategy of the United States*, December 18th 2017, Internet, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 18/12/2017.

Trump Donald J., *The Crippled America – How To make America Great again*, Simon and Schuster, New York, 2016.

Vujacic Ivan, Milosevic Aleksandar, “The Economic Consequences of Mr. Trump”, *Serbian Political Thought*, Institute for Political Studies, Belgrade, No. 2/2016, pp. 25–42.

Walt Stephen M., *The Hell of Good Intentions – America’s Foreign Policy Elite and the decline of U. S. Primacy*, Farrar Straus and Giroux, New York, 2018.



**Драган Р. Симић, Драган Живојиновић**

## **ПОЛИТИКА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА ПРЕМА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ У КОНТЕКСТУ ВЕЛИКЕ СТРАТЕГИЈЕ ПРЕДСЕДНИКА ТРАМПА**

### **Резиме**

Циљ овог рада био је да се опише, истражи и објасни америчка политика према Западном Балкану у контексту велике стратегије Доналда Трампа. Употребом метода упоредне велике стратегије који представља комбинацију реалистичког, либералног и конструктивистичког приступа са нагласком и на рационалним и на идеосинкратичким елементима велике стратегије, анализирана је велика стратегија Сједињених Америчких Држава у време администрације председника Доналда Трампа. Главна теза овог рада је да без обзира на то да ли председник Трамп има велику стратегију или не, његови поступци остављају последице, како по америчку спољну и безбедносну политику тако и у односу на остале актере међународног система, самим тим и на Западни Балкан. У првом делу текста бавили смо се Трамповим погледом на свет односно његовим виђењем међународних односа. Ово је важно јер у случају председника који не обраћа превише пажње на институције и процес доношења одлука, а имајући у виду фактичку моћ коју председник САД има у процесу стварања и спровођења спољне и безбедносне политике, његово виђење света и кључне претпоставке о начину функционисања међународних односа могу бити од помоћи у покушају да се уоче извесне правилности и сталности у његовом понашању и одлучивању. У другом делу рада бавили смо се великом стратегијом Доналда Трампа и документом који је по нама најважнији стратешки документ његове администрације до сада, Стратегијом националне безбедности Сједињених Америчких Држава из децембра 2017. године. Многи критичари Доналда Трампа сматрају да његовој спољној и безбедносној политици недостаје постојаност и промишљеност односно да се он понаша више *ad hoc* и тактички него стратешки. У том

смислу можемо говорити о две школе мишљења. Прва школа коју предводе Јонут Попеску, Питер Домбровски и Сајмон Рајх сматра да није могуће говорити о сталној Трамповој великој стратегији већ пре о нечему што називају „великом стратегијом у настајању” (Попеску) односно „калибрираном великом стратегијом” (Домбровски и Рајх). Имајући у виду да по њиховом мишљењу није могуће имати једну велику стратегију за различите изазове са којима се Сједињене Државе суочавају, присталице ове школе верују да је за успешну велику стратегију потребно стално калибрирање односно константно прилагођавање стратегије све динамичнијем стратешком окружењу. Друга школа, у којој главну реч воде Колин Кал и Хал Брандс, пак сматра да је без обзира на све несталности у понашању председника Трампа и његове администрације, могуће говорити о Трамповој великој стратегији. Као кључне стубове, „Америка на првом месту” велике стратегије, они наводе економски национализам, екстремну отаџбинску безбедност, аморални трансакционализам и снажни милитаризам. Посебно је значајан аморални трансакционализам, који дефинишу као спремност Сједињених Америчких Држава да сарађују са било којим актером ако је то у америчком националном интересу, без обзира да ли је то подударно са америчким вредностима. Кад је у питању стратегија националне безбедности Сједињених Америчких Држава из децембра 2017. године, на трагу ове изражене прагматичности администрације Доналда Трампа, кључни је такозвани „принципијелни реализам” који ставља нагласак на то да је оно што сада усмерава америчку политику резултат, а не идеологија. За разлику од његових постхладноратовских претходника на месту председника Сједињених Држава, Трамп покушава да направи отклон према њиховом веровању да је могућ договор са свим актерима и да у тој игри свака страна може да буде задовољна. Он пре верује у „игру нултог збира” и компетитивну и изразито хобсијанску природу данашњег света. Трећи део рада бавио се кључним одликама Западног Балкана данас. По нама, Западни Балкан је данас, према критеријумима које поставља Чарлс Капчан, далеко од зоне стабилног мира. Штавише, уз несигурност у погледу америчких намера према региону као и имајући у виду дубоку кризу Европске уније и несигурну перспективу њеног проширења на овај регион те појачано присуство Русије,

НР Кине и Турске, сасвим је јасно да будућност Западног Балкана изгледа прилично магловито. Четврти део рада се бавио америчком политиком према Западном Балкану у време администрације Доналда Трампа. Иако се америчка спољна политика тешко мења, аутори виде извесни простор за промену, иначе врло окошталог и тешко промењивог приступа америчке администрације према овом региону. Ипак, имајући у виду неконвенционалан и прагматичан Трампов приступ америчкој спољној и безбедносној политици као и његову усредсређеност на резултате а не идеологије, аутори очекују да би могло да дође до обнове и напретка у преговорима Београда и Приштине.

Кључне речи: Доналд Трамп, Велика стратегија, спољна и безбедносна политика, принципијелни реализам, Западни Балкан

---

\* Овај рад је примљен 16. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

*Невен Цветићанин\**

*Институт друштвених наука, Београд*

*Милан Благојевић\*\**

*Београд*

## **УНУТРАШЊИ КОНФЛИКТИ И СПОЉНА ПОЛИТИКА САД ИЗМЕЂУ ИНТЕРВЕНЦИОНИЗМА И ИЗОЛАЦИОНИЗМА\*\*\***

### **Сажетак**

Сједињене Државе данас ни приближно не представљају монолитно јединствени и хомогени блок каквим се просечном и лаичком посматрачу исхитрено могу учинити. Такво стање постало је посебно очигледно након победе Доналда Трампа на 58. председничким изборима који су поларизовали америчку јавност више него било који у новијој историји. Међутим, идеолошка разилажења која су се интензивирала у последњих пар година не представљају новину и далеко су сложенија и старија од сукоба на линији Трамп–Клинтон. Такође, републиканско-демократске несугласице не ограничавају се само на питања приступа и методологије; по свој прилици, иза њих стоје дубоко и фундаментално супротстављени погледи на свет чије се размере често губе из вида.

---

\* Електронска адреса аутора: [nevencveticanin@gmail.com](mailto:nevencveticanin@gmail.com)

\*\* Електронска адреса аутора: [m.blagoevich@gmail.com](mailto:m.blagoevich@gmail.com)

\*\*\* Рад је део истраживања на пројекту: III 47010 „Друштвене трансформације у процесу европских интеграција – мултидисциплинарни приступ“ који је финансиран од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Спољна политика САД је, иако често скрајнута од стране питања много ближих просечном гласачу, попут миграција, опорезивања или здравствене политике, једна од арена у којима се поменуте идеолошке позиције сучељавају. Две године по преузимању функције, председник Трамп је својим курсом изолационистичког политичког нативизма приближио Републиканску партију њеним идеолошким коренима. Но, различити политички полови који обележавају америчку унутрашњу политику (конзервативни и либерални) се због америчког трансконтиненталног утицаја пројектују на читав свет, те ће глобални однос снага међу овим половима бити по свему судећи одлучен на америчком унутрашњем плану, првенствено на изборима за председника САД 2020. године.

Кључне речи: САД, унутрашњи конфликти, Доналд Трамп, изолационизам, интервенционализам, политички полови

## 1. УВОД

„Американци се можда диве лепоти, али њих са ногу обара величина”, запажање је које је још 2009. изнео познати либерални новинар Фарид Закарија (*Zakaria*) у својој књизи „Постамерички свет”.<sup>1</sup> Десет година након објављивања поменутог наслова, реалност глобалног односа снага још више се приближила стању описаном у књизи: иако је уступање позиције суперсиле неком од изазивача још далеко, јасно је да је врхунац империјалне моћи иза САД и да се оне спорим темпом крећу ка положају само „једне од сила”. Истовремено, у Белој Кући налази се личност о којој аутор има отворено негативан став, а чији се наизглед неочекивани избор заправо може тумачити као врло разумљив са становишта наведеног цитата. Конзервативни предузетник без ранијег политичког ангажмана, медијска звезда, бомбастични мултимиллионер и симбол америчког сна, Доналд Трамп (*Trump*) идол је милиона конзервативаца и традиционалиста у Америци, Европи и свету. Међутим, за либералну Америку и системску левицу у виду

---

1) Farid Zakaria, *Postamerički svet*, Helix, Smederevo, 2009, стр. 86.

Демократске партије, председник Трамп није ништа мање него „шок за систем”.

Као хладан и готово пословно практичан приступ, „трампизам” је на први поглед радикална промена у односу на оно што је, барем у последњих неколико деценија, било америчко виђење сопствене улоге у међународним односима. Огољено реалистичан, такав приступ не робује догми: у условима где САД више нису „једина игра у граду”, чини се да постоји већа слобода импровизације него у периоду експанзије америчког либералног поретка. Истовремено, многи на либералном полу који и даље рачунају на дивиденде империјалног зенита са краја прошлог века тренутно стање виде као грешку и аномалију.<sup>2</sup> Стога, за либералне интернационалисте избори 2020. године носе посебну озбиљност – они могу значити или продужетак „инерције неделовања” или рестаурацију „нормалног стања”.

Из перспективе демократа, посебно спорне одлике „Трампове доктрине” су и повратак политичком нативизму и унилатерализму. Њихово негодовање већ је испровоцирано бројним спорним потезима као што су безрезервна подршка десној влади Израела, инсистирање да НАТО савезници преузму веће трошкове одбране, излазак САД из Париског споразума и из нуклеарног споразума са Ираном (који се тумачи као велики успех Обамине ере), недовољно асертивна политика према Сирији и Русији, попустљив став према Саудијској Арабији и многи други. Хаотични Трамп је чини се, „индиферентан, ако не и отворено непријатељски настројен према либералном поретку који су управо САД одржавале скоро осам деценија”.<sup>3</sup>

Међутим, детаљније разматрање онога што би се назвало „Трамповом доктрином” доводи до питања да ли је реч о спонтаној и хировитој политици, или ипак иза ње стоје одређена логика и дугорочни циљеви? Такође, питање је да ли је таква стратегија резултат свесног усмеравања, или је *de facto* реакција на реалност тренутног стања у међународним

2) Janet Hook, “Bernie Sanders and Joe Biden disagree on a central issue: Is removing Trump enough?”, *Los Angeles Times*, May 03, 2019, Internet, [https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-joe-biden-bernie-sanders-2020-presidential-democrats-20190503-story.html?fbclid=IwAR31TEIza-WoUORF5r86VZXEVHe-zcxu\\_hUsiX60fd5u6turmdkYkTkyteU](https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-joe-biden-bernie-sanders-2020-presidential-democrats-20190503-story.html?fbclid=IwAR31TEIza-WoUORF5r86VZXEVHe-zcxu_hUsiX60fd5u6turmdkYkTkyteU), 08/05/2019.

3) Eliot A. Cohen, “America’s Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump era”, *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Vol. 98, No.1, 2019, стрп. 138.

пословима? Шта би јој била алтернатива? Да ли ће „левица” у одређеном тренутку преузети нешто слично “America First” агенди? Напошетку, као и можда најважније питање за положај САД као глобалне силе, намеће се проблем недостатка америчког унутрашњег консензуса, јер се испод фасаде јединствености државе која наступа са позиције моралне супериорности крију проблеми који се могу показати као већа опасност од непредвидиве Северне Кореје, експанзивне Кине или „ратоборне” Русије.

## 2. НА РАСКРШЋУ

На самом почетку било каквог разматрања политичких прилика у Сједињеним Државама намеће се једно запажање. Чињеница је да су САД како примећује британски писац Гилберт Кит Честертон (*Chesterton*), „једина нација у свету утемељена на завету... израженом у Декларацији независности са догматском и готово теолошком луцидношћу”.<sup>4</sup> За разлику од старих европских заједница „заснованих на историји”, Сједињене Америчке Државе су од свог оснивања представљале „заједницу вредности”. Индивидуализам, либерализам, анти-статизам и *laissez-faire* капитализам, данас препознатљиви као типично америчке вредности, од почетка су уграђени у концепт „америчке изузетности” који лежи у основи националног идентитета, дефинише слику о себи и перцепцију сопствене улоге у регулисању глобалних питања. Симор Мартин Липсет (*Seymour Martin Lipset*) као и значајан број других аутора недвосмислено указују на то да је управо вредности тј. идеолошки карактер оно што амерички идентитет чини различитим од других.<sup>5</sup> Моћ такозваног “melting pot-a” управо је била у томе да се кроз „секуларну религију” америчке изузетности апсорбују различитости и превазилазе конфликти.

Међутим, у последњих неколико година било је могуће видети да је таква слика Америке озбиљно доведена у питање. У периоду пре, током и након 58. председничких избора 2016. године, сви конфликти и „пукотине” америчког

4) G. K. Chesterton, *What I Saw in America*, Anthem press, London, 2009, стр. 6.

5) Dennis R. Hoover, “Sharp edge exceptionalism: an introduction to the summer 2012 issue”, *The Review of Faith & International Affairs*, Routledge, Volume 10, Issue 2, стр. 1–3.

друштва испливали су на површину доказавши неоснованост перцепције САД као једног монолитно јединственог блока. Имајући у виду својеврсни идеолошки рат вођен примарно путем медија и интернета, те међусобну нетрпељивост присталица републиканаца и демократа и њихов нескривени презир према другој страни, не би било претерано рећи да је данашњи степен поларизације америчког друштва нешто што у политичком систему САД није виђено деценијама. О озбиљности и размерама унутар-америчких анимозитета сведочи и чињеница да се за опис све интензивнијег културног конфликта две Америке, једне прогресивистичке и лево-либералне и друге конзервативне и класично-либералне, у јавном дискурсу све чешће може чути епитет забрињавајућег призвука – „Хладни грађански рат”. Карл Бернстин (*Bernstein*), ветеран америчког истраживачког новинарства иде толико далеко да догађаје попут истраге о руској умешаности у изборе или номинације контроверзног Брента Каваноа (*Kavanaugh*) за судију Врховног суда пореди са биткама код Гетисберга и Антитама.<sup>6</sup>

„Хладни грађански” рат је, како наводи професор Чарлс Кеслер (*Kesler*) са Клермонт Мек Кена колеџа, „свакако бољи него ’врући’ грађански рат, али такође није стање у којем једна држава жели да се налази”.<sup>7</sup> Као и у случају „правог” Грађанског рата, овакав фундаментални сукоб идентитета наравно, није настао преко ноћи. Он има далеко дубље разлоге од личних неслагања између два председничка кандидата и његов зачетак може се наћи још у шездесетим и седамдесетим годинама прошлог века. Тада се бела, протестантска конзервативна Америка (тј. Америка „оригиналног Устава” како наводи Кеслер), први пут озбиљно суочила са прогресивистичким идејама социјалног либерализма – Америком „живог, мењајућег Устава”.<sup>8</sup> Током 50 година, та Америка је прешла пут од социјалног бунта до мејнстрима који влада универзитетима, медијима и индустријом забаве и прешла

6) Ben Yagoda, “Are We in a Cold Civil War”, *The Chronicle of Higher Education*, October 7, 2018, Internet, <https://www.chronicle.com/blogs/linguafranca/2018/10/07/are-we-in-a-cold-civil-war/>, 22/04/2019.

7) Charles R. Kesler, “America’s Cold Civil War”, *Imprimis*, Hillsdale college, Vol. 47, No. 10, October 2018, стр. 2.

8) Исто, стр. 2.



са „еволутивног” на знатно радикалнији приступ. Сукоб две Америке јесте сукоб о самој природи политичког система, о томе шта је то што Американци „поштују и цене као народ”. Да ли слободу говора или „једнак глас” (“equal speech”)? Да ли су права увек индивидуална, или расна, етничка, полна? Треба ли влади САД више „кочница и контрола” или она мора бити централизованија како би боље обављала своју редистрибутивну улогу? Временом, Американци су се по идеолошким питањима све више удаљавали: 2014. године, чак 92% Републиканаца се на политичком спектру налазило десно од „средишњег Демократа” док је 94% Демократа било либералније од просечног Републиканца.<sup>9</sup> Генерално негативни став према другој страни забележен је код 79% Демократа и 82% Републиканаца, а проценат оних са „врло негативним” ставом према другој партији се од 1994. удвостручио.<sup>10</sup>

Графикон 1: Међусобне негативне перцепције Демократа и Републиканаца



Извор: “Political Polarization in the American Public”, *Pew Research Center*, June 12, 2014, нав. дело.

9) “Political Polarization in the American Public”, *Pew Research Center*, June 12, 2014, Internet, <https://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>, 08/05/2019.

10) Исто.

Уз један идентитетски блок<sup>11</sup> који држи да је постојеће устројство САД неприлагођено духу времена и други којем је било каква идеја социјализма теоретски и практично неспојива са америчким концептом слободе, САД се данас налазе у својеврсној пат-позицији. Политика „за или против” председника Трампа је зато само врх леденог брега: ако је Америка „заједница вредности”, онда се агенда друге стране доживљава као нешто суштински не-америчко. Стога, није тешко претпоставити да и следећи избори ништа мање неће бити „навлачење конопца за душу Америке” него претходни,<sup>12</sup> што је управо оно на шта конкурентске силе рачунају да им обезбеди већи маневарски простор.

Питање је наравно, зашто је разумевање унутрашњих сукоба важно за будућност САД? Одговор који се намеће јесте да ће управо превазилажење унутарамеричког конфликта бити можда и најважнији изазов који у овом веку САД морају да реше како би зауставиле, или барем успориле осипање своје глобалне моћи. Наиме, слабљење позиције САД као прве суперсиле не значи да ће њих потпуно детронизовати нека од нових сила у успону.<sup>13</sup> Са 25% светског БДП-а, њихова моћ над ресурсима је и даље неупитна.<sup>14</sup> Исто тако, не значи ни да у војном погледу Америци, барем краткорочно посматрано, прети опасност од превеликог империјалног пренапрезања (тзв. “imperial overstretch”) на шта могу упућивати различите и у извесном смислу помодне деклинистичке теорије, како наводе Симић и Живојиновић.<sup>15</sup> Чињеница да су САД у

11) Требало би напоменути да као што ни саме САД нису идеолошки хомогене, тако ни „блокови” нису потпуно јединствени. Фракционаштво и хетерогеност идеја као традиционалне одлике левице присутне су и у САД, те се нпр. Берни Сандерс (*Sanders*), „демократски социјалиста” популаран међу миленијалским гласачима по низу практичних и идеолошких питања разликује од Џозефа Бајдена (*Biden*), горљивог заступника либералног мејнстрима. (Janet Hook, “Bernie Sanders and Joe Biden disagree on a central issue: Is removing Trump enough?”, *Los Angeles Times*, нав. дело.)

12) Marie Whitaker, “Editorial: Rural America and a Silent Majority powered Trump to a Win”, *NBC News*, <https://www.nbcnews.com/storyline/2016-election-day/analysis-rural-america-silent-majority-powered-trump-win-n681221>, 25/04/2019.

13) Farid Zakarija, *Postamerički svet*, нав. дело, стр. 44.

14) Robbie Gramer, “Infographic: Here’s how the global GDP is divided up”, *Foreign policy*, February 24, 2017, Internet, <https://foreignpolicy.com/2017/02/24/infographic-heres-how-the-global-gdp-is-divvied-up/>, 12/05/2019.

15) Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, „Да ли је опадање неминовно? Неколико аргумената против”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, број 2/2011, год. 28, вол. 32, стр. 178-179.

могућности да одржавају статус суперсиле са 649 милијарди долара војног буџета који износи само 3,2% БДП-а<sup>16</sup> (а већи је од збира буџета седам следећих држава са листе), јесте нешто што САД разликује од ранијих сила попут Шпаније Филипа IV или Совјетског Савеза које је висока цена империје одвела у банкрот.<sup>17</sup> Оно што јесте забрињавајуће за САД је поменути недостатак унутрашње кохезије и „пренапрегнутост социјалних давања”,<sup>18</sup> вероватно централна тема идентитетског рата конзервативаца и либерала. Другим речима, статус суперсиле неће бити угрожен због исцрпљености буџета, већ због „исцрпљености воље” за одржавањем *Pax Americana* услед домаћих проблема чије је игнорисање већ постало немогуће. Питање је стога, колико дуго статус светског хегемона може задржати друштво у којем „афективна поларизација” иде толико далеко да се супротни политички полови не само политички не слажу, већ одбијају пријатељство или брак са другом страном?<sup>19</sup> Може се претпоставити да би овај унутрашњи проблем могао да представља значајну стратешку рањивост за САД у будућности. У комбинацији са повећањем финансијских обавеза државе према растућој популацији и хипотетичким ратним ангажманом на више фронтова, подељене САД би могле да доживе судбину многих претходника које је превелика империјална самоувереност коштала хегемонског положаја.

Кључна тема за САД јесте, дакле, како ће се различита виђења националног идентитета одразити на спољну политику нације која је скоро три деценије навикнута на статус неспутаног светског лидера? То питање обично није високо на листи приоритета просечног америчког бирача: поред унутрашњих проблема који доминирају агендом партија, спољна политика о којој бирачи углавном нису превише информисани јесте нешто што се прихвата „у пакету”. Међутим, питање положаја и улоге сопствене нације у свету је такође питање идентитета и самим

---

16) Niall McCarthy, “The Biggest Military Budgets As a Share of GDP in 2018”, *Forbes*, April 29, 2019, Internet, <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/04/29/the-biggest-military-budgets-as-a-share-of-gdp-in-2018-infographic/#22fd41e57508>, 14/05/2019.

17) Драган Р. Симић, Драган Живојиновић, „Да ли је опадање неминовно? Неколико аргумената против”, нав. дело, стр. 180-181.

18) Исто.

19) Shanto Iyengar, Gaurav Sood, Yptach Lelkes, “Affect, not ideology: a social identity perspective on polarisation”, *Public opinion quarterly*, Oxford University Press, Vol. 76, No. 3, стр. 418.

тим такође једна од линија раздвајања интерног друштвеног културног конфликта. Уз то, то је област у којој се најбоље виде различитости прагматичког и идеолошког приступа – либерални интернационализам и “America First” приступ, овде су директно супротстављени.

### 3. „СЈАЈНИ ГРАД НА БРДУ” И ПРАГМАТИЗАМ ТРАМПОВЕ ДОКТРИНЕ

Упркос томе што се “America First” политика у најгрубљим цртама може описати као „изолационистичка” (посебно јер позајмљује назив од сличне идеје популарне у време златног доба америчког изолационизма између два светска рата), могло би се рећи да право изолационизма у америчкој политици већ дуго нема, те да је дебата која се данас води суштински недоумица око две интервенционистичке стратегије. У основи *Weltanschauung*-а оба идеолошка пола заправо стоји иста идеја интерпретирана на различите начине. У питању је стара теорија о америчкој изузетности (“American exceptionalism”), односно веровање према којем су САД не само другачије од остатка света, већ и да је њихов историјски пут јединствен и неспутан правилима која управљају историјском судбином других држава.<sup>20</sup> САД нису само већа и јача сила – оне су „светионик слободе”, изузетак и јединствени случај у историји, те као такве имају морално право, или чак и моралну одговорност да делују у име слободе у свету. Символички, ово је изражено кроз идеју о САД као „сјајном граду на брду”, метафори око које постоји својеврсни двопартијски консензус (“bipartisanship”) и на коју се обе стране радо позивају.<sup>21</sup> Такав имиџ промовисан је од америчких државника и политичара – од Џ. Ф. Кенедија (*Kennedy*), преко Роналда Регана (*Reagan*) све до Барака Обаме (*Obama*) и Хилари Клинтон (*Clinton*).

Још крајем прошлог века се могло уочити да је штафету америчке изузетности преузела Демократска партија која је временом постала њен најпрепознатљивији гласноговорник. Показало се да прогресивистичка левица, иако мање

20) Lall Ramrattan, Michael Szenberg, *American Exceptionalism: Economics, Finance, Political Economy and Economic Laws*, Palgrave Macmillan, 2019, стр. 3.

21) Исто, стр. 5.

утемељена на евангелистичком менталитету мисионарства од својих партијских конкурената, итекако има „осећај за мисију” савршено комплементаран са идеалом америчког ексеptionализма. За левицу, напредак има јасне критеријуме – укључивање све већег броја држава у либералне институције под америчким кишобраном попут ЕУ, НАТО и СТО, недвосмислени је доказ прогреса.<sup>22</sup> Логична и по многим контроверзна последица таквог размишљања јесте и концепт ограниченог суверенитета изражен кроз “responsibility to protect” норму која добро осликава суштину оног што би се назвало „Клинтоновом доктрином”. Са теоријом демократског мира као главним идеолошким оправдањем, употреба силе ради увођења нових држава у „цивилизован поредак” није се сматрала ничим спорним већ моралном обавезом. На дубоку утемељеност таквог менталитета у америчким „великим стратегијама” указује и то да је и “freedom agenda”, доктрина следећег председника, републиканца Џорџа Буша Млађег (*George Bush Junior*), *de facto* наставак Клинтонове доктрине „демократског проширења” из 1993.<sup>23</sup> Ширење „мира, демократије и слободног тржишта” као „доношење другима благодети у којима они [Американци, прим. аут.] већ уживају” тумачи се као услуга, или према виђењу Барака Обаме, чак жртва коју Американци подносе да би урадили „оно што је исправно”.<sup>24</sup>

Имајући то у виду јасно је да политика Доналда Трампа делује као нешто радикално другачије, будући да је многим пре свега нејасна. Његов приступ тумачи се као збуњујућ, неконзистентан и нешто што избегава дефиницију. Да ли је он неоконзервативац или палеоконзервативац? Да ли је реалиста, „голуб” или „јастреб”? Нагиње ли природно према изолационизму или интервенционизму?

Разматрајући дефиницију Трампове доктрине, његов бивши сарадник Мајкл Антон (*Anton*) скреће пажњу на термин „принципијелни реализам”, одређење које и сама администрација користи и наводи да се она укратко може

22) Jennifer Lind, William C. Wohlforth, “The Future of the Liberal Order is Conservative”, *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Vol. 98, No. 2, 2019, стр. 70–75.

23) Исто, стр. 73–74.

24) Јелена Стевановић, „Шта је Америчка изузетност”, *Политика*, 21.10.2014.

описати цитатом председника који је он 2017. године изнео на самиту АПЕК-а у Да-Нангу: „нигде као код куће”.<sup>25</sup> Трамп је стога, стратешки унилатералиста, он је хладни прагматичар чија стратегија по свој прилици нема некакво дубље „филозофско” или идеолошко оправдање. Уз то је и „личност несклона ризику”, и као такав настоји да повуче САД из исцрпљујућих блискоисточних кампања. Наравно, то не имплицира да је могуће очекивати потпуни отклон од интервенционизма, већ само да ће се САД сада више ослањати на тзв. „Вајнбергер–Пауел” (*Weinberger–Powell*) доктрину у погледу јасне дефиниције циљева и одговарајуће „излазне стратегије”.<sup>26</sup> Томе да се барем донекле задржао стари курс сведочи и контратежа у виду председникових сарадника: Мајк Помпео (*Pompeo*), Џон Болтон (*Bolton*) и многи други, редом су из табора „јастребова”. Такође, агресивна политика не одбацује се *a priori* – теоријски, она остаје „на столу” тамо где су стратешки интереси угрожени. Уџбенички пример таквог „егоистичног” унилатерализма управо би била данашња агресивна политика према Ирану. Као прво, она је шамар мултилатерализму, политичком угледу ЕУ и економском интересу њених компанија. Друго, она задовољава јеврејски лоби и евангелисте, значајни део изборне базе републиканаца код куће.<sup>27</sup> Коначно, то је израз безрезервне подршке вечитим савезницима, Израелу и краљевској кући Сауда која ужива „бланко чекове” Вашингтона упркос хуманитарној катастрофи у Јемену и катастрофалном билансу људских права код куће, што је за прогресивисте посебно спорно.

Пасивност није само идеолошки избор, већ томе доприносе и објективне околности. Доследност у либералном интернационализму значила би да би САД морале применити сву неопходну силу до пораза режимске војске у Сирији, побуњеника у Украјини или председника Мадуре у Венецуели.<sup>28</sup>

25) Michael Anton, “The Trump doctrine”, *Foreign policy*, April 20, 2019, Internet, <https://foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>, 13/05/2019.

26) Jeffrey Record, “Back to the Weinberger-Powell doctrine?”, *Strategic studies quarterly*, Air University Press, Vol.1, Issue 1, 2007, стр. 79–95.

27) Željko Pantelić, „Kako se kažnjavanjem Irana ponižava Evropa”, *Nedeljnik*, 23. avgust 2018.

28) Венецуела је можда најочигледнији пример сукоба рационалне опрезности Пауелове доктрине и „ратне фракције” оличене у неколицини милитантних званичника, у вечној унутрашњој дијалектици „јастребова” и „голубова” моћног америчког безбедносног апарата.

Објективни однос снага, међутим, извесно би кориговао и ставове либералне администрације.<sup>29</sup> Претерана употреба силе, ипак, није знак моћи, већ одсуства моћи, јер значи да пука претња силом више није довољна да се поредак одржи, што је запажање које доводи до можда најзначајнијег закључка у разматрању данашње спољне политике САД. Трампова доктрина није наине само израз његових конзервативних ставова пренетих на међународни план: она је реакција на реалност, резултат реалног одсуства потпуне америчке надмоћи и реалног повећања моћи изазивача. Русија и Кина прилагодиле су се техникама ратовања информационог доба, усвојиле асиметричне стратегије, модернизовале своје војске и научиле лекције о значају „меке моћи”, те је јаз у погледу моћи између њих и САД данас ужи него раније. Објективна процена стања упућује на закључак да је амерички поредак достигао своје максималне границе и да се не може више ширити без угрожавања унутрашње стабилности. Уместо либералног „бизниса промоције демократије”, најреалнија опција коју и један број америчких аутора саветује јесте „укопавање” (“re-entrenchment”) тј. консолидација добијеног која ће значити да Вашингтон треба да се спреми на дуг период „компетитивне коегзистенције са илибералним великим силама.”<sup>30</sup> Ове силе неће преузети улогу САД пошто, како Закарија занимљиво примећује, не баштине интелектуалне традиције мисионарства које Америка дугује протестантској етици,<sup>31</sup> али је њима

---

Такође, занимљиво је приметити и млаке критике Мадуровог режима код млађих прогресиваца (не и код високопозиционираних демократа) којима је хуманитарни интервенционизам дуго део „кампус-културе”. Неки аналитичари то објашњавају тиме да њих заправо збуњује критиковање левичарског режима који је до недавно хваљен од стране многих левих интелектуалаца на западу (Bret Stephens, “On Venezuela, Where Are Liberals?”, *New York Times*, February 15, 2018, Internet, <https://www.nytimes.com/2018/02/15/opinion/venezuela-maduro-liberals.html>, 13/05/2019).

29) По укључењу Русије у сиријски конфликт 2015. године, 8 од 12 председничких кандидата изјавило је да би подржало увођење „зоне забрањеног лета” изнад Сирије. Будући да би то свакако значило конфликт са Русијом и да су наведени ставови изнети у оквиру политичке кампање у којима је одређени степен претеривања очекиван, може се претпоставити да ти кандидати ипак не би остали доследни свом ставу у случају да су доспели на положај врховног команданта (Thomas Kaplan, Wilson Andrews, “Presidential Candidates on Syrian No-Fly Zone”, *The New York Times*, October 19, 2015, Internet, <https://www.nytimes.com/interactive/2015/10/19/us/elections/presidential-candidates-on-syria-no-fly-zone.html>, 13/05/2019).

30) Jennifer Lind, William C. Wohlforth, “The Future of the Liberal Order is Conservative”, *Foreign Affairs*, нав. дело, стр. 71.

31) Farid Zakarija, *Postamerički svet*, нав. дело, стр. 83.



довољно да америчку политику учине компликованијом до нивоа у којем ће домаћи трибализам испливати на површину.

Поред тога, огроман део јавности просто сматра да постоје пречи проблеми код куће. Плави оковратници средишњих држава, „тиха већина” којима је избор Трампа својеврсна освета елитистичкој либералној Америци која их је игнорисала,<sup>32</sup> не разумеју зашто би промоција демократије на Блиском истоку била значајнија од проблема илегалне имиграције, или зашто би САД морале да финансирају одбрану европских савезника, који, ослобођени брига о одбрани остварују велики суфицит у трговини са САД.<sup>33</sup> Кина, чији се удео у глобалном БДП-у од 2006. године увећао са 6% на 15%,<sup>34</sup> навела је републиканце, као шампионе слободне трговине, да најављеним царинама од 25% на 200 милијарди долара вредан увоз кинеске робе заузму реалистички курс сасвим супротан сопственим идеолошким вредностима. Као и у случају притисака на фабрику „Форд” да врати део производње из Мексика и царински рат има јасан циљ – дестимулисати америчког купца да купује кинеске производе и пребацити део производње у треће земље, или још боље, у САД.<sup>35</sup>

---

32) Marie Whitaker, “Editorial: Rural America and a Silent Majority powered Trump to a Win”, нав. дело.

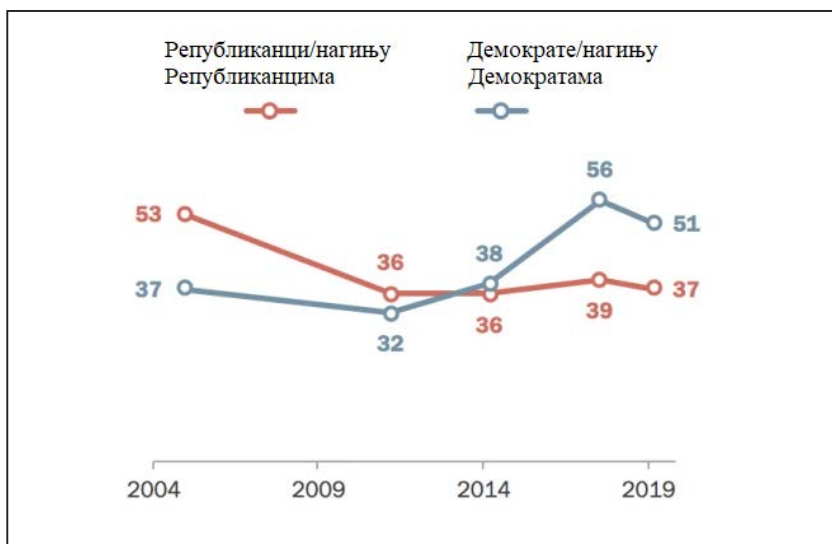
33) Истраживања показују да су старији, мање образовани републикански белци најсклонији мишљењу да САД треба да следе национални интерес и када се то коси са интересом европских савезника, за које 47% републиканаца сматра да имају више користи од НАТО савеза него САД (“Large Majorities in Both Parties Say NATO is Good for the US”, *Pew Research Center*, April 2, 2019, Internet, <https://www.people-press.org/2019/04/02/large-majorities-in-both-parties-say-nato-is-good-for-the-u-s/>, 14/05/2019).

34) Robbie Gramer, “Infographic: Here’s how the global GDP is divided up”, *Foreign policy*, нав. дело.

35) Alex Ward, “Why China’s new tariffs could make the trade war even worse”, *Vox*, May 13, 2019, Internet, <https://www.vox.com/2019/5/13/18617818/china-usa-trade-war-trump-tariff>, 13/05/2019.



Графикон 2: % оних који сматрају да је за будућност САД најбоље да буду активне у светским пословима



Извор: "Large Majorities in Both Parties Say NATO is Good for the US", *Pew Research Center*, нав. дело.

Овде не треба заборавити ни гласаче чијим мотивима управља углавном нека врло уско схваћена тема, а каквих је у Трамповом табору много. Гласачи чији је фокус искључиво на социјалним питањима по неким подацима чине око 25% Републиканске партије.<sup>36</sup> Било да је реч о евангелистима, католицима, представницима крупног бизниса или оружаном лобију, извесно је да је њихов глас увек више глас „против либерала” него глас „за Трампа”, те да би они заправо подржали било ког републиканског кандидата. Докле год верују да ће председник штитити њихов интерес, „спремни су да игноришу дословно све друго што он говори или ради.”<sup>37</sup>

36) Henry Olsen, "What liberals (still) get wrong about Trump support", *The Guardian*, July 23, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/23/liberals-donald-trump-support>, 12/05/2019.

37) Исто.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Можда највећа либерална замерка прагматизму Трампове ере јесте идеолошка, будући да он на неки начин вређа идеју америчке изузетности. Његов слоган “Make America Great Again” имплицира да Америка у неком тренутку није више велика, док став да је „стављање сопствене земље на прво место нормалан део људске природе” подразумева да су „племе, клан и нација” и даље битне категорије.<sup>38</sup> Његов хладни реализам значи да САД заправо нису омнипотентне, односно да су потчињене истим правилима и цикличним кретањима која су одређивала судбину свих ранијих сила. Трампов грех је тај што је на неки начин, дерогирао САД на положај „обичне сирове силе”.

Било како било, унутрашњи конфликт у САД остаје питање које ће захтевати све више пажње у будућности. У овом тренутку, чини се да се он неће ублажавати. С тим у вези, професор Кеслер разматра неколико потенцијалних сценарија.<sup>39</sup> Идеја да ће једна група снагом аргумената убедити већину друге групе да промени став, мало је вероватна. Таква је такође и могућност компромиса имајући у виду колико су се ка супротним половима левица и десница удаљиле у последњих 40 година. Сецесија, предмет маште неких екстремних елемената, ипак је неостварива. Ескалација „хладног грађанског рата” у нешто више такође је само хипотетичка претпоставка, мада свакако треба уважити разлику између „немогућег” и „мало вероватног”. То на крају оставља две могућности. Једна је промена политичке теме увођењем спољне опасности која би унутрашње несугласице учинила ирелевантним, док је друга унутрашња реформа у правцу веће федерализације чиме би се ублажио део притиска, док би истовремено и леви пол усвојио неку врсту “America First” приступа. У сваком случају, немогућност игнорисања чињенице да САД више немају неограничену моћ као у време агенде „демократског проширења” несумњиво ће утицати на ограниченији домашај будућих глобалних „великих стратегија”.

38) Michael Anton, “The Trump doctrine”, *Foreign policy*, нав. дело.

39) Charles R. Kesler, “America’s Cold Civil War”, нав. дело, стр. 4.

## ЛИТЕРАТУРА

- Симић Драган Р., Живојиновић Драган, „Да ли је опадање неминовно? Неколико аргумената против”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, вол. 32, год. 28, бр. 2/2011, стр. 169–190.
- Стевановић Јелена, „Шта је Америчка изузетност”, *Политика*, 21.10.2014.
- Michael Anton, “The Trump doctrine”, *Foreign policy*, April 20, 2019, Internet, <https://foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>, 13/05/2019.
- Chesterton, G. K., *What I Saw in America*, Anthem press, London, 2009.
- Cohen Eliot A., “America’s Long Goodbye: The Real Crisis of the Trump era”, *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Vol. 98, No. 1, 2019, стр. 138–147.
- Gramer Robbie, “Infographic: Here’s how the global GDP is divided up”, *Foreign policy*, February 24, 2017, Internet, <https://foreignpolicy.com/2017/02/24/infographic-heres-how-the-global-gdp-is-divvied-up/>, 12/05/2019.
- Hook Janet, “Bernie Sanders and Joe Biden disagree on a central issue: Is removing Trump enough?”, *Los Angeles Times*, May 03, 2019, Internet, [https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-joe-biden-bernie-sanders-2020-presidential-democrats-20190503-story.html?fbclid=IwAR31TEIzaWoUOR-F5r86VZXEVihE-zcxu\\_hUsiX60fd5u6turmdkYkTkyteU](https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-joe-biden-bernie-sanders-2020-presidential-democrats-20190503-story.html?fbclid=IwAR31TEIzaWoUOR-F5r86VZXEVihE-zcxu_hUsiX60fd5u6turmdkYkTkyteU), 08/05/2019.
- Hoover Dennis R., “Sharp edge exceptionalism: an introduction to the summer 2012 issue”, *The Review of Faith & International Affairs*, Routledge, Volume 10, Issue 2, стр. 1-4.
- Iyengar Shanto, Sood Gaurav, and Lelkes Yphtach, “Affect, not ideology: social identity perspective on polarization”, *Public opinion quarterly*, Oxford University Press, Vol. 76, No. 3, стр. 405–431.

- Kaplan Thomas, Andrews Wilson, “Presidential Candidates on Syrian No-Fly Zone”, *The New York Times*, October 19, 2015, Internet, <https://www.nytimes.com/interactive/2015/10/19/us/elections/presidential-candidates-on-syria-no-fly-zone.html>, 13/05/2019.
- Kesler Charles R., “America’s Cold Civil War”, *Imprimis*, Hillsdale college, Vol. 47, No. 10, October 2018.
- “Large Majorities in Both Parties Say NATO is Good for the US”, *Pew Research Center*, April 2, 2019, Internet, <https://www.people-press.org/2019/04/02/large-majorities-in-both-parties-say-nato-is-good-for-the-u-s/>, 14/05/2019.
- Lind Jennifer, C. Wohlforth William, “The Future of the Liberal Order is Conservative”, *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Vol. 98, No. 2, 2019, стр. 70–82.
- McCarthy Nial, “The Biggest Military Budgets As a Share of GDP in 2018”, *Forbes*, April 29, 2019, Internet, <https://www.forbes.com/sites/niallmccarthy/2019/04/29/the-biggest-military-budgets-as-a-share-of-gdp-in-2018-infographic/#22fd41e57508>, 14/05/2019.
- Olsen Henry, “What liberals (still) get wrong about Trump support”, *The Guardian*, July 23, 2018, Internet, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jul/23/liberals-donald-trump-support>, 12/05/2019.
- Pantelić Željko, „Kako se kažnjavanjem Irana ponižava Evropa”, *Nedeljnik*, 23. avgust 2018.
- “Political Polarization in the American Public”, *Pew Research Center*, June 12, 2014, Internet, <https://www.people-press.org/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>, 08/05/2019.
- Ramrattan Lall, Szenberg Michael, *American Exceptionalism: Economics, Finance, Political Economy and Economic Laws*, Palgrave Macmillan, 2019.
- Record Jeffrey, “Back to the Weinberger-Powell doctrine?”, *Strategic studies quarterly*, Air University Press, Vol. 1, Issue 1, 2007, стр. 79–95.

Stephens Bret, "On Venezuela, Where Are Liberals?", *New York Times*, February 15, 2018, Internet, <https://www.nytimes.com/2018/02/15/opinion/venezuela-maduro-liberals.html>, 13/05/2019.

Ward Alex, "Why China's new tariffs could make the trade war even worse", *Vox*, May 13, 2019, Internet, <https://www.vox.com/2019/5/13/18617818/china-usa-trade-war-trump-tariff>, 13/05/2019.

Whitaker Marie, "Editorial: Rural America and a Silent Majority powered Trump to a Win", *NBC News*, November 9, 2016, Internet, <https://www.nbcnews.com/storyline/2016-election-day/analysis-rural-america-silent-majority-powered-trump-win-n681221>, 25/04/2019.

Yagoda Ben, "Are We in a Cold Civil War", *The Chronicle of Higher Education*, October 7, 2018, Internet, <https://www.chronicle.com/blogs/linguafranca/2018/10/07/are-we-in-a-cold-civil-war/>, 22/04/2019.

Zakarija Farid, *Postamerički svet*, Helix, Smederevo, 2009.

**Neven Cveticanin, Milan Blagojevic****INTERNAL CONFLICTS AND THE US FOREIGN  
POLICY BETWEEN INTERVENTIONISM AND  
ISOLATIONISM****Resume**

In this paper, the authors are examining the core reasons behind America's growing problem with internal conflicts and the ways that the increasing partisan divide can affect the national foreign policy. As many academics emphasize, the inter-American ideological divisions, which also largely seem to coincide with party affiliation, are a more menacing matter than what it initially might seem. Over the course of several decades, the severity of America's internal conflict, hidden behind a facade of ideological unity, has grown to the point where contemporary "median voters" of both major parties stand much further apart than 40 years ago, while a measurable affective polarization threatens the national unity. Although sidelined by internal issues such as social security, medical care, taxes, or abortion, foreign policy is also a subject of heated identity debates. Today, we can notice that the voices that advocate America's omnipresent role in international issues are no longer unanimous.

The roots of such a divide can be traced back to the 1970s and the emergence of the "New Left", a heterogeneous patchwork of various leftist theories which eventually became today's liberal America whose followers are mostly (but not exclusively) gathered around the Democratic Party. The scales of the cultural conflict between liberals and conservatives became especially evident during and after the 58th quadrennial presidential election in 2016, as the electoral victory of Donald Trump and his "America First" policy have put this country on a crossroad between two opposed strategic principles. At the same time, both political factions adhere to the same concept of "American exceptionalism", but with significant differences in the interpretation of the idea. Inherently internationalist, American liberals are highly critical of Trump's political nativism and his skepticism about the liberal

global order. However, experts point out that the conservative backlash could have been predicted and that the left has been expectedly punished for its elitist hybris.

More importantly, it is the opinion of many pundits that the change of America's approach to foreign policy doesn't come solely as a result of an ideological change. Instead, it is primarily a reaction to an objective change of circumstances in the international arena that no administration would have influence over. The liberal order led by the USA has reached its limits and can no longer expand without jeopardizing its internal stability. In the light of such a change, "re-entrenchment" and coexistence with illiberal powers seem like logical options – the "trumpian" approach to foreign policy is merely a matter of practicality and America's involvement in future global conflicts is probably going to be less adventurist and more in line with the so-called "Weinberger-Powell" doctrine.

The main remaining question is how could the Americans overcome their conflicting "world views"? This is likely to be one of the most important challenges that the USA will have to face in this century. In regard to this, there are several potential developments, ranging from the unfavorable scenario of conflict escalation to a wide internal reform that would lessen the tension by introducing greater federalism. Either way, the mentioned problem isn't likely to disappear in the near future – by shifting the focus of conservatives to mostly domestic subjects and with the left adopting its own version of "America First", we can expect to see a visible deceleration in America's push for global dominance.

Keywords: The USA, Internal Conflicts, Donald Trump, Isolationism, Interventionism, Political Positions

---

\* Овај рад је примљен 18. јуна 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

**Олга Павковић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

## **ПОЛИТИКА СЈЕДИЊЕНИХ АМЕРИЧКИХ ДРЖАВА ПРЕМА КРАЉЕВИНИ САУДИЈСКОЈ АРАБИЈИ ОД 2009. ДО 2017. ГОДИНЕ\*\***

### **Сажетак**

Предмет овог истраживања представљају односи Сједињених Америчких Држава и Краљевине Саудијске Арабије у проблемским областима енергетске и војне безбедности у периоду од 2009. до 2017. године. У првом делу рада дат је преглед дипломатских односа САД и Саудијске Арабије за време администрација Барака Обаме, други део рада је посвећен односима две земље у области војне безбедности, док се трећи део односи на енергетску безбедност. Основна претпоставка овог рада је да је у периоду после 2009. године дошло до смањења америчке енергетске зависности од држава на Блиском истоку, укључујући и Саудијску Арабију, док је зависност земаља на Блиском истоку у области војне безбедности, а пре свега Саудијске Арабије, остала непромењена. Услед тога, у раду се претпоставља да постоје односи асиметричне међузависности између две државе. Рад је емпиријске природе, али је вођен теоријом комплексне међузависности у међународним односима.

---

\* Електронска адреса ауторке: [olga.pavkovic@ips.ac.rs](mailto:olga.pavkovic@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.



Кључне речи: спољна политика, Блиски исток, Сједињене Америчке Државе, Краљевина Саудијска Арабија, енергетска безбедност, војна безбедност, међузависност

## 1. УВОД

Блиски исток је регион који традиционално заузима значајно место у међународним односима, а у складу са тиме, он је кроз историју често био поприште сучељавања интереса великих сила. У периоду Хладног рата, Блиски исток је имао посебан значај за америчку спољну политику, првенствено због енергетске безбедности, али и као важна геополитичка арена. Његов значај није опао ни у постхладноратовском периоду, већ је америчка спољна политика још више била усмерена ка овом региону у периоду након терористичких напада 2001. године. У Енергетској повељи (*Energy Charter*) период са почетка 21. века се квалификује као доба „енергетске несигурности” (*energy insecurity*) у контексту ратова у Авганистану и Ираку и каснијих сукоба у региону.<sup>1</sup>

Први мандат председника Барака Обаме (*Barack Obama*) означио је почетак извесних промена у спољној политици према земљама Блиског истока. Иако то није значило потпуно повлачење из овог региона, постепено је дошло до смањења његовог значаја за Сједињене Америчке Државе. У контексту ових промена, отворила су се бројна питања о америчком положају на Блиском истоку, о политици коју САД води према државама које су дугогодишњи савезници, као и према државама које су према њима биле непријатељске, а у великој мери и о односу са другим великим силама.

Предмет овог истраживања представљају односи Сједињених Америчких Држава и Краљевине Саудијске Арабије у енергетској и војној безбедности. Временски, предмет је ограничен на период од 2009. до 2017. године, односно на два мандата америчког председника Барака Обаме.

---

1) *International Energy Security: Common Concept for Energy Producing, Consuming and Transit Countries*, Energy Charter Secretariat, March 2015, стр. 8.

Кад се говори о Блиском истоку, усваја се његова дефиниција која обухвата тзв. „шири регион Блиског истока” (*The Greater Middle East*)<sup>2</sup> и која није територијално ограничена само на Азију. Ипак, предмет овог рада је просторно ограничен на једну државу на Блиском истоку, Краљевину Саудијску Арабију, која је методом студије случаја изабрана као типични представник одређене групе држава на Блиском истоку – Саудијска Арабија је једна од највећих произвођача и извозница нафте и има развијене односе са САД. Две кључне проблемске области које се истражују у овом раду и које у великој мери дефинишу свеукупне односе САД и Саудијске Арабије су енергетска и војна безбедност. Истраживање ових проблемских области у односима две државе је значајно за разумевање промењеног контекста енергетске безбедности на Блиском истоку.

Приликом дефинисања енергетске безбедности, може се наићи на извесне тешкоће, пре свега зато што енергетска безбедност спада у суштински спорне појмове. Поред тога, у обзир се мора узети специфични контекст у коме она настаје. Овде се првенствено мисли на различитост дефиниција енергетске безбедности у зависности од тога да ли се ради о држави увозници или извозници нафте. Дефинисање овог концепта додатно је отежано чињеницом да енергија спада у стратешко добро, као и да енергетска безбедност у себи садржи више различитих димензија. Када је реч о енергентима, а посебно о нафти, може се закључити да она спада у стратешко добро због своје војне и цивилне употребе, као и због чињенице да је њена количина ограничена, а још увек не постоје супститути једнаког квалитета. Према Мајклу Т. Клеру (*Michael T. Klare*), енергетска безбедност има спољнополитичку и војну димензију, док Радослав Гађиновић сматра да она укључује стратегијску, политичку, војну, економску и еколошку димензију.<sup>3</sup>

2) Andrew Scobell, “Why the Middle East matters to China?” in: *China’s Presence in the Middle East: The Implications of the One Belt, One Road Initiative* (eds. Niv Horesh, Anoushiravan Ehteshami), Routledge, Taylor and Francis Group, New York and London, 2018, стр. 19; Eugenio Lili, *New Beginning in US-Muslim Relations: President Obama and the Arab Awakening*, Palgrave MacMillan, London, 2016, стр. 18.

3) Majkl T. Kler, „Energetska bezbednost” u: *Uvod u studije bezbednosti* (priređio: Pol Vilijams), JP Službeni Glasnik, 2012, стр. 606; Радослав Гађиновић, „Енергетска безбедност државе”, *Политика националне безбедности*, Институт за политичке студије, год. V, vol. 6, бр. 1/2014, стр. 15.

Државе које увозе нафту и гас при дефинисању енергетске безбедности стављају нагласак на довољну количину залиха енергије, приступачне цене, различите извознике и адекватну инфраструктуру за снабдевање енергентима.<sup>4</sup> Већина дефиниција енергетске безбедности је формулисана из угла држава увозница и сматра се да је сигурност потражње за енергентима инкорпорирана у дефиницију на иницијативу највећих извозника нафте попут Саудијске Арабије тек након пада цена нафте 1986. године.<sup>5</sup> Дакле, земље извознице више вреднују „високе цене и стабилну тражњу (...) одржавање максималне контроле над својим енергетским индустријама, уз довољне домаће или стране инвестиције како би могле да одрже или повећају аутпут и сигурност да су њихове привреде довољно диверзификоване”.<sup>6</sup> У складу са тиме, Филип Гејтер-Смит (*Philip Gater-Smith*) наводи да је за Саудијску Арабију енергетска безбедност у највећој мери осигуравање потражње.<sup>7</sup>

Односи Сједињених Америчких Држава и Саудијске Арабије датирају још од тридесетих година прошлог века, а нарочито су били развијени у области енергетске и војне безбедности. Иако су САД још 1936. године отпочеле сарадњу са саудијским нафтним компанијама,<sup>8</sup> често се као кључни моменат у полету америчко-саудијских односа узима састанак између америчког председника Френклина Делана Рузвелта (*Franklin Delano Roosevelt*) и саудијског краља Абдулазиза ибн Сауда (*Abdul Aziz Ibn Saud*) 1945. године.<sup>9</sup> С обзиром на повећање америчког увоза нафте из Саудијске Арабије, ова држава је временом постала изузетно важан партнер на Блиском истоку.

4) Robert W. Orttung, Jeronim Perovic, "Energy security", in: *Routledge Handbook of Security Studies* (eds. Myriam Dunn Cavelti, Victor Mauer), Routledge, Taylor and Francis Group, 2010, стр. 212.

5) *International Energy Security: Common Concept for Energy Producing, Consuming and Transit Countries*, нав. дело, стр. 8.

6) Robert W. Orttung, Jeronim Perovic, "Energy security", нав. дело, стр. 212.

7) Philip Gater-Smith, "Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties" in: *China's Presence in the Middle East: The Implications of One Belt, One Road Initiative* (eds. Anoushiravan Ehteshami, Niv Horesh), Routledge, Taylor and Francis Group, 2018, стр. 95.

8) Сарадња је касније прерасла у заједничку компанију под називом Арапско-америчка нафта компанија или Арамко (*Arabian American Oil Company, Aramco*).

9) *U.S.-Saudi Relations*, Council of Foreign Relations, Internet, <https://www.cfr.org/background/usa-saudi-arabia-relations>, 22/05/2019.

Ипак, два нафтна шока 1970-их година су обележила промену „центра гравитације светске производње нафте”<sup>10</sup> јер је већина држава на Блиском истоку, укључујући и Саудијску Арабију, национализовала производњу у области енергије. Може се закључити да су током ове деценије САД постале изразито зависне од увоза енергената на Блиском истоку, што је резултирало повећаном војном, политичком и економском активношћу у региону.

У складу са наведеном дефиницијом енергетске безбедности, један од главних циљева америчке спољне политике у региону било је обезбеђивање слободног протока нафте из региона, са посебним нагласком на кључне транзитне тачке.<sup>11</sup> У ту сврху су коришћени различити инструменти спољне политике, а САД су истовремено развијале дипломатске односе и економске везе са државама у региону, међу којима предњачи Саудијска Арабија.

Поставља се питање како се енергетска безбедност дефинише у САД, с обзиром на промене у домаћој производњи које су наступиле током америчке енергетске револуције. Под енергетском револуцијом се подразумева низ технолошких иновација у бушењу хоризонталних бунара и хидрауличном фрековању које су у великој мери повећале америчку производњу нафте и гаса од 2008. године.<sup>12</sup> С једне стране, сматрамо да је у САД дошло до смањења енергетске зависности<sup>13</sup> од држава Блиског истока, што је и мишљење великог број аутора који се баве овом темом, а поткрепљено је подацима из различитих извора. Ипак, с друге стране, с обзиром да САД још увек нису нето извозник нафте као и да

10) Majkl T. Kler, „Energetska bezbednost”, нав. дело, стр. 611.

11) Према Администрацији за информације о енергији кључне транзитне тачке или чворишта су мореуз Ормуз, Малајски пролаз, Суецки канал и СУМЕД-нафтовод, мореуз Баб ел-Мандеб, Дански мореузи, Босфор и Дарданели, Панамски канал и Рт Добре Наде. *World Oil Transit Chokepoints*, EIA, Internet, <https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.php?RegionTopicID=WOTC>, 04/05/2019.

12) Види: Olga Pavković, „Uticaj energetske revolucije na politiku administracija predsednika Baraka Obame prema Bliskom istoku”, *Godišnjak FPN*, 2/2018, стр. 184.

13) Енергетска зависност се може дефинисати из угла државе извознице и из угла државе увознице. Кад је реч о другом схватању, енергетска зависност може бити одређена као удео нето увоза стране нафте у укупној потрошњи или као немогућност снабдевања преко алтернативних рута. О смањењу енергетске зависности у САД види: Olga Pavković, „Uticaj energetske revolucije na politiku administracija predsednika Baraka Obame prema Bliskom istoku”, нав. дело, стр. 188.

су интегрисане у постојећи енергетски систем на глобалном нивоу,<sup>14</sup> може се закључити да још увек важи дефиниција енергетске безбедности са становишта државе увознице.

У раду се претпоставља да се Сједињене Америчке Државе и Краљевина Саудијска Арабија налазе у односу комплексне међузависности. Под комплексном међузависности у светској политици Роберт Кохејн (*Robert Keohane*) и Џозеф Нај (*Joseph Nye Jr.*) подразумевају „ситуације које карактеришу реципрочни ефекти између земаља или између актера из различитих земаља”.<sup>15</sup> Три основна својства комплексне међузависности су вишеструки канали повезивања друштава, одсуство хијерархије проблемских области и одсуство војне силе.<sup>16</sup> Кохејн и Нај разликују две врсте зависности – осетљивост и рањивост. Под осетљивошћу (*sensitivity*), они подразумевају подложност трошковима спољних ефеката пре промене политика у циљу њиховог спречавања, односно у постојећем оквиру политика.<sup>17</sup> С друге стране, рањивост (*vulnerability*) подразумева подложност трошковима спољних ефеката чак и након промене политика.<sup>18</sup> Концепт рањивости је, према ауторима, значајнији у истраживању „политике сировина“ (*politics of raw materials*), односно области енергетске безбедности.<sup>19</sup> Иако је висок ниво увоза појединог ресурса значајан индикатор зависности, он не мора нужно да указује и на рањивост, већ може произвести само виши ниво осетљивости.<sup>20</sup> За одређивање постојања рањивости у односима најмеродавнији критеријум су трошкови преласка на супституте. У случају нафте, која је стратешко добро, висок ниво увоза из једне земље ће највероватније значити и рањивост.

Прва претпоставка овог рада је да се у периоду од 2009. до 2017. године смањила зависност САД од Саудијске Арабије

---

14) Bruce Jones, David Stevens, *Risk Pivot: Great Powers, International Security, and the Energy Revolution*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2015, стр. 5.

15) Robert O. Keohane, Joseph S. Nye Jr, *Power and Interdependence*, 4<sup>th</sup> edition, Longman, 2012, стр. 7.

16) Исто, стр. 20.

17) Исто, стр. 11.

18) Исто.

19) Исто, стр. 13.

20) Исто.

у области енергетске безбедности као резултат енергетске револуције. Друга претпоставка овог рада је да је зависност Саудијске Арабије у војној безбедности од САД остала иста. Из ове две хипотезе произилази да се односи две земље могу окарактерисати као асиметрична међузависност.

Прихвата се Кохејнова и Најева претпоставка да државе нису једини субјекти међународних односа, што је нарочито видљиво у области енергетске безбедности. Поред држава, у овој области такође значајан утицај имају и компаније, интересне групе, међувладине и невладине организације, појединци и други актери. Ипак, услед ограничености обимом овог рада, њиме ће бити обухваћени само односи између држава као кохерентних јединица, што је само део целокупних односа.

## 2. ДИПЛОМАТСКИ ОДНОСИ САД И САУДИЈСКЕ АРАБИЈЕ

Кад је реч о дипломатској димензији, САД и Саудијска Арабија имају врло развијене односе, али су они претрпели одређено погоршање за време Обаминог мандата. Ипак, иако је дошло до извесне промене, може се закључити да је Обама тежио очувању односа са Саудијском Арабијом. Обама је имао четири званичне посете Саудијској Арабији, што је највећи број посета једног председника овој земљи у целој америчкој историји.<sup>21</sup> То указује на значај који САД придају Саудијској Арабији као партнеру и савезнику у региону Блиског истока. Оваква квалификација односа је присутна у већини званичних докумената америчког председника који се односе на Саудијску Арабију у периоду 2009–2017. године. То се читава у чињеници да је недуго након инаугурације, Обама позвао стране лидере, на првом месту премијера Канаде, затим саудијског краља, премијера УК и генералног секретара УН.<sup>22</sup>

У првом разговору са тадашњим саудијским краљем Абдулом, Обама је нагласио значај америчко-саудијског

21) Barack Obama, Fact Sheet: Implementation of the U.S.-Gulf Cooperation Council Strategic Partnership Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/318508>, 21/05/2019.

22) Barack Obama, Press Release – President's Calls to Foreign Leaders Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/323576>, 21/05/2019.

пријатељства, што је и честа тема у већини телефонских разговора двају лидера током првог мандата и у једном делу другог мандата.<sup>23</sup> У марту 2014. године, Обама и краљ Абдула су одржали низ састанака у Ријаду, при чему је наглашен значај билатералних односа две земље. Као најзначајније области сарадње су том приликом издвојене: сарадња у одбрани, борба против тероризма, билатерална трговина и инвестиције, кооперација у области енергије, програми едукације, програми размене, сарадња у науци и технологији, заштита животне средине и здравство.<sup>24</sup>

Обамина политика према Саудијској Арабији ипак се у извесној мери разликовала од политике његових претходника. Ирански нуклеарни споразум или званично Заједнички свеобухватни акциони план (*Joint Comprehensive Plan of Action*) који су 2015. године потписале сталне чланице Савета безбедности УН и СР Немачка са Исламском Републиком Иран представљао је изузетно значајну промену у америчкој спољној политици према Ирану и уопште према Блиском истоку. Овим споразумом су умањене иранске могућности да развије нуклеарно наоружање, а за узврат делимично су укинуте санкције према овој земљи.

Овај споразум је, међутим, имао своје противнике међу америчким савезницима и партнерима на Блиском истоку, пре свега Саудијску Арабију и Израел.<sup>25</sup> Ривалство између Саудијске Арабије и Ирана постоји од 1979. године,<sup>26</sup> а

23) Краљ Абдула је преминуо 2015. године, а наследио га је краљ Салман.

24) Barack Obama, Fact Sheet: United States-Saudi Arabia Bilateral Relationship Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucs.edu/node/308847>, 21/05/2019.

25) У једном од интервјуа, Обама је упућен следећи коментар: „...у Заливу је краљ Саудијске Арабије годинама од вас тражио да ‘одсечете змији главу’, мислећи на Иран. Они чују ово – читају ово и чују вас да кажете ‘живите са змијом’.” Обама је у својој реплици признао да је Иран био „неодговоран међународни актер” и да разуме да друге државе имају сумње у погледу споразума са Ираном, али је нагласио да се друштва мењају. Наведени одломак сумира Обамину политику према Ирану, односно указује на спремност САД да подрже реинтеграцију Ирана и његов већи ангажман у регионалној политици. Barack Obama, Interview with Jeffrey Goldberg of Bloomberg’s “View” Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucs.edu/node/309843>, 21/05/2019.

26) До краја шездесетих година, САД су имале огромне губитке у Вијетнаму, што је смањило њихову могућност да се директно ангажују на Блиском истоку и определило их за примену стратегије пребацивања одговорности на савезнике у региону. Два „носећа стуба”, односно две државе на које су се САД посебно ослањале биле су Саудијска Арабија и Иран. Evan Braden Montgomery, *In the Hegemon’s Shadow: Leading States And The Rise Of Regional Powers*,



нарочито је интензивирано након слома режима Садама Хусеина, с обзиром на то да су, након повлачења Ирака, Саудијска Арабија и Иран остали најважнији актери у борби за регионалну хегемонију. Непријатељство две земље у великој мери произилази из различитих виђења ислама (сунитског и шиитског) која пропагирају, али се не своди само на питање идентитета. Реинтеграција Ирана би за Саудијску Арабију значила економске губитке у тренутку кад се она већ суочава са одређеним тешкоћама у извозу, с обзиром на то да Иран спада у државе са великим потенцијалом са трговину енергијом.<sup>27</sup> То би такође претило њеном политичком утицају у Заливу, а и шире, а јачање војне моћи Ирана и могућност да он постане нуклеарна сила представљају претњу у традиционалном схватању безбедности.

Обама је истог дана када је ирански нуклеарни споразум закључен имао телефонске разговоре са три лидера, прво са саудијским краљем Салманом бин Абдулазизом (*Salman bin Abdulaziz Al Saud*), потом са израелским премијером Бенјамином Нетанјахуом (*Benjamin Netanyahu*) и на крају са престолонаследником Мухамедом Ал Нахјаном (*Mohammed bin Zayed Al Nahyan*) из Уједињених Арапских Емирата.<sup>28</sup> Ови разговори су садржински веома слични и у свима је Обама покушао да америчким савезницима у региону објасни да ће

---

Cornell University Press, New York, 2016, стр. 128; Иранска исламска револуција и талачка криза у Техерану су довели до прекида односа са Ираном 1979. године, па су главни савезници у региону постали Саудијска Арабија, Египат и Израел. Eugenio Lili, *New Beginning in US-Muslim Relations: President Obama and the Arab Awakening*, нав. дело, стр. 104.

27) Према подацима ОПЕК, после Венецуеле, Саудијска Арабија има највеће потврђене резерве сирове нафте у оквиру организације (266,26 милијарди барела нафте или 21%), док је Иран одмах након Саудијске Арабије (155 милијарди барела нафте или 12,8%). *OPEC Share of World Crude Oil Reserves, 2017*, ОПЕК, Internet, [https://www.opec.org/opec\\_web/en/data\\_graphs/330.htm](https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm), 17/05/2019. Наведени подаци се односе на потврђене резерве сирове нафте у земљама чланицама ОПЕК. На укупном светском нивоу, Саудијска Арабија и даље задржава друго место, док је Иран на четвртом. *Proven Oil Reserves by Country*, Global Fire Power, Internet, <https://www.globalfirepower.com/proven-oil-reserves-by-country.asp>, 12/05/2019.

28) Barack Obama, Press Release – Readout of the President’s Call with King Salman bin Abdulaziz of Saudi Arabia Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/310990>, 21/05/2019.

Barack Obama, Press Release – Readout of the President’s Call with Prime Minister Benjamin Netanyahu of Israel Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/311156>, 21/05/2019.

Barack Obama, Press Release – Readout of the President’s Call with Crown Prince Mohammed Al Nahyan of the United Arab Emirates Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/311171>, 21/05/2019.



споразум смањити могућност Ирана да развије нуклеарну бомбу, као и да ће САД остати гарант безбедности у региону.<sup>29</sup> Упркос Обаиним покушајима да умири ове државе, дошло је до извесног погоршања у односима, јер је ирански споразум у одређеној мери схваћен као америчко напуштање својих дугогодишњих савезника.

Томе у прилог је ишла и Обаина политика према земљама Блиског истока за време Арапског пролећа (попут политике према промени режима у Египту), при чему је он у великој мери остао привржен свом циљу да избегне слање америчких војника у регион. Ипак, САД су делимично подржавале Саудијску Арабију током побуне у Јемену, али њихова подршка је временом опала. Према Грегорију Гаусу (*Gregory Gause III*) логистичка подршка Саудијској Арабији током ваздушних напада је била подстакнута потребом да се ублажи напетост због потписивања споразума са Ираном.<sup>30</sup> Међутим, овај аутор такође сматра да је промена политике према Саудијској Арабији такође отворила и могућност за слободније критике.<sup>31</sup> У извештају Беле куће за јавност, Нед Прајс (*Ned Price*) је 8. октобра 2016. године изразио забринутост у вези са ваздушним нападима на Јемен и цивилним жртвама и навео да „Америчка безбедносна сарадња са Саудијском Арабијом није бланко чек” услед чега су САД смањиле своју војну подршку Саудијској Арабији.<sup>32</sup> Случајеви потписивања Иранског нуклеарног споразума и грађанског рата у Јемену указивали су да је преговарачка позиција Саудијске Арабије у односу на САД у том тренутку била погоршана и да је Саудијска Арабија имала мању моћ да произведе жељене исходе.

Дакле, може се закључити да су за време Обаиног мандата САД биле мање спремне на директно војно ангажовање у региону, већ је њихова подршка остала на нивоу техничке и

29) Исто.

30) F. Gregory Gause III, “The Future of U.S.-Saudi Relations: The Kingdom and the Power”, *Foreign Affairs*, July/August 2016, стр. 119.

31) Исто, стр. 115.

32) Barack Obama, Press Release – Statement by NSC Spokesperson Ned Price on Yemen Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319256>, 21/05/2019. Види и: Olga Pavković, „Утицај енергетске револуције на политику администрација председника Барак Обаме према Блиском истоку”, нав. дело, стр. 198; Marko Gagic, “Yemen Crisis – The Legacy of Alī Abdullah Šālih”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, vol. 61, бр. 3/2018, стр. 241.

финансијске помоћи. Ипак, то не значи да су САД у потпуности напустиле овај регион, што је непрестано наглашавано у Обаиним обраћањима и током састанака са званичницима, већ више представља Обаин покушај да користи друге инструменте спољне политике сем војних према земљама на Блиском истоку. Смањење рањивости САД у односу на Саудијску Арабију је резултирало мањом могућношћу Саудијске Арабије да је користи у име својих циљева у региону. Промењена политика САД према Саудијској Арабији у одређеној мери представља одраз промењених односа међузависности између две земље – смањења енергетске зависности САД у односу на Саудијску Арабију у условима непромењене зависности Саудијске Арабије од САД у војној безбедности.

### 3. ВОЈНА БЕЗБЕДНОСТ У ОДНОСИМА САД И САУДИЈСКЕ АРАБИЈЕ

Сједињене Америчке Државе су војно активне у региону Блиског истока од средине прошлог века, али њихово значајније и отвореније ангажовање почело је Картеровом доктрином која је прогласила Блиски исток виталним интересом САД, а настављено је и за време администрације Роналда Регана. Сједињене Америчке Државе су до краја 1980-их изводиле војне вежбе са скоро свим државама Персијског залива,<sup>33</sup> а нарочито је развијена војна сарадња са Саудијском Арабијом, која је од САД купила значајну војну инфраструктуру потребну за размештај америчких трупа.<sup>34</sup> Од тада су САД биле задужене и преузимале већину трошкова одржавања стабилности на Блиском истоку, а Саудијска Арабија је деловала као њихов регионални савезник. До средине 1990-их година, САД су потписале споразуме о одбрани са већином земаља Персијског залива и дозвољен им је приступ њиховим базама. Захваљујући томе, САД су могле да спроводе операције током Заливског рата, као и касније у Авганистану и Ираку у оквиру општег рата против тероризма.<sup>35</sup> Сједињене Америчке Државе имају

33) Овде се искључује Исламска Република Иран, са којом су САД прекинуле дипломатске односе 1979. године.

34) Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, Stanford University Press, Stanford, California, 2018, стр. 42.

35) Исто, стр. 43.

војне поморске и ваздухопловне базе и постројења у Бахреину (где је стационирана и америчка Пета флота), Цибутију, Египту, Ираку, Израелу, Јордану, Кувајту, Оману, Катару, Саудијској Арабији, Турској и УАЕ, као и различите споразуме о приступу са овим земљама,<sup>36</sup> што указује на неприкосновени положај САД као гаранта безбедности у региону у поређењу са другим великим силама и са регионалним актерима.

Америчко-саудијски односи су у великој мери били обликовани безбедношћу. Сједињене Америчке Државе и Саудијска Арабија имају специјалне односе који подразумевају америчку гаранцију безбедности и стабилности на Блиском истоку. То обухвата продају оружја, војну обуку и друге врсте помоћи које САД користе од Хладног рата у циљу одржавања статуса кво. У Саудијској Арабији је још од средине прошлог века присутна Мисија за војну обуку САД (*US Military Training Mission*) која делује у оквиру Централне команде САД (*US Centcom*) и чији је званични циљ промоција националног интереса САД кроз изградњу капацитета саудијске војске (*Saudi Arabian Armed Forces – SAAF*) да брани заједничке интересе у региону Блиског истока.<sup>37</sup> У вредности америчких споразума о продаји оружја са земљама Персијског залива свакако предњачи Саудијска Арабија (у периоду 2005–2012. вредност ових споразума је износила 52,38 милијарди долара), али су значајне продаје и Уједињеним Арапским Емиратима (у истом периоду 16,51 милијарди долара) и Ираку (у истом периоду 8,53 милијарди долара).<sup>38</sup> У децембру 2011. године потписан је споразум о продаји Ф15СА борбених авиона Саудијској Арабији у вредности од 29,4 милијарди долара.<sup>39</sup>

Може се закључити да су САД дуго везивале питање енергије са војном безбедношћу. У замену за сопствену енергетску безбедност, односно континуирани доток енергената

36) Matthew Wallin, *U.S. Military Bases and Facilities in the Middle East*, American Security Project, 2018, Internet, <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2018/06/Ref-0213-US-Military-Bases-and-Facilities-Middle-East.pdf>, 20/05/2019.

37) *United States Military Training Mission*, U.S. Central Command, Internet, <https://www.centcom.mil/OPERATIONS-AND-EXERCISES/USMTM/> 21/06/2019.

38) Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, нав. дело, стр. 51–52.

39) Barack Obama, Statement by Principal Deputy Press Secretary Joshua Earnest on U.S. Sale of Defense Equipment to Saudi Arabia Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/321564>, 21/05/2019.

из Саудијске Арабије и других земаља на Блиском истоку, САД су биле спремне на велике издатке како би одржавале постојећу равнотежу снага у региону. Кад је реч о Саудијској Арабији, она се пре свега ослања на САД у запречавању ширења Ирана, што је један од разлога њеног противљења споразуму са овом државом. Ипак, према Јетиву (*Steve A. Yetiv*), „Вашингтон је играо и највероватније ће наставити да игра кључну улогу у заштити Ормуза. Пентагон уверава да иако Иран може да блокира Ормуз на неко време, Сједињене Државе могу да поново отворе без много потешкоћа”.<sup>40</sup>

Временом, сарадња две државе у области безбедности је постала изузетно велика, па је питање да ли њен прекид у овом тренутку уопште могућ. Чак иако смањују своје ангажовање на Блиском истоку или мењају инструменте спољне политике, САД и даље остају неприкосновене у војној моћи на Блиском истоку. Потпуно повлачење САД би створило вакуум моћи, који би регионални актери тежили да попуне, што би довело до извесних конфликта.<sup>41</sup> С обзиром на то да САД и даље имају значајних интереса на Блиском истоку, мала је вероватноћа да ће дозволити тако нешто.

Према Смити, „нафта-за-безбедност” која је постојала као образац у саудијско-америчким односима, иако почива на међузависности, указује више на реалистичку перспективу него на Кохејнову и Најеву верзију.<sup>42</sup> Ипак, ово се може посматрати и из другог угла, јер и војна безбедност представља једну од проблемских области, и чак иако се не инсистира на хијерархији, не значи да би је требало потпуно искључити. Штавише, Нај и Кохејн, приликом навођења карактеристика комплексне међузависности, пишу да „војна безбедност не доминира *увек* (курзив аутора) агендом”.<sup>43</sup> Ниједна проблемска област се не уклапа ни у комплексну међузависност ни у реалистичке претпоставке перфектно, већ постоје осцилације са једне на другу страну у зависности од контекста.

---

40) Steve A. Yetiv, *Myths of the Oil Boom: American National Security in a Global Energy Market*, Oxford University Press, New York, 2015, стр. 76.

41) Philip Gater-Smith, “Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties”, нав. дело, стр. 102.

42) Исто, стр. 105.

43) Robert O. Keohane, Joseph S. Nye Jr, *Power and Interdependence*, нав. дело, стр. 20.

Поставља се питање да ли овакав образац још увек постоји, јер се увоз нафте из Саудијске Арабије континуирано смањује, па се може рећи да би потенцијални трошкови прекида снабдевања из ове земље били мањи него пре енергетске револуције. У случају блокаде или прекида у снабдевању, САД би имале одређене трошкове, али они не би били парализујући јер постоје алтернативни извори снабдевања енергијом. С друге стране, САД су тренутно једина сила која има довољно војних капацитета да ефикасно спроводи акције у региону и на тај начин осигура несметано снабдевање нафтом свим увозницима. За Саудијску Арабију, чија се готово цела привреда заснива на извозу нафте, америчка гаранција безбедности је кључна. Поред тога, америчка подршка у вођењу политике равнотеже моћи према Ирану је пресудна за Саудијску Арабију.

С обзиром да тренутно не постоји алтернатива јер ниједна друга велика сила није војно ангажована у региону у мери у којој је Америка, а Саудијска Арабија није у могућности да сама одржава регионалну равнотежу, може се закључити да ово представља извор асиметричне међузависности у односима САД и Саудијске Арабије. Војна асиметрична међузависност, према Кохејну и Нају, производи највише моћи, али истовремено носи и највеће трошкове од свих врста међузависности, тако да је употреба војне силе у односима две државе мало вероватна.<sup>44</sup> Ипак, према ауторима, постоји специфична ситуација у оквиру комплексне међузависности у којој је употреба војне силе и даље могућа. Ради се о ситуацији у којој се интереси две државе поклапају, али једна од њих наступа као заштитник друге, што јој даје политички утицај над њом.<sup>45</sup>

#### **4. ЕНЕРГЕТСКА БЕЗБЕДНОСТ У ОДНОСИМА САД И САУДИЈСКЕ АРАБИЈЕ**

Енергетска безбедност је дуго представљала једну од најважнијих проблемских области у америчко-саудијским

44) Исто, стр. 14.

45) Исто, стр. 23. У свом истраживању, аутори наводе пример Канаде и Аустралије, при чему је прва земља имала бољу преговарачку позицију у односу на САД, па су и исходи били повољнији за њу. С друге стране, Аустралија је, у страху од повлачења америчке заштитне улоге, морала да пристаје на мање повољне исходе. Исто, стр. 174.

односима и уопште у спољној политици САД. Услед чињенице да је Саудијска Арабија друга земља по количини доказаних резерви нафте на свету,<sup>46</sup> да је један од највећих светских произвођача,<sup>47</sup> и да има велики политички утицај у оквиру ОПЕК, њена улога у глобалном енергетском систему је веома значајна. То је и један од разлога зашто је ова држава имала пресудан утицај на америчку енергетску безбедност у периоду после Другог светског рата. Заправо, у великој мери енергетска безбедност је била део међузависности између САД и Саудијске Арабије, што Филип Гејтер-Смит назива „нафта-за-безбедност”.<sup>48</sup>

Обама је на самом почетку свог првог мандата као кључни проблем издвојио америчку енергетску зависност. Такође је нагласио још један проблем који произилази из енергетске зависности – њен утицај на америчку спољну политику. Он је у обраћању изјавио: „...статус кво више није прихватљив. Иако САД чине мање од 5% светске популације, ми чинимо око четвртине светске тражње за нафтом. И овај апетит има огромну цену, цену која се мери нашом рањивошћу према волатилном тржишту нафте [...]. Мери се трговинским дефицитом, при чему скоро 20% онога што трошимо на увоз одлази на нафту. Мери се милијардама долара послатим земљама извозницама нафте, од којих многе не бисмо изабрали да подржавамо, ако бисмо имали избора (курзив аутора).”<sup>49</sup>

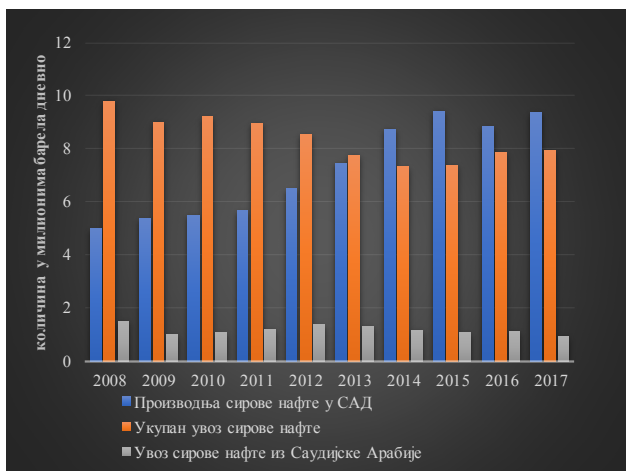
Према Јетиву (*Steve Yetiv*) и Оскарсон (*Katerina Oskars-son*), смањен је увоз нафте из Саудијске Арабије и других земаља Персијског залива захваљујући енергетској револуцији

46) *Crude Oil Proved Reserves*, EIA, Internet, [47\) За време Обаминог мандата, Саудијска Арабија је била највећи светски произвођач у периоду од 2009. до 2013. године, након чега су је САД замениле као највећи светски произвођач нафте и нафтних деривата, услед повећане америчке производње и договора ОПЕК и Русије да смање производњу. \*Total Petroleum and Other Liquid Production\*, EIA, Internet, \[48\\) Philip Gater-Smith, “Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties”, нав. дело, стр. 105.\]\(https://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=00g&c=rurvfvfvvtvnnv1urvfvfvfvvvfvvvv20evvvvvvvvnnvvvuo&ct=0&tl\_id=5-A&vs=INTL.53-1-AFG-TBPD.A&cy=2014&vo=0&v=H&end=2018, 20/05/2019.</a></p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=0000000000000000000008&c=rurvfvvtvnnv1urvfvfvfvvvfvvvv20evvvvvvvvnnvvvuo&ct=0&tl_id=5-A&vs=INTL.57-6-AFG-BB.A&cy=2018&vo=0&v=H, 17/05/2019.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

49) Barack Obama, Remarks on Fuel Efficiency Standards Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, [77](https://www.presidency.ucsb.edu/node/286378, 21/05/2019.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

у САД која је довела до повећане домаће производње.<sup>50</sup> Производња сирове нафте у САД се удвостручила од 2008. до 2017. године (континуирано је расла од 5 милиона барела нафте дневно у 2008. години до 9,35 милиона барела нафте дневно у 2017. години).<sup>51</sup> Увоз нафте из Саудијске Арабије је опао у периоду после енергетске револуције у САД, а у складу са Обаином енергетском стратегијом мањег ослањања на стране изворе и развоја домаће производње енергената. Према подацима Администрације за информације о енергији, увоз сирове нафте из Саудијске Арабије у хиљадама барела годишње је значајно опао у периоду 2008–2017.<sup>52</sup> У наредном графикону дат је приказ америчке производње сирове нафте у наведеном периоду, њеног укупног увоза и увоза из Саудијске Арабије.

Графикон 1. Производња сирове нафте у САД, укупан увоз и увоз из Саудијске Арабије у периоду 2008–2017, изражено у милионима барела дневно



Извор: Обрада аутора на основу података Администрације за информације о енергији<sup>53</sup>

50) Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, нав. дело, стр. 60.

51) *U.S. Field Production of Crude Oil (Thousand Barrels per Day)*, EIA, Internet, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRFPUS2&f=A>, 23/05/2019. Види такође и: Olga Pavković, „Uticaj energetske revolucije na politiku administracija predsednika Baraka Obame prema Bliskom istoku”, нав. дело, стр. 187.

52) *U.S. Import from Saudi Arabia of Crude Oil*, EIA, Internet, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRIMUSSA1&f=A> 23/05/2018.

53) *U.S. Field Production of Crude Oil (Thousand Barrels per Day)*, EIA, нав. дело; *U.S. Imports*



У складу са тиме, Обама је у свом обраћању у бази Бакли у Колораду почетком 2012. године рекао: „Прошле године, ослањали смо се на најмање стране нафте у протеклих 16 година. То није добило превише пажње, али је важно. Крећемо се у правом смеру када је реч о производњи нафте и гаса”.<sup>54</sup> Како је америчка производња енергената расла континуирано током његовог мандата, Обама је током 2014. године у великом броју обраћања понављао да највећи произвођач нафте и гаса није Русија нити Саудијска Арабија, већ САД.<sup>55</sup>

Независно од тога, према Јетиву и Оскарсон, током овог периода, америчке енергетске компаније су побољшале своје позиције у региону. У Саудијској Арабији су већ дуги низ година присутне америчке компаније Шеврон (*Chevron*) и Ексон (*ExxonMobil*). У последњој деценији, Шеврон је ојачао партнерство са саудијском компанијом у области петрохемије, док је Ексон један од највећих страних инвеститора и највећи купац сирове нафте Сауди Арамка (*Saudi Aramco*).<sup>56</sup> Приликом разматрања односа између САД и Саудијске Арабије, морају се у обзир узети и интереси приватних компанија које послују у региону, што одговара својству вишеструке повезаности у комплексној међузависности.

Чак иако САД постигну одређену врсту енергетске независности, оне ће и даље бити зависне од стабилних цена нафте, што значи да је за њих слободан проток нафте на Блиском истоку и даље значајан циљ.<sup>57</sup> Глобални енергетски систем не зависи само од Сједињених Америчких Држава, већ и од других великих произвођача, попут Русије и земаља

---

*of Crude Oil (Thousand Barrels)*, EIA, Internet, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=mcrimusl&f=a>, 23/05/2019; *U.S. Imports from Saudi Arabia of Crude Oil (Thousand Barrels per Day)*, EIA, Internet <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=M-CRIMUSSA2&f=A>, 23/05/2019.

54) Barack Obama, Remarks at Buckley Air Force Base, Colorado Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/299835>, 21/05/2019.

55) Нпр. види: Barack Obama, Press Release – White House Releases Report on the Administration’s All-of-the-Above Energy Strategy as a Path to Sustainable Economic Growth Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/317856>, 21/05/2019.

56) Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, нав. дело, стр. 61–62.

57) Philip Gater-Smith, “Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties”, нав. дело, стр. 97.



ОПЕК. То указује да САД и даље имају интереса у одржавању овог система, иако би у случају потенцијалног прекида у снабдевању имале алтернативу у домаћим стратешким резервама и домаћој производњи. Зависност од Саудијске Арабије у области енергетске безбедности се смањује, али она није у потпуности нестала, услед чињенице да САД и даље увозе тешку нафту из ове државе, као и да су део глобалног система енергије у коме је Саудијска Арабија и даље значајан актер.

Америчка нафта добијена фрековањем је тзв. лака нафта, док су рафинерије у САД годинама биле прилагођене преради тешке нафте каква се производи у Саудијској Арабији.<sup>58</sup> Све док процес њиховог прилагођавања траје, САД ће и даље увозити тешку нафту у одређеној мери. У складу са тиме, САД су у периоду 2009–2017. године у великој мери тежиле и делимично успеле да диверзификују свој увоз, као и да развију одрживу домаћу производњу нафте и гаса који се могу користити као супститут за увезене енергенте.

Америчка енергетска револуција је на неки начин отворила могућности сарадње са Саудијском Арабијом, поготово када је реч о трансферу технологије. Према Јетиву и Оскарсон, једна од предности коју уживају САД у односу на друге велике силе попут Кине и Русије је технологија за експлоатацију уљаних и гасних шкриљаца над којом САД тренутно имају монопол.<sup>59</sup> Захваљујући улагању у енергетску индустрију, САД су у протеклих педесет година успеле да развију инфраструктуру и технологију која уз релативно мање трошкове од конкурената може да се користи за екстракцију енергената из ових стена. Овај начин експлоатације је нарочито усавршен након 2008. године, што је и допринело наглomu расту домаће производње нафте и гаса у САД. Познато је да и Кина поседује значајне резерве шкриљаца, али због недостатка технологије и трошкова, мало је вероватно да ће успети да развије овакву производњу у скорије време. Поред тога, прилагођавање рафинерија и других постројења новој лакој нафти која се добија из шкриљаца веома је скуп и дуготрајан

58) Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, нав. дело, стр. 64.

59) Исто, стр. 63.

процес уколико су оне већ уподобљене тешкој нафти каква се иначе производи на Блиском истоку.

Јетив и Оскарсон такође наводе да је Саудијска Арабија почела са развојем неконвенционалних облика енергије и да за то поседује резерве, као и да САД могу помоћи да развије технологију. С друге стране, она представља одређену врсту претње саудијској економији као конкурент.<sup>60</sup> Поред тога, већа понуда нафте на тржишту из земаља које не припадају ОПЕК у одређеној мери смањује саудијску могућност да контролише цене (кроз одређивање понуде).

Поред тога, Смит сматра да је дошло до „геостратешке смене” односно да се много више нафте у данашње време извози у Азију него у САД.<sup>61</sup> Према овом аутору, постоји неколико изазова саудијској енергетској безбедности: америчка енергетска револуција и повећана производња нафте и гаса из уљаних и гасних шкриљаца који могу у једном тренутку постати озбиљан конкурент саудијској нафти; поновно укључивање Ирана и Ирака на тржиште нафте, као и повећана потрошња горива у Кини.<sup>62</sup> Зато је један од главних циљева саудијског принца Мухамеда (*Mohammad bin Salman bin Abdulaziz Al-Saud*) који је уједно и председавајући Савета за економске послове и развој, реформисање саудијске економије у складу са Визијом 2030.<sup>63</sup> Овај документ износи циљеве које саудијска кућа намерава да постигне до 2030. године, а који се у великој мери односе на економију. Свесни проблема привреде која се искључиво ослања на приходе од нафте, Саудијци су велику пажњу усмерили тражењу алтернатива. Америчка енергетска револуција, која је подигла нивое производње нафте и гаса у САД и довела до смањења увоза такође је утицала на приближавање Кине и земаља Персијског залива, које се све више окрећу азијском тржишту енергије.<sup>64</sup> Народна Република Кина, као држава чији се увоз нафте из Саудијске Арабије и

60) Исто, стр. 64.

61) Philip Gater-Smith, “Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties”, нав. дело, стр.89.

62) Исто, стр. 95.

63) *Vision 2030*, Kingdom of Saudi Arabia, Internet, <http://vision2030.gov.sa/en/foreword>, 04/05/2019.

64) Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, нав. дело, стр. 87.

других земаља на Блиском истоку континуирано повећава, представља одрживу опцију за саудијски извоз. У том смислу, Кан (*Zahid Khan*) и Гуо (*Changgang Guo*) сматрају да развој односа са земљама Персијског залива не погодује само Кини, већ и њима јер јачањем односа са Кином оне покушавају да смање своју зависност од САД.<sup>65</sup> Ипак, с обзиром на то да и сама зависи од америчког безбедносног кишобрана у региону,<sup>66</sup> до сада се показало да Кина у формулисању своје спољне политике на Блиском истоку као основу узима америчке односе са регионалним актерима.

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У периоду од 2009. до 2017. године дошло је до извесних промена у политици САД према Саудијској Арабији. Један од циљева Обаине спољне политике је било смањење енергетске зависности. Захваљујући енергетској револуцији која се десила у САД и показала резултате на почетку његовог првог мандата, он је делимично успео да оствари овај циљ. Услед америчке енергетске револуције производња нафте и природног гаса у САД је значајно порасла у периоду од 2008. године. Повећана домаћа производња и диверзификација увоза су смањиле енергетску зависност која је постојала у односима са Саудијском Арабијом од 1970-их година прошлог века, првенствено кроз смањење увоза нафте из ове земље. Према дефиницији коју користи Администрација за информације о енергији, дошло је до смањења енергетске зависности од Саудијске Арабије у периоду после 2009. године, а такво мишљење заступа и већина аутора који се баве овом темом, а чији су текстови обрађени у овом раду.

---

65) Zahid Khan, Changgang Guo, "China's Energy Driven Initiatives with Iran: Implications for the United States", *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 4, 2017, стр. 19.

66) Види нпр. Bruce Jones, David Stevens, *Risk Pivot: Great Powers, International Security, and the Energy Revolution*, нав. дело, стр. 83; Steve A. Yetiv, Katerina Oskarsson, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, нав. дело, стр. 73; Gawdat Bahgat, "Chinese and US Energy Policy in the Middle East" in: *Toward Well-Oiled Relations: China's Presence in the Middle East* (ed. Niv Horesh), Palgrave MacMillan, New York, 2016, стр. 116; James M. Dorsey, "China and the Middle East: Venturing into the Maelstrom", *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 1, 2017, стр. 3.

С обзиром на то да је проблем енергетске зависности био ограничење за америчку спољну политику дуги низ година, Обама је свесрдно прихватио ову промену и током свог мандата се залагао за употребу домаћих извора енергије. Његова енергетска политика се заснивала на сваком могућем извору енергије који је произведен у САД. Смањење енергетске зависности је имало утицаја и на америчку политику према Саудијској Арабији. Иако је у Обаминим јавним излагањима континуирано исказивана посвећеност одржању америчко-саудијског пријатељства и сарадње, САД су биле мање спремне да се војно ангажују у региону за циљеве Саудијске Арабије. То се показало на примеру Арапског пролећа и грађанског рата у Јемену, а у потоњем примеру је наглашено да постоје извесна ограничења у гаранцијама безбедности које пружају САД. Закључивање Иранског нуклеарног споразума, упркос противљењу Саудијске Арабије, такође је било показатељ повећане слободе избора САД у политици према Блиском истоку и погоршане преговарачке позиције Саудијске Арабије у односу на САД, која је резултирала мањом моћи утицања на исходе. Да није дошло до промена у америчкој енергетској безбедности на домаћем тлу, она би се и даље превасходно ослањала на увоз из држава као што је Саудијска Арабија и њене спољнополитичке акције би у суштини биле ограничене страхом од прекида снабдевања.

Са друге стране, зависност Саудијске Арабије у погледу војне безбедности од САД је остала непромењена. Ниједна друга велика сила нема могућности да се војно ангажује у обиму у ком то чине САД већ деценијама на Блиском истоку. Осим тога, Саудијска Арабија, упркос улагању у своју војну моћ, не може сама да одржава регионалну равнотежу, нарочито не у контексту војног и економског јачања Ирана, као и низа револуција које су се одиграле у региону од 2011. године и оставиле бројне нерешене конфликте. У овом тренутку, САД су једине које могу да обезбеде слободан проток нафте из региона, а за Саудијску Арабију и њену енергетску безбедност и економију које се заснивају на извозу нафте је то пресудно. У том смислу, може се закључити да постоји асиметрична међузависност у корист САД, која за ову државу може значити моћ. Ипак, још увек није извесно како ће САД користити ту моћ и да ли ће покушати да искористе рањивост Саудијске Арабије.

У случају потпуног повлачења САД из региона Блиског истока, постојећа равнотежа моћи би била нарушена, а тиме би се у питање довела и енергетска безбедност многих држава које увозе нафте из региона и које су од ње зависне. С обзиром да се међу њима налазе и савезници САД, као и да би такве промене утицале на светску цену нафте, САД и даље имају интереса у региону. Ипак, средства која САД користи сада не морају бити преобладајуће војна јер се не ради о виталној угрожености.

## ЛИТЕРАТУРА

- Гађиновић Радослав, „Енергетска безбедност државе”, *Политика националне безбедности*, Институт за политичке студије, год. V, vol. 6, бр. 1/2014, стр. 9–29.
- Bahgat Gawdat, “Chinese and US Energy Policy in the Middle East” in: *Toward Well-Oiled Relations: China’s Presence in the Middle East* (ed. Niv Horesh), Palgrave MacMillan, New York, 2016, стр. 115–124.
- Crude Oil Proved Reserves*, EIA, Internet, [84](https://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=000000000000000000000008&c=ruvvvvvfvtnvvvlurvfvvvvvfvvvou20evvvvvvvvnvvuvo&ct=0&tl_id=5-A&vs=INTL.57-6-AFG-BB.A&cy=2018&vo=0&v=H, 17/05/2019.</a></p><p>Dorsey James M., “China and the Middle East: Venturing into the Maelstrom”, <i>Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies</i>, Vol. 11, No. 1, 2017, стр. 1–14.</p><p>Gagic Marko, “Yemen Crisis – The Legacy of Alī Abdullah Ṣālih”, <i>Српска политичка мисао</i>, Институт за политичке студије, vol. 61, бр. 3/2018, стр. 229–246.</p><p>Gater-Smith Philip, “Complex interdependence in the China-Saudi-US triangle? Assessing shifts in the issue area linkages between energy trade and security ties” in: <i>China’s Presence in the Middle East: The Implications of One Belt, One Road Initiative</i> (eds. Anoushiravan Ehteshami, Niv Horesh), Routledge, Taylor and Francis Group, 2018, стр. 88–119.</p></div><div data-bbox=)

Gause F. Gregory III, "The Future of U.S.-Saudi Relations: The Kingdom and the Power", *Foreign Affairs*, July/August 2016, стр. 114–126.

*International Energy Security: Common Concept for Energy Producing, Consuming and Transit Countries*, Energy Charter Secretariat, March 2015.

Jones Bruce, Stevens David, *Risk Pivot: Great Powers, International Security, and the Energy Revolution*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2015.

Keohane Robert O., Nye Jr Joseph S., *Power and Interdependence*, 4<sup>th</sup> edition, Longman, 2012.

Khan Zahid, Guo Changgang, "China's Energy Driven Initiatives with Iran: Implications for the United States", *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 4, 2017, стр. 15–31.

Kler Majkl T., „Energetska bezbednost” u: *Uvod u studije bezbednosti* (priredio: Pol Vilijams), JP Službeni Glasnik, 2012.

Lili Eugenio, *New Beginning in US-Muslim Relations: President Obama and the Arab Awakening*, Palgrave MacMillan, London, 2016.

Montgomery Evan Braden, *In the Hegemon's Shadow: Leading States And The Rise Of Regional Powers*, Cornell University Press, New York, 2016.

Obama Barack, Fact Sheet: Implementation of the U.S.-Gulf Cooperation Council Strategic Partnership Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/318508>, 21/05/2019.

Obama Barack, Fact Sheet: United States-Saudi Arabia Bilateral Relationship Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/308847>, 21/05/2019.

Obama Barack, Interview with Jeffrey Goldberg of Bloomberg's "View" Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/309843>, 21/05/2019.

- Obama Barack, Press Release – President’s Calls to Foreign Leaders Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/323576>, 21/05/2019.
- Obama Barack, Press Release – Readout of the President’s Call with King Salman bin Abdulaziz of Saudi Arabia Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/310990>, 21/05/2019.
- Obama Barack, Press Release – Readout of the President’s Call with Prime Minister Benjamin Netanyahu of Israel Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/311156>, 21/05/2019.
- Obama Barack, Press Release – Readout of the President’s Call with Crown Prince Mohammed Al Nahyan of the United Arab Emirates Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/311171>, 21/05/2019.
- Obama Barack, Press Release – Statement by NSC Spokesperson Ned Price on Yemen Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319256>, 21/05/2019.
- Obama Barack, Press Release – White House Releases Report on the Administration’s All-of-the-Above Energy Strategy as a Path to Sustainable Economic Growth Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, 21/05/2019.
- Obama Barack, Remarks at Buckley Air Force Base, Colorado Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/299835>, 21/05/2019.
- Obama Barack, Remarks on Fuel Efficiency Standards Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, Internet, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/286378>, 21/05/2019.







- rels per Day*), EIA, Internet <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRIMUSSA2&f=A>, 23/05/2019.
- U.S. Imports of Crude Oil (Thousand Barrels)*, EIA, Internet, <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=mcrimus1&f=a>, 23/05/2019
- U.S.-Saudi Relations*, Council of Foreign Relations, Internet, <https://www.cfr.org/backgrounders/us-saudi-arabia-relations>, 22/05/2019.
- United States Military Training Mission*, U.S. Central Command, Internet, <https://www.centcom.mil/OPERATIONS-AND-EXERCISES/USMTM/> 21/06/2019.
- Vision 2030*, Kingdom of Saudi Arabia, Internet, <http://vision2030.gov.sa/en/foreword>, 04/05/2019.
- Wallin Matthew, *U.S. Military Bases and Facilities in the Middle East*, American Security Project, 2018, Internet, <https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2018/06/Ref-0213-US-Military-Bases-and-Facilities-Middle-East.pdf>, 20/05/2019.
- World Oil Transit Chokepoints*, EIA, Internet, <https://www.eia.gov/beta/international/regions-topics.php?RegionTopicID=WOTC>, 04/05/2019.
- Yetiv Steve A., *Myths of the Oil Boom: American National Security in a Global Energy Market*, Oxford University Press, New York, 2015.
- Yetiv Steve A., Oskarsson Katerina, *Challenged Hegemony: The United States, China, and Russia in the Persian Gulf*, Stanford University Press, Stanford, California, 2018.

**Olga Pavkovic**

**THE U. S. FOREIGN POLICY TOWARDS THE  
KINGDOM OF SAUDI ARABIA 2009–2017**

**Resume**

The main goal of this paper is reviewing the literature regarding US foreign policy towards the Kingdom of Saudi Arabia from 2009 to 2017, primarily in the issue areas of energy and military security. Besides the introduction and conclusion, the paper consists of three subsections, first of which is dedicated to the bilateral relations of US and Saudi Arabia during Obama's term. The other two subsections deal with the main issue areas in these countries' relations, i.e. energy and military security. The first assumption of the paper states that US energy dependence on Middle Eastern countries, including Saudi Arabia, has decreased during those eight years. The second hypothesis states that Saudi Arabia is still dependent on the US in the issue area of military security. This paper was written as an empirical study, nevertheless it is grounded in and guided by the theory of complex interdependence.

US foreign policy towards Saudi Arabia has been partially altered during Obama's presidency, due to his devotion to the goal of energy dependence reduction. This alteration was in a way facilitated by the US energy revolution, and consequent shale oil boom which occurred at the beginning of Obama's presidential incumbency. According to the authors mentioned in this paper, and Energy Information Administration, higher domestic production and import diversification contributed to lowering energy dependence in relations with Saudi Arabia. This change in US energy security has affected its foreign policy towards oil exporting countries, including Saudi Arabia. Even though special relations and friendship with Saudi Arabia had been continuously emphasized during Obama's public appearances, he was less inclined to using military force in the region than his predecessors. That was clear during the Arab spring, as well as the civil war in Yemen, given that Saudi Arabia was denied full American support. The Iranian Nuclear Deal can also be an indicator of greater freedom of choice

in foreign policy. If US hadn't achieved energy security based on its own resources, it would have still been predominantly reliant on Middle Eastern oil, and US foreign policy would have had constraints due to that reliance.

On the other hand, Saudi Arabia is still depending on USA for keeping the balance of power in the region. To this day no other great power has been able to replace US when it comes to military security in the Middle East, nor is Saudi Arabia capable of doing it on its own, especially when the rise of Iran is taken into account. Therefore, only US can guarantee the free flow of oil, and that's crucial for Saudi Arabia, whose economy is mostly reliant on oil exports. Hence, we conclude that the relations of US and Saudi Arabia are those of complex interdependence, and more specifically of asymmetrical interdependence.

Keywords: foreign policy, the Middle East, United States of America, Kingdom of Saudi Arabia, energy security, military security, interdependence

---

\* Овај рад је примљен 20. јуна 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

*Татјана Милић\**

*Правни факултет, Универзитет у Новом Саду*

## УЛОГА ОДЛУКА САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УН У СТВАРАЊУ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА\*\*

### Сажетак

Улога одлука органа Уједињених нација (УН) у стварању међународног права углавном се разматра као утицај на формалне изворе међународног права. У тим оквирима промишљања одлуке Савета безбедности УН (СБУН) само посредно доприносе настанку или промени међународног права, док је њихов непосредни правностваралачки ефекат ограничен на конкретну ситуацију на коју се односи. СБУН је услед промена у међународним односима направио искорак ка стварању општих међународноправних норми. Зато смо одлучили да размотримо како доктрина међународног права види домете тог легислативног утицаја. Рад анализира тачке спорења доктрине и разматра непосредни правностваралачки утицај одлука СБУН из угла међународноправног субјективитета међународних организација. Закључак аутора је да је легислативна активност СБУН стварност која отвара могућност развоја УН као субјекта међународног права, али

---

\* Електронска адреса ауторке: [tatjana.milic@gmail.com](mailto:tatjana.milic@gmail.com)

\*\* Чланак је инспирисан питањима која су отворена у докторској дисертацији аутора. У раду се користе и резултати пројекта „Емпиријско истраживање улоге међународног права у раду Савета безбедности УН на примеру употребе силе против СР Југославије 1999. године”, који аутор реализује на Правном факултету Универзитета у Новом Саду захваљујући средствима која је обезбедио Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност (Бр. пројекта: 142-451-3422/2018-02).

истовремено прети да поремети темеље међународноправног поретка.

Кључне речи: УН, Савет безбедности, међународно право, међународне организације, одлуке међународних организација, формални извори међународног права, субјекти међународног права

## 1. УВОД

Општеприхваћена класификација из члана 38 Статута Међународног суда правде не убраја одлуке међународних организација у круг формалних извора међународног јавног права, али су развој и пракса међународних организација показали да оне посредно или непосредно могу утицати на стварање правила овог права. Правни ефекат одлука СБУН се у доктрини ограничено поимао као стварање партикуларног права које се односи на конкретну кризу или сукоб. Појачана активност овог органа УН у постхладноратовском периоду резултирала је усвајањем одлука које нису ситуационо и временски ограничене. Због тога је доктрина почела испитивати обележја и последице легислативне активности СБУН. Полазећи од позитивизма као владајућег приступа теми формалних извора међународног права, размотрићемо ставове доктрине о карактеристикама и донетима непосредне правностваралачке способности СБУН. Сходно томе, у првом делу рада представићемо поделу извора међународног права на материјалне и формалне, како би у другом делу размотрили елементе које је неопходно идентификовати код одлука СБУН да би исте стекле статус формалних извора. У следећем делу рада анализираћемо последице непосредне правностваралачке активности СБУН на степен остварености међународноправног субјективитета УН. Коначно, аутор ће изнети закључак о непосредном правностваралачком утицају одлука СБУН и донетима ове легислативне активности.

## 2. ИЗВОРИ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА

Почетна тачка разматрања о изворима међународног права је њихова подела на материјалне и формалне изворе. Поједини домаћи аутори су ову поделу оценили као непотребну, јер се материјални извори баве питањима чији одговори се налазе ван права и предмет су филозофије и социологије и других наука.<sup>1</sup> Подела на материјалне и формалне изворе је оправдана јер, осим што разграничава међународно право од других наука, пружа увид у могућности његове интеракције са другим наукама. Материјални извори се односе на друштвене силе<sup>2</sup> или чињенице<sup>3</sup> које утичу на стварање и одређују садржину међународног права. Формални извори, упозоравају Аврамов и Крећа, „не представљају целокупност правног феномена: то су само спољна обележја права”, а „променом стања ствари тј. друштвених чињеница и односа, мењају се и конкретни правни облици. Ако однос између формалних и материјалних извора управо посматрамо из тог угла, онда следи да између њих постоји дијалектичка условљеност и повезаност.”<sup>4</sup>

Формални извори представљају спољни облик кроз који се испољавају правила међународног права.<sup>5</sup> Они су „правни акти којима се установљавају међународна права и обавезе”.<sup>6</sup> Правни акт „настаје кроз одређену правну технику и састоји се из два елемента: воље субјекта и инструмента кроз који се манифестује воља”.<sup>7</sup> Да би одређени акт стекао статус формалног извора он мора створити правну норму одређеног квалитета – општу правну норму. То је норма која се односи

1) Војин Димитријевић и др., *Основи међународног јавног права*, Досије, Београд, 2005, стр. 29.

2) Grigory Tunkin, *Theory of International Law*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1974, стр. 89.

3) Миленко Крећа, Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, 15. изд., Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 39; Бранимир Јанковић, Зоран Радивојевић, *Међународно јавно право*, 4. изд., СБЕН, Ниш, 2005, стр. 19.

4) Миленко Крећа, Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, 22. изд., Правни факултет и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 51–52.

5) Јурај Andrassy, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1971, стр. 14; Бранимир Јанковић, Зоран Радивојевић, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 19–20.

6) Сања Ђајић, *Практикум за међународно јавно право – општи део*, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2007, стр. 35; Миленко Крећа, Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, нав. дело, 1997, стр. 39–40.

7) Миленко Крећа, Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, нав. дело, 2009, стр. 51.

на све сличне ситуације и важи за све субјекте,<sup>8</sup> што значи истоветно регулисање истих ситуација чиме се обезбеђује правна сигурност и правна једнакост субјеката.<sup>9</sup>

Листа формалних извора међународног права садржана је у члану 38 Статута Међународног суда правде и обухвата међународне конвенције (уговоре), међународни обичај и општа правна начела призната од стране просвећених народа. Судске пресуде и доктринарна учења представљају помоћна средства за утврђивање правних правила.<sup>10</sup> Формални извори могу бити непосредни, који „садрже правила” и посредни, који „доказују правила”.<sup>11</sup> И једни и други имају исту функцију јер „преко њих сазнајемо садржину међународног права и тенденције његовог даљег развоја”.<sup>12</sup> Деловање субјеката међународног права утицало је на проширење круга аката који могу стварати правила овог корпуса права.<sup>13</sup> Аврамов и Крећа указују да одлуке међународних организација „под одређеним условима ... могу представљати нову категорију формалних извора”.<sup>14</sup>

### 3. ОДЛУКЕ СБУН КАО САМОСТАЛНИ ИЗВОР ПРАВА

Посредни утицај одлука СБУН на стварање међународног права путем традиционалних извора је неупитан. То је потврдила и Комисија УН за међународно право која је утврдила да резолуције међународних организација могу бити доказ постојања правила обичајног међународног права

8) Обрад Рачић, *Међународно право: стварност и илузије*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 30.

9) Видети Радомир Лукић, Будимир Кошутић, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1988, стр. 229–230.

10) Према члану 59 Статута Међународног суда правде „Одлука Суда има обавезну снагу само према странкама у спору и у односу на тај посебан случај”. Марко Милановић, Видан Хаџи-Видановић, *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права. Досије, Београд, 2005, стр. 195.

11) Бранимир Јанковић, Зоран Радивојевић, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 28.

12) Исто.

13) Сања Ђајић, *Практикум за међународно јавно право – општи део*, нав. дело, стр. 154. Hugh Thirlway, “The Sources of International Law”, in: *International Law* (ed. Malcolm Evans), 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, стр. 134–139, Родољуб Етински, Сања Ђајић, Бојан Тубић, *Међународно јавно право*, 7 изм. и доп. изд., Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2017, стр. 46.

14) Миленко Крећа, Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, нав. дело, 2009, стр. 69.

и пружају допринос у његовом развоју.<sup>15</sup> С друге стране, непосредни утицај одлука СБУН на стварање међународног права изазива више недоумица и неприхватања. Кључне тачке око којих се споре аутори су квалитет правила садржаних у одлукама СБУН и правни основ непосредне правностваралачке активности СБУН.<sup>16</sup>

Пре него се упустимо у разматрање ових тачака морамо прво дефинисати одлуке СБУН.<sup>17</sup> Оне су једностранни правни акти које СБУН усваја на основу и у складу са Повељом УН и интерним правилима, а које представљају израз самосталне воље СБУН да уреди питања која су у његовој надлежности. Истина, постоји и уже одређење које под појмом одлука подразумева само једностране правне акте СБУН који стварају правне обавезе за чланице УН.<sup>18</sup> Но, ово уже одређење акценат ставља на само једну карактеристику аката које усваја СБУН – правну снагу. При томе се занемарују њихове остале карактеристике које се показују као једнако битне када аутори расправљају о правностваралачкој способности СБУН. То је управо случај са карактеристиком општости.

### 3.1. Општост одлука СБУН

Кључни предуслов за статус самосталног формалног извора јесте квалитет општости. Кажемо кључни, јер одлука може бити обавезна за актере појединачне ситуације на коју се односи, али ако нема квалитет општости она нема непосредну правностваралачку снагу. Једна група аутора сматра да управо то дисквалификује одлуке СБУН из круга формалних извора

15) UN International Law Commission, Draft conclusions on identification of international customary law, 2018, Conclusion 12(2), Internet, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_13\\_2018.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf), 15/05/2019.

16) Или другачије речено легислативне активности. У раду ће се обе формулације користити као синоними.

17) Ову дефиницију одлука СБУН аутор рада изводи на основу дефиниције коју је дала Тања Мишчевић у њеној докторској дисертацији (*Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, 2002), као и на основу радне дефиниције коју је аутор користио у својој докторској дисертацији (*Значај одлука Савета безбедности Уједињених нација у развоју међународних правила о регулисању употребе силе у међународним односима*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, 2016).

18) Loraine Sievers, Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 4<sup>th</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 373.



међународног права,<sup>19</sup> јер се оне односе само на појединачне случајеве и представљају примену већ постојећих општих норми међународног права на конкретну ситуацију.<sup>20</sup> Друга група аутора, независно од тога оцењују ли легислативну активност као позитивну или негативну, сматра да СБУН може стварати општепримењива правила.<sup>21</sup> Њихов аргумент је да, иако одлуке „могу бити узроковане појединачном ситуацијом, сукобом или догађајем ... оне нису ограничене на њих” и могу садржати обавезе које су „формулисане неутрално, примењују се на неограничен број случајева и уобичајено нису временски ограничене”.<sup>22</sup>

Одлуке које се уобичајено наводе као примери непосредне правностваралачке способности СБУН у међународном праву су резолуције 1373 и 1540. Прва је усвојена након терористичких напада септембра 2001. Она, како то наглашава Хинохоза Мартинез (*Luis Miguel Hinojosa Martinez*), није само преузела постојеће правне одредбе и проширила обавезе садржане у њима *на све државе*, већ је у њој СБУН „створио нове правне обавезе за државе, које нису везане за одређени сукоб, и наметнуо им обавезу усвајања низа законодавних и извршних мера у њихове унутрашње правне

---

19) Rosalyn Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 2004, стр. 28; Michael Wood, “The interpretation of Security Council Resolutions”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2/1998, стр. 78; Inger Österdahl, “The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council”, *Journal of Conflict and Security Law*, Oxford University Press, Vol. 10 No. 1, 2005, стр. 19–20;

20) Тања Мишчевић, *Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права*, нав. дело, стр. 159; Бранимир Јанковић, Зоран Радивојевић, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 35; Обрад Рачић, *Међународно право: стварност и службе*, нав. дело, стр. 31, 322.

21) Војин Димитријевић и др., *Основи међународног јавног права*, нав. дело, стр. 57; Обрад Рачић, *Уједињене нације: између моћи и права*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 80; Alan Boyle, Christine Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford University Press, 2007, стр. 125; Luis Miguel Hinojosa Martinez, “The Legislative Role of the Security Council in Its Fight Against Terrorism: Legal, Political, and Practical Limits”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57. No. 2, April 2008, стр. 351; Marco Alberto Velasques-Ruiz, “In the Name of International Peace and Security: Reflections on the United Nations Security Council’s Legislative Action”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 18/enero-junio 2011, стр. 32; Jan Wouters, Jed Odermatt, “Quis Custodiet Consilium Securitatis? Reflections on the lawmaking powers of the Security Council”, *Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 109*, June 2013, стр. 5.

22) Stefan Talmon, “The Security Council as World Legislature”, *American Journal of International Law*, Vol. 99, 2005, стр. 176.

поретке”.<sup>23</sup> Околности и последице ове резолуције најбоље сумира закључак да „чланови Савета безбедности када су брзоплето усвојили резолуцију 1373 највероватније нису били свесни њене пионирске природе” нити да су највероватније установили „преседан за даље легислативне активности”.<sup>24</sup> И заиста није се дуго чекало да се то деси, јер је 2004. године усвојена резолуција 1540 како би се спречило ширење оружја за масовно уништење, посебно како би се недржавни актери спречили да исто употребе у терористичке сврхе. И она садржи низ обавеза чији адресати су све државе, па не изненађује што је председник СБУН процес консултација око њеног нацрта и усвајања означио као „корак ка томе да Савет безбедности ствара право за остатак чланства УН”.<sup>25</sup>

СБУН је још раније почео са праксом усвајања одлука које се не односе на појединачну кризу или сукоб, већ на одређену тему питања. Пример су резолуције о заштити цивила у оружаним сукобима, као и резолуције које се тичу заштите деце у оружаним сукобима, али и положаја и заштите жена (Жене, мир и безбедност). Да ли тематске одлуке онда представљају изворе међународног права? То је неопходно утврдити на основу њиховог садржаја како би се испратило да ли СБУН у тим одлукама тематску целину третира доследно – тако да установљава права и/или обавезе које се примењују на недоређен број случајева и без временског ограничења. Одређени аутори искључују могућност стварања међународног права тематским одлукама, али не због квалитета општости, већ због недостатка обавезности.<sup>26</sup>

### 3.2. Обавезност одлука СБУН

Обавезност подразумева да одлука обавезује субјекте којима је упућена да предузму одређене радње.<sup>27</sup> Већи број

23) Luis Miguel Hinojosa Martinez, *A Critical Assessment of the Implementation of Security Council Resolution 1373*, стр. 2 (курзив додар), Internet, <http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/31650/SC%20Res%201373%20Chapter.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 12/05/2019.

24) Paul Szasz, “The Security Council Starts Legislating”, *American Journal of International Law*, Vol. 96, Issue 4, 2002, стр. 905.

25) Наведено према Stefan Talmon, “The Security Council as World Legislature”, нав. дело, стр. 175. Изворни енглески термин који је употребио Председник Савета је *legislate*.

26) Paul Szasz, “The Security Council Starts Legislating”, нав. дело, стр. 902.

27) Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, 4. изд., Савремена

аутора обавезни карактер одлуке СБУН изводи из њеног правног основа, па сматрају да је само одлука усвојена на основу поглавља VII Повеље УН обавезна одлука Савета.<sup>28</sup> Ово рестриктивно гледање коси се са саветодавним мишљењем Међународног суда правде у ком су разматране правне последице резолуције СБУН којом је продужено присуство Јужне Африке на територији Намибије окарактерисано као супротно Повељи УН.<sup>29</sup> Суд је закључио да посебна овлашћења поверена СБУН у другом ставу члана 24 (овлашћења утврђена у поглављима VI, VII, VIII и XII) не искључују општа овлашћења која су му поверена у првом ставу истог члана (одржање међународног мира и безбедности).<sup>30</sup> Сходно томе, кад је СБУН сагласно члану 24 утврдио нелегалност поступања Јужне Африке државе чланице УН нису могле занемарити или „чак признати повреде права” које произилазе из таквог поступања.<sup>31</sup> У светлу члана 25 Повеље према ком су чланови УН сагласни да „прихвате и изврше” одлуке СБУН Суд је одбацио тврдњу да се обавеза прихватања и извршавања односи само на принудне мере усвојене на основу поглавља VII.<sup>32</sup> Овај део саветодавног мишљења анализиран је у бројним радовима. Издвојићемо два. У првом је Хигинс (*Rosalyn Higgins*) анализирао које резолуције по основу члана 25 Повеље обавезују чланство УН и, након разматрања текста Повеље, припремних радова и ограничене накнадне праксе, оценила да је закључак Суда исправан.<sup>33</sup> У другом раду, који је написан две деценије после мишљења Суда, Мори (*Tadashi Mori*) сматра да тумачење Суда није одрживо јер није доказало да се „члан 25 примењује на било коју одлуку која је заснована на општим имплицираним овлашћењима”, и додао да ни припремни радови не подржавају

---

администрација, Београд, 1988, стр. 141.

28) Војин Димитријевић и др., *Основи међународног јавног права*, нав. дело, стр. 57; Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, London/New York, 1997, стр. 53.

29) Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1971*, (даље Namibia Advisory Opinion, *I.C.J. Reports*, 1971).

30) Исто, пара. 110.

31) Исто, пара. 112.

32) Исто, пара. 113.

33) Rosalyn Higgins, “The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 2, 1972, стр. 286.

закључак Суда нити је оно прихваћено у пракси држава, укључујући неке од чланица СБУН.<sup>34</sup> Он је супротно Хигинс, оценио да пракса СБУН није релевантна за питања о тумачењу члана 25. Независно од тога како различити аутори оцењују мишљење Међународног суда правде, не може се порећи да је у том мишљењу установљен тест обавезности одлука СБУН. Тест подразумева да се у сваком конкретном случају обавезност утврђује на основу израза који су употребљени у резолуцији, расправа које су претходиле њеном усвајању, одредби Повеље на које се позива, и свих околности које могу бити од помоћи да се утврде правне последице резолуције.<sup>35</sup> Овај тест је је у пракси Суда допуњен 2010. године и укључио је у додатне показатеље правне снаге резолуција „изјаве представника чланова Савета безбедности изнете приликом њиховог усвајања, друге резолуције Савета безбедности о истом питању, као и накнадну праксу релевантних органа УН и држава које су погођене овим резолуцијама”.<sup>36</sup>

Формулације које СБУН употребљава у својим актима имају различита значења и могу указати да ли је његова намера била да путем одлука створи правну обавезу.<sup>37</sup> Показатељи те намере су изрази садржани у оперативним параграфима резолуција. Употреба глагола *захтева* (*demands*), *одлучује* (*decides*), *тражи* (*requires*) је по мишљењу већине аутора сигнал да је одлука СБУН обавезујуће природе.<sup>38</sup> У емпиријском истраживању изјава учесника у раду СБУН поводом употребе силе против СР Југославије 1999. анализирали смо и њихов однос према обавезности аката СБУН. На основу извештаја са седница направили смо базу података која је представљала основни инструмент истраживања. Као индикатор обавезности користили смо примарно глагол *захтева* (*demands*), али и

34) Tadashi Mori, “Namibia Opinion Revisited: A Gap in the Current Arguments on the Power of Security Council”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Vol 4, 1997, стр. 138–139.

35) Namibia Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1971, para. 114.

36) Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 2010, p. 40, para. 94.

37) Marko Divac Öberg, “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”, *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 5, 2006, стр. 885.

38) Daniel Joyner, *Iran’s Nuclear Program and International Law: From Confrontation to Accord*, Oxford University Press, Oxford, 2016, стр. 198; Loraine Sievers, Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, нав. дело, стр. 382.

формулације које су садржале глагол *тражи* (*requires*) или другу формулацију која упућује на обавезност (као нпр. *must be full implementation, strict compliance with*). Иако се у значајном делу од укупно 99 анализираних позиција актери нису изјашњавали о правној снази релевантних одлука СБУН (76,8% позиција), у онима у којима јесу јасно преовлађују позиције које су садржале индикаторе обавезности одлука СБУН (21,2%). Овај пример илуструје да је тумачење израза само први, не и једини, показатељ намере СБУН да одлука обавезује адресате или не.<sup>39</sup> То је потврдио и Међународни суд правде својим саветодавним мишљењима из 1971. и 2010.

### 3.3. Ваљаност одлука СБУН

Да би одлука СБУН стекла статус формалног извора права она мора бити и ваљана. Ваљаност има своју процедуралну и материјалну страну. Процедурална ваљаност подразумева да је одлука усвојена од стране органа који је оснивачким актом и интерним правилима организације за то овлашћен и на начин како је прописано.<sup>40</sup> Материјална ваљаност одлука СБУН односи се на садржину одлуке и подразумева да је предмет одлуке у надлежности СБУН и у сагласности је с циљевима и начелима УН.<sup>41</sup> Можемо рећи да је ова страна ваљаности условљена и природом надлежности СБУН. Талмон указује да је легислативна активност СБУН „ургентна легислација” која постоји ако је легислативни акт нужен да би се одржали међународни мир и безбедност, а закључивање међународних уговора и развој међународног обичаја су неодговарајући и спор начин стварања неопходних општих правила, и уколико одлука на државе чланице УН врши утицај који је пропорционалан циљу одржања међународног мира и безбедности.<sup>42</sup> Вутерс (*Jan Wouters*) и Одермат (*Jed Odermatt*) пак сматрају да мора постојати стварна веза између претње и обавезе која се ствара легислативним актом СБУН.<sup>43</sup>

39) Loraine Sievers, Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, нав. дело, стр. 382.

40) Видети Namibia Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1971, para. 20.

41) Видети члан 24(2) Повеље УН.

42) Stefan Talmon, “The Security Council as World Legislature”, нав. дело, стр. 184. Види Karoly Vegh, “A Legislative Power of the UN Security Council”, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 49, No. 3, 2008, стр. 290.

43) Jan Wouters, Jed Odermatt, “Quis Custodiet Consilium Securitatis? Reflections on the law-

Питање о томе ко може утврдити материјалну (не) ваљаност одлука СБУН тиче се контроле легалности одлука, но та тема захтева посебну анализу која превазилази задати обим овог рада. С друге стране, испитивање материјалне ваљаности одлука СБУН претпоставља да је сама легислативна активност СБУН у границама међународног права, стога ћемо ту тему размотрити у наредном одељку рада.

### 3.4. Претпоставка (не)легалности легислативне активности СБУН

Ставови доктрине међународног права о легалности легислативне активности СБУН поларизовани су око питања да ли Повеља УН и међународно право дозвољавају непосредно стварање међународног права путем одлука СБУН. Одређени аутори заступају став да је према Повељи СБУН овлашћен само да примењује постојеће, а не и да ствара ново међународно право.<sup>44</sup> Они наглашавају да он као политички орган не „заснива своје одлуке на јасном сету принципа”.<sup>45</sup> Иако те одлуке могу бити правно обавезне, оне су политичке одлуке.<sup>46</sup> Но, како један аутор напомиње, политички карактер органа подразумева да „Савет није погодан да делује као суд, али то нужно не искључује његову могућу способност да ствара право”.<sup>47</sup> На крају крајева, ни у унутрашњем праву, законодавно тело није неполитички орган, напротив. Иако политички орган, СБУН није слободан да занемари право, што потврђује и пракса међународних судских тела. Међународни суд правде је 1948. године утврдио да политички карактер органа не ослобађа исти од поштовања одредби Повеље „када оне установљавају

---

making powers of the Security Council”, нав. дело, стр. 15.

44) Обрад Рачић, *Међународно право: стварност и илузије*, нав. дело, стр. 322, 362. Derek Bowett, “Judicial and Political Functions of the Security Council and the International Court of Justice”, наведено према: Jan Wouters, Jed Odermatt, “Quis Custodiet Consilium Securitatis? Reflections on the lawmaking powers of the Security Council”, нав. дело, стр. 4, фуснота 8; Michael Wood, “The interpretation of Security Council Resolutions”, нав. дело, стр. 78; Monica Lourdes De la Serna Galvan, “Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat To Peace) by the Security Council: Is The Security Council Legislator for the Entire International Community?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI, 2011, стр. 185.

45) Inger Österdahl, “The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council”, нав. дело, стр. 19–20.

46) Обрад Рачић, *Међународно право: стварност и илузије*, нав. дело, стр. 28.

47) Karoly Vegh, “A Legislative Power of the UN Security Council”, нав. дело, стр. 291.

границе његових овлашћења”,<sup>48</sup> а Међународни кривични трибунал за бившу Југославију је скоро пола века касније потврдио да „ни текст ни дух Повеље не замишља Савет безбедности као *legibus solutus* (неограничен правом)”.<sup>49</sup>

У Повељи УН „не постоји јасно правно правило које забрањује” СБУН да усваја легислативне одлуке.<sup>50</sup> Повеља УН не садржи ни изричиту забрану ни изричиту дозволу за такву активност. Она широко формулише надлежности СБУН. А да ли у тим широким оквирима оставља простор за легислативну активност зависиће од тога како тумачимо границе овлашћења организације и њених органа.

Уколико прихватимо полазиште теорије делегираних овлашћења органи УН би имали само она овлашћења која су им изричито поверена Повељом УН.<sup>51</sup> Пошто Повеља УН не делегира СБУН овлашћење да ствара правила међународног права, из угла теорије делегираних овлашћења легислативна активност СБУН би била нелегална. Ако, међутим, пођемо од теорије имплицираних овлашћења, отвара се простор за проналажење аргумената у прилог легалности легислативне активности СБУН. Наиме, према овој теорији организација има и она овлашћења која нису изричито наведена, али се подразумевају јер су неопходна ради остварења циљева организације. Легислативна активност СБУН би се могла тумачити као легална ако је неопходна ради остварења циљева УН. Легалност легислативне активности СБУН би се најлакше оправдала из угла теорије инхерентних овлашћења. Њено основно полазиште је да међународна организација као субјект међународног права има овлашћења да „врши сваки међународноправни акт који је у практичноје могућности да врши, уз резерву изричитих органичења садржаних у статуту (оснивачком акту организације прим. аут).<sup>52</sup> Како Повеља УН

48) Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4), Advisory Opinion, I.C.J. Reports, 1948, стр. 64.

49) Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para. 28.

50) Ian Johnstone, “Legislation and adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit”, *American Journal of International Law*, Vol. 102, No. 2, April 2008, стр. 299.

51) Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, 2002, стр. 64.

52) Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, нав. дело, стр. 44.



изричито не ограничава СБУН да предузима легислативну активност следи да је иста активност легална.

Ако Повеља УН изричито не дозвољава и не забрањује да СБУН непосредно ствара међународно право, да ли то чини други извор међународног права – међународни обичај? Том правцу размишљања су блиски Вутерс и Одермат који су мишљења да је сада „генерално прихваћено да Савет има капацитет да усваја правила опште природе када делује на одржању међународног мира и безбедности. То подржава пракса држава, која показује мало отпора овој легислативној улози, као и правна доктрина, која се сада мање одупире томе да Савет делује у легислативном капацитету”.<sup>53</sup>

На основу радова који су истражили припремне радове Конференције у Сан Франциску и накнадну праксу држава при усвајању резолуција СБУН, широко формулисану надлежност СБУН можемо тумачити тако да подразумева и легислативну активност.<sup>54</sup> Правни основ поменуте активности се може извести из сагласности држава да СБУН има право да доноси одлуке како би извршио поверене задатаке.

#### 4. ЛЕГИСЛАТИВНА АКТИВНОСТ СБУН И МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ УН

Легислативна активност СБУН може се посматрати и кроз призму међународноправног субјективитета. Статус субјекта има онај ентитет који поседује овлашћења да предузима правне радње у међународном праву.<sup>55</sup> У доктрини не постоји једна општеприхваћена дефиниција субјекта међународног права. Разлике постоје у односу на елементе субјективитета. Заједнички елементи свих дефиниција су способност ентитета да буде носилац права и обавеза у међународном праву, да непосредно остварује своја права и да одговара за

53) Jan Wouters, Jed Odermatt, “Quis Custodiet Consilium Securitatis? Reflections on the law-making powers of the Security Council”, нав. дело, стр. 5.

54) Karoly Vegh, “A Legislative Power of the UN Security Council”, нав. дело, Rosalyn Higgins, “The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter”, нав. дело.

55) Наведено према Сања Ђајић, *Практикум за међународно јавно право – општи део*, нав. дело, стр. 254.



кршење правила међународног права.<sup>56</sup> Међународноправни субјективитет садржи и правностваралачку способност – „способност учествовања у стварању, измени или гашењу правила међународног права”.<sup>57</sup> На основу овог одређења можемо рећи да се правностваралачка способност одлука СБУН не доводи у питање. Једино је упитан вид њене реализације – да ли је она само посредна или и непосредна (потпуна). Аргументе у прилог остварења непосредне правностваралачке способности можемо тражити у различитој природи субјеката међународног права. Државе и међународне организације као правни субјекти нису „нужно идентични по својој природи или по обиму својих права, и њихова природа зависи од потреба заједнице”.<sup>58</sup> Стога је потреба међународне заједнице за одржањем међународног мира и безбедности тј. потреба за ефикасном реакцијом на угрожавање универзалних вредности, генерисала озбиљан искорак ка реализацији потпуне правностваралачке способности УН (СБУН).

Легислативна активност СБУН се може посматрати и као потврда аутономног деловања међународне организације у односу на изворне субјекте међународног права. У том контексту постаје кључно питање у ком правцу се креће аутономна воља организације: ка потпунијем остварењу

56) Рачић дефинише да је субјект међународног права „носилац права и обавеза према међународном праву, да се понаша у складу с правилима тог права и да је непосредно подвргнут међународноправном поретку” (Војин Димитријевић и др., *Основи међународног јавног права*, нав. дело, стр. 71). Аврамов и Крећа одређују да је субјект „јединка која је способна да активно учествује у одређеном правном односу, да буде непосредни носилац права и обавеза, способна да оствари своја права кроз парничну способност” (Миленко Крећа, Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, нав. дело, 1997, стр. 63). Етински дефинише субјекте посредством правне и делатне способности. Прва је способност уживања права и обавеза које проистичу из правила међународног права. Друга способност обухвата у себи и пословну или способност стицања и располагања правима и обавезама, и деликтну способност која подразумева одговорност за кршење међународних обавеза. Коначно, она је и процесна или способност покретања међународног поступка ради остваривања права (Родољуб Етински, Сања Ђајић, Бојан Тубић, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 146). Тест субјективитета који је истакао Магарашевић указује да субјекти међународног права:

а) поседују способност да буду носиоци међународних права и обавеза;

б) непосредно остварују своја права;

ц) непосредно одговарају за неизвршење својих међународних обавеза;

д) располажу правно-стваралачком способношћу. Наведено према Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, нав. дело, стр. 41.

57) Сања Ђајић, *Практикум за међународно јавно право – општи део*, нав. дело, стр. 258;

Родољуб Етински, Сања Ђајић, Бојан Тубић, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 146.

58) Из саветодавног мишљења о накнади штете претрпљене у служби УН, превод у Родољуб Етински, Сања Ђајић, Бојан Тубић, *Међународно јавно право*, нав. дело, стр. 204.

циљева због којих је створена или ка надвладавању над вољом (сувереношћу) држава? Да ли је због овог другог правца један аутор закључио да легислативна активност СБУН трансформише карактер процеса стварања међународног права, јер се уместо хоризонталног уводи „вертикални, униформни и глобални правностваралачки механизам” који „ремети равнотежу снага између Уједињених нација и држава чланица”?<sup>59</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

СБУН је испољио способност да непосредно ствара међународно право. Постоји довољно аргумената који правни основ његове легислативне активности лоцирају у Повељи УН, односно у традиционалним изворима међународног права. Исто, међутим, не значи да је правностваралачка способност СБУН апсолутна. Она се може остварити када је то нужно за испуњење задатака које су државе повериле Савету и када су одлуке које садрже општа и обавезна правила истовремено процедурално и материјално ваљане.

Реализација непосредне правностваралачке способности изазива и страх од превелике и неограничене моћи СБУН. Страх је оправдан ако се има у виду недостатак прецизних одређења у Повељи УН, необавезан механизам контроле легалности одлука СБУН, као и мањак транспарентности и репрезентативности процеса одлучивања. Стога су све јачи захтеви за реформом СБУН и редефинисањем његовог односа са другим главним органима, Генералном скупштином и Међународним судом правде.

Независно од тога да ли се прихвата или одбацује као квазилегислативна, непосредна правностваралачка активност СБУН је стварност садашњице.<sup>60</sup> А каква ће бити будућност? Не треба сметнути с ума да је Повељом УН један важан елемент суверености држава – монопол употребе силе у међународним односима – измештен у СБУН, а да су УН универзална међународна организација. То су фактори који ће у одређеном моменту изазвати делотворну реакцију

59) Nicholas Tsagourias, “Security Council Legislation, Article 2(7) of the UN Charter and the Principle of Subsidiarity”, *Adam Smith Research Foundation Working papers 2011:05*, 2011, стр. 3.

60) Обрад Рачић, *Уједињене нације: између моћи и права*, нав. дело, стр. 80.

оригинарних субјеката међународног права која ће резултирати или „озакоњењем” легислативне праксе СБУН или њеним изричитим онемогућавањем кроз ревизију и прецизирање одредби Повеље УН. Први сценарио би представљао потврду зрелости УН као субјекта међународног права, јер би потврдио способност организације да превазиђе природу изведеног субјекта и оствари потпун међународноправни субјективитет. Други сценарио би значао да су државе коначно одлучиле обуздати „чудовиште” које су саме створиле.<sup>61</sup>

## ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Војин, Рачић Обрад, *Међународне организације*, 4. изд., Савремена администрација, Београд, 1988.
- Димитријевић Војин и др., *Основи међународног јавног права*, Досије, Београд, 2005.
- Ђајић Сања, *Практикум за међународно јавно право – општи део*, Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2007.
- Етински Родољуб, Ђајић Сања, Тубић Бојан, *Међународно јавно право*, 7 изм. и доп. изд., Правни факултет – Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2017.
- Јанковић Бранимир, Радивојевић Зоран, *Међународно јавно право*, 4. изд., СВЕН, Ниш, 2005.
- Крећа Миленко, Аврамов Смиља, *Међународно јавно право*, 15. изд., Савремена администрација, Београд, 1997.
- Крећа Миленко, Аврамов Смиља, *Међународно јавно право*, 22. изд., Правни факултет и Службени гласник, Београд, 2009.
- Лукић Радомир, Кошутић Будимир, *Увод у право*, Научна књига, Београд, 1988.

---

61) Поређење међународних организација са чудовиштем инспирисао је Јан Клаберс (*Jan Klabbers*), који је на почетку свог дела *An Introduction to International Organizations Law* ставио цитат из романа Франкенштајн, ауторке Мери Шели (*Mary Shelley*): „Ти си мој творац, али ја сам твој господар: повинуј се!” (*You are my creator; but I am your master: obey!*).

- Милановић Марко, Хаџи-Видановић Видан, *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права. Досије, Београд, 2005.
- Милић Татјана, *Значај одлука Савета безбедности Уједињених нација у развоју међународних правила о регулисању употребе силе у међународним односима*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, 2016.
- Мишчевић Тања, *Улога одлука међународних организација у савременом развоју међународног права*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, 2002.
- Рачић Обрад, *Уједињене нације: између моћи и права*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Рачић Обрад, *Међународно право: стварност и илузије*, Службени гласник, Београд, 2015.
- Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, p.40.
- Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1948, p. 64.
- Andrassy Juraj, *Међународно право*, Školska knjiga, Zagreb, 1971.
- Boyle Alan, Chinkin Christine, *The Making of International Law*, Oxford University Press, 2007.
- De la Serna Galvan Monica Lourdes, “Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat To Peace) by the Security Council: Is The Security Council Legislator for the Entire International Community?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XI, 2011, стр. 147–185.
- Divac Öberg Marko, “The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”, *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 5, 2006, стр. 879–906.
- Higgins Rosalyn, “The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions Are Binding under Article 25 of the Charter”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, No. 2, 1972, стр. 270–286.

- Higgins Rosalyn, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 2004.
- Hinojosa Martinez Luis Miguel, *A Critical Assessment of the Implementation of Security Council Resolution 1373*, Internet, <http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/31650/SC%20Res%201373%20Chapter.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 12/05/2019.
- Hinojosa Martinez Luis Miguel, The Legislative Role of the Security Council in Its Fight Against Terrorism: Legal, Political, and Practical Limits, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 57, No. 2, April 2008, стр. 333–359.
- Johnstone Ian, “Legislation and adjudication in the UN Security Council: Bringing down the Deliberative Deficit”, *American Journal of International Law*, Vol. 102, No. 2, April 2008, стр. 275–308.
- Joyner Daniel, *Iran’s Nuclear Program and International Law: From Confrontation to Accord*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- Klabbers Jan, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, 2002.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1971*, p. 16.
- Malanczuk Peter, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*, Routledge, London/New York, 1997.
- Mori Tadashi, “Namibia Opinion Revisited: A Gap in the Current Arguments on the Power of Security Council”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, Vol. 4, 1997, стр. 121–139.
- Österdahl Inger, “The Exception as the Rule: Lawmaking on Force and Human Rights by the UN Security Council”, *Journal of Conflict and Security Law*, Oxford University Press, Vol. 10, No. 1, 2005, стр. 1–20.
- Prosecutor v. Dusko Tadic, IT-94-1, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995.

- Sievers Loraine, Daws Sam, *The Procedure of the UN Security Council*, 4<sup>th</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2014.
- Szasz Paul, “The Security Council Starts Legislating”, *American Journal of International Law*, Vol 96, Issue 4, 2002, стр. 901–905.
- Talmon Stefan, “The Security Council as World Legislature”, *American Journal of International Law*, Vol. 99, 2005, стр. 175–193.
- Thirlway Hugh, “The Sources of International Law”, in: *International Law* (ed. Malcolm Evans), 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, стр. 134–139.
- Tsagourias Nicholas, “Security Council legislation, Article 2(7) of the UN Charter and the Principle of Subsidiarity”, *Adam Smith Research Foundation Working papers 2011: 05*, August 2011.
- Tunkin Grigory, *Theory of International Law*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1974.
- UN International Law Commission, Draft conclusions on identification of international customary law, 2018, Conclusion 12(2), Internet, [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_13\\_2018.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf), 15/05/2019.
- Vegh Karoly, “A Legislative Power of the UN Security Council”, *Acta Juridica Hungarica*, Vol. 49, No. 3, 2008, стр. 275–295.
- Velasques-Ruiz Marco Alberto, “In the Name of International Peace and Security: Reflections on the United Nations Security Council’s Legislative Action”, *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 18/enero-junio 2011, стр. 14–55.
- Wood Michael, “The interpretation of Security Council Resolutions”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2/1998, стр. 73–95.
- Wouters Jan, Odermatt Jed, “Quis Custodiet Consilium Securitatis? Reflections on the lawmaking powers of the Security Council”, *Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 109*, June 2013.

**Tatjana Milic**

## **THE ROLE OF THE UN SECURITY COUNCIL'S DECISIONS IN THE INTERNATIONAL LAW-MAKING**

### **Resume**

Direct impact of the UN Security Council's (UNSC) decisions on the international law-making raises many doubts and disapproval in the international law scholarship. The key points of dispute concern the quality of the legal rules contained in these decisions and the legal basis of the Council's legislative activity. The paper analyzes the points of dispute from the perspective of formal sources and international legal personality of international organizations.

There are sufficient arguments to derive legal basis of the UNSC's legislative activity from the consent of states to Council's right to adopt decisions in exercises of its functions. That consent was explicitly confirmed by the acceptance of the UN Charter. Even so, the authority for legislative activity is not absolute. It is limited to situations when it is necessary to achieve the tasks entrusted by States and when decisions containing general and binding rules are procedurally and materially valid.

The author concludes that the UNSC's legislative activity is a possibility for the development of UN's international legal personality. However, it also threatens to seriously disrupt foundations of the international legal order. At some moment, legislative activity of the UNSC will provoke effective reaction from the original subjects of international law, which will result in its further legal refinement or its rejection. The first scenario would confirm that the UN matured as a subject of international law, being capable to exercise its full international legal personality. A second scenario would confirm that the states have decided to restrain the growing power of the UNSC.

**Keywords:** UN, Security Council, international law, international organizations, decisions of international organizations, formal sources of international law, international legal personality

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

***Весна Станковић Пејновић\****

*Институт за политичке студије, Београд*

## **УТИЦАЈ САД И НЕМАЧКЕ НА РАСПАД ЈУГОСЛАВИЈЕ\*\***

### **Сажетак**

Према многим анализама распад Југославије је резултат унутрашњих југословенских сукоба, посебно сукоба између Хрвата, Срба и Муслимана. Овај рад полази од претпоставке да је главни разлог нестајања Југославије страна интервенција у унутрашњим пословима земље. Две западне силе, САД и Немачка, уз помоћ институција међународне заједнице дестабилизовале су и помогле распаду земље, нарочито током 80-их година 20. века. Кроз стратегије и технике меке моћи су планирале, припремале и помагале сецесионистичке државе које су разбиле Југославију, појачавале контрадикције, економски је учиниле зависном, а све у циљу овладавања њеним ресурсима. Новонастале „ослобођене” државе, уређене по демократским мерилима западних земаља постале су вазали великих корпорација.

Кључне речи: Југославија, Немачка, САД, међународна заједница, држава

---

\* Електронска адреса ауторке: [vesna.stankovic.pejnovic@ips.ac.rs](mailto:vesna.stankovic.pejnovic@ips.ac.rs)

\*\* Рад је део пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.



## УВОД

Догађаји и процеси у југословенској историји су зависили од великих сила које су појачавале контрадикције Југославије или промовисале њену кохезију.<sup>1</sup> По мишљењу већине западних аутора, крајем 1980-их политички лидери из Европе и Америке су се залагали за очување територијалног интегритета Југославије. Ипак, вероватније је да је распад Југославије био крајњи циљ западних земаља, не само као кривца за само разбијање државе, него и због насилног начина на који је држава уништена.<sup>2</sup>

Амерички циљ је био претворити југословенске народе у регију Трећег света, а то се могло остварити поделом земље која ће отворити своје економије корпоративној елити и западним банкарима. По распаду Југославије новонастале земље су требале бити неспособне за властити развој, уништене економије и индустрије и доступних природних ресурса за мултинационалне корпорације; осиромашеног, али оспособљеног становништва које ће бити присиљено радити за минималне наднице.<sup>3</sup> Циљ је био уништити индустрију нафте, инжењеринга, рударства, аутомобилске индустрије и индустрије ђубрива, и лаке индустрије,<sup>4</sup> и самим тим омогућити лондонским и луксембуршким банкарима извлачење милијарди из разрушеног друштвеног система. До 1990. године, већина земаља Источне Европе су биле присиљене да спроводе „структуралне реформе” и стабилизацијску политику, која је била номинално усмерена ка политичкој стабилности, али је у стварности усмерена на уништење социјализма. „Стабилизација”, као темин у западним оквирима, је реконструкција друштвене стварности која мора наликовати западним економским и социјалним условима.<sup>5</sup>

1) Svetozar Stojanovic, “The Destruction of Yugoslavia”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, no. 2, 1995, стр. 355.

2) Marek Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii: od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Scholar, Warszawa, 2003; Jelena Guskova, *Istorija jugoslovenske krize 1990–2000*, Izdavački grafički atelje „M”, Beograd, 2003.

3) Michael Parenti, *To Kill a Nation: The Attack on Yugoslavia, Contrary Notions, Against Empire*, Verso, 2002, стр. 34.

4) 1991. године Југославија је била 24. на свету по расту БДП-а. Хрватска је 76, Македонија је 130, Црна Гора 149, Словенија 81, Србија 87, БИХ на 112. месту.

5) Sean Gervasi, “Why Is NATO In Yugoslavia?”, *Global Research*, June 22, 2015.

Дезинтеграцију Југославије су додатно убрзале западне силе које су помагале насилне, сепаратистичке елементе организационо, пропагандно и логистички кроз моћ америчке националне безбедносне службе; зато је Балкан требао бити балканизован.<sup>6</sup>

Једна од великих превара западне политике је тврдња да су „они који су углавном одговорни за крвопролиће Југославије, не Срби, Хрвати или Муслимани, већ Запад, приказани као спасиоци.”<sup>7</sup> Нови образац „влада–медији–наука” заменио је стари „војно-индустријски” комплекс. Слобода мишљења и изражавања је замењена новим, контролисаним и управљаним интелектуалним патриотизмом,<sup>8</sup> усмереним ка слабљењу геополитичких противника западног блока и уништењу економије народа ових простора.<sup>9</sup>

Циљ рада је, да се аналитичком анализом, докаже да су Немачка и САД, уз помоћ међународних организација главни актери у нестанку Југославије, јер иако су те земље подржавале идеју о завршетку грађанских ратова у Југославији, заправо су чиниле све што су могле да их продуже.

## 1. СТРАТЕГИЈЕ И ТАКТИКЕ РАСПАДА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Стратегија је план организација које имају дугорочне циљеве, док су тактике средства која се користе да би се стратегија остварила. Иако не декларативна, стратегија западних земаља била је усмерена ка нестанку Југославије, а једна од коришћених тактика је била обликовање територија у стандардизоване обрасце кандидата за интеграцију у глобални поредак, највише кроз међународне неолибералне финансијске институције и њихове „програме структурних прилагођавања”.<sup>10</sup> Наиме, систем држава у раздобљу после

6) Michael Parenti, “NATO’s ‘Humanitarian War’: Notes of the Aftermath”, *Humanist*, March/April 2000, стр. 14.

7) Joan Phillips, “Breaking the Selective Silence”, *Living Marxism*, April 1993, стр. 10.

8) Edward S. Herman, Noam Chomsky, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988, стр. 56.

9) Phil Butler, “How Yugoslavia was Syrianized 25 years ago”, *Modern Diplomacy*, Internet, <https://moderndiplomacy.eu/2016/03/04/how-yugoslavia-was-syrianized-25-years-ago/>.

10) Michael Chossudovsky, “Economic War Crimes: Dismantling Former Yugoslavia, Recolonizing

Хладног рата, имао је облик степенасте пирамиде<sup>11</sup> у чијој структури државе заузимају различите положаје. Релативни положај сваке државе зависи првенствено од степена развоја њених производних снага и њеног положаја у глобалној подели рада.<sup>12</sup> Захваљујући доминацији глобалног финансијског система, западне силе су, спроводећи своје националне стратешке интересе, југословенску економију довеле до колапса и подстицали сукобљене етничке сукобе.<sup>13</sup> Рат у Југославији указао је на страшну, али сакривену истину; да питања „рата или мира” зависе од потреба великих сила које изазивају, продужују или завршавају ратове како би стекле или задржале доминацију у региону. Немачка је ратом у Југославији кренула ка остварењу доминације у региону, а САД су продужиле рат како би ту доминацију оствариле. Ко год је водио борбу за мир, не може пропустити да изведе овај суштински закључак. Рат је само један од многих начина у систему који ставља профит капиталиста изнад свих других циљева. То је империјалистичка стратегија која се примењује диљем света.<sup>14</sup> Капитал је контрола, владавина и ауторитет над свиме што постоји, то је хоризонт могућности да се постане сама и апсолутна снага и моћ над свиме што се поставља и намеће у свему што јесте.<sup>15</sup>

Иако је Немачка припремала и организовала распад Југославије и друге велике силе су се укључиле у конфликт; Француска, Велика Британија, а понајвише САД које су примењивале макијавелистичку стратегију. У свакој фази

---

Bosnia-Herzegovina”, *Global Research*, 19 February, 2002.

11) На врху пирамиде су индустријске силе, земље Г7. Мање индустријализоване земље налазе се испод, док је њена база преполовљена слабијим и периферним клијентима, чији је процес модернизације успорен, али који желе да побољшају своју неизвесну позицију. Они ће бити надограђени само када њихове производне снаге буду преуређене на начин који одговара тражењу глобалног либералног система. Само тако и на тај начин могу постати део ЕУ и НАТО. Види: Ivan Ivekovic, “Modern Authoritarian Ethnocracy: Balkanisation and the Political Economy of International Relations”, in: *Scramble for the Balkans, Nationalism, Globalism and the Political Economy of Reconstruction* (ed. Carl-Ulrik Schierup), Macmillan Press, Hampshire, London, 1999, стр. 72–73.

12) Исто, стр. 72.

13) Dimitrije Boarov, “A Brief Review of Anti-inflation Programs, the Curse of Dead Programs”, *New Digest Agency*, No. 29, vol. 13 April 1992.

14) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, EPO, Brussels, 1998, стр. 314.

15) Весна Станковић Пејновић, „Нестајање Југославије на тржишту глобалног капитала”, *Социолошки преглед*, вол. 52, бр. 4, 2018, стр. 1477.

рата је постојао ривалитет између Немачке и Америке што објашњава и дугорочност конфликта. Ипак, многи аналитичари сматрају да су Америка и Немачка оформиле неки облик савеза против Русије, али и Француске и Велике Британије које су у тој кризи имале подређену улогу. Савез је био временски ограничен јер су након Хладног рата западне силе биле релативно уједињене, али након што су изгубиле заједничког непријатеља, постале су супарници.<sup>16</sup> Велика Британија је сматрала да Немачка не жели да „европеизује” себе, већ да германизује Европу.<sup>17</sup> САД су биле савезник Немачке у намери да контролишу Русију са заједничким циљем, спречавања или повратка на власт комунизма или успона националистичког крила руске буржоазије. Ипак, примарни циљ САД-а је био контрола Немаца. Бон је такође водио дуалну политику јер је Немачкој била потребна америчка војна сила за успостављање доминације у источној Европи, иако је дугорочно, њен циљ био да постане независна војна сила.<sup>18</sup> Суштина немачке стратегије била је поново успостављање статуса економске суперсиле базиране на обликовању „немачке Европе”. Како се економска криза продубила током 80-тих година 20. века, локалне политичке елите у републикама су свој легитимитет налазиле у етницитету и националној традицији. У име „демократије”, везе клијентелизма су постале ефикасно средство за ауторитарно-популистичку политичку мобилизацију у складу са етницитетом, нацијом, регијом и религијом.<sup>19</sup>

Светска банка и ММФ, којим доминирају САД, су крајем 1980-их инсистирали да Југославија убрза своје прокапиталистичке реформе које су продубиле кризу и убрзале распад индустријског сектора.<sup>20</sup> Овај процес је пратио парцијално уништавање југословенске социјалне државе

16) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 186.

17) Stefan Eggerdinger, *Grossdeutschland auf dem Balkan*, Munich, 1994, стр. 6.

18) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, 328

19) Mary Kaldor, “Yugoslavia and the New Nationalism”, *New Left Review*, no. 197, 1993, стр. 96–112.

20) Након иницијалне фазе макроекономске реформе 1980. године, индустријски раст у периоду 1980–2008. године пао је на 2,8 %, па на 0% 1987–1988, па на -10 % до 1990. године. Цене су расле, а реалне зараде су срушене за 41% у првих шест месеци 1990. године. Види: World Bank Report, *Yugoslavia—Industrial Restructuring Study: Overview, Issues and Strategy for Restructuring*. World Bank Group, Washington, DC. June 26, 1991, стр. viii.

са свим предвидивим друштвеним последицама. У јесен 1989. године као услов новог пакета финансијске помоћи, Југославија је прихватила економске реформе, укључујући нову девалвирану валуту, замрзавање плата, смањење социјалних давања и елиминацију друштвених предузећа, којима су управљали радници.<sup>21</sup> Наметнутим мерама штедње ММФ-а, економија се усмеравала ка неолибералној „шок терапији”, приходи централне владе су опали, а пореска оптерећења су порасла.<sup>22</sup>

Стране интервенције су осмишљене како би се произвели сукоби које су западне силе осудиле, али као погодан изговор за отворену интервенцију у грађанским ратовима. Иза поновљених интервенција у југословенској кризи, постављени су дугорочни стратешки планови за целу Европу. Као део овог плана, Немачка и САД су првобитно одлучиле да створе нови „балкански ред”, заснован на тржишној организацији, економији и парламентарној демократији и дефинитивном уништењу социјализма на Балкану.<sup>23</sup> Такође, западне земље су под изговором да „подстичу демократију”, охрабрујући независност Хрватске и Словеније, тежиле разбијању Југославије на мале и нестабилне земље чиме је отворен пут за „реколонизацију” Балкана. САД нису криле да имају стратешки и хуманитарни интерес у региону.<sup>24</sup> Амерички империјализам увек тежи успостави хегемоније под слоганом „непријатељ је свуда” и само америчка политика је „политички коректна”, и њено спровођење је нужно, ако и треба и силом.<sup>25</sup> Нове империјалистичке снаге у Европи су користиле синтагму „права народа да се изборе за своје интересе” како би поделили супротне стране, односно земље које се супротстављају њиховим плановима и доминацији. У „праву народа” се крије „право” земље која није више суверена и не господари својим

21) Sean Gervasi, “Germany, the US, and the Yugoslav Crisis”, *Covert Action*, 43, Winter 1992–1993, стр. 42–43.

22) Michael Parenti, *To Kill a Nation: The Attack on Yugoslavia, Contrary Notions, Against Empire*, нав. дело.

23) National Security Decision Directive, “United States Policy toward Yugoslavia”, The White House, Washington D.C., March 14, 1989.

24) Warren Christopher, *Frankfurt Allgemeine Zeitung*, 17.2.1994. у: Michel Collon, *Poker menteur: Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 45

25) Communiqué du North Atlantic Cooperation Council, 20.12.91, USIS, ambassade des USA, Bruxelles, *Le Monde Diplomatique*, novembre 1991, 21.

унутрашњим пословима. Иза те фразе крије се предаторска особина империјализма. Зато је и важна Марксова теза да покорена маса има права на „самоопредељење”, што може бити темељни оквир за борбу против империјализма.

Немачка је слоган „самоопредељења” користила за сопствену доминацију над будућим вазалним државама јер је након Мастрихта преузела контролу над Европом, економски, социјално, војно. Велики део југословенске индустрије је био базиран на немачкој производњи. Преко 150 немачких корпорација је било активно у Словенији и контролисало је 70% трговине. Немачка је контролисала 40% хрватске трговине, и 35% страних инвестиција је долазило из Немачке. Немачки капитал је подупирао и подстицао Колову владу да уништи Југославију.<sup>26</sup> Кад је избило супарништво између Немачке и САД-а, партнера који су уништили Југославију, постигнут је договор о подели интересних сфера. Оформљен је савез у којем су САД очекивале да Немачка помогне у управљању не само западноевропским, већ и источноевропским пословима. На тај начин Немачка је САД-у постала „партнер у вођству”. Ова блиска веза повезује Америку са визијом Немачке која се заснива на ширењу ЕУ на Исток, немачком вођству у Европи и новој подели рада у Европи.<sup>27</sup>

## 2. „ЛИДЕРСТВО САД” У РУШЕЊУ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Под маском „европске моћи” САД су тежиле да успоставе доминацију у Европи кроз три фазе: почетно оклевање мешања у примарно европски проблем, покушај дипломатског решења, и оружану интервенцију.<sup>28</sup> Ричард Холбрук, (*Richard Holbrooke*) помоћник државног секретара за европска питања, говорећи о систему колективне безбедности, укључујући и НАТО, тврдио је да „САД мора предводити у креирању сигурносне архитектуре и тиме стабилизovati целу Европу

26) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 86–87, 149.

27) Sean Gervasi, “Why Is NATO In Yugoslavia”?, нав. дело.

28) Paul Shoup, *The Disintegration of Yugoslavia and Western Foreign Policy in the 1980s*, Centre for South-East European Studies, School of Slavonic and East European Studies/University College London, 18–19 June 2004.

и бивше совјетске сателите у централној Европи.”<sup>29</sup> Званична америчка политика била је усмерена ка интеграцији читаве Европе у оквиру западног политичког и економског система кроз „америчко лидерство”. Такав став је представљао део реторике о укључивању бивших социјалистичких земаља у нову империју као капиталистички обликованих институција и усмерених ка парламентарној демократији. Зато је Холбрук истицао неопходност ширења НАТО-а, посебно у централној Европи, као фактора „стабилности” Европе, јер је „ширење НАТО-а суштинска последица подизања Гвоздене завесе”.<sup>30</sup> Распадом Совјетског Савеза, 1989. године, САД су биле у прилици да прошире зону војне хегемоније на Источну Европу преко НАТО-а и на некада неутралну Југославију.

ЦИА је 1990. године<sup>31</sup> предвиђала да ће се европске силе залагати за очување југословенског интегритета, али и прихватати њен распад. Владе западне Европе делиле су наду Вашингтона да ће трансформација Југославије бити мирољубива, али нису пружале финансијску подршку. У великој мери неуспешно, неки од чланова америчке администрације<sup>32</sup> подржавали су очување територијалног интегритета Југославије. Тако је амерички државни секретар Џејмс Бејкер, (*James Baker*) 1991. године на берлинском Аспенском институту тражио од чланова Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) да се учини све како би се сачувало јединство држава источне Европе.<sup>33</sup> САД су годину дана раније претиле да ће прекинути финансијску помоћ ако се у Југославији не одрже избори 1990. године у републикама,

29) Richard Holbrooke, “America, A European Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 2 Mar. – Apr., 1995, стр. 39.

30) Исто, стр. 43.

31) Yugoslavia transformed, National Intelligence Estimate, 1 October 1990. code F-1995-00796, Internet, [http://www.foia.cia.gov/browse\\_docs.asp?doc](http://www.foia.cia.gov/browse_docs.asp?doc).

32) Амерички амбасадор у Београду Ворен Цимерман, државни подсекретар Лоренс Иглбергер, амерички амбасадор у Југославији крајем 70-тих; и саветник за националну безбедност Брент Скоукрофт, војни аташе у Београду раних 60-их. Они су представљали „про-српски лоби” у Бушовој администрацији, који је такође био повезан са Југославијом и њеним политичким и економским интересима. Видети: Ben Cohen, George Stankovski (eds.), *With No Peace to Keep: United Nations Peacekeeping and the War in the Former Yugoslavia*, Grainpress Ltd., London, 1995, стр. 149; Jane M. O. Sharp, *Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia*, Paris, 1999, стр. 16.

33) Thomas L. Friedman, “Soviet Aid Plans Outlined by Baker”, *New York Times*, 19 June, 1991, A13.



а не на савезном нивоу. Амерички лидери, преко Националног фонда за демократију, лобистички су подупирали конзервативно сепаратистичке политичке групе, представљајући их медијима као „про-западне” и као „демократску опозицију”. У Конгресу је 1991. године изгласан Закона о издвајањима за иностране операције којим је предвиђена помоћ само за одвојене републике, али не и за југословенску владу. Такође, према Одлуци америчке националне безбедности, америчка политика према Југославији означена је као „трајно осетљива”, и требала је да буде усмерена на „мирну револуцију” како би се срушиле комунистичке владе док не се „реинтегришу земље Источне Европе у орбиту светског капиталистичког тржишта”.<sup>34</sup>

Планирано уништавање Југославије од америчке стране је видљиво у Меморандуму Националног савета америчке обавештајне службе из 31. октобра 1988. године под називом „Извештај о осећају заједништва у Југославији”<sup>35</sup> који је написао Мартин ван Хувен<sup>36</sup> (*Martin van Hooven*), национални обавештајни официр за Европу, износећи мишљење обавештајне заједнице да је мало вероватно да се Југославија неће распасти.<sup>37</sup> Највећи проблем за ЦИА у Југославији била је „де-титоизација” Федерације. Из меморандума је видљиво да се на југословенско подручје гледало као искористиво тржиште, уз претпоставку да би подељене републике лакше постале део НАТО и ЕУ. Америчке безбедносне агенције су одлучиле да ће северне католичке, западне и релативно просперитетне републике, Хрватска и Словенија бити прве које ће изаћи из Југославије. Америчко оружје и плаћеници подупирали су Хрватску против ЈНА која је од 1988. године сматрана главном препреком за нацрте НАТО-а. Операција „Олуја” добила је тајну подршку од НАТО-а и обавештајних служби САД, Британије и Немачке. За Американце, Југославија је послужила као објекат раздора између Француске и Немачке,

34) National Security Decision Directive 54, “United States Policy Toward Eastern Europe”, SECRET, the White House, Washington, September 2, 1982.

35) National Intelligence Council, “Sense of the Community” Report on Yugoslavia, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP91B00776R000400140024-7.pdf>.

36) Ван Хувен је члан корпорације РАНД, истраживачког центра у Пентагону који је развио многе сценарије за нуклеарни рат, укључујући термонуклеарне мега-смрти на глобалном нивоу.

37) Wayne Madsen, “The Destruction of Yugoslavia: A Template for America’s Future”, *Strategic Culture Foundation*, 2016, Internet, <https://www.strategic-culture.org/news/2016/08/17/destruction>.



са намером да ослабе ЕУ и поново успоставе превласт НАТО у Европи као супротност „европској безбедности”, а да се не угрози Атлантски савез.<sup>38</sup> Једна од америчких стратегија одржања превласти у свету је било инсталирање НАТО и полицијске контроле на Истоку Европе под објашњењем да се морају контролисати „безбедносни” проблеми на Истоку Европе.<sup>39</sup> На британско-америчком самиту 1984. године започето је уништење „српски доминирани” Југославије. Тада је усвојена тзв. „Реганова доктрина”, којом се многе ингеренције, до тада искључиво у домену ЦИА-е, пребацују на невладине организације, које спроводе њене циљеве. Иако „независне и невладине”, оне су финансиране непосредно од америчке владе. У то време је формиран пројекат „Балканска Иницијатива” при америчком Институту за Мир и „невладина” организација УСАИД, специјализована за „ненасилно” рушење система. Након тог самита, створено је још сличних паравана ЦИА агенција или фондација као што су: ОТИ, НЕД, Карнеги фондација, СОРОС, КАНВАС, ИРИ.<sup>40</sup> САД и западне земље су пружале финансијску, дипломатску, политичку и војну подршку покретима који су се залагали за отцепљење.<sup>41</sup> „Услугу” коју су амерички званичници очекивали за своју великодушност, Мадлин Олбрајт (*Madeleine Albright*) пренела је челницима Отпора: „Желимо да Милошевић сиђе власти, и из Србије оде на суђење у Хаг.”<sup>42</sup>

Према неким проценама 2000. године у СРЈ постојало је око 13,281 регистрованих невладиних организација<sup>43</sup> и

38) Pierre Hastel, *Alerte*, March 1993, стр. 16 у: Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 234.

39) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 191.

40) Miodrag Novaković, „Evo kako je Srbima podmetnut Otpor!”, *Intermagazin*, 2017, Internet, <http://www.intermagazin.rs/evo-kako-je-srbima-podmetnut-otpor/>.

41) Пред изборе 2000. у СРЈ, САД су опозиционим партијама дале 35 милиона долара, а ЕУ још 6 опозиционим медијима. Немачка је дала скоро 9 милиона долара Видети: George Jahn, “U.S. Funding Yugoslavian Reformers,” *Associated Press*, September 29, 2000. „Вреће новца су доношене годинама”, речи су новинара блиског западним обавештајним службама. Видети: Tim Marshall, *Igra senki*, Samizdat B92, 2005. Постоје и процене да је у дестабилизацију Југославије Америка уложила преко 100 милиона долара. Види: Jared Israel, “Is the Balkans the new Latin America?”, *The Monitor*, August 9, 2000.

42) Roger Cohen, “Who Really Brought Down Milosevic?”, *New York Times Magazine*, November 25, 2000, Internet, <https://www.nytimes.com/2000/11/26/magazine/who-really-brought-down-milosevic.html>.

43) USAID, *The 2000 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.

300 приватних радио станица.<sup>44</sup> Док је НДИ (Национални демократски институт) блиско сарађивао са српским опозиционим странкама, ИРИ (Међународни републикански институт) је своју пажњу усмерио на Отпор. Консултанти финансирани од стране САД-а одиграли су кључну улогу у готово сваком аспекту анти-Милошевићевог напора, вођењу анкета, обуци хиљада опозиционих активиста и помоћи у организовању посебно важног упоредног бројања гласова.<sup>45</sup> Отпор, политички покрет и делимично друштвени клуб, окупљао је око 70.000 људи<sup>46</sup> који су довели до Милошевићевог колапса, ненасилним методама деловања. Оснивачи Отпора<sup>47</sup> су подучавани методама америчког специјалисте за смене режима Џина Шарпа (*Gene Sharp*) оснивача Института Алберт Анштајн (*Albert Einstein Institute*) у Кембриџу, и других специјалиста америчке владе за тзв. „меке пучеве”, америчких обавештајних оперативаца, укључујући специјалисте за изборне процесе и стручњаке за креирање имиџа и односе са јавношћу. Отпоровом операцијом свргавања Милошевића координирао је амерички амбасадор у Србији Ричард Мајлс, (*Richard Miles*) стручњак за смене режима. Правила понашања Отпора следила су упутства базирана на књизи Џина Шарпа *Од диктатуре до демократије: Концептуални оквир за ослобођење*. Према Шарпу кључни принцип побуне није етика и није повезана са пацифизмом већ са сломом државне власти, кроз слабљење послушности грађана и кључних установа друштва.<sup>48</sup> Отпор је био повезан са америчком агенцијом за „обавештајно саветовање” Стратфор, познате као „ЦИА у сенци” због својих корпоративних клијената попут Локид Мартина, Нортроп Грумана, Рајетона и америчких владиних агенција као што су Одељење за унутрашњу безбедност и Војно-обавештајна

---

USAID Bureau for Europe and Eurasia, Office of Democracy and Governance, Washington, DC 2001, стр. 197.

44) Gordon Bardos, “Yugoslavia” in: *Nations in Transit 2001: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, (eds. Adrian Karatnycky, Alexander Motyl, Amanda Schnetzer), Freedom House, New York, 2001, стр. 424.

45) Michael Dobbs, “U.S. Advice Guided Milosevic Opposition”, *The Washington Post*, December 11, 2000, Internet, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/12/11/us-advice-guided-milosevic-opposition/ba9e87e5-bdca-45dc-8aad-da6571e89448/?>.

46) Roger Cohen, “Who Really Brought Down Milosevic?”, нав. дело, стр. 35.

47) У Отпору је Слободан Хомен био задужен за међународне контакте, Срђа Поповић за људство, Иван Андрић за слогане и маркетинг, и Предраг Лецић за транспортовање материјала.

48) Roger Cohen, “Who Really Brought Down Milosevic?”, нав. дело, стр. 34.

агенција. Слободан Хомен, један од оснивача Отпора, је истицао да је Отпор имао велику финансијску помоћ од западних НВО, али и неких западних владиних организација. Отпор је такође примао значајну тајну помоћ, чији износ никада није у потпуност обелодањен.<sup>49</sup> Отпор је добио 41 милион долара од америчке владе коју је одобрио Конгрес за кампању „изградње демократије” у Србији.<sup>50</sup> Амерички званичници су уверили опозиционе медије да „не брину колико троше” јер ће добити довољно средстава,<sup>51</sup> не само у готовини, већ и кроз опрему за емитовање у опозиционим медијима.<sup>52</sup> Иза привидне спонтаности уличних протеста којима се присило Милошевића да поштује резултате жестоко оспорених председничких избора 24.9.2000. године налази се стратегија чије су спровођење извели активисти НВО уз активну помоћ западних саветника и аналитичара.

Кад је директор ЦИА-е Тенет (*George John Tenet*) посетио Бугарску у августу 2000. године, бугарског председника, обавештајне и војне званичнике,<sup>53</sup> разговарало се о подели Црне Горе и Србије.<sup>54</sup> Тенет је тражио да се дозволи оснивање ЦИА центра у Софији за подршку југословенској опозицији, у највећој мери за активисте Отпора, док је други центар основан у Букурешту.<sup>55</sup> Свргавање Милошевићеве владе је била једна од главних намера Тенета, кроз „машину за преврат” под окриљем обавештајних служби. Само неколико дана пре државног удара, председник Милошевић је, у обраћању нацији, упозорио да је ДОС инструмент западне кампање за наметање неоколонијалне контроле над Југославијом. Према његовим речима, оне

---

49) Од краја 1999. од скоро 3 милиона долара које је НЕД донирао, Отпор је био највећи корисник, а УСАИД је Отпору дао 25 милиона долара. Међународни републикански институт (ИРИ), је невладиним организацијама дао 1,8 милиона долара, велик део Отпору. У: Roger Cohen, “Who Really Brought Down Milosevic?”, нав. дело.

50) Vilijam Engdal, „Kreator srpskog 'Otpora' Srđa Popović dobio zadatak da sruši neposlušnog Orbana”, *Webtribune*, 3.10.2017, Internet, <http://webtribune.rs/vilijam-engdal-upozorava-kreator-srpskog-otpora-srda-popovic-dobio-zadatak-da-srusi-neposlusnog-orbana/>.

51) Steven Erlanger, “Milosevic, Trailing in Polls, Rails Against NATO”, *New York Times*, September 20, 2000.

52) Tim Marshall, *Igra senki*, нав. дело, стр. 178.

53) “Bulgaria – US – CIA Director’s Visit”, BTA (Sofia), August 15, 2000. у: Roger Cohen, “Who Really Brought Down Milosevic?”, нав. дело, стр. 254.

54) “CIA Director’s Forthcoming Visit”, BTA (Sofia), August 14, 2000, у: Roger Cohen, “Who Really Brought Down Milosevic?”, нав. дело, стр. 267.

55) Jared Israel, “The Balkans are Latin America for CIA”, *Monitor*, Sofia, August 9, 2000.

нације које су дошле под утицај западних сила, „убрзо постају осиромашене на начин који уништава сваку наду за праведније и људске друштвене односе”. Надаље, како је истицао, у источној Европи, постоји „велика подела на сиромашну већину и богату мањину, и под ДОС-ом, та слика ће се и нама десити јер ће се јавна и друштвена имовина трансформисати у приватну имовину у власништву странаца”.<sup>56</sup> Западно спонзорство државног удара 2000. године била је инвестиција, од које су мултинационалне компаније профитирале. Раздвојене, Србија и Црна Гора су изгубиле независност и контролу над својим економијама у корист америчких и западноевропских интереса. Југославија је постала лабораторија у којој су се усавршавале технике субверзије. Протест из 2000. године послужио је као шаблон за „обојене” револуције у којима су се успоставиле флексибилне владе у Грузији, Украјини и Киргистану, Авганистану и Ираку, а многе технике су се користиле у мањим размерама у Венецуели и Зимбабвеу.<sup>57</sup> Како наводе поједини аутори, стравична страстишта легитимне државе Југославије постале су „образац” фрагментације земље уз подршку америчких председника, британских господара и немачких индустријалаца.<sup>58</sup>

### 3. НЕМАЧКА ТЕЖЊА ЗА ДОМИНАЦИЈОМ

Од самог почетка југословенске кризе, Немачка, подржавана од стране Аустрије, Мађарске и Данске су тајно подржавале и охрабривале словеначке и хрватске сепаратистичке тежње.<sup>59</sup> Немачки парламентарци су тражили од владе признање Словеније и Хрватске у јуну 1991. године, а већ 24.8.1991. године, немачки министар иностраних послова Геншер (*Hans Dietrich Genscher*) претио је признањем нових држава „ако се крвопролиће настави и политика остварује силом, а ЈНА не заустави”.<sup>60</sup> Главни циљ немачке стратегије

56) „Обраћање нацији председника Милошевића,” *Танјуг*, Београд, 3. октобар, 2000.

57) Gregory Elich, *Strange Liberators: Militarism, Mayhem, and the Pursuit of Profit*, Llumina Press, Coral Springs, 1999, стр. 200.

58) Phil Butler, “How Yugoslavia was Syrianized 25 years ago”, нав. дело.

59) Susan Woodward, *Balkanska tragedija: haos i raspad posle hladnog rata*, Filip Višnjić, Београд, 1997, стр. 159.

60) Michael Libal, *Limits of Persuasion, Germany and the Yugoslav Crisis, 1991–1992*, Praeger, Westport, Conn. and London, 1997, стр. 39.

била је обнова статуса суперсиле стварањем германизоване Европе и овладавањем великог европског тржишта кроз доминацију целокупног центра европског континента (*Mitteleuropa*). Како би остварио циљ приступа Блиском истоку и његовој нафти, Бон је морао разјединити Југославију.<sup>61</sup> Брзина којом је Немачка признала и подржала независност Словеније, Хрватске, БиХ и Косова и Метохије, сведочи о тежњи Немачке за доминацијом над целим Балканом. Према речима баварског министра унутрашњих послова,<sup>62</sup> канцелару Колу (*Helmut Kohl*) је 1992. године успело нешто што није ни цару Вилхелму ни Хитлеру. Кол је отворено изјавио да „за Немце, Европа није само политичко питање, већ есенцијално питање немачке судбине”. Немачка је тежила контроли Европе економски, политички, војно: да би се, у перспективи супротставила свом главном непријатељу, САД<sup>63</sup> под слоганом „демократије” и „слободе”. Бон је спроводио сценарио из 1930. године стварајући ситуацију у којој се сви боре против свакога.<sup>64</sup>

Од 1979. до 1982. године шеф Федералне обавештајне службе био је Клаус Кинкел (*Klaus Kinkel*), који ће 13 година касније постати министар иностраних послова и имати значајну улогу у разбијању Југославије. Његов главни циљ је успостава контаката и припрема за сарадњу „комуниста” у Загребу који су били све мање комунисти, а све више истицали свој националистички дискурс, предвођени Стевом Крајачићем, и екстремном десницом хрватског покрета из иностранства. Сматра се да је у Југославији деловало око 100 немачких агената.<sup>65</sup> Иако су тајне службе припремале разбијање Југославије, оне нису биле ништа више од обичних егзекутора јер су велике економске силе доносиле одлуке. Немачке тежње је Штраус (*Franz Joseph Straus*), један од најважнијих послератних немачких политичара, описао речима: „Прво

---

61) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 204.

62) Исто, стр. 83.

63) Stefan Eggerdinger, “Stretbarer Materialismus”, *The Observer*, 17.9.1995.

64) Michel Collon, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 91.

65) Erich Schmidt-Eenboom, *Der Schattenkrieger; Klaus Kinkel und der BND Gebundenes Buch*, Econ, Düsseldorf, 1995.

економија, после политика, па војна доминација.”<sup>66</sup> Најмање 6 месеци пре оружаног сукоба, Немци су снабдевали оружјем Хрватску преко Италије, Мађарске и Чехословачке, а Бон је извезао наоружања у Хрватску у вредности од 320 милиона, а у Босну 6 милиона.<sup>67</sup> Војни саветници су долазили у Словенију и Хрватску, посебно из Немачке и Аустрије. Немачки инструктори су се борили против ЈНА.<sup>68</sup>

Бон је 1991. године прекинуо повлашћену трговину са Југославијом, блокирајући кредите, а отварајући их сецесионистичким републикама. Те две комбиноване мере допринеле су финалном колапсу, давно пре признања Хрватске и Словеније. Интерес Немачке за Хрватску се базирао на приступу Медитерану преко Сплита и Ријеке, чиме би се остварила тежња о контроли Балтика и Медитерана, али и приступу залихама боксита, и овладавањем над поморском индустријом.<sup>69</sup> Немачка буржоазија је тежила проширењу свог економског на политички утицај. Немачка је слоган „самоопредељења” користила за сопствену доминацију над будућим вазалним државама јер је након Мастрихта преузела контролу над Европом, економски, социјално, војно. Велики део југословенске индустрије је био базиран на немачкој производњи. Преко 150 немачких корпорација је било активно у Словенији и контролисало је 70% трговине. Немачка је контролисала 40% хрватске трговине, а 35% страних инвестиција је долазило из Немачке.

#### 4. МЕЂУНАРОДНА ЗАЈЕДНИЦА У ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ КРИЗИ

Оно што се назива међународна заједница је, између осталог, трговинско удружење влада у коме свака држава жели да сачува своје прерогативе и заштити своје интересе. Међународна заједница се може сматрати картелом, чије чланице настоје да деле и чувају вредност њиховог заједничког

66) Према: Michel Collon, *Poker menteur; Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, нав. дело, стр. 85.

67) Dorothea Razumovsky, “Serbia müssen sterben”, *Frankfurt Allgemeine Zeitung*, Berlin, 1994.

68) Gregory Elich, “The CIA’s Covert War”, *Covert Action Quarterly*, Fall/Winter, April–June 2001, стр. 19–24.

69) Dorothea Razumovsky, “Serbia müssen sterben”, нав. дело.

производа: суверенитет. С једне стране је међународна заједница званично истицала спровођење западне посвећености у општем хуманитарном наративу демократије, мултикултурализма и људских права, а са друге су видљиве геополитичке борбе западних сила за сфере утицаја који су подржавали своје омиљене епигоне међу новим балканским „моћницима”.<sup>70</sup> Међународне организације и њихова радна тела, као што је ОЕБС, Европска комисија, Европски парламент, НАТО и УН су били део југословенске кризе. Ставови појединих чланова ових тела су се разликовали, одражавајући званичну политику својих држава или политичких партија. До почетка војних сукоба у Југославији, постојао је консензус ових међународних организација да Југославија треба бити сачувана, демократски изграђена. У великој мери ЕК је покушала да сачува територијални интегритет Југославије кредитима.<sup>71</sup> Ипак, њихов утицај био је ослабљен недостатком јединства јер су Британија и Француска желеле да одрже југословенско јединство, подржавајући ставове Србије о преобликованој федерацији, док су Немачка и Аустрија због историјских, верских и културних веза са Словенијом и Хрватском, биле наклоњене амбицијама тих држава за самоодређењем унутар неке врсте лабаве конфедерације.<sup>72</sup>

Европска комисија је 9. априла 1991. године, тражила очување територијалног интегритета Југославије, уз обећање о придруженом чланству након што Југославија реши своје унутрашње проблеме.<sup>73</sup> Што се тиче ОЕБС-а, неколико дана пре словеначке и хрватске декларације о независности, на састанку министара иностраних послова ОЕБС-а 19. и 20. јуна 1991. године у Берлину, прихваћени су „механизми брзих

70) О томе опширније видети: Will Kymlicka, *Multikulturalno грађанство*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 2003.

71) Председник ЕК Жак Делор је обећао да ће затражити 4,5 милијарди долара помоћи ЕК ако Југославија приступи политичким реформама. Дан пре проглашења независности Словеније и Хрватске, 24. јуна 1991. године, ЕК је дала Југославији 1,5 милијарди марака кредита. Европска инвестициона банка је обећала кредит од 1,5 милијарди марака У: Judy Dempsey, “Yugoslavia Seeks \$4.5bn to Help Its Economic Reforms”, *Financial Times*, 23 May 1991.

72) Leonard Cohen, *Broken bonds: the disintegration of Yugoslavia*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993, стр. 215, 229.

73) Klaus Peter Zeitler, *Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher*, Tectum-Verl, Marburg, 2000, стр. 124.



интервенција” ако заједничка безбедност буде угрожена.<sup>74</sup> Када се ОЕБС укључио у „југословенску кризу” то је била прилика да се потврди као главна институција безбедности у Европи и да докаже своју независност од Америке.<sup>75</sup> Сви учесници су сматрали да треба подржати уједињену Југославију као демократску и федералну државу, иако је Геншер истицао да је укључено и право сецесије по југословенском Уставу из 1974. године.<sup>76</sup>

Током првих месеци пре рата, НАТО и ОУН су пратиле ситуацију у Југославији упозоравајући да би криза могла дестабилизovati регион. ОУН је била једина међународна организација коју су све стране у југословенском конфликту прихватиле као непристрасног посредника у сукобу. Уз подршку Велике Британије и Француске, САД је почетком децембра 1991. чак предложила посебну резолуцију Савета безбедности ОУН-а захтевајући да Немачка престане тражити признање Словеније и Хрватске. Геншер је успео да промени став перспективе Француза која од тада више није подржавала позицију САД-а.<sup>77</sup> У исто време, Геншер је упозорио Америку да не користе ОУН за „уништавање” европских акција за мир. Од почетка кризе, ОУН је позвала на немешање у унутрашње послове Југославије. Генерални секретар ОУН-а се успротивио признању Словеније и Хрватске и осудио немачку намеру да призна независност, називајући је као „лудим кораком”.<sup>78</sup>

Напоре у решавању кризе подржао је и Савет безбедности ОУН-а позивајући се на Поглавље 7 Повеље ОУН уз став да је југословенски конфликт постао „директна претња међународном миру и безбедности”. Савет безбедности УН је 25. септембра 1991. године донео прву од 67 резолуција, број 713, која је одредила потпуни ембарго за све испоруке оружја и војне опреме Југославији.<sup>79</sup> У другој половини 1991. године НАТО се почео бавити југословенским сукобом сматрајући

74) Исто, стр. 116.

75) Lawrence Freedman (ed.), *Military intervention in European conflicts*, Blackweel, Oxford, 1994, стр. 7.

76) Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Siedler Verlag, Berlin, 1995, стр. 934.

77) Hans Dietrich Genscher, *Rebuilding a House Divided: A Memoir by the Architect of Germany's Reunification*, Broadway Books, New York, 1998, стр. 512–513.

78) Wortlautauszüge des Briefes von Genscher an Pérez de Cuéllar, DPA, 15 December, 1991.

79) UN Security Council Resolution 713/1991. *Europa Archiv* 21/1991, S. D 550.



да безбедност држава НАТО-а зависи од безбедности свих других држава у Европи.<sup>80</sup> Земље чланице НАТО-а 4. јуна 1992. су прихватиле Декларацију из Осла по којој је дозвољено да НАТО, на захтев ОЕБС-а или ОУН-а, може војно да интервенише ван територије њених држава чланица.

## ЗАКЉУЧАК

Југославија је била јединствена независна и мултиетничка, иако несавршена федерација, врста политичког и економског моста у Хладном рату. То није било прихватљиво за ЕУ, посебно ново уједињену Немачку, која је тежила да доминира својим „природним тржиштем”, посебно у Хрватској и Словенији. Два пута у последњих 60 година 20 века, Немачка је интервенисала у Југославији – војно 1941. и дипломатски 1991. и два пута довела до рата, смрти и уништења међу Јужним Словенима. На крају, америчка политичка и војна интервенција 90-тих година XX века је неповратно променила ток догађаја и историју.<sup>81</sup> У Мастрихту 1991. године је склопљен тајни договор; Немачка је признала Хрватску, а Југославија је била осуђена на пропаст. САД су интервенисале да Светска банка не одобри кредите посрнулој југословенској економији и да НАТО буде успостављен као извршилац мира. Према Холбруковом мишљењу међународна заједница је пропустила пет важних чињеница: погрешно тумачење балканске историје која је сматрала да су етнички сукоби превише стари и укорениени да би их спречили спољни фактори; губитак стратешког значаја Југославије након завршетка Хладног рата; тријумф национализма над демократијом као доминантне идеологије посткомунистичке Југославије; оклевање Бушове администрације да предузме још једну војну обавезу након рата у Ираку 1991. године и америчке одлуке да укључе НАТО уместо збуњеног и пасивног европског одговора.<sup>82</sup> На

80) Klaus Peter Zeitler, *Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher*, нав. дело, стр. 155–157.

81) Raju G. C. Thomas, “Making War, Peace, and History”, in: *Yugoslavia Unraveled: Sovereignty, Self-Determination, Intervention* (ed. Raju G. C. Thomas), Lexington Books, Lanham and Oxford, 2003.

82) Richard Holbrooke, *To End a War: The Conflict in Yugoslavia – America’s Inside Story – Negotiating with Milosevic*, Modern Library, New York, 1999, стр. 189.

Холбрукову листу Бил Клинтон (*Bill Clinton*) је додао шести фактор: неки европски лидери нису желели муслиманску државу на Балкану, бојећи се да може постати основа за извоз екстремизма.<sup>83</sup>

Широко распрострањена перцепција „поремећаја након Хладног рата”, је одговарајући модел приказа балканске кризе 90-тих година. За субрегионалне комплексе као што је Балкан, Хладни рат је пружио релативно стабилан стратешки контекст, осећај смера дефинисан међународним усклађивањем, могућност развоја под спонзорством великих сила, и оквир за идентитет са идеолошким подлогама изван граница крви и тла.<sup>84</sup> Крај Хладног рата је дестабилизовао Југославију која је изгубила спољне непријатеље који би допринели да се унутрашње разлике маргинализују, док је истовремено изгубила и важност коју је имала у време Хладног рата.<sup>85</sup> Од распада Совјетског Савеза, Југославија више није била користила Западу који није морао поштовати Хелсиншки споразум као гаранта постојећих државних граница у Европи.<sup>86</sup> Главни проблем Југославије је била страна интервенција у унутрашњим пословима земље. Две западне силе, САД и Немачка, намерно су дестабилизовале и потом уништиле Југославију.

Завршетак Хладног рата од 1989. године довео је до отварања нових перспектива за активизам великих сила, а југословенска катастрофа је пружио погодну прилику за тестирање дуготрајних механизма за управљање међународним кризама. Од првих дана борбених деловања у Словенији, активност међународне заједнице је значајно допринела обликовању исхода те је динамика самог сукоба постала императив за неки облик међународног ангажмана. Међународна заједница никада није номинално истицала могућност да се „зараћене стране боре међу собом” иако је својим деловањем све учинила да то постане стварност.

83) Bill Clinton, *My Life*, Knopf, New York, 2004.

84) Craig Nation, *War in the Balkans, 1991–2002*, University Press of the Pacific, Carlisle, August 2003, стр. 77.

85) Vesna Stanković Pejnović, „Распад Југославије”, *Теме*, год. XXXIV, бр. 2, април–јун, 2010, стр. 610.

86) Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi: Završni akt, 1. avgust 1975, Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/dipl-tradicija/istorijski-diplomatski-dokumenti/37-oeps-75?lang=lat>.

Неспособност локалних актера да разреше бројна значајна разлика и њихов сукоб је изазвао бројна питања, укључујући интегритет Европе, будућност мировних операција ОУН-а и одрживост НАТО-а, и одговорности постхладног статуса америчке суперсиле. У својој тежњи да доминирају светом, као почетне циљеве у Југославији, које нису желели препустити супарницима, САД је тежила стварању система америчких војних база у југоисточној Европи ради боље контроле Европе, Блиског истока и бившег Совјетског Савеза; блокирање приступа ЕУ нафти са Блиског истока и јужних региона бившег Совјетског Савеза, задржавање контроле над овом стратешком сировином за себе; ширење улоге НАТО-а као продужене руке САД-а; минимизирање руског утицаја на Балкану. Мултинационална држава Југославија се распала, делимично, зато што, за разлику од мултинационалних држава Трећег света током Хладног рата, Запад није желео, а Исток није могао да их подржи. Двосмисленост поруке демократизације међународних актера нису својим деловањем учиниле ништа да ограниче само-деструктивни егоизам југословенских етнократа, или блокирају оружани сукоб, управо супротно.<sup>87</sup>

## ЛИТЕРАТУРА

„Обраћање нацији председника Милошевића”, *Танјуг*, Београд, 3. октобар, 2000.

Станковић Пејновић Весна, „Нестајање Југославије на тржишту глобалног капитала”, *Социолошки преглед*, вол. 52, бр. 4, 2018, стр. 1476–1500.

Bardos Gordon, “Yugoslavia” in: *Nations in Transit 2001: Civil Society, Democracy, and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*, (eds. Adrian Karatnycky, Alexander Motyl, Amanda Schnetzer), Freedom House, New York, 2001, стр. 418–434.

Boarov Dimitrije, “A Brief Review of Anti-inflation Programs, the Curse of Dead Programs”, *New Digest Agency*, No. 29, vol. 13, April 1992.

87) Craig Nation, *War in the Balkans, 1991–2002*, нав. дело, стр. 123.

- Butler Phil, “How Yugoslavia was Syrianized 25 years ago”, *Modern Diplomacy*, Internet, <https://moderndiplomacy.eu/2016/03/04/how-yugoslavia-was-syrianized-25-years-ago/>, 24/02/2019.
- Chossudovsky Michael, “Economic War Crimes: Dismantling Former Yugoslavia, Recolonizing Bosnia-Herzegovina”, *Global Research*, 19 February, 2002.
- Clinton Bill, *My Life*, Knopf, New York, 2004.
- Cohen Ben, Stamkovski George (eds.), *With No Peace to Keep: United Nations Peacekeeping and the War in the Former Yugoslavia*, Grainpress Ltd., London 1995.
- Cohen Leonard, *Broken bonds: the disintegration of Yugoslavia*. Westview Press, Boulder, Colorado, 1993.
- Cohen Roger, “Who Really Brought Down Milosevic?”, *New York Times Magazine*, November 25, 2000, Internet, <https://www.nytimes.com/2000/11/26/magazine/who-really-brought-down-milosevic.html>, 25/04/2019.
- Collon Michel, *Poker menteur, Les grandes puissances, la Yougoslavie et les prochaines guerres*, EPO, Brussels, 1998.
- Communiqué du North Atlantic Cooperation Council, 20.12.91, USIS, ambassade des USA, Bruxelles, *Le Monde Diplomatique*, novembre 1991, 21.
- Dempsey Judy, “Yugoslavia Seeks \$4.5bn to Help Its Economic Reforms”, *Financial Times*, 23 May 1991.
- Dobbs Michael, “U.S. Advice Guided Milosevic Opposition”, *The Washington Post*, December 11, 2000, Internet, [https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/12/11/us-advice-guided-milosevic-opposition/ba9e87e5-bdca-45dc-8aad-da6571e89448/?](https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/12/11/us-advice-guided-milosevic-opposition/ba9e87e5-bdca-45dc-8aad-da6571e89448/?hpid=hp_hp-top-table-main-milosevic-opposition%3Ahomepage%2Fstory&hpid=hp_hp-top-table-main-milosevic-opposition%3Ahomepage%2Fstory) 24/03/2019
- Eggerdinger, Stefan, “Stretbarer Materialismus”, *The Observer*, 17.9.1995.
- Elich Gregory, “The CIA’s Covert War”, *Covert Action Quarterly*, Fall/Winter, April–June 2001, стр. 19–24.

- Elich Gregory, *Strange Liberators: Militarism, Mayhem, and the Pursuit of Profit*, Llumina Press, Coral Springs, 2006.
- Engdal Vilijam, „Kreator srpskog 'Otpora' Srđa Popović dobio zadatak da sruši neposlušnog Orbana”, *Webtribune*, 3.10.2017, Internet, <http://webtribune.rs/vilijam-engdal-upozorava-kreator-srpskog-otpora-srda-popovic-dobio-zadatak-da-srusi-neposlusnog-orbana/>, 05/05/2019.
- Erlanger Steven, “Milosevic, Trailing in Polls, Rails Against NATO”, *New York Times*, September 20, 2000.
- Freedman Lawrence (ed.), *Military intervention in European conflicts*, Blackweel, Oxford, 1994.
- Friedman Thomas L., “Soviet Aid Plans Outlined by Baker”, *New York Times*, 19 June, 1991, A13.
- Genscher Hans-Dietrich, *Erinnerungen*, Siedler Verlag, Berlin 1995.
- Genscher Hans Dietrich, *Rebuilding a House Divided: A Memoir by the Architect of Germany's Reunification*, Broadway Books, New York 1998.
- Gervasi Sean, “Germany, the US, and the Yugoslav Crisis”, *Covert Action*, 43, Winter, 1992–1993.
- Gervasi Sean, “Why Is NATO In Yugoslavia?”, *Global Research*, June 22, 2015.
- Guskova Jelena, *Istorija jugoslovenske krize 1990–2000*, Izdavački grafički atelje “M,” Beograd, 2003.
- Herman Edward S. “Chomsky Noam”, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York, 1988.
- Holbrooke Richard, “America, A European Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 2, Mar. – Apr., 1995, стр. 38–51.
- Holbrooke Richard, *To End a War: The Conflict in Yugoslavia – America's Inside Story – Negotiating with Milosevic*, Modern Library, New York, 1999.
- Israel Jared, “Is the Balkans the new Latin America?”, *The Monitor*, August 9, 2000.

- Israel Jared, "The Balkans are Latin America for CIA", *Monitor*, Sofia, August 9, 2000.
- Ivekovic Ivan, "Modern Authoritarian Ethnocracy: Balkanisation and the Political Economy of International Relations", in: *Scramble for the Balkans, Nationalism, Globalism and the Political Economy of Reconstruction* (ed. Carl-Ulrik Schierup), Macmillan Press, Hampshire, London, 1999.
- Jahn George, "U.S. Funding Yugoslavian Reformers", *Associated Press*, September 29, 2000.
- Kaldor Mary, "Yugoslavia and the New Nationalism", *New Left Review*, no. 197, 1993, стр. 96–112.
- Konferencija o bezbednosti i saradnji u Evropi: Završni akt, 1. avgust 1975, Internet, <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/dipl-tradicija/istorijski-diplomatski-dokumenti/37-oeps-75?lang=lat>, 03/05/2019.
- Will Kymlicka, *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 2003.
- Libal Michael, *Limits of Persuasion, Germany and the Yugoslav Crisis, 1991–1992*, Westport, Conn. and London: Praeger, 1997.
- Madsen Wayne, "The Destruction of Yugoslavia: A Template for America's Future", *Strategic Culture Foundation*, 2016, Internet, <https://www.strategic-culture.org/news/2016/08/17/destruction>, 01/03/2019.
- Marshall Tim, *Igra senki*, Samizdat B92, 2005.
- National Intelligence Council, "Sense of the Community" Report on Yugoslavia, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP91B00776R000400140024-7.pdf>.
- National Security Decision Directive, "United States Policy toward Yugoslavia", The White House, Washington D.C., March 14, 1989.
- National Security Decision Directive 54, "United States Policy Toward Eastern Europe", SECRET, the White House, Washington, September 2, 1982.

- Nation Craig, *War in the Balkans, 1991–2002*, University Press of the Pacific, Carlisle, 2003.
- Novaković Miodrag, „Evo kako je Srbima podmetnut Otpor!”, *Intermagazin*, 2017, Internet, <http://www.intermagazin.rs/evo-kako-je-srbima-podmetnut-otpor/>, 01/05/2019.
- Michael Parenti, “NATO’s ‘Humanitarian War’: Notes of the Aftermath”, *Humanist*, March/April 2000.
- Parenti Michael, *To Kill a Nation: The Attack on Yugoslavia, Contrary Notions, Against Empire*, London, New York, Verso, 2002.
- Phillips Joan, “Breaking the Selective Silence”, *Living Marxism*, April 1993.
- Razumovsky Dorothea, “Serbia müssen sterben”, *Frankfurt Allgemeine Zeitung*, Berlin, 1994.
- Schmidt Erich, *Der Schattenkrieger, Klaus Kinkel und der BND Gebundenes Buch*, Econ, Düsseldorf, 1995.
- Sharp Jane M. O., *Anglo-American Relations and Crisis in Yugoslavia*, Paris, 1999.
- Shoup Paul, *The Disintegration of Yugoslavia and Western Foreign Policy in the 1980s*, Centre for South-East European Studies, School of Slavonic and East European Studies/University College London, 18–19 June 2004.
- Stanković Pejnović Vesna, „Raspad Jugoslavije”, *Teme*, год. XXX-IV, бр. 2, април–јун, 2010, стр. 601–618.
- Stojanović Svetozar, “The Destruction of Yugoslavia”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 19, no. 2, 1995, стр. 337–362.
- Thomas Raju G. C., “Making War, Peace, and History”, in: *Yugoslavia Unraveled: Sovereignty, Self-Determination, Intervention* (ed. Raju G. C. Thomas), Lexington Books, Lanham and Oxford, 2003.
- UN Security Council Resolution 713/1991. *Europa Archiv* 21/1991, S. D 550.

- USAID, *The 2000 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*, USAID Bureau for Europe and Eurasia, Office of Democracy and Governance, Washington, DC, 2001.
- Waldenberg Marek, *Rozbicie Jugosławii: od separacji Slovenii do wojny kosowskiej*, Scholar, Warszawa, 2003.
- Woodward Susan, *Balkanska tragedija: kaos i raspad posle hladnog rata*, Filip Višnjić, Beograd, 1997.
- World Bank Report, *Yugoslavia—Industrial Restructuring Study: Overview, Issues and Strategy for Restructuring*, World Bank Group, Washington, DC June 26, 1991.
- Wortlautauszüge des Briefes von Genscher an Pérez de Cuéllar, DPA, 15 December, 1991.
- Yugoslavia transformed, National Intelligence Estimate, 1 October 1990. code F-1995-00796, Internet, [http://www.foia.cia.gov/browse\\_docs.asp?doc, 05/06/2019](http://www.foia.cia.gov/browse_docs.asp?doc, 05/06/2019).
- Zeitler Klaus Peter, *Deutschlands Rolle bei der völkerrechtlichen Anerkennung der Republik Kroatien unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Außenministers Genscher*, Tectum-Verl., Marburg, 2000.



**Vesna Stankovic Pejnovic**

## **THE INFLUENCE OF U.S. AND GERMANY ON THE BREAKUP OF YUGOSLAVIA**

### **Resume**

The main problem in Yugoslavia, from the first, was foreign intervention in the country's internal affairs. Two Western powers, the United States and Germany, deliberately contrived to destabilize and then dismantle the country. Germany and the United States, while seeming to support the idea of ending the civil wars in Yugoslavia, in fact did everything they could to prolong them, especially the war. Their actions perpetuated and steadily deepened the Yugoslav crisis.

The process was in full swing in the 1980s and accelerated as the present decade began. These powers carefully planned, prepared and assisted the secessions which broke Yugoslavia apart. And they did almost everything in their power to expand and prolong the civil wars which began in Croatia and then continued in Bosnia-Herzegovina. They were involved behind the scenes at every stage of the crisis.

At the same time, the US and Germany were partners, but also competitors who tore Yugoslavia apart. But important companies and banks from other European countries are also participating in this process. Agreement was reached on a division of the spoils in order to avoid clashes which would lead immediately to war. *United States and Western European nations lavished financial, diplomatic, political and military support on secession-minded forces until only two republics remained in the federation.*

United States and Germany have formed a close alliance in which the US expects Germany to help manage not only West European but also East European affairs. Germany has become, as George Bush put it in Mainz in 1989, a "partner in leadership". This close relationship ties the US to Germany's vision of what German and American analysts are now calling Central Europe. It is a vision which calls for: the expansion of the European Union

to the East, German leadership in Europe and a new division of labor in Europe.

Keywords: Yugoslavia, USA, Germany, international community, state

---

\* Овај рад је примљен 17. априла 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



# ПОЛИТИЧКЕ ПАРТИЈЕ И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

УДК 329.051(4-11-191.2):316.75

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6532019.6>

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2019.

год. 26. vol. 65

стр. 139-168

*Дејан Бурсаћ\**

*Институт за политичке студије, Београд*

## ИДЕОЛОГИЈА ВЛАДАЈУЋИХ СТРАНАКА ЦЕНТРАЛНЕ И ИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ – ЕКСПЕРТСКА АНКЕТА\*\*

### Сажетак

Овај рад је настао као део докторског истраживања аутора, испуњавајући потребу са којом се сусрећу многи политиколози, али и други истраживачи: како правилно класификовати политичке партије по идеолошком кључу, у овом случају на једнодимензионалном политичком простору левице и деснице. Бројна истраживања и радови који се баве

\* Електронска адреса аутора: [dejan.bursac@ips.ac.rs](mailto:dejan.bursac@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. Рад представља модификовани сегмент докторске дисертације аутора, под насловом „Утицај идеологије политичких партија на јавну потрошњу у бившим социјалистичким државама”, одбрањене 6. марта 2019. године на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. Комплетна база података истраживања презентованог у овом раду доступна је на: Dejan Bursac, *Expert survey on party ideology in former socialist countries, 1990–2017, Internet*, <http://www.ips.ac.rs/researchers/dejan-bursac/>, 06/06/2019.

проучавањима ефеката политичких партија на разне друштвене, политичке и социоекономске појаве имају потребу за приступом таквој бази података. Будући да је аутор извео управо такву категоризацију на основу детаљно спроведене експертске анкете у шеснаест бивших социјалистичких земаља Централне и Источне Европе од првих вишестраначких избора до данас, у овом раду биће приказани не само налази тог подухвата – који стоје у служби будућим истраживачима ових феномена, како би им подстакли и олакшали истраживачки рад; већ и методологија креације експертске анкете, као и специфични изазови у вези са спровођењем исте, што такође може бити од користи академској заједници. Аутор ће се укратко осврнути и на предности и мане метода експертске анкете у служби емпиријских истраживања, методе контроле могуће грешке, и на крају – збирно ће представити резултате анкете.

Кључне речи: експертска анкета, методологија, политичке партије, идеологија, бивше социјалистичке земље, Источна Европа, Централна Европа

## 1. КОНЦЕПТ ЕКСПЕРТСКЕ АНКЕТЕ У ПОЛИТИЧКИМ НАУКАМА

Принцип експертске анкете се своди на сумирање мишљења идентификованих стручњака који су у позицији да дају информисане судове или су специјализовани за одређену тему. Колективна мишљења експерата се користе у низу друштвених наука, нарочито у случајевима када је немогуће прикупити поуздане информације из осталих, примарних извора или директних мерења. Беноа и Лејвер наводе да су експертске анкете посебно корисне у ситуацијама када је потребно проценити феномене који су комплексни за директно посматрање, као и у случајевима када је потребно интегрисати или интерпретирати већ постојеће податке.<sup>1</sup> У политичким наукама, примену експертске анкете су популаризовали Кеслс и Мер, када су 1984. године објавили истраживање у којем

1) Kenneth Benoit, Michael Laver, *Party Policy in Modern Democracies*, Routledge, London, 2006, стр. 82–83.

су генерисали детаљну базу података са транснационалном класификацијом партијских идеологија, квантификовану на једнодимензионалној идеолошкој скали и нарочито примењиву за даља компаративна истраживања.<sup>2</sup> Они су креирали националне скале партијских идеолошких позиција, осмишљене тако да позиције партија буду међусобно упоредиве на скали примењивој једнако у свим земљама из узорка. Кеслс и Мер су истраживање спровели у седамнаест земаља, углавном западних демократија, мапирајући 119 политичких партија. У току истраживања је анкетирано 115 политиколога, који су упитани да распореде партије на једнодимензионалној скали, додељивањем оцена у распону од крајње леве (оцена 0) до крајње десне (оцена 10); а средњи скор резултата давао је идеолошку позицију партије. Скала која је понуђена експертима је претходно дефинисана, те је мерење релација и дистанци између идеолошких позиција у том смислу било могуће само у оквиру који су истраживачи поставили под претпоставком да је кључни простор идеолошког сукобљавања у некој земљи могуће одредити унапред. Кеслс и Мер сами признају да овај метод донекле симплификује стварну природу идеолошких расцепа, али наглашавају да су партијске идеологије у случају њихове анкете цењене по општим, а не уско националним стандардима, што оправдава свођење на једну димензију.<sup>3</sup> Крајњи резултати до којих су ова два аутора дошли били су изненађујуће конзистентни и показали су постојање високог нивоа слагања међу експертима: дистрибуција вредности се показала као нормална, а број одступајућих опсервација је био минималан и лако уочљив. Након тога, експертска анкета постаје прихваћен метод у сврху идеолошког мапирања партија, са читавим низом студија које су користиле експертска мишљења,<sup>4</sup> управо због конзистентности резултата, али и

2) Видети: Francis G. Castles, Peter Mair, "Left-Right Political Scales: Some 'Expert' Judgments", *European Journal of Political Research*, 12/1, 1984, стр. 73–88.

3) Исто, стр. 83.

4) Видети нпр. Michael Laver, W. B. Hunt, *Policy and party competition*, Routledge, London 1992; John Huber, Ronald Inglehart, "Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies", *Party Politics*, 1/1, 1995; Michael Laver, "Party policy in Britain 1997: Results from an Expert Survey", *Political Studies*, 46/2, 1998; Leonard Ray, "Measuring party orientations towards European integration: results from an expert survey", *European Journal of Political Research*, 36/2, 1999; Chapel Hill, *Datasets on party positions across Europe*, Internet, <https://www.chesdata.eu>, 06/06/2019, итд.

једноставности примене.

Експертска анкета се спроводи слањем упитника узорку идентификованих експерата. Новија пракса налаже да се претходно утврђен упитник, са листом партија, идеолошких димензија у оквиру којих је потребно позиционирати партије, као и пратећим објашњењима, најчешће доставља путем електронске поште, што значајно утиче на материјални, организациони и временски моменат спровођења оваквог истраживања. Наравно, слању и креирању упитника претходи питање идентификације експерата, тј. израде релевантног узорка, како би резултат био валидан и репрезентативан. Истраживачи који су спроводили експертске анкете разликују се у приступу приликом креирања узорка експерата: неки су контактирали национална удружења политиколога и тим путем тражили листе експерата; други су дефинисали почетни сет експерата па затим од њих тражили да допуне иницијалну листу својим колегама; трећи су анализирали универзитете и друге истраживачке институције, те најчешће на њиховим веб страницама идентификовали професоре и истраживаче; док су појединци анализирали научне публикације у потрази за ауторима из релевантних области. Очигледно је да не постоји општеприхваћени механизам попуњавања узорка, а цео процес је донекле арбитран и зависи од самих креатора анкете.

Приликом попуњавања упитника, од експерата се обично захтева да свакој партији у узорку доделе одговарајућу оцену на основу предефинисане идеолошке димензије, а та оцена је најчешће карактеризовала позиције од екстремне леве до екстремне деснице. Распон ових ординалних скала се разликовао у односу на дизајн истраживања: поједине су садржале вредности од 0 до 7; од 0 до 10; или од 0 до 20. Однос оцена додељених партијама уствари представља двојаку илустрацију позиције на једнодимензионалној оси: како индивидуални положај партије у односу на екстремне крајеве (и евентуално, центар) спектра; тако и релативан положај у односу на остале партије у анкети, тј. дистанцу између страначких идеологија у оквиру једног партијског система.

Крајњи исход овакве анкете је средња вредност експертских мишљења – тј. експертски скор: статистичка

агрегација оцена појединачних експерата за сваку партију, изведена након одстрањивања вредности које потенцијално драстично одступају изван оквира нормалне дистрибуције (енг. *outliers*). Позиција партије на понуђеној скали је увек квантификована у бројчану вредност и стога лако примењива у даљим анализама. Не постоји дефинисано правило о томе колики број попуњених упитника је неопходно прикупити да би експертски скор био употребљив. Кеслс и Мер су сматрали да је потребно обезбедити мишљења бар три експерта по свакој партији.<sup>5</sup> Свакако да поузданост крајњег резултата расте са већим бројем експерата, будући да се на овај начин прецизира позиција партије у неколико децимала; али и да могућност уочавања одступајућих опсервација расте са бројем укључених експерата.

Експертска анкета има низ предности. Пре свега, сама чињеница да се ради о експертском консензусу, односно сумаризацији мишљења и знања десетина или стотина стручњака из неке области, даје валидност овом приступу. Експерти у анкету уносе своје професионално знање и информације које поседују, а користе и читаву лепезу извора о теми. Лејвер и Хант наводе да су експерти у стању да процене или измере и одређене параметре које квантитативне методе једноставно не могу да утврде прецизно.<sup>6</sup> Наредна предност је што експерти, будући да се углавном ради о професорима и истраживачима, припадницима академске заједнице, носе претпоставку академске објективности. Поједина истраживања су емпиријски показала да су експерти мање склони пристрасности у поређењу са општом јавношћу, те да су у стању да раздвоје сопствена уверења, као и друге ирелевантне факторе, када дају суд о некој теми.<sup>7</sup> Велика предност експертских анкета је и једноставност, будући да се упитници експертима најчешће дистрибуирају путем електронске поште, што значајно утиче на превазилажење економских, временских и организационих препрека присутних приликом примене

5) Francis G. Castles, Peter Mair, "Left-Right Political Scales: Some 'Expert' Judgments", нав. дело, стр. 75.

6) Michael Laver, W. B. Hunt, *Policy and party competition*, нав. дело, стр. 34.

7) Marco Haan, Gerhard Dijkstra, Peter Dijkstra, *Expert Judgment versus Public Opinion: Evidence from the Eurovision Song Contest*, University of Groningen, 2003.



других квантитативних приступа. Велики број података на овај начин може бити прикупљен релативно брзо и уз мали трошак, што је у комбинацији са лакоћом приступа експертима као припадницима академске заједнице, додатни аргумент у корист ове методе. Примера ради, проценат попуњених упитника по земљи у истраживању које су спровели Беноа и Лејвер је износио 28%, што је у просеку износило 21 експертско мишљење по земљи. Како ови аутори наводе, у појединим државама са јаком академском традицијом, стопа попуњених упитника је прелазила 50%; док је у неким земљама, у којима су – по њиховој процени – политичке науке као дисциплина лоше организоване, број одговора био једноцифрен.<sup>8</sup> Слично, у глобалној анкети о квалитету владавине коју су 2013. године објавили истраживачи Универзитета у Гетеборгу, првобитни проценат одзива експерата износио је 39%, покривајући укупно 54 земље.<sup>9</sup> Ови аутори су такође указали на одређену неравнотежу у броју одговора, нарочито у компарацији западних држава са мање развијеним земљама Африке, Азије и Латинске Америке.

На рачун експертске анкете можемо упутити неколико критика. Пре свега, питање субјективног суда експерата је, и поред претпоставки академске објективности, веома актуелно и чак теже уочљиво у случају малог и недовољно разноврсног узорка. Због стално присутног питања о субјективности истраживача који самостално и веома арбитрарно постављају критеријуме за избор експерата, процес креирања узорка мора бити обављен веома темељно и прецизно, како би се избегло укључивање нестручних особа или особа које нису мотивисане академским вредностима, што може да има негативне последице по резултате. Још дубља дилема се односи на изворе знања тј. суда експерата. Иако је претпоставка да ће експерти узети у обзир све релевантне информације о партијској идеологији, не можемо бити сигурни шта они тачно оцењују – да ли ће у њиховом суду превагнути програм партије, понашање њених представника или чак реторика и јавни имиџ

8) Kenneth Benoit, Michael Laver, *Party Policy in Modern Democracies*, нав. дело, стр. 174–175.

9) Видети: Stefan Dahlberg, Carl Dahlström, Petrus Sundin, Jan Teorell, “The Quality of Government Expert Survey 2008–2011: A Report”, *Working Paper Series*, 2013:15, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2013, стр. 7–11.

партије. У том смислу, може доћи и до великих разлика међу експертима: нпр. део може неку партију да оцењује на основу програмских докумената, а део на основу историје гласања у парламенту – а проблем настаје када ова два метода не дају усаглашене резултате. Креирање консензуса између великог броја експерата је свакако најбољи начин за решавање ових сумњи и добијање што прецизнијег (и што употребљивијег) кумулативног мишљења о партијској идеологији. Најзад, питање ретроактивног суда о партијама које су владале пре једне или две деценије такође може бити субјективизирано и на њега може да утиче низ посредних фактора који су добили на значају у међувремену. Опет, претпоставка академског свеобухватног знања и објективности експерата је једини могућ одговор на ову критику.

## **2. МЕТОДОЛОГИЈА ПРИМЕНЕ ЕКСПЕРТСКЕ АНКЕТЕ У ПРАКСИ**

Експертска анкета о владајућим партијама у бившим социјалистичким земљама спроведена је током јуна и јула 2017. године. У одељку који следи, представићемо кораке овог процеса: припрему анкете – укључујући начин презентације упитника, избор узорка експерата, избор алата за спровођење анкете; начин прикупљања и обраде података, механизме за откривање потенцијалних грешака; и најзад – уопштени преглед резултата, укључујући и потешкоће и изазове уочене и савладане приликом спровођења анкете.

### **2.1. Припрема узорка и упитника**

Први корак у припреми је идентификација узорка експерата, довољно специјализованог да укључи стручњаке са знањем о политичким партијама, партијским системима, изборима и идеологијама у свих шеснаест земаља – како би се обезбедио квалитет резултата; а опет довољно широког да осигура неопходан број попуњених упитника који би учинио истраживање валидним у методолошком смислу. У претходном поглављу смо видели да се приступ селекцији експерата разликује од аутора до аутора: методи укључују контактирање и

асистенцију националних удружења политиколога, анализу веб страница универзитета и научно-истраживачких институција, анализу научних часописа у потрази за ауторима, или стратегију „грудве снега”<sup>10</sup> – у којој је од првобитно дефинисане уже групе експерата тражено да препоруче додатне стручњаке из њихове области, да би затим и додатним стручњацима био упућен исти захтев, итд.

Ми смо се одлучили за комбинацију неколико од понуђених приступа: наиме, првобитно смо мапирали све универзитета, факултете и научно-истраживачке институције који проучавају ову тему, у свакој од шеснаест изабраних земаља (Пољска, Мађарска, Чешка Република, Словачка, Естонија, Литванија, Летонија, Румунија, Бугарска, Молдавија, Словенија, Хрватска, Македонија, Црна Гора, Србија и Албанија). Након мапирања академских институција, у оквиру њих су идентификовани појединци – професори, доценти, асистенти, истраживачи и аутори који се у свом академском и истраживачком раду баве одговарајућом темом, те је основано претпостављено да је њихово знање довољно специјализовано. Други корак је укључио претрагу релевантних научних часописа и база података научних чланака, како би се листи придодали аутори који су објављивали радове са тематиком политичких идеологија, партија или избора у наведеним државама. Овај корак је био нарочито значајан јер је у узорак укључио стране експерте који се баве партијским системима Источне и Централне Европе. На том трагу, трећи корак се односио на идентификацију катедри оних академских и истраживачких институција у иностранству (махом у западним земљама), које се баве политичким системима бивших социјалистичких држава – и, у оквиру њих, идентификацију експерата, по раније наведеним критеријумима. Четврти, допунски корак је укључио претрагу база података националних организација политиколога, будући да у неколико земаља из узорка овакве асоцијације воде ажурне листе чланова. Најзад, пети корак је укључио претрагу веб страница медија, невладиних организација, приватних истраживачких фондација и *think-tank*-ова – зарад идентификације стручњака који се у оквиру ових организација дуготрајно и систематски баве повезаним

10) Kenneth Benoit, Michael Laver, *Party Policy in Modern Democracies*, нав. дело, стр. 94.

темама ван академских институција – па због тога фрагмент експерата на листи долази из медијског и невладиног сектора. Ипак, узевши у обзир претпостављена правила академске објективности на којима смо базирали анкету, преовлађујућа већина експерата у финалној листи долази из академске заједнице – од 1078 идентификованих експерата, укупно 941, односно преко 87%, долази са универзитета и из јавно финансираних истраживачких институција; док новинари, аналитичари и истраживачи из невладиног сектора чине остатак.

Финална база података укључила је 1078 експерата на 16 различитих листа, на основу државе за коју је њихова експертиза везана. Број идентификованих експерата по земљи је варирао између максималних 117 у Пољској, где су политичке науке и повезане области веома распрострањене, а активне катедре постоје на неколико десетина универзитета широм земље; и минималних 33 и 34 у Црној Гори, односно Естонији, где је очигледно, да поново цитирамо Беноу и Лејвера, политикологија као дисциплина слабије организована.<sup>11</sup> Додуше, објашњење за разлику у броју експерата би могло бити доста једноставније: наиме, са више од 38 милиона становника, Пољска је далеко најмногољуднија држава у узорку, док су управо Црна Гора и Естонија две земље са најмањом популацијом (650 хиљада, односно 1.3 милиона становника), те је број експерата донекле реципроцитетан броју становника. Како било, просечан број идентификованих експерата по земљи износио је 67 (Табела 1).

---

11) Kenneth Benoit, Michael Laver, *Party Policy in Modern Democracies*, нав. дело, стр. 174–175.

Табела 1. Идентификовани број експерата по земљама

<b>Држава</b>	<b>Број експерата</b>
Пољска	117
Мађарска	73
Чешка	81
Словачка	70
Естонија	34
Летонија	48
Литванија	52
Румунија	90
Бугарска	60
Молдавија	53
Словенија	67
Хрватска	79
Македонија	80
Албанија	66
Црна Гора	33
Србија	75
Укупно	1078

Након успешног мапирања узорка, следећи корак се односио на креирање упитника. Првобитни изазов у том подухвату је идентификација свих политичких партија и других актера који су учествовали у владама шеснаест

источноевропских и централноевропских земаља, од пада социјализма до данас. Прво су идентификоване све владе, на основу њихових мандатара, а затим и све странке које су макар у једном периоду учествовале у владама. Нарочит изазов у идентификацији парламентарних већина представљао је први период вишепартизма, најчешће први и други мандат парламента, који је у значајном броју држава карактерисала екстремна фрагментација партијског система, са великим бројем странака које су настајале, цепале се, спајале или гасиле у року од свега неколико година.<sup>12</sup>

Иако је у емпиријским истраживањима најчешће свака календарска година третирана као засебна опсервација, за експертску анкету смо проценили да је довољно да питања буду одређена према мандатима парламента – тј. да се експерти одређују према партијама које су чиниле владе у току једног изборног циклуса. На тај начин су обухваћене владајуће партије у сваком мандату парламента, али и потенцијалне промене партијске идеологије које су се дешавале од мандата до мандата – без оптерећивања експерата са више десетина питања о позицији странака у свакој појединачној години, што би свакако било сувишно детаљисање које би потенцијално негативно утицало на прецизност резултата, али и на стрпљење анкетираних.

### У истраживању смо користили једнодимензионални

12) У процесу идентификације партија од велике помоћи су биле онлајн базе података, попут: Political Data Yearbook, *The European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Internet, <http://www.politicaldatayearbook.com>, 06/06/2019; Fernando Casal Bertoa, *Who governs Europe – The database of Who governs in Europe and beyond*, Internet, <https://whogoverns.eu>, 06/06/2019; Lars Sonntag, *Politica database*, Internet, <http://www.kolumbus.fi/taglarsson>, 06/06/2019; Jaap Woldendorp, Hans Keman, Ian Budge, *The Party Government Data Set*, Internet, <https://fsw.vu.nl/en/departments/political-science-and-public-administration/staff/woldendorp/party-government-data-set/index.aspx>, 06/06/2019; Holger Döring, Philip Manow, *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies*, Internet, <http://www.parlgov.org>, 06/06/2019; као и студије које су се бавиле композицијом влада у транзиционим државама: Dieter Nohlen, Philip Stöver, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos, Baden-Baden, 2010; Csaba Nikolenyi, *Institutional Design and Party Government in Post-Communist Europe*, Oxford University Press, 2014; Hans Keman, Ferdinand Müller-Rommel, *Party Government in the New Europe*, Routledge, London, 2012; Paul G. Lewis, *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*, Routledge, London, 2000; Susanne Jungerstam-Mulders, *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*, Ashgate, Aldershot, 2006; Richard Rose, Neil Munro, *Parties and Elections in New European Democracies*, ECPR Press, Colchester, 2009; Sten Berglund, Joakim Ekman, Kevin Deegan-Krause, Terje Knutsen, *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2013.

идеолошки простор оличен у скали левица – десница. Свакој политичкој партији је придодата једнодимензионална ординална скала подељена на 11 интервала, која се кретала од вредности 0 (екстремна левица) до вредности 10 (екстремна десница). Зарад лакшег просторног сналажења, на скалама је поред два екстрема текстуално означена и вредност 5 (центар), док су остале вредности само нумерисане. Као методолошки алат за прикупљање и обраду података изабран је специјализован веб сервис за анкете *SurveyMonkey*. Овај сервис омогућио је креирање упитника, слање и попуњавање анкета, контролу и обраду резултата на једноставан и приступачан начин. Анкете се уз помоћ овог алата шаљу на унете мејл адресе идентификованих експерата, заједно са пропратним писмом и линком до интерактивне веб анкете. Иако би то могло да умањи одзив експерата тј. број одговора због језичке баријере, превасходно из материјалних разлога је одлучено да се упитник шаље на енглеском језику у све земље узорка, са изузетком Србије и Црне Горе, где је експертима послат упитник на српском језику. Пропратно писмо је садржало позив за учешће у анкети, уз кратко објашњење сврхе истраживања и гаранције о поверљивости и искључивој академској употреби прикупљених података. Сам упитник је укључио нешто детаљније упутство, са молбом експертима да лоцирају наведене партије на генералној скали левица – десница, притом „узимајући у обзир све аспекте партијске политике и све релевантне информације о позицији партије”. Овакво упутство је дато у складу са прихваћеном праксом да се експертима стави до знања да ли процењују партије у целини, њихову бирачку базу или лидере; и на основу којих карактеристика.<sup>13</sup>

За потребе истраживања, креирано је шеснаест појединачних анкета (по једна за сваку државу), које се нису разликовале у погледу објашњења, понуђене скале или формалног дизајна, већ само у наведеним опсервацијама: мандатима парламента и владајућим партијама специфичним за сваку земљу понаособ. Одговарање на питања је експертима максимално олакшано, тако што су позицију за сваку владајућу

---

13) Видети: Ian Budge, “Expert judgments of party policy positions: Uses and limitations in political research”, *European Journal of Political Research*, 37/1, 2000, стр. 103.

партију у одговарајућем мандату одређивали означавајући поље на скали од 0 до 10 (Слика 1). Такође, експертима је у објашњењу наглашено да имају могућност да прескоче давање појединачних одговора: уколико постоје партије које им нису познате, или чију идеологију не могу прецизно да одреде. Сматрамо да је на тај начин додатно повећана прецизност резултата, будући да експерти нису били у обавези да дају одговоре о оним партијама о чијој идеологији немају довољно информација неопходних да формирају мишљење, што би их потенцијално навело на непрецизан или субјективан суд. Узгред, како би се избегла могућност забуне, партије су у упитнику наведене тројачко: називом на енглеском језику, именом на локалном језику, као и општеприхваћеном скраћеницом коју свака странка користи у својој држави. Након излистаних питања о политичким странкама, последња ставка у сваком упитнику односила се на слободно поље, у коме су експерти могли да упуте питање или коментар аутору истраживања; или да прецизније објасне свој избор одговора, уколико то желе.

Слика 1. Пример упитника за Мађарску са питањима која се односе на владајуће партије у два консекутивна мандата парламента, од 2006. до 2014. године

5. Please tick the box that best describes each party's overall ideology on a scale ranging from 0 (extreme left) to 10 (extreme right) in 2006-2010 parliamentary term.

	0 (extreme left)	1	2	3	4	5 (center)	6	7	8	9	10 (extreme right)
Hungarian Socialist Party (Magyar Szocialista Párt) - MSZP	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alliance of Free Democrats – Hungarian Liberal Party (Szabad Demokraták Szövetsége – a Magyar Liberális Párt) - SZDSZ	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Please tick the box that best describes each party's overall ideology on a scale ranging from 0 (extreme left) to 10 (extreme right) in 2010-2014 parliamentary term.

	0 (extreme left)	1	2	3	4	5 (center)	6	7	8	9	10 (extreme right)
Fidesz - Hungarian Civic Alliance (Fidesz - Magyar Polgári Szövetség)	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Christian Democratic People's Party (Kereszténydemokrata Néppárt) - KDNP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Додатна мера заштите резултата налази се у чињеници да су експерти били у могућности да анкету попуне само једном, обезбеђујући тако јединственост сваког одговора. Прикупљање одговора путем изабраног веб сервиса свакако је имало значајан утицај на поузданост, брзину и материјални моменат истраживања, притом елиминишући трошкове уноса података, али и потенцијалну грешку при ручној обради. Након уноса питања и понуђених опсервација, визуелног дизајна упитника и тестирања функционалности, позиви за учешће у анкети су послати на адресе свих идентификованих експерата 12. јуна 2017. године. У складу са прихваћеном праксом, уследила су два додатна подсетника експертима који још увек нису попунили анкету: 20. јуна и 3. јула (финални подсетник, који је притом упозоравао експерте да ће анкета бити затворена у року од три дана).

## 2.2. Обрада података

Укупно је прикупљено 273 попуњена упитника, што је одзив од 25.3%. Још важније, по земљи је прикупљено у просеку 17.06 одговора (са медијаном која такође износи 17), што је вишеструко превазишло просечну бројку од три експерта којом су располагали Кеслс и Мер, а такође се значајно приближило медијани 21 у истраживању Беное и Лејвера. Као што смо раније аргументовали, већи број одговора за сваку појединачну земљу је важан због поузданости. Највећи број одговора у нашој анкети примљен је од стране експерата из Чешке и Албаније (по 26), за којима следе Србија и Румунија (по 25) и Мађарска (24). Процентуално, одзив експерата који је прешао 30% забележен је у случајевима Албаније (39.4%), Србије (33.3%), Мађарске (32.9%), Литваније (32.7%), Чешке (32.1%) и Бугарске (31.7%).

Табела 2. Број примљених одговора по земљама

Држава	Укупан број позваних експерата	Број примљених одговора	Одзив - процентуално
Пољска	117	20	17.1%
Мађарска	73	24	32.9%
Чешка	81	26	32.1%
Словачка	70	16	22.9%
Естонија	34	8	23.5%
Летонија	48	10	20.8%
Литванија	52	17	32.7%
Румунија	90	25	27.8%
Бугарска	60	19	31.7%
Молдавија	53	7	13.2%
Словенија	67	13	19.4%
Хрватска	79	17	21.5%
Македонија	80	11	13.8%
Црна Гора	33	9	27.3%
Србија	75	25	33.3%
Албанија	66	26	39.4%
Укупно	1078	273	25.3%

Најмањи број одговора је очекивано дошао из држава са мањим узорком идентификованих стручњака: из Црне Горе (9), Естоније (8) и Молдавије (7). Молдавија је уједно и земља са најмањим процентуалним одзивом: 13.2%. Драстична разлика између броја послатих и примљених упитника је забележена и у Пољској (20 одговора на 117 послатих упитника, са одзивом 17%), али је број одговора из ове државе сасвим довољан да се формира поуздан експертски консензус. Једноцифрен број

одговора је донекле очекиван у случају Естоније и Црне Горе, пре свега због скромнијег броја идентификованих стручњака, захваљујући комбинацији фактора мале популације и малог броја институција које се баве политичким наукама. То показује и задовољавајући процентуални одзив, који износи 23.5% за Естонију, односно 27.3% за Црну Гору. У случају ниског одзива у Молдавији, из које је примљен најмањи број одговора у целој анкети, претпоставка је да је највероватнији проблем била језичка баријера. Како било, приближан износ средње вредности прикупљених упитника по земљи (17.06) и медијане броја упитника (17) нам говоре да је дистрибуција по државама симетрична, те да смо избегли ситуацију која се појавила у неким од анализираних експертских анкета у прошлости, а у којима је у делу земаља примећен огроман одзив (преко 50%), док је у другим земљама на упитник одговорило свега један или два експерта. Управо супротно томе, можемо рећи да је наша анкета за сваку од шеснаест земаља дала довољан број одговора како бисмо могли приступити даљој анализи: израчунавању скорa тј. идеолошке позиције политичких партија и владајућих коалиција на једнодимензионалној скали.

Идентификација и рачунање потенцијалне грешке испитаника је посебан задатак у процесу обраде података. Занимало нас је да ли је у прикупљеним информацијама дошло до случајне или намерне омашке – изазване објективним мањком информација или субјективном пристрасношћу испитаника, где би одређене политичке преференције експерта могле да утичу на одговоре. Два су начина да уочимо и умањимо ризик од грешке у финалним резултатима. Један се односи на идентификацију статистичких аутлајера (енг. *outliers*), односно појединачних вредности које одступају од нормалне дистрибуције – најчешће екстремно високих или екстремно ниских вредности у серији опсервација. С обзиром да је аутлајер често индикатор грешке, посебно у случајевима када се ради о једној или две екстремне вредности у серији од десет или двадесет, одлучили смо да такве опсервације искључимо из сета података, односно да у рачунању идеолошке позиције неке партије ове вредности буду занемарене. Примера ради, ако је 19 експерата у анкети одређену политичку партију одредило оценама 6, 7 или 8 на једнодимензионалној скали,

стављајући је тако јасно на десну страну идеолошког спектра, док је један експерт исту партију одредио оценом 1 (левица), јасно је да се ради о аутлајеру. Објективна је претпоставка да су оваква, екстремна одступања, резултат или случајне омашке приликом попуњавања упитника, или мањка информација којима експерт располаже, или, у крајњем случају, знак пристрасности експерта који је желео да исказе позитиван или негативан лични став према одређеној партији, смештајући је на идеолошки прихватљивију или неприхватљивију, тј. екстремнију позицију. Математичка идентификација аутлајера се своди на израчунавање вредности горње и доње квартиле у сету података (тј. граничних вредности у оквиру којих се налази половина опсервација), те интеркварталног опсега (односа вредности горње и доње квартиле), на основу којих се постављају горња и доња граница нормалне дистрибуције – а све опсервације које падају изнад или испод представљају аутлајере. Важно је нагласити да овако идентификоване, случајне или намерне грешке, иако обично немају систематски ефекат на целину резултата, могу да помере финални скор за појединачне партије ка једном од екстрема, на тај начин угрожавајући идеолошки скор. Због тога је важно да за сваку појединачну партију максимизујемо број опсервација, јер на тај начин повећавамо и поверење у то да средња вредност прикупљених резултата заиста представља експертски консензус.

Друга врста потенцијалне грешке у мерењу се односи на ситуацију у којој прикупљене вредности за једну политичку партију значајно варирају на скали левица – десница. Говоримо о ситуацији у којој постоји равномерна расподела опсервација по целој скали, тј. у којој су експерти једној партији подједнако додељивали оцене које индицирају распон од екстремне левице, до екстремне деснице. У таквим случајевима је, управо због равномерне расподеле вредности, немогуће идентификовати аутлајере – јер они, у статистичком смислу, не постоје. Стога је очигледно да се ради о партијама чију идеолошку оријентацију је немогуће правилно одредити на овај начин: идеолошки атрибути ових партија су нејасни или недефинисани, или се чешће ради о случајевима када партије у свом програму, деловању и наступу комбинују различите

политике карактеристичне и за левицу и за десницу, без оптерећивања идеологијом (тзв. *catch-all* партије). У таквим случајевима експертски консензус је немогуће формирати, а прикупљене оцене ће варирати преко целе скале, тако да ће средња вредност тј. идеолошка позиција овако прикупљених вредности нужно сврставати ове партије у центар спектра. У случају постојања оваквих партија у нашем узорку, приклонимо се одређивању позиције према израчунатој средњој вредности, иако је та вредност резултат непостојања консензуса: наиме, очигледно је да се ради о партијама које немају конзистентну идеолошку основу, које ће свакако бити сврстане у центар спектра.

### 2.3. Израчунавање идеолошке позиције партија и коалиција

Након идентификације и одстрањивања одступајућих вредности, израчунаћемо скор за појединачне партије у одређеном временском периоду: наиме, положај на идеолошкој скали левица – десница представља средња вредност, тј. просек оцена које су експерти дали свакој странци. На тај начин ћемо добити идеолошку позицију за готово шест стотина политичких партија у различитим сазивима парламента. Након тога, утврђујемо и идеолошку припадност сваке владајуће коалиције. Захваљујући учесталости примене пропорционалног или мешовитог изборног система у државама узорка, владе су најчешће коалиционе, а једнопартијски кабинети су углавном парадокс.

Иако основано можемо претпоставити да је удруживање у постизборне коалиције вероватније између идеолошки сличних партнера,<sup>14</sup> ипак је нужно да прецизно израчунамо позицију коалиције, користећи већ раније утврђене вредности идеолошког скорa чланица. Првобитна премиса по којој ћемо рачунати позицију коалиције базирана је на Гамсоновом закону пропорционалности, по којем постоји пропорција између

14) Видети: Sona N. Golder, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, The Ohio State University Press, Columbus, 2006, стр. 84–103; Siddhartha Bandyopadhyay, Kalyan Chatterjee, Tomas Sjöström, “Pre-electoral Coalitions and Post-electoral Bargaining”, *Quarterly Journal of Political Science*, 6/1, 2011; Славиша Орловић, „Теорија коалиција и формирање владе”, *Годишњак Факултета политичких наука*, 4/IV, 2010, стр. 111.

нумеричке репрезентације сваког актера у влади и броја мандата у парламенту, тј. законитости која налаже да партије очекују да број места у влади буде пропорционалан јачини коју уносе у коалицију.<sup>15</sup> У односу на дистрибуцију места у парламенту, свака странка има одређену снагу да направи или уништи коалицију, те то диктира и њену релативну снагу.<sup>16</sup> Лејвер и Шепсл сматрају да је позицију коалиције могуће одредити на основу две кључне вредности: позиције сваке појединачне чланице – партије о одређеном питању и тежине партије, тј. релативног броја мандата у парламенту.<sup>17</sup> Преведено на наше истраживање, две нумеричке вредности које се могу узети у обзир приликом израчунавања идеолошке позиције владајуће коалиције су идеологија појединачне партије, изражена као експертском анкетом утврђена вредност и релативни однос мандата унутар коалиције. Лејвер и Бац такође сматрају да позиција коалиције може бити утврђена путем израчунавања пондерисане средње вредности идеолошких позиција удружених партија, а да пондер притом представља број гласова који партија контролише у парламенту.<sup>18</sup> Они наводе да свака партија уноси сет предефинисаних вредности и политичких позиција у коалицију, те да ће испуњавање ових политика зависити превасходно од јачине партије у парламенту, тако да се политика коалиције може предвидети на основу политика странака које се удружују.

### 3. АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА АНКЕТЕ

Резултат анкете је прецизно мапирана идеолошка позиција за 206 влада у 16 земаља, као и преко 600 странака које су учествовале у овим владама.<sup>19</sup> Поред тога, издвојене

15) На основу: Eric C. Browne, Mark N. Franklin, "Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies", *The American Political Science Review*, 67/2, 1973; Hanna Bäck, Henk Erik Meier, Thomas Persson, "Party Size and Portfolio Payoffs: The Proportional Allocation of Ministerial Posts in Coalition Governments", *The Journal of Legislative Studies*, 15/1, 2009.

16) Видети: Gerald Huber, Martin Kocher, Matthias Sutter, "Government Strength, Power Dispersion in Governments and Budget Deficits in OECD-Countries. A Voting Power Approach", *Public Choice*, 116/3–4, 2003.

17) Michael Laver, Kenneth A. Shepsle, *Making and Breaking Governments*, Cambridge University Press, 1996, стр. 62.

18) Видети: Michael Laver, Ian Budge, *Party Policy and Government Coalitions*, Macmillan Press, London, 1992, стр. 425–430.

19) Комплетна база података је доступна на: Dejan Bursac, *Expert survey on party ideology*

су 373 појединачне опсервације које се односе на владајућу идеологију у свакој години од увођења вишестраначја. Средње вредности експертског скорa показују да цео узорак нагиње ка десници, са просеком 5.42 (Табела 3).

Табела 3. Идеолошка оријентација влада у свакој појединачној календарској години – дескриптивна статистика

Број опсервација	373
Средња вредност	5.42
Медијана	5.72
Стандардна девијација	1.43
Минимална вредност	1.86
Максимална вредност	8.46

Ради анализе, опсервације класификујемо у пет категорија одређених на основу резултата анкете: екстремна или крајња левица (скор 0–2), умерена левица (2–4), центар (4–6), умерена десница (6–8) и крајња или екстремна десница (8–10). Број опсервација у којима је на власти била влада умерене деснице значајно надилази владе центра и умерене левике (Табела 4; Графикон 1).

Табела 4. Број опсервација по идеолошкој оријентацији

Идеологија	Број опсервација	Удео у укупном броју опсервација
Крајња левица	1	0.3%
Умерена левица	78	20.9%
Центар	129	34.6%
Умерена десница	161	43.2%

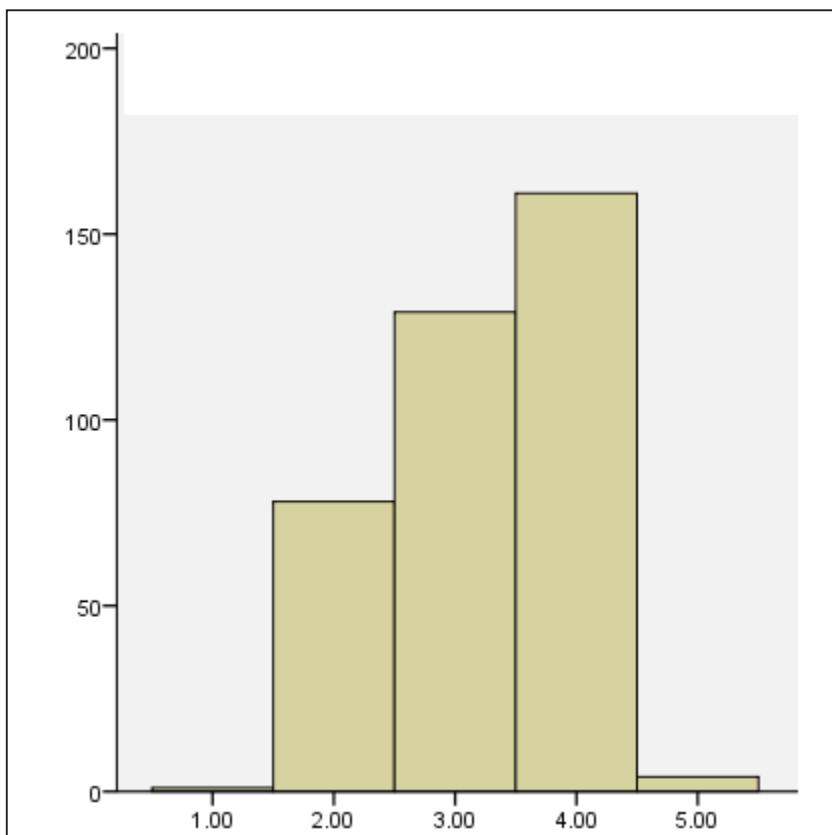
*in former socialist countries, 1990–2017*, Internet, <http://www.ips.ac.rs/researchers/dejan-bursac/>, 06/06/2019.

Крајња десница

4

1.1%

Графикон 1. Дистрибуција опсервација по идеолошкој оријентацији (категорије 1–5 представљају распон идеологија од екстремне левице до екстремне деснице)



Број опсервација које се односе на године у којима су на власти биле екстремне опције са оба пола идеолошког спектра је очигледно занемарљив: ради се само о пет примера, односно о две владе у целокупном узорку: у случају крајње деснице, то је трећа влада Виктора Орбана у Мађарској (скор 8.46); док се код крајње левице ради само о једној години владе Комунистичке партије у Молдавији (скор 1.86). Ако ове владе додамо мета-категоријама деснице односно левице, узорак можемо поделити на 79 опсервација у којима је на



власти у бившим социјалистичким државама била левица, 129 опсервација власти центра, односно 165 опсервација у којима доминира десница (Табела 5; Табела 6).

Табела 5. Број опсервација по идеолошкој оријентацији у три основне категорије

Идеологија владе	Број опсервација	Удео у укупном броју опсервација
Левица	79	21.2%
Центар	129	34.6%
Десница	165	44.2%

Табела 6. Број опсервација по земљама и идеолошкој оријентацији

Држава	Левица	Центар	Десница
Пољска	9	8	11
Мађарска	12	-	15
Чешка	8	6	11
Словачка	4	15	6
Естонија	-	8	17
Летонија	-	7	17
Литванија	7	9	9
Румунија	11	9	6
Бугарска	3	12	12
Молдавија	13	-	10
Словенија	6	14	6
Хрватска	-	8	14
Македонија	3	8	12
Црна Гора	-	-	10

Србија	-	11	-
Албанија	3	14	9
Укупно	79	129	165

Идеолошко мапирање влада Централне и Источне Европе након пада Берлинског зида открило је неколико значајних трендова у погледу еволуције партијских система транзиционих држава. Наиме, узорак је значајније закривљен ка десници, те се чини да је овај део спектра доминирао у наведеном периоду, а да се простор левице смањивао. Крајња левица, која је у форми комунистичких или социјалистичких партија владала овим државама готово пола века, сада готово да и не постоји. Остале странке крајње левице партиципирале су у анализираним владама искључиво као мањи партнери који обично нису значајније утицали на позицију целе коалиције. Штавише, примери Румуније или Словачке током деведесетих година нам говоре да су партије овог идеолошког усмерења често учествовале у програмски хетерогеним коалицијама, те у овом смислу њихов основ окупљања није био програмски. У другим случајевима, партије су биле опрезне да избегну коалирање са крајњом левицом због негативних конотација које би то могло донети пред бирачима – такав је случај у Чешкој. Ако је драстично сужен простор за крајњу левицу донекле и очекиван, занимљивији показатељ овог дисбаланса у идеолошкој структури партијских система је позиција умерене левице. Те странке су делом такође настале кроз процес реформе старих владајућих комунистичких партија, док се делом ради о потпуно новим политичким субјектима пониклим у процесу демократизације. Укупан број идентификованих влада умерене левице у нашем узорку (45) је мањи и од броја влада центра (којих је 69) и умерене деснице (којих је 90). Шта је разлог оваквом неуравнотеженом односу?

Док је током деведесетих значајан број влада у транзиционим земљама припадао левом делу спектра, након 2000. године ситуација се полако мења, а драстично смањење броја умерено левих влада дешава се након економске кризе 2008. У периоду након силаска са власти последњих влада умерене левице, чије падове можемо посматрати као директне

последнице ефеката кризе (Пахоров кабинет у Словенији, Ђурчањов односно Бајнаијев у Мађарској), у узорку смо идентификовали само три владе са вредностима скоро између 2 и 4 у целом преосталом периоду од готово десет година: Фицова друга влада у Словачкој; влада Аленке Братушек у Словенији; као и актуелни кабинет Зорана Заева у Македонији. Расту деснице свакако је допринела конвергенција неколико криза актуелних на европском континенту у последњој деценији: економске, мигрантске и безбедносне, индуковане терористичким нападима.<sup>20</sup> Велики део одговорности за овакву ситуацију налази се међутим и у самој левици, која је временом напустила своје традиционалне идеолошке позиције и трансформисала се ка позицијама центра, приклонивши се у том процесу тржишном консензусу и прихвативши победу либералног капитализма као „једине игре у граду”. Ове странке су у том смислу постале оно што Бек назива „(нео)либералном левицом”.<sup>21</sup> Други део тог тренда везаног за странке левице јесте повећано заступање постматеријалистичких тема на уштрб традиционално леве радничке проблематике, што доводи до окретања радничких слојева ка опцијама које и даље заговарају опипљивије, материјалистичке вредности – а од којих су многе често на десници.<sup>22</sup> Принцип приметан у скретању ка странкама тзв. трећег пута на западу деведесетих, на истоку Европе се манифестовао после 2000. године, по завршетку првог периода транзиције: са већом либерализацијом и глобализацијом економија нових демократија, њиховим отварањем према свету и убрзавањем процеса наднационалних интеграција. Често су партијски системи остајали без одрживе леве опције, па те државе практично нису ни имале леву владу у последњих 10 или 15 година – што је делом резултат великог пада популарности „бивше” левице која није нашла праве одговоре на кризу из 2008. и последичне социјалне, мигрантске и безбедносне изазове којима се десница обраћала. Празнина левог крила спектра је нарочито видљива у Пољској и Мађарској, где левица није успела да се прилагоди новонасталој

20) Видети: Rogers Brubaker, “Why populism?”, *Theory and Society*, 46/5, 2017.

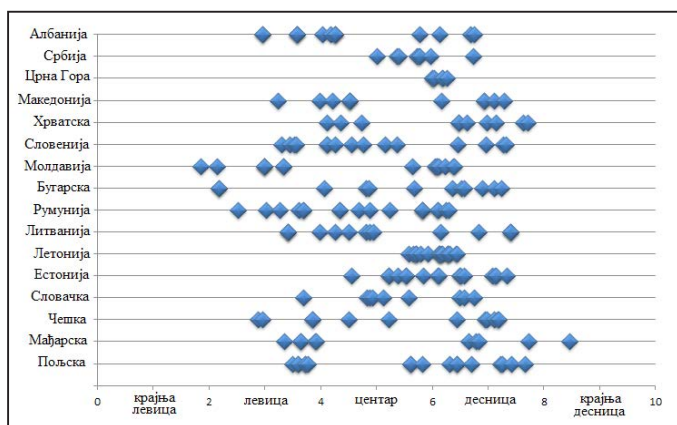
21) Ulrich Beck, *Моћ против моћи у доба глобализације – нова свјетскополитичка економија*, Школска књига, Загреб, 2004, стр. 344.

22) Видети: Душан Спасојевић, „Социо-структурна парадигма у политичкој науци”, *Српска политичка мисао*, посебно издање, 2/2015, Институт за политичке студије, Београд.

ситуацији након губитака позиција власти те данас постоји тек у фрагментима; или у Летонији и Естонији, где леве партије од почетка транзиције имају слабе изборне успехе.

Центар је, као што смо и претпоставили, идеолошки веома хетерогено подручје: идентификовали смо укупно 69 влада са вредностима скорa које их смештају на позиције центра. Прецизније, 34 од тог броја чине владе левог центра (вредности скорa од 4 до 5), чији су носиоци по правилу странке номиналне социјалдемократске или чак социјалистичке оријентације које су напустиле своје почетне позиције и сада се могу дефинисати као партије трећег пута или неолибералне левице: примери су Социјалдемократска партија Литваније, румунска Социјалдемократска партија, Бугарска социјалистичка партија, албанска Социјалистичка партија, Социјалдемократска партија Хрватске итд. Десни центар се чини постојанијим у том смислу, те га у највећој мери чине коалиције чији су носиоци социјалконзервативне, или популистичке *catch-all* партије са десним предзнаком. И док је јасно да се левица мења и – под притиском електората, економског контекста, партијског система или међународне ситуације, напушта или редефинише своје позиције ка умеренијим; за десницу у партијским системима Централне и Источне Европе понегде важи другачији тренд, видљив нарочито у годинама од идентификоване конвергенције актуелних криза. Наиме, један део ових странака се додатно радикализује ка позицијама екстремне деснице. Такве примере у резултатима анкете налазимо у владама Бојка Борисова у Бугарској, кабинетима странке Право и Правда у Пољској, владама Хрватске демократске заједнице, владама ВМРО–ДПМНЕ на челу са Николом Груевским у Македонији; и нарочито – са владама Фидеса у Мађарској. Орбанов трећи кабинет тако представља једину владу екстремне деснице у целокупном истраживању (Графикон 2).

Графикон 2. Утврђене позиције влада 16 земаља на скали левица – десница



## ЛИТЕРАТУРА

- Орловић Славиша, „Теорија коалиција и формирање владе”, *Годишњак Факултета политичких наука*, 4/IV, 2010, стр. 97–125.
- Спасојевић Душан, „Социо-структурна парадигма у политичкој науци”, *Српска политичка мисао*, посебно издање, 2/2015, Институт за политичке студије, Београд, стр. 7–34.
- Bandyopadhyay Siddhartha, Chatterjee Kalyan, Sjöström Tomas, “Pre-electoral Coalitions and Post-electoral Bargaining”, *Quarterly Journal of Political Science*, 6/1, 2011, стр. 1–53.
- Bäck Hanna, Meier Henk Erik, Persson Thomas, “Party Size and Portfolio Payoffs: The Proportional Allocation of Ministerial Posts in Coalition Governments”, *The Journal of Legislative Studies*, 15/1, 2009, стр. 10–34.

- Benoit Kenneth, Laver Michael, *Party Policy in Modern Democracies*, Routledge, London, 2006.
- Berglund Sten, Ekman Joakim, Deegan-Krause Kevin, Knutsen Terje, *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2013.
- Bertoa Fernando Casal, *Who governs Europe – The database of Who governs in Europe and beyond*, Internet, <https://whogoverns.eu>, 06/06/2019.
- Beck Ulrich, *Moć protiv moći u doba globalizacije – nova svjetsko-politička ekonomija*, Školska knjiga, Zagreb, 2004.
- Browne Eric C., Franklin Mark N., “Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies”, *The American Political Science Review*, 67/2, 1973, стр. 453–469.
- Brubaker Rogers, “Why populism?”, *Theory and Society*, 46/5, 2017, стр. 357–385.
- Budge Ian, “Expert judgments of party policy positions: Uses and limitations in political research”, *European Journal of Political Research*, 37/1, 2000, стр. 103–113.
- Bursac Dejan, *Expert survey on party ideology in former socialist countries, 1990–2017*, Internet, <http://www.ips.ac.rs/researchers/dejan-bursac/>, 06/06/2019.
- Castles Francis G., Mair Peter, “Left-Right Political Scales: Some ‘Expert’ Judgments”, *European Journal of Political Research*, 12/1, 1984, стр. 73–88.
- Chapel Hill, *Datasets on party positions across Europe*, Internet, <https://www.chesdata.eu>, 06/06/2019.
- Dahlberg Stefan, Dahlström Carl, Sundin Petrus, Teorell Jan, “The Quality of Government Expert Survey 2008–2011: A Report”, *Working Paper Series*, 2013:15, The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2013.
- Döring Holger, Manow Philip, *Parliaments and governments database (ParlGov): Information on parties, elections and cabinets in modern democracies*, Internet, <http://www.parlgov.org>, 06/06/2019.

- Golder Sona N., *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, The Ohio State University Press, Columbus, 2006.
- Haan Marco, Dijkstra Gerhard, Dijkstra Peter, *Expert Judgment versus Public Opinion: Evidence from the Eurovision Song Contest*, University of Groningen, 2003.
- Huber Gerald, Kocher Martin, Sutter Matthias, “Government Strength, Power Dispersion in Governments and Budget Deficits in OECD-Countries. A Voting Power Approach”, *Public Choice*, 116/3–4, 2003, стр. 333–350.
- Huber John, Inglehart Ronald, “Expert Interpretations of Party Space and Party Locations in 42 Societies”, *Party Politics*, 1/1, 1995, стр. 73–111.
- Jungerstam-Mulders Susanne, *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*, Ashgate, Aldershot, 2006.
- Keman Hans, Müller-Rommel Ferdinand, *Party Government in the New Europe*, Routledge, London, 2012.
- Laver Michael, “Party policy in Britain 1997: Results from an Expert Survey”, *Political Studies*, 46/2, 1998, стр. 336–347.
- Laver Michael, Budge Ian, *Party Policy and Government Coalitions*, Macmillan Press, London, 1992.
- Laver Michael, Shepsle Kenneth A., *Making and Breaking Governments*, Cambridge University Press, 1996.
- Laver Michael, Hunt W. B., *Policy and party competition*, Routledge, London 1992.
- Lewis Paul G., *Political Parties in Post-Communist Eastern Europe*, Routledge, London, 2000.
- Nikolenyi Csaba, *Institutional Design and Party Government in Post-Communist Europe*, Oxford University Press, 2014.
- Nohlen Dieter, Stöver Philip, *Elections in Europe: A data handbook*, Nomos, Baden-Baden, 2010.
- Political Data Yearbook, *The European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, Internet, <http://www.politicaldatayearbook.com>, 06/06/2019.

- Ray Leonard, “Measuring party orientations towards European integration: results from an expert survey”, *European Journal of Political Research*, 36/2, 1999, стр. 283–306.
- Rose Richard, Munro Neil, *Parties and Elections in New European Democracies*, ECPR Press, Colchester, 2009.
- Sonntag Lars, *Politica database*, Internet, <http://www.kolumbus.fi/taglarsson>, 06/06/2019.
- Woldendorp Jaap, Keman Hans, Budge Ian, *The Party Government Data Set*, Internet, <https://fsw.vu.nl/en/departments/political-science-and-public-administration/staff/woldendorp/party-government-data-set/index.aspx>, 06/06/2019.



**Dejan Bursac**

**PARTY IDEOLOGY IN CENTRAL AND EASTERN  
EUROPE: AN EXPERT SURVEY**

**Resume**

This paper was created as part of a doctoral research, simultaneously meeting the problem encountered by many political scientists and other researchers: how to properly classify political parties according to their ideology, in this case in one-dimensional left-right scale? Numerous studies dealing with effects of parties on different social, political and socioeconomic variables have the need for such data. Since the author has done that kind of categorization based on detailed expert survey conducted in sixteen former socialist countries of Central and Eastern Europe, this paper will present not just the results, which could be useful for future researchers of these phenomena, but also the methodology behind the survey. Author will present the methods of creating the questionnaire, specific challenges regarding data collection and processing, and mechanisms for identification and eliminations of possible errors in measurement. Moreover, results of the survey will be sumarrily presented and briefly analyzed.

Keywords: expert survey, methodology, political parties, ideology, former socialist countries, Eastern Europe, Central Europe

---

\* Овај рад је примљен 7. јуна 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

**Марко Пејковић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

## ТЕОРИЈЕ, МОДЕЛИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА\*\*

### Сажетак

У Србији, јавне агенције су институције које, донедавно, готово да нису биле предмет научне пажње. И то мало што су проучаване, оне су истраживане искључиво од стране правника. Политиколошких радова на тему јавних агенција нема. Иако је правна наука маркирала положај јавних агенција у политичком систему Србије и указала на потенцијално „преклапање–дуплирање” њихових функција са затеченим органима управе као „уникатно” српски проблем – пун одговор о генези, начину рада и променама јавних агенција није дат. То је због тога што одговор на та питања могу дати само теорије које су се развиле директно или индиректно у домену политикологије. Због тога ће у овом раду бити приказане све главне теорије, моделе и перспективе јавних агенција у савременој политикологији. Не само да ће на тај начин српски истраживачи стећи могућност да изаберу концептуални оквир унутар кога ће надаље моћи да воде емпиријска истраживања јавних агенција у Србији, већ ће моћи и да компаративно истражују јавне агенције. Овај чланак се у прегледу теорија, модела и перспектива јавних агенција највише ослања на књигу Кристофера Полита и групе аутора под називом *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. У виду увода, први део рада

\* Електронска адреса аутора: [marko.pejkovic@ips.ac.rs](mailto:marko.pejkovic@ips.ac.rs)

\*\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

је посвећен стању агенцијске тематике у науци и дефинисању појма јавних агенција, други део прегледу теорија јавних агенција, а трећи део закључку у ком аутор пружа критички резиме приказаних теорија, модела и перспектива.

Кључне речи: јавне агенције, агенцификација, јавна управа, државна управа, управна власт, институционализам

Проучавање јавних агенција<sup>1</sup> у Србији, иако до данас сасвим оскудно, започето је од стране правника. Тако, на пример, још 2007. је Душан Митић писао о агенцијама као о институционалној средокраћи између двају организационих облика јавне управе – органа државне управе и организација које врше јавну службу.<sup>2</sup> Предраг Димитријевић и Вучковић Јелена су изразили сумњу да су овлашћења која су дата агенцијама (управна, легислативна и квазисудска) у супротности са основним принципима поделе власти, тј. да агенције ремете чисту поделу државно-правне власти на законодавну, извршну и судску.<sup>3</sup> Једини правнички рад који је начелно позитивно оценио постојање агенција у Србији јесте коауторски рад Марка и Милоша Миленковића, у ком они подвлаче важност српских агенција у процесу демократизације и европских интеграција.<sup>4</sup> Драган Милков сматра да су агенције у Србији последица терминолошке и преводилачке збрке настале лошим превођењем и неразумевањем разлика између англосаксонске и континенталне правне традиције.<sup>5</sup> Према Милкову, оно што се у англосаксонском праву означавало као агенција, у континенталном праву ком припада и Србија одговара орган јавне управе. То је унело хаос и потенцијално „дуплирање” функција разних управних органа који су по Милкову већ

1) У даљем тексту само агенције.

2) Душан Митић, „Правна природа јавних агенција у правном систему Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 50, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2007, стр. 223.

3) Предраг Димитријевић, Јелена Вучковић, „Владавина права и агенцијски модел управе”, *Теме*, vol. 38, бр. 4, 2014, Универзитет у Нишу, Ниш, стр. 1797–1816.

4) Marko Milenković, Miloš Milenković, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, Year LXI, No. 3, 2013, стр. 135–150.

5) Драган Милков, „Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера?”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2014, стр. 25–36.

постојали у нашој управној власти (или су могли постојати без увођења агенција као институционалне новине). Међутим, као што смо нагостили у сажетку, ни ови ни остали правнички радови на ову тему немају политиколошко-теоријску основу.

Пре него што кренемо на преглед теорија јавних агенција, неопходно је да усвојимо дефиницију појма јавна агенција. Пошто су агенције као феномени изузетно варијабилни и склони „сивим зонама”, било би добро да на трагу Полита и групе аутора<sup>6</sup> прво набројимо шта то агенције нису и да тек онда истакнемо њихову дефиницију.<sup>7</sup> Иако Политова књига на коју се ослањамо у прегледу теорија, модела и перспектива агенција свакако није једина са агенцијском тематиком, она је због веће прегледности, једноставности и сажетости у односу на друге, најприкладнија скромном циљу овог чланка који се састоји у пионирском отварању научне дебате на тему агенција из политиколошке визуре.<sup>8</sup>

Прво, агенције нису делови-директорати министарства, већ су структурално издвојени од главног хијерархијског низа у министарству, премда њихов правни статус може да варира (тако да су негде правно-статутарно спојени са министарством као у Великој Британији и Холандији, а негде издвојени као у Јапану). Овој разлици би у нашем управном праву одговарала разлика између органа у саставу управе и посебних организација.<sup>9</sup> Друго, агенције нису корпорације са комерцијалним циљевима (државна предузећа). И треће, агенције нису апсолутно независне од министарског утицаја, тј. министарство је увек на неки начин и у извесном степену одговорно за рад агенција. Стога, према Политу, агенције су организације које имају статус дефинисан искључиво

6) У даљем тексту само Полит.

7) Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2005, стр. 8–10.

8) Они који би желели дубље да проникну у тему теорија, модела и перспектива агенција, могу да погледају књигу Ферхојста и групе аутора у којој је дат нешто шири, компликованији и другачији преглед теорија, модела и перспектива агенција: Koen Verhoest, et al., *Autonomy and Control of State Agencies – Comparing States and Agencies*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, стр. 29–44.

9) Видети: Предраг Димитријевић, „Организација државне управе у Републици Србији”, у зборнику: *Зборник радова Правног факултета у Нишу – Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (приредио: Предраг Димитријевић), Правни факултет, Ниш, бр. 62, 2012, стр. 83–85.

или претежно јавним правом, функционално су одвојене од министарства и министарских одсека, имају одређени ниво аутономије који не постоји у министарству и министарским одсечима и министри имају право да мењају агенцијски буџет и главне циљеве рада.<sup>10</sup>

## 1. ПРЕГЛЕД ТЕОРИЈА, МОДЕЛА И ПЕРСПЕКТИВА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

Теорије, модели и перспективе јавних агенција покушавају да пруже одговор на одређена истраживачка питања и зато та питања и те теорије, моделе и перспективе треба размотрити заједно.<sup>11</sup> Полит издваја три истраживачка питања која су највише до сада заокупљала пажњу истраживача агенција.<sup>12</sup> Прво, зашто су агенције постале толико популарне у редовима носилаца управне власти? Друго, који је најбољи начин контроле агенција од стране матичних министарстава? Треће, који су предуслови који доприносе оптималним перформансама агенција? С друге стране, одговоре на ова питања дају теорије (и унутар њих модели и перспективе) сврстане у три „епистемолошке фамилије“:<sup>13</sup>

- 1) економске теорије које се углавном свде на теорије рационалног избора у оквиру „нове институционалне економије”,
- 2) традиционалне теорије организације и јавне администрације,
- 3) интерпретативне или социјално-конструктивистичке теорије, у оквиру којих Полит разликује историјски институционализам на „конзервативном” полу и разне, потпуно постмодернистичке теорије на „радикалном” полу.

---

10) Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 10.

11) Теорије, модели и перспективе агенција су махом описани на основу првог дела Политове књиге. Видети овде: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. нав. дело, стр. 12–29.

12) Исто, стр. 13.

13) Исто.

## 1.1. Економске теорије

Према Политу, економске теорије полазе од почетне претпоставке (из које се дедуктивно изводе сва предвиђања која се потом тестирају) да постоје само рационални актери који теже да – што је више могуће – максимизују корисност.<sup>14</sup>

У погледу првог истраживачког питања, агенције се према економским теоријама формирају као модел управе зато што су ефикасније од традиционалних структура у министарствима. Иако се ове теорије нарочито не баве временом настанка агенција као популарног модела управе, Полит истиче да су макро-економски историчари притекли у помоћ подсећањем да је појава агенција на Западу коинцидирала са кризом „државе благостања”, тј. да се због потребе балансирања јавних финансија јавила хитна потреба да се што ефикасније управља јавним услугама преко неког новог механизма. На овом трагу Полит наводи истраживање Талиершија (*Taliercio*) које потврђује агенције као модел за већу ефикасност на примеру прикупљања пореза у земљама у развоју,<sup>15</sup> затим истраживање холандских агенција од стране Тил (*Van Thiel*) у ком је рационални избор коришћен само као једна од перспектива преко које се покушала објаснити

---

14) Треба имати у виду да ни категорија рационалности ни категорија корисности нису остале без приговора, што унутар што ван економских теорија. Џејмс Марч подсећа не само на то да постоје „компјутациони лимити” људске рационалности (*bounded rationality*), већ и на то да функција корисности код актера није нужно непрекидна (већ да може бити и прекидна – Хевисајдова) и да укуси-преференције нису апсолутни и егзогени, већ релативни и ендогени, тј. да се могу мењати као последица секвенцијалног низа акција. Видети: James G. March, “Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986, стр. 145–146, 153, 159; Амос Тверски и Данијел Канеман експериментално показују да људска рационална калкулација зависи од својеврсних „оквира одлука и исхода” (*framing of acts and outcomes*), тј. иако два избора рационално гледано имају идентичан исход, људи се у великој већини одлучују систематски за један од та два избора у зависности од тога како је дати избор „окувирен” – уколико је избор формулисан као „добитак” нечега, људи су склони да избегавају ризике и пре се одлучују за мање добитке (али сигурне), док уколико је потенцијални избор „окувирен” као „губитак” нечега, онда су склони да се упусте у ризике и пре се одлучују да се „коцкају” између већег губитка и одсуства губитка него да имају мањи губитак (али сигуран). Видети: Amos Tversky, Daniel Kahneman, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986, стр. 124–128.

15) Robert R. Taliercio Jr, “The design, performance, and sustainability of semiautonomous revenue authorities in Africa and Latin America”, in: *Unbundled Government* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Taylor and Francis, London, 2004, стр. 264–282.

„експлозија” броја агенција у кратком временском периоду,<sup>16</sup> као и Данливијев модел „биро-обликовања” (*bureau shaping model*) о томе како и зашто високи чиновници министарства преносе оперативне дужности на агенције, а закључно наводи истраживање Џејмса (*James*) о британским агенцијама у оквиру програма *Next Steps* са краја 80-их и током 90-их. Но, пошто се Џејмс као савремени теоретичар махом базира на ранијим Данливијевим истраживањима, изложићемо пре његових идеја Данливијев модел.

Данливијев модел је настао као критика Нисканенове теорије рационалног избора, иначе примењене на понашање бирократских организација.<sup>17</sup> Нисканен је такође тврдио да су бирократе максимизатори корисности и да је функција њихове корисности позитивно и континуирано асоцирана са величином буџета агенције за коју раде.<sup>18</sup> Буџети агенција су интринзично склони увећању, с обзиром да: 1) функционери на челу агенција своју моћ (успех) у јавности увећавају кроз прикупљање и имплементацију ресурса у њиховом домену надлежности, 2) једино агенцијске бирократе знају прави однос трошкова и бенефита ради обезбеђења одређеног нивоа јавних услуга (због њиховог обима и комплексности), 3) монополски положај већине агенција. Ова три момента доводе по Нисканену до тога да агенције производе и нуде своја добра и услуге далеко изнад тачке у којој се секу (поклапају) маргинални трошак продукције неке јединице агенцијског добра (услуге) и маргинална добит (вредност) коју друштво као целина има те продуковане јединице од стране агенције. У том смислу су агенције инхерентно неефикасне, иако не нужно и неефективне. Резултат рада неке агенције може ефективно гледано да буде добар (болница може пружити квалитетну негу грађанима, школа добро образовање и сл.), али се у складу са Нисканеновим моделом то може постићи само тако што трошкови превазилазе добитке, тј. тако што агенција производи

---

16) Amanda Smullen, Sandra van Thiel, Christopher Pollitt, “Agentschappen en de verzelfstandiging paradox”, *Beleid – Politiek en Maatschappij*, 28(4), 2001, стр. 190–201.

17) Наведено према: Christopher Pollitt, Johnston Birchall, Keith Putman, *Decentralising Public Service Management*, Macmillan Press, London, 1998, стр. 16–25.

18) William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Transaction, London, 2007, стр. 18–20, 24–42.

знатно више од онога што друштво као финансијер агенција заиста потребује.

Данливи је пак, означио три главне слабости Нисканеновог модела: 1) све бирократске организације се схватају на класичан и унитаран начин, тј. не постоји простор за проблем колективне акције унутар једне организације – сви који припадају једној агенцији имају исте преференције и стратегије, 2) одсуство диференцијације стратегија и циљева различитих типова агенција, 3) фокусираност на индивидуалне бирократске ентитете без истраживања интеракција између већег броја њих како хоризонтално (између различитих агенција које оперишу у истој политичкој сфери) тако и вертикално (између националних, регионалних и локалних агенција). Иако Данливи, као и Нисканен, сматра да су бирократе максимизатори корисности, а не алтруисти, он за разлику од Нисканена иде даље у спецификацији бирократских крива корисности и у класификацији различитих типова буџета и агенција.

У погледу криве корисности бирократа у агенцијама, Данливи је истакао да они високо цене следеће факторе које увећавају њихов друштвени статус: радно време и посао који их подстичу на иновације, дуже временске хоризонте, високе нивое дискреције (мала изложеност оку јавности), мале радне групе и јединице, високи ниво личних односа, близину центрима политичке моћи. Даље, Данливи разликује 4 типа агенцијских буџета који заједно комбиновани у различитим пропорцијама условљавају класификацију агенција. Ти буџети су:

1) базични буџет (*core budget*) – директни и текући трошкови агенције (углавном трошкови за плате запослених),

2) буџет бироа (*bureau budget*) – обухвата базични буџет плус све оне трошкове агенције који се јављају у виду исплате разним приватним и правним лицима у приватном сектору, било кроз трансфере било на основу измирења обавеза на основу склопљених уговора (овим буџетом обухваћени су сви трошкови агенције који у потпуности зависе од одлука агенције),



3) програмски буџет (*programme budget*) – обухвата као буџет све оно што обухвата и буџет бироа плус обухвата и сва она средства која агенција пребаци неким другим јавним установама да их потроше (агенција је одговорна за пребачена средства, али не контролише директно одлуке реципијентних установа у погледу тога како су средства потрошена),

4) супер-програмски буџет (*super programme budget*) – обухвата све оно што и програмски буџет плус све оне приходе других јавних установа или агенција које та надређена агенција са супер-програмским буџетом контролише у смислу начина њихове потрошње.

Разликовање ових буџета, по Политу, омогућило је Данливију да уочи различите преференције-стратегије код бирократа различитог ранга, а оне имају пресудан утицај на генезу и развој агенција. Нижи функционери су заинтересовани да се увећа *core budget* компонента укупног буџета која им повећава сигурност радног места, каријерне изгледе и висину плате. А виши чиновници – пошто им су им радна сигурност, плата и каријера неупитни – желе већу *bureau budget* компоненту која омогућава јачу везу агенције са грађанима кроз већи број трансфера, уговора и исплата (чиме расту моћ, утицај и углед агенције, односно статус виших службеника агенције који представљају агенцију пред јавношћу). И на крају, различитим пропорцијама четири типа буџета унутар укупног агенцијског буџета одговара петострука класификација агенција на:

1) агенције испоручивања (*delivery agencies*) – продукују добра и услуге које нуде грађанима и фирмама, користећи сопствени персонал у процесу имплементације агенцијских одлука, *core budget* заузима највећи део буџета с тим што се највише издваја за плате персонала (често и до 2/3), супер-програмски буџет често или не постоји или је веома мали,

2) регулаторне агенције (*regulatory agencies*) – регулишу деловање других организација у јавном или приватном сектору (али и грађана), генерално имају мале укупне буџете пошто могу да трансферишу већину трошкова својих одлука на оне ентитете који су регулисани

(регулатор снизи цену воде, а трошак имају градски водоводи), највећи део буџета чине базични и буџет бироа, скоро да никад немају супер-програмски буџет,

3) трансфер-агенције (*transfer agencies*) – преко њих иду трансфери (исплате) субвенција или социјалних накнада грађанима и фирмама, базични буџет је врло мали део укупног буџета, буџет бироа и програмски буџет се могу увећавати без икаквог пропорционалног повећања базичног буџета (влада одлучи да повећа надокнаде за незапослене, агенција за запошљавање исплаћује незапосленима веће суме уз исти број својих службеника, компјутера, филијала и сл.),

4) контрактне агенције (*contracts agencies*) – израђују спецификације услуга и капиталне пројекте које потом реализују друге установе на основу уговора које агенција плаћа, и стога, буџет бироа је највећа компонента агенцијског буџета,

5) контролне агенције (*control agencies*) – надгледају друге јавне установе, проверавају њихова буџетска правила и стандардне оперативне процедуре, имају мањи буџет бироа, а већи програмски<sup>19</sup> и супер-програмски буџет (нарочито ако контролишу суб-националне владе).

Џејмсова перспектива „биро-обликовања” (*bureau-shaping perspective*)<sup>20</sup> полази од Данливијевог модела „биро-обликовања”, али критикује пренаглашавање улоге коју у процесу стварања агенција (агенцификацији) имају виши службеници министарства и потцењивање улоге коју у агенцификацији, по Џејмсу, имају и политичари. Као и код Данливија, и код Џејмса виши чиновници министарства теже да се ослободе рутинско-менаџерског посла у што већој мери, уз задржавање што је више могуће буџетских средстава по глави вишег чиновника, али у том избору су условљени „ограничењима политичара” (*politicians' constraints – politicians' views*) у погледу тога шта државна тела у сфери ефикасности и ефективности могу да

19) Претпостављамо да контролисана тела добију онолико новца из програмског буџета надређене агенције да (троше по свом нахођењу) колико су се саобразила нормама контроле дате агенције.

20) Oliver James, *The Executive Agency Revolution in Whitehall – Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, стр. 23–32, 127–128.

понуде националној економији, односно јавном интересу, и то се огледа у планираним буџетским расходима који се односе на свако министарство. Али, политичари не желе да се баве детаљним реструктурирањем министарстава, то је посао за више министарске службенике који своје одлуке о реорганизацији доносе након што учитају буџетска ограничења која су им наметнули политичари – када политичари ублаже ограничења и буџет по глави вишег чиновника постане јако висок, то имплицира њихову чиновничку обавезу да се више посвете оперативном раду са нижим нивоима (пре свега у виду мониторинга) и тај рад покривају и већи ресурси. Обратно, када политичари појачају ограничења, онда виши чиновници услед много мањег буџета по глави вишег чиновника могу да се посвете „лежернијем” раду креирања и анализирања политика. Тамо где се секу линеарна падајућа функција „ограничења политичара” и конвексна крива преференцијалне функције виших чиновника, ту се добија тачка оптималног односа буџета по глави вишег службеника и његовог радног времена које је политичко-аналитичког карактера.

У погледу другог истраживачког питања (начин контроле агенција), Полит пише да се економске теорије у овом домену углавном свде на теорију принципала и агента и да се кроз њена начела може доћи до корисних упозорења о томе који су предуслови подстицајни за добре/лоше перформансе агенција (када принципал не може успешно да надгледа агента, када су интереси агента дијаметрално супротни принципаловим и др.).<sup>21</sup> Пошто Полит помиње Думу и Шрудера као неке од најпознатијих аутора ове теорије, приказаћемо у основним цртама њихово учење о односу принципала и агента.<sup>22</sup>

Према овој двојници аутора, теорија принципала и агента је развијена кроз математичке моделе који су, чак и у најједноставнијој верзији, тешки за разумевање. Стога је треба

---

21) Овде је Политова замерка теоретичарима рационалног избора (принципала и агента) да нису успели да дају одговор на питање зашто подстицаји за добро функционисање модела принципала и агента у неким културно-социјалним контекстима дају резултат, а у неким не. Видети детаљније о овоме: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 14–15.

22) Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, Pearson, New York, 2017, стр. 169–178.

објаснити на простом примеру-моделу.<sup>23</sup> Принципал и агент се могу упоредити са власником парчета земље и неким ко је спреман да ту земљу обрађује како би на њој узгајао неки пољопривредни продкут (нпр, јагоде). Принципал жели да уступи земљу агенту, али се намеће питање како наградити/казнити агента у случају да он земљу обрађује на неефикасан начин. Квалитет и квантитет продукта који ће се наћи на тржишту ће зависити од два фактора: 1) људског – како и колико агент улаже напора и води рачуна о узгоју, 2) природног (објективног) – да ли ће временске прилике погодовати узгоју или не. На природни фактор нико не може да утиче, али се у погледу тога да ли и како принципал може надгледати, тј. мерити реалан уложени напор агента у процесу узгоја намећу три сценарија:

- 1) принципал може у потпуности да надгледа поступање агента,
- 2) принципал нема никакву информацију о томе како агент поступа (колико је реално уложио напора у процесу производње),
- 3) принципал не може директно да посматра агентово поступање, али има сигнал који посредно/индикативно показује колико је агент реално уложио напора.

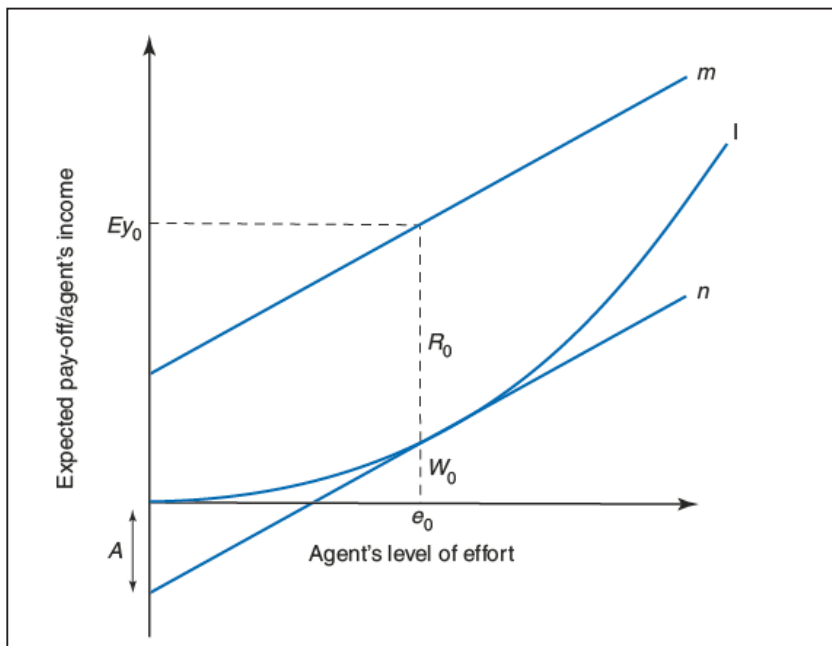
Први сценарио карактерише симетрија информација, а други и трећи асиметрија, јер у другом и трећем сценарију агент зна свој реално уложени напор у продукцију, а принципал не зна.

Графички приказ награђивања агента у првом сценарију је дат у слици 1.

---

23) Принципал у теорији агенција је министарство (или шире јавност–бирачи–влада), а агент агенција.

Слика 1. Оптимални ниво агентовог напора/награде са тачке гледишта принципала



Извор: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 171.

У првом сценарију, под рационалном претпоставком да агент не воли напор, сматра се да ће агент уложити додатну јединицу напора (*level of effort*) само ако то коинцидира са очекиваним растом прихода од његовог рада, тј. његове личне награде (*expected pay-off/income*). Пропорционални однос напора и прихода је дат кроз праву  $m$ . Крива  $I$  је крива корисности агента и она значи да агент неће прихватити било који исход који би се нашао испод те криве. И ова крива је конвексна, што значи да је стопа раста уложеног напора много већа на нижим нивоима очекиваних прихода. Принцинал ће тражити онај исход који одговара максимизацији његовог удела у укупном приходу који је остварио агент, и тај исход ће се налазити на нивоу напора агента од  $e_0$ , односно тамо где  $e_0$  сече са кривом  $I$ , тј. тамо где је  $R_0$  (приход принципала) највиши могући ( $R_0 = E y_0 - W_0$ ), при чему је  $W_0$  агентова лична награда (лични приход). Све што принцинал треба да

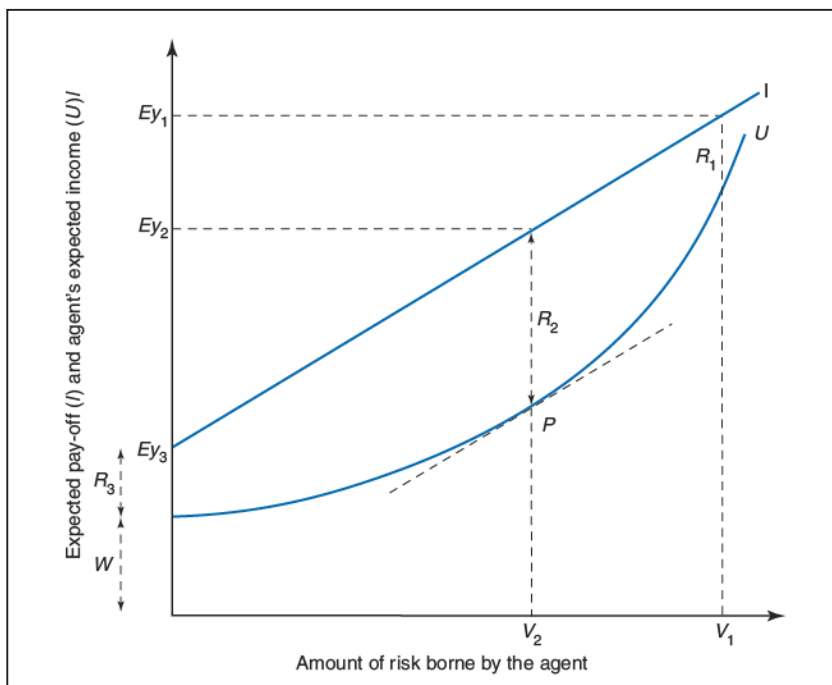
обезбеди јесте да агент реално оствари оптимални ниво напора  $e\theta$ . Он то може урадити путем императивног уговора (*forcing contract*) у ком се принципал обавезује да ће платити агенту износ  $W\theta$  само у случају да агент реално уложи напор у износу од  $e\theta$ . Уколико принципал региструје мањи напор од  $e\theta$ , агент неће бити исплаћен уопште. С друге стране, у случају примене тог уговора, агент неће улагати никакав већи напор од  $e\theta$ , јер неће бити ни најмање додатно исплаћен за тако нешто. Осим уговора ове врсте, овај оптимум принципала може да се оствари и преко праве  $n$ , која представља још ригорознији систем санкција за неодговорног агента. Уколико је његов напор нула, он ће чак бити дужан да принципалу плати износ  $A$ . За сваку јединицу напора, повећава се награда (смањује се казна) агента, али тек када уложени напор додирне агентову криву корисности  $I$  агент бива исплаћен са  $W\theta$ , што је оптимално и за принципала. Агенту није у интересу да улаже ни мањи ни већи напор од тог пресека, јер сваки напор ван пресека криве  $I$  и праве  $n$  јесте испод криве корисности  $I$ , тј. испод минимума агентове корисности за коју је он уопште заинтересован да нешто ради.<sup>24</sup>

У другом сценарију, принципал не може да посматра директно уложени напор агента. Једино у шта има директан увид је укупни приход који је остварен комбинацијом људског и објективног фактора. Висок укупан приход може да буде резултат лоших објективних околности и квалитетног и великог напора агента, али може да важи и обрнуто, да је добар резултат плод повољних објективних околности и лошег и малог напора агента. Поставља се онда питање како наградити агента? Први начин је да се агенту додели фиксна плата (*wage contract*), независно од укупног прихода. Други начин је да фиксиран износ од укупног прихода који се оствари припадне принципалу (*rent contract*). Оваква структура награда за агента нам не слика само начин на који су приходи расподељени

24) Дума и Шрудер су увели и моделе Паретовог оптимума уколико се у игру убаци и могућност криве очекиване корисности ( $cs$ ) принципала и агента (*principal's/agent's expected utility*). Паретов оптимум значи да није могуће повећати корисност једног актера, а да се не смањи корисност неког другог актера. У овом случају, крива није конвексна него конкавна – како расте очекивана корисност агента тако пада очекивана корисност принципала. Претпоставка је наравно да агент има више опција, односно више могућности да изабере принципала. Видети више: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 172–173.

између принципала и агента, већ и ризици пословања. Код фиксне плате агента сав ризик сноси принципал, а код фиксног износа принципала сав ризик сноси агент. Међутим, теорија принципала и агента имплицитно полази од претпоставке да је принципал неутралан према ризику (*risk-neutral*), а да је агент склон да избегава ризик (*risk-averse*).<sup>25</sup> Стога, агент ће радити за плату изнад фиксиране  $W$ , само уколико добија одређену компензацију за ризик који пада на његова плећа, као што се види на слици 2.

Слика 2.



Извор: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 174.

25) Ово важи и када принципал диверсификује ризик, а агент не – принципал има више парцела/агената, тј. влада/министарство агенција, а агент ради на једној парцели, тј. агенција за једно министарство/владу. Но, треба имати у виду да је за принципала прво најбоље решење ипак онда када је у стању да директно мотри на уложени напор агента. За исту очекивану корисност агента, очекивана корисност принципала се повећава/смањује онолико колико принципал може директно да мотри/не мотри на уложени напор агента. Видети више: Sytse Douma, Hein Schreuder, *Economic Approaches to Organizations*, нав. дело, стр. 176.

Ако агент има фиксну плату, укупан приход је  $Ey_3$ , а приход принципала не већи од  $R_3$ . Агент ће тежити да промени принципала (посао) само ако су нови ризици којима се излаже праћени растом његових личних прихода на некој од тачака његове криве корисности  $U$ . На супротном крају ове криве агентове корисности је максимални ризик агента са његовим личним приходом који се скоро поклапа са укупним приходом  $Ey_1$  (принципалов приход је врло мали  $R_1$  и своди се на фиксиран износ). За принципала је оптимално да узме за себе приход  $R_2$  у тачки на агентовој криви корисности, тј. тамо где је нагиб криве  $U$  једнак нагибу криве  $I$ . Притом, агент носи само део ризика у износу од  $V_2$ , а на принципала отпада остатак ризика у износу од  $V_1 - V_2$ .

Од посебног је значаја за нашу тему трећи сценарио када принципал има посредан сигнал о реалном агентовом напору. Тај сигнал може да буде, на пример, број радних сати које је агент убележио на радној картици сваког радног дана. Уколико принципал има могућност да комбинује сигнал са укупно оствареним приходом од стране принципала, он ће то свакако користити како би рачунао лични приход агента, тј. како би проценио реално уложени агентов напор (чиме очекивана корисност конкавне принципалове криве расте). С тим, што треба имати у виду да пошто се сигнал бележи кроз мониторинг преко средстава модерне технологије (која коштају), у графике корисности треба убацити и оптимални баланс између средстава уложених у технике мониторинга и агентове личне надокнаде.

На крају излагања о економским теоријама, Полит је истакао да се у погледу трећег истраживачког питања у овој теоријској породици може мало сазнати – јер је ефикасност агенција имплицитни аксиом сваке верзије економских теорија. Ове теорије кажу да агенције не би ни постојале да нису ефикасне и немогуће је мислити да актери у процесу агенцификације било стагнирају било назадују у смислу личне и укупне ефикасности.



## 1.2. Традиционалне теорије

Ове теорије јавних агенција, према Политу – за разлику од економских – нису пошле од неких аксиома на основу којих се потом нешто доказује, већ су тежиле да, постепено, кроз емпиријска истраживања, мерења и накнадне класификације, дођу до „утицајних фактора” (независних варијабли) у погледу настанка, опстанка и развоја агенција, односно до емпиријских регуларности које би потом омогућиле генерализације. Полит тако наводи низ истраживања у овом смеру: Хогвудово (*Hogwood*) које испитује понашање посланика према агенцијама (зашто су неке агенције стално у њиховом фокусу, а неке скоро никад) и како се то одражава у односима министарство–агенција, Вилсоново (*Q. Wilson*) које анализира варијације америчких агенција, Кикертово (*Kickert*) која пореди агенције са класичним јавним и приватним организацијама и закључује да је организација агенција на средокраћи јавног и приватног пола, као и Пјерово (*Pierre*) које на шведском примеру испитује факторе зауздавања велике аутономије агенција.

Према Политу, овај тип теорија пружа следеће одговоре на базична истраживачка питања: 1) агенције настају зато што као такве одговарају политичарима и високим државним службеницима, али се јављају у различитим државама у различито време и услед различитих разлога, у складу са локалним политичким приоритетима, проблемима и балансом снага, док је ефикасност само један од могућих приоритета никако и једини, 2) контрола агенција скоро у потпуности зависи од специфичности задатака које обављају у властитој надлежности, као и од генералних одлика административно-политичког система дате земље, 3) у погледу оптималних предуслова за добре перформансе агенција, осим пар генералних принципа (прописивање реалистичних циљева агенцијама, реална персонална и финансијска аутономија агенција), све се своди на варијације услед специфичности задатака – нпр, оне агенције које не могу потпуно или лако да измере своје резултате у смислу стандардизованих индикатора, развијају специфичан морал и осећање колективне мисије као својеврсну алтернативу.<sup>26</sup>

26) Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Gov-*

А пошто је од значаја као полазна основа и за теорију агенција коју предлаже и сам Полит, приказаћемо део емпиријског истраживања Џејмса Вилсона као пример,<sup>27</sup> чиме српски истраживачи агенција могу да сазнају на које теме би истраживање агенција – у кључу традиционалних теорија агенцификације – требало да се фокусира. Вилсоново истраживање америчких агенција би се могло свести на тврдњу да институционални аранжмани обликују и усмеравају људско понашање, тј. да институције у великој мери могу објаснити шта и како бирократе раде, а што би све могло лако да се подведе под теоријску школу историјског институционализма.<sup>28</sup> И у том смеру, тип агенције је један од примарних фактора који утиче на понашање бирократа. Вилсон, у зависности од тога да ли могу – и у ком степену – да се стандардизују (пропишу) и перципирају од стране виших службеника агенције поступци–рутине запослених у агенцијама (*outputs*) и њихови резултати–исходи (*outcomes*), разликује четири типа агенција:

- 1) производне агенције (*production agencies*) – у којима су и поступци и резултати агенција уочљиви, као на пример пореска агенција која се бави проверама и процесирањем захтева, а резултати су видљиви као прецизно скупљени порези,
- 2) процедуралне агенције (*procedural agencies*) – надлежни лако надгледају поступке запослених, али је врло тешко или отежано мерење резултата агенције, као код агенција или њихових огранака који се баве консалтингом у области менталног здравља,
- 3) занатске агенције (*craft agencies*) – код којих се радње запослених тешко детектују, али су резултати лако видљиви, као код разних теренских инспектората (нпр, инспекција шума),

---

*ernments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 15–16.

27) Наведено према: Marc Allen Eisner, Jeffrey Worsham, Evan J. Ringquist, *Contemporary Regulatory Policy*, Lynne Rienner, London, 2000, стр. 21–22; Selden Biggs, Lelia B. Helms, *The Practice of American Public Policymaking*, Routledge, London-New York, 2015, стр. 212; Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 25–26.

28) О историјском институционализму видети више: Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007, стр. 69–93.

4) кровне агенције (*coping agencies*) – код којих је немогуће или скоро немогуће уочити поступке запослених и агенцијске исходе, као код агенција повезаних са министарством спољних послова или образовних агенција повезаних са државним универзитетима.

### 1.3. Социјално-конструктивистичке теорије

Полит истиче да, за разлику од економских и традиционалних теорија, конструктивистичке теорије не сматрају да је задатак научника да полазе од некаквих вечних, апсолутних или универзалних аксиома или да откривају некакву „подлежућу” објективну реалност емпиријским путем.<sup>29</sup> Сваки друштвени феномен – па и организација типа агенције – је конструкт (и ре-конструкт) норми, вредности, наратива, симбола и веровања, једном речју културе (дискурса), на релацији менталне људске мапе–текстови–говори. Култура је сирови материјал на који се калеме специфични друштвени „догађаји” чиме настају социјални конструкти. Самим тим, не постоји унификован појам или дефиниција агенција, већ низ конкурентних перспектива (култура–дискурса) у погледу тога шта јесте агенција и то за различите људе у различитом времену. Утолико су ове теорије у раскораку са „прагматичношћу” главног тока литературе о агенцификацији.<sup>30</sup>

Поводом првог истраживачког питања, ове теорије се – барем када је реч о побијању императива ефикасности – ослањају на налазе Пауела и Димађија о административном изоморфизму, тј. о томе да се саставне јединице етаблираних организационих домена (*organizational fields*), све више хомогенизују кроз коерзивне, миметичке (копирање или мода) и нормативне механизме, приликом чега се иновације и промене у доменима не морају нужно (нарочито не у каснијим фазама егзистенције домена) схватити у прагматичном кључу

29) Види више: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 16–18.

30) Политово схватање конструктивизма се скоро сасвим поклапа са оним код Парсонса, с тим што је Парсонс конструктивизам називао „идеационим објашњењем”, и с тим што је код Парсонса посебно наглашена *интерпретација* света од стране актера путем културних алатки. Видети више: Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, нав. дело, стр. 98–99.

ефикасности, већ и у кључу легитимности.<sup>31</sup> Међутим, ово инсистирање на колективној рационалности (иако различитој од индивидуалне)<sup>32</sup> и униформисаности није привукло конструктивисте. То их је ипак подстакло да понуде своје, алтернативно објашњење популарности агенција како би поништили било какву идеју о универзалној рационалности или хомогенизацији. Конструктивисти популарност и појаву агенција (као почетне идеје) широм света објашњавају као последицу својеврсног таласа моде или копирања исто као Пауел и Димађио, али уз нагласак на „транслацију–превођење” почетне идеје агенције. Односно, конструктивисти подразумевају реконструисање почетне идеје агенције, и то до те мере да завршне интерпретације идеје агенције у различитим земљама једва шта имају заједничко са оном идејом агенције од које се почело у интерпретацији, као што се види у студији Аманде Смален.<sup>33</sup>

Смален заправо покушава да објасни баланс између „међународне конвергенције” и „међународне дивергенције” на примеру холандских агенција. Несумњиво да је идеја агенције такорећи свеprisутна данас у свету, али приликом прихватања и имплементације агенцијског „међународног дискурса” долази до његовог превођења на локализовани скуп специфичних дефиниција о томе шта су агенције, шта и како треба да раде. Спајањем Латурове (*Latour*) теорије „транслације”<sup>34</sup> са административним изоморфизмом, „међународно” се преводи на локално у складу са оним што је локално прихватљиво и у локалном интересу. Термин агенција (*agentschappen*) се у Холандији први пут појавио 1991. у једном владином извештају (*The Further Cultivation of Management*). Извештај је обиловао терминима у

31) Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields”, in: *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (eds. Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell), The University of Chicago Press, Chicago, 1991, стр. 64–74.

32) О значењу појма колективне рационалности види више: Barbara Townley, *Reason's Neglect – Rationality and Organizing*, Oxford University Press, Oxford, 2008, стр. 189–199.

33) Amanda Smullen, “Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‘agency’: the Dutch case”, in: *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Routledge, New York, 2004, стр. 184–198.

34) Bruno Latour, *Aramis, or the love of technology*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, стр. 118–119.

складу са преовлађујућим интернационалним дискурсом о агенцификацији: „перформансе”, „аутономизација”, „ефективан и ефикасан менаџмент” и сл. Али, 1993. у закону о јавном рачуноводству, холандске агенције добијају додатне национално-специфичне обресе кроз дефиницију агенција као организација јавног сектора које могу да користе обрачунску основу рачуноводственог праћења (*accrual accounting*).<sup>35</sup> По Смален, то је био јасан индикатор да су холандске агенције дефинисане од државе потпуно у финансијском кључу.

Истини за вољу, дефинисање у финансијским категоријама није подразумевало униформност и статичност. Смален приказује сву динамику промене појма агенција у Холандији. Најпре, у периоду 1991–2000, све организације-претенденти на агенцијски статус су морале да презентују министарству финансија: 1) преглед планираних мерљивих добара и услуга које ће сервисирати агенција, 2) рачуноводствену лиценцу, 3) реалне процене о реализацији принципа ефикасности. Израчунавање цене трошкова јединице добара и услуга (*cost price*), индикатори перформанси и њихово достављање надлежним министарствима су постали императивни тек од 1998, али и даље потпуно или делимично затворени за јавност. Структурално раздвајање је значило да тек мањина запослених буде примљена на орочено кроз уговор о раду у својству намештеника од стране руководиоца агенције, док је већина запослених остала у својству државних службеника. Аутономизација је у првој деценији постојања агенција доживела најрадикалнију реконструкцију – једно истраживање министарства финансија из 1998. је показало да је низ организација у јавном сектору избегавао прелазак на агенцијски статус услед негативне конотације термина агенција у јавности као превише „прагматичног”. Добијањем статуса агенције би углед и поверење јавности у дате организације били окрњени. То је довело до укидања обавезног назива „агенција” за оне јавне организације које користе обрачунску основу. Готово истовремено је уведена и забрана да све организације јавног сектора (самим тим и агенције) улазе у

35) Обрачунска основа – за разлику од новчане – подразумева да се приходи и расходи своде тачно у моменту када су настали, без обзира на време наплате или уплате средстава. Стога се финансијски извештаји субјеката са рачуноводством обрачунске основе занимају и потраживањима/обавезама које ће приспети у будућности, а не само онима актуелне природе.

комерцијалне активности. Осим тога, нешто раније, током 1995, управо је услед налаза холандских државних ревизора о штетности високе аутономије коју су уживале холандске квази-аутономне невладине организације (*quangos*), дошло до извесног таласа популарности агенција у јавности, али на потпуно супротним начелима од оних које је прокламовао самоуверено међународни дискурс – агенције су деловале пожељно не због више, већ због мање аутономије коју су уживале у односу на *quango* ентитете.

На крају, не само да се идеја агенције дивергентно преводила са међународног на национални дискурс, то исто се дешавало и приликом „превођења” са националног на организациони ниво, по Смален. Упоређујући агенцију за имиграцију, за метеорологију, за ботанику и агенцију за додељивање субвенција – кроз анализу садржаја њихових годишњих извештаја – она је показала да агенције различитих министарстава обављају различиту врсту задатака и имају различити ниво финансијске аутономије. Али, главни налаз се тиче факта да се сам „дискурс” годишњих извештаја разликује од агенције до агенције. Неке агенције су своје финансијске ставке приказивале у кључу профита и добитка (бизнис-логика), а неке у кључу целисходне јавне потрошње. Неке су осим профита акценат бациле и на промоцију клијентеле, својих консалтинг услуга или интерагенцијску кооперацију. У погледу резултата (мисије), неке су тумачиле успех као број донетих одлука/решења (без обзира на експедитивност или прецизност), а обраћале су пажњу само на остварене резултате, док су друге у извештаје убациле и пројекције (додуше неке са мање, а неке са више прецизности или параметара). Различито су перципирале „квалитет” пружених добара и услуга – неке агенције су квалитет поистовећивале са формалном едукацијом и тренинзима својих запослених, неке су квалитет тумачиле као прецизност и брзину пружених прогноза и пројекција, а неке су квалитет мериле разним индикаторима задовољства агенцијских „клијената”. Агенције које нагињу ускостручној (експертској), техничко-научној прогностици су најмање користиле међународни и национални дискурс агенцификације.

## 2. ЗАКЉУЧАК

Све касније теорије агенција су представљале неки облик рафинисања или комбинације ове три велике теорије. Тако је и сама Политова теорија „путне зависности специфичног задатка” (*Task-Specific Path Dependency – TSPD*) на вододелници традиционалних теорија (историјског институционализма) и социјалног конструктивизма.<sup>36</sup> Због тога је било потребно приказати све три велике теорије засебно, дакле економске, традиционалне и социјално-конструктивистичке теорије. Будући истраживачи могу да се одреде за једну од ових теорија или за неку синтезу ове три теорије у облику неке нове теорије коју ће сами развити, али је, по нашем мишљењу, много битније да имају свест о ограничениости домета истраживања када су агенције у питању – од тога на основу које теорије ће спроводити своја истраживања.

Варијетет могућих узрока за формирање, опстанак, промену и нестајање агенција се односи како на агенције уопште (међународни ниво) тако и на агенције партикуларно (национални ниво). Могуће је да појаву агенција генерише само један скуп узрока (од могућа три сагласно трима теоријама), али је могуће и да на појаву агенција истог типа (са сличним надлежностима и мисијом) утиче један скуп узрока, тј. да на појаву агенција са различитим типом надлежности делују различити узроци. На пример, држава Србија је можда одлучила да креира све своје агенције по први пут у свом политичком систему услед „миметичког” разлога (међународне моде) удруженог са императивима јавности домаћег конструктивистичког наратива, али је то можда тачно само у случају дела агенција или оних на самом почетку првог таласа агенцификације. Такође, могуће је да само један

---

36) Ова теорија не негира утицаје рационалног калкулуса или ефикасности у процесу настанка агенција, али им и не даје примат. Заправо, она се односи „агностички” у погледу узрока настанка и популарности агенција, узроци настанка могу бити разни од места до места и од времена до времена. Више је занима *како* се ова популарна идеја агенција шири. Процес ширења се одвија у сагласности са два фактора: 1) културно-институционалне норме у датој земљи, 2) специфичности задатака који су агенцијама поверени у надлежност. Тако да се агенцификација у једној земљи спроводи у складу са институционалним и културним наслеђем с једне стране и природом актуелне агенцијске мисије. Видети више: Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, Amanda Smullen, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, нав. дело, стр. 18, 251–266.



скуп узрока утиче на све етапе у „животном циклусу” једне агенције, али је могуће и да постоји алтернација узрока у свакој од етапа понаособ. На пример, Србија је можда увела неку агенцију из чистог разлога ефикасности, али и да је потом исту укинула или трансформисала у складу са притиском јавности (преовлађујући вредносно-конструктивистички наратив). Број комбинација у матрици научног објашњења процеса агенцијације је, по свему судећи, врло висок. На српским политиколозима је да крену са изучавањем српских агенција – било у националном било у компаративном кључу – али водећи рачуна о темељним, незаобилазним теоријским опцијама које смо ми приказали у овом раду.

## ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић Предраг, „Организација државне управе у Републици Србији”, у зборнику: *Зборник радова Правног факултета у Нишу – Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (приредио: Предраг Димитријевић), Правни факултет, Ниш, бр. 62, 2012, стр. 73–89.
- Димитријевић Предраг, Вучковић Јелена, „Владавина права и агенцијски модел управе”, *Теме*, vol. 38, бр. 4, 2014, Универзитет у Нишу, Ниш, стр. 1797–1816.
- Милков Драган, „Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера?”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2014, стр. 25–36.
- Митић Душан, „Правна природа јавних агенција у правном систему Републике Србије”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 50, Универзитет у Нишу – Правни факултет, Ниш, 2007, стр. 223–248.
- Biggs Selden, Helms Lelia B., *The Practice of American Public Policymaking*, Routledge, London-New York, 2015.



- DiMaggio Paul J. DiMaggio, Powell Walter W., “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields”, in: *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (eds. Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell), The University of Chicago Press, Chicago, 1991, стр. 64–74.
- Douma Sytse, Schreuder Hein, *Economic Approaches to Organizations*, Pearson, New York, 2017.
- Eisner Marc Allen, Worsham Jeffrey, Ringquist Evan J., *Contemporary Regulatory Policy*, Lynne Rienner, London, 2000.
- James Oliver, *The Executive Agency Revolution in Whitehall – Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- Latour Bruno, *Aramis, or the love of technology*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- March James G., “Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986.
- Milenković Marko, Milenković Miloš, “Administrative reform and debates over public agencies’ role in Serbia”, *Annals FLB – Belgrade Law Review*, Year LXI, No. 3, 2013, стр. 135–150.
- Niskanen William A., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Transaction, London, 2007.
- Parsons Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Pollitt Christopher, Birchall Johnston, Putman Keith, *Decentralising Public Service Management*, Macmillan Press, London, 1998.
- Pollitt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice, Smullen Amanda, *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave Macmillan, New York, 2005.

- Smullen Amanda, “Lost in translation? Shifting interpretations of the concept of ‘agency’: the Dutch case”, in: *Unbundled Government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Routledge, New York, 2004, стр. 184–198.
- Smullen Amanda, van Thiel Sandra, Pollitt Christopher, “Agentschappen en de verzelfstandiging paradox”, *Beleid – Politiek en Maatschappij*, 28(4), 2001, стр. 190–201.
- Taliercio Robert R. Jr, “The design, performance, and sustainability of semiautonomous revenue authorities in Africa and Latin America”, in: *Unbundled Government* (eds. Christopher Pollitt, Colin Talbot), Taylor and Francis, London, 2004, стр. 264–282.
- Townley Barbara, *Reason’s Neglect – Rationality and Organizing*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Tversky Amos, Kahneman Daniel, “The Framing of Decisions and the Psychology of Choice”, in: *Rational Choice* (ed. Jon Elster), New York University Press, New York, 1986.
- Verhoest Koen et al., *Autonomy and Control of State Agencies – Comparing States and Agencies*, Palgrave Macmillan, New York, 2010.

**Marko Pejkoć**

## **THEORIES, MODELS AND PERSPECTIVES OF PUBLIC AGENCIES**

### **Resume**

In Serbia, public agencies are institutions which almost – until very recently – haven't attracted the attention of scientists. And those few extant studies (concerning the agencies) were conducted exclusively by jurists. Scientific works in the area of political science regarding public agencies don't exist. Although the science of law has described the position of public agencies in the political system of Serbia and pointed to the potential “overlap–duplication” of their functions with the functions of the already existing administrative bodies as a “unique” Serbian problem – the full answer concerning genesis, ways of working and changes of public agencies was not given. This is because the only answer to these questions can be given only by the theories developed in political science. Consequently, in this article, all prominent theories of public agencies in contemporary political science have been presented. This will not only enable the Serbian researchers to choose the conceptual framework – within which future empirical research of public agencies of Serbia would be possible – but to conduct comparative research of public agencies too. By describing the basic tenets of theories of public agencies, this article has made reference mainly to the book of Christopher Pollitt (et al.) under the title *Agencies – How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. The first part of the article – as introduction – was dedicated to the contemporary trends in the matter of theories of public agencies in science and definition of the notion of public agency, the second part to the review of theories of public agencies and the third part – as conclusion – to the critical resume of theories of agencification, as reviewed by the author.

**Keywords:** public agencies, agencification, public administration, state administration, administrative authority, institutionalism

---

\* Овај рад је примљен 19. јуна 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

***Bálint Pásztor (Балинт Пастор)\****

*Правни факултет, Универзитет Привредна академија,  
Нови Сад*

## **ИЗАЗОВИ ОСТВАРИВАЊА ЕФИКАСНЕ И ДЕЛОТВОРНЕ НАДЗОРНЕ ФУНКЦИЈЕ ПАРЛАМЕНТА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА ИНТЕРПЕЛАЦИЈУ**

### **Сажетак**

Предмет рада је анализа правно-политичких и институционалних претпоставки превођења института интерпелације из садржине уставних и пословничких одредби у ефикасан и делотворан механизам надзора рада владе. Анализа могућности остваривања делотворне парламентарне контроле, могућности усидрених у реалност скупштинског живота има за циљ да учини „животним” институт интерпелације. Да би се разумела нужност трансформације интерпелације из правног идеала у практично-политички механизам парламентарне контроле анализирани су, у историјско-компаративном контексту: настанак и обележја надзорне функције парламента, јер не може се говорити о парламентарном систему државне власти без контролне функције коју превасходно разумемо као манифестацију представничке улоге парламента; презентована су различита теоријска виђења класификације надлежности парламента; разматрана је слобода говора као претпоставка остваривања надзорне улоге парламента као и суштински елементи интерпелације: правна природа, услови и последице подношења. У Србији, интерпелација иако *materia constitu-*

\* Електронска адреса аутора: [pasztorbalint@pravni-fakultet.info](mailto:pasztorbalint@pravni-fakultet.info)

*tionis*, није заживела као делотворни контролни механизам рада владе, те смо посебну пажњу посветили формулисању предлога како унапредити интерпелацију и генерално, контролну улогу Народне скупштине. У раду су коришћени различити методолошки приступи: историјски и упоредни метод, као и егзегетички, у смислу тумачења различитих правних извора, с тим да је посебна пажња посвећена анализи, коментарима и тумачењима одређених уставних, законских и подзаконских, посебно пословничких решења правног поретка Републике Србије, али и анализи примера из наше и стране парламентарне праксе.

Кључне речи: интерпелација, надлежности парламента, слобода говора, надзорна функција парламента, пракса Народне скупштине Републике Србије, упоредна пракса, пословничка решења

## 1. УВОД

У теорији се прави разлика између нормативне и политичке делатности парламента.<sup>1</sup> Оличење друге (политичке) делатности је свакако надзорна функција легислативе. Израз „друга” не користимо у вредносном смислу.<sup>2</sup> У историји политичке мисли и уставног права један број аутора је тврдио да је управо контролна функција (а не нпр. законодавна) најзначајнија. Монтеѕкје (*Montesquieu*) је сматрао да представничко тело треба да буде бирано да би се (између осталих) видело да ли су закони (које је донело) добро спроведени. Још је директнији био Џон Стјуарт Мил (*John Stuart Mill*). По њему парламент није предодређен да влада, већ је његова основна функција контрола над управљачима. „Права је делатност представничке скупштине (...) у томе да надгледа и контролише владу, да светлом јавности расветли све њене послове, да је натера да у потпуности изложи и оправда сваку акцију коју би ико могао сматрати сумњивом, да их осуди ако су

1) Владан Петров, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 47.

2) Од новијих аутора Шандор Пешти (*Pesti Sándor*) контролну функцију парламента над радом извршне власти назива можда најважнијом његовом функцијом (*Pesti Sándor, Az újkori magyar parlament*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, стр. 62.)

за осуду, а ако људи који су у саставу владе злоупотребљавају указано им поверење, или се понашају супротно осмишљеним осећајима нације, да их истера из службе и непосредно или посредно именује њихове наследнике. То је сигурно обиље моћи и довољно осигурање за слободу нације”.<sup>3</sup>

Мислимо да није могуће прецизније одредити смисао контролне функције „представничке скупштине”. Из овог одређења основне функције парламента произилази да је кључно да влада дела у складу са „осмишљеним осећајима нације”. То наравно у парламентарном систему власти не може значити деградацију владе у орган скупштине па ни стављање носиоца извршне власти испод законодавног органа у хијерархији државних органа, јер би се тада изгубила сама суштина парламентарног облика државне власти – међусобни утицај и хармонија у деловању, али не треба с друге стране изгубити из вида ни чињеницу да је парламент представник народа, који треба да изражава његову вољу, на који ни влада не сме бити имуна.

Бројни теоријски приступи у класификацији функција парламента воде рачуна о комплексности теме и наглашавају да се „најзначајнији задаци парламента међусобно преплићу и због тога је веома тешко повући оштру границу међу њима”,<sup>4</sup> али не доводе у питање суштину: да све функције парламента стоје у блиској и јакој вези са представничком и законодавном функцијом<sup>5</sup> – пошто стварајући право, парламент вољу народа претвара у законску норму,<sup>6</sup> с тим да је тај однос најтежни са контролном функцијом (што не значи да контролна улога није самостална функција парламента<sup>7</sup>).

3) Цитирано према Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 40.

4) Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010, стр. 47.

5) О новијој законодавној пракси Народне скупштине Републике Србије види: Bálint Pásztor (Балинт Пастор), „Амандирање предлога закона – употреба или злоупотреба?”, *Српска политичка мисао*, Београд, год XXV, vol. 60, 2/2018, стр. 305–324.

6) У супротном се владајуће странке кажњавају на наредним изборима.

7) Има устава који експлицитно наводе контролу рада владе као самосталну функцију скупштине. Нпр. према Уставу Краљевине Шведске: „Riksdag врши надзор над управљањем над државом”, према Уставу Краљевине Шпаније: „Cortes (...) контролише делатност Владе”, а по Уставу Републике Аустрије: „Национално веће и Савезно веће овлашћени су да контролишу деловање Савезне владе, испитују све њене чланове о предметима извршне власти и захтевају све потребне информације као и да доносе закључке о својим ставовима који се односе на обављање извршне власти”. Устав Србије није прецизан у мери у којој су то највиши правни акти споменуте три земље, али је несумњиво да Народна скупштина Републике Србије врши

За потребе овог рада прихватамо као једну од најсвеобухватнијих, класификацију функција парламената коју даје Маријана Пајванчић. Она наводи нормативну надлежност парламента, парламентарну контролу владе, надлежности парламента везане за изборе и право парламента да уреди сопствену организацију.<sup>8</sup>

Надзорна улога парламената последњих година све више добија на значају у пословницима скупштина (а у неким државама и у највишим правним актима). Филип Лово (*Philip Lavaux*) наводи да је снажење контролне улоге парламената последица уставних реформи, али и промена политичке праксе. Обнавља се и легитимацијска функција, а „парламент се више него икада поистовећује са демократијом”.<sup>9</sup>

Како Золтан Сенте (*Szente Zoltán*), позивајући се на Левенштајна (*Loewenstein*) тврди, у строгом уставноправном смислу облик државне власти може бити парламентаран ако влада (премијер) зависи од поверења парламента.<sup>10</sup> Или како је суштину парламентарног система осветлио Пјер Пакте (*Pierre Pactet*), то је режим у којем влада „у сваком тренутку мора располагати парламентарном већином”.<sup>11</sup>

Да парафразирамо: нема парламентаризма без парламенту одговорне владе. Без контролне функције скупштине и обезбеђивања делотворних инструмената надзора рада владе не може постојати парламентарни облик државне власти. Парламент није ништа друго него народно представништво. Њега бира народ да би га представљао, тј., како је то формулисао Беџхот,<sup>12</sup> изражавао његову вољу.

У народном представништву, пак трагом формулације Лазара Марковића: „Народни посланик је представник народа, и у томе својству он има право на критику владине политике,

---

контролу над радом владе.

8) Детаљније у: Маријана Пајванчић, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008, стр. 115. и Маријана Пајванчић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008, стр. 206–213.

9) Цитирано према Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 47.

10) *Szente Zoltán, Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 335.

11) Наведено према Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010, стр. 195.

12) *Walter Bagehot, The English Constitution*, Chapman and Hall, London, 1867, стр. 17.

на њено оцењивање са гледишта јавних интереса и на давање свога суда о томе”.<sup>13</sup> Слобода говора народних посланика је *sine qua non* посланичке делатности уопште, па је претпоставка и за вршење контролне функције парламента. Без слободе говора<sup>14</sup> нема слободне расправе, а без слободне расправе је илузорно говорити о представљању.

## 2. КЛАСИФИКАЦИЈЕ И ЗАЈЕДНИЧКА ОБЕЛЕЖЈА ИНСТРУМЕНАТА КОНТРОЛЕ РАДА ВЛАДЕ

Средства надзора над радом Владе могу бити разнолика, а услове њиховог коришћења прописује устав, закон о скупштини и/или пословник о раду парламента. У теорији не постоји општеприхваћена дефиниција средстава контроле рада владе од стране парламента.

Поједини аутори, попут Андраша Керешењија (*Köröseyi András*) доводе у питање теорију о подели власти, наводећи<sup>15</sup> да су се влада и владајућа посланичка група испрепелили, што стару теорију о подели власти чини фикцијом, уместо које се ствара нова подела власти између власти и опозиције. Противтежа владине политике више није парламент у целини, већ парламентарна опозиција. Према њему<sup>16</sup> мора се правити разлика између институционалних чинилаца и политичких фактора, јер се без тога не може анализирати рад парламента. Класични инструменти контроле над радом владе (посланичка

13) Лазар Марковић, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991, стр. 184.

14) Институт слободе говора је превалио дуг пут док је постао општеприхваћен у раду парламента. Први пут се јавио у Енглеској, где су први случај *freedom of speech*-а забележили крајем XIV века. Формализовање ове праксе се десило у тачки 9. *Bill of Rights*- у (Закона о правима) из 1689. По том акту не може орган или суд изван парламента покренути поступак против посланика за говор одржан у парламенту. До усвајања овог акта су се десили интересантни случајеви. Zoltán Szente (*Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 189.) цитирајући Вејда и Бредлија (E.C.S. Wade, A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London–New York, 1986.) наводи случај из 1512. године када је посланик Ричард Строд осуђен на казну затвора суда за калај свог округа, управо због говора у вези предлога закона о експлоатацији калаја.

15) Цитира га Емед Вереш (*Veress Emőd*), „A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában“, in: *PhD tanulmányok I*, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2004, стр. 416–417.

16) Köröseyi András: „A magyar politikai rendszer“, Budapest, 2000, стр. 294–315. (цитирано према Veress Emőd, „A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában“, нав. дело, стр. 427.)



питања, интерпелације, предлог за изгласавање неповерења) не могу се одвојити од улоге опозиције.

По једном критеријуму могуће је разликовати инструменте који се користе на пленуму и инструменте који се употребљавају у раду скупштинских одбора. Значај парламентарних одбора (или комисија) је различит у државама које припадају парламентарном систему власти, а разлика је још већа између парламентарног и председничког облика државне власти.<sup>17</sup> У ред инструмената који се користе у раду скупштинских комисија могли би се убрајати информисање одбора о раду надлежног министра или министарства, као и анкетни одбори. Треба нагласити да и код осталих средстава контроле скупштински одбори често располажу одређеним надлежностима, пошто се они могу (или морају – како где) изјаснити нпр. о програму владе, садржини или испуњености формалних критеријума интерпелације, итд.

По другом критеријуму, који наводи Владан Петров,<sup>18</sup> позивајући се на Хамона (*Hamon*) и Тропера (*Troper*) постоји мека (*faible*) и чврста (*fort*) контрола у зависности од тога да ли она има за циљ „само” добијање информација о раду владе или члана владе, или је пак циљ постављање питања одговорности владе или министра. У прву групу спада посланичко питање, док у другу интерпелација и предлог за изгласавање неповерења влади или министру.

По Ратку Марковићу постоје средства, којима се парламент обавештава о раду владе и средства за покретање политичке одговорности владе.<sup>19</sup> Прву категорију је могуће поделити у две подгрупе: стална средства контроле су сталне скупштинске комисије,<sup>20</sup> а повремена средства су посланичко питање, интерпелација и анкетна комисија. У другу категорију спада „класично средство у парламентарном систему”: предлог за гласање о неповерењу влади.<sup>21</sup>

17) У случају овог другог, због чврсте поделе власти, контрола се више врши помоћу неформалних средстава, али је огроман значај и парламентарних одбора.

18) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 149.

19) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 279–282.

20) Интересантно је приметити да Ратко Марковић скупштинске одборе сматра средствима контроле рада владе.

21) Формулација Ратка Марковића, детаљније у: Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 279–282.

Заједничко обележје набројаних инструмената контроле огледа се у томе што помоћу њих парламент, како наводи Јожеф Петреџеи (*Petrétei József*) анализира да ли постојеће стање, ситуација одговара раније, од стране владе дефинисаним циљевима и задацима и доноси закључке у вези испуњености преузетих обавеза.<sup>22</sup> Надзор значи анализу: да ли се закони усвојени од стране парламента спроводе, као и анализу целокупне делатности владе и управе. Циљ је стицање сазнања, да ли се реализује воља парламента као највишег представничког органа (тј. воља грађана) а ако то није случај, да се пре свега помоћу тзв. чврсте контроле та ситуација промени.<sup>23</sup> Генерално говорећи, контрола се може односити на целисходност или законитост рада владе или појединих њених чланова, али треба нагласити да је одговорност владе пред парламентом у Србији искључиво политичка.<sup>24</sup> Политичка одговорност владе пред парламентом је кључно обележје парламентарног система власти, а као прилог за можда неку будућу расправу, указујемо да је Ратко Марковић мишљења да систем власти из нашег Устава има „спољашња обележја мешовитог система”,<sup>25</sup> али да он ипак „више нагиње парламентарном него мешовитом систему”.<sup>26</sup>

Видели смо да парламентарцима стоје на располагању разна средства за контролу рада Владе. Једно од најпопуларнијих и по многим најделотворније средство је интерпелација.<sup>27</sup> Пре него што анализирамо специфичности овог инструмента контроле у нашој парламентарној пракси, покушаћемо представити генералне карактеристике и упоредна решења у различитим земљама парламентарног система.

22) Petrétei József, „A parlamenti kontroll sajátosságairól”, in: *Ünnepi tanulmányok – Holló András hatvanadik születésnapjára*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, стр. 326.

23) Или како је то формулисао Морис Диверже (*Maurice Duverger*): ако је влада мотор, нек парламент буде кочица. (Наводи: Soltész István, „A kormányzat parlamenti ellenőrzése”, *Magyar Közigazgatás*, 1994/5, Budapest, стр. 280.)

24) Што значи да осим евентуалног ускраћивања подршке нема других правних консеквенци. То међутим не значи, да парламентарне расправе не могу имати за последицу касније покретање кривичне или друге одговорности члана владе.

25) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 208.

26) Исто.

27) Латинска реч *interpellatio* значи прекидање, сметње, нападање (Исто.)

### 3. ИНТЕРПЕЛАЦИЈА – КАРАКТЕРИСТИКЕ И УПОРЕДНА РЕШЕЊА

Несумњиво је да интерпелација није изоловано средство контроле рада владе, али ако узмемо у обзир шароликост регулативе поводом интерпелације у упоредном праву изузетно је тешко одредити њено место унутар постојећих инструмената контроле. У теорији се интерпелација обично убрја у повремена средства чврсте контроле.<sup>28</sup>

Овај институт, који је настао у Француској<sup>29</sup> а доживео процват у Трећој и Четвртој републици,<sup>30</sup> данас у тој земљи није *materia constitutionis*, већ је уређен скупштинским пословником. Француска, држава која се сматра „мајком интерпелације”, овај инструмент контроле повезује са предлогом за изгласавање неповерења Влади. Подносилац је дужан да поднесе и предлог за изгласавање неповерења уз интерпелацију, коју је подржала најмање једна десетина посланика.

Није лако представити суштинске елементе интерпелације због тога што овај инструмент контроле владе, у правним системима у којима постоји, карактеришу различита правна природа, услови и последице подношења. Пошто се интерпелација најчешће дефинише као квалификовано посланичко питање,<sup>31</sup> можда је најцелисходније да одредимо разлику између посланичког питања и овог инструмента контроле. Неспорно је да је и интерпелација питање на које је Влада (министар) обавезан да одговори, али ипак постоје и бројне разлике.

Наиме, док је постављање питања обично индивидуално право посланика, интерпелацију често може поднети само више

28) Види: Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 149 и Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 279–282.

29) „Корени интерпелације се налазе у једном декрету који је донела Уставотворна скупштина у Француској још 1791. године (...)” (Павле Николић, „Интерпелација”, у: *Влада – положај у систему; остваривање у пракси; функција Владе; шта ваља мењати* – Материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998., Југословенско удружење за уставно право, Београд, 1998, стр. 78.)

30) Била је најчешћи повод пада Владе (Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 155.)

31) Исто.

посланика.<sup>32</sup> У конструктивне елементе интерпелације убрајају се скупштинска расправа и гласање, што код посланичког питања није случај.

Велике су разлике и у погледу последица: да ли неприхватање одговора на интерпелацију након одржане политичке дебате у скупштини, доводи до обавезе Владе да поднесе оставку, тачније до предлога за изгласавање неповерења Влади или члану Владе или пак то није случај. Петров наводи<sup>33</sup> да је прво решење преовладавало у прошлости, а постоји и данас у многим државама (нпр. и у Србији).<sup>34</sup> По другом решењу парламент доноси резолуцију у којој дефинише своје мишљење поводом предмета интерпелације, односно одговора Владе. У том случају се њена одговорност у директном смислу не доводи у питање, али се ипак може наслутити да се већина која подржава Владу осипа.

Из горе наведеног произилази да интерпелација не производи у свим државама које га познају сличне, а камоли исте последице. У неким државама је интерпелација блиска најдрастичнијем средству контроле – предлогу за изгласавање неповерења, док је у другима, изузетно тешко повући оштру границу између ње и „обичног” посланичког питања у писаној форми.

У Хрватској<sup>35</sup> је интерпелација регулисана Уставом и пословником. Најмање једна десетина посланика може поднети интерпелацију о раду Владе или њеног члана, када се целокупним радом или појединим одлукама одступа од општег стајалишта Владе или министарства у спровођењу закона или утврђене политике. Интересантно је напоменути да је у овој држави интерпелацију могуће поднети и ако посланик није задовољан ни допунским писаним одговором који је

32) У упоредном праву међутим има различитих решења. Тако нпр. у Белгији и Луксембургу интерпелација је индивидуално право посланика, док је у Словенији и Летонији може поднети десет посланика, а у Литванији једна петина чланова парламента. (Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár, Képviseleti Információs Szolgálat, Budapest, 2011, стр. 9.*)

33) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 157.

34) Csorba наводи пример Литваније у којој се уз интерпелацију мора поднети и предлог за изгласавање неповерења. (Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár*, нав. дело, стр. 9.)

35) Arsen Bačić, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilište, Split, 2004, стр. 358–359.

добило на претходно упућено питање, под условом да постоје посебно оправдани разлози да се о питању и одговору отвори расправа у парламенту. У интерпелацији поднетој у писаној форми формулише се питање, које се и образлаже. Влада у року од осам дана доставља извештај о свом стајалишту поводом интерпелације. Доста је специфично што се у овој земљи расправа може завршити и доношењем резолуције о питању које је покренуто интерпелацијом, али се може поставити и питање одговорности Владе и покренути питање поверења Владе или њеног члана.

Кипар и Португалија су неке од земаља чланица Европске уније које не само да интерпелацију не регулишу у својим уставима, већ ово средство контроле владе и не познају.<sup>36</sup> У неким земљама (нпр. Ирској), пак не прави се разлика између питања и интерпелација.

У вези интерпелације обично постоје ригорозна правила у погледу њене форме. Она се подноси у писаној форми, након чега председник парламента или надлежни одбор скупштине проверава да ли је она поднета у складу са уставом и/или пословником.<sup>37</sup>

Као што смо видели, преглед једног броја решења из упоредног права свакако може да укаже на разноликост регулативе, али нам не олакшава утврђивање неопходних елемената и карактеристика интерпелације, као средства контроле рада владе у парламенту. Ипак ћемо покушати.

Интерпелација је инструмент у рукама посланика – који је у великом броју држава регулисан уставом, а не само пословником – којим се они детаљније информишу о раду владе или члана владе с једне стране, али помоћу којег се – након достављања одговора владе – отвара политичка расправа, после чијег окончања долази и до изјашњавања. Изјашњавање може значити доношење резолуције о неком

36) Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár*; нав. дело, стр. 9. У Уједињеном Краљевству не постоји интерпелација, али постоје слично средство: предлог за одлагање седнице.

37) У Норвешкој нпр. председник парламента може да одбаци интерпелацију уколико се питањем које је њом покренуто већ бави неки од одбора *Storting*-а, или ако је већ било интерпелације са сличном темом, којом се још парламент није бавио (Zoltan Szente, *Bevezetés a parlamenti jogba*, нав. дело, стр. 201.).

изузетно значајном питању, али и гласање о поверењу или ускраћивању поверења влади или министру. Како наводи Ратко Марковић, „циљ интерпелације није (...) информација, него дискусија и расправа, а потом, евентуално, и санкција према влади. Интерпелација значи питати, али и питајући протестовати”<sup>38</sup>. Према Оливери Вучић<sup>39</sup> интерпелација се састоји из компоненте информисања и компоненте контроле.

Интерпелацијом се не тражи информација већ се доводи у питање (целокупна) политика владе. Влада у свом одговору мора да објасни, а најчешће и да оправда своју политику у односу на неку значајну тему. Из тога произилази, под условом да је у одређеној земљи на прави начин конципирана (уколико је доступна посланицима, тј. њено подношење се не везује нпр. за недостижно велики број посланика) да интерпелација може да буде изузетно делотворно средство за контролу владе. Према одређеним теоретичарима интерпелација је „најенергичније и најшире средство парламентарне контроле”<sup>40</sup>.

Има и мишљења да интерпелација у недопустивој мери може да дестабилизује владу. Мишљења смо да такви страхови нису оправдани. С једне стране, у парламентарном систему влада мора да буде одговорна скупштини а то се може обезбедити искључиво уколико постоје делотворна средства за њену контролу, а са друге стране, интерпелација може у одређеном моменту и да ојача позицију владе. Треба напоменути и то да у држави у којој заиста функционише демократски систем са изграђеним институцијама, не може доћи до стања дестабилизације.

Наравно, влада не може против себе поднети интерпелацију (као што у одређеним земљама може да затражи гласање о поверењу) али уз помоћ посланика владајуће већине<sup>41</sup> „посредно” то ипак може да учини. У погодном

38) Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 280.

39) Оливера Вучић, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе”, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Правни факултет, Бања Лука, бр. 14, Година V, 2008, стр. 92.

40) Павле Николић цитира Barthélemy-ја и Duez-а (Павле Николић, „Интерпелација”, нав. дело, стр. 80.)

41) Шандор Пешти примећује да интерпелацији, која је несумњиво првенствено право опозиционих посланика, у последње време све више прибегавају и посланици владајуће већине (Види: Pesti Sandor, *Az újkori magyar parlament*, нав. дело, стр. 65.).

моменту,<sup>42</sup> одговором на „пријатељску” интерпелацију у вези озбиљне политичке теме и „победом” у расправи и гласању она може у значајној мери ојачати своју позицију пред јавним мњењем. То се исто може десити и у случају недовољно добро аргументоване интерпелације опозиције.

#### 4. ИНТЕРПЕЛАЦИЈА У ПАРЛАМЕНТАРНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Србији је интерпелација – слично посланичким питањима – уведена 1870. године Законом о пословном реду у Народној скупштини.<sup>43</sup> Први највиши правни акт који је предвиђао интерпелацију био је Устав Краљевине Србије из 1888. Од 1903. године су се интерпелације редовно подносиле али се није установила пракса да министри редовно одговарају на интерпелацију.<sup>44</sup>

Устав из 1990. није предвиђао институт интерпелације.<sup>45</sup> За тај период нашег парламентаризма бисмо могли рећи да је био лишен једног потенцијално делотворног средства контроле које је требало да гарантује политичку одговорност владе пред парламентом.<sup>46</sup>

Интерпелација је постала *materia constitutionis* тек 2006. године – усвајањем Митровданског устава. Да ли је она тренутно делотворно средство контроле, то ћемо у даљем тексту видети, али је чињеница да овај инструмент контроле не само да је предвиђен важећим Уставом већ је и детаљно регулисан.<sup>47</sup>

42) У Србији се нпр. о питању које је била тема интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од 90 дана од окончања претреса и гласања.

43) Тада још није стриктно прављена разлика између института интерпелација и посланичких питања (Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 158.)

44) Исто.

45) Владан Петров наводи да она „није ни постојала у парламентарном праву Србије све до усвајања пречишћеног текста Пословника Народне скупштине од 2005.” Та констатација није на месту. Интерпелацију је регулисао већ и нпр. Пословник из 2002. године (*Службени гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст). То међутим не значи да је интерпелација био „живи инструмент”. На дневном реду Народне скупштине није се нашла ниједна интерпелација.

46) Интерпелација је у Пословнику Већа грађана Савезне скупштине Савезне Републике Југославије постојала од 1994. године, иако она није била предвиђена Уставом СРЈ из 1992. (Павле Николић, „Интерпелација”, нав. дело, стр. 80–81.)

47) Чланом 129. Устава.

Интерпелацију као средство контроле Владе спомиње и Закон о Народној скупштини (Чл. 56. став 2., *Службени гласник РС*, бр. 9/10.)

Још подробније је ово средство контроле регулисано важећим Пословником Народне скупштине.<sup>48</sup>

Анализом одредби устава можемо доћи до закључка да Србија спада у ред држава у којима је подношење интерпелације колективно (а не индивидуално) право народних посланика.

Решење по којем најмање педесет народних посланика може поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе не сматрамо идеалним. Интерпелација је несумњиво средство озбиљне контроле и из тог разлога је прописана и бројчано захтевна већина посланика који је могу поднети, али то са друге стране, представља и околност која може довести и до тога да она уопште не заживи у пракси. Тренутно у Народној скупштини Републике Србије не може ниједна опозициона посланичка група самостално<sup>49</sup> поднети интерпелацију. Ово решење је сигурно један од разлога због којег све до VIII сазива Народне скупштине (11. јун 2008–31. мај 2012. године) није била поднета ниједна интерпелација по Митровданском уставу а да би тек током 2010. и 2011. било поднето неколико интерпелација.<sup>50</sup> Међутим, услед недоречености пословничких решења као и динамике скупштинског рада, увек је остајала отворена могућност да се поднете интерпелације не нађу на дневном реду или уколико би се и нашле на дневном реду, питање је било да ли ће се о њима и гласати. Дешавало се и да се седница прекине или Народна скупштина распусти. Свеукупност наведених разлога је довела до тога да након 2011. године није било поднетих интерпелација.

48) Чланови 220–227. Пословника (*Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст).

49) Види: *Народна скупштина сазив од 03. јуна 2016. Посланичке групе*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html>, 30/06/2019.

Предмет интерпелације не би требало да буде страначко питање. Било би пожељно да странке међусобно сарађују када је предмет овог инструмента контроле питање од ширег друштвеног значаја. Нажалост у Србији тренутно то није случај. Разлози наравно нису правне природе.

50) На пример: 26. јула 2011. године посланици Српске радикалне странке су поднели интерпелацију о раду Владе Републике Србије по питању: улога Владе Републике Србије у процесу прикључења Србије НАТО пакту, с тим да се и наредна интерпелација у Народној скупштини (поднета дан касније) везује за посланике ове странке. Она је поднета по питању: Да ли актуелна политика Владе Републике Србије у вези са Аутономном покрајином Косово и Метохија представља нарушавање територијалног интегритета Републике Србије?



Интересантно је напоменути да је последњих година било различитих иницијатива у вези измене Устава и да је од 30. новембра 2018. у скупштинској процедури и Предлог за измену Устава<sup>51</sup> који је поднела Влада, међутим ниједна није водила рачуна о томе да би се могло размислити и о измени чл. 129. Устава према којем само најмање педесет народних посланика могу поднети интерпелацију.

Интерпелација се подноси председнику Народне скупштине у писаном облику. Пословник прецизно одређује битне елементе интерпелације – она мора да садржи јасно и сажето формулисано питање које треба да се размотри, образложење на највише две стране, име овлашћеног представника подносиоца интерпелације, као и потписе свих народних посланика који су је поднели.<sup>52</sup>

Председник Народне скупштине интерпелацију одмах доставља надлежном одбору<sup>53</sup> ради утврђивања усклађености интерпелације са одредбама Пословника. Ако текст интерпелације није поднет у складу с одредбама Пословника или садржи увредљиве или друге изразе недостојне Народне скупштине и народних посланика, надлежни одбор затражиће од подносиоца интерпелације да је усклади са одредбама Пословника, у року од петнаест дана.<sup>54</sup> По добијеном извештају надлежног одбора, председник Народне скупштине интерпелацију доставља народним посланицима и председнику Владе.

Влада или члан Владе најкасније у року од тридесет дана од дана пријема интерпелације<sup>55</sup> доставља председнику Народне скупштине свој одговор на интерпелацију, а

---

51) *Предлог за промену Устава упућен Народној скупштини*, Internet, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2018/010-3691\\_18\\_Predlog.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf), 01/07/2019.

52) Чл. 221. Пословника.

53) Надлежан одбор по Пословнику (чл. 48.) је Одбор за уставна питања и законодавство. Он утврђује усклађеност интерпелације с одредбама пословника у формалном смислу и о томе подноси извештај председнику Народне скупштине. Овај одбор се први пут конституисао у IX сазиву Народне скупштине (2012), а по раније важећим пословницима је надлежан био Административни одбор (види нпр. чл. 206. Пословника из 2002. године).

54) Ако подносилац интерпелације у том року не усклади текст интерпелације с датим примедбама, сматраће се да је интерпелација повучена.

55) Према Уставу Влада је дужна да одговори на интерпелацију у року од тридесет дана.

председник Парламента одговор Владе или члана Владе на интерпелацију одмах доставља народним посланицима.

Битно је нагласити да се расправа на седници Народне скупштине води поводом одговора Владе или министра. Одговор на интерпелацију се обавезно ставља на дневни ред прве наредне седнице – која мора да се одржи најкасније у року од петнаест дана од дана достављања.<sup>56</sup> То је изузетно важно, јер када би се то сматрало делом утврђивања дневног реда Парламента, ниједна интерпелација опозиције (тачније одговор Владе поводом ње) не би имала ни теоретске шансе да „стигне” на дневни ред. Раније важећи пословници су садржавали решење по којем се у току једног заседања Народне скупштине може поднети највише пет интерпелација.<sup>57</sup> Оваква одредба је у потпуности у супротности са основним циљем подношења интерпелације и генерално са контролном функцијом Парламента.

Што се тиче тока расправе поводом одговора Владе или члана Владе на интерпелацију, нема битнијих одступања у односу на решења у вези претреса законских предлога.<sup>58</sup> То значи да прво представник подносилаца интерпелације образлаже интерпелацију, након чега председник Владе односно министар на кога се интерпелација односи презентира одговор на интерпелацију, па следе председници (или овлашћени представници) посланичких група, који могу да говоре по двадесет минута и остали народни посланици у укупном трајању од пет сати. Претрес поводом одговора на интерпелацију мора да се заврши на седници на којој је започет.<sup>59</sup>

---

56) Председник Народне скупштине може да предложи да се одговор на интерпелацију стави на дневни ред седнице која је у току, као последња тачка – о чему Парламент одлучује без претреса – а скупштина може да одлучи и да се одговор на интерпелацију разматра на посебној седници.

57) Нпр. став 2. чл. 204. Пословника Народне скупштине (*Службени гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст).

58) Чл. 96–97. Пословника.

59) Поднета интерпелација може да се повуче до гласања о одговору на интерпелацију (чл. 227. став 2. Пословника). И предлог закона се може повући до завршетка претреса (чл. 159. Пословника).

Што се тиче дејства<sup>60</sup> овог средства контроле, Србија спада у ред земаља у којима се интерпелација чврсто везује за институт предлога за изгласавање неповерења Влади или члану Владе. Устав је више него јасан: ако Народна скупштина гласањем не прихвати одговор Владе или члана Владе, приступиће се гласању о неповерењу Влади или члану Владе, уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Владе, односно члан Владе не поднесе оставку. Ово решење је други разлог (поред тога што интерпелација није доступно средство контроле због исувише великог броја посланика који могу поднети интерпелацију) захваљујући којем она у парламентарном систему Србије није заживела. Ради се о „мртвом” инструменту контроле, који не само што се не може сматрати редовним средством контроле рада Владе од стране Парламента, већ је заправо непостојећи институт.

По Ирени Пејић „смисао интерпелације састоји се у томе да Владу уздрма скупштинском расправом по захтеву интерпеланта, да би потом било лакше изгласати неповерење”.<sup>61</sup> Можда је намера уставотворца била та, али је прописивањем с једне стране скоро недостижних услова а са друге стране везивањем овог института за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, створен максимално неделотворан институт контроле рада Владе. Ако узмемо у обзир чињеницу да је за подношење предлога за изгласавање неповерења Влади потребна иницијатива шездесет посланика,<sup>62</sup> а за интерпелацију педесет, још се више може осетити необјашњива несразмера у нашем Уставу и Пословнику у односу на решења везана за ова два средства контроле.

Мишљења смо да анализа правног оквира и скупштинске праксе потврђује да институт интерпелације није заживео као механизам контроле рада владе, а у светлу чињенице да је од усвајања Митровданског устава поднето свега неколико интерпелација као и да након 2011. године није поднета ниједна, одредба Устава по којој се о питању које је било предмет

60) Ако Народна скупштина гласањем прихвати одговор на интерпелацију, наставља да ради по усвојеном дневном реду.

61) Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011, стр. 345.

62) Чл. 130. Устава, чл. 217. Пословника.

интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од деведесет дана од дана гласања, чини се сувишном.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Парламентарни режим карактерише гипка подела власти и хармонија (или еквилибријум) носилаца законодавне и извршне власти. Могућност међусобног утицаја на егзистенцију носилаца државних функција се често формулише на начин: „ти ме обориш, ја те распустим”.<sup>63</sup> Претпоставка за вршење контролне функције парламента је слобода говора народних посланика, јер нема представништва без гарантовања слободе говора. Средства контроле рада владе могу бити разнолика, а услове њиховог коришћења прописује устав, закон о скупштини и/или пословник о раду парламента.

Интерпелација је инструмент у рукама посланика – који је у великом броју држава регулисан уставом, а не само пословником – којим се они детаљније информишу о раду владе или члана владе с једне стране, али помоћу којег се – након достављања одговора владе – отвара политичка расправа, после чијег окончања долази и до изјашњавања.

Из претходних страница се може ишчитати да интерпелација не производи у свим државама које познају овај институт сличне, а још мање исте последице. У неким државама је интерпелација блиска најдрастичнијем средству контроле – предлогу за изгласавање неповерења, док је у другим тешко повући оштру границу између ње и „обичног” посланичког питања у писаној форми и у том смислу интерпелација се најчешће дефинише као квалификовано посланичко питање.

Интерпелација је несумњиво сигнификантно средство контроле и та димензија озбиљности се често наглашава прописивањем великог броја посланика који је могу поднети али такав услов, са друге стране, може довести и до тога да она уопште не заживи у пракси.

Анализирајући примере из праксе Народне скупштине Републике Србије покушали смо да укажемо на слабости и формулишемо предлоге за делотворну и ефикасну примену

63) Владан Петров, *Парламентарно право*, нав. дело, стр. 170.

интерпелације. Неколико је разлога због којих интерпелација није заживела у парламентарном систему Србије. Најпре, анализа одредби Устава води до закључка да Србија спада у ред држава у којима је подношење интерпелације колективно (а не индивидуално) право народних посланика. Потом, Србија спада у ред земаља у којима се интерпелација чврсто везује за институт предлога за изгласавање неповерења Влади или члану Владе. И додатно, интерпелација није доступно средство контроле због исувише великог броја посланика – најмање педесет народних посланика, који могу поднети интерпелацију у вези са радом Владе или појединог члана Владе. У расправама које се дуги низ година воде на тему евентуалне уставне ревизије, превиђа се потреба за редефинисањем услова за подношење интерпелације.

Става смо, да је прописивањем с једне стране скоро недостижних услова а са друге стране везивањем овог института за гласање о неповерењу Влади или члану Владе, створен максимално неделотворан институт контроле рада Владе и да се ради о „мртвом” инструменту контроле, који не само што се не може сматрати редовним средством контроле рада Владе од стране Парламента, већ је заправо непостојећи институт. У том светлу се, одредба Устава по којој се о питању које је било предмет интерпелације не може поново расправљати пре истека рока од деведесет дана од дана гласања, чини сувишном.

## ЛИТЕРАТУРА

Вучић Оливера, „Интерпелација – утицај посланика на одговорно поступање владе”, *Правна ријеч – часопис за правну теорију и праксу*, Правни факултет, Бања Лука, бр. 14, Година V, 2008, стр. 87–97.

Марковић Лазар, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин, 1991.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени гласник, Београд, 2010.

- Николић Павле, „Интерпелација”, у: *Влада – положај у систему; остваривање у пракси; функција Владе; шта ваља мењати* – Материјал са округлог стола организованог 16. априла 1998, Југословенско удружење за уставно право, Београд, 1998, стр. 77–86.
- Пајванчић Маријана, *Парламентарно право*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2008.
- Пајванчић Маријана, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008.
- Pásztor Bálint (Пастор Балинт), „Амандирање предлога закона – употреба или злоупотреба?”, *Српска политичка мисао*, Београд, год XXV, vol. 60, 2/2018, стр. 305–324.
- Пејић Ирена, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш, 2011.
- Петров Владан, *Парламентарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Bačić Arsen, *Parlamentarno pravo: hrvatske i poredbene parlamentarne procedure*, Pravni fakultet Sveučilišta, Split, 2004.
- Bagehot Walter, *The English Constitution*, Chapman and Hall, London, 1867.
- Csorba György, *Parlamentek ellenőrző szerepe a plenáris üléseken – EU tagállamok, Országgyűlési Könyvtár, Képviselői Információs Szolgálat, Budapest, 2011.*
- Pesti Sándor, *Az újkori magyar parlament*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- Petrétei József, „A parlamenti kontroll sajátosságairól“, in: *Ünnepi tanulmányok – Holló András hatvanadik születésnapjára*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, стр. 329–358.
- Soltész István, „A kormányzat parlamenti ellenőrzése“, *Magyar Közigazgatás*, Budapest, 1994/5, стр. 279–290.
- Szente Zoltán, *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2010.

Veress Emőd, „A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában“, *in: PhD tanulmányok I*, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, Pécs, 2004, стр. 415–487.

## ПРОПИСИ

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о Народној скупштини, *Службени гласник РС*, бр. 9/10.

Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12 – пречишћени текст.

Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 32/02 – пречишћени текст.

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

*Народна скупштина сазив од 03. јуна 2016. Посланичке групе*, Internet, <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/sastav/poslanicke-grupe/poslanicke-grupe.901.html>, 30/06/2019.

*Предлог за промену Устава упућен Народној скупштини*, Internet, [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2018/010-3691\\_18\\_Predlog.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2018/010-3691_18_Predlog.pdf), 01/07/2019.

**Pásztor Bálint****THE CHALLENGES OF THE EXERCISE OF THE  
EFFICIENT AND DELIVERABLE CONTROLLING  
FUNCTION OF THE PARLIAMENT BY THE SPECIAL  
INSTITUTE OF INTERPELLATION****Resume**

The subject of the paper is the analysis of legal-political and institutional prerequisites for transforming the institute of interpellation from its content of constitutional and administrative provisions into an efficient and effective mechanism for controlling the work of the Government. An analysis of the possibilities of exercising effective parliamentary control, the possibility anchored in the reality of parliamentary life, aims to make the institute of interpellation “real”. In order to understand the necessity of transforming the interpellation from a legal ideal into a practical and political mechanism of parliamentary control, it was analyzed, in a historical-comparative context: the emergence and features of the control function of the parliament, because one cannot speak of a parliamentary system of state governance without a control function which is primarily understood as the manifestation of the representative role of the Parliament; various theoretical views of the classification of the competences of the parliament were presented; freedom of speech was considered as a prerequisite for the exercise of the control function of the Parliament as well as the essential elements of interpellation: its legal nature, conditions and consequences of submission.

The interpellation is an instrument in the hands of members of parliaments – which is regulated by the constitution in a large number of states, and not just by the rules of procedure – by which they are more thoroughly informed about the work of a Government or a member of the Government on the one hand, but by which, after the delivery of the government’s response, a political debate comes to an end in the clarification. The interpellation does not produce in all countries that know this institute similar, and even less, the same consequences. In some countries, the interpellation is close to the most significant means of control – a proposal for



a vote of no confidence, while in others it is difficult to draw a sharp border between the interpellation and the “ordinary” parliamentary question in written form, and in that sense interpellation is often defined as a qualified parliamentary question. In Serbia, the interpellation, though *materia constitutionis*, did not come to life as an effective control mechanism for the work of the Government, therefore we paid special attention to formulating proposals to improve the institute of interpellation and in general, the controlling role of the National Assembly. There are several reasons why the interpellation did not come to life in the Serbian parliamentary system.

First of all, the analysis of the provisions of the Constitution leads to the conclusion that Serbia is among the countries where the interpellation is a collective (not individual) right of members of the Parliament. Secondly, Serbia is among the countries where the institute of the interpellation is firmly attached to the institute of the motion for a vote of no confidence in the Government or a member of the Government. In addition, the interpellation is not an accessible means of control because too many members of parliament – at least fifty deputies have to submit an interpellation in connection with the work of the Government or a particular member of the Government. In the debates that have been going on for a number of years about a possible constitutional review, it was not felt necessary to redefine the institute of interpellation. We are of the opinion that by prescribing almost unattainable conditions on the one hand and, on the other hand, by linking this institute to a vote of no confidence to the Government or a member of the Government, a maximally ineffective institute of government control has been created, and that it is a “dead” control instrument, which not only cannot be considered a regular means of controlling the work of the Government by the Parliament, but is actually a non-existent institute. In that light, the provision of the Constitution, according to which the subject matter of the interpellation cannot be re-discussed before the expiration of ninety days from the day of the vote, makes it unnecessary.

Keywords: interpellation, parliamentary competence, freedom of speech, parliamentary control function, practice of the National Assembly of the Republic of Serbia, comparative practice, procedural solutions

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

***Ратко Љубојевић\****

*Правни факултет, Универзитет Мегатренд, Београд*

***Слободан Петровић***

*Правни факултет, Универзитет Мегатренд, Београд*

## **КЉУЧНИ ФАКТОРИ КОЈИ УТИЧУ НА РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

На основу искустава из новије прошлости, посебно од 2000. године, може се закључити да је утицај страног фактора на централном Балкану био веома изражен и увек је био повезан са геополитичким, економским, војним и другим интересима који су кроз различите форме и облике вршили перманентни утицај на стабилност политичког система Републике Србије и већине земаља у њеном ближем окружењу. Међутим, на даљи развој политичког система Републике Србије константно утичу интеракције чинилаца политичке власти и народа унутар саме државе, што се дефинише заједничким именитељем „унутрашња политика”. Међутим, на исту ту унутрашњу политику утичу спољашњи фактори, првенствено из земаља региона. Ови спољни фактори рефлексивно усмеравају своја интерна политичко-социолошка дешавања на ток живота и одвијања свеукупних друштвених процеса у Републици Србији. Ефекте тих дешавања осећамо интензитетом којим дескриптивна свест не може да перцептује. Степен демократског развоја државе, изградња и јачање политичке културе нације

---

\* Електронска адреса аутора: [ratko\\_ljubojevic@yahoo.com](mailto:ratko_ljubojevic@yahoo.com)

есенцијална су основа даљег прогресивног кретања политичке реалности савременог друштва у Републици Србији, што директно имплицира осликавање флуентних параметара узлазне физиономије политичког живота и државног уређења Републике Србије, што је свакако императив данашњице, од националног интереса. Међународни односи у региону су стабилна и значајна кордината за економску, безбедносну, социјалну и културну стабилност, јер од међународних комплементарних кордината условљен је даљи развој политичког система Републике Србије.

Кључне речи: политички систем, друштво, политика, регион, демократија, међународни односи, Република Србија

## 1. УВОД

Политички систем је основа опредељења друштва и он је оријентир друштвеног кретања, те колико год држава стварала политички систем (мисли се на народ као основни елемент државе), толико и сам политички систем утиче идеолошко-институционалним инструментима на дефинисање контура државе. „Оснивач модерне социологије, творац социологизма, Давид Емил Диркем (франц. *David Émile Durkheim*) сматра, да све до почетка 19. века већином филозофских радова владала је једна идеја која је друштвену науку у корену спречавала да се установи. Наиме, безмало сви ти теоретичари политике видели су у друштву људско дело, плод вештине и рефлексивног мишљења. По њима, људи су стали да живе заједно зато што су нашли да је то корисно и добро. Била је то вештачка творевина коју су смислили како би побољшали свој положај. Нација, дакле, не би била природни производ, попут организма или биљке која се рађа, расте и развија захваљујући унутрашњој нужности, већ би пре наликовала оним машинама које праве људи и чији су сви делови састављени сходно претходно замишљеном плану. Ако су ћелије од којих је сачињено тело одрасле животиње постале оно што јесу, то је стога што је у њиховој природи било да то постану.”<sup>1</sup> Дакле, политички

1) Емил Диркем, *Друштво је човеку бог*, Институт за социолошка истраживања –

систем се дефинише по унапред утврђеним идеолошким (теоријским) правилима, у интеракцији са чиниоцима политичког реалитета он се прилагођава и прилагођава друштво, те у тој спрези двеју дејстава настаје оно што ми данас називамо политичким системом. Из ове тврдње може се извући јединствен закључак, а то је да, политички систем настаје оног тренутка кад настане и идентификовано, национално, суверено, међународно признато, територијално омеђено, симболима украшено, правно, институционално, формално признато друштво. Проф. др Радомир Д. Лукић говори о два лица политике, наиме, он раздваја политику као науку, и политику као вештину. Несумњиво је да је политика наука са елементима вештине. Оно што се узима као предмет политике јесте целокупан политички процес, који је по својој природи врло сложен и динамичан, па га је стога тешко плански организовати и теоријски прогностички водити, него, из акције и реакције добијене последице сматрати есенцијалним производом политичког система кроз који се спроводи поменута политика. Унутар сваког политичког система одвија се политички процес или друштвено политички процес, прецизније дефинисано. Оно што треба истаћи је, да је политички систем, систем организације друштвено-политичког, економског, социјалног, културног, образовног, мултилатералног живота државе, и као такав он увек за предмет свог научног и правног постојања нужно мора да има државу, која је основа постојања политике, па самим тим и политичког система. Нема државе без политичког система, нити постоји политички систем без државе. Оно што је заједничко свим савременим теоретичарима политичких система јесте тврдња да је политички систем сложена структурно-функционална целина која се темељи на интеракцији друштва и политичког поретка.

## **2. СПОЉАШЊА И УНУТРАШЊА ПОЛИТИКА ЗЕМАЉА У РЕГИОНУ**

Повеља Уједињених нација, која је усвојена 26. јуна 1945. године од представника 51 државе на Конференцији Уједињених

нација у Сан Франциску, а ступила на снагу 24. октобра 1945. године у складу са одредбама члана 110. у члану 55. наводи: „У циљу стварања услова стабилности и благостања, који су нужни за одржање мирних и пријатељских односа међу нацијама, заснованих на поштовању начела равноправности и самоопредељења народа, Уједињене нације ће помагати:

- 1) Побољшање животних услова, пуну запосленост и услове за привредни и друштвени напредак и развој;
- 2) Решавање међународних привредних, друштвених, здравствених и сродних проблема, као и међународну сарадњу на пољу културе и образовања;
- 3) Свеопште поштовање и уважавање права човека као и основних слобода за све, без обзира на расу, пол, језик или вероисповест.”<sup>2</sup>

Обзиром да је политичка међузависност одвајкада била основа развоја сваке појединачне, али и земље индивидуе, подразумева се да ни једна земља на свету не може своје политичко устројство да темељи на апсолутној незаинтересованости и некооперацији са земљама у региону. Када се каже регион, прво се помисли на земље бивше Југославије. Србија као највећа и најмногољуднија земља у односу на остале земље бивше Југославије сигурно да има круцијални значај у креирању политичке стварности, али и будућности. Оно што је најзначајнији чинилац у креирању политичких односа јесте тенденција појединачне државе са којим политичким струјама она жели да остварује снажне стратешке и дугорочне билатералне односе. Конкретан случај, посматрајући политичку сцену данашњице, све државе бивше Југославије претендују да буду, а већи број већ јесте, чланице НАТО пакта. Према званичним ставовима легитимних представника извршне гране власти и резултатима истраживања јавног мњења, Србија жели да буде изван војнополитичких групација, односно њена политичка оријентација је да остане неутрална земља, која упоредо жели да има добре односе са суседима, НАТО, Руском Федерацијом и Народном Републиком Кином. Иако је таква политика принципијелна, она изазива

2) Владимир Првуловић, *Савремени политички системи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2012, стр. 321–322.

негативне конотације код водеће земље у Северноатлантском савезу НАТО као и код неких земаља Европске уније које се отворено залажу да Србија, ако жели да постане пуноправни члан ЕУ мора да „учини суштински напредак у дијалогу са Косовом” и уведе санкције Русији. Овакву политику додатно усложњава практично политичко поступање САД и неких западних земаља које пружају отворену подршку осамостаљивању самопрокламоване државе Косово и благонаклоно гледају на приближавање Косова\* и Албаније. Због свог геополитичког положаја Србија је у незавидној ситуацији и то јој додатно успорава политичко-правни прогрес, што је у основи и сврха сваке државе света. „У Србији, али и у многим другим државама (нарочито у транзиционом периоду и у тзв. новим демократијама), присутан је проблем квалитетног управљања (*good governance*) што указује на рационалну употребу постојећих ресурса и стварање нових ресурса и вредности; приликом анализе квалитета може се користити метода идеалног типа, њом би се мисаоно креирао идеалан систем у коме би били укључени сви принципи који чине добро управљање (демократичност, јавност, одговорност, ефективност...) а потом би се поредио са реалним стањем.”<sup>3</sup> За примену ове методе неопходно је методолошки приступити операционализовању категорије управљања, сходно свим сегментима анализе друштва и државног апарата, те потом добијене податке свести на бројчане величине и индикаторе.

„У Србији данас постоји потреба, не било каквог, већ трајног, институционалног и равноправног социјалног дијалога. У прилог овој тврдњи могу се навести бар четири додатна кључна разлога:

- а) у стању неразвијене економије и осиромашеног друштва, социјални дијалог је начин да земља изађе из зоне високог социјалног и политичког ризика и закорачи на пут који води ка демократији и просперитету;
- б) у осиромашеним друштвима суоченим са транзиционим променама, социјални дијалог нема алтернативу;
- в) отворени и широки социјални дијалог је најбољи

3) Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави – Развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012, стр. 199.

могући пут да се дође до преко потребног споразума о правцу, темпу и уравнотеженој расподели трошкова и добити од транзиционих промена;

г) најзад, ако заиста желимо да направимо прикључак и искорак ка ширим, европским интеграцијама, неопходно је да Србија своје радно, синдикално, социјално законодавство прилагоди и хармонизује са нормативно-институционалним оквиром и праксом социјалног дијалога у земљама Европске уније.”<sup>4</sup>

Социјални дијалог је пример усаглашавања политике Републике Србије и држава региона, јер се управо у овој социјално-економској категорији огледа политичка развијеност и унапредованост. Овакве и сличне релације стварају озбиљну политичку међузависност држава региона, па самим тим и Србија прати резултате других држава и користи њихова искуства у процесу прикључења које Европској унији.

Република Србија, ради на интензивирању политичко-економских односа са земљама у региону. У протеклих четврт века, чини се да никад нису били бољи односи Републике Србије и Руске Федерације, те Републике Србије и Народне Републике Кине, потом Републике Србије и земаља тзв. „Четвртог реда”. Све су то чиниоци доброг спољнополитичког деловања који утичу на унутрашњу и спољну политику земаља региона. Политичка оријентација на економску и дипломатску сарадњу са свим земљама у региону је исправан потез власти у Србији. Залагање за војну неутралност представља покушај заузимања неутралног односа према војнополитичким савезима, али и истовремено окоришћавање максималних трговинских повластица које из такве политике проистичу. Добри односи са земљама у региону, баштињење европских вредности и оријентисаност ка добрим односима са истоком и западом је још један показатељ доброг политичког вођења државе.

Даљи развој политичког система Републике Србије зависиће од политичке, економске, социјалне и безбедносне стабилности земаља у региону Балкана. Код већине земаља у

4) Вучина Васовић, Вукашин Павловић, *Посткомунизам и демократске промене*, Југословенско удружење за политичке науке – Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2002, стр. 265–266.

региону присутна је свест о потреби већег степена међусобне сарадње која доприноси стабилности региона, али у појединим државама присутан је снажан фактор директног утицаја страних интереса, што представља највећи изазов за унутрашњу и спољну политику држава региона. Када сагледамо све аспекте турбулентних друштвено-политичких збивања у последњих 25 година у региону Западног Балкана, можемо закључити да политички систем ниједне државе бивше Југославије не може дугорочно и истрајно да планира и спроводи националну политику, без уважавања темељних одредница унутрашње и спољне политике других држава у региону.

### 3. СТЕПЕН ДЕМОКРАТСКОГ РАЗВОЈА ЗЕМЉЕ

Да бисмо могли да говоримо о слободном и идеолошки незатрованом друштву, неопходно је да постоје стабилне институције, које су основа друштвеног прогреса. У демократским системима народ остварује, али и брани овај концепт „равноправности и слободе” управо кроз институције. „Парламентарна влада постаје најупотребљивији облик истовремене институционализације принципа слободе и принципа једнакости.”<sup>5</sup> Политички систем је скуп политичких агенаса који нужно морају имати демократски концепт, јер уколико такав концепт изостаје, питање је можемо ли говорити о прогресивној путањи развоја политичког система. Обзиром да је за модерне политичке системе карактеристично да су ослобођени стега националистичког и религиозног утицаја, овај процес знатно се спорије и теже реализује у земљама Балканског полуострва. На просторима где је религија брањена (мисли се на период комунизма), сада доживљава експанзију и често је каписла која изазива експлозију, метафорички речено, те се у таквим околностима не може говорити о прогресу. Опет, с друге стране имамо државе региона у којима је религија дозвољавана и за време комунизма, што је опет одвело у тотално другу крајност, а то је снажна подршка матице, у конкретном случају Ватикана. Ова подршка се огледа у сваком виду пружања помоћи и подстрекивања ширења римокатоличке идеологије, финансијска подршка, лобистичка

5) Лидија Р. Баста Флајнер, *Политика у границама права*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012, стр. 261.



подршка, политичка подршка, и други видови агитације (пример: Хрватска и Ватикан за време ратних и послератних дешавања у бившој Југославији). Сви ови чиниоци утичу на (не)објективност прогресивних и прегалачких дела и идеја. Религија тежи контроли над широким народним масама, а црква је институција која се злоупотребљава за развој и потхрањивање националистичком идеологијом, која увек има за циљ да објасни како се одређени рат води за спасење и одбрану вере. У оваквим друштвима демократија не може да живи. Заправо, демократија политике је само фаза еволуције социјализма као савршенства двадесетог века, па се данас као финални продукт те еволуције користи демократија, иако она не може реално егзистирати. Нови облик политичког деловања, понашања, вредновања и прихватања реалитета живота и околности социјалне генезе и еволуције јесте стварање нових културолошко-васпитних устројстава. Са овом стратегијом се почиње од раног детињства, од јаслица, и ова фаза треба да траје до докторских студија. Завод за проучавање културног развитка је у периоду од 1999. године па до 2003. године настојао да успостави моделе и инструменте културне политике, с циљем подизања демократске свести народа и имплементације демократских система вредности у целокупан политички систем Републике Србије. Овај пројекат је редизајниран и проширен низом нових активности које су обезбедиле грађу за упоредно проучавање модела и инструмената културне политике за време режима пре 2000. године и за време режима након 2000. године.<sup>6</sup> Међутим, степен демократског развоја земље не може се мерити на овако краткорочном периоду, за овакву врсту истраживања и компарације потребно је минимум 25 година (четврт века) – јер управо оваква временска дистанца даје могућност реалном сагледавању чињеница. Није реално говорити о степену демократичности у земљи, у тренутку кад је она захваћена ратом, под санкцијама, циљано окупирана и економски паралисана. На месту је говорити о узроцима и очекиваним последицама које су биле предузимане од стране светских моћника да би се држава довела у стање у каквом је била. Такође се може поставити питање да ли је демократија само мистерија или је то пројекат неокапиталистичког друштва

6) Весна Ђукић, *Држава и култура*, Институт за позориште, филм, радио и телевизију – Факултет драмских уметности, Београд, 2010, стр. 374.

који путем глобалне инфекције треба да буде наметнут свету?

Ако државу посматрамо искључиво са становишта античке демократије, онда треба истаћи да су владавина права, једнакост, равноправност свих људи на кугли земаљској (апсолутно поштовање различитости), основа прогресивног друштва. Проф. др Загорка Голубовић сматра, да су примери којих смо сведоци у периоду након 2000. године следећи: „стварање експертских група које се ангажују да дефинишу поједине области система и начин промена које се могу догодити у тим областима; нпр. предлог промене економског система, објављивање оквира за алтернативну спољну политику, предлози који су на универзитету дати за Повељу о аутономији универзитета као и предлог за нови Закон о Универзитету – све су то иницијативе које су дошле од појединаца или групе појединаца који се не мире постојећим стањем и који желе да начине нове контуре једног могућег демократског друштва.”<sup>7)</sup> Међутим, идеологија је ипак била слабија него пракса. И овог пута показало се да снага промена не лежи у вољи појединца, већ искључиво у стварању снажних, политички независних институција, које представљају, фигуративно говорећи, механизам који функционише без обзира на идеју или идеје појединаца. Овоме у прилог говоре политички системи Републике Аустрије, Француске, Немачке и других развијених земаља, где без обзира на политичка дешавања систем функционише, не паралише се. Једноставан пример, у земљама са ниском стопом демократске уређености институција, где спада и Република Србија, за време предизборних, изборних и послеизборних церемонија институције готово да не функционишу, док у земљама са снажним институционалним апаратом без обзира на изборне трке, резултате и потом политичке компромисе – институције функционишу и грађани те процесе промена и политичких прекрајања не осећају. Привреда никад не сме да трпи. Привреда увек мора да ради, без обзира на успостављање нових економских и политичких вредности, а то онда значи да је држава стабилна и да народ одлучује. Облик слободног капиталистичког друштва добијамо: „Свакоме према томе

7) Загорка Голубовић, *Глас у јавности како постати грађанин*, МостАрт, Земун, 2016, стр. 88.

колико добара даје другима, који опет имају могућности да онима од којих добијају добра и сами за узврат дају добра.”<sup>8</sup> Као регулатори демократије у савременом политичком смислу, дефинисани су демократски принципи који један политички систем категоришу као демократски, то су регулатори на основу којих се процењује свеукупан рад институција и мери се степен њихове успешности. Роберт Дал (*Robert Dahl*) сматра да је нужно говорити о три критеријума основних институција демократије: први је, анализа историјских демократских институција, други је, институције рецентних демократија, и трећи се односе на институције тзв. хипотетичке демократије.<sup>9</sup> „На основу ова три критеријума, Дал долази до групе од шест елементарних институција демократије.

1. *Изабрани званичници* – контрола над одлукама Владе о политици уставно је утемељена преко званичника које бирају грађани. Дакле, модерна и велика демократска Влада је репрезентативна.
2. *Слободни, фер и чести избори* – изабрани званичници су одабрани током честих и фер избора у којима нема принуде.
3. *Слобода истраживања* – грађани имају право да кажу своје мишљење без опасности од озбиљне казне због политичких питања широко схваћених, укључујући критиковање званичника, владе, режима, социоекономског поретка и владајуће идеологије.
4. *Пристап алтернативним изворима информација* – грађани имају право да траже алтернативне и независне изворе информација од других грађана, експерата, дневних новина, часописа, књига, комуникација и сл. Ови алтернативни извори не смеју да буду под утицајем владе или неке политичке групе и морају бити заштићени законом.
5. *Слободно удруживање* – да би остварили различита права, укључујући оно које захтева ефикасан рад

8) Јанош Киш, *Савремена политичка филозофија*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1998, стр. 212.

9) Опширније погледати: Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press, 1998, стр. 81–85.

демократских политичких институција, грађани имају право да формирају релативно независна удружења или организације, укључујући и независне политичке странке и интересне групе.

6. *Инклузивно држављанство* – ниједном одраслом грађанину стално настањеном у земљи или особи на коју се односе закони те земље не могу бити оспорена права која су доступна другима и која су неопходна набројаним институцијама.<sup>10</sup>

Даљи прогресивни развој политичког система Републике Србије мерен по наведених шест фундаменталних институција демократије и демократске концепције друштва – указује да Србија испуњава све неопходне услове и креће се узлазном путањом, што конкретно показују и статистички подаци доступни у званичним документима Завода за статистику Републике Србије. Процес развоја демократије и демократског политичког уређења је дуг, не само у Србији, већ у свим земљама света, међутим, чињеница је да је Србија на исправном путу, уз мале корекције има потенцијала да оствари пун ефекат развоја. Позитивне стране демократичности политичког система Србије су: војна неутралност, „блоковска неопредељеност”, стабилан курс економског кретања, сарадња и са земљама ЕУ, али и са земљама БРИК-а, сарадња са арапским земљама, једном речју вођење социјалдемократске политике која има тежњу да постане чисто меркантилистичка, независна и да стекне позицију лидера у региону, што је свакако од изузетног значаја.

#### **4. СТАЊЕ МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА У БЛИЖЕМ И ШИРЕМ ОКРУЖЕЊУ**

Званично Република Србија је кандидат за чланство у Европској унији. Међутим, и поред чињенице да све владе од 2000. године па до данас претендују да се Србија прикључи породици глобалне заједнице (ЕУ), ипак постоје, у зависности од активности и циљева Владе Републике Србије, како

10) Nataša Krivokapić, „Principi demokratije kao stubovi savremenog demokratskog društva”, *Sociološka luča*, Filozofski fakultet Nikšić, Studijski program za sociologiju, Društvo sociologa Crne Gore, 8(2), 2014, стр. 25–37.

билатерални, тако и мултилатерални односи Републике Србије и других земаља света, државе које не припадају европској породици. Такав политички положај и процес рада Републике Србије чини је јединственом у односу на све државе региона (и у ужем, и у ширем региону).<sup>11</sup> Србија је отворена за сарадњу, свесна своје геополитичке позиције, свесна својих природних потенцијала, броја становника, стања у привреди итд. – она је принуђена да гради мостове и ка истоку, и ка западу. Данас Република Србија има изузетне односе са НР Кином, са Руском Федерацијом, са земљама арапског подручја – и управо оваква политика омогућава јој слободу и став неприхватања вазалног положаја, већ широку могућност избора. Овде, јасно је, говори се о економском и дипломатском деловању, на првом месту, јер је економија основа сваке државе. Баш због оваквог политичког положаја Република Србија не мора нужно да дели судбину народа земаља Европске уније, а сам улазак у ЕУ морао би бити спроведен на основу референдума. Добри аспекти овакве политике пружају Србији неизмерну могућност да перманентно развија свој политички систем, усклађујући га са трендовима развијенијих земаља, инклузијом у светску политичку утакмицу Србија постаје фактор стабилности на Балкану, а то је ипак значајна позиција, поготово ако се узме у обзир и страни утицај који она трпи, а који често није на руку националних интереса. Интеракција земаља региона (и ближег и ширег) свакако оставља последице на унутар државни и спољнополитички живот Републике Србије. Из данашње перспективе Србија једино што може да уради јесте да оствари суштинску и коректну сарадњу са ЕУ, без наглих, наметнутих испуњавања „обавеза” које ЕУ намеће Србији, али да истовремено јача односе са поменутих земљама и да своју политику извоза производа у те земље максимализује. „Притисци често одражавају ограничења изнуђена од играча изван парламентарне арене, као што су, на пример утицајне стране владе; постоје и одређене институције и организације (бизнис, финансије, црква, синдикати, војска, универзитет) које могу одржавати везе само са малим бројем посланика у парламенту, а да се без њиховог одобрења и подршке не могу донети или спровести неке одлуке; оне се називају спољни

11) Под ужим регионом подразумева се у овом контексту искључиво подручје бивше Југославије (СФРЈ), а под ширим регионом подразумева се подручје Балкана.

вето играчи.”<sup>12</sup> Србија има савремен и стабилан Устав. Српско законодавство је модернизовано и стално се прилагођава потребама друштва, што је одлика прогресивних политичких система. У процесу ратификације међународних споразума поштују се Уставом прописане форме и у том погледу не постоје могућности за било какву злоупотребу Устава, те нарушавање националног интегритета и територијалног суверенитета. Српски политички систем одликује и тзв. „Колективна одговорност владе”, што је такође предност и квалитет више у односу на све друге политичке системе земаља у региону. Имамо пример политичке неколегијалности који се недавно десио у Македонији. Заправо, тај грађански израз незадовољства и дестабилизација политичке ситуације у Македонији били су са друге стране тест за стабилност политичког система Републике Србије. Тест је положен, што у многоме говори да је Србија политички све стабилнија, те да се развија у лидера политичког и економског одлучивања у региону. „Постоје два темељна фактора стабилности владе – њеног састава (једнопартијски – коалициони; већинска – мањинска власт/влада) и деловања ширих друштвених и политичких околности, кризе у друштву и пратеће политичке и идеолошке поларизације.”<sup>13</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

Фактори од којих директно зависе међународни односи у региону, могли би се сврстати под следеће:

- 1) политичко-правно настојање земаља чланица Европске уније да утичу на унутрашњу политику Републике Србије;
- 2) однос земаља региона на перманентну тенденцију НАТО политике и ширења на простору Балкана;
- 3) став региона о подршци коју Република Србија пружа Републици Српској на путу ка очувању суверенитета у грађанском рату стеченог државног ентитета;

12) Зоран Стојиљковић, *Политичка социологија савременог друштва*, Завод за уџбенике Београд, Београд, 2014, стр. 561.

13) Исто, стр. 563.

- 4) међународни став према сепаратистичким тежњама албанских сепаратиста да се јужна српска покрајина Косово (АП Косово и Метохија) уставно и у границама међународног права прими у међународне институције као самостална држава;
- 5) став ЕУ о тзв. „Дијалогу Београда и Приштине” – што је у супротности са Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 и Уставом Републике Србије;
- 6) утицај Руске Федерације на очување целovitости и језгровитости српског народа на територији целог Балкана;
- 7) степен задужености Републике Србије при фондовима Европске уније;
- 8) званични став „Г7” према спољњој политици Републике Србије;
- 9) утицај међународних субјеката на граничне земље Републике Србије;
- 10) јасан и чврст став Владе, Парламента и председника Републике Србије према свим спољашњим и унутрашњим факторима стабилности политичко-правног поретка у Србији;
- 11) истицање и одбрана националног интереса, а очување међународне сарадње и добросуседских односа.

Политички чиниоци који утичу на стварање и идентитет једног политичког система су сви чиниоци који непосредно делују као политички субјекти, односно сви они чиниоци који су саставни део једног друштва (света). У савременом друштву међународни чинилац заузима водеће место за политичко оријентисање креирања политичког система. Државе су зависне једна од друге и управо се у тој међусобној зависности огледа значај међународног положаја. Од међународних веза зависи положај државе у међународној, политичкој, културној, интелектуалној, академској, економској, безбедносној, монетарној, једном речју мултилатералној позицији. Под утицајем све присутније глобализације, опстанак сваке појединачне државе везан је за опстанак друге, и у таквом,

зависном систему, није могуће, а ни политички корисно, осамити се.

## ЛИТЕРАТУРА

- Баста Флајнер Лидија, *Политика у границама права*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012.
- Васовић Вучина, Павловић Вукашин, *Посткомунизам и демократске промене*, Југословенско удружење за политичке науке – Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2002.
- Голубовић Загорка, *Глас у јавности како постати грађанин*, МостАрт, Земун, 2016.
- Диркем Емил, *Друштво је човеку бог*, Институт за социолошка истраживања – Филозофски факултет Београд, 2007.
- Ђукић Весна, *Држава и култура*, Институт за позориште, филм, радио и телевизију – Факултет драмских уметности, Београд, 2010.
- Киш Јанош, *Савремена политичка филозофија*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 1998.
- Првуловић Владимир, *Савремени политички системи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2012.
- Станчетић Веран, *Реформа управљања у савременој држави – Развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012.
- Стојиљковић Зоран, *Политичка социологија савременог друштва*, Завод за уџбенике Београд, Београд, 2014.
- Dahl Robert A., *On Democracy*, New Haven, CT: Yale University Press, 1998.
- Krivokapić Nataša, „Principi demokratije kao stubovi savremenog demokratskog društva”, *Sociološka luča*, Filozofski fakultet Nikšić, Studijski program za sociologiju, Društvo sociologa Crne Gore, 8(2), 2014, стр. 25–37.



**Ratko Ljubojevic, Slobodan Petrovic**

## **KEY FACTORS AFFECTING THE DEVELOPMENT OF POLITICAL SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **Resume**

Based on the experiences from the recent past, especially since 2000, it can be concluded that the influence of the foreign factor in the Central Balkans was very expressed and has always been related to geopolitical, economic, military and other interests which, through different forms, made a permanent impact on the stability of the political system of the Republic of Serbia and most of the countries in its immediate surroundings. However, the further development of the political system of the Republic of Serbia is constantly influenced by the interactions of the factors of political power and people within the state itself, which is defined by the common denominator “internal politics”, although the same internal policy is influenced by external factors, primarily from the countries of the region whose internal political-sociological developments reflect on the course of life and the development of overall social processes in the Republic of Serbia. We feel these effects with the intensity that descriptive consciousness cannot perceive. The level of democratic development of the state, the building and strengthening of the political culture of the nation, is an essential basis for the further progressive movement of the political reality of contemporary society in the Republic of Serbia, which directly implies the imaging of the fluent parameters of the upward physiognomy of political life and the state order of the Republic of Serbia, which is certainly the imperative of present times in terms of national interests. International relations in the region are stable and important coordinates for economics, security, social and cultural stability, since the international complementary coordinates are conditioned by the further development of the political system of the Republic of Serbia.

**Keywords:** political system, society, politics, region, democracy, international relations, the Republic of Serbia

\* Овај рад је примљен 21. маја 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

# ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 340.137(497.11:4-672EU)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6532019.10>

Прегледни рад

Српска политичка мисао

број 3/2019.

год. 26. vol. 65

стр. 233-253

*Ана Кнежеввић Бојовић\**

*Институт за упоредно право, Београд*

*Весна Ђорић*

*Институт за упоредно право, Београд*

*Александра Д. Вишекруна*

*Институт за упоредно право, Београд*

## СПОЉАШЊЕ УСЛОВЉАВАЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И РЕГУЛАТОРНИ ОДГОВОРИ СРБИЈЕ\*\*

### Сажетак

У раду је садржана квалитативна и квантитативна анализа важних показатеља који се односе на усклађеност прописа Србије са правним тековинама Европске уније. Рад анализира општи регулаторни оквир у поступку усвајања прописа и регулаторни оквир који се односи на процес придруживања.

\* Електронска адреса ауторке: [a.bojovic@iup.rs](mailto:a.bojovic@iup.rs).

\*\* Овај рад настао је као резултат рада на пројекту „Српско и европско право – упоређивање и усаглашавање” (ев. број 179031) који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Полазна теза је да придруживање доприноси фрагментацији и може да компромитује питање доброг управљања. Имајући у виду ту чињеницу, посебан значај добија системски одговор за превазилажење фрагментације.

Србија има развијене институционалне и регулаторне механизме који могу помоћи у превазилажењу ових проблема, али се они не примењују у довољној мери и треба их јачати. Посебно се указује на значај анализе ефеката прописа, израду табела усклађености и јачање улоге Републичког секретаријата за јавне политике.

Кључне речи: Србија, Европска унија, хармонизација, условљавање, фрагментација

## 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Спољашње условљавање (*external conditionality*) може се одредити као рационални преговарачки модел у коме независни актери, у овом случају државе или државе и наднационалне организације или институције, улазе у преговоре, размењују информације, обећања и претње како би постигли жељене циљеве.<sup>1</sup> Претпоставка је да се у том процесу руководе анализом трошкова и користи (*cost-benefit analysis*) како би доносили одлуке.

Придруживање Европској унији (ЕУ) у теорији је препознато као процес у коме је спољашње условљавање кључни инструмент интеграција. У овом процесу ЕУ условљава пријем у чланство испуњавањем низа услова међу којима се истиче усклађивање правног оквира и праксе са правним тековинама ЕУ. Нарочит изазов за државе које желе да се придруже ЕУ јесте чињеница да је услове потребно испунити пре него што се добије обећана награда – чланство у ЕУ, док је истовремено ЕУ та која у највећој мери једнострано поставља услове.<sup>2</sup> Ипак, постоје и другачија виђења шта је

1) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Routledge, 4/2004, стр. 671.

2) Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, "The Europeanization Of Eastern Europe: the external incentives model revisited", *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 4.

кључни инструмент интеграција: модел социјалног учења који претпоставља нормативни ауторитет ЕУ и легитимитет њених политика наводе доносиоце одлука у државама кандидатима да усклађују национално законодавство са правним тековинама ЕУ и модел лекција који подразумева да прихватање тековина ЕУ није резултат спољашњег условљавања, већ да их државе препознају као одговор на домаће проблеме.<sup>3</sup>

Несумњиво је да услед процеса придруживања ЕУ у државама кандидатима, нарочито где је он постављен као важан спољно-политички циљ, усклађивање националног законодавства са правом ЕУ постаје средиште законодавних иницијатива, а у одређеној мери и доводи до својеврсне законодавне инфлације. Наиме, целокупан корпус законодавства са којим се усклађује национално право је обиман, а сам процес усклађивања је захтеван, сложен и неретко подразумева вишеструке интервенције како би се избегле погрешке и ухватио прикључак са изменама регулаторног оквира на нивоу ЕУ.

Осим придруживања ЕУ и други процеси и актери могу да подстакну регулаторну реформу или унапреде примену прописа, попут чланства у Савету Европе (СЕ) и Светској трговинској организацији. Последњих деценија приметан је сличан утицај глобалних показатеља учинка (*global performance indicators* – GPI). Светом данас управљају информације, а сврха GPI, нарочито оних у којима се државе оцењују и међусобно рангирају јесте утицај на доносиоце одлука, економске актере и јавност у погледу одређивања законодавних приоритета и пожељних законодавних решења.<sup>4</sup> Нарочит значај придаје се извештају Светске банке (*Doing Business Report*) и пратећем индексу *Ease of Doing Business*.<sup>5</sup> И други

3) Asya Zhelyazkova, Ivan Damjanovski, Zoran Nechev, Frank Schimmelfennig, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: *The Europeanisation of the Western Balkans A Failure of EU Conditionality?* (eds. Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019, стр. 20–21.

4) Rush Doshi, Judith G. Kelley, Beth A. Simmons, *The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3318360>, 06/05/2019, стр. 2.

5) Од средине 2000-их кроз овај извештај циљано се врши „друштвени притисак” на државе да усвоје законодавна решења која погодују привреди и заправо да неретко не регулишу. Rush Doshi, Judith G. Kelley, Beth A. Simmons, *The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior*, нав. дело, стр. 3.

глобални показатељи учинка имају утицај на перцепцију јавности, као и на законодавне интервенције и захтеве за бољом и доследнијом применом прописа, попут глобалног индекса перцепције корупције, глобалног индекса конкурентности, *Freedom House* извештаја, док се у литератури позива и на *BTI transformation index*.<sup>6</sup>

## 2. СПОЉАШЊЕ УСЛОВЉАВАЊЕ И РЕГУЛАТОРНА ФРАГМЕНТАЦИЈА

Иако се конвергенција националног законодавства са регулаторним оквиром тако значајног политичког и правног актера као што је ЕУ, као и усклађивање прописа у одговору на глобалне показатеље учинка, начелно може сматрати позитивним искорак, поступак усклађивања прописа са правним тековинама ЕУ је у правној теорији и критикован, јер за последицу може имати фрагментисан приступ развоју политика и прописа, а понекад има и неповољне последице у виду *de facto* подршке заробљавању државе (*state capture*).<sup>7</sup> Менделски истиче да критички настројени теоретичари указују да условљавање чланством у ЕУ за последицу може имати подривање владавине права, демократије и борбе против корупције, будући да се у процесу придруживања не примењују увек ваљане и конзистентне методе доброг управљања и промовисања демократије.<sup>8</sup> Недавна анализа показује да спољашње условљавање од стране ЕУ у делу који се односи на добро управљање, у комбинацији са неповољним факторима на националном нивоу као што су друштвена и политичка хетерогеност, штетна политичка утакмица и присуство вишеструких случајева унакрсног условљавања од стране донатора свеукупно доводи до фрагментисаног управљања.<sup>9</sup>

6) *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index* (BTI) анализира и процењује да ли и како земље у развоју и земље у транзицији усмеравају друштвене промене ка демократији и тржишној економији.

7) Solveig Richter, Natasha Wunsch, "Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans", *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 1–22.

8) Martin Mendelski, *The Revival of Balkanization: How Externally-Driven Reforms Reinforce the Fragmentation of Governance in South Eastern Europe*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3001231>, 17/04/2019, стр. 4.

9) Исто, стр. 6.

Државе чланице су у оквиру процеса приступања усвајале и спроводиле различите институционалне и регулаторне аранжмане како би одговориле на овај комплексан задатак. Превасходни циљ ових механизма био је да се усмери и координише процес придруживања, а не нужно да се одговори на тада само делимично препознат проблем утицаја спољашњег условљавања на добро управљање и фрагментисаност законодавства. У наставку се анализира регулаторни одговор Србије на спољашње условљавање у оквиру процеса придруживања ЕУ као и институционалне и регулаторне новине које би могле помоћи у превазилажењу проблема фрагментисаног приступа управљању јавним политикама и суочавању са изазовом доброг управљања.

### **3. ПРИДРУЖИВАЊЕ СРБИЈЕ ЕУ – КОНТЕКСТ И ПРЕГЛЕД СТАЊА**

Република Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском унијом 29. априла 2008., а он је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Србији је одобрен статус кандидата 1. марта 2012. године, а одлука Европског савета од 28. јуна 2013. о отпочињању процеса преговора са Србијом означила је почетак најзахтевније фазе европских интеграција – преговоре о приступању, који захтевају потпуну усаглашеност са правним тековинама ЕУ.

Након усвајања преговарачког оквира од стране Европског савета у децембру 2013., одржана је прва међувладина конференција у јануару 2014. године. Аналитичко испитивање (скрининг) спровођено је од септембра 2013. до марта 2015. године. Србија је до сада отворила 17 поглавља<sup>10</sup> од којих су два привремено затворена (25 и 26).

Као први значајан корак у усмеравању формално отвореног процеса приступања ЕУ у јулу 2014. године усвојен је Национални програм за усвајање правних тековина

---

10) Отворена су поглавља: 5 – јавне набавке, 6 – право привредних друштава, 7 – право интелектуалне својине, 9 – финансијске услуге, 13 – рибарство, 17 – економска и монетарна политика, 18 – статистика, 20 – индустријска политика и предузетништво, 23 – правосуђе и основна права, 24 – правда, слобода и безбедност, 25 – наука и истраживање, 26 – образовање и култура, 29 – царинска унија, 30 – економски односи са иностранством, 32 – финансијски надзор, 33 – финансијске и буџетске одредбе и 35 – остала питања.

Европске уније (НПАА) за период 2014–2018.<sup>11</sup> У августу 2015. године именован је преговарачки тим и успостављена сложена структура преговарачких група које представљају стручну подршку његовом раду и суштински усмеравају процес усклађивања националног законодавства са правним тековинама ЕУ. Као додатна подршка процесу, системски се приступило организовању циљаних обука за државне службенике у овој области.<sup>12</sup>

Након парламентарних избора 2017. године, успостављено је Министарство за европске интеграције, преузимајући надлежност од Канцеларије за европске интеграције, која је до тада била кључни координациони орган за процес придруживања. Тај корак може се посматрати и као придавање додатног институционалног значаја процесу европских интеграција.

Што се тиче конкретизације изгледа за приступање, Европска комисија је 6. фебруара 2018. године усвојила стратешки документ „Веродостојна перспектива проширења и појачано ангажовање ЕУ на Западном Балкану”.<sup>13</sup> Стратегија потврђује да регион има будућност у Европи, али истовремено подстиче земље Западног Балкана да удвоструче напоре, спроведу реформе и окончају своју политичку, економску и друштвену трансформацију. Овај документ наглашава да тренутно стање представља историјску могућност за све државе Западног Балкана, потврђујући да приступање јесте и биће процес заснован на заслугама и да ће напредак на европском путу зависити од брзине којом се испуњавају постављена мерила. Србија и Црна Гора су издвојене као фаворити. Стратегија спомиње 2025. као могућу годину приступа, што је пет година касније од објављеног мораторијума на примање нових чланова.<sup>14</sup>

11) Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, јул 2014., Београд.

12) Национална академија за јавну управу, *Општи програм обуке државних службеника за 2019. годину*. Ипак, како је приметила и Европска комисија додатни изазов у овом погледу представља и висока флукуација кадра у државној управи. Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019. годину*, 2019, стр. 4.

13) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

14) У Стратегији проширења ЕУ коју је Европска комисија усвојила 2015. године, а која

Европски лидери су 17. маја 2018. године усвојили Декларацију из Софије на самиту ЕУ–Западни Балкан, поново наглашавајући подршку европској перспективи. Политички замах самита је донекле ослабљен изјавом Емануела Макрона о потреби да се спроведе интерна реформа у ЕУ пре следеће рунде проширења.<sup>15</sup> У јулу 2019. године Макрон је поновио ову поруку приликом посете Србији.<sup>16</sup>

Чини се да се на државе које се тренутно налазе у процесу придруживања ставља додатни притисак да спроведу кључне политичке, економске, друштвене и правне реформе док се истовремено „награда” у виду пуноправног чланства стално одлаже, што може утицати на подршку јавности процесу придруживања и довести до замора у државним органима и телима који су носиоци неопходних реформи.<sup>17</sup> То за последицу може имати и додатну фрагментацију у јавним политикама и законодавству због фокусирања на унутрашње потребе за реформом као и на друге факторе спољашњег условљавања за које се очекује да могу брже и лакше донети видљиву корист.<sup>18</sup>

важи за целокупни мандат Европске комисије, наглашено је да „иако су многе државе током протекле године показале значајан напредак, изазови са којима се оне суочавају су такви да ниједна од њих неће бити спремна да се придружи ЕУ током мандата ове Комисије”, а који истиче крајем 2019. године. European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions – EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, COM(2015) 611 final, стр. 2.

15) Ђорђе Војовић, „Макрон – хладан туш”, *Danas*, 24.05.2018. Унутрашња превирања у ЕУ и ослабљена институционална посвећеност Европске комисије евроинтеграцијама значајно утичу на унутрашњи капацитет ЕУ за проширење и на одлагање рокова за приступање. Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, “The Europeanization Of Eastern Europe: the external incentives model revisited”, нав. дело, стр. 11–12.

16) Мaja Zivanovic, “Macron Dampens Serbia’s Hopes of Rapid EU Membership”, *BalkanInsight*, 16.07.2019.

17) У последњој деценији забележен је пад од 19 процентних поена у погледу подршке јавности процесу евроинтеграција. Dušan Pjević, Strahinja Subotić, *EU Sentiments of Serbia’s Citizens*, Internet, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2019/03/EU-Sentiments-of-Serbia%E2%80%99s-Citizens.pdf>, 26/04/2019, стр. 1. Евроскептицизам као последица дугогодишњег процеса придруживања карактеристичан је за државе које су постале чланице 2004. и касније, као и за државе које то још увек нису. Јелена Тодоровић Лазић, „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 85.

18) Држава која је боље рангирана на *Doing business* листи би требало да се перципира као пожељна дестинација за директне стране инвестиције, као и за донаторску подршку. Међутим, недавна истраживања су показала да постоји само делимична веза између бољег рангирања на овој листи и повећања директних страних инвестиција. На примеру Македоније се показује да је могуће да држава буде високо рангирана, а да обим страних директних инвестиција буде скроман. Saul Estrin, Milica Uvalic, “Foreign Direct Investment in the Western Balkans: What



#### 4. ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ СА ПРАВОМ ЕУ – ОПШТИ ОКВИР

У Србији је процес хармонизације националног законодавства са тековинама ЕУ препознат од стране науке и праксе и пре него што је Србија формално добила статус земље кандидата. Док је Србија била део Државне заједнице Србија и Црна Гора, усвојила је Акциони план за усклађивање закона са прописима ЕУ, заснован на методологији коју је 1995. године предложила Бела књига Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште ЕУ. Убрзо потом, 2004. године Србија је увела образац усклађености прописа са прописима ЕУ као обавезни корак у регулаторном процесу. Израда изјаве о усклађености је обавеза за тела из јавног сектора која предлажу прописе и мора да прати сваки нацрт закона, подзаконског акта или другог општег акта и да потврди његову усклађеност са тековинама ЕУ. Ова једнострана обавеза није усвојена у оквиру формалног преговарачког оквира, већ је представљала израз посвећености Србије постизању стратешког циља приступања ЕУ.

Србија је формално преузела обавезу хармонизације са тековинама ЕУ на основу члана 72 Споразума о стабилизацији и придруживању, којим се предвиђа да ће „Србија (...) настојати да обезбеди постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правним тековинама Заједнице”, додајући да ће Србија „обезбедити да ће важеће и будуће законодавство бити правилно примењено и спроведено”. Тиме је у погледу регулаторне хармонизације која претходи отпочињању преговора и отварању поглавља Србија одабрала приступ „не све и не одмах”.

Од 2008. године Србија усмерава своје напоре у хармонизацији законодавства са тековинама ЕУ постављајући одређене и конкретне циљеве кроз усвајање националних програмских докумената. Први такав документ је био Национални програм интеграције РС у ЕУ за период 2008–2012. Овај вишегодишњи плански напор је донео задовољавајуће резултате – 88% мера које су планиране је испуњено. Када је

Role Has it Played During Transition?”, *Comparative Economic Studies*, Palgrave, Vol. 58/2016, стр. 478.

реч о усвајању закона, испуњено је 83% плана, усвајањем 201 од предвиђена 243 закона.<sup>19</sup>

У фебруару 2013. године, Влада Србије је усвојила нови програмски оквир –НПАА за период 2013–2016. Програм је поставио амбициозне, али достижне циљеве. Међутим, његова примена се поклопила са отварањем преговарачких поглавља и постављањем прелазних мерила, што је последично захтевало и његово ажурирање. Програм је ревидиран неколико пута, укључујући и прилагођавање периода важења и увођење значајних измена у механизме извештавања. Након последње ревизије, извештаји о имплементацији НПАА садрже две врсте додатних података:

1. податке о мерама имплементације које су планиране за успостављање и/или јачање институционалних структура и развој њихових административних капацитета за имплементацију и спровођење тековина ЕУ

2. податке о финансијским последицама, са средствима која се захтевају да би се обезбедила одрживост функционисања.

Последња верзија програма усвојена је у фебруару 2018. године и планирање регулаторних и других мера садржаних у НПАА се протеже до 2021.<sup>20</sup>

Треба приметити да имплементација НПАА не садржи механизам раног упозорења и праћења који је развијен за праћење имплементације Акционог плана за Поглавље 23.<sup>21</sup> Ово значи да механизми извештавања не омогућавају идентификацију кашњења у испуњавању планираних мера и потребну контролу.

Поред НПАА, Влада Србије је 2014. године усвојила Националне приоритете за међународну помоћ за период 2014–2017. године са пројекцијама до 2020. године (НАД), стратешки програмски документ који омогућава да донаторске интервенције буду комплементарне националним приоритетима

19) Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)*, Београд, 2013, стр. 8.

20) Министарство за европске интеграције, *Извештај о спровођењу НПАА за четврто тромесечје 2018. године*, фебруар 2019. године, стр. 2.

21) Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, Извештај бр. 2/2018 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, Београд, јул 2018.

и издвајањима из државног буџета за спровођење стратешких реформи. НПАА и НАД су кључни стратешки документи који се баве темпом и планирањем хармонизације српског законодавства са тековинама ЕУ и планирањем нерегулаторних мера и трошкова.

Република Србија такође има сложен правни оквир који уређује даље интервенције у процес реформи, као и процедуре за израду нацрта и усвајање закона и докумената јавних политика.

Након именовања, премијер представља Програм рада Владе, постављајући приоритете и циљеве политике за наредни период. Секретаријат за јавне политике потом претаче ову изјаву у Акциони план за имплементацију Програма рада Владе – оперативни документ који елаборира те приоритете и садржи временски оквир и индикаторе за праћење његове имплементације. Влада усваја годишњи план рада као додатни инструмент планирања активности.<sup>22</sup> Он укључује регулаторне активности које су предвиђене у НПАА и секторским стратегијама, као и регулаторне мере које нису планиране у документима јавне политике, а чије усвајање и имплементација се сматрају неопходним.

Србија је у априлу 2018. године усвојила Закон о планском систему са циљем да установи ефикасан, транспарентан, координисан и одржив систем планирања и оптимизације употребе јавних средстава,<sup>23</sup> а потом и подзаконске акте, којима се ближе одређује методолошка примена овог закона – Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредбу о методологији за израду средњорочних планова.<sup>24</sup>

---

22) Влада Републике Србије, *План рада Владе за 2019. годину*, Београд, јануар 2019, Internet, [http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN\\_RADA\\_VLADE\\_2019.pdf](http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2019.pdf), 30/07/2019.

23) Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/18.

24) Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика; Уредба о методологији за израду средњорочних планова, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Пословник Владе<sup>25</sup> предвиђа да сваки нацрт закона или пропис којим се он спроводи морају бити праћени изјавом о усклађености нацрта акта са прописима ЕУ и табелом усклађености са правним тековинама ЕУ. Даље, сваки нацрт закона мора бити праћен изјавом која потврђује усклађеност нацрта са националним или секторским стратешким оквиром и изјавом да ли је акт планиран у годишњем Плану рада Владе.

Дакле, општи стратешки оквир за усклађивање законодавства Србије са правом ЕУ је сложен и подразумева усаглашавање већег броја докумената јавних политика на годишњем и вишегодишњем нивоу. Они се потом конкретизују у законодавном процесу усвајањем правних аката.

Чињеница да је хармонизација са правом ЕУ предмет већег броја националних докумената говори у прилог тези о фрагментацији, тим пре што је надзор над спровођењем мера планираних у њима у надлежности различитих органа, а последице неимплементације нису конкретизоване, тј. нема готово никаквих унутрашњих политичких последица кашњења или пропуштања да се неки пропис усвоји. Тезу да у Србији пут од нормативне контемплације до регулаторне интервенције може бити дугачак и може зависити од тренутне унутрашње политичке ситуације илуструју и тренутни домети у хармонизацији националних прописа са правним тековинама ЕУ. Са тим је унеколико у супротности пракса Народне скупштине о усвајању великог броја закона по хитном поступку.<sup>26</sup>

Оваква пракса иде у прилог тези о негативним ефектима процеса придруживања ЕУ на добро управљање (*good governance*) и препозната је као таква у извештају Групе држава

25) Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69 /10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 - др. уредба.

26) Према статистици Отвореног парламента за рад тренутног сазива Скупштине (закључно са 30. јуном 2019. године), 48,9% свих закона (укључујући нове законе, измене и допуне и ратификације међународних споразума) усвојено је по хитном поступку, а 66,8% нових закона и измена и допуна усваја се по хитном поступку, уколико се изузму закони о потврђивању међународних споразума. Отворени парламент, *Парламент под лупом*, април–јун/2019, Internet, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanja/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%206-8%20-%20April%20Jun%202019.pdf>, 28/07/2019. Статистике Отвореног парламента показују да је у протеклој години 97 закона усвојено у хитном, а 114 у редовном поступку.

за борбу против корупције (GRECO) из 2018. године.<sup>27</sup> Чини се ипак да Влада није у потпуности препознала овај проблем, јер је у одговору на извештај GRECO-а изнела да се највећи број закона који се усваја по хитном поступку као део процеса хармонизације са правом ЕУ, што Пословник Народне скупштине предвиђа као једну од околности када се закон усваја по овом поступку.<sup>28</sup> Ипак, подаци говоре да је од 44 закона које је од почетка године усвојила Народна скупштина (не рачунајући законе којим се потврђују међународни споразуми) само 9 садржало табелу усклађености са правним тековинама ЕУ (22.5% закона), док је 2018. године то био случај са 33 од 140 закона (23.6% закона). То такође може значити да је у последњих 18 месеци фокус регулаторне активности у Србији усмерен на унутрашње политичке, економске и друштвене потребе, а не на хармонизацију са правом ЕУ. Додатну потврду томе даје и податак о испуњености НПАА: у погледу утврђивања предлога закона и усвајања подзаконских аката планираних за четврто тромесечје 2018. године, Влада је била на нивоу успешности од 22%, а у целини је НППА у периоду од почетка примене трећег ревидираног НПАА закључно са крајем 2018. године испуњен само 41%.<sup>29</sup> Ови подаци такође указују на то да је одговор Србије на спољашње условљавање ЕУ ограниченог домета.

## 5. ПРОЦЕС УСКЛАЂИВАЊА – ТРЕНУТНИ ДОМЕТИ

Годишњи извештаји Европске комисије о напретку држава кандидата представљају добар квалитативни показатељ успешности напора једне државе да испуни критеријуме за придруживање ЕУ. Отуда је у контексту сагледавања

27) GRECO, *Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors interim compliance report Serbia*, Internet, <https://rm.coe.int/greccor4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>, 15/07/2019. GRECO је формиран у оквиру СЕ са циљем да унапреди капацитет за борбу против корупције држава чланица овог тела, кроз идентификовање недостатака у националним антикоруптивним политикама и убрзавање неопходних законодавних и институционалних реформи. GRECO спроводи надзор кроз поступак евалуације који резултира препорукама за унапређење прописа и спровођењем институционалних и практичних реформи. Потом следи поступак утврђивања усклађености (*compliance*) како би се процениле мере предузете ради спровођења препорука.

28) Пословник Народне скупштине, *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

29) Министарство за европске интеграције, *Извештај о спровођењу НПАА за четврто тромесечје 2018. године*, нав. дело, стр. 2.

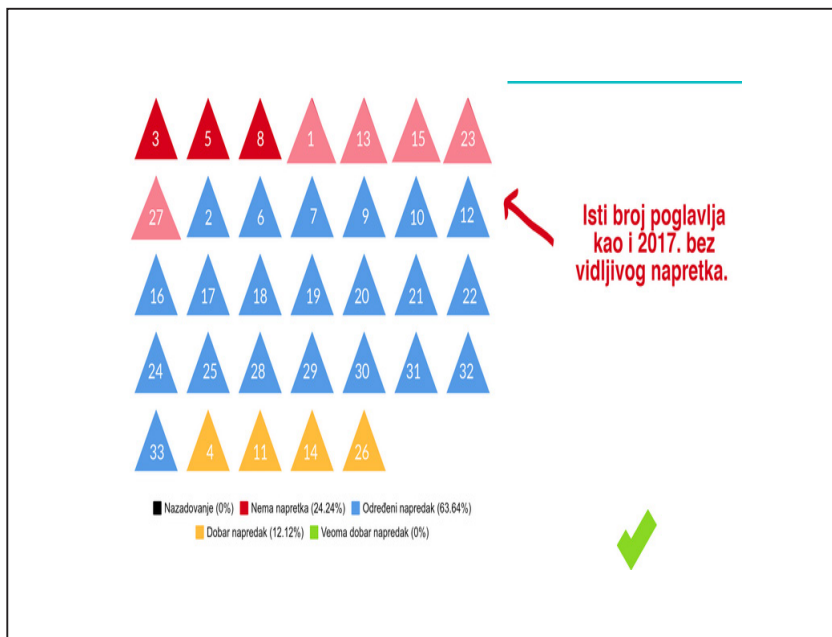
последница и домета спољашњег условљавања ЕУ у односу на законодавство Србије упутно анализирати преглед стања у последњем извештају о напретку.

Извештај Европске комисије о напретку Србије из 2019. године истиче да ће општи темпо преговора зависити од напретка у реформама и посебно од интензивнијег темпа реформи владавине права и нормализације односа са Косовом\*. Он такође идентификује умерену припремљеност у области реформе јавне управе, фокусирајући се на потребу професионализације и деполитизације администрације, као и на повећање способности да се привуче и задржи квалификовано особље које се бави питањима ЕУ. Ово је нарочито значајно за обезбеђивање системски добро утемељеног и одговорног приступа реформама у процесу придруживања.

Просечна оцена свеукупне припремљености за чланство на скали од 1 до 5 је 3, што представља скромно побољшање од 0.03 индексних поена у односу на извештај за 2017. годину и говори о ограниченим дометима постојећег регулаторног оквира и праксе Србије да убрза овај процес. Поглавља у којима се бележи добар напредак у континуитету су 11 (пољопривреда и рурални развој) и 14 (транспорт), док су најмање успешна поглавља 5 (јавне набавке) и 8 (политика конкуренције). Иако према најновијем извештају нема назадовања ни у једном од поглавља, отприлике у четвртини није показан никакав напредак.<sup>30</sup>

30) CEP, *Napredak i spremnost Srbije za članstvo u EU*, Internet, <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2/>, 01/06/2019. Европска комисија од Извештаја за 2019. годину уводи оцену „ограничени напредак“ (*limited progress*) као засебну категорију.

Графикон 1: Степен напретка према броју поглавља



Извор: CEP, *Напредак и спремност Србије за чланство у ЕУ*, Internet, <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2/>, 01/06/2019.

Чињеница да Србија показује „одређени напредак”, у готово 2/3 преговарачких поглавља указује да постојећи институционални и регулаторни оквир за хармонизацију са правом ЕУ није довољно проактиван, нарочито ако се циља на тренутно најранији могући датум пуноправног чланства – 2025. годину. Чини се да су неопходни јаснији и чвршћи подстицаји за успостављање додатног замаха у процесу хармонизације. Ове напоре морају комплементарно пратити системске мере и праксе у које су интегрисана начела доброг управљања и која треба да обезбеде унутрашњу кохезију и усклађеност на свим нивоима.

## 6. МОГУЋИ ОДГОВОРИ НА ИЗАЗОВЕ СПОЉАШЊЕГ УСЛОВЉАВАЊА

Како је претходна анализа показала, спољашње условљавање као кључни механизам процеса придруживања ЕУ у односу на Србију има ограничене домете и у одређеној мери доприноси фрагментацији законодавства и има одређене неповољне последице на стандарде доброг управљања. Са друге стране, Србија има развијене институционалне и регулаторне механизме који могу помоћи у превазилажењу ових проблема.

Први важан корак у том погледу представљале би темељно припремљене табеле усклађености које би, као што је и прописано, требало да прате процес израде нацрта закона од самог почетка и теку паралелно са њим. Требало би да се додатно пропише и обавеза попуњавања табела усклађености у погледу једног акта ЕУ спрам целокупног националног законодавства, како би се смањио фрагментисан приступ. Истовремено би било неопходно да се већ усвојене реформе кроз Закон о планском систему и његове пратеће уредбе доследно примењују, а нарочито у односу на прописе којима се правне тековине ЕУ уносе у национално законодавство. Синергетска примена табела усклађености и анализа ефеката прописа несумњиво би допринела томе да се обезбеди унутрашња конзистентност различитих секторских прописа у Републици Србији.

Наредни значајан искорак представљало би унапређење механизма за праћење спровођења НПАА и увођење система „раног упозорења” у случајевима кашњења.

На системском нивоу кључну улогу у усклађивању и координацији јавних политика те превазилажењу њихове фрагментисаности има Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП). Иако је ова његова улога препозната у правној теорији<sup>31</sup> у пракси су домети његовог деловања и даље ограничени. Томе у одређеној мери доприноси и чињеница да је у хијерархијском устројству државних органа

31) Татјана Јованић, „Осмишљавање и координација јавних политика као полазни основ хармонизације домаћих прописа са захтевима правне тековине ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, бр. 68/2014, стр. 843–860.



РСЈП на нижем месту од органа у оквиру којих се развијају јавне политике и прописи. Отуда би било значајно ојачати и подржати улогу РСЈП истовремено обезбеђујући да он располаже адекватним људским ресурсима за обављање овог сложеног и значајног задатка. Истовремено, неопходно је градити чврсту сарадњу између РСЈП, са једне стране, и преговарачког тима и преговарачких група, те Министарства за европске интеграције, са друге стране.

У том ширем контексту било би неопходно наставити са обукама државних службеника које се односе на усвајање правних тековина ЕУ, нарочито у погледу циљног тумачења директива, те анализу ефеката прописа. Пуни ефекти оваквог приступа могли би бити видљиви тек на средњи рок, али би несумњиво допринели бржем остваривању циљева у оквиру процеса придруживања и указали на спремност Србије да спољашње условљавање ЕУ сагледа не само кроз процену трошкова и користи, што је чини се био доминантан приступ у јавном дискурсу у приступању ЕУ, већ као друштвено трансформативни модел.

## ЛИТЕРАТУРА

Влада Републике Србије, *План рада Владе за 2019. годину*, Београд, јануар 2019., Internet, [http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN\\_RADA\\_VLADE\\_2019.pdf](http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2019.pdf), 30/07/2019

Европска комисија, *Република Србија Извештај за 2019. годину*, 2019.

Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/18.

Јованић Татјана, „Осмишљавање и координација јавних политика као полазни основ хармонизације домаћих прописа са захтевима правне тековине ЕУ”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Правни факултет у Нишу, Ниш, бр. 68/2014, стр. 843–860.

Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније*, Београд, јул 2014.

Канцеларија за европске интеграције, *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016)*, Београд, 2013.

Министарство за европске интеграције, *Извештај о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), за четврто тромесечје 2018. године*, Београд, фебруар 2019. године.

Национална академија за јавну управу, *Општи програм обуке државних службеника за 2019. годину*.

Отворени парламент, *Парламент под лупом, април–јун/2019*, Internet, <https://otvoreniparlament.rs/uploads/istrazivanje/Otvoreni%20parlament%20-%20Bilten%206-8%20-%20April%20Jun%202019.pdf>, 28/07/2019.

Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69 /10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 - др. уредба.

Пословник Народне скупштине Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 20/12.

Савет за спровођење Акционог плана за Поглавље 23, Извештај бр. 2/2018 о спровођењу Акционог плана за Поглавље 23, Београд, јул 2018.

Тодоровић Лазић Јелена, „Евроскептицизам у Србији – стари концепт у новом руху”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2018, Институт за политичке студије, Београд, стр. 79–98.

Уредба о методологији за израду средњорочних планова, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, *Службени гласник РС*, бр. 8/19.

Bojović Đorđe, „Makron – hladan tuš”, *Danas*, 24.05.2018.

CEP, *Napredak i spremnost Srbije za članstvo u EU*, Internet, <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2/>, 01/06/2019.

Doshi Rush, Kelley Judith G., Simmons Beth A., *The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3318360>, 06/05/2019.

Estrin Saul, Uvalic Milica, „Foreign Direct Investment in the Western Balkans: What Role Has it Played During Transition?“, *Comparative Economic Studies*, Palgrave, Vol. 58/2016, pp. 455-483.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions – EU Enlargement Strategy, Brussels, 10.11.2015, COM(2015) 611 final.

GRECO, *Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors interim compliance report Serbia*, Internet, <https://rm.coe.int/grecorc4-2019-5-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respe/168093bc55>, 15/07/2019.

Mendelski Martin, *The Revival of Balkanization: How Externally-Driven Reforms Reinforce the Fragmentation of Governance in South Eastern Europe*, Internet, <https://ssrn.com/abstract=3001231>, 17/04/2019.

Pjevović Dušan, Subotić Strahinja, *EU Sentiments of Serbia's Citizens*, <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2019/03/EU-Sentiments-of-Serbia%E2%80%99s-Citizens.pdf>, 26/04/2019.

- Richter Solveig, Wunsch Natasha, “Money, power, glory: the linkages between EU conditionality and state capture in the Western Balkans”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 1–22.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 4/2004, стр. 669–687.
- Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich, “The Europeanization Of Eastern Europe: the external incentives model revisited”, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 2019, стр. 1–20.
- Zhelyazkova Asya, Damjanovski Ivan, Nechev Zoran, Schimmelfennig Frank, “European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation”, in: *The Europeanisation of the Western Balkans A Failure of EU Conditionality?* (eds. Jelena Džankić, Soeren Keil, Marko Kmezić), Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2019, стр. 15–37.
- Zivanovic Maja, “Macron Dampens Serbia’s Hopes of Rapid EU Membership”, *BalkanInsight*, 16.07.2019.

**Ana Knezevic Bojovic, Vesna Coric,  
Aleksandra D. Visekruna**

## **EUROPEAN UNION EXTERNAL CONDITIONALITY AND SERBIA'S REGULATORY RESPONSE**

### **Resume**

External conditionality plays a key role in the process of EU integration. In this process the EU membership presupposes completion of various conditions, especially alignment of candidate's regulatory framework with the EU *acquis*. Despite its overall positive impact on the national legislation, the alignment procedure can lead to fragmented approach in creation of public policies and national legislation.

The paper analyses Serbia's regulatory response to external conditionality in the EU integration process, as well as, institutional and regulatory innovations aimed at overcoming of fragmented approach in public policy governance and facing the challenges of good governance. Namely, the starting premise is that the EU integration can contribute to fragmentation and can compromise good governance. Having that in mind, the systemic approach in solving said problems is of utmost importance.

Serbia has opted for streamlining its efforts in harmonizing its national legislation with EU *acquis* by setting specific and concrete policy goals through the adoption of national programmatic documents. The first was the National Programme for Integration to the European Union, which addresses the pace and planning of harmonisation of Serbian legislation with EU *acquis*. The Republic of Serbia also has a complex regulatory framework governing further reform intervention, as well as the procedure for drafting and adopting legislation and public policy documents, which, although in theory mutually aligned, present a complex and fragmented system that results in moderate progress in harmonisation with EU *acquis*.

Serbia has developed various institutional and regulatory mechanisms that can help in overcoming of these problems, but

they need to be further developed and strengthened. First, the authors recognize the significance of Secretariat for Public Policies in the harmonization and coordination of public policies and avoidance of their fragmentation, and recommend further strengthening of its position, enhancement of its administrative capacities and establishing of firmer cooperation with the bodies in the negotiation framework. Second, the legislative procedure should be further improved, particularly through development of detailed regulatory impact assessment methodology and detailed tables of concordance. Also, continuous and streamlined training of civil servants in the area of EU law could contribute to faster reaching of goals in the EU accession process.

Keywords: Serbia, European Union, harmonization, conditionality, fragmentation

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



***Марина Матић Бошковић\****

*Институт за криминолошка и социолошка истраживања,  
Београд*

***Јелена Костић\*\****

*Институт за упоредно право, Београд*

## **СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ ФИНАНСИЈСКОГ КРИМИНАЛИТЕТА И КОРУПЦИЈЕ\*\*\***

Током 2016. године, измењен је и допуњен Кривични законик. Највише измена извршено је у погледу кривичних дела против привреде. С обзиром на то да се она могу сврстати у економски (финансијски) криминолитет, за њихово откривање и доказивање неопходно је поседовање и неких додатних ванкривичних знања. У откривању дела економског карактера осим органа формалне социјалне контроле учествују и неке друге институције. Тако нпр. у откривању кривичних дела на штету јавних средстава учествује и врховна ревизорска институција, а у откривању кривичног дела прање новца, надлежне банке или друштва за осигурање. Докази које ти органи прибаве у свом раду од кључног су значаја за благовремено доказивање постојања кривичног дела и изрицање адекватне санкције њиховим извршиоцима. Због тога је током 2016. године донет нови Закон о организацији

\* Електронска адреса ауторке: [maticmarina77@yahoo.com](mailto:maticmarina77@yahoo.com)

\*\* Електронска адреса ауторке: [j.kostic@iup.rs](mailto:j.kostic@iup.rs)

\*\*\* Текст је резултат рада на научно-истраживачком пројекту „Српско и европско право: упоређивање и усаглашавање” (број 179031), кога финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а спроводи Институт за упоредно право.



и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Тим Законом су уведени нови институти кривичног права: финансијски форензичари, службеници за везу и ударне групе. С обзиром на чињеницу да такве категорије нису препознате као субјекти кривичног поступка у постојећем Законику о кривичном поступку и да представљају новину у нашем кривичном законодавству, применом догматског и нормативно правног метода ауторке указују на потребу унапређења, законске и подзаконске регулативе у циљу омогућавања ефикасне примене тих института у пракси.

Кључне речи: финансијски форензичари, службеници за везу, ударне групе, сарадња, јавни тужиоци

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Иако се традиционално кривично законодавство сматра стабилном граном права, последњих деценија може се уочити тренд све чешћих измена материјалних и процесних одредби.<sup>1</sup> Када су у питању државе у транзицији, а посебно државе које су у процесу приступања Европској унији, разлози за честе измене националног законодавства налазе се у испуњавању препорука тела Савета Европе, обавеза које произлазе из ратификованих међународних уговора, као и усклађивању са правним тековинама ЕУ.<sup>2</sup> Међутим, основ за прописивање неких понашања као кривичних дела нису искључиво међународне обавезе или конвенције. Она представљају негативне појаве у нашој средини и као таква су везана за лоше

1) Зоран Стојановић, „Да ли је Србији потребна реформа кривичног законодавства?“, *CRI-MEN* (IV), Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право у сарадњи са Криминолошком секцијом Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, бр. 2/2013, стр. 119–143.

2) Тако је Кривични законик Републике Србије мењан седам пута од доношења 2005. године *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019, док је Законик о кривичном поступку од доношења 2011. године измењен шест пута *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

искуство у Републици Србији.<sup>3</sup> То такође оправдава њихово инкриминисање.

Један од разлога честих измена кривичног законодавства је и стварање нормативног оквира који ће омогућити делотворну борбу против корупције. У том циљу током 2016. године измењен је и допуњен Кривични законик Републике Србије и донет нови Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.<sup>4</sup> Измена Кривичног законика, као и доношење новог Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције извршене су у циљу испуњавања препорука ГРЕКО, обавеза из Акционог плана Националне стратегије за борбу против корупције (2013–2018),<sup>5</sup> обавеза из Акционог плана за Поглавље 23, као и Стратегије истрага финансијског криминала за период 2015–2016.<sup>6</sup>

Кривичним закоником прописана су нова и измењен је законски опис појединих кривичних дела против привреде, која су у тесној вези са корупцијом.<sup>7</sup> Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције први пут су у кривично законодавство уведени нови институти као што су: служба финансијске форензике, службеници за везу и ударне групе.<sup>8</sup>

3) Драгана Коларић, *Кривичноправни инструменти државне реакције на криминалитет*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу, Београд, 2014, стр. 486. Наведено према: Драгана Коларић, „Поглед на закон о изменама и допунама кривичног законика (кривична дела против привреде)”, у зборнику: *Привредна кривична дела* (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017, стр. 36.

4) Закон о организацији и надлежности државних органа у борби и сузбијању против организованог криминала, корупције, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016 и 87/2018-др. закон.

5) Национална стратегија за борбу против корупције (2013–2018) *Службени гласник РС*, бр. 57/13.

6) Акциони план за поглавље 23. из 2016. године доступан је на веб-страници: [http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni\\_plan\\_23.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_23.pdf), 14/04/2019. Стратегија истрага финансијског криминала за период 2015–2016, *Службени гласник РС*, бр. 43/2015.

7) Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

8) Чланом 19. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције, дефинисан је законски основ за успостављање службе финансијске форензике у Тужилаштву за организовани криминал и специјалним одељењима за борбу против корупције виших јавних тужилаштава са седиштем у Београду, Нишу, Новом Саду и Краљеву. У члану 20. истог Закона дефинисана је обавеза делегирања службеника за везу, а члановима 20–22. могућност, функционисање и начин формирања ударних група.

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције створен је законски основ за формирање посебних одељења виших јавних тужилаштава и судова у Београду, Нишу, Новом Саду и Краљеву. То је представљало значајан корак ка унапређењу институционалних капацитета у борби против корупције. Међутим, упркос томе у пракси постоје извесне недоумице у погледу начина и могућности коришћења нових механизма у кривичним поступцима против извршилаца финансијских и коруптивних кривичних дела. Због тога је потребно не само континуирано преиспитивање остварених резултата, већ и ефикасности постојећих инструмената у борби против корупције и организованог криминала. Применом догматског и нормативног метода у раду се указује не само на потребу измена одредби Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције и Закона о кривичном поступку, већ и на потребу доношења упутстава која ће омогућити адекватну примену института финансијске форензике, службеника за везу и ударних група и унапредити ефикасност у раду посебних одељења за борбу против корупције. С обзиром на то да је исте године када је донет Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције измењен и Кривични законик (највише измена извршено је у групи кривичних дела против привреде), у раду ћемо најпре указати на најзначајније измене материјалног кривичног законодавства. Познавање елемената бића кривичних дела против привреде која углавном садрже бланкетну диспозицију, доприноси њиховом благовременом откривању, прикупљању адекватних доказа, а самим тим и ефикасном деловању нових института прописаних Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Иако су и нека друга кривична дела финансијског карактера у надлежности посебних одељења за борбу против корупције Виших јавних тужилаштава, посебно указујемо на измене у оквиру групе кривичних дела против привреде, јер су у току 2016. године та кривична дела измењена у највећој мери, док је законски опис кривичних дела против службене дужности углавном остао неизмењен.

## 2. НОВА РЕШЕЊА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ

Успешна борба против корупције захтева предузимање ширих системских и организационих мера, као и кривичноправну реакцију на коруптивна понашања која су предвиђена као кривична дела. Измене и допуне Кривичног законика из 2016. године у области кривичних дела против привреде имају за циљ обезбеђивање што ефикаснијег сузбијања корупције, а предвиђено је да се са њиховом применом почне од 1. марта 2018. године.<sup>9</sup>

Законодавац је усмерио измене и допуне на кривична дела против привреде како би се раздвојила корупција у јавном и приватном сектору.<sup>10</sup> У области кривичних дела против службене дужности било је важно извршити измене како би извршилац ових кривичних дела могло бити само службено лице. У циљу раздвајања та два сектора, уведено је кривично дело примање мита у обављању привредне делатности и давање мита у обављању привредне делатности, док кривична дела примање мита и давање мита остају резервисана само за службено лице. Новелама Кривичног законика из 2016. године извршено је само раздвајање одредби којима је предвиђено давање и примање мита у обављању привредне делатности. Према ранијем решењу у Кривичном законнику, у оквиру кривичних дела примање и давање мита биле су предвиђене и кривичне санкције за иста понашања у оквиру обављања привредне делатности. Тако је у оквиру кривичног дела примање мита (члан 367), ставу 6. било прописано да извршилац дела може бити и одговорно лице у предузећу, установи или другом субјекту. На сличан начин је и у оквиру кривичног дела давање мита (члан 368), ставу 5. било прописано да дело постоји и када је мито дато, понуђено или обећано одговорном лицу у предузећу, установи или другом субјекту.<sup>11</sup> Исти принцип примењен је и увођењем проневере у

9) Одложена примена наведених одредби прописана је самосталним чланом 42[s4] Закона о изменама и допунама Кривичног законика.

10) Зоран Стојановић, *et al.*, *Приручник за сузбијање привредног криминалитета и корупције*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Министарство правде САД, Београд, 2017.

11) Одредбе су биле садржане и у Кривичном закону Србије *Службени гласник СРС*, бр. 26/77, 28/77-испр., 43/77-испр., 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 и 21/90 и *Службени гласник РС*, бр. 16/90, 26/91-одлука УСЈ бр. 197/87, 75/91-одлука УС РС бр. 58/91, 9/92, 49/92, 23/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002 и 11/2002-испр. Наведено према Драгана Коларић, „Поглед

привредном пословању, док је проневера из групе дела против службене дужности остала да се примењује само на службена лица као извршиоце.<sup>12</sup>

Наведено раздвајање корупције у приватном и јавном сектору имало је за последицу повећање броја кривичних дела против привреде и измену њихове систематике.<sup>13</sup>

Законски опис појединих кривичних дела је измењен. Тако је кривично дело злоупотребе положаја одговорног лица измењено и изричито је предвиђена његова супсидијарна примена уколико нису остварени елементи неког другог кривичног дела.<sup>14</sup> Међутим, због таквог законског решења у пракси још увек постоје недоумице, да ли је у оптужном акту и пресуди неопходно наводити да нису остварени елементи бића других кривичних дела, као и на који начин би то требало да буде наведено. У правној доктрини су присутни ставови да је кривично дело уведено због сувише широке примене инкриминације злоупотреба службеног положаја у односу на одговорно лице као извршиоца дела. Истиче се да је таква пракса могла да има штетне последице за привредно пословање, као и да допринесе арбитрарности, правној несигурности и могућим злоупотребама у примени.<sup>15</sup> Због тога је било јасно

на Закон о изменама и допунама кривичног законика (кривична дела против привреде)", нав. дело, стр. 41.

12) Према члану 112. Кривичног законика, тачка (3), под службеним лицем се сматра лице које у државном органу врши службене дужности, изабрано, именовано или постављено лице у државном органу, органу локалне самоуправе или лице које стално или повремено врши службене дужности или службене функције у тим органима, јавни бележник, јавни извршитељ и арбитар, као и лице у установи, предузећу или другом субјекту, којем је поверено вршење јавних овлашћења, које одлучује о правима, обавезама или интересима физичких или правних лица или о јавном интересу, службеним лицем сматра се и лице којем је фактички поверено вршење појединих службених дужности или послова и војно лице.

13) Изменама и допунама из 2016. године, уведено је седам нових кривичних дела против привреде и сада их има укупно двадесет и девет: превара у обављању привредне делатности (члан 223), проневера у обављању привредне делатности (члан 224), злоупотреба поверења у обављању привредне делатности (члан 224а), злоупотреба у поступку приватизације (члан 228а), закључење рестриктивног споразума (члан 229), примање мита у обављању привредне делатности (члан 230), давање мита у обављању привредне делатности (члан 231).

14) Кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица је прописано чланом 234. Кривичног законика.

15) Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2016, стр. 729 и Јанко Лазаревић, Милан Шкулић, „Основне планиране новеле Кривичног законика Србије”, *Билтен Врховног касационог суда*, Београд, бр. 2/2015, стр. 60. Наведено према: Наташа Делић, „Злоупотреба положаја одговорног лица – судска пракса и доктринарни ставови”, у зборнику: *Привредна кривична дела* (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно

да ће то представљати само привремено решење.<sup>16</sup>

Увођење нових кривичних дела праћено је декриминализацијом три кривична дела против привреде. Прво је злоупотреба овлашћења у привреди, а друго је издавање чека и коришћење платних картица без покрића.<sup>17</sup> Уместо злоупотребе овлашћења у привреди, уведено је ново кривично дело злоупотреба положаја одговорног лица. Кривично дело издавање чека и коришћење платних картица без покрића је декриминализовано с обзиром на чињеницу да банке имају на располагању техничке и организационе могућности којима се може онемогућити коришћење кредитних и дебитних картица без покрића, тако да кривичноправна заштита није неопходна. Издаваоци картица поседују одговарајуће уговорне механизме за заштиту својих интереса, укључујући могућност провере кредитне способности клијената која претходи издавању кредитне картице, као и право на блокаду или одузимање картице, а што је такође дефинисано уговором. Осим тога, када је у питању безготовинско плаћање могуће је проверити лимит задужења имаоца картице.<sup>18</sup> Треће кривично дело које је декриминализовано је обмањивање купца.<sup>19</sup>

Примена нових одредби Кривичног законика из 2016. године је одложена како би се њихова примена ускладила са почетком примене Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције. Новине предвиђене наведеним Законом, требале су да олакшају и примену нових одредби материјалног кривичног законодавства. Једна од тих новина јесте и нова организација виших јавних тужилаштава и судова.

---

право, Београд, 2017, стр. 48. О кривичном делу злоупотреба положаја одговорног лица и у: Милан Шкулић, „Злоупотреба положаја одговорног лица, *ratio legis* и неки недостаци постојеће инкриминације”, у зборнику: *Привредна кривична дела*, (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за уредно право, Београд, 2017, стр. 69–94.

16) Наташа Делић, Злоупотреба положаја одговорног лица – судска пракса и доктринирани ставови”, нав. дело, стр. 65.

17) Пре измена и допуна Кривичног законика из 2016. године, кривично дело злоупотреба овлашћења у привреди било је прописано чланом 238, а кривично дело неовлашћено коришћење кредитних и дебитних картица без покрића чланом 228. Кривичног законика.

18) Игор Вуковић, Мирјана Радовић, „Правно-политичко оправдање кривичног дела коришћења платних картица без покрића”, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, Вол. 62, бр. 1/2014, стр. 70.

19) Кривично дело обмањивање купаца било је прописано чланом 244. Кривичног законика.

### 3. НОВА ОРГАНИЗАЦИОНА РЕШЕЊА

Законодавац је активности предвиђене Стратегијом истрага финансијског криминала унео у одредбе Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.<sup>20</sup>

Мере и активности превиђене Стратегијом истрага финансијског криминала засноване су на међународним актима, европским стандардима и доброј пракси. Тако се у тачки 8. Препоруке 19 Комитета Министара из 2000. године, наводи да је у циљу ефикасније превенције нових форми криминалитета, специјализација и усавршавање јавних тужилаца требала да буде један од приоритета правосудног система.<sup>21</sup> Специјализацију би требало схватити како у смислу организације јавних тужилаштва (код нас специјална одељења виших јавних тужилаштва за борбу против корупције и Тужилаштво за организовани криминал), тако и у смислу њиховог даљег стручног усавршавања. Осим тога, у наведеној Препоруци се истиче и потреба формирања специјалистичких и мултидисциплинарних тимова ради помоћи јавним тужиоцима у обављању њихове функције (ударне групе, сарадња са службеницима за везу, финансијски форензичари). Тачком 9. Препоруке истиче се потреба посебног приступа појединим предметима. Том приликом је неопходно водити рачуна о квалификацијама и специјализацији тужилаца у одређеним областима.

Имајући у виду феноменологију кривичних дела која се могу сматрати корупцијом, законодавац је предвидео могућност успостављања службе финансијске форензике како у Тужилаштву за организовани криминал, тако и у посебним одељењима вишег јавног тужилаштва за борбу против

20) Стратегија истрага финансијског криминала дефинише активности и мере које су усмерене на: стварање делотворних репресивних органа, унапређење сарадње надлежних органа и увођење финансијске форензике. Стварање делотворних репресивних органа остварује се унапређењем организационе структуре у јавном тужилаштву, суду и Министарству унутрашњих послова. Унапређење сарадње предвиђено је да се оствари путем службеника за везу, ударних група и унапређења међународне сарадње, док је увођење финансијске форензике предвиђено организовањем службе финансијске форензике у јавним тужилаштвима.

21) Recommendation REC(2000)19 of the Committee of Ministers to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system, Internet, <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.



корупције. Осим тога, Законом је успостављена и обавеза за одређене државне органе да одреде једно лице које ће бити службеник за везу надлежним јавним тужилаштвима, као и могућност успостављања ударних група. Закон је почео да се примењује од 1. марта 2018. године. Посебна одељења јавних тужилаштава и судова су већ успостављена. Међутим, служба финансијске форензике је успостављена само у два тужилаштва: Тужилаштву за организовани криминал и специјалном одељењу (у даљем тексту Посебна одељења) вишег јавног тужилаштва за борбу против корупције у Београду. Службеници за везу су такође делегирани од стране надлежних органа. Међутим, сарадња са њима не зависи од воље и труда јавног тужиоца, већ и од спремности тих органа и службеника за везу на такав вид сарадње. У пракси је нпр. присутан став врховних ревизорских институција да откривање корупције у јавном сектору није њихов главни циљ, већ да је то превенција корупције. Насупрот томе, јавност сматра да оне треба да се посвете и откривању корупције.<sup>22</sup>

Према ФАТФ препорукама, државе треба да обезбеде да органи реда сnose одговорност за истраге прања новца и финансирања тероризма у оквиру националних политика.<sup>23</sup> Ти органи би требало ако не у свим, онда бар у случајевима који су повезани са тешким кривичним делима у којима је остварена велика имовинска корист да приликом истраживања прања новца, повезаних предикатних кривичних дела и финансирања тероризма воде на сопствену иницијативу и паралелну финансијску истрагу. То треба да обухвати и случајеве у којима се предикатна кривична дела која су у вези са предметом истраге ван њихових јурисдикција. Стога би требало обезбедити да надлежни органи открију имовину која јесте или која би могла да буде предмет конфискације или за коју постоји сумња да је проистекла из кривичног дела, као и да се уђе у траг таквој имовини у циљу замрзавања и заплене те имовине. Једна од препорука јесте и коришћење сталне

22) Марина Матић, „Врховне ревизорске институције и борба против корупције”, у зборнику: *Борба против корупције* (приредио: Јован Ђирић) Институт за упоредно право, Београд, 2013, стр. 126.

23) *Financial Action Task Force* стандарди у борби против прања новца и финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење, FATF препоруке, фебруар 2012. Текст препорука на српском језику налази се на веб-страници: [http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/1071\\_fatf-preporuke-2012.pdf](http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/1071_fatf-preporuke-2012.pdf).



или привремене мултидисциплинарне групе специјализоване за финансијску истрагу или истрагу чији је предмет нечија имовина. Осим тога, у зависности од околности случаја потребно је обезбедити и сарадњу са одговарајућим надлежним органима других држава. Приликом вођења истрага прања новца, предикатних кривичних дела и финансирања тероризма, надлежни органи треба да буду у стању да стекну приступ свим потребним документима и информацијама које ће се користити у тим истрагама, као и у току кривичног гоњења и предузимања других повезаних активности. То треба да подразумева и употребну принудних мера како би се добио увид у евиденцију коју поседују финансијске институције, друга физичка или правна лица и како би се узеле изјаве сведока, извршила заплена и прибавили докази.

Основан је став аутора који сматрају да се проблем корупције ефикасније решава стварањем и унапређењем метода откривања, разјашњавања и доказивања кривичних дела, него проширивањем инкриминација и прописивањем тежих казни. На тај начин се стварају и услови за примену норми материјалног кривичног права.<sup>24</sup> Том идејом се водио и законодавац приликом прописивања нових института кривичног права. Сарадња надлежних органа повећава вероватноћу доказивања кривичних дела и примену кривичне санкције.

### **3.1. Посебна одељења за борбу против корупције у јавним тужилаштвима**

У складу са Препоруком 19 Комитета министара из 2000. године законодавац се одлучио за специјализацију јавног тужилаштва како би се омогућила ефикаснија борба против одређених облика криминала, а посебно организованог криминала и корупције. Тако је Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције створен законски основ за формирање Посебних одељења у вишим јавним тужилаштвима

24) Милан Шкулић, „Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела”, у зборнику: *Финансијски криминалитет* (приредили: Јелена Костић, Александар Стевановић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018, стр. 13.

у Београду, Новом Саду, Нишу и Краљеву, која ће поступати у предметима за подручје Апелационог суда у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу.

Изненађује чињеница да се законодавац одлучио за решење које не пружа довољне гаранције независности носилаца јавнотужилачке функције, с обзиром на посебан задатак који им се ставља у надлежност. Напротив, решење предвиђено Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, при уређењу избора заменика у Посебна одељења виших тужилаштва за борбу против корупције одступа од редовне процедуре избора заменика јавних тужилаца већ се прописује да се заменици јавног тужиоца упућују у Посебна одељења виших тужилаштвима. Систем упућивања споран је са становишта преузимања надлежности Државног већа тужилаца, које по Уставу има изборне надлежности и врши избор заменика јавних тужилаца на трајну функцију. Осим тога, упућивање на годину дана, односно најдуже четири године на предлог јавног тужиоца посебне надлежности угрожава самосталност у раду заменика јавних тужилаца.<sup>25</sup>

Чланом 15 Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције предвиђено је да ће јавни тужилац који одлучује о намештењу „водити рачуна о поседовању потребних стручних знања и искустава из области борбе против привредног криминала и сузбијања кривичних дела против службене дужности и корупције”. Међутим, таквом формулацијом законодавац није предвидео као обавезујући услов поседовање специфичних знања, као ни поступак и начин утврђивања да ли кандидат поседује неопходна знања.

Решење којим се заменици јавног тужиоца упућују у Посебна одељења има импликације и на управљање људским ресурсима у јавним тужилаштвима јер места заменика који су

25) Члан 63. став 1. Закона о јавном тужилаштву и Мишљење број 9 Консултативног већа европских тужилаца из 2014. године, у тачки 53 наводи „Блискост и комплементарна природа мисија судија и тужилаца стварају сличне захтеве и гаранције у погледу њиховог статуса и услова службе, а који се односе на запошљавање, обуку, развој каријере, зараде, дисциплинску одговорност и премештај (који се мора спроводити само у складу са законом или уз њихову сагласност). Из ових разлога, потребно је осигурати одговарајуће трајање службе и механизме напредовања, дисциплинску одговорност и разрешење.”

упућени неће моћи да се попуњавају новим заменица. Број заменика који је упућен у Посебна одељења није занемарљив, укупно 75 заменика јавног тужиоца.<sup>26</sup>

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције предвиђено је да руководиоца Посебног одељења поставља виши јавни тужилац.<sup>27</sup> Према Закону о јавном тужилаштву појам постављање подразумева постављање вршиоца функције.<sup>28</sup> Међутим, вршилац функције се поставља највише на годину дана, док се за руководиоца посебног одељења не одређује дужина мандата. Чињеница да за руководиоца посебног одељења може бити постављен и заменик јавног тужиоца из нижег јавног тужилаштва представља *de facto* напредовање ван редовне процедуре прописане Законом о јавном тужилаштву.

Када је у питању надлежност, посебна одељења виших тужилаштава за борбу против корупције поступају у предметима кривичних дела против службене дужности и кривичних дела против привреде.<sup>29</sup> Међутим, изненађује да су из каталога надлежности Посебних одељења изузета пореска кривична дела.<sup>30</sup>

Концентрисање надлежности за поступање у коруптивним предметима има за циљ унапређење знања

26) У образложењу Закона наводи се да је у складу са „извршеном проценом људских ресурса”, у периоду 2018–2021. година планирана динамика попуњавања места заменика јавних тужилаца и то: за 2018. годину, у посебном одељењу у Београду – 25 заменика јавних тужилаца; у посебном одељењу у Новом Саду – 20 заменика јавних тужилаца; у посебном одељењу у Краљеву – 15 заменика јавних тужилаца и у одељењу у Нишу – 15 заменика јавних тужилаца, а за наредне три године, планирано је сукцесивно повећање сваке године, за одељење у Београду по 5 заменика јавних тужилаца, за одељење у Новом Саду по 3 заменика јавних тужилаца, а за одељења у Краљеву и Нишу по 2 заменика јавних тужилаца.

27) Члан 15.

28) Члан 36.

29) Посебна одељења виших тужилаштава поступају у предметима кривичних дела из члана 13. Закона кривична дела против службене дужности (члан 359. и чланови 361. до 368. Кривичног законика) и кривично дело давање и примање мита у вези са гласањем (члан 156. Кривичног законика), кривична дела против привреде (чланови 223., 223а., 224., 224а., 227., 228., 228а., 229., 230., 231., 232., 232а., 233., члана 235. став 4, чланова 236. и 245. Кривичног законика), затим кривична дела против државних органа (члан 322. ст. 3. и 4. и члан 323. ст. 2. и 4. Кривичног законика), као и дела против правосуђа (чланови 333. и 335, члан 336. ст. 1, 2. и 4. и чланови 336б, 337. и 339. Кривичног законика), ако су извршена у вези са кривичним делима из тачака 1) до 5) овог члана.

30) Начин извршења пореских кривичних дела је веома сложен и често је повезан како са корупцијом, тако и са прањем новца.

тужилаца у посебним областима.<sup>31</sup> Због тога је нејасан приступ „привременог статуса” заменика јавних тужилаца који се упућују у Посебна одељења вишег тужилаштва. На тај начин се онемогућава специјализација и стицање посебних знања и вештина. Такође, привремени статус утиче и на успостављање делотворне сарадње са другим актерима система кривичног правосуђа. Осим тога, значајна је и чињеница да сталност јавнотужилачке функције представља основ самосталности у раду, а што је посебно неопходно када су у питању коруптивна кривична дела.

### 3.2. Улога финансијских форензичара у кривичном поступку

Некада је веома тешко чак и искусним рачуновођама и ревизорима да прикупе чињенице и доказе којима се утиче на постојање неправилности или кривичних дела у финансијско-рачуноводственом пословању. Због тога је Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала и корупције успостављена служба финансијске форензике.<sup>32</sup>

Према одредбама наведеног Закона финансијски форензичар је лице које помаже јавном тужиоцу у анализи токова новца и финансијских трансакција у циљу кривичног гоњења. Законом је том лицу одређен статус државног службеника који поседује стручна знања из области финансија, рачуноводства, ревизије, банкарског, берзанског и привредног пословања. Осим тога то лице мора и да заврши специјализовану обуку из области кривичног права, а која се спроводи у оквиру програма обуке које доноси Правосудна академија.<sup>33</sup>

31) Марина Матић Бошковић, „Кривично дело злоупотреба у јавним набавкама – изазови у примени”, у зборнику: *Привредна кривична дела*, (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017, стр. 215–229.

32) О улози форензичког рачуноводства у кривичном поступку Jelena Suput, “The role of forensic accounting in the criminal proceeding”, in: *Archibald Reiss Days, Thematic Conference Proceedings of International Significance*, Vol. 1, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, стр. 281. и Јелена Шупут, „Улога финансијске форензике у откривању прања новца”, у зборнику: *Сузбијање организованог криминала као предуслов владавине права* (приредио: Јован Ђирић), Институт за упоредно право, Hanns Seidel Stiftung, Београд, 2016, стр. 242.

33)

Прописивањем могућности успостављања финансијске форензике, законодавац је имао намеру да смањи трошкове доказног поступка и убрза ток кривичног поступка. Имајући у виду да тужиоци нису лица која поседују економска, већ пре свега правна знања, успостављање такве службе би било од велике помоћи приликом спровођења истраге, али и касније у току главног претреса.

На први поглед је сасвим јасна улога финансијског форензичара. То је лице које помаже јавном тужиоцу у анализи финансијских токова, али и прибављању доказа од значаја за кривични поступак. Међутим, нејасна је његова улога управо у каснијим фазама кривичног поступка, с обзиром на то да се њихова улога не дефинише Законом о кривичном поступку. Он свакако није вештак, али се може поставити питање његовог односа према осталим субјектима кривичног поступка, али и начина коришћења његовог извештаја у поступку. Према начину на који су дефинисани докази у Законику о кривичном поступку, чини се да се извештај службе за финансијску форензику не може сматрати доказом. Он нема снагу јавне исправе. Садржај и форма тог извештаја такође нису дефинисани ниједним прописом. Због тога се претпоставља да он може да се користи искључиво у истражном поступку од стране поступајућег јавног тужиоца. Међутим, докази који се у њему наводе могу се користити у кривичном поступку, уколико се они наводе у оптужном акту и његовој допуни. Пре свега треба имати у виду сложеност рачуноводствено финансијског пословања, али и нове видове економског криминала, који захтевају и поседовање адекватног нивоа знања из области информационих технологија. Буџетско пословање захтева поседовање посебних знања и радног искуства у области рачуноводствено-финансијског пословања. Привредно пословање такође. Прописи којима је уређено рачуноводствено-финансијско пословање привредних друштава примењују се и на јавна предузећа, без обзира на чињеницу што су основана од стране Републике, јединица територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе. Иако спадају у привредне субјекте, финансијско рачуноводствено пословање друштава за осигурање и реосигурање, као и банкарског сектора, такође је

дефинисано посебним прописима.<sup>34</sup> Имајући у виду наведено, али и сложеност берзанског пословања, може се закључити да је посао финансијског форензичара изузетно захтеван. Та лица би требало да поседују висок ниво знања из различитих области и да дају велики допринос не само у поступку прикупљања релевантних доказа, већ и касније у току главног претреса. Међутим, чини се да с обзиром на статус државног службеника за то неће бити адекватно финансијски награђени. То ће се уједно одразити и на заинтересованост стручњака за обављање послова финансијске форензике у јавним тужилаштвима. Због тога је потребно размислити и о измени закона којима ће тим лицима бити избрисан статус државних службеника. С обзиром да се ради о лицима запосленим у јавним тужилаштвима, њихов статус и плате би такође требале да буду дефинисане Законом о јавном тужилаштву.

Кривичним закоником је дефинисана улога у поступку стручног саветника окривљеног или оштећеног као тужиоца, али не и финансијског форензичара, који је стручни асистент тужиоца. Према Законнику, стручни саветник је лице које располаже стручним знањем из области у којој је одређено вештачење.<sup>35</sup> Законом су уређена његова права и обавезе у кривичном поступку. Према тој одредби, он има право да буде обавештен о дану, часу и месту вештачења и да присуствује вештачењу којем имају право да присуствују окривљени и његов бранилац, да у току вештачења прегледа списе и предмет вештачења и да предлаже вештаку предузимање одређених радњи, да даје примедбе на налаз и мишљење вештака, да на главном претресу поставља питања вештаку и да буде испитан о предмету вештачења.<sup>36</sup> Таква права према тренутном решењу не припадају финансијском форензичару, иако је оправдано да Кривичним закоником иста права буду прописана и за њега.

Некада је потребно суочити налазе и мишљење вештака и онога што се наводи у оптужници, а што је претходно у

---

34) Тако је нпр. контни оквир друштва за осигурање утврђен Одлуком о контном оквиру и садржини рачуна у контном оквиру за друштва за осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 135/2014 и 102/2015. За банке је контни оквир дефинисан Одлуком о контном оквиру и садржини рачуна у контном оквиру за банке, *Службени гласник РС*, бр. 71/2014, 135/2014, 101/2017 и 13/2019.

35) Члан 125. Законика о кривичном поступку.

36) Члан 126.

свом извештају навео финансијски форензичар. Осим тога, могућа је ситуација да је некада потребно суочити и налазе и мишљење финансијског форензичара и стручног саветника. Начин њиховог суочавања и улогу на главном претресу Законик не дефинише, па је стога могуће и произвољно тумачење, што је недопустиво у кривичном поступку и што се исто тако може одразити на неуједначеност судске праксе.

### 3.3. Улога службеника за везу и рад ударних група

Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције први пут се успоставља обавеза делегирања службеника за везу од стране државних органа.<sup>37</sup> Иако се ради о државним органима који најчешће учествују у откривању кривичних дела из одређених, специфичних области, чини се да Законом нису обухваћени сви релевантни органи. Изостављена је Комисија за хартије од вредности, а која је надлежна да прати законитост рада на тржишту капитала.<sup>38</sup> Осим тога, изостављена је и Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније.<sup>39</sup> Међутим, без обзира на законску обавезу, адекватан избор службеника за везу, као и квалитет сарадње са надлежним тужилаштвима чини се да зависе искључиво од слободне процене институције која одређује та лица. Ипак, приликом делегирања службеника за везу надлежне институције би требало да воде рачуна о природи кривичног

---

37) Чланом 20. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције следећи органи имају обавезу да делегирају службенике за везу: Пореска управа—Пореска полиција, Управа царина, Народна банка Србије, Управа за спречавање прања новца, Агенција за привредне регистре, Централни регистар дело и клиринг хартија од вредности, Државна ревизорска институција, Републички геодетски завод, Агенција за борбу против корупције, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Републичка дирекција за имовину Републике Србије и Управа за јавне набавке у обавези су да одреде најмање једног службеника за везу, ради остваривања сарадње и ефикаснијег достављања података којима располажу Тужилаштву за организовани криминал и посебних одељења виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције у циљу кривичног гоњења за кривична дела прописана законом. Осим тих, лица, Законом је дефинисана и обавеза других органа да на захтев надлежног јавног тужиоца, одреде службенике за везу.

38) Члан 262, 263. и 264. Закона о тржишту капитала, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 112/2015 и 108/2016.

39) Канцеларија је овлашћена за вршење ревизије коришћења средстава из претприступних фондова Европске уније.



дела у погледу којег се води истрага, као и подацима којима располажу службеници из појединих сектора. На основу постојећих законских одредби, чини се да се улога службеника за везу завршава у истражном поступку. Међутим, требало би тумачити да је његова сарадња са јавним тужиоцем и у каснијим фазама кривичног поступка. Због тога би улогу службеника за везу требало дефинисати не само Законом о организацији и надлежности државних органа у борби против корупције, организованог криминала и тероризма, већ и Законом о кривичном поступку, као и Законом о одузимању имовине проистекле из кривичног дела.<sup>40</sup>

Међутим, с обзиром да одређени органи, као што је Државна ревизорска институција имају и запослене који немају статус државног службеника, поставља се питање оправданости одредбе којом је дефинисано да се искључиво службеници за везу који имају статус државног службеника могу привремено упутити у Тужилаштво за организовани криминал и Посебно одељење вишег јавног тужилаштва за сузбијање корупције.<sup>41</sup> Тај статус немају нпр. државни ревизори, а некада би можда постојала потреба да се неко од њих упутити привремено у наведена тужилаштва. Исто тако, у случају да се на захтев надлежног тужилаштва захтева упућивање таквог лица у јавно тужилаштво, то не би било могуће када су у питању јавна предузећа, јер запослени у њима немају статус државних службеника. Дакле, у неким случајевима иако би постојала потреба за упућивањем таквих лица, то не би било могуће управо због искључивости законске одредбе. И у таквим ситуацијама је неопходно дефинисати смернице на основу којих се одређује у којим ситуацијама се може захтевати упућивање таквих лица у надлежна јавна тужилаштва. Уколико би се то препустило на разматрање надлежној државној

---

40) Чланом 16а Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 32/2013 и 94/2016 предвиђена је обавеза једино за полицију да приликом подношења кривичне пријаве јавном тужиоцу достави и податке о имовини осумњиченог и трећих лица који су прикупљени у предистражном поступку. С обзиром на то да би од великог значаја за одузимање имовине од осумњичених или осуђених за кривична дела која су таксативно наведена у Закону било и достављање података о имовини од стране других државних органа и институција, требало би прописати и њихову обавезу у погледу сарадње са надлежним јавним тужилашвом.

41) Члан 20. став 3. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.



институцији, могло би се десити да се на рад у тужилаштво не упути лице чије је присуство заиста неопходно. Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције је прописано да решење о привременом премештању доноси орган из кога се запослени упућује, а да се са тим усаглашавају запослени и надлежни јавни тужилац.<sup>42</sup> Због тога, се чини да ће ефикасност сарадње са тим институцијама зависити искључиво од њихове добре воље и знања и искуства надлежних јавних тужилаца. То такође оправдава став да је осим закључења меморандума о сарадњу са тим институцијама, неопходно и постојање општих смерница за поступање јавних тужилаца.

Како је 2011. године успостављена тужилачка истрага, сматрало се да ће нова решења у великој мери унапредити рад јавних тужилаца. Међутим, када су у питању ударне групе, чини се да су основани ставови аутора који истичу да је правилнији назив „тужилачки тимови”. Такви тимови нису новина, када је у питању рад јавног тужилаштва. Они се већ одавно на међународном нивоу спомињу у Закону о међународној правној помоћи.<sup>43</sup>

Према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције у тужилаштву за организовани криминал и посебним одељењима виших јавних тужилаштава за сузбијање корупције могу да се формирају ударне групе, са циљем да раде на откривању и гоњењу кривичних дела која су предмет њеног рада.<sup>44</sup> Ударна група се образује одлуком надлежног тужиоца, а након прибављене сагласности Републичког јавног тужиоца.<sup>45</sup> С обзиром на одредбу Закона којом је прописано да се одлуком о образовању уређује састав ударне

42) Члан 20. став 6.

43) Зоран С. Павловић, „Институционални капацитети Србије за супротстављање организованом криминалу, тероризму и корупцији”, у зборнику: *Финансијски криминалитет*, (приредили: Јелена Костић, Александар Стевановић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018, стр. 64–65. Тужилачка истрага успостављена је Законом о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011. Могућност успостављања заједничких истражних тимова предвиђена је чланом 96. Закона о међународној правној помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 20/2009.

44) Члан 21. став 1.

45) Члан 21. став 2. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције.

групе, начин рада, задатак, период за који се образује и друга питања од значаја за рад ударне групе, чини се да ће сва питања од значаја за њено формирање и рад зависити пре свега искључиво од процене поступајућег јавног тужиоца. Како би се једнообразно и ефикасно поступало у сличним ситуацијама било би корисно да највише јавно тужилаштво донесе обавезна општа упутства за поступање у раду јавних тужилаца.<sup>46</sup> У пракси је могућа ситуација да је тужиоцу уместо одређеног лица које је члан ударне групе неопходна помоћ неког другог лица из исте институције, а самим тим и потреба за заменом делегираног лица. Проблем који се може јавити јесте и одбијање поступања тих лица. Због тога се чини да би детаљније требало уредити начин сарадње надлежних органа и јавних тужилаштава. Неадекватан избор лица која учествују у раду ударне групе може се негативно одразити како на квалитет спроведене истраге, тако и на трајање кривичног поступка. То може представљати велики проблем нарочито када су у питању медијски атрактивни предмети. Често се дешава да медији немају много разумевања за одређене проблеме који се могу јавити у пракси, као што је нпр. недостатак доказа или сарадње надлежних органа, а од чега зависи доношење осуђујуће пресуде. То се негативно одржава и на поверење јавности у рад тих органа. Због тога је сарадњу са надлежним институцијама неопходно унапредити. Наведено иде у прилог предлогу да се у наредном периоду детаљније дефинише улога нових института у кривичном поступку, као и сарадња других државних органа са надлежним јавним тужилаштвима.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Успостављањем тужилачке истраге Закоником о кривичном поступку 2011. године проширена су овлашћења јавног тужиоца, али и повећане обавезе. Нека кривична дела, која су уведена изменама материјалног кривичног законодавства је веома тешко открити и доказати, јер припадају групи финансијског криминалитета, за чије откривање и гоњење су

46) Према члану 25. Закона о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011-др.закон, 101/2011, 38/2012-одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016-одлука УС. Републички јавни тужилац издаје у писменој форми општа обавезна упутства за поступање свих јавних тужилаца ради постизања законитости, делотворности и једнообразности у поступању.

потребна интердисциплинарна знања и тесна сарадња већег броја институција (како органа кривичног гоњења, тако и других државних органа). Та дела се често откривају не од стране органа формалне социјалне контроле, већ неких других институција као што је нпр. Управа царина, Пореска управа, Државна ревизорска институција итд.

Сложеност откривања и доказивања финансијског криминалитета утицала је на законодавца да успостави нове институте, као што су службеник за везу, служба финансијске форензике и ударни тимови (ударне групе). Нови институти уведени су посебним законом и потребно је да се њихов процесни положај и улога додатно прецизирају Законом о кривичном поступку. Иако је наведеним Законом од раније прописана обавеза да надлежни органи поступе по наредби јавног тужиоца и доставе све податке од значаја за кривично гоњење и спровођење истражног поступка, изостала је адекватна сарадња. Тужилачки тимови тј. ударне групе постојали су као вид међународне правне помоћи и раније. Сада таква могућност постоји и на националном нивоу и то не само за тужилаштво за организовани криминал, већ и за посебна одељења виших јавних тужилаштва за борбу против корупције. Оно што недостаје у том погледу јесу упутства од стране Републичког јавног тужилаштва којима ће се дати неки ближи критеријуми на основу којих ће тужилац моћи да донесе одлуку о формирању тих група, а у циљу једнообразног поступања јавних тужилаштва. Осим тога, одредбама Закона о кривичном поступку требало би дефинисати у којој фази поступка се појављују службеници за везу, у којој финансијски форензичари и какав је њихов однос према осталим субјектима кривичног поступка. Нарочито је потребно дефинисати како однос стручног саветника и финансијског форензичара, тако и однос финансијског форензичара и вештака. Нови институти који су успостављени Законом о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције представљају веома корисне механизме у борби против финансијског криминала и корупције, али се чини да су ради реализације тог циља неопходне додатне смернице.

## ЛИТЕРАТУРА

- Вуковић Игор, Радовић Мирјана, „Правно политичко оправдање кривичног дела коришћење платних картица без покрића”, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, Вол. 62, бр. 1/2014, стр. 68–85.
- Делић Наташа, „Злоупотреба положаја одговорног лица-судска пракса и доктринарни ставови” у зборнику: *Привредна кривична дела*, (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017, стр. 47–68.
- Коларић Драгана, „Поглед на Закон о изменама и допунама Кривичног законика (кривична дела против привреде)”, у зборнику: *Привредна кривична дела*, (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017, стр. 35–46.
- Матић Марина, „Врховне ревизорске институције и борба против корупције”, у зборнику: *Борба против корупције*, (приредио: Јован Ћирић) Институт за упоредно право, Београд, 2013, стр. 125–154.
- Матић Бошковић Марина, „Кривично дело злоупотреба у јавним набавкама – изазови у примени”, у зборнику: *Привредна кривична дела* (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017, стр. 215–229.
- Павловић С. Зоран, „Институционални капацитети Србије за супротстављање организованом криминалу, тероризму и корупцији”, у зборнику: *Финансијски криминалитет* (приредили: Јелена Костић, Александар Стевановић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018, стр. 57–68.

- Стојановић Зоран, „Да ли је Србији потребна реформа кривичног законодавства?“, *CRIMEN (IV)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Институт за упоредно право у сарадњи са Криминолошком секцијом Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Београд, бр. 2/2013, стр. 119–143.
- Стојановић Зоран, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2016.
- Стојановић Зоран, *et al.*, *Приручник за сузбијање привредног криминалитета и корупције*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Министарство правде САД, Београд, 2017.
- Шкулић Милан, „Злоупотреба положаја одговорног лица, *ratio legis* и неки недостаци постојеће инкриминације”, у зборнику: *Привредна кривична дела* (приредили: Ивана Стевановић, Владимир Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд, 2017 стр. 69–94.
- Шкулић Милан, „Организација и надлежност државних органа чија је функција сузбијање коруптивних кривичних дела”, у зборнику: *Финансијски криминалитет* (приредили: Јелена Костић, Александар Стевановић), Институт за упоредно право, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2018. стр. 11–41.
- Шупут Јелена, „Улога финансијске форензике у откривању прања новца”, у зборнику: *Сузбијање организованог криминала као предуслов владавине права* (приредио: Јован Ћирић), Институт за упоредно право, Hanns Seidel Stiftung, Београд, 2016, стр. 237–246.
- Suput Jelena, “The role of forensic accounting in the criminal proceeding”, in: *Archibald Reiss Days, Thematic Conference Proceedings of International Significance*, Vol. 1, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2015, стр. 281–291.

## ЗАКОНИ И ОСТАЛИ ИЗВОРИ

*Акциони план за поглавље 23*, Internet, [http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni\\_plan\\_23.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_23.pdf), 14/04/2019.

Закон о изменама и допунама Кривичног законика, *Службени гласник РС*, бр. 94/2016.

Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011-др.закон, 101/2011, 38/2012-одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014-одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016-одлука УС.

Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

Закон о међународној правној помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 20/2009.

Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела, *Службени гласник РС*, бр. 32/2013 и 94/2016.

Закон о организацији и надлежности државних органа у борби и сузбијању против организованог криминала, корупције *Службени гласник РС*, бр. 94/2016 и 87/2018-др. закон.

Закон о тржишту капитала, *Службени гласник РС*, бр. 31/2011, 112/2015 и 108/2016.

Кривични законик Републике, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005-испр., 107/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016 и 35/2019.

Кривични закон Србије, *Службени гласник СРС*, бр. 26/77, 28/77-испр., 43/77-испр., 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 и 21/90 и *Службени гласник РС*, бр. 16/90, 26/91-одлука УСЈ бр. 197/87, 75/91-одлука УС РС бр. 58/91, 9/92, 49/92, 23/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002 и 11/2002-испр.

Национална стратегија за борбу против корупције (2013–2018) *Службени гласник РС*, бр. 57/13.

Одлука о контном оквиру и садржини рачуна у контном оквиру за банке, *Службени гласник РС*, бр. 71/2014, 135/2014, 101/2017 и 13/2019.

Одлука о контном оквиру и садржини рачуна у контном оквиру за друштва за осигурање, *Службени гласник РС*, бр. 135/2014 и 102/2015.

Стратегија истрага финансијског криминала за период 2015–2016, *Службени гласник РС*, бр. 43/2015.

*Preporuke FATF*, Internet, [http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/1071\\_fatf-preporuke-2012.pdf](http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/1071_fatf-preporuke-2012.pdf).

Recommendation REC(2000)19 of the Committee of Minister to member states on the role of public prosecution in the criminal justice system, <https://www.refworld.org/docid/43f5c8694.html>.

## **Marina Matic Boskovic, Jelena Kostic**

### **SPECIALIZATION OF STATE AUTHORITIES IN COMBATING FINANCIAL CRIME AND CORRUPTION**

#### **Resume**

In 2016, Criminal Code has been amended. Changes were made mostly in respect of the offenses against economy. Given the fact they can be classified into economic (financial) crime, for their detection and proofing is necessary to possess additional skills and knowledge. Except the authorities of formal social controls, crimes of an economic nature can be detected by some other institutions. Thus, for example, in the detection of criminal offenses against public funds can be involved the Supreme Audit Institution, or in the detection of money laundering the relevant bank or insurance company. The evidence that these bodies collected in the course of supervision and control are essential for timely detection of the crime and imposition of appropriate sanctions against the perpetrators. Therefore, in 2016 has been adopted the new Law on organization and jurisdiction of state bodies in combating organized crime, terrorism and corruption. The Law introduced new institutes of criminal law: financial forensic experts, liaison officers and the task forces. Since these new categories are not recognized as subjects of criminal procedure in the Criminal Procedure Code, using the dogmatic and normative legal methods, the authors stress in the article the need to amend legislation to ensure the effective implementation of these institutes in practice.

Keywords: financial forensic experts, liaison officers, task forces, cooperation, public prosecutors

---

\* Овај рад је примљен 1. маја 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.





**Бранко Лештанин\***

*МУП Републике Србије, ПУ Краљево*

**Жељко Никач**

*Криминалистичко–полицијски универзитет, Београд*

## **ИНТЕРНА КОНТРОЛА РАДА ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ: ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ АКСПЕКТИ\*\***

### **Сажетак**

Истраживање полази од тезе да је унутрашња контрола рада полиције изузетно значајна због комплексности полицијских послова, који понекад пружају могућност повреде људских права и ограничење грађанских слобода. Циљ истраживања је да се испита који су то механизми унутрашње контроле, која је њихова ефикасност у пракси, као и да се укаже на интерну контролу која треба да обезбеди ограничење апсолутне власти, законитост у раду и једнакост грађана пред законом и дају поједини предлози за унапређење интерне контроле. У раду су методолошки истражени и анализирани егзактни показатељи примене механизма интерне контроле рада полиције у Републици Србији у седмогодишњем периоду (2012–2018). Резултати истраживања показују различите трендове у примени механизма интерне контроле у посматраном периоду. Закључује се да су механизми

\* Електронска адреса аутора: [b.lestanin@gmail.com](mailto:b.lestanin@gmail.com)

\*\* Рад је настао у оквиру Пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, код МПНТР РС бр. 179045. Аутори изражавају посебну захвалност начелнику Сектора унутрашње контроле МУП-а и његовом тиму за уступљене податке који су коришћени у истраживању.

интерне контроле довољни али да има места унапређењу. То се нарочито односи на потпуну деполитизацију организације и рада полиције, па с тим у вези и процеса интерне контроле рада полиције и њених припадника.

Кључне речи: полиција, Закон о полицији, Законик о кривичном поступку, интерна контрола рада, људска права и грађанске слободе

## 1. УВОД

Држава као друштвена творевина поседује монопол над принудним мерама чије непосредно вршење поверава својим институцијама извршне власти (војска, полиција, царина и другим, али и сектору приватне безбедности). Међутим тај монопол је ограничен поштовањем људских и мањинских права и грађанских слобода гарантованих уставом и међународним правним актима, начелом законитости, сразмерности, супсидијарности и др.<sup>1</sup> Конкретније у правној држави полиција штити грађане, али су грађани заштићени и од полиције.<sup>2</sup>

Савремено демократско друштво претпоставља државу у којој постоји владавина права и поштовање људских слобода. Контрола рада полиције и њених припадника је неопходна ради заштите људских слобода и права, а с друге стране доприноси афирмацији саме полиције као државног органа. Значај контроле рада проистиче из осетљиве улоге полиције као органа који легално примењује силу (принуду), предузима мере лишења слободе, претресања лица и просторија, одузимања предмета, прислушкивања и друге.<sup>3</sup>

Постоје различите дефиниције контроле али појам контроле у најширем значењу подразумева проверу да ли су неке чињенице у складу с извесним мерилима, односно

1) Шире: Бранко Лештанин, Жељко Никач, *Коментар закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016, стр. 77–79 и 233–234.

2) Слободан Милетић, Сретен Југовић, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 341.

3) Жељко Никач, *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019, стр. 23.

постављеним параметрима.<sup>4</sup> Контрола има за циљ да укаже на недостатке и грешке које се могу појавити у раду неке организације (полиције), те да укаже на који одговарајући начин треба евентуалне недостатке отклонити.<sup>5</sup> Контрола, као функција руковођења, представља активност праћења понашања организационих елемената и реализације постављених задатака, са циљем да се пронађу разлике између постављених величина и њиховог остварења у току извршења постављеног задатка и на крају извршења тог задатка.<sup>6</sup> Под појмом контроле подразумева се посебан вид интеракције између полиције и друштва који има за циљ усаглашавање полицијског деловања са њеном улогом и евентуално предузимање мера одговорности због утврђених одступања.<sup>7</sup> Како год дефинисали процес контроле његови механизми, кад је у питању полиција, морају да омогуће ефикасно откривање злоупотреба и прекорачења овлашћења, повреде права и слобода, понашања полицијских службеника која нису у складу са кодексом и друге негативности у полицијској служби. Поред тога механизми морају да омогуће спречавање злоупотреба, кршења људских и мањинских права и слобода, утицај на полицијске службенике да се понашају професионално и одговорно, јачање индивидуалног и колективног морала као и поштовање основних стандарда владавине права у демократском друштву. Интерна контролна активност је један од начина руковођења, али и указивања помоћи полицајцима у извршавању задатака.<sup>8</sup> Суштински интерна контрола јача руководилачке структуре, побољшава углед полиције, чини полицијску организацију одговорном и подстиче поштовање етике.<sup>9</sup>

4) Гојко Шетка, „Контрола рада полиције од стране Одбора за безбједност Народне скупштине Републике Српске”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 1–2/2015, стр. 231.

5) Жељко Кршић, „Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 3–4/2014, стр. 293.

6) Обрад Стевановић, *Руковођење и командовање*, Полицијска академија, Београд, 1999, стр. 129–130.

7) Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 303.

8) Слободан Милетић, Сретен Југовић, *Право унутрашњих послова*, нав. дело, стр. 344.

9) Lena Anderson, „Unutrašnja kontrola“, у: *Uputstva za očuvanje policijske etike*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012, стр. 157.

Постоји неколико врста контроле рада полиције у зависности од критеријума, полазне основе, методологије и других карактеристика. Тако можемо говорити о унутрашњој и спољашњој<sup>10</sup> контроли полиције, затим о формалној и неформалној контроли полиције, политичкој и правној контроли.<sup>11</sup> Контрола рада полиције може бити претходна и накнадна, репресивна и корективна, ауторитативна и саветодавна, редовна и повремена, хоризонтална и вертикална као и ексклузивна и инклузивна.<sup>12</sup> Такође типологији контроле рада полиције можемо додати и поделу на: најављену и ненајављену контролу,<sup>13</sup> накнадну, тест и антиципативну контролу, хијерархијску и специјалистичку,<sup>14</sup> демократску и недемократску, домаћу (државну) и међународну, управну и неуправну, затим општу и усмерену контролу, планирану и непланирану као и превентивну и репресивну контролу рада полиције.

Сектор унутрашње контроле (СУК) у Министарству унутрашњих послова Републике Србије (МУП) представља организациону јединицу чија је надлежност да врши контролу законитости рада свих запослених у МУП-у, уз примену механизма који су прописани законом (Закоником о кривичном поступку,<sup>15</sup> Законом о полицији,<sup>16</sup> Законом о прекршајима<sup>17</sup> и др. нормама). Како се покрећу ти механизми? Одговор на то питање налазимо у секундарним прописима<sup>18</sup> и у односу на субјекте који су иницијатори контроле у полицијско-правној пракси разликујемо: 1) самостално покретање (оперативни рад СУК-а, средства јавног информисања), 2) покретање од

10) Шире: Жељко Никач, Ванда Божић, „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр. 147–168.

11) Жељко Кршић, „Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права”, нав. дело, стр. 294.

12) Богољуб Милосављевић, *Наука о полицији*, нав. дело, стр. 306–307.

13) Обрад Стевановић, *Руковођење и командовање*, нав. дело, стр. 135.

14) Жељко Краљ, „Унутарња контрола и надзор полиције”, *Полиција и сигурност*, МУП. Р. Хрватске, бр. 1/2014, стр. 74.

15) Законик о кривичном поступку – ЗКП, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, ... 55/14 и 35/19.

16) Закон о полицији – ЗП, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

17) Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – одлука УС.

18) Чл. 2. Правилника о начину вршења унутрашње контроле, *Службени гласник РС*, бр. 39/18.

стране других органа (јавни тужилац, независне институције, други државни органи, организационе јединице МУП-а) и 3) покретање на иницијативу грађана (притужбе, представке, анонимна обраћања СУК-у).

Потребно је нагласити да контролу рада полиције врше и Народна скупштина, Влада, Заштитник грађана и судови. Демократску контролу врше и независна регулаторна тела: Државна ревизорска институција, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности.<sup>19</sup>

Истраживање полази од тезе да је унутрашња контрола рада полиције изузетно значајна због комплексности полицијских послова, која понекад подразумева могућност повреде људских права и ограничење грађанских слобода. Циљ истраживања је да се укаже на контролу која треба да обезбеди ограничење апсолутне власти, законитост у раду и једнакост грађана пред законом. У раду су методолошки истражени и анализирани егзактни показатељи примене механизма интерне контроле рада полиције у Републици Србији у седмогодишњем периоду (2012–2018). Овај период обухвата две врсте потпериода са аспекта примене законских прописа: 1) период примене старог ЗП<sup>20</sup> (2012–2016) и 2) период примене новог ЗП (2016–2018). На тај начин донекле је могуће испитати утицај нормативне делатности на интерну контролу рада полиције.

Начелно, за потребе овог истраживања, према њиховој природи механизми интерне контроле класификовани су у три групе: 1) оперативни механизми, 2) превентивни механизми и 3) репресивни механизми.

## 2. ОПЕРАТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Оперативни рад представља систем криминалистичких и посебних доказних мера и радњи које се припремају и/или реализују у складу са начелом тајности, а чији је циљ

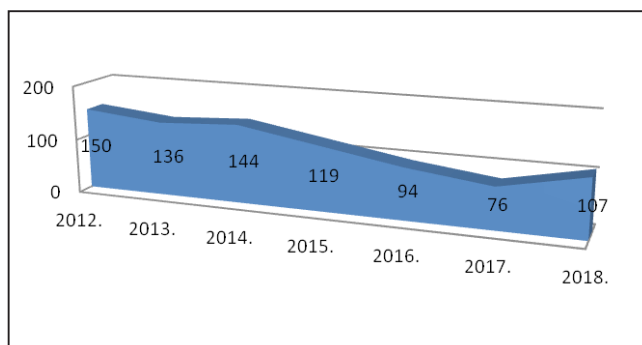
19) Жељко Никач, Ванда Божић, „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције”, нав. дело, стр. 148–149.

20) Закон о полицији – стари ЗП, *Службени гласник РС*, бр.101/05, 63/09 – одлука УС, 92/11 и 64/15.

прикупљање информација (оперативних и доказних) и чињеница које ће указати на постојање сумње да се планира извршење кривичног дела или да је оно извршено, затим на кривицу лица која су извршила кривично дело, као и на праћење стања и појава у безбедносно интересантним објектима и просторима.<sup>21</sup> Оперативни рад СУК-а подразумева широк спектар мера и радњи усмерених на прикупљање информација које се односе на кривична дела и прекршаје, повреде права и слобода грађана, повреде службене дужности извршених од стране запослених у МУП-у, откривање и расветљавање таквих појава, хапшење извршилаца кривичних дела и сл.

Један од могућих параметара за праћење оперативног рада јесте број поднетих оперативних информација које представљају документ у коме су наведени аналитички необрађени (сирови) подаци који се односе на конкретно кривично дело, учиниоца или неку другу појаву од значаја за рад СУК-а.

Графикон 1. Број оперативних информација



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Као што можемо видети оперативни рад на прикупљању информација опадао је из године у годину (Графикон 1), посебно од 2014. до 2017. године бележи пад од 50% што није било добро. Узроке опадања можемо тражити у недовољном

21) Зоран Ђурђевић, Ненад Радовић, *Криминалистичка оператива*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017, стр. 60.

броју ОСЛ,<sup>22</sup> преоптерећености другим (приоритетним) предметима, „закон ћутања” међу полицајцима,<sup>23</sup> затим разлозима бирократске природе јер је само подношење оперативне информације у потпуности аутоматизовано где овлашћена службена лица СУК-а (ОСЛ) још увек немају поверење у такав начин подношења, обучености у раду са програмском апликацијом није на завидном нивоу и радним навикама оперативаца који се тешко одричу старог начина рада.<sup>24</sup> С обзиром да је правним оквиром омогућено плаћање добијања корисних информација о кривичним делима из тзв. оперативног фонда<sup>25</sup> овај институт није заживео у пракси.<sup>26</sup>

Препорука је да се у наредном периоду одрже сесије предавања на којима ће се истовремено и подићи свест ОСЛ о потреби да своја оперативна сазнања евидентирају у прописаним евиденцијама. Подизање свести и јачање поверења има директне везе са политиком која мора да учини додатни напор не само на легислативном пољу, већ и у пружању додатне подршке СУК-у у виду попуне радних места, олакшавању процедуре премештаја искусних полицијских службеника у редове СУК-а и јачању оперативне самосталности СУК-а.<sup>27</sup>

На основу оперативних информација СУК може отворити оперативну обраду која представља институционално-правни оквир за откривање и доказивање тежих кривичних дела и њихових учинилаца. У склопу оперативне обраде најчешће се предузимају и посебне доказне радње које предвиђа ЗКП.

---

22) СУК је 94% попуњен у односу на број предвиђених радних места (према Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2018. години*. Министарство унутрашњих послова, Београд, 2019, стр. 21).

23) Или „плави зид ћутања” (према: Роберт Шуми, Ладо Лаличић, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2014, стр. 18, 26).

24) Исто Жељко Краљ, „Унутарња контрола и надзор полиције”, нав. дело, стр. 80.

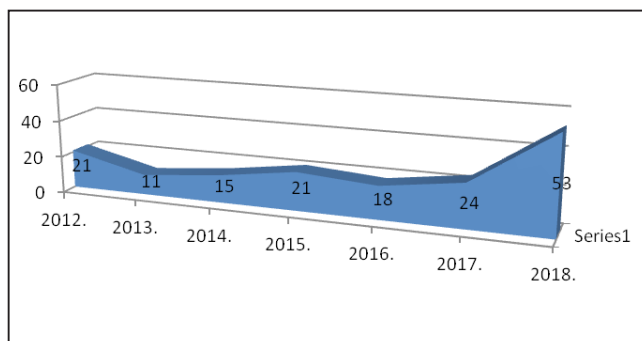
25) Чл. 246. ЗП.

26) Према: Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2018. години*. нав. дело, стр. 22.

27) Поједини истраживачи препоручују, поред оперативне, функционалну, финансијску и политичку самосталност СУК-а. Према European Partners against Corruption, *Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles*, Internet, [https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC\\_Handbook.pdf](https://www.iaca.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf), 25/06/2019. Сагледавајући нормативни оквир у Србији овакво решење је могуће уз новелирање ЗП-а где би СУК постао независно регулаторно тело.



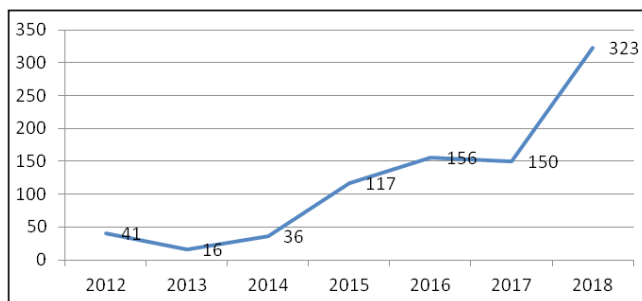
Графикон 2. Број оперативних обрада



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Без обзира на чињеницу да је број оперативних информација опадао уочава се да број оперативних обрада расте (Графикон 2) али је раст био занемарљив до 2017. године, док се 2018. године бележи значајан скок. То конкретно значи да у већини ситуација када се оперативним радом дође до квалитетних података о кривичном делу и учиниоцу, припадници СУК-а (ОСЈ) су отварали оперативну обраду. Ако се томе дода да се број лица према којима су предузимане посебне доказне радње константно увећава (Графикон 3) и то посебно од почетка примене новог ЗКП-а 2013. године (за обе варијабле) и појачане улоге тужиоца у предистражној фази кривичног поступка, онда се може закључити да је оперативни рад СУК-а на завидном нивоу.

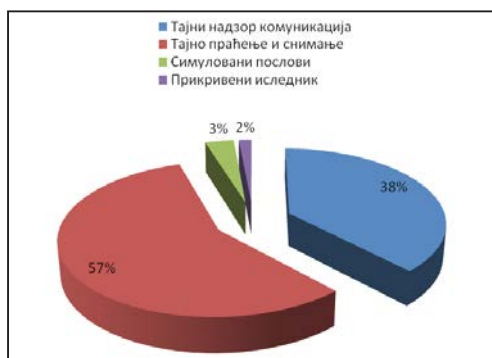
Графикон 3. Број лица према којима су предузимане посебне доказне радње



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Посебне доказне радње могу се предузети ако су испуњени строго прописани законски услови. С једне стране, мора постојати одређени степен сумње (основи сумње) да је извршено или да се припрема специфично кривично дело. Специфичност кривичних дела за које се могу одредити посебне доказне радње огледа се у њиховој природи, тежини, карактеристикама учиниоца као и специфичност откривања и доказивања.<sup>28</sup> Најчешће примењена посебна доказна радња од стране СУК-а је тајно праћење и снимање која је примењена у више од половине свих посебних доказних радњи (57%). Као следећа, што је логично, истиче се тајни надзор комуникација (38%), док су симуловани послови тек у 3% а прикривени иследник само у 2% случајева. Кад су у питању симуловани послови у свим случајевима се ради о симулованом давању или/и примању мита. Узимајући у обзир да се прикривени иследник може применити само у случајевима организованог криминала овако мали проценат је сасвим разумљив и може се тумачити као повољно. У примени посебних доказних радњи СУК је везан за надлежно тужилаштво и судију за претходни поступак али интерни систем информисања и извештавања у МУП-у укључује и извештавање министра као политичке личности, што је са аспекта примене ових радњи којима се ограничава право на приватност као основно људско право, може бити у одређеној мери правно дискутабилно.

Графикон 4. Врсте примењених посебних доказних радњи



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

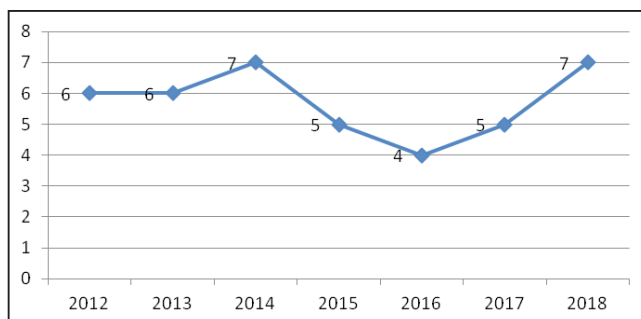
28) Чл. 161. и 162. ЗКП-а.

### 3. ПРЕВЕНТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Поред оперативног рада, откривања кривичних дела и прекршаја као механизми унутрашње контроле могу се издвојити: 1) превентивне контроле; 2) превентивне активности (тест интегритета, анализа ризика од корупције и евиденција имовног стања и контрола пријаве и промене имовног стања); 3) рад по притужбама и представкама; и 4) рад на откривању повреда службене дужности.

*Превентивна контрола* подразумева скуп мера и радњи које су усмерене на остваривање увида у начин вршења полицијских и других (унутрашњих) послова која се покреће на основу процене ризика од корупције, оперативног рада СУК-а или на иницијативу грађана. Конкретно под мерама и радњама превентивне контроле подразумевају се увид у списе предмета и евиденције које се воде при организационим јединицама МУП-а, увид у службене просторије и разговор са запосленима. Уколико се приликом превентивне контроле уоче одређене неправилности СУК налаже предузимање мера за њихово отклањање, односно даје одређене препоруке за унапређење рада.

Графикон 5. Превентивне контроле



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Број превентивних контрола (Графикон 5) је занемарљив и врло је тешко пратити кретање али се у сваком случају примећује тренд раста од 2016. год. када је донет нови ЗП.

Разлоге за то можемо тражити и у сувише сложеној процедури спровођења превентивне контроле која захтева ангажовање већег броја ОСП-а који нажалост нису на располагању. Међутим превентивне контроле су веома добар механизам јер се путем њих уочавају неправилности у раду након чега се предузимају одговарајуће мере одговорности али и дају препоруке за унапређење рада и примери добре праксе.

*Превентивне активности* уведене су ЗП-ом из 2016. године<sup>29</sup> а потом измењене и допуњене 2018. године.<sup>30</sup> Међутим, пуна примена није била могућа без доношења подзаконских аката којима се ближе уређује примена теста интегритета, анализе ризика и контроле имовног стања. Почетком примене Правилника о начину контроле пријаве и промене имовног стања у МУП-у<sup>31</sup> и Упутства о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције у МУП-у,<sup>32</sup> тј. тек од 01.01.2019. године легислативни оквир за примену превентивних активности је у значајној мери заокружен. Због кратког временског рока законодавац у овом случају није предвидео довољно дуг *vacatio legis* и оставио је скоро три године за примену превентивних активности као „мртво слово на папиру”.<sup>33</sup>

*Притужба*<sup>34</sup> је формално-правно институт који може покренути сваки грађанин у законом предвиђеном року, уколико сматра да су му чињењем или нечињењем запосленог у МУП-у при вршењу службених послова, повређена људска (мањинска) права и грађанске слободе. Основни услов за покретање притужбеног поступка је подношење притужбе у року од 30 дана од дана када се службена радња на коју се притужба односи и догодила.<sup>35</sup>

29) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

30) Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 24/18.

31) Правилник о начину контроле пријаве и промене имовног стања у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 49/18.

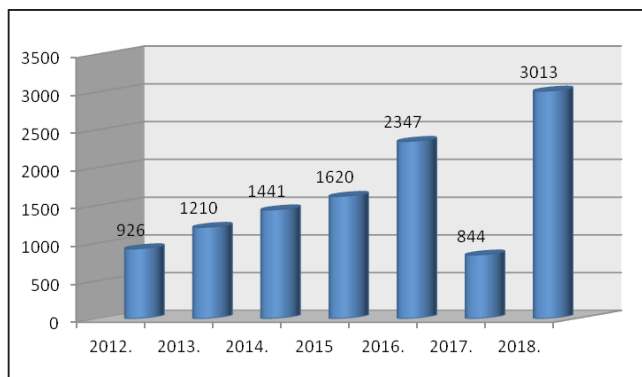
32) Упутство о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 94/18.

33) Шире: Сретен Југовић, „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију”, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 150–155.

34) Шире: Жељко Никач, Дамир Јурас, „О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* бр. 4/2016, Сплит, стр. 1079–1094.

35) Чл. 234. ЗП.

Графикон 6. Притужбе на рад запослених у МУП-у



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Може се рећи да притужба има субјективан, али и објективан значај. Субјективан – за заинтересовано лице у предмету (притужиоца), а објективан – за кориговање делатности, једнообразног поступања и истоветног решавања притужби за истоврсне случајеве (формирање исправне полицијске праксе).<sup>36</sup>

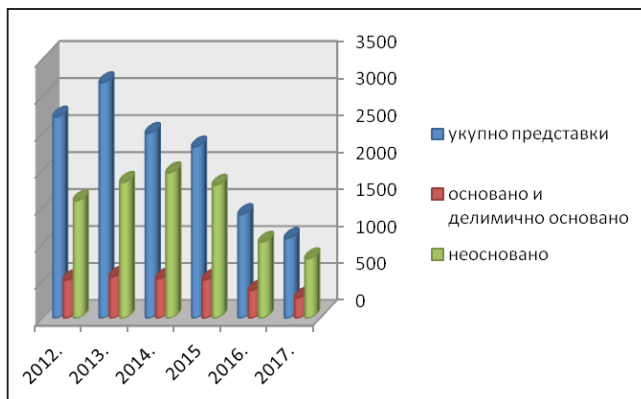
У нашој пракси је карактеристично да СУК када прими притужбу не врши непосредно проверу и решавање притужбе, већ то ради непосредни руководиоца запосленог на кога се притужба односи а СУК врши надзор над спровођењем тог поступка. У посматраном периоду број притужби поднетих СУК-у (Графикон 6) константно је растао што се може окарактерисати као подизање свести грађана о могућностима заштите њихових права и слобода, али и као значајно јачање поверења грађана и заједнице у СУК. Међутим, оно што можда може да забрињава је нагли пад броја поднетих притужби у 2017. години. док је тај број значајно порастао у 2018. години. Новелом ЗП од 2016. године СУК не учествује у раду комисија за решавање притужби (због недовољног броја ОСЛ) што је по нама лоше решење, посебно имајући у виду да је то додатни контролни механизам у притужбеном поступку. Мишљења смо да поред учешћа у раду комисије за притужбе

36) Сретен Југовић, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 159.

СУК треба укључити и у рад комисије за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде.<sup>37</sup>

Идентичан тренд уочава се и код представки грађана које представљају још један вид обраћања СУК-у ради заштите права и слобода (Графикон 7). После почетног скока у броју поднетих представки из године у годину уочава се смањење броја представки. Кад је у питању основаност за око 30% представки је утврђено да су основане, док 70% оцењене као неосноване и то се може сматрати задовољавајућим. С друге стране, разумљив је тренд опадања броја поднетих притужби и представки обзиром да су то основни механизми заштите права грађана, али и помоћно средство за остваривање и заштиту слобода и права.

Графикон 7. Представке на рад запослених у МУП-у



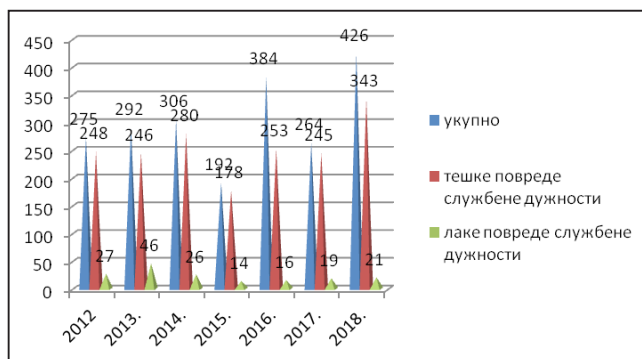
Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

У току свог рада СУК може утврдити да у радњама запосленог постоје елементи бића повреде службене дужности. СУК није надлежан да спроводи дисциплински поступак који представља институционално-правни оквир за утврђивање дисциплинске одговорности. Зато је надлежан руководилац организационе јединице или лице које он овласти

37) Чл. 108. ст. 3. ЗП-а. Конкретно то су ситуације кад је употребљено ватрено оружје, неко друго средство принуде које за последицу има тешку телесну повреду лица као и кад је употребљено према групи лица.

(дисциплински старешина).<sup>38</sup> У том случају СУК доставља списе предмета руководиоцу који је дужан да покрене дисциплински поступак, као и има обавезу да обавести СУК о исходу поступка.

Графикон 8. Број откривених повреда службене дужности



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Као што се може видети највећи број повреда службене дужности уочених од стране СУК-а бележи се у 2018. години, док је најмањи број био 2015. године (Графикон 8). Преовлађују тешке повреде службене дужности које сваке године чине већину откривених повреда службених дужности, док је број лаких повреда релативно занемарљив. Може се закључити да СУК у ситуацијама када у радњама полицијског службеника препозна елементе повреде службене дужности нема довољно могућности, јер се покретање и вођење дисциплинског поступка врши од стране руководиоца матичне организационе јединице. Можда би било боље решење омогућити СУК-у покретање поступка који би се водио пред дисциплинским старешиницом у матичној организационој јединици, где би СУК заступао свој закључак о покретању дисциплинског поступка.

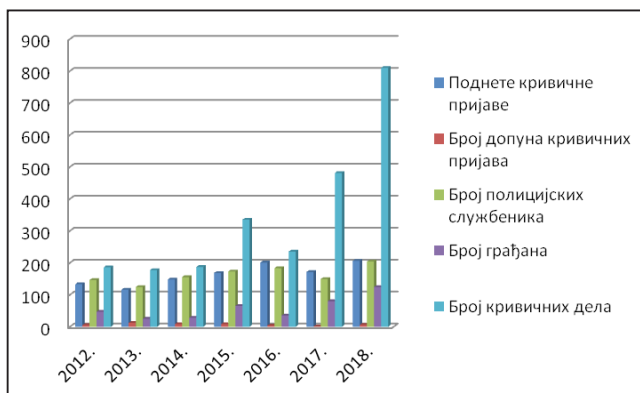
#### 4. РЕПРЕСИВНИ МЕХАНИЗМИ

Откривање кривичних дела, прекршаја као и повреда права и слобода извршених од стране полицијских службеника

38) Чл. 210. ЗП.

извршених на раду или у вези са радом представља основну делатност СУК-а. ОСЈ су дужна да кроз предузимање мера и радњи раде на њиховом откривању, проналаску учиниоца и обезбеђивању предмета и трагова који могу послужити као доказ у кривичном, прекршајном или дисциплинском поступку. Посебна пажња мора се посветити кривичним делима корупције и другим облицима коруптивних понашања у МУП-у. Сагледавајући легислативни оквир може се закључити да СУК на располагању има довољно механизма да постављене задатке испуни професионално и одговорно.

Графикон 9. Активности на откривању кривичних дела



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

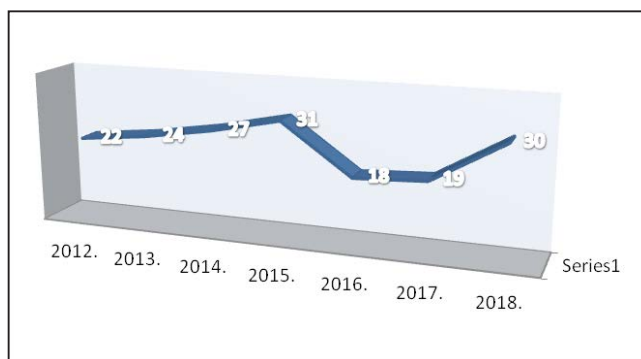
У седмогодишњем периоду СУК је поднео укупно 1143 кривичне пријаве због постојање основа сумње да су запослени у МУП-у извршили 2411 кривичних дела за која се гони по службеној дужности којима је обухваћено 1134 полицијских службеника и 404 грађана. Квалитет поднетих кривичних пријава можемо оценити као задовољавајући, кроз допуне кривичне пријаве којих је у посматраном периоду било 44 што је само око 4%<sup>39</sup>. У прве три године (Графикон 9) видимо

39) Супротно у Душан Шабић, Саша Ђорђевић, Гордана Грујичић, Тања Игњатовић, Зорана Теодоровић, Сениша Воларевић, *Институционални барометар*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2018, стр. 47. У кривичнопроцесном систему где је тужилац *dominus litis* преусуде фазе кривичног поступка, ефикасност полиције (и СУК-а) не може



да су бројчани показатељи релативно изједначени и бележи благи пораст из године у годину. Међутим 2015, 2017. и 2018. године видимо значајан скок у броју кривичних дела. Ако то упоредимо за бројем предузетих посебних доказних радњи видимо да је тренд релативно исти. што нас наводи на закључак да посебне доказне радње представљају ефикасан механизам за борбу против криминала у редовима полиције.

Графикон 10. Број кривичних пријава против руководиоца у МУП-у



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Од укупног броја полицијских службеника против којих је поднета кривична пријава 171 су руководиоци у МУП-у што је око 15% (Графикон 10). Иако је у првих четири године тај број константно растао али у 2016. и 2017. години је смањен, што може бити последица подизања свести руководиоца о значају њиховог рада на организацији послова али са друге стране и преусмерења хеуристичке делатности на „обичне” полицијске службенике. Међутим 2018. године број руководиоца обухваћених кривичном пријавом скоро да се вратио на максимум из 2015. године.

се ценити на основу броја одбачених кривичних пријава јер је кривична пријава резултат заједничког деловања полиције (СУК-а) и тужиоца.

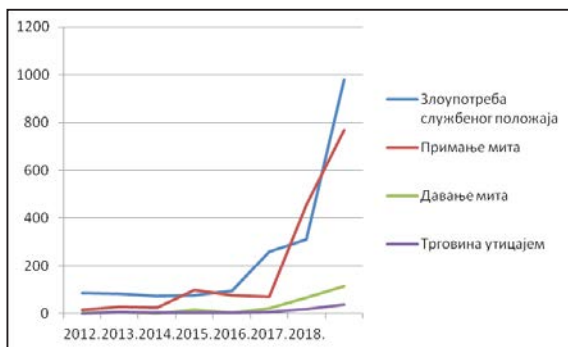
Графикон 11. Структура кривичних дела



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Сагледавајући структуру кривичних дела (Графикон 11) уочавамо да је највећи број тзв. коруптивних кривичних дела (злоупотреба службеног положаја 44% и примање мита 35%). Нека друга карактеристична кривична дела су фалсификовање (службене) исправе, давање мита, превара, несавестан рад у служби и злостављање и мучење чије учешће се креће од 1–5% од укупно откривених кривичних дела. Остала кривична дела као што су трговина утицајем, дела у вези са оружјем, опојним дрогама и насиљем имају укупан удео од 5%. Овакво стање и кретање активности СУК-а може се оценити као веома добро али сигурно да има места побољшању.

Графикон 12. Структура коруптивних кривичних дела



Извор: Службени подаци СУК-а од 04/2019

Ако се посебно осврнемо на структуру и кретање коруптивних кривичних дела<sup>40</sup> (Графикон 12) у посматраном периоду уочавамо да, после релативно изједначеног тренда у периоду 2012–2016, у последње две године кривично дело злоупотребе службеног положаја бележи нагли пораст. Исте тенденције бележи и кривично дело примање мита, док давање мита и трговина утицајем као коруптивна дела бележе благи пораст. Видимо нарочито повећану активност СУК-а на сузбијању коруптивних кривичних дела у последње две године посматраног периода (2017–2018). Овде се нарочито мора истаћи повећање сарадње и координације са новоформираном организационим јединицом МУП-а за сузбијање корупције и посебним одељењима виших јавних тужилаштва у Београду, Краљеву, Нишу и Новом Саду.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Интерна контрола рада полиције представља скуп мера и радњи (механизма) које спроводи надлежни државни орган у циљу провере поштовања људских и мањинских слобода и права, етичких правила, законитости и правилности поступања полицијских службеника и организационих јединица полиције. Да би интерна контрола била ефикасна потребно је створити оперативно, функционално, финансијски и политички независно регулаторно тело са овлашћењима неопходним за примену механизма интерне контроле. На тај начин оперативни механизми би добили на значају јер би, између осталог, институт „плаћених информација” из оперативног фонда био примењен у пуном опсегу. То би довело до ланчане реакције па и би остали механизми добили на значају јер би се на тај начин прикупило значајно више информација о незаконитим поступањем полиције. Поред тога стручно усавршавање и стицање нових знања и вештина оних који контролишу утицало би на стварање свести о потреби јачања механизма интерне контроле.

40) Шире: Тијана Перич Дилгенски, „Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije”, *Sveske za javno pravo*, Fondacija centar za javno pravo, 2019, стр. 8–10, Internet, <http://fcjp.ba/index.php/15-news/487-implementiranje-antikoruptivnih-standarda-ujedinjenih-nacija-iz-perspektive-pozitivnog-zakonodavstva-republike-srbije>, 21/08/2019.

Превентивни механизми интерне контроле рада полиције, генерално посматрајући, нису у довољној мери примењени што се нарочито односи на превентивне контроле и превентивне активности. Политички утицај у тој сфери је више него видљив због недовољног броја службеника, непостојање правних аката, изузимање службеника СУК-а из притужбеног и дисциплинског поступка и сл.

Репресивни механизми, нормативно посматрајући, су под директном контролом надлежног тужиоца. Међутим узимајући у обзир и организационо-функционалну зависност онда је политички утицај дефинитивно могућ. Иако је уочено повећање активности, нарочито у сузбијању коруптивних кривичних дела дефинитивно је могуће унапређење које је опет повезано са побољшањем оперативног рада и јачањем независности службе надлежне за послове интерне контроле.

Све речено није могуће без политичке воље. Политички представници поред нормативне активности на доношењу правних прописа којима се уређује интерна контрола рада полиције морају дати додатни допринос у виду попуне радних места, олакшавању процедуре премештаја искусних полицијских службеника у редове, јачање оперативне и сваке друге самосталности организационе јединце надлежне за интерну контролу рада полиције. Притужбени поступак и поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде додатно ојачати кроз учешће службеника интерне контроле. У дисциплинском поступку служба надлежна за интерну контролу треба да буде странка у поступку и да заступа дисциплински акт којим је покренула дисциплински поступак. Предистражни поступак предати у руке јавним тужиоцима без политичког утицаја на субјекте тог поступка.

Интерна и екстерна контрола рада полиције представљају један јединствени систем којим се на првом месту јача владавина права и демократија у друштву, поспешује остваривање људских права и грађанских слобода као и повећава поверење грађана у полицију. Због свега тога неопходно је доследно спроводити све механизме у пракси.

## ЛИТЕРАТУРА

- Ђурђевић Зоран, Радовић Ненад, *Криминалистичка оператива*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2017.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС, 92/11 и 64/15.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 – одлука УС.
- Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/11, 101/11, ... 55/14 и 35/19.
- Југовић Сретен, „Реформа државне управе у Републици Србији – с освртом на полицију”, *Српска политичка мисао – посебно издање*, Институт за политичке студије, Београд, 2017, стр. 143–157.
- Југовић Сретен, *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
- Краљ Жељко, „Унутарња контрола и надзор полиције”, *Полиција и сигурност*, МУП Р. Хрватске, бр. 1/2014, стр. 73–81.
- Кршић Жељко, „Унутрашња контрола полиције као механизам заштите људских права”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 3–4/2014, стр. 291–304.
- Лештанин Бранко, Никач Жељко, *Коментар закона о полицији*, Пословни биро, Београд, 2016.
- Милетић Слободан, Југовић Сретен, *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
- Милосављевић Богољуб, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
- Никач Жељко, Божић Ванда, „Правни и институционални механизми екстерне контроле рада полиције”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2018, стр. 147–168.

- Никач Жељко, Јурас Дамир, „О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији”, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, Правни факултет Сплит, бр. 4/2016, стр. 1079–1094.
- Никач Жељко, *Полиција у заједници*, Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд, 2019.
- Правилник о начину вршења унутрашње контроле, *Службени гласник РС*, бр. 39/18.
- Правилник о начину контроле пријаве и промене имовног стања у МУП-у, *Службени гласник РС*, бр. 49/18.
- Сектор унутрашње контроле, *Извештај о раду Сектора унутрашње контроле у 2018. години*. Министарство унутрашњих послова, Београд, 2019.
- Стевановић Обрад, *Руковођење и командовање*, Полицијска академија, Београд, 1999.
- Упутство о Методологији за спровођење анализе ризика од корупције у МУП-у, *Службени гласник РС*, бр. 94/18.
- Шабић Душан, Ђорђевић Саша, Грујичић Гордана, Игњатовић Тања, Теодоровић Зорана, Воларевић Сениша, *Институционални барометар*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2018.
- Шетка Гојко, „Контрола рада полиције од стране Одбора за безбједност Народне скупштине Републике Српске”, *Безбједност–грађани–полиција*, МУП Р. Српске, Бања Лука, бр. 1–2/2015, стр. 231–242.
- Шуми Роберт, Лаличић Ладо, *Анализа ризика о могућностима и стварним размерама корупције у полицији у Србији*, Канцеларија Савета Европе у Београду, Београд, 2014.
- Anderson Lena, „Unutrašnja kontrola“, u *Uputstva za očuvanje policijske etike*, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2012.
- European Partners against Corruption, *Setting Standards for Europe Handbook: Anti-Corruption Authority Standards and Police Oversight Principles*, Internet, [https://www.ica.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC\\_Handbook.pdf](https://www.ica.int/images/sub/activities/EPAC/EPAC_Handbook.pdf), 25/06/2019.

Perić Diligenski Tijana, „Implementiranje antikoruptivnih standarda Ujedinjenih nacija iz perspektive pozitivnog zakonodavstva Republike Srbije”, *Sveske za javno pravo*, Fondacija centar za javno pravo, 2019, Internet, <http://fcjp.ba/index.php/15-news/487-implementiranje-antikoruptivnih-standarda-ujedinjenih-nacija-iz-perspektive-pozitivnog-zakonodavstva-republike-srbije>, 21/08/2019.

**Branko Lestanin, Zeljko Nikac**

**INTERNAL CONTROL OF POLICING IN SERBIA:  
POLITICAL–LEGAL ASPECTS**

**Resume**

The research is set on the thesis that the internal control of policing is extremely important due to the complexity of police business, which sometimes implies the possibility of human rights violations and the restriction of civil liberties. The aim of the research is to examine what internal control mechanisms are, what their effectiveness in practice is, to emphasize the internal controls should ensure the limitation of absolute power, the legality of police work and equality of citizens before the law, and to provide certain suggestions for improvement of internal control. The methodological researches and analyses of precise indicators of implementation of the mechanisms of internal control of the policing in the Republic of Serbia in the seven year period (2012–2018) are analysed in this paper. The results of the research show different trends in the application of internal control mechanisms in the observed period. It is concluded that internal control mechanisms are sufficient, but that there is room for improvement. This particularly refers to the complete depolitization of the internal police control process. In addition to normative activities in the adoption of legal regulations regulating internal control of policing, political representatives must provide additional contribution in the form of job vacancies, facilitating the procedure for transferring experienced police officers to the internal control service, strengthening the operational and other forms of independence of the internal control policing service. The complaints procedure and the procedure for assessing the justification and regularity of the use of force (coercive means) should be further strengthened through the participation of internal control officers. In the disciplinary procedure, the service responsible for internal control should be a party to the procedure and to represent the disciplinary act that initiated the disciplinary



procedure. The pre-investigate procedure must be handed over to public prosecutors without political influence on their subjects.

Keywords: police, Police Law, Criminal Procedure Code, internal control of policing, human rights, civil liberties

---

\* Овај рад је примљен 16. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

***Родоје Брковић\****

*Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу*

***Мирјана Поповић\*\****

*Врховни касациони суд, Београд*

## **ОСОБИНЕ ПРВОСТЕПЕНОГ ПАРНИЧНОГ ПОСТУПКА КОД ПОНИШТАЈА РЕШЕЊА О ОТКАЗУ УГОВОРА О РАДУ\*\*\***

### **Сажетак**

Спор ради поништаја решења о отказу представља један од индивидуалних радних спорова који је најчешћи у судској пракси. У нашем праву спорови из радних односа решавају се према општим правилима парничног поступка уз извесне специфичности које су прописане у посебној глави закона који уређује парнични поступак. Рад пред нама има за циљ да покаже колико су правила парничног поступка у овим споровима особена, да ли су довољна и делотворна за заштиту права у овим случајевима. Зато ће бити приказан пут правне заштите од подношења тужбе до закључења главне расправе са посебним освртом на ток поступка. Анализа приказаног поступка кроз законска решења и постојећу судску праксу

---

\* Електронска адреса аутора: [rbrkovic@jura.kg.ac.rs](mailto:rbrkovic@jura.kg.ac.rs)

\*\* Електронска адреса ауторке: [popovic.mirjana@yahoo.co.uk](mailto:popovic.mirjana@yahoo.co.uk)

\*\*\* Текст је преузет из докторске дисертације Мирјане Поповић, *Судска заштита запосленог од незаконитог отказа*, која је одбрањена 23.05.2019. године на Правном факултету Мегатренд Универзитета у Београду, делимично измењен и допуњен од стране оба аутора.

показаће да су општа правила парничног поступка применљива на радне спорове, али да је највећи проблем њихова (не) делотворност.

Кључне речи: радно право, запослени, послодавац, отказ, тужба, судски поступак

## 1. ТУЖБА

„Тужба је парнична радња којом се врши право на правну заштиту које представља једно процесно људско право, које је, као јавно субјективно право, признато и гарантовано Уставом.”<sup>1</sup>  
„То је писмено које садржи тврдњу титулара да му је право повређено и да му следује заштита у односу на туженог.”<sup>2</sup>

Обавезна садржина тужбе прописана је Законом о парничном поступку.<sup>3</sup> У тужби ради поништаја решења о отказу уговора о раду тужилац наводи да је био у радном односу код туженог на основу уговора о раду на одговарајућим пословима. Као доказ за ову тврдњу тужилац доставља закључен уговор о раду. Затим укратко описује догађај који је довео до решења о отказу. Ако је примио решење о отказу, доставља га уз тужбу. Уколико то није случај, јер је избачен са посла, или је стављена забрана уласка у фирму послодавца или је на други начин онемогућен да настави са радом, на те околности предлаже извођење одређених доказа (најчешће саслушање сведока). Позивајући се на незаконитост решења, тужилац указује на пропусте послодавца у процедури доношења решења о отказу (најчешће: послодавац није доставио упозорење о постојању разлога за отказ; решење о отказу не садржи образложење; тужилац није учинио оно што му је стављено на терет; у случају отказа по основу технолошког вишка послодавац није применио критеријуме и слично). За ове тврдње тужилац предлаже извођење одређених доказа. Иако може, није у обавези да правно квалификује изнесене чињенице (да наведе правни

1) Гордана Станковић, *Грађанско процесно право, Парнично процесно право*, прва свеска, Ниш, 2007, стр. 328.

2) Обрен Станковић, Владимир Водинелић, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, 1996, стр. 230.

3) Члан 98 став 3 и чл. 192 став 2 Закона о парничном поступку – ЗПП, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014 и 87/2018.

основ захтева) јер је то задатак суда. После свега изложеног, тужилац поставља тужбени захтев – „свој предлог о томе како диспозитив пресуде треба да гласи”<sup>4</sup>.

У овако покренутој парници тужилац може поставити више захтева:<sup>5</sup> 1. захтев за поништај решења о отказу као незаконитог; 2. захтев за враћање на рад; 3. Захтев за исплату накнаде штете у висини изгубљене зараде која у себи садржи припадајуће порезе и доприносе; 4. захтев за исплату припадајућих доприноса за обавезно социјално осигурање за период у коме запослени није радио.

Пожељно је да се у једној тужби сви захтеви који су повезани истим чињеничним и правним основом против истог туженог поднесу у једној парници. Правило да се сви захтеви из односа запослени–послодавац морају поднети у једној парници прописано је и француским Законом о раду у циљу избегавања бесконачних парница са новим захтевима.<sup>6</sup> Овакву одредбу садржи и сада важећи Закон о парничном поступку (а садржали су га и претходно важећи закони) али као могућност, а не као обавезу.<sup>7</sup>

Обједињавање свих захтева у једној тужби повољно је и за тужиоца јер се на тај начин не излаже ризику да му буде одбачена тужба у погледу захтева за реинтеграцију, ако је такав захтев поставио по истеку рока од 60 дана за подношење тужбе или пак да буде усвојен захтев за накнаду штете на име изгубљених зарада само у последње три године (потраживање из радног односа застаревају у том року по члану 196. Закона о раду).

Суд је везан границама тужбеног захтева,<sup>8</sup> па ако је тужилац пропустио да поред захтева за поништај решења о отказу постави и захтев за реинтеграцију, суд ће одлучити само

4) Гордана Станковић, *Грађанско процесно право, Парнично процесно право*, нав. дело, стр. 332.

5) Члан 191 став 1 Закона о раду – ЗОР, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018).

6) Из извештаја саветника Michel Blatman, члана Социјалног већа Касационог суда, XX<sup>th</sup> Meeting of European Labour Court Judges 10–11.9.2012, Copenhagen, Denmark, National report, стр. 32–40.

7) Према члану 197. Закона о парничном поступку у једној тужби тужилац може да истакне више захтева против истог туженог, ако су сви захтеви повезани истим чињеничним и правним основом.

8) Члан 3. став 1. ЗПП.

о постављеном захтеву – одлучиће о законитости решења о отказу, а не и о реинтеграцији јер таквог захтева нема, а није у обавези да о томе одлучује по службеној дужности.

Рок за подношење ове тужбе је 60 дана од дана достављања решења,<sup>9</sup> односно сазнања за повреду права. „Сазнање” за повреду права најчешће се везује за фактичку радњу којом је повреда извршена, на пример: престанак рада код послодавца,<sup>10</sup> одјава са осигурања,<sup>11</sup> избацивање са посла, забрана уласка код послодавца, озбиљна претња.

У питању је преклузиван рок, па његовим протеком странка губи право на судску заштиту. Овакво понашање се сматра одрицањем права на тужбу.<sup>12</sup> Последица пропуштања рока је одбацивање тужбе као неблаговремене и останак решења о отказу у правном животу са свим последицама које производе.

Рачунање рока подлеже правилима о роковима утврђеним Законом о парничном поступку.<sup>13</sup>

Тужба ради поништаја решења о отказу се, изузетно, може поднети и по протеку овог преклузивног рока у неколико случајева:

1. када је тужбу поднело лице које није способно за расуђивање јер преклузивни рокови не делују према овим лицима;<sup>14</sup>
2. када је тужба надлежном суду стигла после истека рока уколико је пре тог рока, услед незнања или очигледне омашке поднета ненадлежном суду;<sup>15</sup>

9) Члан 185. став 2, 3 и 4. ЗОР.

10) Пресуде Врховног касационог суда Рев2 1248/17 од 18.04.2018., Рев2 1087/16 од 22.03.2017.

11) Решење Врховног касационог суда Рев2 2855/17 од 07.12.2017.

12) Lammy Betten, *International Labour Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, стр. 226.

13) Члан 103 став 4 ЗПП.

14) Решење Врховног суда Србије Рев 2517/92 од 02.07.1992. године и решење Врховног суда Србије Рев 2617/94 од 08.06.1994. године, наведено према Зоран Ивошевић, „Судска пракса у споровима из радних односа”, пракса Врховног суда Србије, прилог 2, Савремена администрација, 1999. година, Београд, стр. 149.

15) Решење Врховног суда Србије Рев 3744/92 од 19.11.1992. године, наведено према Зоран Ивошевић, „Судска пракса у споровима из радних односа”, нав. дело, стр. 148.

3. „у случају када се запослени одлучио за мирно решење спора пред арбитром”.<sup>16</sup> С обзиром да за време трајања поступка пред арбитром запосленом мирује радни однос, а решење о отказу постаје извршно тек ако арбитар не донесе одлуку у законом одређеном року, рок за подношење тужбе суду рачуна се од дана када је решење о отказу постало извршно (једанаести дан од дана подношења захтева арбитру за споразумно решавање спора). У оваквој ситуацији тужилац у тужби мора навести и доставити доказе да је покушао решење спора пред арбитром, али да одлука није донета у законском року, те да од недоношења одлуке арбитра до подношења тужбе није протекао рок од 60 дана;

4. у случају погрешне правне поуке из решења о отказу „јер запослени не може бити жртва такве поуке па ако је тужбу поднео у року наведеном у поуци неће бити изложен дејству преклузије и када је рок одређен законом прошао.”<sup>17</sup>

## 2. НАДЛЕЖНОСТ СУДА

У споровима поводом престанка радног односа у првом степену надлежан је основни суд.<sup>18</sup> О жалби изјављеној против одлуке основног суда одлучује апелациони суд.<sup>19</sup> Врховни касациони суд одлучује о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова.<sup>20</sup> Изузетно, спорови из радних односа настали у поступку стечаја или ликвидације решавају се пред привредним судом.<sup>21</sup>

Месна надлежност суда одређена је Законом о парничном поступку. Ако је у спору из радног односа тужилац запослени,

16) Члан 194. Закона о раду.

17) Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, „Службени гласник“, Београд, 2006, стр. 411.

18) Члан 22. став 3. Закона о уређењу судова – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2014 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

19) Члан 24. став 1. тачка 3. ЗУС.

20) Члан 30. став 1. ЗУС.

21) Члан 25. став 4. ЗУС.

за суђење је поред суда који је опште месно надлежан за туженог<sup>22</sup> надлежан и суд на чијем се подручју рад обавља или се обављао.<sup>23</sup>

Избор суда (тзв. изборна надлежност) прописан је у корист тужиоца који тај избор врши подношењем тужбе једном од наведених судова. Он је неопозив, па ако је тужба стигла суду којем је упућена, тужилац се више не може користити привилегијом избора.<sup>24</sup> Поред опште и изборне надлежности, могућа је (допуштена) и тзв. уговорена надлежност. Странке се по Закону о парничном поступку могу споразумети о месној надлежности.<sup>25</sup> Клаузула о споразуму о месној надлежности најчешће се налази у уговору о раду. У случају да подноси тужбу према уговореној надлежности, запослени, као тужилац је у обавези да уз тужбу достави уговор о раду или споразум о уговореној надлежности ако споразум није саставни део уговора о раду.

Уколико тужилац поднесе тужбу суду који је опште месно надлежан за туженог, у тужби не мора наводити због чега је она поднета одређеном суду. Али ако користи изборну или уговорену надлежност, потребно је да то у тужби и наведе. Овакви наводи тужиоца нарочито су корисни код одлучивања о приговору туженог о месној ненадлежности суда (суд може одбити приговор као неоснован).

### 3. СТРАНKE У ПОСТУПКУ

„Термином странка у грађанском процесном праву означава се правни субјект, различит од суда, који тражи пружање правне заштите и правни субјект према коме се

---

22) У споровима против правних лица, опште месно надлежан је суд на чијем подручју се налази њихово седиште према извештају Агенције за привредне регистре (члан 40. став 2. ЗПП); ако је тужени физичко лице, месно је надлежан суд на чијем подручју тужени има пребивалиште, а ако нема пребивалиште у Републици Србији нити у некој другој држави, опште месно надлежан је суд на чијем подручју тужени има боравиште. Ако тужени поред пребивалишта има и боравиште у неком другом месту, а према околностима може да се претпостави да ће ту дуже време да борави, опште месно надлежан је и суд боравишта туженог (члан 39 ЗПП).

23) Члан 60 ЗПП.

24) Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2015, стр. 453.

25) Члан 65. ЗПП.

правна заштита пружа и остварује. У парничном поступку странке се означавају термином парничне странке, а с обзиром на њихову улогу у парници, парничне странке су тужилац и тужени.”<sup>26</sup>

У спору ради поништаја решења о отказу на страни тужиоца налази се лице које је добило отказ, а на страни туженог послодавац.

Тужилац у поступку пред првостепеним и другостепеним судом може радње у поступку предузимати лично или преко пуномоћника. Пуномоћник према члану 85. став 2. Закона о парничном поступку може бити адвокат, крвни сродник у правој линији, брат, сестра или брачни друг, као и представник службе правне помоћи јединице локалне самоуправе, који је дипломирани правник са положеним правосудним испитом.<sup>27</sup> Пуномоћник запосленог у спору из радног односа може бити и представник синдиката чији је запослени члан, под условом да је дипломирани правник са положеним правосудним испитом.<sup>28</sup>

Тужени као послодавац може бити физичко лице (најчешће предузетник) или правно лице. У случају да је тужени физичко лице на њега се примењују иста правила о предузимању радњи у поступку као и на тужиоца. Туженог који је правно лице заступа законски заступник. Законски заступници правних лица одређују се оснивачким актом или статутом. Заступник може у оквиру својих овлашћења дати другом лицу писмено пуномоћје за заступање правног лица. Пуномоћник правног лица може бити адвокат, као и дипломирани правник са положеним правосудним испитом који је у радном односу у том правном лицу.<sup>29</sup>

У поступку по ванредним правним лековима, странке (и тужиоца и туженог) мора заступати адвокат, изузев ако је сама странка адвокат.<sup>30</sup>

26) Гордана Станковић, *Грађанско процесно право, Парнично процесно право*, нав. дело стр. 132.

27) Члан 85. став 2 ЗПП.

28) Члан 85. став 3. ЗПП.

29) Члан 85. став 4. ЗПП.

30) Члан 85. став 6. ЗПП.



#### 4. ТОК ПОСТУПКА

У поступку решавања радног спора примењују се општа правила парничног поступка уз извесне специфичности прописане у посебној глави Закона о парничном поступку (глава XXIX). „Специфична правила представљају незнатна одступања од општих процесних правила. Она се свде на мере којима је сврха убрзање поступка, спречавање насиља и отклањање ненадокнадиве штете.”<sup>31</sup>

Прва радња суда по пријему тужбе је њено претходно испитивање. У тој фази суд испитује да ли је потпуна, разумљива и да ли садржи све елементе које треба да садржи. Испитује се да ли је поднета стварно надлежном суду, постоје ли разлози за изузеће (нпр. странка је у сродству са судијом коме је додељен предмет), постојање страначке и парничне способности, да ли је тужба поднета благовремено. Суштина овог испитивања је да се утврди да ли постоје процесне претпоставке за наставак поступка или ће тужба већ у овом стадијуму бити одбачена. Пре доношења решења о одбацивању тужбе, суд је дужан да одржи рочиште на коме ће се тужиоцу омогућити да се изјасни о одбачају тужбе.<sup>32</sup> Тужба се може одбацивати и касније, у даљем току поступка, када суд на основу одговора на тужбу или извођењем одређених доказа утврди да нису испуњене све процесне претпоставке (нпр. утврди се да је тужба неблаговремена јер је од датума сазнања за повреду права до подношење тужбе протекао рок од 60 дана).

Постоји изузетак од правила да се тужба одмах одбацује ако је неразумљива и непотпуна, који је установљен у корист странке која нема пуномоћника. У тој ситуацији, суд враћа поднесак (тужбу) уз налог странци шта треба да исправи или допуни и оставља јој рок од 8 дана да то учини. Уколико странка тако поступи (исправи и/или допуни), сматра се да је поднесак поднет оног дана када је поднет први пут. Ако не буде враћен у одређеном року, према члану 101 Закона о парничном поступку сматра се повученим, а ако се врати без исправке, одбациће се.

31) Сениша Трива. *Грађанско процесно право и парнично процесно право*, Друго прерађено издање, Народне новине, Загреб, 1972, стр. 646.

32) Члан 294 ЗПП.

После испитивања, тужба се доставља на одговор туженом. У одговору на тужбу тужени је дужан да истакне процесне приговоре и да се изјасни да ли признаје или оспорава истакнути тужбени захтев. Ако оспорава тужбени захтев, одговор на тужбу мора да садржи и чињенице на којима заснива своје наводе и доказе којима се утврђују те чињенице.<sup>33</sup>

Тужени (најчешће) истиче приговор месне ненадлежности суда јер тужилац обично користи своје право избора и тужбу подноси оном суду где се рад обављао (обично је то суд на чијем подручју тужилац има пребивалиште). У таквим ситуацијама судови се по истакнутом приговору оглашавају месно ненадлежним и предмет уступају суду који би био надлежан по изјављеном приговору (суд опште месне надлежности). Тај суд коме је претмет уступљен обично изазива сукоб надлежности. У тим ситуацијама суд који решава сукоб надлежности<sup>34</sup> одређује за суђење онај суд кога је тужилац изабрао. На овај начин се губи драгоцено време у поступку који практично није ни започет (некада ова процедура траје и по годину дана). Имајући у виду одредбе из Закона о парничном поступку које налажу хитност у решавању ових спорова, странке би требало да савесно користе своја права. Тужилац тако што би већ у тужби образложио зашто је подноси баш одређеном суду, а тужени тиме што не би (пошто је упознат да тужилац има право избора) улагао овакав приговор. Наравно, ту је и обавеза суда који је упознат са праксом код одређивања надлежности судова у радним споровима да на адекватан начин одлучи о оваквом приговору.

У одговору на тужбу, тужени (углавном) оспорава све наводе тужиоца и доставља своја писмена акта: упозорење о постојању разлога за отказ, решење о отказу, доказе да су ова писмена уручена тужиоцу и предлаже саслушање одређених лица на околност оправданих разлога за отказ или на друге околности које оспорава тужиоцу (све зависи од тога шта тужилац наводи у тужби).

Затим се заказује припремно рочиште. Идеја стадијума припремног рочишта је „да се главна расправа заврши на

33) Члан 298 став 1. и 2. ЗПП.

34) Чл. 24, 25 ЗУС.

једном рочишту”<sup>35</sup> односно да се „правна ствар доведе у стање које ће омогућити брз и несметан развој главне расправе”<sup>36</sup>. Расправљање на припремном рочишту почиње излагањем тужбе и одговора на тужбу. Тужилац понавља наводе из тужбе и предлаже извођење доказа саслушањем странака, сведока, по потреби и вештачењем. Тужени остаје код својих навода за које предлаже извођење одређених доказа. Главни циљ овог рочишта је да се утврди које су чињенице спорне, као и која су средства предложена за њихово доказивање. Суд одлучује које ће од предложених доказа извести и заказује главну расправу на којој ће изводити те доказе.

У току целог поступка примењују се основна начела и то: начело диспозиције, начело усмености и писмености, начело непосредности и посредности, начело расправности, начело обостраног саслушања странака, начело поучавања неуке странке у погледу процесних права, начело процесне економије, начело непосредности и посредности, начело савесног коришћења процесним правима, начело утврђивања истине, начело слободне оцене доказа и начело судског управљања поступком.

Суд у току поступка указује странкама на могућност поравнања пред судом,<sup>37</sup> а може их упутити и на медијацију.<sup>38</sup> У пракси странке ретко закључују поравнање у овој врсти спора, а медијацију не бирају као начин решења.

На главној расправи, која је уједно и најважнији део поступка, испитују се чињенице од којих зависи основаност тужбеног захтева. Ако тужилац тврди да је решење о отказу незаконито из формалних разлога, у парници ће на предлог тужиоца бити извођени докази на околност: да ли је послодавац запосленог упозорио на постојање разлога за отказ у законом предвиђеној писаној форми; да ли је решење о отказу уручено лично запосленом; да ли је решење о отказу донето истог дана кад и упозорење, без остављања законског рока за изјашњење

35) Ранко Кеча. *Грађанско процесно право – Приручник за полагање правосудног испита*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 189.

36) Боривоје Познић, Весна Ракић-Водинелић, *Грађанско процесно право*, петнаесто измењено и допуњено издање, Београд, Савремена администрација, 1999, стр. 200.

37) Члан 330. ЗПП.

38) Члан 340. ЗПП.

о разлозима који су запосленом стављени на терет; да ли су разлози за отказ који се стављају на терет запосленом исти и у упозорењу и у решењу о отказу; да ли је решење донело овлашћено лице; да ли решење о отказу садржи идентификацију повреде радне обавезе у погледу начина, времена и места извршења; да ли је решење донето по протеклу преклузивних рокова.

За неке од наведених чињеница довољни су писани докази. На пример, утврђивање чињенице да ли је послодавац запосленог упозорио на постојање разлога за отказ у законом предвиђеној писаној форми доказује се постојањем писаног упозорења о постојању разлога за отказ које је на законом прописан начин уручено тужиоцу. Ако послодавац достави наведено упозорење са доказом о уручењу тужиоцу, овакав захтев тужиоца ће се показати неоснованим. Оно што евентуално може бити спорно у овом случају, а што тужилац може истицати, јесте да потпис на примљеном упозорењу није његов. У таквој ситуацији, тужилац ће предложити извођење доказа вештачењем на околност да ли је потпис на упозорењу његов. Ако се вештачењем утврди да потпис тужиоца није његов, а решење о отказу се напада само из тог разлога, суд ће усвојити тужбени захтев и поништити решење о отказу. Чињеница доношења решења о отказу истог дана кад и упозорења о отказу утврђује се из самих писмена – доказује се њиховим читањем, док се на исти начин утврђује и да ли су разлози за отказ који се стављају на терет запосленом исти и у упозорењу и у решењу о отказу и да ли решење о отказу садржи идентификацију повреде радне обавезе у погледу начина, времена и места извршења.

Овлашћено лице за доношење решења о отказу је директор, али често се дешава да решење потпише његов заменик или неко друго лице. Тада је терет доказивања чињенице да је решење донело овлашћено лице на туженом, који то обично доказује (најчешће) статутом. На тај начин је могуће утврдити да ли је одређено лице имало овлашћење за одлучивање о праву запосленог или не.

Да ли је решење о отказу донето по протеклу преклузивног рока је чињеница која се утврђује најчешће саслушањем тужиоца

у својству парничне странке, непосредно претпостављеног тужиоцу и сведока на страни обе парничне странке. Њиховим саслушањем треба да се утврди дан сазнања послодавца о повреди која је тужиоцу стављена на терет, а која представља отказни разлог. Када суд на несумњив начин утврди тај дан може с обзиром на датум наведен у решењу о отказу закључити да ли је рок за доношење решења истекао или не.

Највећи изазов за суд код испитивања законитости решења о отказу је испитивање постојања оправданих разлога за отказ. С обзиром да ни у једном закону (а ни у упоредним законодавствима), не постоји дефиниција оправданог разлога, задатак суда је још тежи. Суд поред тога што мора на поуздан начин утврдити да је тужилац учинио повреду која му је стављена на терет, мора донети одлуку о томе да ли та повреда представља оправдан разлог за отказ. Терет доказивања да је до повреде уопште дошло као и да таква повреда оправдава изречену меру отказа лежи на послодавцу. Ово је изузетак од општих правила о терету доказивања из Закона о парничном поступку, који је установљен Конвенцијом Међународне Организације Рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца у члану 9 став 2.<sup>39</sup>, а исти став заузела је и судска пракса судова у нашој земљи.<sup>40</sup>

У оваквим ситуацијама није довољно да се тужени позове на своја акта – упозорење о постојању разлога за отказ и решење о отказу. Потребно је да пред судом докаже на основу чега је утврдио да је радник учинио повреду која му је стављена на терет. Примера ради, ако је тужиоцу стављено на терет несавесно понашање које се огледа у томе што одређеног дана није поступио по налогу непосредно претпостављеног, као доказ за те тврдње тужени би требало да има писану изјаву непосредно претпостављеног о наведеном догађају и разлогу одбијања. Тужени би у овако покренутој парници предложио извођење доказа саслушањем лица која су присуствовала том догађају, а чија изјава је била основ за доношење решења о отказу. Циљ саслушања ових лица био би да се утврди да

39) Боривоје Шундерић, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет, Универзитет у Београду, 2001, стр. 492.

40) Пресуде Врховног касационог суда Рев2 608/14 од 26.12.2014., Рев2 978/15 од 04.11.2015., Рев2 2008/15 од 09.12.2015., Рев2 2389/15 од 11.02.2016.

ли је тужилац заиста одбио налог из неоправданих разлога. Поред тога што има задатак да увери суд да је до повреде заиста дошло, потребно је и да образложи оправданост мере престанка радног односа, односно да објасни због чега је овакво понашање радника такво да више не може да настави рад код њега.<sup>41</sup> Тужилац би за исти догађај предложио сведоке у своју корист који би (вероватно) тврдили да таквог налога није било, или да је тужилац по налогу поступио или пак да тужилац није могао поступити по таквом налогу из оправданог разлога (нпр. здравствено стање).

У ситуацији спровођења тзв. технолошког вишка<sup>42</sup> тужилац (углавном) указује да код туженог нису наступиле никакве промене, да није применио критеријуме, није омогућио преквалификацију, доквалификацију, распоређивање на друге послове, да је решење о отказу само „решавање непожељног”. Од доказа увек предлаже прибављање програма за решавање вишка запослених указујући на његове недостатке, а посебно указује на запошљавање нових лица у кратком року по доношењу отказних решења. Уколико је основ за доношење отказног решења било оцењивање (најчешће предвиђен као једини критеријум за проглашење технолошким вишком), указује на недостатке у спровођењу оцењивања – најчешће се истиче да запослени нису били обавештени да ће рад бити оцењиван, да се одлука о оцењивању примењивала ретроактивно, да је предмет субјективне оцене а не објективних критеријума и да против те одлуке нису имали на располагању никакво правно средство (приговор или жалбу).

У овој парници тужени мора доказати да су код њега заиста наступиле економске<sup>43</sup> и организационе промене које су проузроковале смањење броја радних места или пак њихова гашења (доказује елаборатом који претходи Програму решавања вишка). „Без елабората се не може поуздано знати

41) Предраг Јовановић. „Одговорност запосленог кроз поступак отказа уговора о раду”, у зборнику: *Радно право у условима транзиције* (приредио: Радоје Брковић), Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2003, стр. 63–67.

42) Радоје Брковић. „Вишак запослених по Закону о раду у светлу комунитарних радних стандарда”, *Радно и социјално право*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, вол. 9, бр. 1–6/2005, стр. 46–62.

43) Бранко Лубарда. „Отказ послодавца раднику из економских разлога”, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, бр. 3–6/1993, стр. 302–314.

да ли треба или не треба приступити изради програма. Број и структура вишка одређује запослене за чијим радом престаје потреба,<sup>44</sup> на који начин је применио критеријуме за одређивање вишка запослених; да је за раднике који по примењеним критеријумима представљају вишак покушао преко надлежне службе за запошљавање проналажење новог посла или омогућавање потребне преквалификације или доквалификације у циљу оспособљавања за друге послове (доказује се дописима надлежним службама); да је образложио на основу ког критеријума је отпустио баш тужиоца, односно да је то резултат насталих промена, а не продукт воље послодавца.

Када је поред захтева за поништај решења и реинтеграцију тужилац поднео и захтев за накнаду штете<sup>45</sup> (који мора бити прецизиран у укупном износу за цео период од решења о престанку радног односа, односно од дана од кога тужилац не ради до враћања на рад са одређеним новчаним износима по месецима и годинама и припадајућом законском затезном каматом), до износа на који ће тужени бити обавезан да плати, суд долази уз помоћ вештака (вештачење предлаже тужилац). Начин утврђивања висине изгубљене зараде као накнаде штете прописан је законом и односи се на висину новчаног износа коју би запослени остварио у месецу који претходи месецу када му је престао радни однос са законском затезном каматом почев од дана када је дужник (послодавац) пао у доцњу до исплате. Ова накнада се умањује за износ прихода које је запослени остварио по основу рада по престанку радног односа. На основу прописаног начина за утврђивање висине изгубљене зараде, а на основу прибављених података о заради запосленог-тужиоца које може прибавити и од запосленог и од послодавца, вештак даје налаз и мишљење.

Када су сви докази изведени и парничне странке немају нових предлога за допуну доказног поступка, а суд сматра да је предмет довољно расправљен, главна расправа се закључује. Пре закључења главне расправе странке дају завршну реч. Том

44) Зоран Ивошевић, Милан Ивошевић. *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 26.

45) Горан Обрадовић. „О потпуној накнади штете код незаконитог отказа”, у зборнику: *Приступ правосудју – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (приредила: Невена Петрушић), Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2009, стр. 7.

приликом остају код својих навода и захтева и предлажу да се њихови захтеви усвоје односно. одбију захтеви противне странке.

По закључењу главне расправе, пресуда се објављује док се писани отправак пресуде израђује у року од 8 дана од дана објављивања.<sup>46</sup>

Пресудом се одлучује о захтеву који се односи на главну ствар и споредна тражења. Ако постоји више захтева суд ће о свим захтевима, по правилу да одлучи једном пресудом.<sup>47</sup> Ако од више тужбених захтева на основу расправљања само за неке од њих постоје услови за коначну одлуку, суд може у погледу тог захтева да закључи расправу и донесе пресуду (делимична пресуда).<sup>48</sup> Могућност доношења делимичне пресуде судови (понекад) користе када тужилац у тужби истакне све захтеве (за поништај решења, реинтеграцију и накнаду штете). Када је по оцени суда део захтева за поништај решења и реинтеграцију довољно расправљен, доноси делимичну пресуду о том захтеву и тек по њеној правноснажности одлучује о новчаном потраживању. Овакво поступање судова се може правдати уштедом трошкова на страни тужиоца у ситуацији када је извесно да је његов захтев неоснован (не излаже се трошковима на име вештачења). Ипак, у великој већини случајева, суд о свим захтевима расправља истовремено и доноси једну одлуку.

## 5. ЗАКЉУЧАК

У парници ради поништаја решења о отказу уговора о раду примењују се општа правила парничног поступка уз неколико изузетака:

1. законом прописана хитност у поступању,
2. право тужиоца да изврши избор месно надлежног суда,
3. одступање од општих правила о терету доказивања, терет доказивања постојања оправданих разлога за отказ је на туженом.

46) Члан 353 став 1 ЗПП.

47) Члан 342. став 1и 2. ЗПП.

48) Члан 346 став 1. ЗПП.



С обзиром на утврђене изузетке могло би се закључити да овај поступак није превише сложен док су правила довољно јасна и требало би да буду довољна у заштити права странака. Проблем који је присутан у пракси је питање делотворности ових правила. Ако се има у виду да парнице у овим споровима трају дуго (иако је прописана хитност у поступању), као и да су у том периоду тужиоци (углавном) без средстава егзистенције, чини се да се на том плану нешто мора урадити.

Из изложеног тока поступка произлази шта се у сваком конкретном случају доказује и на који начин се то чини. Отежавајућу околност представља доказивање на страни тужиоца као слабије уговорне стране. Као што је указано, тужиоци често покрећу парницу без стручног пуномоћника што може (и углавном води) одуговлачењу поступка. Услед незнања тужилац није у могућности да предложи извођење кључних доказа. Отежавајућа околност по њега је што му суд том приликом не може помоћи, јер таква могућност није прописана законом. Због наглашене потребе да се ради заштите радника као слабије уговорне стране у поступку утврди материјална истина, требало би размислити о увођењу у закон одредбе да суд по потреби (процени) може да изводи доказе и по службеној дужности.

## ЛИТЕРАТУРА

Брковић Радоје, „Вишак запослених по Закону о раду у светлу комунитарних радних стандарда”, *Радно и социјално право*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, вол. 9, бр. 1–6/2005, стр. 46–62.

Закон о парничном поступку – ЗПП. *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014 и 87/2018.

Закон о раду – ЗОР, *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – одлука УС, 113/2017 и 95/2018.

Закон о уређењу судова – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2014 – др. закон, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – одлука УС, 87/2018 и 88/2018 – одлука УС.

Ивошевић Зоран, Ивошевић Милан, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2006.

Ивошевић Зоран, Ивошевић Милан, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2007.

Ивошевић Зоран, Ивошевић Милан, *Коментар Закона о раду*, Службени гласник, Београд, 2015.

Јовановић Предраг, „Одговорност запосленог кроз поступак отказа уговора о раду”, у зборнику: *Радно право у условима транзиције* (приредио: Радоје Брковић), Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, 2003, стр. 63–67.

Кеча Ранко. *Грађанско процесно право – Приручник за полагање правосудног испита*, Службени гласник, Београд, 2010.

Лубарда Бранко. „Отказ послодавца раднику из економских разлога”, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, бр. 3–6/1993.

Обрадовић Горан. „О потпуној накнади штете код незаконитог отказа”, у зборнику: *Приступ правосуђу – инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије* (приредила: Невена Петрушић), Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2009, стр. 95–102.

Познић Боривоје, Ракић-Водинелић Весна, *Грађанско процесно право*, петнаесто измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1999.

Поповић Мирјана, *Судска заштита запосленог од незаконитог отказа*, Правни факултет, Универзитет Мегатренд, Београд, 2019.

Пресуда Врховног касационог суда Рев2 1248/17 од 18.04.2018.

Пресуда Врховног касационог суда Рев2 1087/16 од 22.03.2017.

Пресуда Врховног касационог суда Рев2 608/14 од 26.12.2014.

- Пресуда Врховног касационог суда Рев2 978/15 од 04.11.2015.
- Пресуда Врховног касационог суда Рев2 2008/15 од 09.12.2015.
- Пресуда Врховног касационог суда Рев2 2389/15 од 11.02.2016.
- Решење Врховног касационог суда Рев2 2855/17 од 07.12.2017.
- Станковић Гордана, *Грађанско процесно право, Парнично процесно право*, прва свеска, Ниш, 2007.
- Станковић Обрен, Владимир Водинелић, *Увод у грађанско право*, Номос, Београд, 1996.
- Трива Синиша. *Грађанско процесно право и парнично процесно право*, Друго прерађено издање, Народне новине, Загреб, 1972.
- Шундерић Боривоје, *Право Међународне организације рада*, Правни факултет, Универзитет у Београду, 2001.
- Lammy Betten, *International Labour Law*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.

## **Radoje Brkovic, Mirjana Popovic**

### **CHARACTERISTICS OF THE FIRST INSTANCE LEGAL PROCEEDINGS FOR THE ANNULMENT OF THE DECISION OF LABOR CONTRACT TERMINATION**

#### **Resume**

The general rules of law procedure apply in legal proceedings for the annulment of decision to terminate the employment contract, with exceptions like, the urgency of procedure prescribed by law, the right of the prosecutor to make a choice of the competent local court and the derogation from the general rules on the burden of proof, since the latter regarding the existence of justifiable reasons for dismissal lies with the respondent. Given the identified exceptions, it could be concluded that this procedure is not too complex, while the rules are sufficiently clear and should be sufficient in protecting the rights of the parties. As it was previously noted, prosecutors often initiate legal proceedings without an expert attorney, which can (and generally does) delay the proceedings. Due to ignorance and lack of legal education, the prosecutor is unable to propose the presentation of key evidence. Also, an aggravating circumstance for him is that the court cannot help him on this occasion, because such a possibility is not prescribed by law. For this reason, we should consider the introduction into the law of provision that will enable court to, when necessary, adduce evidence ex officio, since there is an emphatic need to determine the material truth in order to protect workers as a weaker contracting party in the proceedings. In this way, the interests and rights of employees in court proceedings will be more effectively protected, which would certainly contribute to their effective realization.

**Keywords:** Labor law, employee, employer, dismissal, lawsuit, court procedure

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



# ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 316.722(470):159.923“18/20“

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6532019.14>

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2019.

год. 26. vol. 65

стр. 325-345

*Леонид Петряков\**

*Государственная академия промышленного менеджмента  
имени Н.П. Пастухова, Ярославль*

*Синиша Атлагић\*\**

*Факултет политичких наука, Београд*

## ФОРМИРОВАНИЕ «Я» СУБЪЕКТА В ПРОСТРАНСТВЕ РУССКОЙ КУЛЬТУРЫ

### Аннотация

Предметом анализа выступает путь формирования субъективности в русской культуре. Цель работы — показать основные исторические и культурные особенности, этапы и результаты этого пути. Основными теоретическими и методическими подходами исследования являются: сравнительно-исторический, литературно-критический, дискурс-анализ. Результатом исследования является обоснование наличия двойственного субъекта в русской культуре: традиционно-национального и европейского. Выводы работы предполагают необходимость и направления

\* Электронска адреса аутора: [tkstudia@yandex.ru](mailto:tkstudia@yandex.ru)

\*\* Электронска адреса аутора: [sinisa.atlagic@fpn.bg.ac.rs](mailto:sinisa.atlagic@fpn.bg.ac.rs)

преодоления двойственности, формирование единого субъекта русской культуры.

Ключевые слова: русская литература, литературный герой, личность, персонализм, философия общего дела

## 1. НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ И ЕГО КРИТИКА

Известно, что «личность», как особый психический комплекс человека, способного давать закон самому себе — сравнительно недавнее достижение (17–18 вв.) Новоевропейской цивилизации. Но сама конструкция «Я», в качестве комплекса идеалов и норм, создавалась, пожалуй, каждой культурой во все исторические времена. Конструкцию «Я» реконструируют К.Г. Юнг и Ф. Фукуяма. Она предполагает единство и различие личного и социального начал. У К.Г. Юнга это два типа архетипов.<sup>1</sup> личные составляют прообраз семьи, а социальные — общественных ролей, мифологии и истории. У Ф. Фукуямы<sup>2</sup> личное начало предполагает стремление человека «быть выше других», побеждать в соревновании. Социальное напротив, предполагает равенство с другими, равное достоинство всех людей. В китайской системе даосизма равенство предполагается в личном начале, а неравенство (о котором говорит конфуцианство) — в социальном. Кроме равенства и неравенства, личное и социальное начала могут требовать от человека активности или пассивности, формировать характерные для человека данной культуры потребности. К примеру, китайский идеал предполагает активность в социальной сфере и некоторую пассивность в личной, тогда как Западный идеал «Я» активен в обеих, за что Ф. Фукуяма называет Западную цивилизацию — уникальной.

Двойственность идеала «Я» в русской народной культуре отлично как от Западного, так и от китайского: личное начало в нём представлено народным героем — недостижимым идеалом, отдельные черты которого человек может проявить только в

1) Карл Г. Юнг, *Архетип и символ*, Изд-во. Ренессанс, Москва, 1991, стр. 97—99.

2) Фрэнсис Фукуяма, *Конец истории и последний человек* (пер. с англ. М. Б. Левина), АСТ, Москва, 2007.

экстремальной ситуации — войны, бедствия или праздника. Социальное начало в русской народной культуре предполагает стоический идеал – «быть как все», «жить незаметно», «быть проще». Такая комбинация качеств близка модели «Я» Аврелия Августина, с поправкой на то обстоятельство, что народный герой ближе к языческому, чем христианскому пониманию поведения человека. Индивидуальная активность русских, оправданная «особыми обстоятельствами», сопровождается социальной пассивностью в отсутствии этих обстоятельств. Этими качествами обладают как былинные богатыри, так и отдельные литературные герои 19 века.<sup>3</sup> В целом этот комплекс был назван «индивидуализированный коллективизм».<sup>4</sup>

Русская литература, как проявление интеллекта высших социальных слоёв, критически относилась к народным идеалам, хотя и нередко черпала свой материал из народной жизни. Со времён позднего Средневековья литература ставила себя в контекст всей христианской цивилизации и мировой истории, стремилась брать у соседей всё лучшее и «прогрессивное». Тем более, что она осуществлялась в имперском, как-бы всемирном масштабе и могла (до некоторой степени) игнорировать национальные особенности коренной нации. Имперская элита, интегрировавшая в себя элиты национальных окраин, была принципиально интернациональной, начиная с императоров, женившихся на немецких принцессах и насаждавших немецких чиновников и «прогресс» по европейским образцам. А догоняющий характер развития страны и связанные с ним противоречия, вызывали критику образованного общества. Социальная критика, наряду с одами победам и величию власти, проявлялась в литературе уже в 18 веке,<sup>5</sup> а в 19-м, после военных походов в Европу, она стала основным мотивом мысли.

Национальное отличие менталитета русских от европейцев впервые зафиксировал П.Я. Чаадаев<sup>6</sup> в первой

3) Иван А. Гончаров, *Обломов. Роман в четырёх частях. Полное собрание сочинений и писем в двадцати томах*, Наука, Санкт-Петербург, 1998, Том 4.

4) Жанна Зарицкая, «О специфике русского коллективизма» у *Вестник новосибирского университета: Серия «Философия»*. Т.11, №3, Новосибирск. 2013, стр. 53.

5) Александр С. Пушкин, *Медный всадник*, НАУКА, Ленинград, 1978.

6) Петр Я. Чаадаев, *Философические письма. Письмо первое*, Библиотека «Вехи», Электронный ресурс, Internet. <http://www.vchi.net/chaadaev/filpisma.html>, 22/02/2019.



половине 19 в., а в середине века появилось интеллектуальное движение славянофилов (даже не русофилов), которое, отчасти, также оставалось имперским, «подравнивая» русских под другие славянские народы. Это движение во-многом фантазировало о собственном народе, но оно сделало актуальным его последующее познание. К концу века «народники», толстовцы (последователи идеологии писателя Л.Н. Толстого), левые партии, включая большевиков, опирались на особенности национального менталитета, в частности, на конструкцию «Я» русских. Однако, большая часть интеллектуальной элиты была воспитана на европейских образцах и мыслила их как единственно верную картину реальности. На этом противоречивом пути русская литература, как и философия, в своих классических произведениях ставила социальные проблемы и предлагала пути их решения.

## 2. ПРОБЛЕМА «ПРАВИЛЬНОГО ЧЕЛОВЕКА»

Одна из таких проблем — становление сознательной личности, дающей себе закон из «массы» людей традиционного общества. Как пройти путь эмансипации человека? Постановка этой проблемы есть в произведениях Грибоедова, Н. Островского, Н.В. Гоголя, А.П. Чехова. А наброски её решения — у Чернышевского,<sup>7</sup> Л.Н. Толстого,<sup>8</sup> Ф.М. Достоевского.<sup>9</sup>

Русский вопрос: «что делать?» Чтобы перейти от классового общества к демократическому, национально-гражданскому, бесклассовому? Поскольку прямой путь: спор об «идеях» правильного общества, борьба за прогресс как утверждение идей... в наших условиях оказываются бессмысленными, служат всего лишь для смены лиц и технологий управления. Правильное общество нужно для правильного человека, способного жить в нём, поддерживать его устои и отстаивать свои права. Пока же этого человека нет, общество живёт как социальная машина, игнорируя запросы отдельных людей, калеча их судьбы. Оно может

7) Николай Г. Чернышевский, *Что делать? Из рассказов о новых людях*, Серия «Литературные памятники» Наука, Ленинград, 1975.

8) Лев Н.Толстой, *Воскресенье. Полное собрание сочинений*, Наука, Москва, 1978.

9) Федор М. Достоевский, *Полное собрание сочинений. В 30 т. Т.6: Преступление и наказание: Художественные произведения*. Наука, Ленинград, 1973.

иметь любое имя, любой вид, форму правления и оставаться... бесчеловечным. Создавать «правильное общество» прямо, из «неправильных» людей — это абсурд, о котором говорит Чехов в повести «Дуэль» — в долгих и бессмысленных диалогах спорящих героев, в «Чайке»<sup>10</sup> — бессмысленном убийстве птицы, моральной гибели девушки и самоубийстве молодого человека. О том же пишет Эжен Ионеску<sup>11</sup> — недаром румынский писатель, открывает этот жанр — абсурда, бессмысленного подражания прогрессу, основы для которого нет. Чех Франц Кафка<sup>12</sup> находит абсурдными анархистов, не понимающих тайну «Замка» — тайну природы власти, живущей в каждом человеке.

Становление сознательной личности возможно на разных началах: от обряда инициации в архаических обществах, античного соревнования до рыцарского воспитания и религиозного послушания. Первым в Европе, кто прописывал и обосновывал проблему становления личности теоретически, был С.А. Кьеркегор.<sup>13</sup> Он выбирает религиозный путь: Дон Жуан (эстетический уровень), Дон Кихот (этический) и третий — религиозный сменяют друг друга на этом трудном и противоречивом пути. Во-многом с ним соглашаются Ф. Ницше и последующая школа экзистенциализма. Русская культура выбирает принципиально другой путь для личности, основанный на воле, а не разуме: рыцарский, военный. Религиозность, в качестве верности принципам и внутренней дисциплины, исторически не свойственна русским. Они, как правило, не верят в истину религиозных мистиков, а достижения художественной культуры были восприняты народом сравнительно поздно. «Дух» при этом понимается одновременно как воля и «широта души индивида». В отличие от Европы, «дух» — это не социальный и рефлексирующий абсолют, а общая ментальность народа.

За ментальностью, как социальным характером, стоит более глубокий, аксиологический уровень сознания

10) Антон П. Чехов, *Полное собрание сочинений и писем*, Том 7., Москва, 1977.

11) Эжен Ионеску, *Носорог. Пьесы и рассказы*, Текст, Москва, 1991.

12) Франц Кафка, *Замок* (Роман / Пер. с нем. М. Рудницкого), Издательская Группа «Азбука-классика», Санкт Петербург, 2009.

13) Серен Кьеркегор, *Болезнь к смерти*, Академический Проект, Москва, 2014.

— мораль, имеющая собственную динамику развития. Изменить её гораздо сложнее. В конце 17 века «рыцарство» в качестве новой морали, насаждается дворянству Петром I, но физической основы для него в России нет: нет замков, нет изолированных горами долин, нет правовой традиции разделения прав и полномочий вассалов разного уровня, нет соответствующих исторических примеров для подражания. Социальным мотивом новой морали выступает «служение Отечеству», противопоставленное прислуживанию господину. А личной основой становится дворянская честь, поскольку: «жизнь можно отдать Отечеству, а честь — никому»! Защитой и основанием наличия чести выступает слово дворянина и новый, светский обряд поединка с обидчиком — дуэль.

Такое понимание чести постепенно распространяясь в обществе, меняет его моральную природу: вместо коллективного индивида начинает формироваться лично свободная, требующая уважения своих прав, человеческого достоинства, персона. Положение человека в обществе начинает определяться не социальным статусом и «большими связями», а личными качествами человека: смелостью, честностью, верностью данному слову... Это раскалывает общество. Известно, что мораль развивается от античного понятия «стыд» (перед другими людьми) к христианскому понятию совести (ответственности перед Богом и собой). Интересно, что Владимир Соловьёв, оригинальный и самый известный русский философ, выводит понятие «стыд» в качестве главного для становления человека, добавляя к нему «жалость» и «благоговение».<sup>14</sup> Это ключевые понятия старой русской морали.

Настоящие «битвы за честь» разыгрываются между носителями разных моральных установок: «морали стыда» и «морали совести». Сторонники первой морали — люди традиционного общества, хотя и осуждают людские пороки, готовы идти на компромисс с несправедливостью и господством «силы» над «правдой». Внешне мягкая позиция этих людей делает их жесткими по отношению к случайным жертвам моральной относительности. Напротив, мораль совести,

14) Владимир С. Соловьёв, *Оправдание добра* (Отв. ред. О. А. Платонов), Алгоритм, Москва: Институт русской цивилизации, 2012.

требовавшая от человека честности по отношению к себе, не допуская двуличия, приводила самих своих носителей к положению социальной жертвы. Моральное преимущество не давало каких-либо иных преимуществ, а напротив, несло угрозу унижения и гибели своего обладателя в условиях господствующих традиций. Если в Европе новая мораль нередко утверждалась самой властью «огнём и мечом», то в России этот процесс напоминал распространение буддизма, а затем и христианства в Китае и Японии.

В 19 веке сама дуэль, как поединок чести, остаётся сословной привилегией. Реализовать его психологически трудно, а социально порой невозможно для людей низших сословий. Как они могут реализовать своё, смутно осознаваемое право на честь? Некоторым выражением этого душевного беспокойства, моральной тревоги выступает искание «правды», «справедливости» или «счастья». Поздний фольклор, «жестокие романсы», фиксирует драматизм душевной раздвоенности, моральной драмы казалось бы самого простого, заурядного человека: мелкого чиновника, крестьянина. Над этими проблемами размышляет русская литература. Человек в ней переживает моральный кризис: испытывает страх перед властью, стыдится своего «ничтожества» с одной стороны, и помнит о чести, гордости, мечтает о признании — с другой. Но «признание» в его мечтах сливается с героизмом, собственной победой и последующим господством, невольно отрицая бескорыстную борьбу за равное достоинство и свободу всех.

### **3. АЛГОРИТМ СТАНОВЛЕНИЯ ЛИЧНОСТИ**

Анализируя ряд произведений русской литературы XIX – XX вв., можно вывести алгоритм становления личности, выделив основные этапы этого процесса:

1. Дуэль — поединок неравных, делающих их равными в момент поединка. Это желание равенства людей в человеческом достоинстве. Струсив, не добившись признания собственного достоинства, человек мельчает и мечтает о мести.

2. Мечь он понимает как воздаяние и справедливость. Но не достигнув справедливости, он отчаивается, бежит от людей, становясь изгоем.

3. Одиночество и скитание приводят его к смерти. Это не только и не столько собственная смерть, сколько глубокое переживание утраты прежнего смысла: семейного очага, заботы и ласки близких. Вместо этого происходит

открытие бездны в себе, разрушение барьеров, прежних табу.

4. Смерть даёт шанс на второе рождение (подобно инициации). Умереть для старой жизни и родиться для новой. Об этом написаны вышеупомянутые романы: «Что делать» Н.Г. Чернышевского, Л.Н. Толстого «Воскресенье», Достоевского «Преступление и наказание». Но родившись заново, человек стремится вернуться к людям, принести им свой смысл жизни.

5. Воскресение и возвращение к людям. Люди умирают и рождаются по-одному. Как не пропасть «по одиночке»? Как не пропасть зря? (ставит вопросы поэт Окуджава) Как живя «для себя» дать пример для других?

В этих этапах видно разрушение прежнего уклада жизни, необходимость борьбы («борьбы за признание» себя «человеком», равным другим) и закалки характера. Человек как бы скользит вниз, но достигнув «дна» — в пьесе Горького «На дне»,<sup>15</sup> он поднимает глаза к небу и видит звёзды, как из глубокого колодца — ясным днём. Обретя новую цель, он находит и средства для её достижения.

3.1 Дуэль. О смысле дуэли философ Монтескье писал: «Честь не может быть принципом деспотических государств: там все люди равны (перед государем) и поэтому не могут превозноситься друг над другом, там все люди рабы и поэтому не могут превозноситься ни над чем... Может ли деспот потерпеть ее (честь) в своем государстве? Она полагает славу в презрении к жизни, а вся сила деспота только в том, что он может лишать жизни. Как она сама могла бы стерпеть

15) Максим Горький, *На дне*. Проза. Драматургия. Публицистика/Ред.-сост. П.В. Басинский, Назрань: Олимп: АСТ Москва, 2000.

деспота?»<sup>16</sup>. Во Франции дуэль запрещается, но её участников тысячами прощает король. Потому что в дуэли сохраняется культура разрешения конфликта, более высокая, чем донос или подлое убийство соперника в уязвимом положении. В 17-м веке (когда она появляется в России) в Европе у дуэли остался смысл обучения воинскому искусству, демонстрации своей независимости, автономии. Дуэль перестаёт быть центральным эпизодом произведения, превращаясь в способ показать мужество, благородство, лучшие душевные качества героев.<sup>17</sup> Неоправданная дуэль вызывает сожаление и стыд и преодолевается последующей дружбой дуэлянтов.

В России дуэли начали происходить только в семнадцатом веке, благодаря нововведениям Петра I, усиленно насаждавшего на русской почве европейскую культуру и создавшего новый социальный слой — служилое дворянство. На первых порах дворяне нередко пользовались дуэлью, чтобы избавиться от конкурентов, мешавших их карьере. «Сознательный дворянин оставлял за собой де-факто право на дуэль, резко ограничивая влияние государства на свою жизнь».<sup>18</sup> Таким способом дворяне заявляли о равенстве людей в дворянском сословии и о праве каждого из них претендовать на независимость. Кроме того, дуэлянты посягали на права, принадлежавшие исключительно государю. Петр I а затем и Анна Иоановна, и Екатерина II, и Павел I, и его сын — Александр I, и Николай I — все они стремились уничтожить этот обычай, но русское дворянство на протяжении двух веков отстаивало свое право на поединок.<sup>19</sup> В романе Владимира Маканина «Андеграунд, или Герой нашего времени»<sup>20</sup> дуэль выполняет роль сюжетного стержня. Дуэлью герой Маканина называет противостояние власти. Это противостояние реализуется через право «переступить» — в духе Раскольникова, то есть решиться на убийство человека.

В русской литературе на дуэли разрешается не личный конфликт, т.к. личной независимости нет ни у кого, личная

16) Шарль де Монтескье, *О духе законов*, Мысль, Москва, 1999, стр. 386.

17) Александр Дюма, *Три мушкетёра*, Худ. Литература, Москва, 1975.

18) Юрий М. Лотман, *Беседы о русской культуре: Быт и традиции русского дворянства (XVIII – начало XIX века)*, Санкт Петербург, 1994, стр. 35.

19) Юрий М. Лотман, *Беседы о русской культуре: Быт и традиции русского дворянства (XVIII – начало XIX века)*, Санкт Петербург, 1994.

20) Владимир С. Маканин, *Андеграунд, или герой нашего времени*, Вагриус, Москва, 1999.

честь осознаётся плохо. Это социальный конфликт: «нового» и «старого» порядка, человека, идеи. Поводом, но не причиной конфликта, разрешаемого на дуэли, является любовь (симпатия, честь) женщины или даже умершего человека. Результатом дуэли становится самоутверждение победителя, его амбиций, не сложившейся до конца личности, порой не вызывающее нашей симпатии. Здесь мы наблюдаем моральный парадокс двух видов зла, зафиксированных Августином,<sup>21</sup> и хорошо описанный в литературе Восточной Европы: побеждать большее зло — меньшим справедливо, а отнимать частную жизнь (даже злодея) — несправедливо. Дуэль в русских романах не подвиг, победитель, как христианин, обречен на муки совести, хотя это его средство защиты личного достоинства. В чём же её смысл? Каждый из героев дуэли поставлен в критическую ситуацию и раскрывает в ней личные качества, взрослеет.<sup>22</sup> Общество не может и не должно «присматривать» за каждым человеком и мирить их в случае конфликта. Большую часть ответственности за свою жизнь человек несёт сам.

3.2 Мечь. Подавленный приёмом «значительного лица», Акакий Акакиевич из рассказа Н.В. Гоголя «Шинель»,<sup>23</sup> заболел лихорадкой и умер. Но показательно то, что, умирая, Башмачкин неожиданно начал произносить страшные слова, которые следовали за словами «ваше превосходительство». Умерший Башмачкин превращается в мстителя, срывает шинели с генералов.<sup>24</sup> «Маленький человек» очень мстительное существо. Пушкинский Евгений раз в жизни, наблюдая битву Империи и Природы во время наводнения говорит: «Добро, строитель чудотворный. Ужо тебе» (воздаяние тебя ждёт).<sup>25</sup> Как библейский Иов, он требует справедливости — от Бога и императора. Это драма, но Пушкин отступает от типичного развития сюжета — сочувствия страдающему герою на фоне жестокости Судьбы. Напротив, он показывает битву двух богов: «медного всадника» Петра, построившего город в опасном

21) Аврелий Августин, „О граде Божьем“ в Армстронг А. Х., *Истоки христианского богословия. Введение в античную философию*, Санкт Петербург, 2006.

22) Яков А. Гордин, *Дуэли и дуэлянты: панорама столичной жизни*, Издательство Пушкинского фонда. Санкт Петербург, 1997.

23) Николай В. Гоголь, *Шинель. Собр. соч.: в 7 т. – Т. 6.*, Художественная литература, Москва, 1978.

24) Исто.

25) Александар С. Пушкин, *Медный всадник*, НАУКА, Ленинград, 1978.



месте и хаотичной стихии природы, как и народного бунта, пытающихся этот город (порядок) разрушить. Судьба Евгения (как и любого человека вообще) — только иллюстрация этой грандиозной битвы. Если с помощью мести человек ищет справедливости, зло для него — только средство. Обратившись к нему, он открывает зло «сильное» и «слабое», позитивное, закабаляющее человека и негативное, жалкое.

В позитивном зле скрыта моральная опасность: она проявляется, к примеру, когда Гоголь говорит устами своего героя: «полюбите нас чёрненькими, а беленькими нас всякий полюбит».<sup>26</sup> Такая моральная относительность приводит к двум возможным следствиям: всепрощающей и слепой любви или особой любви ко злу, к «чёрненьким», предполагающей не очищение их, а напротив, ненависть к «беленьким» — честным и порядочным людям. Такое превращение человека: потерю чести, достоинства, славы показывает И. Бабель в «Конармии».<sup>27</sup> Морально возражает ему Григорий Мелехов, герой романа М. Шолохова «Тихий дон».<sup>28</sup> Он напротив, не приемлет озверения, вызванного гражданской войной, и, оказывается чужим во всех враждующих армиях.

Негативное, «слабое» зло показано в пьесе М. Горького «На дне».<sup>29</sup> Обитатели ночлежки живут во зле, хотя это «зло» иного рода: бедность, грязь, необразованность, грубые поступки, совершаемые даже из чувства любви. Эти люди наивны во зле и, по контрасту с ним, способны прозревать добро. Они вынуждены существовать в ночлежке, в подвале, но многие из них одновременно живут в параллельном мире — мире своей мечты. Способны ли они её достичь?

У А.П. Чехова<sup>30</sup> переставлены акценты, традиционные для произведений о «маленьком человеке». Расчеловечиванию подвергается фигура не начальника, а подчиненного. Значительное лицо часто выглядит гуманным, просвещенным

26) Николай В. Гоголь, *Мёртвые души: поэма. Собр. соч.: в 7 томах*, Художественная литература, Москва, 1978, Том 5.

27) Исаак Э. Бабель, *Конармия*, Азбука. Серия: больше, чем книга, Москва, 2016.

28) Михаил А. Шолохов, *Тихий Дон*, ИМЛИ РАН, Москва, 2017.

29) Максим Горький, *На дне*. Проза. Драматургия. Публицистика/Ред.-сост. П.В. Басинский, Назрань: Олимп: АСТ Москва, 2000.

30) Александр В. Востриков, *Книга о русской дуэли*, «Издательская Группа „Азбука-Аттикус“», Санкт Петербург, 2014.



и простым в обращении. Напротив, маленькие люди предстают лишенными всех этих качеств. Чехов видит власть не опасной, не хищной, а только кажущейся таковой тем, кто завяз в добровольном холопстве. По мнению М. Горького, только тот, кто стремится подняться со дна жизни, есть человек. Именно здесь заложен стрежневой мотив пьесы «На дне» — противоречие между правдой раба и свободой Человека (что отсылает нас к моральной философии Ф. Ницше<sup>31</sup>).

3.3 Одиночество и скитание. Ещё один аспект становления человека — способность понимать других и быть понятым ими. Если человек умеет любить, то есть большая вероятность, что он будет счастлив. Н.А. Некрасов в поэме «Кому на Руси жить хорошо» отправляет своих героев в Одиссею за счастьем но, оставляет поэму не законченной. По воспоминаниям лечащего врача, Некрасов планировал отправить своих «ходовков» даже к царю, но единственным счастливым на их пути оказывается пьяный, лежащий в канаве.<sup>32</sup> Это произведение — стилизация фольклора, но в нём есть запрос на осмысленную и этим счастливую жизнь. Ни один герой из галереи «лишних людей» русской литературы не счастлив в любви. Все они боятся любить, боятся общества и не могут примириться с окружающей действительностью. Все это делает этих людей несчастными. Пропадают зря огромные душевные силы, их интеллектуальный потенциал. Повторяющаяся странная любовная история русских героев, связывающая пары: от пушкинских — Онегина и Татьяны до героев XX века, говорит о неуверенности героев в будущем, неспособности их построить счастье для себя и другого. Это состояние демонстрируют образы: лишнего человека («Дневник лишнего человека» И.С. Тургенева<sup>33</sup>), человека в футляре (одноимённый рассказ А.П. Чехова<sup>34</sup>), кающегося дворянина («Вперемежку» Н.К. Михайловского<sup>35</sup>), чудика

31) Фридрих Ницше, «Шопенгауэр как воспитатель» у Фридрих Ницше *Странник и его тень*, REFL-book, Москва, 1994.

32) Николай А. Некрасов, *Стихотворения: Кому на Руси жить хорошо*, Детская литература, Москва, 1977. Изд. 6-е. Вступ. ст. К.И. Чуковского. Примеч. И.Ю. Твердохлебова.

33) Иван С. Тургенев, *Дневник лишнего человека*, Эксмо, Москва, 2006.

34) Антон П. Чехов, *Полное собрание сочинений и писем*, Том 7., Москва, 1977.

35) Николай К. Михайловский, *Вперемежку. Штурманы будущей бури*, Москва, 1987.

(одноимённый рассказ В.М. Шукшина<sup>36</sup>), человека свиты (одноимённая повесть В.С. Маканина<sup>37</sup>). Самые яркие из них созданы в «Мёртвых душах» Н.В. Гоголя: «Создавши образы Манилова, Ноздрева и Собакевича, Гоголь показал, во что обращаются чувство, воля и разум – три основных способности духа – в условиях праздного и ненужного существования».<sup>38</sup> Эту книгу называют русской Одиссеей. Следуя жанру, странствия героя должны сопровождаться его опасными испытаниями, а в конце он либо сам станет лучше, либо рассказав о пережитом сыну, даст ему надежду на лучшую, мудрую жизнь. Но эта мысль остаётся недосказанной или вовсе невысказанной в русской литературе. Положительный герой в ней — «Идиот» Ф.М. Достоевского,<sup>39</sup> святой странник, ушедший от мира и, отнявший у мира — себя.

3.4 Смерть. «Возлюбить ближнего как самого себя» — невозможно для обыкновенного человека» — говорит Ф.М. Достоевский, размышляя над своим состоянием после смерти жены.<sup>40</sup> Человек любит себя больше чем других, а если он будет отрицать себя как ценность, ненавидеть себя, относиться к себе только как средству попасть в рай, то тем более он не будет ценить жизнь и достоинство других людей. Многие ценности «высшего класса» не доступны большинству людей «гражданских», мирных, думающих о семье и трудолюбивых. Возвышенное, социальные подвиги и катастрофы, их пугают. Нельзя требовать от них «быть героями» и думать о вселенских проблемах. Человек рождается для счастья, а не подвига и смерти. Бояться в опасной ситуации это психологически нормально. Это не значит — быть трусом всегда. По этому качества: мужество, благородство, мудрость, справедливость не есть то, что можно требовать от «обыкновенного человека». До них ему нужно долго расти, осознавая новые ценности как личные потребности.

---

36) Василий Шукшин, *Калина красная. Рассказы, Речь*, Москва, 2017.

37) Владимир С. Маканин, *Андеграунд, или герой нашего времени*, Вагриус, Москва, 1999.

38) Валерьян Ф. Переверзев, *Гоголь. Достоевский. Исследования*, Советский писатель, Москва, 1982, стр. 162.

39) Федор М. Достоевский, *Полное собрание сочинений. В 30т. Т.8: Идиот: Художественные произведения*, Наука, Ленинград, 1973.

40) Валерьян Ф. Переверзев, *Гоголь. Достоевский. Исследования*, Советский писатель, Москва, 1982.

Обыкновенный человек может быть хитрым, обманщиком, озорником, сластолюбцем, бездельником, мелочным, трусливым, злым, обидчивым, мстительным. Эти качества увидел и описал Н.В. Гоголь в поэме «Мёртвые души». <sup>41</sup> Нужно преобразовать их до положительной меры (следуя Никомаховой этике Аристотеля<sup>42</sup>). Бережливость, мечтательность, щедрость, основательность, скромность, невинность (чистота), честность потенциально есть у каждого. Их нужно развить в экономность, упорядоченность, надёжность, профессионализм. А уже потом от честности (как жизненного принципа большинства) переходить к чести. Только хватит ли времени человеческой жизни для его нравственной эволюции? Примеры такой эволюции, а точнее, «прозрения» дают Ф.М. Достоевский и Л.Н. Толстой в своих поздних произведениях.

Идея посмертного искупления и исправления совершённых ошибок — в основе современного фильма «Девять» Тима Бёртона и Тимура Бекмамбетова. По сценарию, после военного апокалипсиса, уничтожившего всё живое на Земле, остаются куклы, наделённые душой. Диктатор, после смерти становится священником и жалеет своих жертв, даже жертвует собой, спасая одного из них. Свою моральную ответственность осознают: учёный, охранник, инженер, врач.

3.5. Воскресение и возвращение к людям. Полноценная личность, «обретающая потерянную душу», «потерянный рай», дополняет свои социальные обязанности, роль в обществе, личной ответственностью перед собой и человечеством. Античная трагедия героя, сражающегося со Злодеем и противостоящего Судьбе разворачивается в христианскую историю, преодолевающую смерть. Истинное бессмертие — это искупление греха, победа над злом в себе. Это искупление становится необходимым уже в этой жизни. Н.В. Гоголь, по легенде стремившийся возродить «мёртвые души», умер в 1855 году, а спустя 12 лет появилась «Легенда об Уленшигеле». <sup>43</sup> В произведении Де Костера Лесные

41) Николай В. Гоголь, *Мёртвые души: поэма Гоголь Н.В. Собр. соч.: в 7 т. — Т. 5.*, Художественная литература, Москва, 1978.

42) Аристотель, *Никомахова этика*. ЭКСМО-пресс, Москва, 1997, кн. 6.

43) Шарль де Костер, *Легенда об Уленшигеле* у Н. Любимов, В. Рогов, *Легенда об Уленшигеле и Ламме Гудзаке, об их доблестных, забавных и достославных деяниях во*

духи, выслушав жалобы двух влюблённых на жестокости короля и произвол инквизиции, отправляют их к Семерым страстям. Через страдания гражданской войны, в ходе которой герои становятся гуманнее, происходит «Преображение семерых»: Гордыня стала Благородной гордостью, Скупость преобразилась в Бережливость, Гнев — в Живость, Чревоугодие — в Аппетит, Зависть — в Соревнование, Лень — в Мечту поэтов и мудрецов. А восседавшая на козе Похоть превратилась в Любовь. Имя «Уленшпигель» переводится двояко: «я — ваше зеркало» и «сова и зеркало», что означает: «посмотрите на себя, преобразитесь!» «будьте мудрыми!».

#### 4. ВОЗМОЖНОСТЬ СБЛИЖЕНИЯ ДВУХ ОБРАЗОВ СУБЪЕКТИВНОСТИ

Поколения людей, участвуя в битве Титанов, как поётся в одной советской песне «пропадают зря», из-за отсутствия «календаря», прогресса.<sup>44</sup> Битва не прекращается и их личная судьба глубоко несправедлива к ним, перед лицом Вечности. Эту несправедливость к душе живой, но погибающей, пытается исправить философ Н. Фёдоров, говоря о «возрождении умерших» как нравственной цели современной науки.<sup>45</sup> Что можно представить как метафору рождения личности. Владимир Соловьёв писал: «Личность есть внутреннее определение единичного существа в его самостоятельности, как обладающего разумом, волей... Так как разум и воля суть формы бесконечного содержания..., то Личность человеческая имеет, в принципе, безусловное достоинство, на чем основаны ее неотъемлемые права, все более и более за нею признаваемые по мере исторического прогресса».<sup>46</sup> Другой русский философ Н. Бердяев, сменив свои взгляды с марксистских на христианские, говорил о персонализме как необходимым элементе развития страны.<sup>47</sup>

---

*Фландрии и других краях*, Москва, 2004, 2 изд.

44) Элеонора Лассан, «Лирическая песня как идеологический феномен» у *Политическая лингвистика*, Уральский государственный педагогический университет, 2009.

45) Николай Ф. Фёдоров, *Сочинения*, Мысль, Москва, 1982, Серия: Философское наследие.

46) «Личность» у *Энциклопедический словарь*, Электронный ресурс, Internet, <http://hpsy.ru/public/x2459.htm>, 01/05/2019.

47) Николай А. Бердяев, *О рабстве и свободе человека. Опыт персоналистической философии*, Республика, Москва, 1995.

Если согласится с ними, тогда соборность и коллективизм — не альтернативные ценности Восточных цивилизаций, а стадии развития индивидуального самосознания человеческого «я». Человек хочет быть собою, не любит собственные проявления слабости, трусости, подчинения чужой воле (о чём говорят как С.А. Кьеркегор, так и Ф.М. Достоевский), но на пути к осознанию себя он встречает социальные предрассудки и материальные нужды, которые легче и привычнее удовлетворяются в коллективистском обществе. Когда же он сумеет удовлетворять свои нужды сам, его сознание изменится. Как в расхожем выражении: «- Хлеб да соль! - Ем, да свой!».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Русская критическая литература в изобилии показывает образы не личные, коллективные и ситуативные: а) большой / маленький человек, б) мучитель / жертва в) бездельник / неуч; г) сентиментальный мечтатель / человек удовольствий; д) жадный / расточительный; е) гуляка / пьяница. В центре её внимания при этом оказывается противоречие поступка и мысли, чувства. В конфликте между чувством и социальной привычкой побеждает последняя, что глубоко огорчает героя. Социальный стереотип, в классической и критической литературе 19 века это Судьба, Рок, несправедливые к человеку, но редко оцененные как зло. Герой, осознавая своё отличие от принятой обществом «нормы», рождается из до-человеческого (рабского) состояния, начинает видеть себя как отдельное существо, со своей болью и радостью, формирует личный аспект своего «Я». Но его социальное начало, обращённое к другим людям, оказывается всё ещё коллективным, таким же как у всех. Он думает по поводу своей любви, или иного своего самого важного поступка в жизни: «А что скажет Марья Алексеевна?». А что написано в Домострое? Как бы поступил мой Отец? И, останавливается в нерешительности или совершает роковую ошибку. Это противоречие между личными амбициями индивида и его неумением строить социальные связи, страхом, неуважением к другим людям, приводят к «вождизму» политических партий, крайне слабой социальной взаимопомощи, покорности любым приказам

начальства и пассивности в ситуации, требующей личного выбора.

Личность — не содержание, а форма человека, форма отношения к самому себе и миру: доверие своему чувству (поступать по любви, а не по расчёту), своему разуму, своей совести. Личность — скелет человека и общества, сохраняющий верность своему выбору, своей идее, твёрдость решений, честность перед собой. Личность может быть и а-социальной и преступной. Но «вокруг» личности формируется общество из людей, пока не ставших личностью. Одни тянутся к ней, как вершине, соревнуются, вызывают её на дуэль, а другие подражают и приспособляются. Но жизнь с личностью лучше, чем без неё.

## ЛИТЕРАТУРА

- Аврелий Августин, „О граде Божьем“ в Армстронг А. Х., *Истоки христианского богословия. Введение в античную философию*, Санкт Петербург, 2006, стр. 241–242.
- Аристотель, *Никомахова этика*. ЭКСМО-пресс, Москва, 1997, кн. 6.
- Бабель Исаак Э., *Конармия*, Азбука. Серия: больше, чем книга, Москва, 2016.
- Бердяев Николай А., *О рабстве и свободе человека. Опыт персоналистической философии*, Республика, Москва, 1995.
- Востриков Александр В., *Книга о русской дуэли*, «Издательская Группа „Азбука-Аттикус“», Санкт Петербург, 2014.
- Гоголь Николай В., *Мёртвые души. поэма. Гоголь Н.В. Собр. соч.: в 7 т. – Т. 5.*, Художественная литература, Москва, 1978.
- Гоголь Н.В. *Шинель. Гоголь Н.В. Собр. соч.: в 7 т. – Т. 6.*, Художественная литература, Москва, 1978.

- Гончаров Иван А., *Обломов. Роман в четырех частях. Поное собрание сочинений в двадцати томах*, Наука, Санкт Петербург, 1998, Том 4.
- Гордин Яков А., *Дуэли и дуэлянты: панорама столичной жизни*, Издательство Пушкинского фонда. Санкт Петербург, 1997.
- Горький Максим, *На дне*. Проза. Драматургия. Публицистика/ Ред.-сост. П.В. Басинский, Назрань : Олимп : АСТ Москва, 2000.
- Достоевский Федор М., *Полное собрание сочинений. В 30 т. Т.6: Преступление и наказание : Художественные произведения*. Наука, Ленинград, 1973.
- Достоевский Федор М., *Полное собрание сочинений. В 30 т. Т.8: Идиот: Художественные произведения*, Наука, Ленинград, 1973.
- Дюма Александр, *Три мушкетёра*, Худ. Литература, Москва, 1975.
- Зарицкая Жанна, «О специфике русского коллективизма» у *Вестник новосибирского университета: Серия «Философия»*. Т.11, №3, Новосибирск. 2013, стр. 48–54.
- Ионеско Эжен, *Носорог. Пьесы и рассказы*, Текст, Москва, 1991.
- Кafka Франц, *Замок* (Роман / Пер. с нем. М. Рудницкого), Издательская Группа «Азбука-классика», Санкт Петербург, 2009.
- Костер Шарль Де, *Легенда об Уленипигеле* у Н. Любимов, В. Рогов, *Легенда об Уленипигеле и Ламме Гудзаке, об их доблестных, забавных и достославных деяниях во Фландрии и других краях*, Москва, 2004, 2 изд.
- Кьеркегор Серен, *Болезнь к смерти*, Академический Проект, Москва, 2014.
- Лассан Элеонора, «Лирическая песня как идеологический феномен» у *Политическая лингвистика*, Уральский государственный педагогический университет, 2009, стр. 14–31.



- «Личность» у *Энциклопедический словарь*. В 86 т. Т. 34., Изд. Брокгауза и Ефрона, Санкт Петербург, 1896. стр. 868–869, Internet, <http://hpsy.ru/public/x2459.htm>, 01/05/2019.
- Лотман Юрий М., *Беседы о русской культуре: Быт и традиции русского дворянства (XVIII – начало XIX века)*, Санкт Петербург, 1994.
- Маканин Владимир С., *Андеграунд, или герой нашего времени*, Вагриус, Москва, 1999.
- Михайловский Николай К., *Вперемежку. Штурманы будущей бури*, Москва, 1987, стр. 406–431.
- Монтескье Шарль Де, *О духе законов*, Мысль, Москва, 1999.
- Некрасов Николай А., *Стихотворения: Кому на Руси жить хорошо*, Детская литература, Москва, 1977. Изд. 6-е. Вступ. ст. К.И. Чуковского. Примеч. И.Ю. Твердохлебова.
- Ницше Фридрих, «Шопенгауэр как воспитатель» у Ницше Фридрих *Странник и его тень*, REFL-book, Москва, 1994.
- Переверзев Валерьян Ф., *Гоголь. Достоевский. Исследования*, Советский писатель, Москва, 1982.
- Пушкин Александр С., *Медный всадник*, НАУКА, Ленинград, 1978.
- Соловьёв Владимир С., *Оправдание добра* (Отв. ред. О. А. Платонов), Алгоритм, Москва: Институт русской цивилизации, 2012.
- Толстой Лев Н., *Воскресенье. Полное собрание сочинений*, Наука, Москва, 1978.
- Тургенев Иван С., *Дневник лишнего человека*, Эксмо, Москва, 2006.
- Фёдоров Николай Ф., *Сочинения*, Мысль, Москва, 1982, Серия: Философское наследие.
- Фукуяма Фрэнсис, *Конец истории и последний человек* (пер. с англ. М. Б. Левина), АСТ, Москва, 2007.



- Петр Я. Чаадаев, *Философические письма*. Письмо первое, Библиотека «Вехи», Электронный ресурс, Internet, <http://www.vehi.net/chaadaev/filpisma.html>, 22/02/2019.
- Чернышевский Николай Г., *Что делать? Из рассказов о новых людях*, Серия «Литературные памятники» Наука, Ленинград, 1975.
- Чехов Антон П., *Полное собрание сочинений и писем*, Том 7., Москва, 1977.
- Шолохов Михаил А., *Тихий Дон*, ИМЛИ РАН, Москва, 2017.
- Шукшин Василий, *Калина красная. Рассказы*, Речь, Москва, 2017.
- Юнг Карл Г., *Архетип и символ*, Изд-во. Ренессанс, Москва, 1991.

## Леонид Петряков, Синиша Атлагић

### СУБЈЕКТИВИТЕТ У РУСКОЈ КУЛТУРИ

#### Резиме

Субјективитет у руској култури има две димензије: националну и западну, европску. Националну чини комплекс психолошких и друштвених норми и карактерише се као „индивидуалистички колективизам”. Европски субјективитет, познато као „личност”, у Русији се формирало од 19. века као алтернатива националне од стране вишег, образованог слоја друштва. Овај процес чини неколико фаза и није окончан. Два су ентитета која чине савременог Руса: европска „личност” и национални, историјски формиран субјективитет.

У основи националне представе о субјекту/личности у Русији стоји индивидуална активност у посебним, изузетним околностима – у рату, такмичењу или празновању. У социјалној сфери, и при одсуству ових околности, он је пасиван. Питање еманципације човека као неопходног услова за развој друштва и државе, у Русији је постављано и решавано на различите начине од 19. века до данас. Руска књижевност нуди најзанимљивије виђење формирања личности у Русији. Књижевност се схвата сакрално, она преводи људе, али из политичких разлога (револуција 1917.) не успева да доврши овај процес. Руски филозофи XX и XXI века говоре о потреби зближавања и међусобног разумевања две слике руског субјективитета, да би се превазишао унутарњи „раскол”.

Кључне речи: руска књижевност, књижевни јунак, личност, персонализација, филозофија заједничке ствари

---

\* Овај рад је примљен 7. јуна 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



*Саша Марковић\**

*Педагошки факултет у Сомбору, Универзитет у  
Новом Саду*

## **РУСКА ИДЕЈА – ИЗМЕЂУ НАЦИОНАЛНОГ ЕГОИЗМА, ЕМПАТИЈЕ И АНТИМИЛИТАРИЗМА И ОДЈЕЦИ КОД СРБА ДО 1914. ГОДИНЕ**

### **Сажетак**

Царска Русија је током деветнаестог века, у више наврата демонстрирала војно-политичку моћ. Као велика сила, Русија се трудила да се приближи другим европским силама и врло често је спроводила реформе. Њену политичку транзицију пратиле су бројне противуречности као и недовољно успешна рефлексија модерних идеја. У отпору, али и у креативном приступу друштвеним идејама, руска интелектуална елита је нудила своје одговоре. Посебно специфична иницијатива било је тзв. народњаштво односно „откривање Русије”. Налазећи упориште у хришћанству ова идеја је трагала за специфичном улогом руског народа и одбијала је да прихвати национални егоизам као водилу државних интереса. Њена емпатија била је демонстрирана кроз словенофилство али и кроз бригу за човечанство. Наратив, кроз ставове значајног броја мислећих људи је алармантно указивао да свет, кроз империјализам, све више постаје позорница милитаризма у којем је рат извеснији од политичког дијалога. Бројни српски интелектуалци су помно пратили развој ове друштвено-политичке мисли.

Кључне речи: руска идеја, национализам, патриотизам, емпатија, милитаризам, Срби

\* Електронска адреса аутора: [milnik.markovic@gmail.com](mailto:milnik.markovic@gmail.com)

Рад је доминантно заснован на истраживању изворне историјске литературе. При том су анализирани друштвене идеје које су ауторски промовисане, њихов карактер и историјске околности у којима су оне настајале. Проучавања ове теме су у повоју и, најчешће, су саставни део постојеће, исто тако недовољно обимне литературе о историји идеје као и о политичкој историји.<sup>1</sup>

Руско царство се током деветнаестог века сусретало са бројним изазовима у намери да придобије и очува статус велике и моћне државе. Несумњиви војно-политички успеси крунисани након пораза Наполеона, на Бечком конгресу, осим славе, суочили су руског цара са одговорношћу коју је захтевала одлучујућа арбитражна улога приликом формирања одговарајуће међународне политичке констелације. Моћна Русија, стуб Европе настале након 1815. године, била је препуна супротности. Искорак према импресивној култури и аристократски маниризам склон прекомерној европеизацији били су, ипак, чврсто везани за далеко заступљенији живот у скромности и немаштини руског народа. У немогућности да се одупру овој узајамности, племићи, склони некритичком мондијализму свој народ и традицију доживљавали су као опскурни баласт. „Ако је и наше прошло повезано са садашњим то је једино могуће као баласт који нас вуче на доле чинећи нас сваким даном све слабијим и слабијим.”<sup>2</sup>

Недалеко од монументалних зидина двора унутар којих су се налазиле велелепне грађевине, путописац или знатижељник могао је да дође у сусрет са свакидашњицом руског хозјајина. Њена суморна слика као да је опомињала на стварност упркос амбиција епохе. Ипак од амбиције се врло тешко одустајало.

---

1) Ближе види: Никола Поповић, *Србија и Царска Русија*, Службени гласник, Београд, 2007; Милан Суботић, *Тумачки руске идеје*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2001; Милан Суботић, *Руске теме, месијанство, интелигенција, нација*, Логос, Београд, 2013; Саша Марковић, „’Крст’ против ’мача’”. Русија, интелектуалци и национална идеја 1914”, *Социолошки преглед*, vol. LI, no. 3, 2017, стр. 392–413; Nikolaj Berdjajev, *Ruska ideja, Osnovni problemi ruske misli, XIX. i početak XX. veka*, Demetra, Filozofska biblioteka Dimitrija Savića, Zagreb, 2006; Владимир Альбертович Филимонов, «Н.И. Кареев и Первая Мировая Война: Взгляд очевидца и рефлексия историка», *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. № 1, 2015, стр. 106–112.

2) Н.М. Соколовъ, *Объ идеяхъ и идеалахъ русской интеллигенции*, Типографія М.М. Стасюлевича, С. Петербургъ, 1904, стр. 143.

Друштвена елита, наклоњена странствовању,<sup>3</sup> стварала је сопствену слику о свом народу, а она је имала тек ретка упоришта у стварности. „Карактер руског народа, ми не само да нисмо разматрали, него нисмо прихватили ни да постоји.”<sup>4</sup>

Контролисана представа о „Великој Русији” није била склона сумњи у своју веродостојност. Из тог разлога је и наизглед путописно штиво Александра Николајевича Радишчева (1749–1802), као дело настало у тек оформљеном просветитељском наративу обележено као својеврсна критика која подстиче отклон од резигнације према самодржављу у Русији. „Ако је свакоме слободно да мисли и да мисли своје објављује без устручавања, тада ће све што буде смишљено и осмишљено бити извесно... и истина ће бити доступна.”<sup>5</sup> Самоубиство аутора учињено услед слабости пред искушењима наводило је на тумачење о контроверзном положају интелектуалаца у Русији. Због својих запажања. односно „болне критике кметства”,<sup>6</sup> потом промишљања и идеја, они најчешће нису наилазили на разумевања монарха.<sup>7</sup> Идеја о монарху који разуме потребу писане речи као апологетику слободне мисли, није била пријемчива идеологији самодржавља.

Слобода писане речи тумачена је као прекомерна проницљивост која нарушава тековине конзервативизма и њене доктрине која је готово у форми катихизиса.<sup>8</sup> Овај идеализам био је тешко прихватљив за руског цара, али су руски интелектуалци, кроз писану реч изнова тежили његовом остварењу. Промишљање руске стварности изазивало је неспокој у идеологији самодржавља. Она је увиђала значај промена, али су реформе биле углавном половичне и њихов смисао се губио у недостатку намере да се спроведу. „Епоха

3) „... У самој Москви је почело подржавање страних обичаја.”; Г.В. Плеханов, *Историја руске друштвене мисли*, књига прва, Издавачко предузеће Веселин Маслеша, Сарајево, 1974, стр. 318.

4) Ф.М. Достоевскии, *Дневник писателя*, Современик, Москва, 1989, стр. 374.

5) Александр Николаевич Радишев, *Путешествие изъ Петербурга въ Москву, 1790*, въ Санктпетербургѣ, 1790, стр. 309, <https://www.prlib.ru/item/361413>.

6) Џејмс Билингтон, *Икона и секира*, Рад, Београд, 1988, стр. 443.

7) Милан Суботић, „Рађање руске интелигенције, из духа просветитељства: Александар Радишчев”, *Филозофија и друштво*, број 3, 2009, стр. 299.

8) Василий Васильевич Берви-Флеровский, *Свобода рѣчи, терпимость и наши законы о печати*, Типографія, Неклюдова, С. Петербург, 1869, стр. 248.

реформи завршавала се пре него што су биле остварене неке од предвиђених промена...<sup>9)</sup>

Нова интелектуална елита, окуражена смелим иступима декабриста, а потом, кружока Петрашевског и часописа „Звоно” Александра Ивановича Херцена (1812–1870)<sup>10)</sup> потискивала је сопствени страх од одмазде и тежила је уобличавању стварне слике о руском народу. „Ми смо као народ закаснили и у томе је наше спасење.”<sup>11)</sup> Наде друштвене мисли, од тог тренутка биле су усмерене према проучавању народног стваралаштва, откривању вредности и емпатији према људима. У тим околностима, поносно је било, како је навео Фјодор Михајлович Достојевски (1821–1881) „постати руским, на првом месту и пре свега.”<sup>12)</sup> Разлог томе налазио се у тврдњи да руска национална идеја почива на подршци свечовештву (общечеловечность), без обзира на човекову припадност било које врсте, како биолошке, тако и верске и националне провенијенције. За Достојевског је ово јединствена црта руског народног карактера насупрот снобистичког покушаја интелигенције у уживљавање у идентитет других. Последица тога била је малодушност која је сопствени народ видела „као таму, а не као боју, као глупост, а не као ум”.<sup>13)</sup> Раскринкавање ове представе условило је да Русија, по Достојевском, крене путем да „постане слободно друштво, а не друштво робова и лакеја”.<sup>14)</sup> На овај начин Руси су требали да постану пример другим словенским народима и заштитници свесловенског заједништва. Намера да руска национална идеја буде универзално поштовање човека, односно човекољубље, у геополитичкој реалности се суочавала са националистичким претензијама политичких елита како остварених држава тако и са визијама обележеним митским представама о сопственој величини у прошлости. Током формирања националних држава

9) Група ауторов, *Исторія Россіи, отъ смутнаго времени до царствования Николая II*, V-ая часть, Иллюстрированной Россіи, Приложение 35, Париж, 1935, стр. 503.

10) Критика постојеће интелигенције привржене трону и мундијализму речито је била видљива у часопису. На његовим страницама Херцен пише о „не-народној” интелигенцији и „демократским шљахтићима”. Цејмс Билингтон, *Икона и секира*, нав. дело, стр. 463.

11) Б.П. Козьмин, *П.Г. Заичневский и «Молодая Россия»*, Издательство политкатрожа, Москва, 1932, стр. 43. <https://www.prlib.ru/item/436187>.

12) Ф.М. Достоевский, *Дневник писателя*, нав. дело, стр. 375.

13) Исто.

14) Исто.

и уз помоћ идеологије националног романтизма, заједништво Словена је било потиснуто супарништвом у име територијалног и државног уобличавања националне супрематије. Тако је Достојевског видно индиспонирало, мада не и обесхрабрило сазнање да се од одраслих неповерење ширило и код деце. То је приметио код српске и деце из Бугарске који су боравили у Москви. „Српске девојчице седе у једном углу, а бугарске у другом и не желе да се играју и да разговарају једне са другима.”<sup>15</sup> Уздржаност и подозривост деце била је рефлексивна многа дубљих социјалних, традиционалних, националних и политичких неспоразума.

Национални романтизам и његово државно остварење суочио је Србе и Бугаре са сударом прекомерних амбиција које нису могле да нађу компромис. „И ми и Бугари тражимо своја етнографска права са основе народности. С тога се изгубосмо око јадне филологије... ми тражимо Србе, а Бугари опет Бугаре све донде докле мислимо да су наше границе.”<sup>16</sup> При том је компромис доживљаван као потез који открива слабост, те је у тренутку националног набоја и уметничке узвишености националног става потпуно излишан. То је био пут у правцу разилажења, односно у правцу „вечне неслоге међу Словенима!”<sup>17</sup> Њена појава није била страна ни српским интелектуалцима. „Балканско је полуострво и сада позорница букварске љуте националне борбе међу народима сродним и несродним.”<sup>18</sup> Превазилажење овог проблема било је могуће једино одговорном и одмереном политиком која је могла да доведе до „*међусобне равнотеже балканских држава...*”<sup>19</sup> Овом правцу решења „Балканског чвора” подршку су дали и други виђени српски интелектуалци попут Јована Цвијића. „Погрешно је на Балканском полуострву остављати да једна

15) Исто, стр. 390.

16) Стојан Новаковић, *Балканска питања и мање историјско-политичке белешке о Балканском полуострву 1886–1905*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1906, стр. 314.

17) Ф.М. Достоевскии, *Дневник писателя*, нав. дело, стр. 390.

18) Стојан Новаковић, *Балканска питања и мање историјско-политичке белешке о Балканском полуострву 1886–1905*, нав. дело, стр. 317.

19) „Међусобни споразум пак и на основу истога балканска федерација не може се постићи ни на основу старих традиција, ни на основу сувремене етнографије и фантастичних етнографских карата и још фантастичнијих претензија, него једино деобом на основу *међусобне равнотеже балканских држава...*”; Стојан Новаковић, *Балканска питања и мање историјско-политичке белешке о Балканском полуострву 1886–1905*, нав. дело, стр. 401.



мала држава буде два пута већа од свог суседа. Мира ће бити само онда ако се строго пази на територијалну равнотежу ових држава.”<sup>20</sup>

Развој руске друштвене идеје, који је „укључивао слободну игру ума и срца”,<sup>21</sup> у свом значајном елементу њене дисперзивности који је представљало становиште Ф. М. Достојевског није у потпуности подржавао тежњу за уравнотеженим приступом национализма балканских народа. Он је био сумњичав према идеји да национални наратив, икада може да буде уравнотежен. Из тог разлога је подржао идеју универзалности која афирмише човекољубље као карактерну и јединствену црту руске националне идеје. „Сунце се показало на истоку, и за човечанство са Истока почиње нови дан.”<sup>22</sup> Ослонац Достојевског у потрази за питомошћу и разумевању међу људима био је Богочовек Исус Христ чијем се повратку искрено надао, јер је смисао човекољубља био у том чину. „... Кад би ми ико доказао да Христ није био истина, и да је одиста чињеница да истина није била у Христу, ја бих радије био са Христом но са истином.”<sup>23</sup> Ову наду није могла да разувери ни надмоћна склоност људи да се посвете остварењу сопствених амбиција које су запостављале етику „хлеба небеског” и посветиле се „хлебу земаљском”<sup>24</sup> у потрази за задовољством у животу као и за остварење национално-политичких циљева. Био је то стари сукоб, како неки аутори истичу, „окрутних чињеница и узвишених идеала”.<sup>25</sup> Заправо се радило о истрајавању на новим идејама и њиховом инкорпорирању у стварност са намером да се она, уколико је могуће побољша, али свакако мења.

Ова прилично идеалистичка порука руског вододелничког мислиоца искричаво је иницирала нова размишљања. Она су, са једне стране, тежила месијанској улози руске националне идеје, а са друге стране, у односима међу државама и њиховим

20) Јован Цвијић, *Анексија Босне и Херцеговине и српски проблем*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1908, стр. 15.

21) Џејмс Билингтон, *Икона и секира*, нав. дело, стр. 443.

22) Ф.М. Достоевскии, *Дневник писателя*, нав. дело, стр. 404.

23) Џејмс Билингтон, *Икона и секира*, нав. дело, стр. 497.

24) Ближе види: Федор Достоевскии, *Братља Карамазови*, АСТ Москва, Хранитель, Харвест, 2007.

25) Џејмс Билингтон, *Икона и секира*, нав. дело, стр. 477.

новоформираним социјалним групама – нацијама, нудила су хришћанске приступе споразумевању и међусобном уважавању. Био је то контекст који је морао да уђе у полемички однос са преовлађујућим становиштем о културној и цивилизацијској доминацији Европе, односно њених народа и држава. Русија као персонификација „новог дана”, била је у средишту пажње Николаја Јаковљевича Данилевског (1822–1885). Он је у свом делу *Русија и Европа* трагао за новим узорима и критиковао је европоцентричан израз историјских епоха. За Данилевског је то био неприхватљиви цинизам надмених и арогантних ставова који се „заснивају на идеји политичког, економског и културног примата европских народа над другим народима света.”<sup>26</sup> Све озбиљнија археолошка и историографска истраживања прошлости су уочила цивилизацијски диверзитет, попут оног у природи, а Данилевски је препознао десет културно-историјских типова<sup>27</sup> цивилизација. Оне су биле независне једна од друге и неговале су сопствени образац живљења подједнако легитиман и идејно инспиративан. Своју професионалну орјентацију ботаничара, Данилевски је у потпуности остварио кроз прилично авантуристичку животну биографију испуњену бројним експедицијама од Каспијског језера, преко Црног и Азовског мора до Норвешке. Његово трагалаштво и знатижеља, у предаху од ових путовања усредсредила се на промишљању улоге Русије у историјском идентитету човечанства. Под снажним утиском безграничног пространства, попут Радишчева некада, Данилевски је понудио Русију и Руса, по свом личном подобју као слоган човековог природног и друштвеног оптимизма. „Човек огромне снаге и крепак телом”, Данилевски је подржао становиште о специфичности Руса и њихове улоге у светској историји и тиме је показао патриотизам, „безграничан, али оштар и непоткупљив”.<sup>28</sup>

Улога Руса и њихове државе требала је да буде обједињујућа и окренута према словенским народима и

26) Милан Суботић, „Н. Данилевски: Теорија културно-историјских типова и словенофилство”, *Филозофија и друштво*, VII, 1995, стр. 177.

27) Н.я. Данилевскій, *Россія и Европа, взглядъ на культурныя и политическяя отношенія Славянскаго міра къ Германо-Романскому*, Изданіе Н. Страхова, Типографія брат Пантелеевыхъ, С. Петербургъ, 1888, стр. 91.

28) Исто, стр. XVII.

њиховим напорима да формирају сопствене државе и осмисле њихову будућност. За Данилевског та будућност налазила се у идеји словенофилства и стварања „самосталног словенског света”.<sup>29</sup> „И тако за сваког Словена (Руса, Чеха, Срба, Хрвата, Словенца, Словака, Бугара, ... после Бога и Његове Свете цркве – идеја словенства дужна је да буде изнад идеје, изнад слободе, изнад науке, изнад просвете, изнад сваког овоземаљског блага...”<sup>30</sup> Он је зазирао од склоности руских мислилаца да узоре траже у Европи и да се труде да се поистовете са њом. Данилевски је то сматрао неприхватљивим називајући процес поистовећивања болешћу, тачније европејштином.<sup>31</sup>

Инсистирање, и уз то истрајавање у томе да Русија има специфичан пут, ставове Данилевског довела је у положај ривала спрам идеја које су долазиле из Западне Европе – германско-романске, како их је он ословљавао.<sup>32</sup> Идеје просветитељства, либерализма, позитивизма, национализма имале су своје присталице у Русији међу интелигенцијом код „универзитетских професора”.<sup>33</sup> Из тог разлога ставови Данилевског могли су да буду недовољно убедљиви, а њихова патриотска интонација да одише инфантим апсурдом. Без обзира на ову околност, Данилевски је понудио своје схватање руског карактера. Оно што је Русе очувало у њиховој историји, или њиховом „житију” како је писао Константин Сергејевич Аксаков (1817–1860)<sup>34</sup> било је разумевање (терпимостъ).<sup>35</sup> Уз очуване „хришћанске идеале”<sup>36</sup> који су неговали срдачност, гостопримљивост и ведрину, по Данилевском, Руси су могли да понуде нови, креативни концепт цивилизације заснован на „складу ума”<sup>37</sup> и уз подршку „Божјег промисла”<sup>38</sup> са видљивом перспективом у будућности.

---

29) Исто, стр. XX.

30) Исто, стр. 133.

31) Исто, стр. 288; Николај Данилевски, *Русија и Европа*, Службени лист СРЈ, 1994, стр. 218.

32) Исто, стр. 59.

33) Џејмс Билингтон, *Икона и секира*, нав. дело, стр. 522.

34) „Покојни К.С. Аксаков је рекао да историју руског народа можемо назвати његовим житијем и то је дубока истина.”; Н.я. Данилевскій, *Росія и Европа, взглядъ на культурныя и политическяя отношенія Славянскаго міра къ Германо-Романскому*, нав. дело, стр. 202.

35) Исто, стр. 199.

36) Исто, стр. 206.

37) Исто, стр. 211.

38) Исто, стр. 229.

Његова анализа, иако уопштена, имала је и прилично оштроумна запажања која су указивала на чињеницу да је био свестан бројних проблема са којим би се процес уједињења суочио. У вези са Србима интересантно је његово сведочење о супротностима које су постојале са Бугарима у вези са њиховим концептима националних интереса. Док је српска држава била политички самостална, Бугарима је тек предстојала та борба. Данилевски је позивао Бугаре да следе пример својих суседа Срба, али се плашио и да ће национални интерес Срба, пожелети и неке територије које, по њему јесу део будуће Бугарске државе. Русија, у том контексту има одлучујућу улогу арбитраже како би заштитила Бугаре да не постану „жртва амбиције суседне Србије”.<sup>39</sup> Порука Данилевског „храбром и крепком српском народу” указивала је на Аустро-Угарску монархију као претећу државу националним, али и словенским интересима српства. Кроз процес однарођивања сународника који су живели у саставу Дунавске монархије била је видљива тенденција демографског осипања Срба уз помоћ просветне, али и административне и бирократске присиле од стране власти. Једина одбрана од те амбиције био је свесловенски савез уз ослонац на Русију.<sup>40</sup> Историјске околности, након Берлинског конгреса 1878. године, одвеле су Србију, под династијом Обреновић у правцу проаустријске политике и сукоба са бугарским националним аспирацијама. Оне су могле да уруше веродостојност визије Данилевског, али је непредвидив ток историјски догађаја изнова могао и да је обнови. То се, бар у вези са Краљевином Србијом и догодило почетком двадесетог века.

На прагу овог становишта био је Владимир Сергејевич Соловјов (1853–1900) који је са својим порукама, почетком двадесетог века, понајпре указивао на упориште у Христољубљу Достојевског. „Истинска Црква, коју је проповедао Достојевски, јесте свечовечанска пре свега по томе што у њој мора да ишчезне, за свагда, подела човечанства на ривалска и непријатељска племена и народа. Сви они, не губећи свој национални карактер, већ се само ослобађајући свог националног егоизма, могу и морају да се сједине у

---

39) Исто, стр. 441.

40) Исто, стр. 442.

заједничкој ствари васељенског препорода.<sup>41</sup> Иако је ова идеја о васељенској верској организацији будила бројне контроверзе, и без обзира на то што „је још нема у стварности”, Соловјов се истински залагао да она буде исходиште идеје о људском помирењу. Његово инсистирање на хуманизацији националне идеје у времену све бруталнијег империјализма о коме су сведочила и ратна попршта, од Африке и Азије до Европе наговештавало је трагичан изостанак успеха идеје, али није могао да обесмисли њено убеђење у исправност. Штавише, што је више расло неповерење у међународним односима, то је потреба руског месијанизма била сврсисходнија. Одлучна у критици националних супротности са становишта хришћанске традиције,<sup>42</sup> ова идеја је инсистирала на јачању руске мисије без „политичког егоизма и националне затуцаности”.<sup>43</sup>

Соловјев је критиковао лицемерну политичку експресију руске националне идеје уз упозорење да је она визију претворила у упориште друштвене моћи која сматра да има сопствено морално оправдање које намерава да инструментализује и улогу цркве јер она „... постаје за Русију паладијум уског националног партикуларизма, а често и пасивно оруђе егоистичке политике мржње”.<sup>44</sup> У том контексту није било разумевања и за националне интересе других, иако блиских. „Заиста да ли је вредело да Русија страда и бори се хиљаду година, да постане хришћанска са Светим Владимиром и европска са Петром Великим, непрестано при том заузимајући нарочито место између Истока и Запада, да ли је вредело да све то учини само да би у последњем обрачуну постала оруђе 'великој идеји' српској или 'великој идеји' бугарској.”<sup>45</sup>

Овај наратив критике егоизма није био стран ни српској интелектуалној елити, али је он, или био недовољно гласан и јасан савременицима, или је био суд касније епохе. „Чим се човек уздигне нешто мало изнад националног егоизма, њему постаје јасно да нација сама собом не представља оно што се у филозофији назива вредност. Вредност јој могу дати само

41) Владимир Соловјов, *Светлост са истока*, Логос, Београд, 2006, стр. 77.

42) „...у Новом Завету нема ни речи о било каквим посебним нацијама и чак се изричито наглашава да никакав национални антагонизам више не може да има места...”; Владимир Соловјов, *Светлост са истока*, нав. дело, стр. 107.

43) Исто.

44) Исто, стр. 109.

45) Исто, стр. 106.

општи културни идеали којима би се она ставила у службу.<sup>746</sup> Национални успеси Краљевине Србије у прве две деценије двадесетог века, са политичког и државничког становишта доживљавали су ова промишљања као беспотребну сумњу.

Тежња руске идеје према хришћанском универзализму попримала је својеврсно обличје мистицизма које је могло да трансформише идеализам у некритичку апотеозу. Ова тенденција ишла је на руку развоју револуционарних идеја у Русији која је имала своје присталице. Иако малобројни, они су били изузетно посвећени и из тог разлога се морало одговорно уважавати њихово становиште. Још од прокламације „Млада Русија“<sup>747</sup> донете 1862. године, социјална учења у Русији које су представљали Александар Херцен, Николај Гаврилович Чернишевски (1828–1889), Николај Александрович Доброљубов (1836–1861) и др. прерастала су у неконтролисано незадовољство друштвеним приликама које тежи коренитим и револуционарним променама. „Да живи социјална и демократска република Русија“<sup>748</sup> била је парола којом је поменута прокламација била завршена. Њена антицарска и антиправославна обојеност постали су носећи мотиви окупљања младих револуционара. Они су своје учење претворили у револуционарни катехизис који је желео промене сада и одмах (*hic et nunc*) и који је прихватио атентат као легитимни вид политичке борбе. Био је то пут који је одабрао Сергеј Генадијевич Нечајев (1847–1882), Петар Никитич Ткачов (1844–1886), а потом и организација Народна воља и који је, кроз идеологију општег разарања<sup>49</sup> водио према револуционарној неизвесности Царства.

46) Слободан Јовановић, *Културни образац, један прилог за проучавање српског националног карактера*, Стубови културе, Београд, 2005, стр. 53.

47) „Са тим невеликим документом почиње историја посебног правца у руском револуционарном покрету – историја руског јакобинизма и бланкизма.“ Латинка Перовић, „Српско-Руске револуционарне везе осамдесетих година 19. века“, *Токови историје*, број 1, 1991, стр. 7.

48) Б.П. Козьмин, *П.Г. Заичневский и «Молодая Россия»*, нав. дело, стр. 170.

49) Приликом разговора са професорима и могућим генерацијским следбеницима Нечајев је често испољавао нетрпељивост према промишљању и анализи сматрајући их за слабост и малодушност које једино успевају да помуте циљну намеру – промену. Његов макијавелизам био је упечатљив у сећањима многих. „Наш задатак се састоји у рушењу свега и негативном деловању...“; Б.П. Козьмин, *Нечаев и нечаевци*, Государственное социально-экономическое издательство, Москва, 1931, стр. 57, 58. То је поновио и 1869. године у Женеви где је написао Катехизис револуционара, односно правило понашања присталица који се уједињују ради „страховитог, тоталног, немилосрдног и свеопштег рушења.“ Латинка Перовић, *Планирана револуција*, БИГЗ, Глобус, Београд, Загреб, 1988, стр. 181.

Интелектуални амортизер ових екстремних идеолошких приступа, почетком двадесетог века у Русији био је научни приступ друштвеној стварности. Он се калемиио на једну специфичну „идеју о миротворству”<sup>50</sup> која се врло оптимистички развијала међу универзитетским професорима, од којих је најпознатији био Леонид Алексејевич Комаровски (1846–1912), професор Московског универзитета. Као представник Института за међународна права, Комаровски је истицао потребу да се конфликт као начин решавања међудржавних проблема трајно истисне стварањем међународног механизма који би утицао на доминацију преговора и спремности за компромис.<sup>51</sup> Изазов је био изузетно комплексан, а највећа претња био је „милитаризам који не расте из године у годину, већ из дана у дан... и који је најопаснији политички чинилац рата у савременој Европи.”<sup>52</sup>

Међутим, милитаризам је било врло тешко одстранити из савременог друштва уколико се оно заснивало на капиталистичким односима. Капитализам је, у овом тумачењу наиме, био заснован на јачању производње и индустрије, а економски чинилац развоја био је пресудан. Вишегодишњи непромењени политички односи утицали су на продуктивност привреде и урушавање економске моћи. То је било неприхватљиво за капиталистички свет, односно западне државе, а поготову оне новоформиране нације попут Немачке. Из тог разлога политички чиниоци су се трудили да промене устаљеност, односно изазивали су кризне ситуације у којима су демонстрирале своје амбиције. Иза њих је морала да стоји снажна војна подршка, а она је била обезбеђена развојем милитаристичке компоненте друштва. „Али где је милитаризам ту је и рат, а савремени рат захтева огромне жртве крви и новца.”<sup>53</sup> Међутим, капитализам нема хуманистички већ економски поглед на догађаје и, из тог разлога припрема за рат и сам рат су били прилика да се стимулише обрт капитала

50) Н.ю. Николаев, «Идеи миротворчества в журнале «Русская мысль» в 80-е годы XIX века», <https://cyberleninka.ru/article/v/idei-mirotvorchestva-v-zhurnale-russkaya-mysl-v-80-e-gody-xix-veka>.

51) Л.А. Комаровский, «О стремлениях народовъ къ миру», *Русская мысль*, Москва, 1888, стр. 27.

52) Исто, стр. 30.

53) Исто, стр. 87.



и финансијских средстава. Последица тога било је узрочно-последично повезивање капиталистичких друштвених односа и милитаризације друштва до тог нивоа да се перманентна ратна напетост неговала као глобални континуитет који је стимулисан бројним војно-политичким кризама у свету оптерећеном колонијалним односима и националистичким амбицијама. Милитаризам је био „вентил”<sup>54</sup> капиталистичког друштва, неопходан и незамењив. Ово становиште критике милитаризма је подржало идеју о материјалистичким противуречностима и суноврату западне цивилизације. Излаз је била „некапиталистичка Русија”<sup>55</sup> јер њена „стремљења ка миру нису лицемерна фраза”,<sup>56</sup> при чему је она „царство домаћина, а не царство буржоазије”.<sup>57</sup>

Значајан број професора универзитета у Русији, ослањајући се на овај наратив наставио је истраживачки подухват критичке анализе руског друштва и међународне ситуације. Њихова намера била је да открију и представе што више релевантних чинилаца који карактеришу комплексну стварност. У том правцу стварао је и Николај Иванович Карејев (1850–1931), историчар и врло ангажован интелектуалац. Посматрајући свет и анализирајући војно-политичку ситуацију, Карејев није имао илузије да постојеће стање у којем је „наоружавање достигло колосалне размере”,<sup>58</sup> како великих тако и малих држава води према продубљивању отворених питања и усмеравању могућег решења према милитантном приступу. Такав ток промишљања могао је да се наслути из истраживања која су указивала на конфликтни начин решавања друштвених супротности као на појаву која се показала недовољно успешном спрам бруталности и крвопролића које су је омогућиле. „Револуција је ишла путем катастрофе.”<sup>59</sup> Без обзира на ова очигледна упозорења, од рата се није одустајало ни приликом стварања националних држава

---

54) Исто, стр. 86.

55) В.В. Водовозов, «Милитаризмъ и капитализмъ», *Русская мысль*, септембар, Москва, 1889, стр. 90.

56) Исто.

57) Исто.

58) Н. И. Карејев, *Новѣйшее время, от 1859 до 1914. г.г.*, Наука и школа, Петроград, 1923, стр. 10.

59) «Европа и революція», *Русская мысль*, книга III, Москва, 1892, стр. 31.



јер је улог имао своју историјску тежину и снажну народну подршку. Новоформиране државе, пре свега Немачка,<sup>60</sup> а уз њену подршку и Аустро-Угарска монархија, по Карејеву, суочавале су Европу са егоистички мотивисаним превирањима која су униsono задовољавала политичке амбиције. „Аустроја је 1908. године нарушила међународни договор закључен 1878. г. на Берлинском конгресу... који се односио са њеним разграничењем интересних сфера на Балканском полуострву са Русијом... Супарништво Аустроје и Русије... доливало је уље на ватру... а ту је и Немачка... која је почела да формира своју политику према Босфору и Дарданелима.”<sup>61</sup>

Све то је дестабилизовало геополитичку ситуацију, подстицало „нове антагонизме и конфликте”<sup>62</sup> и то је морало бити стављено до знања руској јавности. Русија се суочавала са „борбом протекционистичких тежњи и империјалних планова”<sup>63</sup> и њен однос ни у ком случају није смео да буде пасиван. Упозорење које је проистичало из пера Карејева, а које се ослањало на европску литературу и истраживања колега из Русије, било је врло студиозно приликом припреме закључка и није пропуштало прилику да неповерење политичке елите<sup>64</sup> разувери реалном представом ситуације. *Са становништва руске друштвене мисли, дакле, Русија 1914. године није требала да доживи никакво изненађење током историјских догађаја.* У прилог томе је био и снажан „талас патриотизма”<sup>65</sup> и солидарности након почетка сукоба. Овај патриотизам, на прагу човекољубља Достојевског био је у потпуности супротан

60) За Карејева Немачка је још у Бизмарково доба била „војни логор запет по средини Европе”; Н.И. Кареев, *Русская мысль*, февраль, Москва, 2, 1882, [http://az.lib.ru/k/kareew\\_n\\_i/text\\_1883\\_bismark\\_olderfo.shtml](http://az.lib.ru/k/kareew_n_i/text_1883_bismark_olderfo.shtml).

61) Н. И. Кареев, *Новейшее время, от 1859 до 1914. г.г.*, нав. дело, стр. 21.

62) Исто.

63) Исто, 29.

64) Значајан допринос развоју милитаризма допринела је и инертна делатност политичке елите Русије. И она је, уместо обуздавања немачког империјализма, кроз механизме међународне контроле и притиска прихватила трку у наоружању, војне савезе и јачање националистичке реторике што је пре допринело распиравању антагонизма, а не његовом спутавању. Ближе види и: Цозеф Нај, *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.

65) Э.И. Количинский, Академия наук и Первая мировая война, *Наука, техника и общество Роси и Германи во время Первой мировой войны*, Российская академия наук и Институт истори, естествознания и техники Санкт-Петербургский филиал Тюбингенский университет, Издательство «Нестор-История» Санкт-Петербург, 2007, стр. 188.

од „квасног патриотизма руских шовиниста”,<sup>66</sup> јер није био сагласан са идејом да воли себе тако што ће мрзети друге.

## ЛИТЕРАТУРА

Берви-Флеровский Василий Васильевич, *Свобода рѣчи, терпимость и наши законы о печати*, Типографія, Неклюдова, С. Петербург, 1869.

Билингтон Џејмс, *Икона и секира*, Рад, Београд, 1988.

Водовозов В.В, «Милитаризмъ и капитализмъ», *Русская мысль*, сентябрь, Москва, 1889, стр. 70–91.

Група авторов, *Исторія Россіи, отъ смутнаго времени до царствования Николая II*, V-ая часть, Иллюстрированной Россіи, Приложение 35, Парижъ, 1935.

Данилевскій Н.я, *Россія и Европа, взглядъ на культурныя и политическія отношенія Славянскаго міра къ Германо-Романскому*, Изданіе Н. Страхова, Типографія брат Пантелеевыхъ, С. Петербургъ, 1888.

Данилевски Николај, *Русија и Европа*, Службени лист СРЈ, 1994.

Достоевский Ф.М, *Дневник писателя*, Современник, Москва, 1989.

Достоевский Федор, *Братья Карамазовы*, АСТ Москва, Хранитель, Харвест, 2007.

«Европа и революція», *Русская мысль*, книга III, Москва, 1892, стр. 24–37.

Јовановић Слободан, *Културни образац, један прилог за проучавање српског националног карактера*, Стубови културе, Београд, 2005.

Кареев Н. И, *Новѣшее время, от 1859 до 1914. г.г.*, Наука и школа, Петроград, 1923.

---

66) Владимир Альбертович Филимонов, «Н.И. Кареев и Первая Мировая Война: Взгляд очевидца и рефлексия историка», нав. дело, стр. 109.

- Кареев Н. И, *Русская мысль*, февраль, Москва, 2, 1882, [http://az.lib.ru/k/kareew\\_n\\_i/text\\_1883\\_bismark\\_oldorfo.shtml](http://az.lib.ru/k/kareew_n_i/text_1883_bismark_oldorfo.shtml).
- Козьмин Б.П, П.Г. *Заичневский и «Молодая Россия»*, Издательство политкатрожа, Москва, 1932, <https://www.prilib.ru/item/436187>.
- Козьмин Б.П, *Нечаев и нечаевцы*, Государственное социально-экономическое издательство, Москва, 1931.
- Количинский Э.И, Академия наук и Первая мировая война, *Наука, техника и общество Роси и Германии во время Первой мировой войны*, Российская академия наук и Институт истории, естествознания и техники Санкт-Петербургский филиал Тюбингенский университет, Издательство «Нестор-История» Санкт-Петербург, 2007, стр. 184–207.
- Комаровский Л.А, «О стремлениях народовъ къ миру», *Русская мысль*, Москва, 1888, стр. 17–33.
- Марковић Саша, „Крст’ против ’мача’. Русија, интелектуалци и национална идеја 1914”, *Социолошки преглед*, vol. LI, no. 3, 2017, стр. 392–413.
- Нај Џозеф , *Како разумевати међународне сукобе*, Стубови културе, Београд, 2006.
- Николаев Н.ю, «Идеи миротворчества в журнале «Русская мысль» в 80-е годы XIX века», <https://cyberleninka.ru/article/v/idei-mirotvorchestva-v-zhurnale-russkaya-mysl-v-80-e-gody-xix-veka>.
- Новаковић Стојан, *Балканска питања и мање историјско-политичке белешке о Балканском полуострву 1886–1905*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1906.
- Марковић Саша, „Крст“ против „мача“. Русија, интелектуалци и национална идеја 1914“, *Социолошки преглед*, vol. LI (2017), no. 3, стр. 392–413.
- Перовић Латинка, „Српско-Руске револуционарне везе осамдесетих година 19. века”, *Токови историје* , број 1, 1991, стр. 1–14.

- Перовић Латинка, *Планирана револуција*, БИГЗ, Глобус, Београд, Загреб, 1988.
- Плеханов Г.В, *Историја руске друштвене мисли*, књига прва, Издавачко предузеће Веселин Маслеша, Сарајево, 1974.
- Поповић Никола, *Србија и Царска Русија*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Радищев Александр Николаевич, *Путешествіе изъ Петербурга въ Москву, 1790*, въ Санктпетербургѣ, 1790, <https://www.rplib.ru/item/361413>.
- Соколовъ Н.М, *Объ идеяхъ и идеалахъ русской интеллигенцији*, Типографія М.М. Стасюлевича, С. Петербургъ, 1904.
- Соловјов Владимир, *Светлост са истока*, Логос, Београд, 2006.
- Суботић Милан, „Рађање руске интелигенције, из духа просветитељства: Александар Радишчев”, *Филозофија и друштво*, број 3, 2009, стр. 293–311.
- Суботић Милан, „Н. Данилевски: Теорија културно-историјских типова и словенофилство”, *Филозофија и друштво*, VII, 1995, стр. 173–197.
- Суботић Милан, *Тумачки руске идеје*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2001.
- Суботић Милан, *Руске теме, месијанство, интелигенција, нација*, Логос, Београд, 2013.
- Филимонов Владимир Альбертович, «Н.И. Кареев и Первая Мировая Война: Взгляд очевидца и рефлексия историка», *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. № 1, 2015, стр. 106–112.
- Цвијић Јован, *Анексија Босне и Херцеговине и српски проблем*, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд, 1908.
- Berdjajev Nikolaj, *Ruska ideja, Osnovni problemi ruske misli, XIX. i početka XX. veka*, Demetra, Filozofska biblioteka Dimitrija Savića, Zagreb, 2006.

**Sasa Markovic**

**RUSSIAN IDEA, BETWEEN NATIONAL EGOISM,  
EMPATHY AND ANTIMILITARISM AND ECHOES AT  
SERBS UNTIL 1914**

**Resume**

During the nineteenth century, the Russian Empire demonstrated its military-political power on several occasions. As a great power, Russia was trying to get closer to other European powers and was performing reforms often. Its political transition was followed by numerous contradictions and by the insufficiently successful reflection of modern ideas. The Russian intellectual elite was offering their answers both in resistance and in creative approach to social ideas. The particularly specific initiative was so-called "populism", i.e. "discovering Russia". By finding support in Christianity, this idea sought for the specific role of the Russian people and refused to accept national egoism as a guide to state interests. Its empathy has been demonstrated through slavophilia, but also through the care of mankind. Narrative, through the views of a significant number of thinking people, alarmingly pointed out that the world, through imperialism, is becoming the stage for militarism in which war is more certain than political dialogue. All this destabilized the geopolitical situation, inspired new antagonisms and conflicts and it had to be brought to the attention of the Russian public. Russia was facing the struggle of protectionist aspirations and imperial plans and it couldn't afford to keep passive attitude. The warning that came out of Russian intellectuals' quill and which was relying on European literature and research, was very meticulous while preparing the conclusion and it wasn't missing the opportunity to break the mistrust of the political elite with a realistic representation of the situation. *From the viewpoint of the Russian social thinking, therefore, Russia shouldn't have been surprised by the sequence of historical events in 1914.* The strong wave of patriotism and solidarity at the beginning of the conflict was also in favor of this. This patriotism, at the brink of Dostoyevsky's benevolence, was completely opposed to the quaint patriotism of

Russian chauvinists because it didn't agree with the idea of loving itself by hurting others. Numerous Serbian intellectuals have closely followed the development of this socio-political thought.

Keywords: Russian idea, nationalism, patriotism, empathy, militarism, Serbs

---

\* Овај рад је примљен 29. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



*Василије Драгосављевић\**

*Историјски институт Београд*

## ИДЕЈЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РАДИКАЛНЕ ДЕСНИЦЕ У ЛИСТУ ПОЛИТИЧКИ ГЛАСНИК

### Сажетак

У раду је дата анализа садржаја листа *Политички гласник* са посебним освртом на текстове који говоре на тему монархизма, сталешког државног уређења и антисемитизма. Овај низ политичких модела, које су аутори чланака преузимали из идеолошког корпуса неоројалистичког покрета Француска акција, надживеће постојање овог листа и чиниће идејни фундамент југоинтегралистичких покрета радикалне деснице (Југословенска акција и ЈНП Збор) током 30-тих и 40-тих година 20. века. На основу краћих биографија кључних чланова уредништва и аутора који су сарађивали у листу, показана је персонално-организационо-идејна веза између кружока окупљеног око листа *Политички гласник* и политичких покрета југоинтегралистичке радикалне деснице.

Кључне речи: *Политички гласник*, монархизам, сталешко уређење, антисемитизам, Југословенска акција, Југословенски народни покрет Збор

---

\* Електронска адреса аутора: [v.dragosavljevic@yahoo.com](mailto:v.dragosavljevic@yahoo.com)



Лист *Политички гласник*<sup>1</sup> излазио је једанпут седмично у Београду у периоду од марта 1925 до октобра 1927 године. Као власници листа наведени су новинар Ђорђе Перић<sup>2</sup> и адвокат Момир Николић<sup>3</sup> (који је такође био главни уредник и директор листа)<sup>4</sup> а најистакнутији сарадници редакције

1) Скоро сви бројеви *Политичког гласника* налазе се у фонду периодичког одељења Народне библиотеке Србије (<http://www.vbs.rs/scripts/cobiss?ukaz=DISP&id=0213181349171273&rec=13&sid=1>).

2) Рођен 1897. г. у Аустроугарској (Далмација), по народности Хрват (негде између почетка I светског рата и 1920. г. прешао је у православље и од тада се изјашњавао као Србин). Завршио Правни факултет, бавио се новинарством и био је директор новинске агенције *Авала* у периоду 1931–1934. г. Почетком 1925. г. заједно са Момиром Николићем покрене лист *Политички гласник* око кога ће се окупити језгро југоинтегралистичке организације Југословенска акција (ЈА). Један од оснивача ЈА у којој је заузимао положај потпредседника. Перић је у ЈА довео бившег првака Савеза земљорадника Војислава Ђорђевића са намером да преко његовог утицаја у задружном покрету успостави утицај ЈА над Главним савезом српских земљорадничких задруга. После фузије ЈА са Љотићевом и Парезаниновом групом постаје члан ЈНП Збор. На парламентарним изборима 1935. г. наступа као кандидат ЈНП Збор у слагиначком срезу. Почетком 1938. г. заједно са Данилом Грегорићем и Велибором Јонићем покушава да смени Димитрија Љотића са места председника ЈНП Збор. Пошто ово није успело ова група напушта Збор и прилази ЈРЗ Милана Стојадиновића. Драгољуб Јовановић је сматрао да је Перић почетком 30-тих постао агент немачке обавештајне службе и да је напустио Љотића и пришао Стојадиновићу јер је овај други био директни експонент немачких интереса у Краљевини Југославији. Извори зборашке провинијенције тврде са друге стране да је покушај пуча унутар покрета био инспирисан преваходно личним материјалним интересима Перића, Јонића, Вуловића и Грегорића. За време немачке окупације Перић врши функцију шефа пропаганде владе Милана Недића. После ослобођења Југославије Перић емигрира у Јужноафричку Републику где је и умро крајем 50-тих година. (Драгољуб Јовановић, *Медаљони I*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 305–307; Ратко Парезанин, *Други светски рат и Димитрије В. Љотић*, Јуниор, Београд 2001, стр. 147–152; Архив Београда, фонд: Љотићева организација Збор, кутија бр. 6, документ: *Земаљска кандидатска листа за изборе народних посланика за Народну скупштину на дан 5. маја 1935. године*).

3) Адвокат, завршио права у Француској током Првог светског рата. По Уједињењу 1918. г. враћа се у Краљевину СХС где учествује у политичком животу као члан Комунистичке партије Југославије, Републиканске странке и Народне радикалне странке. Био уредник листа *Политички гласник* и близак оснивачима покрета ЈА. Поздравио Шестојануарски Манифест као прилику за нову политичку генерацију. Своје политичке погледе блиске неоројалистичком покрету Француска акција сумирао је у политичко-социолошком есеју *Грађанинов ерт*. У ЈА и ЈНП Збор није играо истакнуту улогу. Није познат његов политички ангажман током немачке окупације. После краја Другог светског рата истакао се као правни заступник антикомуниста који су били процесуирани од стране нових власти због чега је претрпео више физичких напада од стране чланова СКОЈ-а. Време и место смрти непознати. (Драгољуб Јовановић, *Медаљони I*, нав. дело, стр. 135–137.)

4) Вук Драговић, *Српска штампа између два рата: Основа за библиографију српске периодике 1915–1945*, САНУ, Београд, 1956, стр. 126.

били су Владислав Стакић,<sup>5</sup> публициста Милош Милошевић<sup>6</sup> и професор историје Данило Вуловић.<sup>7</sup> На први поглед тешко је установити јасну политичку и идеолошку оријентацију уредништва листа. На страницама *Политичког гласника* смењивале су се глорификација и оштра осуда политичког рада свих истакнутих чинилаца политичке сцене Краљевине СХС. Тако је Никола Пашић портретиран као „најпунији представник

5) Рођен у Новом Саду 1899. г. студирао права у Паризу. Током студија у Француској постао присталица Шарла Мораса и неоројалистичког покрета Француска акција (ФА). Почетком 1925. г. заједно са политичким истомишљеницима Момиром Николићем и Ђорђем Перићем покреће лист *Политички гласник* око кога се окупља језгро будућег покрета ЈА. Драгољуб Јовановић у својим *Медаљонима* наводи да је Стакић преко покрета ЈА хтео да у Југославији пласира идеје ФА. Стакић се бавио политичком теоријом написао је књигу о идеологији ФА и творцу идеологије револуционарног синдикализма Жоржу Сорелу. Не зна се да ли је заједно са остатком чланства ЈА пришао ЈНП Збор. Крајем 30-тих година намесник кнез Павле Карађорђевић шаље Стакића у неколико тајних дипломатских мисија код италијанског министра иностраних послова Галеаца Ђана и премијера Мусолинија. Нема података о Стакићевом политичком ангажовању током немачке окупације. Крајем 1944. г. Стакић напушта Београд и емигрира у Швајцарску а потом одлази у Јужноафричку Републику где је преминуо 1964. г. (Драгољуб Јовановић, *Медаљони I*, нав. дело, стр. 261–266.)

6) Рођен у Београду 1891. г. где је завршио основну школу и гимназију. Учесник I светског рата, 1916. одлази на школовање у Француску где завршава прву годину Правног факултета. Током свог школовања у Паризу упознао се с програмом неоројалистичког покрета ФА и постао ватрени присталица политичких идеја Шарла Мораса. По повратку у Краљевину СХС ради као новинар и публициста у листовима *Новости*, *Народна одбрана* и *Време*. Политички близак Драгољубу Јовановићу и тзв. левом крилу Савеза земљорадника. Крајем двадесетих сарађује у листу *Политички гласник* из чије редакције ће настати нуклеус југоинтегралистичке десничарске организације ЈА. Према Драгољубу Јовановићу Милошевић је био први генерални секретар ЈА и аутор већине програмских чланака у гласилима покрета (податак није проверив јер је Милошевић своје тектове потписивао читавим низом псеудонима). Нема података о политичком ангажману М. Милошевића током друге половине 30-тих година, али се спомиње као један од оснивача Народне сељачке странке – политичке формације настале сецесијом тзв. левог крила Савеза земљорадника. Милошевић је учествовао у Априлском рату а током немачке окупације стаје у службу владе Народног спаса генерала Милана Недића и сарађује у листовима *Ново време* и *Српски народ*. У новембру 1944. г. након повлачења немачких и Недићевих снага из Београда Милошевић врши самоубиство. (Драгољуб Јовановић, *Медаљони I*, нав. дело, стр. 252–257.)

7) Рођен 1892. године, по образовању историчар. Радио као гимназијски професор у Шапцу, Ваљеву и Београду. Средином 20-тих година сарађује у листу *Политички гласник* око кога се окупља нуклеус будућег покрета ЈА. Касније један од оснивача и лидера ЈА. Приликом преговора о уједињењу југоинтегралистичких група радикалне деснице и стварању заједничке програмске платформе 1934. г. Вуловић се ангажује као делегат вођства ЈА. Пред изборе 1938. г. Вуловић заједно са Грегорићем, Перићем и Јонићем покушава да смени Димитрија Љотића са места председника ЈНП Збор. После неуспеха ове акције Вуловић прелази у режимску ЈРЗ и добија функцију министра грађевине. Током немачке окупације Вуловић је сарађивао са владом Народног спаса генерала Милана Недића. Не зна се да ли је процесуиран након 1945. г. После рата неко време био запослен у Државном архиву Србије. Вуловић је преминуо у Београду 1975. г. (Ратко Парезанин, *Други светски рат и Димитрије В. Љотић*, нав. дело, стр. 54, 147–152.)

демократије код нас”<sup>8</sup> док је његова странка апострофирана као главни носилац корупције и главна претња слободи политичког изражавања.<sup>9</sup> Вођа Самосталне демократске странке (СДС) Светозар Прибићевић у подсмешљивом тону етикетиран је као добар опозиционар али лош државник,<sup>10</sup> вођа Демократске странке Љубомир Давидовић, крајње малициозно, као човек осредњих способности (коме је главни политички капитал син који је погинуо у Првом светском рату)<sup>11</sup> а вођа Словенске људске странке као велики ерудита али „морално гибак” човек.<sup>12</sup> Према подацима које износи Драгољуб Јовановић, лист је од свог настанка захваљујући везама Ђорђа Перића<sup>13</sup> уживао финансијску подршку и покровитељство краља Александра и низа политичара који ће постати стубови Шестојануарског режима попут Петра Живковића, Војислава Маринковића и Милана Сршкића.<sup>14</sup> У прилог овим Јовановићевим тврдњама говоре и чланци „Наши националисти”<sup>15</sup> и „Један велики национални пример”.<sup>16</sup> У првом чланку анонимни аутор је унутар полемике са гласилом СДС истакао да је уредништво листа блиско Народној радикалној странци и Петру Живковићу (што је доста индикативна изјава будући да Живковић у то време званично није био укључен у политички живот) а у другом чланку, аутор је на чак три стране у изразито афирмативном тону изнео историјат војничке каријере команданта краљевске гарде генерала Живковића. Јовановићеву тезу о постојању блиских веза између уредништва листа и политичке гарнитуре која ће чинити костур Шестојануарског режима потврђује и садржај редовне рубрике *Савременици* у којој је анонимни аутор дао изразито похвалне приказе политичког рада Војислава Маринковића,<sup>17</sup> Божидара Максимовића,<sup>18</sup>

8) Аноним, „Никола Пашић”, *Политички гласник*, год I, бр. 7, 19. април 1925.

9) Аноним, „Закон против штампе”, *Политички гласник*, год I, бр. 1, 8. март 1925.

10) Аноним, „Светозар Прибићевић”, *Политички гласник*, год I, бр. 2, 15. март 1925.

11) Аноним, „Љубомир Давидовић”, *Политички гласник*, год I, бр. 3, 22. март 1925.

12) Аноним, „Антон Корошец”, *Политички гласник*, год I, бр. 4, 28. март 1925.

13) Драгољуб Јовановић, *Медаљони I*, нав. дело, стр. 136–137.

14) Драгољуб Јовановић, *Људи, људи... Медаљони 94 политичких јавних, научних и других савременика*, Филип Вишњић, Београд, 2005, стр. 269–270.

15) Аноним, „Наши националисти”, *Политички гласник*, год II, бр. 35.

16) Аноним, „Један велики национални пример”, *Политички гласник*, год III, бр. 57, 24. јануар 1927.

17) Аноним, „Војислав Маринковић”, *Политички гласник*, год I, бр. 13, 31. мај 1925.

18) Аноним, „Божидар Максимовић”, *Политички гласник*, год I, бр. 14, 7. јун 1925.

Николе Узуновића<sup>19</sup> и Милана Сршкића.<sup>20</sup> Ако се изузме ово Јовановићево запажање тешко је установити јасан политички став уредништва *Политичког гласника* према политичким догађајима и њиховим главним актерима у Краљевини СХС.

Званично неутрално позиционирано према сукобљеним струјама у политичком животу Краљевине СХС уредништво *Политичког гласника* истицало се у миљеу југословенске штампе 20-тих година захваљујући промоцији неоројалистичких и антисемитских идеја. Известан број чланова редакције се током школовања у Француској упознао са идејама неоројалистичког покрета Француска акција (ФА). Владислав Стакић, Момир Николић и Милош Милошевић су према сведочанствима својих савременика били познати као велики поштоваоци политичких идеја вође ФА Шарла Мораса.<sup>21</sup> Полазећи са позиција милитаризма и антисемитизма, Морас се истакао у одбрани кредибилитета морално компромитоване армије коју је сматрао за главни ослонац француске државности. Наслањајући се на идеје великана контрареволуционарне мисли попут Жозефа де Местра, Луја де Бонала, Де ла Тур ди Пена, и Мориса Бареса, Морас је створио сопствени идеолошки систем који се у модерној науци сматра претечом фашизма. Тај систем је предвиђао обнову француске монархије засноване на милитаризму, као и обнову предреволуционарних друштвених и економских институција (сталези и еснафи) заснованих на вишевековном државотворном искуству француског народа и цивилизацијским вредностима католицизма.

## 1. МОНАРХИЗАМ

Полазна идеја вође француских ројалиста била је да је монархија створила Француску и да стога уништење монархије представља почетак деградације француског народа и државе. По Морасовом мишљењу француски народ је 1789. г. желео реформе а не укидање монархије тако да је убиство Луја XVI по њему представљало дело шачице политичких

19) Аноним, „Никола Узуновић”, *Политички гласник*, год II, бр. 44, 3. јун 1926.

20) Аноним, „Милан Сршкић”, *Политички гласник*, год II, бр. 49, 16. август 1926.

21) Драгољуб Јовановић, *Људи, људи...: Медаљони 94 политичких јавних, научних и других савременика*, нав. дело, стр. 351–353.

авантюриста који су били вођени личним интересима.<sup>22</sup> Морас је идеализовао монархију као гаранцију јавне добробити, будући да се простом логиком интерес наследног монарха мора поклапати са општим интересом француске државе и народа. Наследни монарх који је својим интересима органски повезан са интересима француског народа, далеко је ефикаснији владар од председника републике који је услед изборности своје функције приморан да се додворава партијама и баналним инстинктима масе запостављајући при том примарне интересе Француске.<sup>23</sup> У Морасовој визији француска монархија је „краљевство армије”<sup>24</sup> тј. војна диктатура или цезаризам, а краљ је примарно војсковођа који води свој народ у контрареволуцији и рату. Морасов монархизам имао је свој корен и у његовој изразитој одбојности према републиканском уређењу. Он је поистовећивао Републику са партијаштвом тј. легализованом анархијом у којој се политичке партије-интересне групе (које су често експоненти страних интереса) под маском демократије свим средствима боре за власт и личне интересе не обазирјући се на потребе народа и државе.

Уредништво *Политичког гласника* горљиво је промовисало Морасову визију монархије. На страницама овог листа, у облику фељтона, уз афирмативне коментаре, преношени одломци Морасове *Анкете о монархији*<sup>25</sup> и *Историје Француске* Жака Бенвила.<sup>26</sup> У бројним чланцима попут „Монархија и република у Француској”,<sup>27</sup> „Г. Пол Бурже о монархији”,<sup>28</sup> „Шта очекују Французи од монархије”<sup>29</sup> „Основе

22) Eugen Weber, *Action Francaise; Royalism and Reaction in Twentieth-century France*, Stanford University Press, Stanford, 1962, стр. 14.

23) Владислав Стакић, *Монархистичка доктрина Шарла Мораса*, Облик, Београд, 2002, стр. 57, 75, 78–79, 83–84.

24) Ernst Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, Prosveta, Beograd, 1990, стр. 120.

25) Аноним, „Садржина једне националне монархије и основи једне краљевске политике”, *Политички гласник*, год. I, бр. 21/22, 23. август 1925. Аноним, „Садржина једне националне монархије и основи једне краљевске политике”, *Политички гласник*, год. I, бр. 23–24, 13. септембар 1925. Аноним, „Наши националисти”, *Политички гласник*, год. I, бр. 23–24, 13. септембар 1925.

26) Аноним, „Тачан значај Француске револуције”, *Политички гласник*, год. I, бр. 9, 3. мај 1925.

27) Аноним, „Монархија и република у Француској”, *Политички гласник*, год. I, бр. 3, 22. март 1925.

28) Аноним, „Г. Пол Бурже о монархији”, *Политички гласник*, год. I, бр. 19, 19. јул 1925.

29) Леон де Монтескје, „Шта очекују Французи од монархије”, *Политички гласник*, год. I, бр. 27, 22. октобар 1925.

корпоративне доктрине<sup>30</sup> и „Савременост Ла Тур ди Пена“<sup>31</sup> аутори су износили афирмативне ставове о дневнополитичком ангажману покрета ФА и идеолошким конструктима његових вођа. Утицај Морасових идеја о монархији као институцији насталој на бази вишевековног народног искуства и која као таква једина има легитимитет да представља народ највидљивији је у чланку „Признање монархије“<sup>32</sup> у коме анонимни аутор наводи: „Монархија, уопште, не заснива се на народном признању... Монархија није изборна установа... Воља народа када се тиче монархије није никако воља бирачког тела. То је воља народа у његовом историјском развоју, народа не као скупа савременика него као ланца нараштаја, народа као једне одређене прошлости садашњости и будућности. Зато монархију нема нико да признаје, јер нико сем ње не представља народ...“<sup>33</sup> Преузимајући неоројалистички конструкт идеалног монарха уредништво *Политичког гласника* презентовало је југословенског владара као кључни конструктивни фактор југословенске државе. Тако је на страницама овог листа Александар Карађорђевић означен као победоносни војсковођа и оснивач југословенске државе, главни прегалац у постизању историјског српско-хрватског споразума (мисли се на формирање заједничке владе НРС и ХСС 1925. г.)<sup>34</sup> и једина политичка фигура која може спасити југословенску државу од деструктивног деловања дисфункционалног парламентаризма<sup>35</sup> и корумпираног (од стране политичких партија инсталираног) чиновништва.<sup>36</sup> Не заустављајући се само на промоцији Морасове визије монархизма уредништво *Политичког гласника* са великом учесталашћу објављивало је текстове у којима се оштро критикују сви опоненти југословенске монархије – у првом реду Републиканска странка и Комунистичка партија Југославије

30) Аноним, „Основе корпоративне доктрине“, *Политички гласник*, год. II, бр. 35, 8. фебруар 1926.

31) Аноним, „Савременост Ла Тур ди Пена“, *Политички гласник*, год. II бр. 56, 27. децембар 1926.

32) Аноним, „Признање монархије“, *Политички гласник*, год. I, бр. 7, 19. април 1925.

33) Исто.

34) Аноним, „Реч монархије“, *Политички гласник*, год. I, бр. 19, 19. јул 1925.

35) Аноним, „Пред банкротством парламентаризма: Теза г. Аранђеловића: Владалац је једини спас“, *Политички гласник*, год. I, бр. 12, 24. мај 1925.

36) Аноним, „Највеће зло демократије: Партијско чиновништво од кога може да нас спасе само владалац“, *Политички гласник*, год. I, бр. 25, 4. октобар 1925.

(КПЈ), као и истакнути појединци чији јавни наступи доводе у питање углед круне. Тако је Републиканска странка означена као безидејна и деструктивна политичка организација коју у животу одржавају искључиво скандали и гафови актуелног режима,<sup>37</sup> док је КПЈ апострофирана као страна агентура у служби Москве<sup>38</sup> чије јединство раздиру унутрашњи сукоби инспирисани личним амбицијама и материјалним интересима вођства.<sup>39</sup> Колико је углед саме институције монархије био важан за уредништво *Политичког гласника* најбоље се види у чланку „Ко руши монархију”<sup>40</sup> у коме је анонимни аутор изнео критику дела академика Владимира Ћоровића сматрајући да је овај био преоштар у портретирању личности краља Милана Обреновића. Закључујући своје излагање аутор је навео да Ћоровић као пречанин не познаје српску монархистичку традицију и увредљиво га етикетира као „аустријског чиновника” који каља углед монархистичког поретка у Србији. Модел идеалног монарха сачињен према Морасовоом концепту представљаће једну од најдугорочнијих идејних конструкција уредништва *Политичког гласника*. Овај модел уградиће у свој идеолошки конструкт Југословенска акција а од ње ће је преузети (и додатно саобразити француском узору) идеолози ЈНП Збор.

## 2. СТАЛЕШКО ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ

Према Морасовом запажању све политичке и друштвене промене које је донела Француска револуција биле су пропраћене темељним уништавањем свих традиционалних политичких, економских и духовних институција.<sup>41</sup> На унутрашњем плану то је довело до стварања републиканско-демократског режима који је сам по себи вештачки и нестабилан. Да би се као такав одржао он мора осамити и обесправити појединца на тај начин што ће уништити традиционалне институције који су вековима представљали посредника

37) Аноним, „Јаша Продановић”, *Политички гласник*, год. I, бр. 8, 26. април 1925.

38) Аноним, „Комунизам одозго”, *Политички гласник*, год. I, бр. 10, 10. мај 1925.

39) Аноним, „Међу нашим комунистима”, *Политички гласник*, год. I, бр. 10, 10. мај 1925.

40) Аноним, „Ко руши монархију”, *Политички гласник*, год. I, бр. 6, 12. април 1925.

41) Eugen Weber, *Action Francaise: Royalism and Reaction in twentieth-century France*, нав. дело, стр. 68.



између појединца и државе. Атомизирани појединац остаје без заштите од самовоље властодржаца и капиталиста као и без начина да ефикасно утиче на државну политику. У условима моралне анархије атомизирани појединац је константно охрабриван да бескрупулозно остварује сопствене жеље и прохтеве чиме је материјални интерес индивидуе устоличен као једини подстрек људске делатности. Према Морасу, заснован на трци за профитом и беспоштедној конкуренцији атомизираних индивидуа економски систем либералног капитализма постаје главни узрок унутрашњих сукоба и друштвене нестабилности.<sup>42</sup> Морас је сматрао да су старе тзв. историјске институције попут сталежа, еснафа и покрајинских аутономија старије од државне организације тј. да је држава настала удруживањем ових институција.<sup>43</sup> Морас је сматрао да је поновна афирмација ових институција неопходан предуслов за функционисање друштва и државе и предвиђао је њихово васкрснуће у оквиру обновљене француске монархије.<sup>44</sup> Током првих година постојања економски програм ФА био је конципиран на идејама конзервативног социјалног мислиоца маркиза Де Ла Тур ди Пена. Тур ди Пен сматрао је да се измирење рада и капитала може постићи путем гилди – организација радника и послодаваца унутар једне струке. Ове економске организације функционисале би на принципима хришћанске солидарности, а улогу медијатора између радника и послодаваца имали би представници клера.<sup>45</sup> Као присталица органске теорије друштва у којој припадници свих класа имају подједнаку важност за функционисање државе Морас је придавао велику пажњу придобијању нижих класа за пројекат рестаурације монархије.<sup>46</sup> Насупрот класне борбе коју је заговарала марксистичка идеологија Морас је презентовао идеју хармоничне сарадње класа кроз обнову историјских економских и друштвених институција еснафа и сталежа. Почетком 1907. г. долази до радикалних промена у економским концепцијама ФА када се неоројалистичком

---

42) Владислав Стакић, *Монархистичка доктрина Шарла Мораса*, нав. дело, стр. 174.

43) Исто, стр. 67–68.

44) Исто, стр. 168–169.

45) Eugen Weber, *Action Francaise: Royalism and Reaction in twentieth-century France*, нав. дело, стр. 212.

46) Исто, стр. 56.



покрету прикључује Жорж Валоа ученик Жоржа Соела творца идеологије револуционарног синдикализма. Сорел, разочаран реформистичком политиком социјалистичке партије видео је у насилним акцијама милиције ФА последњу прилику да се радничке масе отргну из „живог блата” компромиса са буржоаским поретком.<sup>47</sup> Почетком 1910. г. Сорел је у сарадњи са ФА<sup>48</sup> покренуо часопис *Независност* преко кога је промовисао фузију неоројалистичких и револуционарносиндикалистичких идеја. Сарадња Сорела са ФА крунисана је 1911. г. формирањем Прудоновог клуба организације која је требала да обезбеди идеолошку платформу преко које ће се повезати деловање ФА и револуционарних синдикалиста. Прва декларација Прудоновог клуба осудила је демократију као највећу грешку претходног столећа која је непријатељ културе и производње<sup>49</sup> и која је главни бранилац деструктивног капитализма и немилосрдне експлатације француског радништва и позвала на рушење капиталистичког поретка и обнову монархије.<sup>50</sup> Под утицајем Сорелове теорије о синдикатима као основним ћелијама политичко-економске организације модерног друштва, неоројалисти су модернизовали свој економски програм тако да је Морас заузео становиште да је француски народ несвесно почео да се враћа својим предреволуционарним институцијама тако да је појаву и јачање синдикалног покрета француског радништва тумачио као фазу која води ка обнови сталежа и еснафа.<sup>51</sup> Сарадња ФА са револуционарним синдикалистима у оквиру Прудоновог клуба изазвала је велико незадовољство у редовима конзервативно оријентисаних монархиста и свештенства.<sup>52</sup> Под притисцима ових елемената, који су обезбеђивали већи део средстава за финансирање покрета, Морас је био принуђен да се крајем 1913. г. дистанцира од

47) Исто, стр. 74.

48) Парадоксално, Сорел и Француска акција почетком 20. в. налазили су се на потпуно супротним деловима спектра политичке сцене Француске. Десетак година раније Сорел је дао одлучну подршку Алфреду Драјфусу и политичким снагама које су се залагале за ревизију његовог процеса. (Види – Zeev Sternhel, Mario Sznajder, Maia Asheri, *The Birth of Fascist Ideology: From Cultural Rebellion to Political Revolution*, Princeton University Press, Princeton, 1994, стр. 41–42.)

49) Исто, стр. 87.

50) Ernst Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, нав. дело, стр. 80.

51) Шарл Морас, *Ројалистичке идеје*, Јуниор, Београд, 1996, стр. 14.

52) Eugen Weber, *Action Francaise: Royalism and Reaction in twentieth-century France*, нав. дело, стр. 76.

Прудоновог клуба. Незадовољан оваквим исходом Валoa је 1925. г. напустио ФА и основао сопствену политичку организацију која се у развоју своје економско-политичке доктрине у многоме саобразила моделу фашистичког корпоративизма у Италији.<sup>53</sup> Ослобођена утицаја Жоржа Валoa и његових револуционарно синдикалистичких идеја ФА и њена економско-привредна организација Конфедерација француске интелигенције и произвођача вратила се на позиције ближе патерналистичком корпоративизму маркиза Де Ла Тур ди Пена.<sup>54</sup>

У чланцима попут „Основе корпоративне доктрине”,<sup>55</sup> „Савремено друштво има да бира: комунизам или социјалну монархију”,<sup>56</sup> „Савременост Ла Тур ди Пена”<sup>57</sup> и „Социјални монархизам и револуционарни синдикализам”,<sup>58</sup> аутори су промовисали економско-политички програм Француске акције (синдикализам и сталешке организације) и залагали се за његову имплементацију у Краљевини Југославији. Као и њихови идеолошки узор из ФА аутори чланака као што су „Финансијска криза у Француској потврђује неспособност демократије да добро газдује”<sup>59</sup> на страницама *Политичког гласника* заступали су тезу да демократски парламентаризам услед своје неефикасности и немогућности да води дугорочну политику нема капацитета да управља економским животом земље. У чланку „Социјални монархизам и револуционарни синдикализам” анонимни аутор је испратио генезу економског програма ФА и јасно детектовао значај сарадње Жоржа Сорела и француских неоројалиста за стварање модела фашистичког корпоративизма у Италији. Управо на теми економског програма најбоље види колико је уредништво листа пажљиво

53) Аластер Хамилтон, *Фашизам и интелектуалци 1919–1945*, Вук Караџић, Београд, 1978, стр. 236–237.

54) Eugen Weber, *Action Francaise: Royalism and Reaction in twentieth-century France*, нав. дело, стр. 212.

55) Аноним, „Основе корпоративне доктрине”, нав. дело.

56) Аноним, „Савремено друштво има да бира: комунизам или социјалну монархију”, *Политички гласник*, год. II, бр. 44, 3. јун 1926.

57) Аноним, „Савременост Ла Тур ди Пена”, нав. дело.

58) Аноним, „Социјални монархизам и револуционарни синдикализам”, *Политички гласник*, год. III, бр. 69, 24. април 1927.

59) Аноним, „Финансијска криза у Француској потврђује неспособност демократије да добро газдује”, *Политички гласник*, год. II, бр. 35, 1. фебруар 1926.

пратило процесе развоја економске доктрине француских неоројалиста. У текстовима из 1925. и прве половине 1926. г. попут „Основе корпоративне доктрине” приметно је заговарање корпоративизма по моделу који је конципирао Жорж Валоа, да би се другој половини 1926. г. попут свог француског узора уредништво вратило на (конзервативније) позиције сталешког државног уређења које је конципирао Де Ла Тур ди Пен.<sup>60</sup> У складу са тиме уредништво *Политичког гласника* у чланцима попут „Земљораднички синдикализам противу демократске обмане”<sup>61</sup> и „Наш први захтев: Оснивање коморе земљорадника”<sup>62</sup> захтевало је да се изградња сталешке државе отпочне од стварања земљорадничких комора и кооператива које би поред заштите економских интереса сељачког сталежа добиле и политичку функцију као изборна тела преко којих би овај сталеж бирао своје представнике за сталешку скупштину која ће у будућности заменити парламентарни систем конципиран на политичким странкама. Као и у случају француских неоројалиста пропаганда коју је *Политички гласник* водио за успостављање сталешког државног уређења ослањала се превасходно на оштру критику југословенског парламентаризма заснованог на политичким странкама. У чланцима попут „Бивши народни посланик”,<sup>63</sup> „Пред банкротством парламентаризма”<sup>64</sup> и „Највеће зло демократије: Партијско чиновништво од кога може да нас спасе само владалац”<sup>65</sup> југословенски народни посланици су окарактерисани превасходно као заступници сопствених интересних група (политичких партија), неефикасни и корумпирани државни службеници који највећи део свог времена троше на стварање сопствених клијентских мрежа и материјално богаћење не базирајући се на интересе државе и народа чији су формални представници. Идеја преуређења

60) Аноним, „Савременост Ла Тур ди Пена”, нав. дело.

61) Аноним, „Земљораднички синдикализам противу демократске обмане”, *Политички гласник*, год. I, бр. 30, 29. новембар 1925.

62) Аноним, „Наш први захтев: Оснивање коморе земљорадника”, *Политички гласник*, год. II, бр. 56, 27. децембар 1926.

63) Аноним, „Бивши народни посланик”, *Политички гласник*, год. I, бр. 1, 8. март 1925.

64) Аноним, „Пред банкротством парламентаризма”, *Политички гласник*, год. I, бр. 12, 24. мај 1925.

65) Аноним, „Највеће зло демократије: Партијско чиновништво од кога може да нас спасе само владалац”, нав. дело.

Краљевине СХС у сталешку монархију устројену према замислима француских неороојалиста надживеће постојање *Политичког гласника* и постати једно од најкарактеристичнијих тачака програма југословенске међуратне деснице. Ова идеја ће, почетком 30-тих година бити уграђена у идеолошки конструкт ЈА одакле ће је преузети и додатно разрадити Димитрије Љотић вођа и главни идеолог ЈНП Збор. Током периода немачке окупације ова идеја ће преко Љотића постати актуелна и у круговима владе Милана Недића и представљаће окосницу пројекта стварања Српске сељачке задружне државе.

### 3. АНТИСЕМИТИЗАМ

Као што је већ поменуто окидач за настанак покрета ФА била је Драјфусова афера. Ова афера развила се из процеса војног правосуђа против генералштабног официра јеврејског порекла Алфреда Драјфуса који је 1894. г. оптужен за шпијунажу у корист Немачке и осуђен на робију у казненој колонији. Ревизија процеса 1897. г. пробудила је интересовање јавности за судбину капетана Драјфуса<sup>66</sup> и поделила француско друштво на присталице теорије о Драјфусовој невиности и њихове опоненте (окупљене у оквиру Патриотске лиге).<sup>67</sup> Неконвенционалне методе (мито) којима су чланови Драјфусове породице дошли до информација и докумената који су доказивали Драјфусову невиност створиле су код чланова Лиге уверење да се иза захтева за ревизијом процеса крије завера јеврејских финансијских кругова да по сваку цену ослободе свог саплеменика.<sup>68</sup> Идеја о постојању овакве завере нашла је свој пуни израз у најпознатијем антисемитском памфлету *Протоколи сионских мудраца* – фантастичне конструкције настале сарадњом руских и француских полицијских структура<sup>69</sup>

66) Hana Arent, *Izvori totalitarizma*, PinKpress, Beograd, 1998, стр. 91–97.

67) Сурпан Блемјерс, *World Fascism: A Historical Encyclopedia*, Oxford University Press, Oxford, 2006, стр. 180.

68) Ernst Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, нав. дело, стр. 64.

69) Царска служба безбедности Охрана на челу са Пјотром Ивановичем Рачковским је комбинујући садржаје брошура руских мистика и немачких антисемита исфабриковала прво издање *Протокола сионских мудраца* представљајући их као аутентичан документ. Рачковски, који је био стациониран у Паризу, подметнуо је овај фалсификат француским службама безбедности којима је овај спис послужио за подупирање ауторитета армије који је била компромитована у Драјфусовој афери. (Види – Норман Кун, *Позив на геноцид: Мит о светској завери Јевреја и Протоколи сионских мудраца*, Матица Српска, Нови Сад, 1996,

која је требала да пружи доказе о постојању јеврејске завере и ојача позицију француског војног тужилаштва.<sup>70</sup> У лето 1898. г. на скупштинском претресу Драјфусове пресуде дошло је до открића о фалсификовању докумената о Драјфусовој кривици од стране пуковника Анрија. Суочен са чињеницама, пуковник је признао кривицу да би био одведен у притвор где је извршио самоубиство под неразјашњеним околностима.

Незадовољство кругова окупљених око Патриотске лиге оваквим расплетом афере (и мистериозном смрћу пуковника Анрија) нашло је свој израз у чланку „Прва крв” књижевника Шарла Мораса. Он је глорификовао пуковников фалсификат као дело мотивисано најискренијим патриотским осећањима а његову смрт као проливање невинне крви од стране јеврејских завереника. Овај чланак привукао је пажњу Комитета Француске акције – једне мање групације која се издвојила из Патриотске лиге под вођством књижевника Мориса Пужоа и професора филозофије Анрија Вожоа, која је кооптирала Мораса у своје редове. Полазећи са позиција браниоца морално компромитоване армије коју је сматрало за главни ослонац француске државности, вођство Комитета Француске акције започело је конституисање сопственог идеолошког система. Изникла из Драјфусове афере ФА поставила је фундаменте фашистичког антисемитизма. ослањајући се на идеолошки легат француског новинара Едуарда Дремона (1844–1917). Дремон је у својој књизи *Јеврејска Француска* и свом дневном листу *Слободни свет* поставио теорију о Јеврејима као господарима крупног капитала који зарад профита угрожава егзистенцију француских радника и занатлија.<sup>71</sup>

Према Морасу Јевреји су уз протестанте, масоне и странце (метеке) представљали тзв. „Анти-Француску” – туђинску државну формацију унутар француског друштва. Ове „четири савезне државе” како их назива Морас биле су главни ослонац снага које су извеле Француску револуцију која је ликвидирала монархистички поредак и тако уништила

---

стр. 77–107.)

70) Александар Молнар, *Народ нација раса: Историјска изворишта национализма у Европи*, Београдски круг, Београд, 1997, стр. 181.

71) Сурриан Блемјерс, *World Fascism: A Historical Encyclopedia*, нав. дело, стр. 181.

политичку и економску стабилност Француске.<sup>72</sup> Према Морасу Јевреји су помогли револуционаре јер се у фундаментима јудаизма налази клица анархизма – ирационални порив номада ка супротстављању поретку латинске цивилизације.<sup>73</sup> Унутар успостављеног републиканског режима Јевреји су добили политички и економски утицај који се налази у несразмери са њиховом бројчаном заступљеношћу у Француској. Према Морасовој оцени, Јевреји су превасходно заинтересовани за извлачење материјалне користи.<sup>74</sup> Француска револуција, која је уништила традиционални француски политичко-привредни систем заснован на сталежима и еснафима, омогућила је страном капиталу (којим према Морасу управљају Јевреји) да извлачи енормни профит из француске привреде на штету француских грађана и државе. Означавајући као два центра јеврејског капитала Лондон и Франкфурт, Морас је антисемитизам спојио и спољнополитичком опасношћу, али никада није прецизно дефинисао да ли се јеврејски капитал налази у служби Велике Британије и Немачке или је обрнуто.<sup>75</sup> Идеолози ФА сматрали су да је бољшевичка револуција производ савеза Немачке и Јевреја усмереног против Француске и европске цивилизације у целини.<sup>76</sup>

Иако је антисемитизам играо другостепену улогу у идеолошком конструкту Француске акције, Морас је признавао да промоција антисемитских идеја има кључну улогу у популаризацији неоројалистичког програма. Према његовим речима: „Све изгледа немогуће или страховито тешко без појаве антисемитизма. Он омогућава да све буде уређено, углађено и симплификовано.”<sup>77</sup> У складу са овом поставком антисемитизам је био главна идеолошка платформа са које су неоројалисти нападали републикански режим пласирајући провокативне ставове да председник Француске није Поенкаре већ Ротшилд<sup>78</sup> и пезоративно апострофирајући владу

72) Ernst Nolte, *Fašizam u svojoj epohi*, нав. дело, стр. 76.

73) Исто, стр. 132–133.

74) Исто, стр. 123.

75) Исто, стр. 130–131

76) Исто, стр. 133–134.

77) Zeev Sternhell, Mario Sznajder, Maia Asheri, *The Birth of Fascist Ideology: From Cultural Rebellion to Political Revolution*, нав. дело, стр. 85.

78) Eugen Weber, *Action Francaise: Royalism and Reaction in Twentieth-century France*, нав. дело, стр. 133.

Народног фронта Леона Блума као „владу Талмуда” којој се на челу налази немачки Јеврејин рођен у Бесарабији.<sup>79</sup> Према замислима идеолога ФА антисемитизам је требао да послужи и за омасовљавање чланства неоројалистичког покрета. Леон Доде који је сарађивао у Дремоновом антисемитском листу *Слободни свет* дошао је на идеју да путем критике крупног јеврејског капитала примамом радничке масе у табор неоројалиста.<sup>80</sup> У складу са овим поставкама неоројалисти су неретко употребљавали оштру реторику и физичку силу у обрачуна са припадницима јеврејске мањине.<sup>81</sup> Насупрот очекивањима вођства ФА жучна антисемитска реторика и испади чланова омладине и партијске милиције умногоме су негативно утицали на популаризацију неоројалистичког покрета. Револтиран антисемитским испадима вођства ФА монархистички претендент гроф од Париза 1937. г. путем јавног писма ускратио даљу подршку Морасовим следбеницима.<sup>82</sup>

У склопу процеса рецепција неоројалистичких идеја уредништво *Политичког гласника* усвојило је и промовисало и антисемитске идеје. У чланцима „Двадесетогодишњица злочина француске Касације у Драјфусовој афери”<sup>83</sup> и „Драјфусова афера”<sup>84</sup> аутори су се осврнули на, према њиховим оценама, страховите последице које је на француску државу оставила ревизија Драјфусовог процеса. Преузимајући у потпуности гледиште ФА уредништво *Политичког гласника* представило је целокупну аферу као борбу између Јевреја и њихових савезника из редова масонерије против државних институција Француске. Уредништво је указивало на чињеницу да је Касациони суд Француске насупрот закону 1906. г. рехабилитовао Драјфуса иако је у његовој ингеренцији била само опција да случај поново преда војном суду чиме је и цивилно и војно правосуђе деградирано и дубоко компромитовано у очима јавности. Закључујући своје излагање о овом предмету аутор чланка

---

79) Исто, стр. 372–375.

80) Исто, стр. 71–72.

81) Исто, стр. 54.

82) Eugen Weber, *Action Francaise: Royalism and Reaction in Twentieth-century France*, нав. дело, стр. 408.

83) Аноним, „Двадесетогодишњица злочина француске Касације у Драјфусовој афери”, *Политички гласник*, год. II, бр. 48, 2. август 1926.

84) Аноним, „Драјфусова афера”, *Политички гласник* год II бр. 49, 16. август 1926.



„Драјфусова афера” наводи: „... чињенице остају, као што остаје чињеница да је највиши суд Републике, застрашен и купљен од стране Јевреја и фрамасонерије погазио изричит текст закона”.<sup>85</sup> Поред тога, како оцењује аутор чланка „Двадесетогодишњица злочина француске Касације у Драјфусовој афери” притисак про-драјфусовских снага и истрага која је покренута против Естерхазија уништили су ауторитет и битно умањили број припадника обавештајног одељења француског министарства рата што је умало резултирало поразом Француске на почетку I светског рата и немало допринело великим губицима у људству и материјалу које је француска војска поднела током великог светског сукоба.

Поред позивања на ставове ФА према афери Драјфус у броју 10 (од 10. маја 1925. г.) уредништво листа објавило је (као пренос текста из листа фрањеваца *Нова ревија*) одломак из чувене антисемитске брошуре *Протоколи сионских мудраца* под насловом „Наши католици противу јеврејске опасности”. У овом тексту поред садржаја прве седнице *Протокола* дат је и кратак историјат настанка ове брошуре. У том историјату изнесен је читав низ конструкција и неистина које су се плеле око настанка овог дела почевши од тога да оно представља записник са тајних седница I Ционистичког конгреса одржаног у Базелу 1897. (а који су касније украдени од Теодора Херцла у Бечу), да је у питању ауторски рад руског мистика (и психичког болесника) Сергија Нилуса или можда руског политичатра и погромшчика Г. П. Бутумија. Остављајући питање аутора отвореним у наставку текста се наводи да су *Протоколи* до најскоријег времена били у потпуности проскрибовани, нарочито у Русији (наводно је цена једног примерка била 3 милиона рубаља), али да се под утицајем политичких догађаја који су потврдили њихову тачност њихова аутентичност више не доводи у питање. Као доказ за те тврдње аутор текста наводи да су протоколи објављени у скоро свим европским земљама и да озбиљна западноевропска штампа (*Тајмс* и *Морнинг пост*) публикује њихов садржај. Свеукупно све ове тврдње уредништва *Политичког гласника* нису ни у најмањем одговарале истини. *Протоколи* су заправо представљали резултат рада Пјотра Ивановича Рачковског начелника

---

85) Исто.



Охране – руске тајне полиције. Рачковски је и раније у својој каријери исфабриковао неколико фалсификата помоћу којих је дискредитовао низ револуционарних организација у Русији.<sup>86</sup> Што се тиче наводне проскрипције овог рукописа у Русији довољно је рећи да је он представљао скоро обавезно штиво у редовима контрареволуционарних снага – што је немало допринело избијању сурових антијеврејских погрома које су спроводиле Дењкинове снаге у Украјини. Помоћу *Протокола* Рачковски је имао намеру да дискредитује развој либерално-демократских снага у Европи деградирајући низ сложених друштвено-политичких процеса на ниво „завере међународног јеврејства”.<sup>87</sup> У бројевима 18 (12. јул 1925) и 27 (22. октобар 1925) уредништво ПГ пренело је садржај II – X седнице *Протокола*. У овим текстовима изнесене су у кратким цртама основне идеје-водиље и планови „међународног јеврејства” за рушење европске-хришћанске цивилизације. Пратећи основну матрицу коју је поставио Рачковски, Јевреји су у овом одломку приказани као свемоћна етничка групација чији је главни циљ уништење свих нејеврејских држава и успостављање светске доминације. Према аутору *Протокола*, да би остварило тај циљ међународно јеврејство је пласирало идеологије либерализма и комунизма<sup>88</sup> које ће временом уништити хришћанство и културно-политичку традицију нејеврејских народа<sup>89</sup> производећи у том процесу политички и економски хаос који ће створити вакуум моћи. У тенутку када хаос буде био на врхунцу, како аутор *Протокола* предвиђа, Јевреји ће уз помоћ револуционара и апарата силе успоставити своју власт – „краљевство Сиона” којим ће владати потомак куће Давидове а у коме ће сви нејевреји бити осуђени на вечиту улогу модерних хелота.<sup>90</sup>

У настојању да истакне ставове изнете у садржају *Протокола сионских мудраца* уредништво *Политичког гласника* објавило је и три антисемитске карикатуре (као аутор потписан

86) Норман Кун, *Позив на геноцид: Мит о светској завери Јевреја и Протоколи сионских мудраца*, нав. дело, стр. 77–78, 101–102, 104–105.

87) Исто, стр. 78, 102.

88) Аноним, „Наши католици противу Јевреја”, *Политички гласник*, год. I, бр. 18, 12. јул 1925.

89) Исто.

90) Норман Кун, *Позив на геноцид: Мит о светској завери Јевреја и Протоколи сионских мудраца*, нав. дело, стр. 61–62.

је Д. Стојановић) на насловним странама свог часописа. У броју 11 (17. мај 1925) под насловом „Комунистичка позадина” на насловној страни листа приказана је искаркирана слика јеврејског трговца који носи кесу са новцем а у чијој позадини се налази територија Русије у пламену са коментаром: „Колико је мало њих који знају да се на овој ватри топи злато за нас!” На насловној страни броја 13 (31. мај 1925) под насловом „Комунизам и Јевреји” приказан је костур (симбол смрти) у ливереји који излази пред сто за којим седе искаркиране прилике јеврејских трговаца са питањем: „Господо, на коју земљу је сада ред?” На насловној страни броја 23–24 (13. септембар 1925) објављена карикатура у којој је „међународно јеврејство” приказано као хоботница која у својим пипцима држи банке, берзу и новац уз коментар: „Јеврејин – Прво новац па власт!” Све три карикатуре налазиле су се на линији матрице постављене у *Протоколима* где су Јевреји приказани као идејни творци комунизма, главни инспиратори бољшевичког терора и неопозиви господари светских финансија.

Свеукупно гледано све антисемитске идеје и ставови изнети на страницама *Политичког гласника* представљали су преузимање из идеолошког конструкта ФА и фантазмагоричних конструкција *Протокола сионских мудраца*. Поред ове идејне рецепције, уредништво *Политичког гласника* није успело да уобличи сопствени, оригинални поглед на јеврејско питање. Изузетак донекле представља чланак „Јеврејска опасност: Невидљива интернационала и наша држава”<sup>91</sup> у коме је аутор поставио тезу да „јеврејска опасност” представља главни проблем Краљевине СХС. Према аутору ово питање представља непознаницу већини савременика. Предратна Србија имала је малобројну јеврејску популацију, а високи државни кругови успешно су сарађивали са „међународним јеврејством” (преко слободнозидарских ложа) на револуционарном плану уједињења јужнословенских народа. Аутор подвлачи запажање да је за разлику од предратне Србије новостворена Краљевина СХС постала главна мета деструктивног рада „јеврејске интернационале”. Она као стуб Версајског поретка у југоисточној Европи представља главну брану јеврејских

91) Аноним, „Јеврејска опасност: Невидљива интернационала и наша држава”, *Политички гласник*, год. I, бр. 21/22, 23. август 1925.

планова о светској (бољшевичкој) револуцији, а њена природна богатства представљају пожељан плен јеврејског шпекулантског капитала. Улогу Морасовог Лондона и Франкфурта као центара јеврејске завереничке организације у визији аутора чланка преузимају Беч и Будимпешта као главна база јеврејског капитала који господари економским приликама у Краљевини СХС. У наставку текста аутор је у драматичном тону тврдио да су Јевреји ексклузивни посредници страног капитала у југословенској држави и да контролишу све домаће новчане заводе и сва битнија индустријска и трговачка предузећа. Према аутору циљ „јеврејске интернационале” је да потчини југословенску демократију својим интересима (као што је претходно већ учинила са западноевропским демократијама). Да би образложио своја запажања аутор је наводио пример Мађарске у којој су Јевреји из Пољске и Галиције крајем 19. в. преузели пуну контролу над привредним животом земље. Ово је резултирало избијањем револуције и устоличењем бољшевичког режима Беле Куна који је донео грађански рат и велике патње мађарском народу. У складу са овим запажањима аутор је на крају текста истакао да занемаривање „јеврејског проблема” представља „национални злочин” и позвао све патриотске снаге да се боље упознају са овим актуелним питањем. Идеје изнесене у овом чланку представљале су бизаран спој економског антисемитизма преузетог из идеолошког конструкта ФА, елементарног непознавања економског устројства некадашње Хабзбуршке монархије и псеудонаучног тумачења историје и актуелних политичких догађаја кроз призму постојања „светске завере међународног јеврејства” коју су промовисали *Протоколи* и француски неоројалисти.

## ЗАКЉУЧАК

Краткорочно гледано идеје промовисане у *Политичком гласнику* нису оствариле дубљи утицај на политичку сцену Краљевине СХС. Из (за сада непознатих разлога) лист се угасио у октобру 1927. г. након непуне две године излагања. Са друге стране поједини чланови уредништва наставили су своје учешће у политичком животу и идеје које су износили на

страницама *Политичког гласника* захваљујући њима и њиховом политичком ангажману поново ће добити на актуелности у другој половини 30-тих година. Крајем 20-тих и почетком 30-тих година бивши чланови уредништва *Политичког гласника* Момир Николић, Ђорђе Перић, Данило Вуловић и Милош Милошевић учествоваће у оснивању Југословенске акције – југоинтегралистичког покрета радикалне деснице. Овај покрет је, попут некадашњег *Политичког гласника* током свог постојања (1929–1934) на страницама својих гласила промовисао идеје француских неоројалиста са посебним нагласком на монархизму и сталешкој држави. Крајем 1934. г. овај покрет се са још неколико југоинтегралистичких организација фузионисао у Југословенски народни покрет Збор под предводништвом Димитрија Љотића.<sup>92</sup> Љотић (који је и сам током свог школовања у Француској постао присталица неоројалиста) наставио је развој идеологије свог покрета под предоминантним утицајем ФА.<sup>93</sup> Некадашњи чланови редакције *Политичког гласника* Данило Вуловић и Ђорђе Перић преузели су дужности у пропагандном сектору новог покрета тако да су идеје монархизма, сталешке државе и антисемитизма стекле своју реафирмацију на страницама листова ЈНП Збор постајући идејна окосница идеолошког конструкта Љотићевог покрета.

## ИЗВОРИ

Архивска грађа:

Архив Београда (фонд: Љотићева организација Збор)

Периодика:

лист *Политички гласник* (Београд)

---

92) Бранислав Глигоријевић, „Политички покрети и групе са националсоцијалистичком идеологијом и њихова фузија у Љотићевом Збору”, *Историјски гласник*, бр. 4, Београд, 1965, стр. 35–81.

93) Василије Драгосављевић, „Идеолошки утицаји европског фашизма за ЈНП Збор (1934–1940)”, *Истраживање младих сарадника Института за новију историју Србије: Историјска трибина*, Београд, 2013, стр. 93–109.

## ЛИТЕРАТУРА

- Глигоријевић Бранислав, „Политички покрети и групе са националсоцијалистичком идеологијом и њихова фузија у Љотићевом Збору”, *Историјски гласник*, бр. 4, Београд, 1965, стр. 35–81.
- Драговић Вук, *Српска штампа између два рата: Основа за библиографију српске периодике 1915–1945*, САНУ, Београд, 1956.
- Драгосављевић Василије, „Идеолошки утицаји европског фашизма за ЈНП Збор (1934–1940)”, *Истраживање младих сарадника Института за новију историју Србије: Историјска трибина*, Београд, 2013, стр. 93–109.
- Јовановић Драгољуб, *Људи, људи...: Медаљони 94 политичких јавних, научних и других савременика*, Филип Вишњић, Београд, 2005.
- Јовановић Драгољуб, *Медаљони I*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Кун Норман, *Позив на геноцид: Мит о светској завери Јевреја и Протоколи сионских мудраца*, Матица Српска, Нови Сад, 1996.
- Молнар Александар, *Народ нација раса: Историјска изворишта национализма у Европи*, Београдски круг, Београд, 1997.
- Морас Шарл, *Ројалистичке идеје*, Јуниор, Београд, 1996.
- Парежанин Ратко, *Други светски рат и Димитрије В. Љотић*, Јуниор, Београд, 2001.
- Стакић Владислав, *Монархистичка доктрина Шарла Мораса*, Облик, Београд, 2002.
- Хамилтон Аластер, *Фашизам и интелектуалци 1919–1945*, Вук Караџић, Београд, 1978.
- Arent Hana, *Izvori totalitarizma*, PinKpress, Beograd, 1998.
- Blemires Cyprian, *World Fascism: A Historical Encyclopedia*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

- Nolte Ernst, *Fašizam u svojoj epohi*, Prosveta, Beograd, 1990.
- Sternhel Zeev, Sznajder Mario, Asheri Maia, *The Birth of Fascist Ideology: From Cultural Rebellion to Political Revolution*, Princeton University Press, Princeton, 1994.
- Weber Eugen, *Action Francaise: Royalism and Reaction in Twentieth-century France*, Stanford University Press, Stanford, 1968.

**Vasilije Dragosavljevic****THE IDEAS OF THE YUGOSLAV RADICAL RIGHT IN  
THE PERIODICAL “POLITIČKI GLASNIK”****Resume**

The newspaper *Politički glasnik* played a vital role in the formation of political organizations of Yugo-integral ideology on the radical right in the period between two world wars. The authors gathered around the newspaper were the first in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians to promote the ideas of the new royalist movement Action Française (monarchism, class-based state) and anti-Semitic rhetoric. Many of the ideas that have been placed on the pages of this magazine were the foundation of the ideology and actions of the Yugoslav Action and Yugoslav People's Movement Zbor – the key exponents of the radical right in Yugoslavia during the 1930's and 1940's. On the basis of short biographies of the key members of the editorial board and authors who collaborated with them, this article exposed personal, organizational and ideological links between the groups of people gathered around the newspaper of *Politički glasnik* and political movements of Yugo-integral radical right.

Keywords: *Politički glasnik*, monarchism, class-based state, anti-Semitism, Yugoslav Action, Yugoslav National Movement Zbor

---

\* Овај рад је примљен 6. фебруара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

**Милена Пешић\***

*Институт за политичке студије, Београд*

**Сања Стошић**

*Институт за политичке студије, Београд*

## **КРИТИЧКА АНАЛИЗА ДИСКУРСА И ПОЛИТИКА\*\***

### **Сажетак**

Циљ овог рада је сагледавање могућности критичке анализе дискурса да у складу са њеним полазиштима, аналитичким методама и теоријским концептима понуди адекватан третман политичких проблема, односно тумачења политичких дискурса. С тим циљем најпре смо приказали главна схватања и концепте ЦДА, потом их приказали у контексту њиховог функционисања спрам дистинктивних одлика политичког дискурса.

Кључне речи: критичка анализа дискурса, политика, моћ, идеологија, дискурс, контекст, значење

### **1. КРИТИЧКА АНАЛИЗА ДИСКУРСА**

Концепт дискурса уско је повезан са конструктивистичким схватањем о природи сазнања и кључној улози језика у процесу социјалне конструкције значења. За разлику од традиционалног

---

\* Електронска адреса ауторке: [milena.pesic@gmail.com](mailto:milena.pesic@gmail.com)

\*\* Овај чланак настао је у оквиру рада на пројекту број 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја републике Србије.



епистемолошког уверења да у процесу сазнавања света непосредно откривамо објективна својства појава, која су израз њихове „праве” и непромењиве природе, полази се од идеје да су језичке категорије посредством којих мислимо о појавама, тј. кодирамо стварност, заправо социјални, културни и историјски конструкти.<sup>1</sup> Општа структура од које полази критичка анализа дискурса јесте познати Халидејев (*M. Halliday*) оквир: језик функционише на три нивоа: на идејном, релационом и текстуалном нивоу – он пружа конструкције за представљање искуства о свету; посредством њега остварују се сви друштвени односи и производе текстови; језик повезује значења са њиховим говорним и писаним изразима. Значења ових језичких израза упућују на феномене у друштвеној стварности, тако да је „социјално уграђено у граматичко ткиво језика”.<sup>2</sup> Однос између дискурса схваћеног као „начин означавања одређеног домена социјалне праксе и то из одређене перспективе”<sup>3</sup> и друштвених структура Феркоф (*N. Fairclough*) одређује дијалектички. Дискурс је истовремено и друштвено конструисан, али и има улогу у изградњи и репродукцији друштвених структура и односа; „поред тога што је одређен друштвеним структурама, дискурс остварује ефекте на друштвене структуре и доприноси постизању друштвеног континуитета или друштвених промена”.<sup>4</sup> Разматрањем специфичних инстанци језика, попут текстова или социјалних интеракција, могу се открити друштвени односи које дискурси одражавају, конфигуришу или репродукују, али и сазнати много о социјалном контексту у који су ти односи уграђени. Реч је о томе да је свака конкретна језичка реализација дискурса остварена избором одређених језичких јединица/граматичких категорија. Будући да је језик функционално варијабилан семиотички систем, он своју функцију добија у контексту. Његов семиотички потенцијал читује се у избору које правимо при употреби језика у одређеном контексту.

1) Јелена Пешић, Милена Пешић, „Унапређивање демократских капацитета медијске комуникације и критичка анализа дискурса”, *Политичка ревија*, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 480.

2) Lillie Chouliaraki, Norman Fairclough, *Discourse in Late Modernity. Rethinking Critical Discourse Analysis*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1999, стр. 140.

3) Norman Fairclough, *Critical discourse analysis: The critical study of language*, Routledge, London, 1995, стр. 4.

4) Norman Fairclough, *Language and power*, Longman, London, 1989, стр. 3, 37.

Полазећи од централне улоге коју дискурси имају у функционисању друштвеног и политичког живота, критичка анализа дискурса (ЦДА),<sup>5</sup> као интердискурзивно поље унутар хуманистичких и друштвених наука, развила је препознатљив приступ у проучавању употребе језика, односно, улоге језика у друштву, у експлицитно политичкој перспективи, посебно у смислу фокусирања на начине којима се интереси доминантних друштвених група/структура промовишу и намећу посредством дискурса. С једне стране позајмљујући премисе и методе из лингвистике, а с друге стране еклектички<sup>6</sup> се базирајући на читавом низу социолошких и друштвених теорија, ЦДА приступа анализи текстуалних и других остварења дискурса, настојећи да у њима открије начине на које дискурси идеолошки делују.

Приступ анализи је троделан, она почиње описом конкретног текстуалног/интеракцијског остварења дискурса, наставља се тумачењем (анализом) описа, односно ситуирањем текста као дискурса и завршава објашњењем релација између дискурса и друштвеног значења, односно вандискурзивне/екстрасемиотичке стварности (друштвени односи и процеси, институције, социјални актери...). На тај начин повезују се анализе микроструктура језика/текстова са друштвеним макроструктурама, у том смислу што се текстови посматрају као места борбе, јер њихова анализа показује трагове различитих дискурса и идеологија.

Иако у овом раду термин ЦДА користимо у инклузивном смислу, како би означили широки теоријски захват различитих усмерења, спорно је питање да ли се она може сматрати једном тенденцијом или покретом. У оквиру њених проучавања могуће је уочити различите трендове, међу којима се посебно издвајају дискурсно-историјски приступ

5) У наставку теста користићемо скраћеницу ЦДА (*Critical discourse analysis*).

6) ЦДА је тако у стању да се ослони на огромну и помало контрадикторну панораму идеја о друштву, која обухвата мислиоце од Маркса, преко Грамшија и Хоркхајмера до Гиденса, и огромну разноликост приступа језику и комуникацији, који се одвијају унутар теоријских оквира М. Бакхтина, М. Фукоа, Ј. Хабермаса и М. Халидеја, наизглед без икаквог схватања потребе да се оправда тај еклектицизам, или да систематизује своју интелектуалну базу, осим повезивањем ових појмова нејасно са феноменима касне модерности (потрошачки капитализам, комодификација, постизање и консолидација хегемоније кроз идеолошку манипулацију). Ruth Breeze, "Critical discourse analysis and its critics", *Pragmatics*, 21:4, International Pragmatics Association, 2011, стр. 501.

Рут Водак (*Ruth Wodak*), дијалектичко-релацијски приступ Ферклофа (*Fairclough*), социокогнитивистички приступ Ван Дајка (*Teun van Dijk*), когнитивно-језички приступ Чилтона (*Chilton*), критичка анализа метафора Чартериса и Блека (*Charteris-Black*). У тумачењу и објашњавању односа који се успостављају између текстуалних избора унутар конкретног текста и њихове употребе и дејства у политичким контекстима, зависно од приступа, различити аспекти добијају главну улогу посредовања између језика и политике: то може бити утицајни поредак, историја, дискурзивна пракса, друштвена спознаја, когнитивни процес или концептуална теорија метафоре.<sup>7</sup>

Један од руководећих интереса ЦДА може се одредити као, „разумевање улоге дискурса, његових интенција, односно комуникационих намера учесника интеракције који се њима служе, конкретних социјалних активности које се реализују посредством језика”. С друге стране, предмет проучавања су и саме језичке/комуникацијске структуре: репрезентације дискурса који се остварују посредством одређене језичке, реторичке, синтаксичке и семантичке организација текста. У реализацији ових циљева користе се различите стратегије кодирања, које у основи представља ’начин организације система категорија и тражења веза међу њима, према одређеном парадигматском моделу’.<sup>8</sup>

## 2. КРИТИЧКА АНАЛИЗА ПОЛИТИЧКОГ ДИСКУРСА

Као самосвесни покрет са експлицитним планом, ЦДА обилује дефиницијама шта би она требало да буде и шта треба да ради. Оне су неретко веома политизиране: „објаснити постојеће конвенције као исход односа моћи и борбе за власт”.<sup>9</sup> Може се рећи да у ЦДА постоји општи консензус о два њена суштинска елемента: израженој бризи због деловања идеологије и моћи у друштву; и специфичном интересовању

7) Laura Filardo-Llamas, Michael S. Boyd, “Critical discourse analyses and Politics”, in: *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies* (eds. John Flowerdew, John E. Richardson), Routledge, London, 2017, стр. 315.

8) Милена Пешић, „Дискурс и национални митски наратив – о косовском миту”, у зборнику: *Дискурс и политика*, (приредили: Дејана Вукасовић, Петар Матић), Институт за политичке студије, Београд, 2019, стр. 352.

9) Norman Fairclough, *Language and power*, нав. дело, стр. 2.

за начине на који језик доприноси њиховом одржавању, али и открива њихово деловање. Својим снажним интересовањем за моћ и идеологију, ЦДА природно дели интересовања са политиком и политичким актерима, а велики део активности на овом пољу посвећен је политичком дискурсу.

Сам термин политички дискурс потенцијално је двосмислен. С једне стране он може означавати дискурс који је сам по себи политички, а с друге стране тип дискурса који припада једној одређеној области друштвене делатности.<sup>10</sup> Како примећује Ван Дајк, сваки покушај исцрпнијег или прецизнијег одређења политичког дискурса води или преширокој или преуској дефиницији. Она која полази од политичких актера, аутора политичких текстова и политичара, искључује грађане који као политичка публика представљају учеснике политичких процеса, а када их обухвати заједно са њиховим удружењима, организацијама и институцијама, набрајању нема краја. Исто важи и за одређења која полазе од политичких активности или пракси. Можемо, предлаже аутор, узети „цео контекст као пресудан категоризацију дискурса као 'политичког' или не. Учесници и акције су део таквих контекста, али ми можемо даље анализирати такве контексте у широкој мери између политичких и комуникативних догађаја и сусрета, са сопственим подешавањима (време, место, околности), пригодама, намерама, функцијама, циљевима и правним или политичким импликацијама.” Ова интеграција политичких текстова и контекста у „политичке сусрете“ може се, коначно, апстрактније окарактерисати као остварење одређених политичких тежњи и циљева, попут доношења или утицаја на политичке одлуке, односно одлуке које се односе на заједничко деловање, расподелу друштвених ресурса, успостављање или промена званичних норми, прописа и закона итд.<sup>11</sup> Међу истраживачима је најраспрострањенија употреба политичког дискурса у значењу дискурса који се реализује у политици као друштвеној активности и који производе углавном политичари у својим званичним професионалним улогама и институционалном окружењу.

10) John Wilson, "Political Discourse", in: *The Handbook of Discourse Analysis* (eds. Deborah Schiffrin, Deborah Tannen, Heidi E. Hamilton), Blackwell Publishing, Oxford, 2003, стр. 398.

11) Teun A. van Dijk, "What is Political Discourse Analyses?", Internet, <http://discourses.org/OldArticles/What%20is%20Political%20Discourse%20Analysis.pdf>, 20/07/2019.

Битније од одређења политичког дискурса свакако су његове дистинктивне одлике које га чине интересантним за критичку дискурс анализу. Политички дискурс одликује посебан језички код. На његов коначни облик утиче и чињеница да политичари не говоре као индивидуе, већ као представници, конзистентно са ставовима своје партије, њеним целокупним дотадашњим дискурсом, али и властитим. „Политички дискурс обухвата епидеиктичко, тј. церемонијално, и делиберативно, тј. дебатно обраћање, што значи да је његова улога убјеђивање и постизање консензуса”; он је стога „интринзички дијалектички структуриран” јер „осим што политичар представља аргументе своје стране, он унапријед мора да има у виду и противаргументе друге стране и публике, што се врло често експлицитно одражава на структуру овог дискурса”.<sup>12</sup>

Армин Буркхардт (*Armin Burkhardt*) предложио је употребу појма „политичког језика” као „генеричког појма који обухвата ’све врсте јавних, институционалних и приватних разговора о политичким питањима, све типове текстова типичних за политику, као и употребу лексичких и стилских лингвистичких инструмената који карактеришу разговоре о политичким контекстима’. То је укључивало говор о политици и језику политичких медија, као и тзв. језик политике”. Као методологију која се користи за идеолошке реконструкције „политичког језика”, аутор је навео четири процедуре које се односе на његове различите нивое: лексичко-семантичке технике (анализа крилатица и вредносних речи, еуфемизама и идеолошке полисемије); реченице и текстуално-семантичке процедуре (анализа тропа, семантичких изотопа и стратегија укључивања и искључивања); прагматичне и текстуално-лингвистичке технике (анализа облика обраћања, говорних чинова, алузија, претпоставки, разговора, аргументације, реторике, цитата, жанрова и интертекстуалности); и коначно семиотичке технике (икона, симбол и семиотичка анализа). Овај каталог метода врло је инструктиван за аналитичаре политичког дискурса.<sup>13</sup>

12) Милица Вуковић, „Анализа политичког дискурса”, у зборнику: *Анализа дискурса: теорије и методе* (приредила: Славица Перовић), Институт за стране језике, Подгорица, 2014, стр. 214.

13) Ruth Wodak, *The Discourse of Politics in Action as Usual*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, 2011, стр. 6–7.

Политички дискурс одликује низ лексичких, граматичких, прагматичких и реторичких специфичности, као и посебна употреба „аргументативних макростратегија”. У сфери лексике карактеристичан је избор одређеног вокабулара и употреба техничких, непрецизних и обележених речи, појаве као што су прекомерна лексикализација, употреба неологизама, посебна фразеологија и елиминација речи и фраза. „Понављање и прекомјерна лексикализација доводе до натурализације, тако да пропозиције добијају статус здраворазумског и нечега што се подразумејева”.<sup>14</sup> За карактер политичког дискурса још су индикативнији низови конкорданци (формати у којима се презентују примери употребе речи у различитим контекстима) за одређену реч. „Конкорданце изабраних ријечи у дискурсима различитих политичких група могу указати на њихове идеологије, у смислу подржавања или супротстављања одређеним ставовима”.<sup>15</sup> Листа конкордаци за заменице првог и трећег лица може потврдити присуство поларизације у политичком тексту. Наиме, за заменице „ја” и „ми” обично се вежу позитивни садржаји, док се за заменицу „они” везују негативни.

У литератури се посебно издвајају пет врсти дискурзивних стратегија које су укључене у позитивну самопрезентацију и негативну презентацију другог, односно које подржавају легитимност укључивања/искључивања и конструкције идентитета. Стратегије се генерално односе на (више или мање прецизан и наметан) план дискурзивне пракси, усвојених за постизање одређеног друштвеног, политичког, психолошког циља.<sup>16</sup>

Постоје референтне – или номинационе стратегије, помоћу којих се социјални актери конструишу и представљају, на пример, кроз стварање група и спољашњих група. То се ради кроз бројне језичке „уређаје” за категоризацију, укључујући метафоре, метонимије и синегдохе, у облику дела који означава целину или целина која означава део. Друштвени актери као појединци, чланови групе или група као целина, лингвистички су окарактерисани кроз предикације. Ове

14) Милица Вуковић, „Анализа политичког дискурса”, нав. дело, стр. 222.

15) Исто, стр. 217–219.

16) Ruth Wodak, *The Discourse of Politics in Action as Usual*, нав. дело, стр. 41.

дискурзивне стратегије имају за циљ да означе друштвене актере на мање или више позитиван или негативан начин, те су стога уско повезане са стратегијама номинације. Стратегије аргументације и фонд топоса кроз који су оправдане позитивне и негативне атрибуције које имају за циљ да дају легитимност друштвеном и политичком укључивању или искључивању особа или политика. Дискурзивне стратегије могу остваривати перспективацију, уоквиривање или заступање дискурса помоћу којих говорници изражавају своје учешће у дискурсу и позиционирају своје гледиште у извештавању, опису, наравици или цитирању релевантних догађаја или изјава. И коначно, стратегије за интензивирање и ублажавање. Оба ова аспекта помажу да се квалификује и модификује епистемички статус пропозиције појачавањем или ублажавањем илокуцијске силе исказа и као такве могу бити важан аспект презентације у мери у којој дјелују заштравајући или тонирајући исказано.<sup>17</sup>

Позитивно самопредстављање и негативно представљање другог захтевају оправдања која су неретко у форми топоса, „резервоара генерализованих кључних идеја из којих се могу генерисати специфичне тврдње или аргументи”.<sup>18</sup> Као такви, они су кључни за подупирање наизглед убедљивих, а заправо слабих аргумената, и широко усвојени у свим политичким дебатама и жанровима. Већина топоса се примењује како би се оправдала и легитимисала позиција обезбеђивањем „заједничких општих места”, уместо значајних доказа (на пример, „нешто је терет, претња, нешто превише кошта” итд.). Топоси се користе за промовисање неких типичних двосмислености, које служе као квази-аргументативне пречице које повезују нејасне потезе у преговорима, доношењу одлука и слично.<sup>19</sup>

Лексикометријске методе корпусне лингвистике омогућавају мерење богатства језика који се користи на основу утврђивања броја различитих речи, лексичке специфичности и разноврсности вокабулара. Упоређена са листом кључних речи из корпуса општег језика, листа кључних речи открива речи које најчешће користе. Тако, на пример, учесталост речи

---

17) Исто, стр. 42.

18) Исто.

19) Исто.



„ми” и „наш” открива потенцирање говорења у име групе, а конструкције са футуром потенцирају изражавање обећања. Обично се међу кључним речима налазе речи идеологеме, као што су нација, народ, држава, култура, „које представљају главна средства за креирање политичког опредјељења”.<sup>20</sup>

За анализу политичког дискурса није важно само оно што је речено, већ и оно што није, било да је реч о елиминацији или импликатурама и пресупозицијама. Елиминација одређених речи или фраза из политичког дискурса примењује се када је потребно дистанцирати се од одређених ставова. Импликације се често разликују од онога што је директно речено у тексту. Имплицитни закључци из експлицитно датих информација у дискурсу, јављају се у више облика и укључују категорије какве су пресупозиције, конвенционалне и конверзационе импликатуре, конотације и логичке импликације. За разлику од пресупозиције, код које се такође изводи значење које није експлицитно присутно, импликатуре функционишу на нивоима већим од једне фразе или једне реченице и много више зависе од контекста и заједничког знања говорника и слушаоца. Холи (*Holly*) издваја два типа политичке импликатуре. Први тип под називом „техника шлеповања” примењује се тако што политичар у оквиру неке званичне теме „прошлепа” и скривену пропаганду која само привидно има везе са темом, а има сасвим други смисао и циљ. Код технике „фантомског значења” импликатура обухвата цео исказ. Основно значење уопште није битно и без оног имплицираног. Применом импликатура, остварује се скривено манипулисање намерама које се желе постићи исказом.<sup>21</sup>

Прагматички концепт који је изузетно ефикасан у обликовању политичког дискурса јесте пресупозиција, као својеврсно стратешко средство за паковање информација. Одређене информације износе се тако да се њихова истинитост подразумева, јер се износе заједно са садржајима који припадају заједничком знању говорника и слушаоца. Тиме се ствара сентимент солидарности између говорника и публике, будући да деле заједничка знања, а што је још битније, ограничава се простор за оспоравање изнесених садржаја, јер је потребан

20) Милица Вуковић, „Анализа политичког дискурса”, нав. дело, стр. 217–219.

21) Исто, стр. 226–228.



когнитивни напор за издвајање, формулисање и оспоравање пресупозиције, што јој обезбеђује велики манипулативни потенцијал.

Категорија подразумеваног знања којима политички дискурси баратају представља за критичке аналитичаре политичког дискурса један од централних концепата. У поставци Ван Дајка знање је пресудно за разумевање сложене међузависности текста и контекста и специфичног карактера комуникативне ситуације, као важног чиниоца продукције и разумевања дискурса. Комуникативну ситуацију, релевантну како за продукцију дискурса тако и за његово разумевање, Ван Дајк не сагледава само као интеракцијски, већ и као ментални/когнитивни феномен. За проблем којим се овде бавимо ментални аспект комуникативне ситуације је примаран. Прецизније реч је о појму „контекстуалног (менталног) модела”.

Контекстуални модел омогућава нам сагледавање посредног утицаја социјалног контекста (друштвене структуре, улоге учесника у комуникацији, време или простор) на дискурс и обрнуто. Као посебна врста менталних модела везаних за актуелни догађај, они су сачувани у нашој меморији и дефинишу наша лична искуства.

Ван Дајк контекст управо и одређује као менталне репрезентације учесника у комуникацији о релевантним одликама друштвене ситуације, унутар које се одвија њихова интеракција, односно стварају и разумевају текстови/разговори.<sup>22</sup> Може се рећи да контекстуални модел, према којем учесник у интеракцији ствара претпоставке о томе шта читаоци/слушаоци знају, могу знати, шта су заборавили или још не знају, контролише структуру дискурса, те стога и његову продукцију и разумевање. Ти различити начини претпостављања и тврдњи везаних за знања у вези су и са стандардним категоријама претходних догађаја, историјске позадине, контекстом и очекивањима. (Ове когнитивне структуре истовремено су социјалне, као што је то случај и са знањем, ставовима, идеологијама, нормама и вредностима.

---

22) Teun A. van Dijk, *Text and context: Explorations in the semantics and pragmatics of discourse*, Longman: London, 1992, стр. 215.

Као непрекидне и променљиве интерпретације и репрезентације актуелне говорне ситуације, контекстуални модели су динамични, јер дати дискурс мења знања учесника у интеракцији о ономе о чему је реч, што је последица онога што је изречено/написано.

Знање представља важну категорију контекстуалних модела. Ван Дајк га дефинише као „лична уверења која су потврђена као социјална, она која делимо с другима и која су дискурзивно подразумевана од стране чланова исте епистемичке заједнице”.<sup>23</sup> Услови за управљање знањима су у том смислу двоструко социјални: као уверења која су социјално размењена и као нешто чиме оперишу контекстуални модели, који су репрезентације комуникативних ситуација. Знање за Ван Дајка има и специфичан статус „когнитивног уређаја”, па га он и назива *K-device*. Овај „уређај” кључан је за контролисање многих важних аспеката дискурса, попут тога које су информације експлицитно изражене а које су претпостављене, шта се тврди. Калкулишући с претпостављеним знањем учесника у интеракцији (читалаца или слушалаца), у сваком њеном тренутку, он адаптира структуре текста/разговора према динамичним променама опсега тог знања.

Многи аспекти дискурса зависе од тога шта говорник/аутор текста претпоставља да слушаоци/читаоци знају или не знају о ономе о чему је реч, па у складу с тим нешто исказује а друго изоставља. Говорник/аутор текста прави избор из тог претпостављеног знања учесника, користећи се флексибилним стратегијама. Он може прећутно или експлицитно да претпоставља, или да подсети на оно заборављено или тешко сазнатљиво, а то може да ради и у складу са одређеним намерама прећуткивања, или инсистирања на нечему што намеће као опште знање.

За продукцију дискурса и његово разумевање битно је како се „рукује” различитим врстама знања и различитим врстама претпоставки. Ван Дајк истиче разлику између личних знања, оних интерперсоналне групе, институционалних, националних и културних знања, од којих „прва имају тенденцију да буду репрезентована као специфична знања, која су као и ментални

23) Teun A. van Dijk, *Text and context: Explorations in the semantics and pragmatics of discourse*, нав. дело, стр. 75.

моделу у епизодичној меморији, а касније, опште знање у 'социјалној' меморији. Ако *K- уређај* у контекстном моделу треба да регулише ове врсте знања, морамо претпоставити да, заједно са остатком контекстуалног модела, оно контролише вербалну експресију догађајних модела и генералног знања, као и њихове формулације у дискурсу".<sup>24</sup>

У основи свега тога је лексичка репрезентација, „јер су ментални модели у сржи лексичког избора”. Лексичке ставке служе и кохезији на нивоу текста и кохеренцији са ширим контекстом и, ако се узму заједно, могу створити „заједничку темељну метафоричку схему као и нагласити или умањити нагласак политичких ставова и мишљења, прикупљати подршке, манипулисати јавним мњењем, изградити политички пристанак или легитимисати политичку моћ”. Ипак, како проучавамо такве (лексичке) феномене у ширем контексту? Да ли су лексичке појаве манифестација говорника који се понавља? Неки алати из корпусне лингвистике (ЦЛ) заиста могу представљати „моћан хеуристички алат који помаже јасним путевима до открића”, омогућавајући аналитичару „да погледа даље од самог текста како би открио друштвено смислене интерпретације у које ће се онда моћи укључити. социјално трансформативни рад”.<sup>25</sup>

Критичка анализа дискурса чини очигледним начине на које су социјално размењена уверења дискурзивно продукувана и како су она злоупотребљена за одржавање и легитимацију доминације. Ван Дајк истиче да је то потребно и када је реч о знању; јер, ако знање схватимо „као социјално потврђена уверења која деле припадници заједнице” јасно је да су друштвене групе или институције које имају повлашћен приступ јавном дискурсу, попут медија, или различитих ауторитета, у одличној позицији да утичу на формирање људских знања/уверења.<sup>26</sup>

---

24) Исто, стр. 85.

25) Laura Filardo-Llamas, Michael S. Boyd, "Critical discourse analyses and Politics", нав. дело, стр. 318.

26) Teun A. van Dijk, *Text and context: Explorations in the semantics and pragmatics of discourse*, нав. дело, стр. 88.

### 3. ЗАКЉУЧАК

У савременом глобализованом свету нових медијских технологија и масовног хипертрофираног комуницирања, снага моћи политичког дискурса посебно је дошла до изражаја. Поље политике је инхерентно везано за област медија, а новинари и политичари су међусобно зависни. Заједно, они конструишу специфична значења, слике и симболе политике које политички лаици примају без увида у њихове процесе настајања и знања о њиховим крајњим циљевима. Политичка репрезентација и легитимација зависе од ових конструкција које се преносе јавно и масовно. Заступљеност свакодневне политике у медијима испуњава важне функције. Медији конструишу и учвршћују „митове о политици”, убеђујући јавност у добре намере на којима се заснивају политичке одлуке, што грађанима треба да пренесе осећај сигурности, уверење да могу да верују да су политичари у стању донесу одговарајуће одлуке.

Упркос великој медијској експонираности политичког живота и политичара, политика је (п)остала ствар о којој се одлучује само на врху, а учешће грађана се често сматра недовољним. Критичке анализе политичког дискурса требало би да допринесу томе да политика постане транспарентнија како би се макар умањио демократски дефицит.

### ЛИТЕРАТУРА

Вуковић Милица „Анализа политичког дискурса”, у зборнику: *Анализа дискурса: теорије и методе* (приредила: Славица Перовић), Институт за стране језике, Подгорица, 2014, стр. 213–248.

Пешић Јелена, Пешић Милена, „Унапређивање демократских капацитета медијске комуникације и критичка анализа дискурса”, *Политичка ревија*, бр. 4/2011, Институт за политичке студије, Београд, 2011, стр. 467–490.

- Пешић Милена, „Дискурс и национални митски наратив – о косовском миту”, у зборнику: *Дискурс и политика* (приредили: Дејана Вукасовић, Петар Матић), Институт за политичке студије, Београд, 2019, стр. 351–373.
- Breeze Ruth, “Critical discourse analysis and its critics”, *Pragmatics*, 21:4, International Pragmatics Association, 2011, стр. 495–525.
- Chouliaraki Lilie, Fairclough Norman, *Discourse in Late Modernity. Rethinking Critical Discourse Analysis*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1999.
- Fairclough Norman, *Critical discourse analysis: The critical study of language*, Norman, London.
- Fairclough Norman, *Language and power*, Longman, London, 1989.
- Filardo-Llamas Laura, Boyd Michael S., “Critical discourse analyses and Politics”, in: *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies*, Routledge (eds. John Flowerdew, John E. Richardson), London, 2017, стр. 312–327.
- Van Dijk Teun A, *Text and context: Explorations in the semantics and pragmatics of discourse*, Longman Inc., London, 1992.
- Van Dijk Teun A, “What is Political Discourse Analyses?”, Internet, <http://discourses.org/OldArticles/What%20is%20Political%20Discourse%20Analysis.pdf>, 20/07/2019.
- Wilson John, “Political Discourse”, in: *The Handbook of Discourse Analysis* (eds. Deborah Schiffrin, Deborah Tannen, Heidi E. Hamilton), Blackwell Publishing, Oxford, 2003, стр. 398–415.
- Wodak Ruth, *The Discourse of Politics in Action as Usual*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, 2011.

## **Milena Pesic, Sanja Stosic**

### **CRITICAL DISCOURSE ANALYSIS AND POLITICS**

#### **Resume**

The aim of this paper is to consider the possibility of critical discourse analysis to offer adequate treatment of political problems, that is, interpretation of political discourses, in accordance with its starting points, analytical methods and theoretical concepts. To this end, we outlined the main understandings and concepts of CDAs first, and then presented them in the context of their functioning against the distinctive features of political discourse.

The introductory section presents Norman Fairclough's, a dialectical concept of discourse. Understood as a way of marking a particular domain of social practice from a particular perspective, discourse is simultaneously socially constructed, but also plays a role in the construction and reproduction of social structures and relationships. In the continuation of this section, we have strived to explain how by examining specific instances of a language, such as texts or social interactions, one can discover social relationships that discourses reflect, configure, or reproduce, but also learn a great deal about the social context.

In the second part of the paper, starting from the ambiguous meaning of term "political discourse", as we defined its meaning as discourse that is realized in politics as a social activity and produced mainly by politicians in their official professional roles and institutional environment. After that we provided a list of its distinctive characteristics at the level of lexical, syntax and pragmatics, while referring to the analytical procedures applied by the CDA to deal with its complex and manipulative strategies. As one of the central concepts for such an endeavor, we have especially explained was van Dijk's concept of contextual models.

The contextual model allows us to look at the indirect influence of social context (social structures, participants' roles in communication, time or space) on discourse and vice versa. As a special kind of mental models related to the current event, they are stored

in our memory and define our personal experiences. Van Dyck defines the context as the mental representations of participants in communication about relevant features of the social situation, within which their interaction takes place, that is, they create and understand texts / conversations. It can be said that the contextual model according to which the participant interacts with assumptions about what readers / listeners know, can know, what they have forgotten or do not know yet, controls the structure of the discourse, and therefore its production and understanding. These different ways of assuming and related things for knowledge are also related to the standard categories of previous events, historical background, context and expectations. These cognitive structures are simultaneously social, as is the case with knowledge, attitudes, ideologies, norms and values. As continuous and variable interpretations and representations of the actual speech situation, contextual models are dynamic, because the given discourse changes participants' knowledge of the interaction of what it is about, which is a consequence of what is being said / written.

Knowledge is an important category of contextual models. Van Dyck defines it as "personal beliefs that are affirmed as social, those we share with others and which are discursively implied by members of the same epistemic community". Knowledge management conditions are in this sense doubly social: as beliefs that are socially exchanged and as something that contextual models operate on, which are representations of communicative situations.

Knowledge about van Dyke also has the specific status of a "cognitive device". This "device" is crucial in controlling many important aspects of discourse, such as what information is explicitly expressed and what is assumed, what is claimed. Calculating with the presumed knowledge of the interaction at each of its moments, participants (readers or listeners), adapt text / conversation structures to the dynamic changes in the range of that knowledge.

Many aspects of discourse depend on what the speaker/ author of the text assumes that the listener/ reader knows or does not know what it is about, and accordingly states something and omits the other. The speaker/ author of the text makes the choice of that participant's presumed knowledge, using flexible strategies. He

may tacitly or explicitly assumes, or recalls the forgotten or difficult to know, and he may do so in accordance with certain intentions of silence, or insist on something he imposes as general knowledge.

It is essential for the production of discourse and its understanding how to “handle” different types of knowledge and different types of assumptions. Van Dyck points out the difference between personal knowledge, those of the interpersonal group, institutional, national and cultural knowledge, the first of which tends to be represented as specific knowledge, which are like the mental models in episodic memory, and later, general knowledge in social memory. If the cognitive device in the context model is to regulate these types of knowledge, we must assume that, together with the rest of the contextual model, it controls the verbal expression of event models and general knowledge, as well as their formulations in discourse.

Critical analysis of discourse makes obvious the ways in which socially exchanged beliefs are discursively produced and how they are misused to maintain and legitimize domination. Van Dyck points out that this is necessary when it comes to knowledge; because, if we understand knowledge “as socially validated beliefs shared by members of the community”, it is clear that social groups or institutions with privileged access to public discourse, such as the media or different authorities, are in a great position to influence the formation of human knowledge / beliefs.

Keywords: critical discourse analysis, politics, power, ideology, discourse, context, meaning

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.





**Марко Парезановић\***

*Академија за националну безбедност, Београд*

**Реља Жељски\*\***

*Академија за националну безбедност, Београд*

## **УЛОГА ПРОПАГАНДНИХ АКТИВНОСТИ У ПОЛИТИЧКИМ ПРЕВРАТИМА**

### **Сажетак**

У раду ће бити анализирани и научно сагледани улога и значај пропагандних активности које имају за циљ пружање помоћи инспираторима (идеолозима), финансијерима, организаторима и спроводиоцима политичких преврата, почев од припремне, па све до завршне фазе њиховог деловања. Посебна пажња биће посвећена безбедносним аспектима појединих специфичних инструмената (поступака и средстава) који су све присутнији у спровођењу пропаганде осмишљене да буде подршка политичком преврату, као што су пласирање дезинформација и лажних вести (*fake news*), како би се одговорило на хипотетичко питање „да ли су лажне вести за превратнике заправо добре вести?“. Такође, завршни део рада ће бити фокусиран на решења, технике и тактике које стоје на располагању структурама у чијој надлежности се налази супротстављање негативним ефектима „злонамерне“ пропаганде, посебно оне која је стављена у функцију политичког преврата.

Кључне речи: пропаганда, политички преврат, дезинформације, лажне вести

\* Електронска адреса аутора: [beogradbg15@gmail.com](mailto:beogradbg15@gmail.com)

\*\* Електронска адреса аутора: [relliusmc@yahoo.com](mailto:relliusmc@yahoo.com)

## УВОД

У савременим друштвеним, политичким, економским и безбедносним оквирима, који последично доводе до формирања, модификовања и усмеравања модерних тенденција у развоју научне мисли оријентисане на те области, како на глобалном нивоу, тако и у националним оквирима, уочава се све већа потреба за фокусираношћу на сагледавање укључености медија (традиционалних, а посебно нових, оличених у све разноврснијој понуди интернет апликација, портала и сл. чија је намена ширење „порука” широког спектра другим корисницима) у креирању различитих важних догађаја и процеса, пре свега кроз вршење снажног утицаја на формирање моћног социјалног феномена који познајемо под називом *јавно мњење*.<sup>1</sup>

Ипак, не треба се заваравати да је у питању нова и особена појава која је до сада измицала пажњи и представљала изненађење за истраживаче, о чему, примера ради, сведоче и тезе Карла-Хајнца Фолкмана-Шлука, изнете у монографији „Политичка филозофија”, објављеној пре скоро пола века, о тзв. *владавини јавног мњења*. Према Фолкману-Шлуку, реч је о нововековној појави условљеној „медијима комуникације”, попут штампе, радија и телевизије, али и да истовремено јавно мњење „само захтева и уводи модерна средства комуникације као нужну претпоставку успостављања, учвршћења и универзалног проширења своје владавине”.<sup>2</sup> Даље у истом контексту истиче и да се свако друштво заснива на заједничким ставовима (интересима, циљевима), без којих нема заједничког деловања, при чему указује да „без заједничког деловања има додуше појединачних људи, али не и друштва”,<sup>3</sup> а самим тим ни владавине јавног мњења.

Међутим, оно што мора држати пажњу науке приковану за ову тему је све бурнији прогрес технологија за преношење

1) Појам јавног мњења је слојевит и вишезначан, те не постоји његова јединствена и општеприхваћена дефиниција, али се као једна од најприхватљивијих може узети она која тврди да је реч о „мишљењу друштвене скупине о важним појавама и питањима, која је као скупину интересују” (Радомир Лукић, *Политичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, Београд, 1995, стр. 67).

2) Karl-Heinz Volkman-Schluck, *Politička filozofija*, Naprijed, Zagreb, 1977, стр. 111.

3) Исто, стр. 113.

медијских, али и других садржаја потенцијално пропагандног карактера, који пружа неслућене могућности њиховим креаторима за пласирање жељених порука у етар, и то у најширим међународним размерама. Истовремено, пратећи трошкови израде и „дистрибуције” медијског садржаја (вести, информације, али и „лажне вести” и дезинформације), данас као никада раније могу бити минимални, понекад и готово непостојећи. Илустративан пример за то је деловање специфичних медијских посленика, тзв. блогера, којима су поседовање само најједноставнијег персоналног рачунара и приступ интернету сасвим довољни да своје идеје, ставове и мишљења, а самим тим и утицај, пласирају широм света и далеко већем броју читалаца/гледалаца него што су то у ранијем периоду чинили бројни респектабилни традиционални, пре свега штампани медији, којима је за квалитетну и учинковиту реализацију пословних активности при томе било неопходно неупоредиво више материјалних ресурса (канцеларијског и другог пословног простора, техничке опреме, плаћених дописника, колумниста, итд.), али и времена, што нове медије у још већој мери чини ефикаснијим (управо у овом контексту се умесном чини латинска пословица *bis dat quo cito dat* – двоструко даје онај ко брзо даје).<sup>4</sup>

Са становишта српске научне мисли, значај ове теме расте заједно са порастом степена изложености нашег друштва негативним ефектима злоупотребе медија за ширење дезинформација и лажних вести, од којих поједине недвосмислено представљају део тежње да се ситуација у земљи учини лошијом, а не бољом, односно да се генеришу одређени неповољни процеси и догађаји, те изазову бурне реакције и емоције грађана.<sup>5</sup> Будући да је тај тренд све

4) Моћ и домете овакве комуникације са јавним мњењем препознају најразличитије друштвене категорије, укључујући и политичаре, без обзира да ли се налазе на власти или у опозицији. Тако, примера ради, руски опозициони политичар Алексеј Наваљни тврди да његове интернет активности прати чак шест милиона људи (Ивана Јанковић, „Ескалација демонстрација у Москви – Два лица престонице”, *НИН*, бр. 3580, 2019, стр. 49).

5) Према дефиницији која као дезинформације означава „све облике лажних, нетачних, или погрешних информација дизајнираних, презентованих и промовисаних да намерно изазову штету за јавност”, наши истраживачи су, између осталих, такве карактеристике правилно препознали и темељно образложили у следећим примерима извештавања појединих домаћих медија: вести о броју настрадалих у поплавама 2014, вести о затрованој води у београдском водоводу, о штетним последицама вакцине ММР и о отмици, односно убиству новинара Стефана Цветковића (Ивана П. Бодрожић, Александар Бодрожић, „Политичко-правни аспекти

више присутан и уочљив у српској медијској сфери, његово идентификовање, проучавање и правилно смештање у шири друштвено-политички и безбедносни контекст чини се као потпуно научно оправдано и пожељно.

## 1. МОГУЋНОСТИ ФУНКЦИОНАЛНОГ ПОВЕЗИВАЊА ПРЕВРАТНИЧКЕ ДЕЛАТНОСТИ И МЕДИЈА

Остављајући по страни многе, несумњиво позитивне аспекте ширења доступности медијских садржаја људима,<sup>6</sup> овај рад ће настојати да анализира и научно сагледа неке од најнегативнијих страна те појаве, а пре свега утицај пропагандних активности (нарочито тзв. црне пропаганде<sup>7</sup>) које имају за циљ пружање помоћи инспираторима (идеолозима), финансијерима, организаторима и спроводиоцима политичких преврата, почев од припремне, па све до завршне фазе њиховог деловања. При томе ће једна од полазних основа бити чињеница да „политички преврати представљају поље **нелегалне политичке борбе** и могу се манифестовати у више различитих облика”, као и да „због своје изразито сложене структуре, неки преврати не могу се до краја тачно одредити, јер у свом бићу садрже више различитих елемената којих их конституишу да не буду само то, него да представљају одређени **сублимат нелегалних политичких активности**”.<sup>8</sup> Стога ће посебна пажња биће посвећена безбедносним аспектима појединих специфичних инструмената (поступака и средстава) који су све присутнији у спровођењу пропаганде осмишљене да буде подршка политичком преврату, као што су

---

ширења лажних вести”, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 247–260).

6) Биљана Продовић Милојковић, Слободан Миладиновић, „Утицај масовних медија на вредносне оријентације младих”, *Зборник радова са четвртог међународног научног скупа Наука и савремени универзитет* (приредила: Бојана Димитријевић), Ниш, 2014, стр. 213–227.

7) „Црна пропаганда је појам који се, углавном, користи када се пропаганда повезује с лажним изворима информација, разним врстама искривљавања и прилагођавања истине и постојећих чињеница и ширењем измишљених вести и обмана. Та пропаганда је често велика лаж, укључујући коришћење свих врста креативних лукавстава ради постизања жељеног циља” (Радослав Гаћиновић, „Пропаганда у људском друштву”, *Војно дело*, бр. 1/2012, Београд, 2012, стр. 209).

8) Марко Парезановић, *Политички преврат – савремени приступ*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2013, стр. 137.

пласирање дезинформација и лажних вести (*fake news*), како би се одговорило на хипотетичко питање „да ли су лажне вести за превратнике заправо добре вести?“.

Једна од очигледних спојница између пропаганде и политичких преврата, која указује на њихов „делотворан“ однос, садржана је у чињеници да за сваку политичку активност усмерену на тако озбиљан и далекосежан циљ као што је организовање, изазивање, евентуална финализација, учвршћивање резултата („стварање одрживог стања“) и „капитализовање“ ефеката преврата, потребно обезбедити тзв. критичну масу (у питању је *conditio sine qua non*), односно привући у синергијски однос онолико људи колико је неопходно за његову успешну реализацију. Битна, понекад заправо и пресудна улога у том процеса може припадати различитим манифестним облицима пропаганде, посебно ако се пође од тезе да „друштвене снаге које се данас боре у арени социјалних битака теже да освоје 'душе' људи, да их потчине својим схватањима циљева и мобилишу их у извођењу својих акција. Свакоме је јасно шта значи успех у овој борби за свест људи. Отуда придавање толике бриге формулисању привлачних друштвених циљева и усавршавању средстава да се о њима обавештава, да се сопствена схватања сугеришу, да се супротна схватања разобличе и сузбију“.<sup>9</sup>

Другим речима, за „освајање душа људи“ и развијање њихове превратничке свести, са интенцијом да из тога проистекне и конкретна превратничка делатност, значај медија је непроцењив, јер не постоји ефикасније, продорније (отуда и довођење медија, пре свега у смислу манипулативног вршења утицаја на јавно мњење, у везу са термином „оштра моћ“ (*sharp power*), који западни теоретичари, али и политичари најчешће везују за деловање Руске Федерације и Кине у глобалним оквирима<sup>10</sup>), а истовремено и доступније средство, нарочито са експанзијом коришћења интернета, за ширење идеје о сврсисходности (потреби/неопходности) спровођења такве друштвене акције.

9) Исто, стр. 209.

10) Видети опширније у: Joseph S. Nye Jr., *How Sharp Power Threatens Soft Power; The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence*, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>, 02/03/2019.

У прилог томе, као и тези о доминацији нових над традиционалним медијима, говори и једна од занимљивијих анализа медијских манипулација јавним мњењем у САД пред председничке изборе 2016. године, према којој су у последња три месеца кампање лажне вести презентоване посредством најразличитијих, широј јавности непознатих интернет сајтова и блогова изазвали већу реакцију (дељење вести са другим корисницима и писмено коментарисање) на друштвеној мрежи “Facebook” од најзначајнијих текстова посвећених теми избора објављених у водећим медијима као што су „Њујорк Тајмс”, „Вашингтон Пост” и многи други.<sup>11</sup> Између осталог, бројни светски медији су пренели да се међу тим лажним вестима налазила и тврдња о повезаности председничког кандидата Хилари Клинтон са терористичком „Исламском државом”, и то у контексту продаје оружја тој структури. Оно што представља неку врсту куриозитета је да су истраживања показала да је део поменутих лажних вести потекао из Републике Северне Македоније,<sup>12</sup> што само потврђује претходно изнето о лакоћи ширења (дез)информација, понекад и са крајње неочекиваних тачака на свету. Такође, овде треба имати на уму да модерне технологије у великој мери погодују и скривању идентитета аутора вести и/или структура које стоје иза евентуалне субверзивно-пропагандне делатности, што последично води до смањења осећаја одговорности за изречену лаж или пласирану дезинформацију.

Када је реч о ефектима објављивања таквих садржаја, они су засигурно у одређеној мери негативно утицали на рејтинг Клинтонове, али нису могли озбиљније да уздрмају САД као стабилну демократију. Међутим, треба замислити хипотетичку, али не и нереалну ситуацију у којој се у некој далеко нестабилнијој држави, са израженим кризним потенцијалом и добро организованим, респектабилним превратничким снагама, у јеку кампање за најзначајније изборе у земљи, пласира серија лажних вести, па и о наводној сарадњи једног од два председничких кандидата (поставља се питање шта

11) Craig Silverman, *This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook*, Internet, <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>, 15/02/2019.

12) Hannah Ritchie, *Read all about it: The biggest fake news stories of 2016*, Internet, <https://www.cnn.com/2016/12/30/read-all-about-it-the-biggest-fake-news-stories-of-2016.html>, 16/02/2019.

би се тек догодило да тај кандидат буде и изабран?) и бившег високог државног функционера (подсетимо се да је Клинтонова била државни секретар у време председничког мандата Барака Обаме, пре тога дугогодишња сенаторка и, што у случају САД има посебну тежину, „прва дама”, односно супруга бившег председника Била Клинтона, који је ту функцију вршио осам година – од јануара 1993. до јануара 2001. године) са најозлоглашенијом терористичком организацијом данашњице, па још у погледу стицања материјалне користи од продаје оружја којим могу бити убијани и чланови породица оних који гласају на изборима. Лако је претпоставити које би све негативне последице могло да изазове овакво малициозно манипулисање медијским простором, те извући закључак о степену друштвене опасности, неморалности и нелегалности тог вида политичке борбе.

Уколико бисмо хтели да установимо све врсте и начине формулисања садржине дезинформација и лажних вести усмерених на дестабилизацију друштва, па све до стварања услова за спровођење политичког преврата, брзо бисмо дошли до спознаје да „горњу границу” представљају искључиво машта и „креативност”, а понекад и бескрупулозност онога ко се упустио у такву активност. У складу са овом констатацијом, извршићемо само краћи осврт на неке од најважнијих и најчешћих момената, карактеристичних за тему овог рада.

Наиме, када се медији ставе у функцију носилаца превратничке делатности, као логичан, директан и најкраћи пут бирају пласирање дезинформација и лажних вести усмерених на дискредитацију, омаловажавање, дисквалификацију, криминализацију и дефамацију највиших носилаца власти, њихових најближих сарадника, најважнијих државних институција и најистакнутијих симбола једног режима, како би се код народа пробудила свест о нужности њихове промене. Као што је већ речено, начини за то су готово безбројни, а као „црвена линија”, уколико код аутора нема бојазни од законске санкције, најчешће остаје само њихов морални кодекс. Како већ сама одлука о упуштању у вртлог пласирања лажних и по више основа проблематичних садржаја проблематизује питање моралности, јавност постаје сведок разноврсних, па и беспризорних медијских атака на чланове породице



фиксираних „мета”, укључујући и децу, спекулисање о лошем здравственом стању носилаца власти (обично се акценат ставља на наводно постојање одређених менталних обољења, а све са намером да се у јавности створи утисак да је та особа у најмању руку онемогућена или суштински неподобна да врши своју функцију), а неретко се иде дотле да се пласирају и лажне вести о њиховој смрти.<sup>13</sup>

Такође чест, а можда и најчешћи начин на који се врши концентрисани медијски напад на поменуте категорије „мета” је пласирање оптужби о њиховој наводној корумпираности и умешаности у друге противзаконите активности са мотивом стицања енормних количина новца, што смо већ видели и на примеру вести (или „вести”) о сарадњи Хилари Клинтон и „Исламске државе”. У циљу постизања научне објективности и уравнотеженог приступа проблему, опет се наглашава да основано и на релевантним доказима утемељено истраживачко новинарство које иде у правцу доказивање нечије објективне одговорности за корупцију и друга кривична дела, није предмет овог рада, јер је ту реч о вршењу једне крајње позитивне и друштвено корисне улоге, за коју сваком таквом новинару треба одати дужно признање. Насупрот томе стоје „новинари” који самоиницијативно, или што је још дискутабилније, инструментализовани од стране неког центра моћи, свесно пласирају лажне податке са већ описаним намерама.

Трећи илустративни пример је тенденциозно пласирање пажљиво конципираних лажних вести усмерених на стварање привида да је власт коју треба оборити немоћна, неспособна, некомпетентна и неефикасна да се избори са проблемима који тиште државу и њене грађане. Обично се у тим приликама бирају ситуације које треба да покажу да надлежне институције нису у стању да заштите или омогуће неке од темељних цивилизацијских вредности и незаобилазних потреба људи, као што су безбедност, елементарни и други услови из домена животног стандарда, достојанство и сл. Уколико су такве конструкције тешко одрживе, јер народ суштински не осећа

13) У лето 2019. године су интернет портали широм света преносили вести о наводној смрти председника Туниса Бежија Каида Есепсија (пре него што се то заиста и догодило 25. јула), а потом и о смрти председника Турске Реџепа Тајипа Ердогана. Ово добија на значају ако се зна да се у Тунису крајем 2010. и 2011. године догодила револуција (краљица политичких преврата), а да се Турска 2016. године суочила са неуспешним покушајем пуча.

недостатке у циљаној области, бирају се друга средства и теме, попут већ споменутог случаја са покушајем изазивања панике у српској јавности у јуну 2018. године ширењем лажне вести путем друштвених мрежа о тровању воде у београдском водоводу канцерогеним честицама.

## 2. МЕТОДОЛОГИЈА ПЛАСИРАЊА ДЕЗИНФОРМАЦИЈА И ЛАЖНИХ ВЕСТИ

Интересантно је сагледати поједине технике које се користе за пласирање дезинформација и лажних вести, а којима је сврха „електрисање” јавног мњења и подстицање људи да се групишу у „критичну масу” и мотивишу на деловање, при чему се има у виду становиште „да је интензивним утицајем на јавно мњење могуће остварити довољно снажан притисак на темељне друштвене вредности и самим тим довести до њихових промена. У даљем, одређена интересна група може да испољи потребан утицај на јавно мњење и тиме доведе до промене вредносног система, усклађујући га према својим циљевима”.<sup>14</sup> Познаваоци методологије манипулисања медијима прецизно су идентификовали близу двадесет веома „креативних” поменутих техника,<sup>15</sup> али ту бројку треба схватити као крајње условну, узимајући у обзир извесност њеног даљег раста.

Узимајући у обзир такву датост, акцендоваћемо неколико „репрезентативних” техника које превратничке снаге могу ефикасно да искористе (или су то у прошлости већ успешно чиниле), понекад појединачно, а врло често комбинујући их како би постигли синергијско дејство. Једна од најважнијих је свакако тзв. *ping pong* техника – подразумева усаглашену (координирану, истовремену) акцију путем које аутор дезинформацију или лажну вест пласира посредством једног медија, најчешће мало познатог и релативно слабо праћеног

14) Мирослав Митровић, „Допринос разумевању јавног мњења – моделовање управљања и предвиђање реакција”, *Тематски зборник радова Хибридно ратовање – дилема концепта савремених сукоба* (приредио: Небојша Николић), Институт за стратегијска истраживања Универзитета одбране, Београд, 2018, стр. 201.

15) Поједине препознате технике имају шаљиве називе (“ping pong”, “wolf cries wolf”, “whataboutism”, “joining the bandwagon”, итд, али је њихов прави смисао далеко од тривијалног. (Видети опширније у: Ilan Bergman (ed.), *Digital Dictators – Media, Authoritarianism, And America’s New Challenge*, Rowman & Littlefield, 2018).

интернет сајта или неке од платформи друштвених мрежа, која се тешко или никако не може довести у везу са „наручиоцем”, а коју затим преузимају други комплементарни медији под контролом истих структура, шире их даље, обично са две кључне намере – да се што више пута понове на различитим местима и да их примете и објаве велики и утицајни „мејнстрим” медији, нарочито они чија мрежа покрива читаве државе и регионе, па све до заступљености на глобалном нивоу.

Следећим примером ће бити показано како може изгледати примена ове технике, као и како се она може успешно комбиновати са многим другима техникама, уз напомену да неће бити обрађене све, већ само најрелевантније за конкретну тему. Узмимо хипотетичку ситуацију у којој акционо језгро превратничких снага, у циљу свргавања власти, почиње да организује перманентне протесте, демонстрације или грађанске нереди.<sup>16</sup> Као један од основних мотива у спровођењу тих активности, већ у почетној фази, указује се неопходност њиховог омасовљавања, што се може чинити на различите начине, па и кроз пласирање дезинформација и лажних вести, посебно у околностима када друге, мање „спорне” методе, не дају очекиване резултате. Наиме, уколико се у почетној фази таквим окупљањима одазове неколико хиљада грађана, постоји могућност да се посредством друштвених мрежа (међу уобичајенима је *Twitter*) пласира, а потом од различитих медијских ентитета преузима, шири, надограђује, итд. податак да је тај број заправо неупоредиво већи, односно да износи неколико десетина хиљада људи (даље предимензионирање, на пример, на неколико стотина хиљада, може изазвати контраефекте јер би чак и најповршнија анализа показала бесмисленост те лажне вести, чиме би кредибилитет превратничких снага у јавном мњењу вероватно претрпео озбиљан ударац).

Као помоћно средство за појачавање утиска о бројности присутних може се у овом случају користити и “visual facts” техника, тј. одашиљање у етар дезинформација уз манипулативну употребу различитих видео материјала, нпр. фотографија или снимака демонстраната из посебних углова или позиција на којима су они најбројнији или најгушће

16) Марко Парезановић, *Политички преврат – савремени приступ*, нав. дело, стр. 421–433.

окупљени, како би се створила лажна представа о масовности. Осим тога, у исту сврху може бити употребљена и “changing the quotation, source or context” техника, којом се чињенице или „чињенице” приписују другим изворима, па се може догодити да, у циљу потенцирања уверљивости изнетих података о бројности демонстраната, дође до инсистирања да је њихов прави извор неки респектабилни медиј, који их је заправо само преузео од непоузданог извора иза кога директно стоје организатори.

Зарад повећања ефикасности ове, на њу се може надовезати и техника под називом “denying facts”, која подразумева негирање стварних чињеница – у овом случају тачних и прецизних вести о стварном броју учесника окупљања, као и релативизацију њихове истинитости, нпр. истицањем да је реч о намерном смањивању бројности присутних од стране медија који се карактеришу као „режимски”, „провладини” и сл. Такав утисак се потом може појачати употребом “ridiculing, discrediting, diminution” технике, која би, у конкретном примеру, била садржана у покушајима да се извори истинитих података изложе подсмеху и понекад врло приземној дискредитацији зарад подривања њиховог ауторитета. Затим је ту техника “wolf cries wolf”, усмерена на оптуживање супарничке стране за нешто што заправо чини или намерава да учини онај који пласира те наводе, нпр. указивање да се располаже информацијама да безбедносне снаге желе да примене силу против окупљених људи, док се заправо спрема њихова насилна акција, коју треба оправдати пребацивањем одговорности на противника. У овом примеру је делимично садржана и техника под називом “no proof”, чији и сам назив предочава да је реч о изношењу података који нису поткрепљени конкретним доказима и кредибилним изворима, али који због свог сензационализма привлаче пажњу јавности и могу користити за генерисање њеног додатног незадовољства и повећања степена спремности на превратничко деловање.

Затим се као логичне „намећу” и “card stacking” и “totum pro parte” технике, чија је суштина у селективном, односно парцијалном коришћењу истинитих информација, уз изостављање појединих важних делова, чиме се у потпуности и суштински може променити њен смисао. У конкретном случају,

замислимо да је дошло до сукоба између снага безбедности и демонстраната, које су изазвали ови други. Употреба наведених техника би овде била испољена у пласирању селектираног податка од стране превратничких елемената *да су безбедносне снаге примениле силу према демонстрантима*, који би у својој бити био тачан, али би му контекст био потпуно изокренут због изостављања чињенице да је томе заправо претходио напад друге стране, односно да је његова основна функција била самоодбрана или законом предвиђена заштита неког другог чиниоца (појединаца, институција и сл.) који су били предмет атака демонстраната. Потенцијално дејство таквих „полуистина” може се појачати додавањем елемената “exaggeration and over-generalization” и “loaded words or metaphors” техника, односно претеривања и мистификације. Када су у питању носиоци политичких преврата, један од чешћих начина примене ове две технике је инсистирање на одређеној улози у овим процесима тајних служби, јер оне у јавности лако могу изазвати жељени мистификаторски ефекат.<sup>17</sup>

### 3. КЉУЧНИ БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТИ И НАЧИНИ СУПРОТСТАВЉАЊА

После спознаје описане димензије и готово несагледивих могућности (зло)употребе медија, потребно је указати и на релевантне безбедносне аспекте тако постављеног проблема, будући да је чести пратилац, односно саставни део спровођења политичких преврата вршење различитих основних и сложених облика политички мотивисаног насиља,<sup>18</sup> те испољавање екстремизма у најразличитијим појавним облицима.<sup>19</sup> Такође,

---

17) Овим се не завршава описивање разноврсне (и све разноврсније) лепезе техника ширења дезинформација и лажних вести, нити свих могућности за њихово коришћење од стране превратничких елемената. Међутим, јасно се уочава да је, најкраће речено, њихов заједнички именитељ настојање да се циљеви и активности иницијатора и организатора политичких преврата представе у друштвено прихватљивом и допадљивом светлу, као и да се негативни и противзаконити аспекти њиховог деловања релативизују и минимизирају. (Реља Жељски, *Политика у сенци насиља – политичко насиље на Северном Кавказу*, Службени гласник, Академија за националну безбедност, Београд, 2018, стр. 205–207).

18) Видети опширније у: Dragan Simeunović, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd, 1989 и Светлана Кузина, *Политическое насилие: природа, манифестирование и динамика в глобализирующемся мире: диссертация доктора политических наук*, Ростов-на-Дону, 2010.

19) О овој теми видети опширније у: Драган Симеуновић, „Одређење екстремизма из угла теорије политике”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2009, стр. 11–29.

како насилне, тако и ненасилне превратничке активности у одређеној држави, могу и неретко јесу осмишљене, финансијски, организационо и кадровски потпомогнуте, координиране, али и медијски подржане од стране једне или више обавештајних служби других земаља и широке лепезе њихових експонената у различитим друштвеним структурама.

Иако нису једина, ова два елемента јасно показују да се феномени пропаганде и политичког преврата, када постоји њихова повезаност, не могу посматрати искључиво са научног и теоријског становишта, већ да неизоставно постају предмет крајње практичног интересовања и деловања полицијско-безбедносних служби и правосудних органа земље-објекта таквих активности, јер се у њиховом, законом јасно дефинисаном и омеђеном делокругу рада, неизоставно налази супротстављање актима насиља и страном обавештајно-субверзивном деловању, укључујући и оно које је праћено пласирањем дезинформација и лажних вести.

Међутим, овде увек треба приступати са великом дозом одмерености и пажње, због тога што сваки излазак из подразумеваних оквира може бити третиран као угрожавање неке од темељних тековина демократских друштава, попут слободе говора, медијских слобода, а потенцијално и безбедности новинара. Другим речима, иако то понекад изгледа много сложеније од констатације која следи, за очекивати је од крајње условно речено „обе стране”, како безбедносних служби и правосудних органа, тако и од медија, да поштујући високе стандарде професионализма и начело објективности као један од круцијалних међу њима, буду растерећени од својеврсних страховања и предрасуда које су понекад иманентне њиховим браншама. У случају првих, то је поимање да није свака критика система и њених носећих стубова усмерена на њихово подривање, и то још потпомогнуто споља, већ, напротив, може допринети да они постану бољи, чвршћи и стабилнији, док је код других то предрасуда да чим се баве својим новинарским послом, без обзира колико то раде честито и одговорно, без изузетка постају предмет сагледавања, односно „мета” ових првих.

Потпуно је другачија ситуација са носиоцима превратничке делатности који у стремљењу ка својим циљевима прибегавају ширењу дезинформација и лажних вести, јер и они сами морају бити свесни да, кршећи на тај начин не само многе професионалне норме, већ врло вероватно и законе, представљају у том случају незаобилазну категорију субјеката који долазе под третман институција задужених за заштиту законитости и уставног поретка у свим, па и најдемократскијим друштвима на свету. Добрих примера је више, али довољно је зауставити се на појединим корацима које је у овом правцу начинила Немачка, најважнији чинилац и *spiritus movens* Европске уније,<sup>20</sup> којој и Србија стреми као свом стратешком циљу.

Наиме, Немачка је 2017. године донела Закон о побољшаној примени права на друштвеним мрежама (прихваћена скраћеница је *NetzDG*), који предвиђа могућност подношења тужби против интернет провајдера уколико постоје основи сумње да је својим поступањем учинио једно или више од низа кривичних дела, међу којима се, што је од интереса за овај рад, налазе противуставна саботажа, припремање, као и подстицање на тешко кривично дело које угрожава државу, кршење јавног мира претњом извршења кривичног дела, организовање криминалних група, криминалне и терористичке организације у иностранству, подстрекавање на мржњу, ширење приказивања насиља, награђивање и одобравање кривичних дела, клевета религија, итд. Закон је, између осталог, обавезао провајдере да у року од 24 часа од установљавања уклоне или блокирају спорни садржај. Предвиђена казна за кршење закона износи до пет милиона евра, а провајдери могу бити санкционисани чак и ако кривично дело није почињено на територији Немачке, али под условом да спорна друштвена мрежа има преко два милиона корисника у тој држави.<sup>21</sup>

20) И сама Европска унија је, препознајући штетност дезинформисања и ширења лажних вести, предузела више корака како би се томе супротставила. Између осталог, Европска комисија је у јануару 2018. године формирала Високу експертску групу за борбу против лажних вести и *on-line* дезинформација. Залажући се за избегавање сваког облика цензуре, група у својим препорукама акценат ставља на подизање степена отпорности јавног мњења на ове појаве, превасходно кроз инсистирање да одговор на њих буде изношење истинитих података заснованих на доказима.

21) Wolfgang Schulz, *Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – the Case of the German NetzDG*, HIIG DISCUSSION PAPER SERIES, 2018, стр. 5–7.



## ЗАКЉУЧАК

Претходна разматрања упућују на закључак да, уколико се желе постићи одговарајући резултати, феномен инструментализације медија кроз пласирање дезинформација и лажних вести у сврху подстрекавања, спровођења, руковођења, омасовљавања и интензивирања деловања носилаца политичког преврата не само да заслужује, него и захтева мултидисциплинарни приступ, и то на најмање два нивоа. На научном нивоу, свеобухватно сагледавање теме се постиже тек уколико се користи перспектива политикологије, комуникологије, права, социологије, економије, науке о безбедности, итд. Са становишта праксе, у кратким цртама показана је, између осталог, функција и место правосудних и безбедносних институција у погледу заштите законитости и уставног поретка. Међутим, овако динамична и вишедимензионална појава, склона брзим променама и прилагођавању сваком новом тренду на пољу медија, може бити на прави начин третирана и у потребној мери сузбијена (или бар смањени њени негативни ефекти), само уз постојање прожимајућег и хармоничног односа теорије и праксе, односно пажљивог анализирања сваког пожељног и могућег сценарија, развоја и исхода ситуација у којима тако важна и по својој суштини узвишена професија као што је новинарска, бива злоупотребљена за реализацију неких од најнегативнијих друштвено-политичких процеса, често неодвојивих од аката бруталног и погубног политичког насиља.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бодрожић П. Ивана, Бодрожић Александар, „Политичко-правни аспекти ширења лажних вести”, *Српска политичка мисао*, бр. 3/2018, Институт за политичке студије, Београд, 2018, стр. 247–260.
- Гафиновић Радослав, „Пропаганда у људском друштву”, *Војно дело*, бр. 1/2012 Београд, 2012, стр. 205–215.



- Жељски Реља, *Политика у сенци насиља – политичко насиље на Северном Кавказу*, Службени гласник, Академија за националну безбедност, Београд, 2018.
- Јанковић Ивана, „Ескалација демонстрација у Москви – Два лица престонице”, *НИН*, бр. 3580, 2019.
- Кузина Светлана, *Политическое насилие: природа, манифестирование и динамика в глобализирующемся мире: диссертация доктора политических наук*, Ростов-на-Дону, 2010.
- Лукић Радомир, *Политичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства, БИГЗ, Београд, 1995.
- Митровић Мирослав, „Допринос разумевању јавног мњења – моделовање управљања и предвиђање реакција”, *Тематски зборник радова Хибридно ратовање – дилема концепта савремених сукоба* (приредио: Небојша Николић), Институт за стратегијска истраживања Универзитета одбране, Београд, 2018, стр. 195–213.
- Парезановић Марко, *Политички преврат – савремени приступ*, Нова српска политичка мисао, Београд, 2013.
- Продовић Милојковић Биљана, Миладиновић Слободан, „Утицај масовних медија на вредносне оријентације младих”, *Зборник радова са четвртог међународног научног скупа Наука и савремени универзитет* (приредила: Бојана Димитријевић), Ниш, 2014, стр. 213–227.
- Симеуновић Драган, „Одређење екстремизма из угла теорије политике”, *Српска политичка мисао*, бр. 2/2009, стр. 11–29.
- Bergman Ilan (ed.), *Digital Dictators – Media, Authoritarianism, And America’s New Challenge*, Rowman & Littlefield, 2018.
- Schulz Wolfgang, *Regulating Intermediaries to Protect Privacy Online – the Case of the German NetzDG*, HIIG DISCUSSION PAPER SERIES, 2018.
- Simeunović Dragan, *Političko nasilje*, Beograd, Radnička štampa, 1989.

## ИНТЕРНЕТ ИЗБОРИ

Nye Joseph S., *How Sharp Power Threatens Soft Power, The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence*, Internet, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>, 02/03/2019.

Ritchie Hannah, *Read all about it: The biggest fake news stories of 2016*, Internet, <https://www.cnbc.com/2016/12/30/read-all-about-it-the-biggest-fake-news-stories-of-2016.html>, 16/02/2019.

Silverman Craig, *This Analysis Shows How Viral Fake Election News Stories Outperformed Real News On Facebook*, Internet, <https://www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook>, 15/02/2019.

## Marko Parezanovic, Relja Zeljski

### PROPAGANDA AND POLITICAL OVERTHROW

The text will analyze and scientifically examine the role and significance of propaganda activities aiming at facilitating inspirers (ideologists), financers, organizers and executors of political overthrows, starting from preparation up to the final phase of their engagement. Special attention will be dedicated to security aspects of some specific instruments (actions and tools) increasingly present in the implementation of propaganda envisaged to support political overthrow, such as spreading of disinformation and fake news, in order to answer a hypothetical question “are the fake news actually good news for insurgents?” Furthermore, the final part of the text will focus on solutions, techniques and tactics available to structures responsible for countering negative effects of “malicious” propaganda, particularly the one used for political overthrows.

Keywords: propaganda, political overthrow, disinformation, fake news

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

*Јасминка Симић\**

*Радио-телевизија Србије, Београд*

## **ЕВРОАЗИЈСКА ЕКОНОМСКА УНИЈА И ЕВРОПСКА УНИЈА: ПОГЛЕД ИЗ СРБИЈЕ**

### **Сажетак**

У раду се анализира економска сарадња Србије са Евроазијском економском унијом (ЕАЕУ) и њеном водећом чланицом Русијом у контексту реализовања главног спољнополитичког циља Србије – чланства у Европској унији (ЕУ). Колико је сарадња Србије са два економска блока компатибилна, шта су предности и недостаци на регионалном нивоу и да ли померање приоритета светске политике у правцу економије мења распоред глобалних сила у XXI веку? То су питања на која ће аутор дати одговор у овом раду, анализом докумената и статистичких података који се односе на трговинску размену наведених актера, поређењем енергетске сарадње са Русијом и обавеза у тој области према ЕУ и уз студију случајева економске сарадње са ЕАЕУ и ЕУ. У закључку аутор наводи да су се регионалне интеграције, чији су циљеви бржи економски, безбедносни и социо-културни развој, показале као адекватан оквир за земље које се налазе у геостратешки важном простору. На том трагу геоекономија (расподела богатства) постаје значајнија од традиционалних питања геополитике (расподела војне и политичке моћи), што утиче на спољну политику држава.

Кључне речи: Евроазијска економска унија, Европска унија, регионалне интеграције, геоекономија, геополитика, енергетика

---

\* Електронска адреса ауторке: [jassminka2002@yahoo.com](mailto:jassminka2002@yahoo.com)

## 1. УВОД

Мултилатерално преговарање и конкуренција на светском економском тржишту дали су снажан подстицај сарадњи на регионалној основи. Напори да се створе зоне слободне трговине и царинске уније у Азији, Северној и Јужној Америци доживеле су процват деведесетих година XX века, а регионална сарадња интензивирана је почетком XXI века. Ове врсте регионализма, које се разликују од интеграције каква је Европска унија, усмерене су на економска питања и ослањају се на веома ограничен степен институционализације. Поједини аутори тврде да се у оквиру ових регионалних интеграција „охрабрује слободна трговина кроз прогресивно смањење царина без успостављања широке централне бирократије. Економски, овај метод показао се ефикасним, мада у политичком смислу то су форме међудржавне сарадње.”<sup>1</sup>

Главни спољнополитички циљ Србије је чланство у Европској унији, која представља царинску унију између 28 држава чланица. Успоравање евроинтеграционог процеса, последице светске економске кризе, енергетске потребе Србије и традиционално добри политички и пријатељски односи са Русијом, утицали су на то да се економска сарадња са Евроазијском економском унијом (ЕАЕУ) институционализује усаглашавањем текста Споразума о слободној трговини између две стране чије се потписивање очекује 25. октобра 2019. ЕАЕУ је регионална међународна организација и има међународноправни субјективитет, успостављен Споразумом о Евроазијској економској унији. ЕАЕУ је јединствено тржиште које обезбеђује слободан проток робе, услуга, капитала и рада, води координирану, хармонизовану и јединствену политику у секторима које обухвата Споразум и испуњава међународне обавезе Уније. Унија је створена ради свеобухватног унапређења, конкурентности и сарадње између националних економија и да промовише стабилан развој животног стандарда становника у земљама чланицама.

Заједничка историја, култура и религија утицали су на формирање односа између Србије и Русије као и на перцепцију других актера у међународним односима о српско-руској

1) John Baylis, Steve Smith, *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations*, Second Edition, Oxford University Press, 2001, стр. 513–517.

сарадњи. После распада Совјетског Савеза (СССР) у чијем је саставу била Русија и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) у чијем саставу је била Србија, Запад је наставио, кроз призму унутрашњег сукоба на простору бивше Југославије, у Србији да гледа Русију. Део становништва Србије још осећа већу блискост са Русијом, што је уз проглашену војну неутралност, створило утисак да се Србија налази између Европске уније и НАТО-а, с једне стране, и Евроазијске економске уније и Организације за колективну безбедност и сарадњу (ОДКБ), с друге стране, иако је почела преговоре о приступању ЕУ (21.01.2014) и чланица је програма НАТО-а „Партнерство за мир” (2006). Србија је једина земља у Европи поред појединих чланица Заједнице Независних Држава (ЗНД) која има потписан Споразум о слободној трговини са Русијом.

Економска међузависност и чврсти трговински односи могу да се уруше и претворе у трговинске спорове и политички ривалитет, као што је то случај између Запада и Русије поводом Украјине, САД и Кине, а постоји тенденција да се исто догоди у трговинским везама између евроатлантских савезника – САД и ЕУ.

## **2. СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ ИЗМЕЂУ СРБИЈЕ И РУСИЈЕ КАО ПУТОКАЗ ЗА САРАДЊУ СА ЕАЕУ**

Споразум о слободној трговини Савезне Републике Југославије (СРЈ) и Руске Федерације (РФ) потписан у августу 2000. године најзначајнији је међу неколико кључних споразума којим су две земље институционализовале билатералне економске односе. Према овом споразуму око 99% производа ослобођено је плаћања царине у међусобном промету под условом да је задовољена клаузула 51% домаћег порекла производа (51% ad valorem F-co fab). Листа производа искључује путничка возила, али аутомобилски делови, камиони, аутобуси и пољопривредни трактори могу се извозити у висини од 1% царинске стопе. Бесцаринска трговина потврђена је Протоколом о проширењу Споразума о слободној трговини СРЈ и РФ, који су владе Републике Србије (РС) и Руске Федерације потписале 22.07.2011. године у Београду. Протоколом се уводи либерализација међусобне трговине за све врсте тепиха и подне

прекриваче, намештај, регистар касе, мониторе и пројекторе, телевизорске пријемнике, скроб и глукозу, сируп.

Међу значајним споразумима је и онај потписан између Владе Републике Србије и Владе града Москве, којим је омогућена сарадња широког обима, у области индустрије и саобраћаја, трговине, грађевинарства, отварања заједничког пословног информационо-трговинског центра, банкарства, туризма, међусобних односа трговинско-индустријских комора и изложбене делатности, здравства, заједничких активности малих и средњих предузећа. Током званичне посете тадашњег премијера и актуелног председника Русије, Владимира Путина, 23.03.2011. године, потписани су Споразум о друмском саобраћају ради лакшег промета путника и робе између две земље, Споразум о научно-техничкој сарадњи, Споразум о сарадњи у области туризма, као и Споразум о сарадњи Београда и руске електроенергетске компаније Санкт Петербург АД „Интерао” – намењен унапређењу функционисања топлотно-енергетског сектора града, Споразум о оснивању заједничког предузећа компаније „Галеника” и руске фармацеутске агенције. Закљученим билатералним споразумима, као и протоколима и другим правним документима, створен је правни оквир за динамичан развој сарадње две земље.

Декларација о стратешком партнерству Србије и Русије потписана је у Сочију,<sup>2</sup> 24.05.2013. године и на то је утицало неколико разлога: а) политички – подршка Русије очувању суверенитета и територијалног интегритета Србије, односно непризнавање једнострано проглашене независности Косова и Метохије (17.02.2008.); б) економски – закључени споразуми у области трговине и енергетике; ц) безбедносни – отварање српско-руског хуманитарног Центра за ванредне ситуације у Нишу (2011) ради обезбеђивања смештаја за око 2000 људи у случају ванредних ситуација, првенствено у Србији и у другим деловима Балкана, укључујући државе чланице ЕУ.

Стратешко партнерство Србије и Русије заснива се на демократским вредностима које обе земље деле, принципима суверенитета, равноправности и територијалне целовитости држава, мирног решавања спорова, узајамног поштовања и

2) Текст Декларације стратешког партнерства Србије и Русије, Internet, [http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija\\_1.pdf](http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija_1.pdf), 26/08/2019.

користи, немешања у унутрашње ствари и обавеза држава да не јачају сопствену безбедност на рачун других. Циљ партнерства је да се односи између две државе подигну на највиши могући ниво, истовремено јачајући тесну и динамичну билатералну сарадњу и на међународној сцени, укључујући сарадњу у оквиру УН и других међународних организација и напоре за јачање мира и безбедности у Европи. Стратешко партнерство обухвата и билатералну трговинско-економску размену, повећање инвестиција, сарадњу у области транспорта и транспортне инфраструктуре, енергетике и реализацију заједничких пројеката у области нафте и гаса; сарадњу министарстава унутрашњих послова ради борбе против организованог криминала, тероризма и трговине наркотицима; сарадњу министарстава одбране и оружаних снага; научно-техничку и индустријско-технолошку сарадњу и ону у области образовања и културе; предупређивање ванредних ситуација и елиминисање њихових последица.

У оквиру посете руског председника Владимира Путина Србији (17.02.2019) потписано је 26 споразума и меморандум о разумевању између Србије и Русије. Већина споразума је из области иновација и дигитализације.

## 2.1. Трговинска размена између Србије и Русије

Током деведесетих, забележен је тренд опадања обима трговинске размене између РФ и СРЈ, посебно у периоду 1999–2000. Значајнији раст почео је 2003. године уз успон у 2011. години, тако да од тада до 2019. године укупна годишња трговинска размена износи између 2 и 3 милијарде долара. Енергенти чине око 60% укупног увоза Србије из Русије. Са Русијом послује 1659 привредних субјеката у Србији, На територији Србије постоји 895 активних привредних субјеката чији су већински власници руски држављани, тј. правна лица регистрована у Русији и то у делатностима: трговина и поправка моторних возила, стручне, научне и иновационе делатности, прерађивачка индустрија, грађевинарство, итд. Русија се налази на четвртном месту највећих инвеститора у Србији, а нето улагања резидената Русије у периоду 2010–2018. износила су 1,573 милијарде евра.<sup>3</sup>

3) Извор: Привредна комора Србије – Сектор за међународне економске односе, Привредна



У 2018. години укупна спољнотрговинска размена у роби са Русијом износила је 3 милијарде 60,7 милиона долара што је 18,6% (478,28 милиона долара) више него у 2017. Извоз из Србије износио је 1 милијарду 23,6 милиона долара уз раст од 2,9% (28,44 милиона долара). На листи земаља у које Србија извози Русија је на четвртном месту са учешћем од 5,3% (после Немачке, Италије и Босне и Херцеговине). Увоз је износио 2 милијарде 37,2 милиона долара, што је 28,4% (450,8 милиона долара) више него 2017. године. На листи увозних тржишта Русија је на петом месту са учешћем од 7,3% (после Немачке, Италије, Кине и Мађарске). Покривеност увоза извозом износила је 50,2%. У истој години, забележен је раст извоза услуга из Србије у Русију за 50,34%, док је раст увоза услуга износио 54,77%. У првом кварталу 2019. године укупна спољнотрговинска размена са Русијом износила је 851,1 милион долара, што је 1,78% више у односу на исти период претходне године. Тако је извоз износио 238,6 милиона долара (смањење од 15,1%), а увоз 612,9 милиона долара (пораост од 10,35%).<sup>4</sup>

Првих 10 извозних производа у 2018. години на тржиште Русије су јабуке (93,3 милиона долара), хула-хоп чарапе (80,3 милиона долара), гуме (59 милиона долара), лекови за малопродају, хартија и картон, сир, текстил, циркулационе пумпе, цеви од рафинисаног бакра, јагоде. Првих 10 увозних производа из Русије у 2018. години су, нафта и уља од битуменозних минерала (724,2 милиона долара), природни гас (558,2 милиона долара), бакарна жица (58,6 милиона долара), алуминијум, делови авиона и хеликоптера, угљеник, кокс, цигарете, производи замене дувана, полипропилен.<sup>5</sup>

У последњих неколико година учестали су случајеви да Русија враћа са границе српске производе који не испуњавају неопходне стандарде или немају потребну документацију. То указује на неопходност да се спроведе стандардизација производа. Исто важи и за остале државе чланице Евроазијске економске уније. Тако је на пример са границе Русије враћено 20 тона јабука и киселог купуса (2014), 60 тона јабука (2015), 83,2 тоне јагода (2016), 19 тона кивија и 13,6 тона свеже

---

сарадња Република Србија – Руска Федерација, мај 2019.

4) Исто.

5) Исто.

јунетине без костију (2017). Са границе Белорусије враћено је 20 тона млека у праху (2014).

Табела 1. Робна размена Република Србија – Руска Федерација (у милионима УСД)

Година	Извоз	Увоз	Укупно	Салдо
1990.	1.197,1	1.063,4	2.260,5	+133,7
1991.	823,0	675,7	1.498,7	+147,3
1996.	156,3	214,8	371,1	-58,5
1997.	176,3	439,5	615,8	-263,2
1998.	152,1	520,8	672,9	-368,7
1999.	72,9	211,2	284,1	-138,3
2000.	85,7	304,7	390,4	-219,0
2001.	79,5	664,9	744,4	-585,4
2002.	90,7	777,2	867,9	-686,5
2003.	126,6	1.023,3	1.149,9	-896,7
2004.	157,7	1.401,1	1.558,8	-1.243,4
2005.	225,8	1.655,7	1.881,5	-1.429,9
2006.	314,1	2.142,8	2.456,9	-1.828,7
2007.	451,5	2.625,9	3.077,4	-2.174,4
2008.	553,0	3.488,7	4.041,7	-2.935,7
2009.	349,8	1.982,9	2.332,7	-1.633,1
2010.	534,7	2.157,1	2.691,8	-1.622,4
2011.	795,7	2.665,9	3.461,6	-1.870,2
2012.	871,400	1,847,900	2,719,300	-976,5
2013.	1,065,154	1,969,257	3,034,411	-904,103
2014.	1,029.1	2,340.4	3,369.3	-1,313.3
2015.	724,8	1,746.2	2,471.0	-1.021.4
2016.	795.1	1,503.4	2,298.5	-708.3
2017.	995.1	1,586,2	2,581.3	-591.1
2018.	1.023.6	2,037.1	3,060.7	-1,013.5
2019/3.	238.6	612.9	851.5	-347.3

Извор: Привредна комора Србије, Информација о спољнотрговинској размени Република Србија – Руска Федерација, Београд (1990–2019).

Перспективни сектори који би могли да појачају спољнотрговинску размену Србије и Русије су нуклеарни реактори, машине и механички уређаји, органске хемикалије, остаци и отпаци из прехранбене индустрије, грађевински материјал.

### **3. САРАДЊА СРБИЈЕ СА ЕВРОАЗИЈСКОМ ЕКОНОМСКОМ УНИЈОМ (ЕАЕУ)**

Србија има потписане билатералне споразуме о слободној трговини са земљама Царинске уније Белорусије (2009), Казахстана (2010) и Русије која је формирана 01.01.2010. године и усаглашен Споразума о слободној трговини са ЕАЕУ.

Са придруживањем Киргистана и Јерменије, Царинска унија Белорусије, Казахстана и Русије прерасла је 01.01.2015. године у Евроазијску економску унију. То је савез држава са политичком, економском, војном, царинском и хуманитарном сарадњом на подручју Евроазије са 183 милиона становника. Отворен је за нове чланице и функционише на принципима Светске трговинске организације (СТО), уз слободно кретање робе, услуга, капитала и радне снаге. Трговина се обавља у националним валутама. Према извештају Комисије ЕАЕУ спољнотрговинска размена држава чланица износила је 53 милијарди долара у јануару 2019. Бруто домаћи производ ЕАЕУ у 2018. години износио је 5 трилиона долара. Обим трговине са трећим земљама је 877,6 милијарди долара (2,8% светског извоза и 1,9% светског увоза). Унија је прва у свету по оствареној производњи нафте са учешћем од 14,5% (634,2 милиона тона) и друга у светској производњи гаса са учешћем од 20,2% (744,7 милиона кубних метара). У светској индустријској производњи учествује са 2,2% и производњу је у 2018. години повећала за 1,8% у односу на претходну.

ЕАЕУ има шири међународни контекст: а) да се доврши сарадња евроазијских земаља у свим областима, од безбедносне до економске, стварајући тиме блок конкурентан на светском тржишту; б) да Русија учврсти и институционализује економске везе са земљама бившег СССР, истовремено да направи контратежу европском савезу – ЕУ, али и Кини упркос актуелним добрим билатералним односима, што је важан безбедносни аспект који потврђује њено значајно место у међународним

односима. Као оснивач регионалних безбедносних организација евроазијског простора, Русија је у оквиру ОДКБ (1992), са државама на простору бившег СССР (Белорусија, Казахстан, Јерменија, Киргистан, Таџикистан) успоставила војно-техничку и војно-економску сарадњу, обезбеђивање граница, заједничко образовање кадрова и њихову специјализацију у безбедносно-војној области и борби против тероризма. Циљ ове организације јесте учешће земаља чланица самостално или са другим државама или међународним организацијама у систему колективне безбедности Европе, успостављање и развијање равноправних партнерских односа са НАТО-ом и другим војно-политичким организацијама и регионалним структурама ради одржавања мира. Парламентарна делегација Србије примљена је, у својству посматрача у парламентарну скупштину ОДКБ 12.04.2013. године.

### **3.1. Трговинска размена између Србије и ЕАЕУ**

Преговори између Србије и ЕАЕУ почели су 31.05.2016. године током посете председника Казахстана Нурсултана Назарбајева Србији како би подржао билатералне односе као и мултилатералну економску сарадњу кроз ЕАЕУ. Србија се тада заинтересовала за продају аутомобила „Застава” на овом тржишту, али и бесцарински извоз појединих производа попут специјалних врста сирева, цигарета, алкохолних пића, шећера, који представљају конкуренцију локалним производима. Због тога се на пример, квотама за воћне ракије и вињак највише противила Јерменија, а за сир Белорусија. Коначан текст Споразума о слободној трговини између Србије и Евроазијске економске уније усаглашен је у марту 2019. године у Москви и у складу је са правилима СТО и принципима модерне трговинске праксе.

Према овом Споразуму, Србија на тржиште ЕАЕУ може да извози 99,5% производа без плаћања царина, попут свих врста воћних ракија у неограниченим количинама, све врсте овчијег и козијег сира, а систем квота утврђен је за извоз цигарета (2000 тона), вињака (87500 литара), полутврдог и тврдог крављег сира (400 тона). Овај споразум треба да одобре парламенти држава чланица ЕАЕУ.

Спољнотрговинска размена између Србије и држава чланица ЕАЕУ у порасту је и у 2018. године износила је 3,4 милијарде долара, уз учешће 2501 компаније. Извоз из Србије на тржиште ЕАЕУ износио је 1,1 милијарду долара и порастао је за 1,85% у односу на 2017. годину, од тога је 92,9% извоза отишло у Русију. Увоз са тржишта ЕАЕУ у Србију порастао је за 25,74% и достигао је 2,26 милијарди долара, углавном услед раста увоза енергената из Русије из које потиче 90,2% увоза са тржишта ЕАЕУ. Услед раста увоза из Русије покривеност увоза извозом опала је са 60,13% на 48,73%. У истој години, најзначајнији извозни производи били су: јабуке, хула-хоп чарапе, гуме, хартија, лекови, покривачи подова, сир, текстил, циркулационе пумпе, бакарне цеви. Најзначајнији увозни производи били су: нафта и уља, гас, руде гвожђа и бакра, алуминијум, жица, делови авиона и хеликоптера, угљеник, пропан.<sup>6</sup>

Табела 2. Спољнотрговинска размена Србије и земаља ЕАЕУ у периоду 2014-2018 (у милионима УСД)

Земља	2014	2015	2016	2017	2018
Руска Федерација	1029.1	724.8	795.1	995.1	1023.6
Белорусија	72.8	37.8	31.2	42.2	51.2
Казахстан	16.8	24.4	24.3	28.8	15.4
Јерменија	1.7	1.6	1.5	1	4.4
Киргистан	1.4	8	11.7	13.2	6.2
<b>Извоз</b>	1121.8	796.6	863.8	1080.3	1100.8
Руска Федерација	2340.4	1746.2	1503.4	1586.2	2037.1
Белорусија	85.6	64.2	48.1	61.2	91.5
Казахстан	198	142.1	53	60.1	5.6
Јерменија	0.1	34.9	44.9	86.2	121.3
Киргистан	4.8	4.5	3.7	3	3.7
<b>Увоз</b>	2628.9	1991.9	1653.1	1796.7	2259.2
<b>Размена</b>	3750.7	2788.5	2516.9	2877	3360
<b>Салдо</b>	-1507.1	-1195.3	-789.3	-716.4	-1158.4

Извор: Привредна комора Србије – Сектор за међународне економске односе, Привредна сарадња Република Србија – Евроазијска економска унија, Београд, март 2019.

6) Извор: Привредна комора Србије – Сектор за међународне економске односе, Привредна сарадња Република Србија – Евроазијска економска унија, нав. дело.

У погледу директних нето страних инвестиција у периоду 2014–2018. забележен је негативан износ са 4 земље ЕАЕУ: Русија (-1.471,416 милиона евра), Белорусија (-4,579 милиона евра), Јерменија (-0,001 милион евра), Киргистан (-0,047 милиона евра). Позитиван износ остварен је са Казахстаном (3,731 милиона евра). ЕАЕУ има значајне потенцијале и економску моћ у стратешким привредним секторима.<sup>7</sup>

### **3.2. Споразуми о слободној трговини са Русијом и ЕАЕУ и Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ – за и против у Србији?**

За део лаичке и стручне јавности у Србији „бесцарински споразум са Руском Федерацијом највећа је конкурентна предност Србије у односу на све земље у Европи, јер повећава могућности извоза, привлачења страних инвестиција и отварања нових радних места” и да је „политичка неутралност најбољи пут за очување изванредних политичких и економских односа са Русијом”.<sup>8</sup> ЕАЕУ виде као алтернативу сарадњи и чланству у ЕУ и начин да се превладају негативне последице светске економске кризе.<sup>9</sup>

Тржиште ЕАЕУ отвара могућност развоја трговинске, пољопривредне, индустријске и сарадње у области инфраструктуре, мада је за то потребан већи обим производних капацитета који Србији често недостаје да би могла да буде конкурентна на страним тржиштима. Билатерална економска сарадња између Србије и Русије и осталих земаља ЕАЕУ обострано је корисна и треба да напредује у складу са европском перспективом Србије и карактером програма „Источног партнерства” између ЕУ и држава чланица ЕАЕУ.

С друге стране је Споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ (ССП) потписан 28.04.2008. године, који је ступио на снагу 01.09.2013. године после ратификације држава чланица ЕУ. Овај Споразум држави потписници омогућава бесцарински приступ појединим или свим тржиштима у

7) Исто.

8) Ненад Поповић, *Политичка неутралност и економија*, Фонд Слободан Јовановић, Београд 2014. стр. 55.

9) Исто, стр. 84–88.

оквиру ЕУ (индустријска роба, пољопривредни производи), финансијску и техничку помоћ, док држава потписница изражава своју одређеност да спроведе политичке, економске, трговинске и реформе у области људских права.

Потписивањем овог Споразума Србија се обавезала да ће започети усклађивање законодавства, примене прописа и правила конкуренције кључних за функционисање јединственог тржишта ЕУ, попут правила о заштити конкуренције и контроли државне помоћи, заштити интелектуалне, индустријске и комерцијалне својине, додели јавних набавки, стандардизацији и усклађености техничких прописа, заштити потрошача, а свака од ових области представља једну од 35 преговарачких поглавља, неопходних за пуноправно чланство у ЕУ.

Од 1. јануара 2014. у потпуности је либерализован увоз производа (од коже, папира и картона, обуће, керамичких производа, стакла и производа од стакла, гвожђа и челика и производа од њих, бакра и производа од бакра, алуминијума и производа од алуминијума, електричних машина и опреме, мото-култиватора и трактора мање снаге, нових и половних путничких и теретних возила, бицикала, оружја и муниције, као и намештаја), уз задржавање одређеног нивоа царина за најосетљивије пољопривредне производе (сунцокретово и сојино уље, цигарете, шећер, месо и месне прерађевине, млеко у праху, сиреви, јаја, мед, кукуруз, пшенично брашно, разно воће и поврће и друго). Такође, на основу ССП од 01.01.2017. године, држављани држава чланица ЕУ могу да купују пољопривредно земљиште у Србији. Опадање прихода буџета услед укидања царина на робу из ЕУ (током једностране примене ССП), главне су примедбе упућене ССП.

Уз статус државе придружене ЕУ, ступање на снагу ССП довело је до успостављања формалне институционалне структуре између Србије и ЕУ, која уз трговину обухвата и политички дијалог, регионалну сарадњу, раднике, предузећа, пружање услуга, кретање капитала, усклађивање и примену закона, правду, слободу и безбедност, политичку и финансијску сарадњу. Прихватање свих правних тековина ЕУ чини суштинску разлику између евроинтеграционог процеса Србије и њене сарадње са ЕАЕУ. Разлике између ЕАЕУ и ЕУ

односе се на сарадњу и хармонизацију на политичком нивоу. Свака од земаља ЕАЕУ води сопствену спољну политику, које се разликују. На пример, Јерменија и Казахстан залажу се за ближу сарадњу са ЕУ у оквиру програма „Источно партнерство”, иако је ЕУ увела санкције Русији 2014. године после анексије Крима. Русија је одговорила увођењем санкција Украјини и западним земљама, што је критиковао Казахстан. Србија се није придружила санкцијама које је ЕУ увела Русији иако европски званичници на томе инсистирају, као и на томе да, иако још није пуноправни члан, Србија треба да усклади спољну политику са европском.<sup>10</sup> Са чланством у ЕУ, билатерални и мултилатерални трговински договори који су на снази, поништавају се, то значи и са Русијом, односно са државама чланицама ЕАЕУ.

Анализа споразума који се односе на бесцаринску трговину потврђује тезу изнету у овом раду да је суштинска разлика између регионалне сарадње на другим континентима и регионалне интеграције попут ЕУ у томе што се прва ослања на међувладине форме одлучивања, а у ЕУ одлуке доносе аутономне супранационалне институције које јачају и заједничку политику.

Бесцарински споразум са Русијом и ЕАЕУ не треба посматрати у политичком контексту евроинтеграција. Извоз у ЕУ чини 60% укупног извоза Србије, а међусобну трговину и транспорт робе олакшава географска близина са државама чланицама Уније. Немачка и Италија су већ годинама водећи спољнотрговински партнери Србије. За Србију је најважније да одржи динамику преговарачког процеса са ЕУ, која подразумева наставак демократских реформи друштва и економски напредак чиме би реализовала приоритетни циљ уласка у ЕУ и боље се позиционирала у региону. Сарадња са другим државама, првенствено са Кином и осталим из групе БРИКС и Сједињеним Државама компатибилна је са овим приоритетом.

---

10) Јасминка Симић, *Европски парламент – актер у одлучивању у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 186–188.



Табела 3. Економска тржишта са којима Србија сарађује

Тржиште	Трговински режим	Број становника
ЕВРОПСКА УНИЈА	СПОРАЗУМ О СТАБИЛИЗАЦИЈИ И ПРИДРУЖИВАЊУ (ССП)	513,481,691
ЕВРОАЗИЈСКА ЕКОНОМСКА УНИЈА	СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ	183,319,693
СЈЕДИЊЕНЕ АМЕРИЧКЕ ДРЖАВЕ	ГЕНЕРАЛИЗОВАНИ СИСТЕМ ПРЕФЕРЕНЦИЈАЛА	327,167,434
ЦАРИНСКА УНИЈА – РУСИЈА, БЕЛОРУСИЈА, КАЗАХСТАН	СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ	177,254,573
ЦЕФТА	СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ	21,4
ЕФТА	СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ	14, 05
ТУРСКА	СПОРАЗУМ О СЛОБОДНОЈ ТРГОВИНИ	82,003,882

Извор: Развојна агенција Србије, Споразуми о слободној трговини, Internet, <https://ras.gov.rs/podrska-izvozu/sporazumi-o-slobodnoj-trgovini>, 26/08/2019.

#### 4. „РУСКИ ГАС” И ЕВРОПСКА ЕНЕРГЕТСКА ЗАЈЕДНИЦА: СЛУЧАЈ „ЈУЖНОГ ТОКА”

Област енергетике је највидљивији аспект економских односа Србије са земљама ЕАЕУ, односно са Русијом. Основа је Уговор о нафти и природном гасу који је потписан у Москви 24.12.2008. године. Према одредбама овог Уговора, Гаспром њефт добија 51% акција у власништву у Нафтној индустрији Србије (НИС) за 400 милиона евра у готовини и 550 милиона евра у инвестицијама. Део Уговора је изградња крака гасовода „Јужни ток” кроз Србију дужине 400 км, вредности око 1,7 милијарди евра, која је почела 24.11.2013. године и имала је национални значај.<sup>11</sup> „Јужни ток” је био руски пројекат

11) Видети: Стратегија развојне енергетике Србије до 2025. са пројекцијама до 2030.,

снабдевања западног дела Европе природним гасом, дужине 2853 км који води преко Црног мора и територијалних вода Турске до Бугарске, Србије са два крака ка Босни и Херцеговини и Хрватској, кроз Мађарску, Словенију, Аустрију до Италије. Капацитет је 63 милијарде кубних метара гаса годишње. Главни партнери руског Гаспрома у пројекту „Јужни ток” били су, италијанска компанија ЕНИ (20% учешћа), немачки Винтерштал БАСФ (15%) и француски ЕДФ (15%). Русија је потписала међувладине споразуме са шест држава чланица ЕУ, Бугарском (2008), Мађарском (2008), Грчком (2008), Словенијом (2009), Хрватском (2010), Аустријом (2010) и Србијом (2008), која није чланица ЕУ, али припада Европској енергетској заједници.

Међутим, у децембру 2013. Европска комисија је објавила да билатерални споразуми за изградњу гасовода „Јужни ток”, закључени између Русије и других европских земаља представљају повреду закона ЕУ, јер нису у складу са Трећим енергетским пакетом ЕУ. Због тога што је Бугарска морала да се сагласи са регулативом Европске уније, како се не би суочила са оптужбом за повреду процедуре и судским процесом пред европским судовима, али и због политичких проблема насталих услед сукоба у Украјини и увођења економских санкција Запада према Русији, пројекат „Јужни ток” је напуштен, што је објавио председник Владимир Путин 01.12.2014.

Уговор којим је успостављена Енергетска заједница ЕУ потписан је у Атини, 25.10.2005. и ступио је на снагу 01.07.2006. године, чиме су земље Југоисточне Европе и ЕУ започеле процес стварања енергетске заједнице ради проширења унутрашњег тржишта енергије ЕУ на регион Југоисточне Европе. Србија је приступила Европској енергетској заједници 09.08.2006. године. Циљ Енергетске заједнице је успостављање заједничког регулаторног оквира за тржиште енергије укључујући заштиту животне средине. На тој линији имплементиран је Трећи енергетски пакет, који је ступио на снагу 03.09.2011. године. Србија од 2015. године примењује Трећи енергетски пакет.

## 4.1. Трећи енергетски пакет ЕУ

Циљ Трећег енергетског пакета ЕУ је успостављање јединственог тржишта електричне енергије и природног гаса у ЕУ и садржи: а) јачање улоге и овлашћења националних регулаторних тела; б) оснивање нових тела у оквиру јединствених тржишта електричне енергије и природног гаса у ЕУ; ц) власничко раздвајање делатности преноса (транспорта) од делатности производње и снабдевања ради спречавања да оператор преносног (транспортног) система делује у корист вертикалног интегрисаног субјекта; д) могућност да потрошачи промене снабдевача у року од три недеље и да добију релевантне податке о потрошњи.

У погледу билатералних споразума потписаних са Русијом око изградње гасовода „Јужни ток”, Европска комисија је упутила на: а) правило „невезаног” власништва – што значи да Гаспром који је и произвођач и снабдевач гаса, не може истовремено да поседује производне капацитете и преносну мрежу, тј. да буде власник цевовода; б) недискриминаторски приступ трећих партнера гасоводу – што значи да нема ексклузивног права за Гаспром да буде једини преносник; ц) тарифна структура, односно, слободно формирање цена.

Циљ прописа ЕУ о енергетском тржишту је да се подстакне конкуренција, док их је руска страна оценила као дискриминаторске према руској државној компанији Гаспром, заговарајући став да су потписани међувладини споразуми важећи према међународном праву, које има супремацију над правом ЕУ.

Иста правила ЕУ важе и за изградњу новог црноморског гасовода „Турски ток”, намењеног снабдевању Европе преко Турске, Бугарске, Северне Македоније, Србије и Мађарске. Енергетска заједница ЕУ је у одлуци од 01.02.2019. године одобрила овај гасовод, али да се води рачуна о конкуренцији и да се њиме транспортује и гас из других извора, а не искључиво из Русије.<sup>12</sup> Будућност гасовода „Северни ток 2” који гасом из Русије преко Балтичког мора снабдева Немачку, неизвесна

12) Energy Community Secretariat, Opinion 1/2019 on the exemption of the Gastrans natural gas pipeline project from certain requirements under Directive 2009/73/EC by energy Agency of the Republic Serbia, part 3 (Decision, 19-22), Vienna, 01.02.2019.

је, пошто се овом пројекту противе САД. То погађа немачку привреду која је главни потрошач руског гаса.

Обустављање изградње гасовода „Јужни ток” највише је погодило Балканске земље (Бугарска и Србија) пошто су зависне од руских енергената. Имајући на уму да је мали корак између енергетике и политике, неизвесност око руских гасовода, покренула је питање евроатлантске будућности Србије, односно чланства у ЕУ и НАТО, и да ли предност треба дати Евроазијским интеграцијама. Сарадња Србије са НАТО-ом институционализована је приступањем програму „Партнерство за мир” на самиту НАТО-а у Риги (2006).<sup>13</sup> Према одлуци Народне скупштине, усвојене 26.12.2007. године, Србија је неутрална земља у односу на постојеће војне савезе, док се на референдуму другачије не одлучи.

## **5. ЕВРОАЗИЈСКА ЕКОНОМСКА УНИЈА И „ИСТОЧНО ПАРТНЕРСТВО” ЕУ: СЛУЧАЈ УКРАЈИНЕ**

Формирање ЕАЕУ довело је у питање политику ЕУ под називом „Источно партнерство”. Овај програм развоја сарадње са републикама бившег СССР покренут је у мају 2009. године ради подршке демократским и тржишним реформама у шест земаља источне Европе и јужног Кавказа – Јерменији, Азербејџану, Белорусији, Грузији, Молдавији и Украјини са укупно 75 милиона становника. Преклапање чланства појединих држава у програму „Источно партнерство” и ЕАЕУ забринуло је Европску унију јер су државе у обавези да коригују своје приоритете, и у складу са тим, могла би да изгуби утицај у овом делу света у који је уложила знатна финансијска средства.

Програм „Источно партнерство” подразумева ближу економску интеграцију ових држава у ЕУ кроз смањење ограничења у погледу извоза и увоза и слободан визни режим. Заузврат, ове земље треба да спроведу борбу против корупције, организованог криминала, трговине људима, наркотицима и шверца оружја. Поводом десетогодишњице програма „Источно

13) Јасминка Симић, *У потрази за новом мисијом – НАТО и југословенска криза 1990–2001*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 216–219.

партнерство” у Бриселу (мај 2019) је прихваћен Споразум о дубокој и свеобухватној области слободне трговине са Грузијом, Молдавијом и Украјином.<sup>14</sup> Обезбеђено је 125 000 зајмова за пословне људе чиме је омогућено отварању 30 000 радних места у региону.<sup>15</sup>

Украјина је постала „карика која недостаје” у програму „Источно партнерство” ЕУ, истовремено у оквиру ЕАЕУ. Председник Украјине Виктор Јанукович одбио је у новембру 2013. године да потпише Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом и уместо тога потписао је споразум са Русијом о добијању 15 милијарди долара кредита и куповини руског гаса по цени од 286,5 долара за 1000 кубних метара гаса, које је Украјина претходно плаћала 400 долара. То је изазвало протесте западно опредељеног дела становништва окупљеног у „Евромајдан покрету” који су прерасли у сукоб и поделу земље, тако што је Доњецка област на истоку, са већинским становништвом руског порекла, прогласила самосталност као новонастала држава Новорусија, а на референдуму одржаном на Крим донета је одлука о отцепљењу овог полуострва од Украјине (2014). Због тога су ЕУ и САД увеле економске санкције Русији које су на снази (2019).

Руски гасоводи планирани за изградњу у последњих десет година представљали су геостратешки притисак на Украјину, пошто су је трасе гасовода заобилазе, пролазећи преко Црног мора („Јужни ток” и „Турски ток”) и Балтичког мора („Северни ток 1” и „Северни ток 2”). Русија и земље ЕУ, посебно Немачка, поучене руско-украјинском кризом 2006. и 2009. године и спором са Пољском желеле су да избегну коришћење гасовода „Трансукрајина” и „Дружба”.<sup>16</sup> Овим је умањен значај гасовода и цене гаса из Украјине, што је првобитно утицало на приближавање ове земље Русији. Један

14) Eastern Partnership 10<sup>th</sup> Anniversary celebrated in Brussels, 15.05.2019. European Union External Action, Internet, [https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/63181/eastern-partnership-10th-anniversary-celebrated-brussels\\_en](https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/63181/eastern-partnership-10th-anniversary-celebrated-brussels_en), 10/08/2019.

15) Investing in SMEs in the Eastern Partnership, Annual Report, June 2019, European Commission, 2019, Internet, [http://www.eu4business.eu/files/medias/eu4business\\_annual\\_report\\_2019\\_0.pdf](http://www.eu4business.eu/files/medias/eu4business_annual_report_2019_0.pdf), 25/08/2019.

16) Nevenka Jeftić Šarčević, Edita Stojić Karanović, “The Energy Policy of Russia in the 21st Century”, *Serbian Political Thought*, Institute for Political Studies, Belgrade, No. 1/2014, Year VI, Vol. 9, стр. 95.

од разлога што су САД одлучно наступале у украјинској кризи био је тај што су желеле да утичу на „раздвајање” Русије и Немачке. Немачка је постала водећа привреда у Европи захваљујући Русији као извору сировина и сигурном тржишту за немачке производе.<sup>17</sup> За САД и део Европе таква веза две државе била је неприхватљива, а криза у Украјини послужила је за раскид њихових економских односа који, ипак, не обухватају енергенте.

С друге стране, део западне стручне јавности ЕАЕУ види као „део свеобухватне руске стратегије да изгради оно што се назива довољном стратешком полугом у окружењу. Унапређење односа између бивших совјетских република одредиће степен успеха Русије у коришћењу ове институционалне сарадње у ширењу сопственог утицаја у региону бившег СССР”, али и у свету.<sup>18</sup>

Интензиван рад на довршавању и ширењу трговинских споразума у условима напетих политичких али и војних односа наговештава нову структуру међународних односа – мултиполарност у којој ће доминирати не само регионална интеграција већ (не)сарадња између економских групација у свету. Мултиполарни поредак „захтеваће континуирану бригу о војној безбедности и политици равнотеже силе, што је у фокусу теорије реализма, али уз све већу бригу о економским односима између великих сила, што је предмет пажње либералне теорије међународних односа... Узајамно дејство војних и економских фактора доводе у ситуацију да савезници у области војне безбедности постају супарници на економском пољу.”<sup>19</sup> Све очигледнији пример за то су трансатлантски односи између САД и ЕУ нарушени због различитих ставова у погледу сарадње са Русијом, америчких царина за одређену врсту робе из ЕУ, америчког одбацивања Споразума о клими и нуклеарног споразума са Ираном. У

---

17) Alan Collins (priredio), *Suvremene sigurnosne studije*, Centar za međunarodne i sigurnosne studije, Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Politička kultura, Zagreb, 2010, стр. 243.

18) Russia's Customs Union to Euroasian Union: An Evolution (Part 2), *Stratfor*, July 25, 2012, Internet, <https://worldview.stratfor.com/article/russias-customs-union-eurasian-union-evolution-part-2>, 26/08/2019.

19) Чарлс ЈР. Кегли, Јуџин Р. Виткоф, *Светска политика: тренд и трансформација*, ЦСЕС и Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 207–209.

таквом економско-политичком и стратешко-безбедносном оквиру Србија подешава своје економске инструменте ради бољег позиционирања у региону.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Светска економска и финансијска криза утицала је на јаче регионално повезивање држава. Савремени оквир традиционалног пријатељства између Србије и Русије, која је са Казахстаном, Белорусијом, Киргистаном и Јерменијом у саставу јединственог тржишта Евроазијске економске уније, чине економски односи. Њихова посебност садржана је у Споразуму о бесцаринској трговини са Русијом, где роба српског порекла подлеже режиму плаћања од 1% царинске стопе приликом уласка на руско тржиште, затим у сарадњи у области енергетике, посебно од 2008. године, када је руска нафтна компанија Гаспром њефт купила 51% акција Нафтне индустрије Србије (НИС), као и у Споразуму о слободној трговини са Евроазијском економском унијом, којим се обезбеђује бесцарински увоз на тржиште земаља ове организације (неограничене количине и систем квота). Овим су производи из Србије стекли стартну предност. Истовремено, преко економије повећан је утицај евроазијских земаља на спољну политику Србије и њено место у Европи.

Србија је са ЕУ потписала Споразум о стабилизацији и придруживању који јој омогућава бесцарински приступ појединим или свим тржиштима у оквиру ЕУ (индустријска роба, пољопривредни производи), финансијску и техничку помоћ, док држава потписница има обавезу да спроводи политичке, економске, трговинске и реформе у области људских права. Србија је искористила могућности да институционализује сарадњу са регионалним економским савезима евроазијског простора (робна размена), али и са безбедносним (размена војно-техничке и војно-економске сарадње са ОДКБ, посебно кроз стручно усавршавање и обуку кадра, као што то чини кроз програм НАТО-а „Партнерство за мир”). Из перспективе Србије, постоји економско оправдање ширег удруживања због чега је сарадња са Евроазијском економском унијом и Европском унијом компатибилна и у складу са све значајнијом

улогом економске безбедности у новом мултиполарном свету. Али европска перспектива Србије, потврђена приступним преговорима ЕУ на политичком нивоу (21.01.2014), треба да остане спољнополитички и економски приоритет Србије, у чијим оквирима ће се наставити економска сарадња са земљама Евроазијске економске уније. У закључку аутор рада сматра да су се у XXI веку војно-политичка конкуренција и ривалитет глобалних сила преселили на економска питања (трговински рат између САД и Кине) и да ће геоекономија бити кључна детерминанта националних судбина.

## ЛИТЕРАТУРА

Кегли ЈР. Чарлс, Виткоф Р. Јудин, *Светска политика: тренд и трансформација*, ЦСЕС и Дипломатска академија, Београд, 2004.

Поповић Ненад, *Политичка неутралност и економија*, Фонд Слободан Јовановић, Београд, 2014.

Привредна комора Србије, Информација о спољнотрговинској размени Република Србија – Руска Федерација, Београд (1990–2019).

Привредна комора Србије – Сектор за међународне економске односе, Привредна сарадња Република Србија – Евроазијска економска унија, Београд, март 2019.

Привредна комора Србије – Сектор за међународне економске односе, Привредна сарадња Република Србија – Руска Федерација, Београд, мај 2019.

Развојна агенција Србије, Споразуми о слободној трговини, Internet, <https://ras.gov.rs/podrska-izvozu/sporazumi-o-slobodnoj-trgovini>, 26/08/2019.

Симић Јасминка, *Европски парламент – актер у одлучивању у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2010.

Симић Јасминка, *У потрази за новом мисијом – НАТО и југословенска криза 1990–2001*, Службени гласник, Београд, 2010.



Стратегија развојне енергетике Србије до 2025 са пројекцијама до 2030, *Службени гласник РС*, број 101, 08.12.2015.

Декларација стратешког партнерства Србије и Русије, Internet, [http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija\\_1.pdf](http://ambasadarusije.rs/data/uploads/Deklaracija_1.pdf), 26/08/2019.

Baylis John, Smith Steve, *The Globalization of World Politics, An introduction to international relations*, Second Edition, Oxford University Press, 2001.

Collins Alan (priredio), *Suvremene sigurnosne studije*, Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Politička kultura, Zagreb, 2010.

Eastern Partnership 10<sup>th</sup> Anniversary celebrated in Brussels, 15.05.2019. European Union External Action, Internet, [https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/63181/eastern-partnership-10th-anniversary-celebrated-brussels\\_en](https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/63181/eastern-partnership-10th-anniversary-celebrated-brussels_en), 10/08/2019.

Energy Community Secretariat, Opinion 1/2019 on the exemption of the Gastrans natural gas pipeline project from certain requirements under Directive 2009/73/EC by energy Agency of the Republic Serbia, part 3 (Decision, 19–22), Vienna, 01.02.2019.

Investing in SMEs in the Eastern Partnership, Annual Report, June 2019, European Commission, 2019, Internet, [http://www.eu4business.eu/files/medias/eu4business\\_annual\\_report\\_2019\\_0.pdf](http://www.eu4business.eu/files/medias/eu4business_annual_report_2019_0.pdf), 25/08/2019.

Jeftić Šarčević Nevenka, Stojić Karanović Edita, “The Energy Policy of Russia in the 21st Century”, *Serbian Political Thought*, Institute for Political Studies, Belgrade, No. 1/2014, Year VI, Vol. 9, стр. 91–103.

Russia’s Customs Union to Eurasian Union: An Evolution (Part 2), *Stratfor*, July 25, 2012, Интернет: <https://worldview.stratfor.com/article/russias-customs-union-eurasian-union-evolution-part-2>, 26. 08. 2019.

**Jasminka Simic****THE EUROASIAN ECONOMIC UNION AND THE  
EUROPEAN UNION: THE SERBIAN VIEW****Resume**

From the perspective of Serbia, cooperation with the Eurasian Economic Union (EEU) and the European Union (EU) is compatible and this reasoning can be considered at regional and international level. There are several reasons for unique regional position of Serbia: political (maintaining of the sovereignty over Kosovo and Metohija), economic (*energy* dependency on Russia) and security (declared military *neutrality*). The Free Trade Agreement with EEU (to be signed on October 25, 2019 and to enter into force after ratification by all states members of EEU) will enable Serbia to have free trade access to the area of 183 million people and development of trade, agricultural, industrial and infrastructure related cooperation. This is the continuation of the cooperation which Serbia has established with countries of the Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia through free trade agreements with these countries. The disadvantages of Serbia in that regard are: a) the extensive market requires greater production capacities which Serbia lacks in order to be competitive at global market; b) the key energy-generating products make about 60% of total Serbian import from Russia as a leading country of EEU.

On the other side, the export into the EU makes 60% of total export of Serbia which makes the EU an important economic partner of the country. Stabilization and Association Agreement with the EU (signed on April 28, 2008 and entered into force on September 1, 2013) allows to Serbia free access to some or all markets within the EU for its products (industrial goods, agricultural products, etc.), and use of financial and technical assistance; in turn, Serbia has expressed its commitment to implement political, economic, trade and human rights related reforms. By signing this Agreement, Serbia has accepted to begin the harmonization with EU legislation and standards, which will gradually encompass all elements of *acquis communautaire*. This is the point of difference

between the regional integration in Europe and regional cooperation in other countries and organizations, which is concept, for example in Asia and Latin America; these forms of regionalism differ from European concept of integration, and is focusing predominantly on economic matters and relying on a very limited degree of institutionalization. Serbia has possibilities to cooperate with regional Euroasian economic community (in commodity exchange), but also in the collaboration in the security matters with this community through Collective Security Treaty Organization (military-technical and military-economic cooperation, especially advancement and training of staff similar to the NATO Programme “Partnership for Peace”).

In early 1990s, some authors noted that the world was entering an era in which foreign policy and national security would increasingly revolve around business interests, where economic diplomacy would be the key actor in resolving the important international problems. Most analyzes of economic security were based on the achievement of “wealth and power” in the context of foreign economic policy, thus establishing certain links between neoliberal and neo-realistic views of the empirical field of economic security. Prosperity or wealth is a fundamental neoliberal concept, while the primary concern of the neo-realists is the demonstration and interplay of economic power in international relations. Energy supply has emerged as great security issue between Russia and EU, which is obvious by failure of “South Stream” and war in Ukraine. Therefore, the ensuing conclusion is that there is economic justification for a broader integration through regional grouping of the states.

This paper can be grouped among the papers advocating geo-economic competition that has been closely linked to efforts to consolidate regional integration (EU, NAFTA, EEU). The European perspective of Serbia, affirmed through EU membership negotiations (started on January 21, 2014) should remain Serbia’s foreign policy and economic priority in the framework of which economic cooperation with EEU should continue.

**Keywords:** Euroasian Economic Union, European Union, regional integration, geo-economy, geopolitics, energy

---

\* Овај рад је примљен 1. августа 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

**Стеван Рапаић\***

*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

**Сандра Давидовић**

*Институт за међународну политику и привреду, Београд*

## **ОСНОВНА ЕКОНОМСКА ПИТАЊА У ОДНОСИМА БЕОГРАДА И ПРИШТИНЕ\*\***

### **Сажетак**

У тренутку писања овог текста још увек су на снази царине од 100% које је влада у Приштини увела на робу пореклом из Србије и Босне и Херцеговине. Имајући у виду да су поред ове царинске мере, власти у Приштини решиле да укључе и нецаринске баријере, односно административне мере којима се у потпуности спречава увоз српске и босанско-херцеговачке робе, можемо рећи да су на снази санкције Приштине према Србији и Босни и Херцеговини. Последице ових мера значајне су не само за привреду Србије, већ и за регион, а поставља се и питање да ли је овим ЦЕФТА практично престала да постоји? Сматрајући да је трговина једно од основних питања не само економских односа, те да је тренутно камен спотицања у преговорима Београда и Приштине, први део рада представља приказ структуре и динамике трговине између Србије и Косова\*, као и анализу чинилаца који су довели до увођења

\* Електронска адреса аутора: [stevan@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:stevan@diplomacy.bg.ac.rs)

\*\* Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни, економски, правни и безбедносни аспекти”, које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, пројекат бр. ОИ179029, а реализује се у Институту за међународну политику и привреду.

дискриминаторних царина. Посебна пажња у раду посвећена је могућностима које стоје на располагању Републици Србији да одговори на уведене санкције Приштине. Друго важно питање које се намеће све чешће као тема и препрека у преговорима Београда и Приштине, тиче се друштвене и јавне имовине на Косову и Метохији, односно спроведених и планираних својинских трансформација друштвених и јавних предузећа. У том смислу, циљ рада је да укаже на могућности истицања нерешених имовинских проблема у процесу преговарања, посебно имајући у виду актуализацију економских питања у протеклим месецима и последице које по дијалог има пропуштање претварања ових проблема у конкретне преговарачке захтеве.

Кључне речи: преговори Београда и Приштине, Косово и Метохија, трговина, царине, ЦЕФТА, имовина, приватизација

## 1. ДИНАМИКА И СТРУКТУРА ТРГОВИНЕ ИЗМЕЂУ СРБИЈЕ И КОСОВА\*

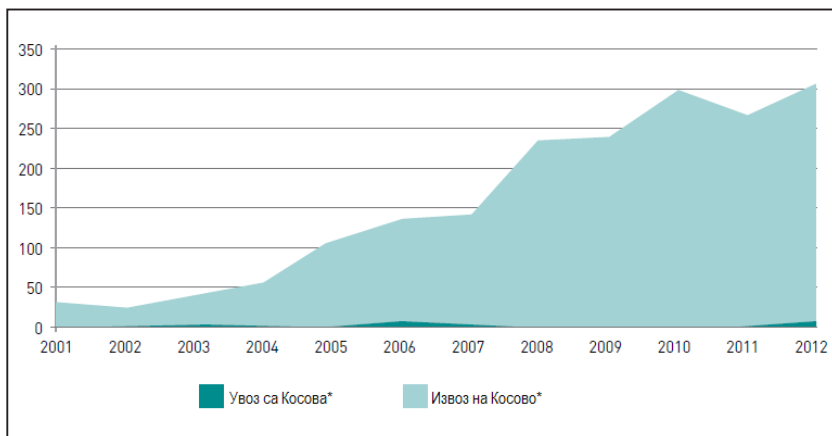
Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 из 1999. године, дефинисана је територија покрајине Косово и Метохија као засебна царинска територија која је под управом Мисије УН за Косово<sup>1</sup> (УНМИК). Трговински односи Србије и Косова\* од 2001. до краја 2018. године, се могу поделити у пет фаза. *Прва фаза* односи се на период између 2001. и 2006. године, и можемо је назвати фазом унутрашње трговине, јер је роба на Косово\* била пласирана без царина. Београд је у овој фази у трговинским односима третирао Косово\* као саставни део Србије. *Друга фаза* трговинских односа настаје 2006. године, када у оквиру Споразума о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА) Србија признаје Косово\* као јединствену царинску територију.<sup>2</sup> Овај споразум примењује

1) У резолуцији СБУН 1244 користи се термин Косово. У наставку текста користећемо назив Косово\*, који је предвиђен споразумом о регионалном представљању. Овај назив прати и фуснота ове садржине – The designation is without prejudice to positions on status and is in the line with UNSCR 1244 and the ICJ opinion on Kosovo Declaration of Independence.

2) Признавање територије за спољнотрговинског партнера земље не значи и њено политичко признање као суверене државе.

се од средине 2007. године, а Косово\* је тада приступило споразуму под називом „Косово – УНМИК”.<sup>3</sup> *Трећа фаза* трговинских односа почиње 2008. године, када Привремене институције самоуправе у Приштини (ПИС) једнострано проглашавају независност, а Србија као одговор уводи блокаду на увоз све робе са ознаком “Kosovo Customs”. Ова блокада ће трајати све до 2011. године, када је у Бриселу постигнут договор две стране којим се омогућава трговина. Након тога наступа *четврта фаза* – фаза слободне трговине у којој се промет робе и услуга несметано врши по правилима у оквиру ЦЕФТА, што практично значи да не постоје царине и значајне нецаринске баријере, те да се ради о зони слободне трговине. *Пета фаза* у којој се тренутно налазе Београд и Приштина, може се назвати фазом дискриминаторних царина. Ову фазу карактерише увођење од стране Косова\* царина од 100% на робу пореклом из Србије и Босне и Херцеговине. Трговински односи у овој фази су једностранни, па роба из Србије нема легалан приступ Косову\*, док је Србија задржала бесцарински третман робе са Косова\*, поштујући правила ЦЕФТА.

Графикон 1. Трговина између Србије и Косова\* у мил. ЕУР (2001–2012)



Извор: Predrag Bjelić, “Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London 2015, стр. 29.

3) Као посебна царинска територија у складу са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244.

Први подаци о трговинској размени између Србије и Косова\* датирају из 2001. године, када је укупна спољнотрговинска размена износила око 30 милиона евра и готово целокупна трговина односила се на извоз на Косово\*. Посматрајући прву фазу трговинских односа (2001–2006.) може се уочити да је у овом периоду укупна спољнотрговинска размена скоро шестоструко порасла, те је у 2006. години, износила 140 милиона евра. Треба имати у виду да званични спољнотрговински подаци не постоје, јер се ради о периоду када српска роба на територију Косова\* стиже без царина, прво на север, у Косовску Митровицу, а онда и даље у остале делове Косова и Метохије. На самом крају прве фазе трговинских односа, Косово\* бележи највећи извоз у Србију у вредности од апроксимативно 12 милиона евра.

У другој фази, Србија приступа заједно са Косовом\* споразуму ЦЕФТА, чиме Србија и званично признаје Косово\* као јединствену и засебну царинску територију. У том тренутку ЦЕФТА броји девет привреда Југоисточне Европе, да би већ 2007. године, из ње иступиле Румунија и Бугарска, а 2013. године, и Хрватска због приступања Европској унији. Данас ЦЕФТА броји седам страна уговорница, које поред Србије и Косова\* чине још и Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија и Молдавија. Циљ ЦЕФТА споразума био је стварање зоне слободне трговине првенствено за робу, што је успешно спроведено до краја 2010. године. Значај који Споразум има за српске привреднике је изузетан. Спољнотрговинска размена Србије са земљама ЦЕФТА достигла је у 2017. години, вредност од 3,9 милијарди долара, што је за 28% више него 2006. године, када је Србија приступила овој споразуму.<sup>4</sup> Колико је овај споразум важан за Србију говори и податак да је српски суфицит робне размене са земљама чланицама ЦЕФТА растао у периоду 2006–2017. по просечној годишњој стопи од 8,4%, а само у 2017. години, покривеност увоза извозом достигла је ниво од 245%. Дакле, Србија из године у годину доминира у оквиру ЦЕФТА као најзначајнији извозник, а највећи диспаритет у билатералној трговинској сарадњи има управо са Косовом\*. Можемо приметити да је само у

4) Предраг Бјелић, Радмила Драгутиновић Митровић, *Унапређење позиције Србије у оквиру ЦЕФТА 2006*, ФРЕН – Фондација за развој економске науке, Београд, 2018, стр. 24.

2012. години, спољнотрговински суфицит Србије у односу на Косово\* износио око 300 милиона евра.

Након 2008. године, (трећа фаза) када је Косово\* прогласило независност, ниво извоза из Србије на Косово\* је стагнирао годину дана, да би од 2009. године до 2010. године, био повећан за 20%. Овде треба имати у виду да до 2008. године, Србија нема јасне и прецизне податке о извозу на Косово\*, јер ову трговину није третирао као спољну трговину. Сва роба пласирана на север Косова\* третирао се као део унутрашње трговине. Тек од 2008. године, Србија почиње да води јасну евиденцију о извозу на целокупно Косово\*. Притом у овом периоду Приштина и даље не контролише северни део, односно административне прелазе Јариње и Брњак. Због инсистирања Приштине да њихова роба носи ознаку такозване државе Косово\*, Србија и Босна и Херцеговина блокирају увоз свих производа од децембра 2008. године, који у пратећим папирима носе ознаку царине Косова\*. Извоз са Косова\* у Србију је због тога опао за 65% у 2009. години, у односу на 2008. годину. Блокада је трајала све до 2011. године, због чега је Косово\* изгубило 30 милиона евра, односно 4% од укупног извоза.<sup>5</sup> Можемо приметити да робни извоз са Косова\* у Србију, у периоду од 2008. до 2011. године, практично није постојао. Због овога Косово\* 2011. године, уводи контрамере. Како би се решио овај проблем Европска унија (ЕУ) започиње дијалог о техничким питањима 2011. године, који резултира компромисом две стране. Србија пристаје да косовска роба носи ознаку „Царина Косова”, под условом да се нигде у пратећим извозним документима не налази ознака и печат „Републике Косова”. Након овог споразума који је усмено договорен и потврђен на папиру, али без званичних потписа Београда и Приштине, наступа четврта фаза трговинских билатералних односа, односно фаза слободне трговине.

Када говоримо о структури трговине између Србије и Косова\*, морамо истаћи да је у целокупном посматраном периоду од 2001. године, до краја 2018. године, Србија бележила стално растући суфицит у овој размени. Разлог се

5) Shpend Kursani, Berat Thaqi, “Kosovo–Serbia: Regulatory aspects of trade and economic relations”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London 2015, стр. 44.



налази првенствено у разлици у величини и снази једне и друге привреде, као и разлици у нивоу индустријског развоја. Србија на Косово\* највише извози храну и живе животиње, на које отпада 33% од укупног извоза. На другом месту налазе се прерађени производи са 21% удела у извозу. Прате их хемијски производи и минерална горива и мазива са 14% и 11% удела у укупном пласману на Косову\*, респективно.<sup>6</sup>

## 2. ДИСКРИМИНАТОРНЕ ЦАРИНЕ КАО ИНСТРУМЕНТ СПОЉНОГ ДЕЛОВАЊА ПРИШТИНЕ

Тржиште Косова\* је од изузетног значаја за Републику Србију. Према подацима Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Србија је у 2017. години извезла робу на Косово\* у вредности од око 420 милиона евра.<sup>7</sup> Ова чињеница је свакако била позната Рамушу Харадинају када је 21. новембра 2018. године, његова влада увела царине на робу пореклом из Србије и БиХ од 100%. Поред ове царинске мере, косовске власти су решиле да укључе и једну нецаринску баријеру, административну меру, како би у потпуности спречиле увоз српске робе. Роба на чијој декларацији пише „Косово и Метохија”, „Резолуција 1244” или „Косово УНМИК”, а не „Република Косово” плени се од стране тржишне инспекције, те таква не може ни да уђе на територију Косова\*. Осам месеци од доношења ове одлуке Приштине, најфреквентнији прелаз Мердаре легално није прешао нити један камион са робом из централне Србије.

Овим потезом спољнотрговинска политика Косова\* постала је инструмент којим политичари у Приштини купују унутрашње политичке поене, док покушавају да САД, своје највеће савезнике увере у исправност одлуке која је без преседана у 21. веку. Мере које је Приштина увела нису протекционистичке економске природе, дакле са циљем заштите домаћих произвођача, већ искључиво политичке. Службени Вашингтон послао је 13. фебруара 2019. године, највишим косовским званичницима упозорење са захтевом

6) Predrag Bjelić, "Trade between Serbia and Kosovo", in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo*, нав. дело, стр. 30.

7) Предраг Бјелић, Радмила Драгутиновић Митровић, *Унапређење позиције Србије у оквиру ЦЕФТА 2006*, нав. дело, стр. 29.

да се укину царинске стопе од 100% за робу из Србије и Босне и Херцеговине, уз подсећање на досадашњи амерички допринос Косову и претњу да ће, ако не укину царине, следити шире санкције. Ове шире санкције се још увек огледају само у претњи да се односи САД и Косова „неће обновити на претходни ниво”. Одговор Рамуша Харадинаја остао је јасан: „упркос љубави према Америци, царине ипак неће бити укинуте”.<sup>8</sup> Овакав одговор био је сасвим очекиван, како због ниског интензитета извршеног притиска на Приштину од стране САД, тако и због чињенице да је тадашњи премијер Харадинај више пута поновио да царине неће бити укинуте све док Босна и Херцеговина и Србија не признају Косово\* у њеним садашњим границама. Повлачење ове одлуке Приштине, значило би и политичко самоубиство Рамуша Харадинаја, те је он остао истрајан у својим захтевима. Са друге стране, Србија је остала истрајна у својим ставовима да, упркос огромним губицима, неће уводити реципрочне мере, нити било које друге административне или техничке мере које би угрозиле извоз са Косова\* или отежале транзит косовске робе преко Србије. Београд чак истрајава и на једностраном поштовању Бриселског споразума, упркос чињеници да је Приштина најавила да неће дозволити формирање Заједнице српских општина, јер како наводе оно је у супротности са уставом Косова\* и нарушава њен територијални интегритет. Управо због овакве политике нечињења Владе Републике Србије, са једне стране и слабог, готово непостојећег међународног притиска према Приштини, јасна је и сасвим рационална политичка одлука Приштине да се истраје на енормно високим царинским стопама којима се дискриминише роба из Србије и Босне и Херцеговине.

### 3. ПОСЛЕДИЦЕ ПО РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Министар трговине, туризма и телекомуникација Расим Љајић, изјавио је 11. фебруара 2019. године, да је Србија због царина од 100% које је увела Приштина до краја јануара изгубила око 90 милиона евра због неоствареног извоза на

8) „Oštro američko upozorenje Kosovu: Ukinite takse”, *Aljazeera*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ostro-americko-upozorenje-kosovu-ukinite-takse?fbclid=IwAR2JgJ8ihsDF-bxKUQq8SKShZ7x5VKVDdFaqR9ICD1zWXI3jB2Ps3NXdh5tl>, 17/02/2018/.

Косово\*.<sup>9</sup> Истом приликом напоменуо је да ће 21. фебруара 2019. године, Министарство којим руководи имати тачан биланс стања колико је мање пласирано робе на Косово\*. И без увида у овај најављени извештај који никада није приказан јавности, јасно је да је Косово\* један од најзначајнијих извозних тржишта Србије и да су српски произвођачи након осам месеци блокаде изгубили позицију на тржишту Косова\* коју су годинама градили.

Од укупног извоза Србије у земље ЦЕФТА у 2017. години, који је износио апроксимативно три милијарде евра, удео Косова био је 14%, односно 420 милиона евра. Ово практично значи да је Србија током трајања дискриминаторних царина Приштине губила око 1,1 милион евра на дневном нивоу. На месечном нивоу ово износи 35 милиона евра апроксимативно, што представља оптимистичну процену. Премијерка Србије Ана Брнабић изјавила је у децембру 2018. године, да Србија месечно губи 42 милиона евра због неоствареног извоза. Држећи се ове процене, Србија је до 21. јула 2019. године, односно за осам месеци примене дискриминаторних царина изгубити 336 милиона евра. Другим речима, српска привреда сваким даном губи око 1,4 милион евра због царина Косова\*, а по основу неоствареног извоза. Основно питање које се поставља јесте шта Србија може да предузме?

У оквиру ЦЕФТА, Србија практично не може да натера Приштину да укине дискриминаторне царине. Основни разлог стоји у чињеници да механизам за решавање спорова у оквиру ЦЕФТА функционише тако да стране уговорнице гласају за одлуку у решавању спорова, где једна од њих крши правила овог споразума. Другим речима, да би се у оквиру ЦЕФТА донела одлука и санкционисале мере једне од чланица, све преостале стране уговорнице треба да изгласају одлуку у којој ће се осудити једна од њих. Дакле, неопходно је да одлуку подрже све земље, а извесно је да Албанија, Црна Гора, па и Северна Македонија то неће учинити. Не само да овакву одлуку, којом би се осудио поступак Приштине, Албанија неће донети, већ је албански премијер Еди Рама у неколико наврата истакао да даје пуну подршку Приштини и да чак разматра

9) „Ljajić: Šteta od taksi 90 miliona evra”, *Danas*, Internet: <https://www.danas.rs/ekonomija/ljajic-steta-od-taksi-90-miliona-evra/>, 17/02/2019.

увођење царинске уније са Косовом\*, када је спомињао Драч као луку косовске царине.<sup>10</sup> У трговинском смислу ово би практично значило јединствене царине на ове две територије, односно продубљивање сукоба, јер би се тиме роба из Србије и Босне и Херцеговине царинила по стопи од 100% и приликом извоза у Албанију.

Када је реч о механизму за решавање спорова у оквиру ЦЕФТА, неопходно је осврнути се и на механизам решавања спорова у Светској трговинској организацији, који се као веома ефикасан, често наводи у литератури као највећа предност чланства. Наиме, да су Србија и Косово\* чланице СТО, питање царина се не би постављало и било би решено по унапред предвиђеној процедури и јасним правилима.<sup>11</sup> Србија још увек није чланица СТО, иако то покушава да постане, још од њеног настанка 1995. године, док за Косово\* још увек нема индиција да жели да поднесе захтев за пријем у чланство, иако на то има право као засебна царинска територија. Додајмо овоме да и Србија и Косово теже приступању Европској унији, а чланство у Светској трговинској организацији представља један од основних предуслова за затварање поглавља 30, које се бави економским односима са иностранством.

Имајући у виду да су Србији на мултилатералном нивоу везане руке, она би могла да се окрене једностраним мерама, односно да реципрочно одговори на дискриминаторне царине Косова\*. Ово би подразумевало контрамере, односно увођење царина од 100% на робу пореклом са Косова\*, као и административне мере којима се фактички забрањује улазак косовске робе на територију Србије, чак и као робе у транзиту. На исти начин на који је Приштина онемогућила робу која не носи ознаку „Републике Косово” да дође на њену територију, тако би Србија забранила приступ тржишту, али и транзит роби са ознаком „Република Косово” или „Царина Косова”. Другим речима, Србија би зауставила комплетан извоз са Косова\* који иде преко њене територије. С обзиром да Србија није једина погођена екстремно високим царинама и нецаринским

10) „Drač od danas postaje i luka kosovske carine”, RTS, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3388071/drac-od-danas-postaje-i-luka-kosovske-carine.html>, 15/02/2019.

11) Више о механизму решавања спорова у Светској трговинској организацији у: Стеван Рапаић, *Светска трговинска организација и предузећа у спољној трговини*, Економски факултет, Београд, 2013.

барјерама Косова\*, већ је то и Босна и Херцеговина, ове две земље би могле заједнички да одговоре реципрочним мерама. Ипак, рачунајући да је са Косова\* 2017. године, Србија увезла робе у апроксимативној вредности од свега 25 милиона евра, најзначајнији ударац који Београд може да зада Приштини био би ограничавање кретања њихових камиона са робом. Ако би се овим мерама придружила и Босна и Херцеговина, Косово\* би трговински било практично изоловано, јер би се комплетан извоз ка ЕУ морао кретати преко Северне Македоније, Бугарске и Румуније, што би знатно повећало логистичке трошкове. Реципрочне мере би биле у потпуности економски оправдане и оне су у међународној трговинској пракси крајње очекиване.

#### **4. ПОЛИТИЧКА ФУНКЦИЈА ЕКОНОМСКИХ ПРОЦЕСА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ НАКОН 1999.**

Други део економских питања у односима Београда и Приштине тиче се проблема имовине у приватном, јавном и друштвеном власништву. Својинска права над имовином су кроз историју Косова и Метохије била показатељ друштвеног положаја одређене друштвене групе, а њихово уређење је оставило трага на савремене обрасце поимања имовине. Стога, питање имовине је неизоставно везано за питање суверенитета, а савремена косовска криза не представља изузетак у том смислу. У истицању суверенитета над овом територијом, имовина у јавном и друштвеном власништву представља важан аргумент Београда, с обзиром на вишедеценијска улагања савезног и републичког руководства у време СФР Југославије, којима су изграђени рудници, енергетски капацитети, саобраћајна инфраструктура, индустријски објекти, градска насеља, системи јавних служби. Интензивна и систематска улагања произилазила су из „посебног економског статуса“, који је као неразвијена покрајина уживала, са циљем да се регионалне неједнакости унутар Југославије превазиђу. Предузете мере у том циљу имале су значајну улогу у привредном развоју покрајине и њеном друштвено-економском уобличавању, мада се у литератури често може наћи теза о економској дискриминацији Косова у Југославији и стога о оправданости будућег сецесионизма

економским разлозима,<sup>12</sup> поред доминантног аргумента који упориште проналази у праву на самоопредељење.<sup>13</sup> Да је Косово било „најмање развијени део социјалистичке Југославије, са највећом стопом незапослености, најгорим путевима и инфраструктуром, најнижим нивоом образовања и најбрже растућим становништвом”,<sup>14</sup> је нешто што упућује на могући дискриминаторни третман. Ипак, овакве оцене не улазе у историјске темеље друштвено-економског положаја овог простора, већ оквир своје анализе своде на изолован временски период и једначину сукобљавања албанске мањине са централним властима. Косово је у привредно-системском смислу обележено отоманским наслеђем, а стање у коме је покрајина као територијално-административна целина установљена у оквиру СФРЈ, било је много горе од наведеног. Поређења ради, након завршетка Другог светског рата, на Косову и Метохији је постојао само један километар асфалтног пута, девет средњих школа, а основним образовањем је било обухваћено свега 32% деце, односно 36 200 ученика, док је на читавој територији покрајине било 20 лекара. Насупрот томе, у периоду распада Југославије на истој територији постојало је 1064 основне школе са 347 907 ученика, односно 97% деце, и 54 средњошколских центара. Поред тога, отворен је Универзитет у Приштини, на коме је студирало око 40 000 редовних и ванредних студената.<sup>15</sup>

Интернационализација територије Косова и Метохије 1999. године и успостављање привремене међународне цивилне и војне управе Уједињених нација определиле су услове економског организовања на начин који има мноштво особености. Најпре, целокупан посао економске обнове постао је део мандата међународних организација и финансијских институција у оквиру IV стуба УНМИК администрације задуженог за економску обнову и реконструкцију, којим је руководила Европска унија. „Задужена за спровођење и

12) Види на пример: Rita Augestad Knudsen, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999–2008*, Norwegian Institute of International Affairs, Norway, 2010, стр. 25–38.

13) Оправданост позивања на право на самоопредељење у случају косовских Албанаца и различита тумачења овог права нису предмет овог рада.

14) Rita Augestad Knudsen, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999–2008*, нав. дело, стр. 25.

15) V. Petković, „Koliko Srbiju košta javni sektor na Kosovu i Metohiji?”, *Srpski ekonomski forum*, 2007, стр. 12.

надгледање економских реформи на Косову, ЕУ је постала најзначајнији донатор на том подручју, јер је од 1999. године 1,6 милијарди долара уложено у економски опоравак.<sup>16</sup> Додатно, у оквиру наведених надлежности, Европска комисија је заједно са Светском банком израдила програм обнове и опоравка, са циљем изградње отворене тржишне економије и одрживих институција.<sup>17</sup> Један од првих задатака међународне администрације у процесу економске обнове и покретања тржишне привреде било је решавање питања друштвених и јавних предузећа која су представљала тежиште привреде у протеклим деценијама. Ипак, карактер политичких процеса на постконфликтној територији и питање статуса дали су овом процесу и политички значај, будући да се питање њихове својинске трансформације дотичало значајно и питања суверенитета. Приватизација друштвених предузећа на Косову и Метохији, одабрани модел и динамика процеса јасно илуструју сву проблематику својинских трансформација на територији која је предмет истицања суверенитета две стране у сукобу.

## **5. ПРИВАТИЗАЦИЈА ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА – ЕКОНОМСКО ЗАОКРУЖИВАЊЕ ПРОЦЕСА ИЗГРАДЊЕ КОСОВСКЕ ДРЖАВЕ**

Проблем друштвене имовине након 1999. тиче се у највећем процесу приватизације који представља јединствен пример својинске трансформације у постконфликтном и постсоцијалистичком друштву. Две су основне карактеристике које издвајају овај процес из општег оквира трансформације постсоцијалистичких привреда у тржишну, кроз који су прошле друге републике настале распадом СФР Југославије.

– Приватизацију није спроводила држава већ привремена међународна цивилна администрација (УНМИК), која има привремену законодавну извршну и судску власт, укључујући надлежност над управљањем имовином;

16) Дејана Вукчевић, „Спољна политика ЕУ и Косово: хроника најављене независности”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2008, стр. 62.

17) *Toward Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo*, European Commission and World Bank, November 3, 1999.



–Приватизација је спровођена као део постконфликтне изградње мира, а затим изградње државе,<sup>18</sup> због чега је суштински испреплетена са политичким процесом решавања будућег статуса Косова.

Правна регулатива УНМИК-а да управља имовином на Косову и Метохији произилази из циља постављеног Резолуцијом 1244 о економској обнови и реконструкцији на Косову. У тачки 11 Резолуција обавезује међународну мисију на „реконструкцију кључних објеката инфраструктуре и општу економску реконструкцију”, а затим у Анексу 2. тачка 9 наводи да је УНМИК задужен да обезбеди „свеобухватни приступ економском развоју и стабилизацији кризног региона”.<sup>19</sup> Конкретизовање надлежности из Резолуције налази се у Уредби УНМИК-а бр. 1999/1 о овлашћењима Привремене управе на Косову од 25. јула 1999. године, којом је предвиђена свеобухватна надлежност УНМИК-а да „управља свом покретном и непокретном имовином, укључујући управљање новчаним средствима, средствима са банковних рачуна као и управљање имовином која је укњижена на СР Југославију, Републику Србију или било који орган који се налази на територији Косова.”<sup>20</sup> Уредбом је дефинисано да оцена о томе, да ли се над датом имовином простире међународна надлежност, зависи од уверења УНМИК-а (постојање оправданих и објективних основа да одређена имовина представља државну или друштвену својину). Уверење УНМИК-а као мерило процене имовине свакако представља прешироко постављени критеријум који је процес установљења надлежности свео на дискрециону оцену, без могућности њеног преиспитивања. Међутим, оно што се налази као већи проблем је чињеница да кључни институт дефинисан

18) Иако Уједињене нације нису добиле мандат за изградњу државе, политички процеси на Косову након 2008. године, оличени у пребацивању дела надлежности на Међународну цивилну канцеларију и мисију *EULEX KOSOVO*, као и *de facto* спровођење Свеобухватног предлога за решење статуса Косова (Ахтисаријева план), дају довољно разлога да се претпостави да је процес изградње мира трансформисан у изградњу државе.

19) *Резолуција Савета Безбедности 1244 (1999) о ситуацијом у вези са Косовом*, Уједињене Нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

20) *Уредба УНМИК*, бр. 1991/1 од 25. јула 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1991/1; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1999/25; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/2000/54.



Уредбом 1991/1, као и каснијим уредбама који је мењају, обухвата овлашћења УНМИК-а да „управља имовином”. То свакако не обухвата право располагања,<sup>21</sup> односно мењање власничке структуре, која лежи у основи сваког процеса приватизације. Управо та недоследност ће изнедрити серију проблема у погледу интереса и права власника, поверилаца, кредитора, али и радника друштвених предузећа, посебно имајући у виду етничку структуру наведених потражилаца. Чињеница да се приватизацијом мењају власничка права представљала је проблем за УН због страха да би УНМИК могао да одговара за повреде права у евентуалним споровима које би покренули власници и повериоци. Стога је кључни захтев УН-а био да се Косовска повереничка агенција (КПА), као орган руковођења приватизацијом, установи као тело независно од УНМИК-а у циљу заштите и администрације и УН-а од могуће одговорности. Додатно, истакнут је и захтев да се оснује механизам правне заштите евентуалних власника и поверилаца, сачињен од међународних судија, у чијој би надлежности било искључиво бављење споровима проистеклим из приватизације.<sup>22</sup> Уважавање захтева УН резултираће стварањем бипартитне институционалне структуре, састављене од два органа: Косовске повереничке агенције (*Kosovo Trust Agency – KTA*) и Посебне Коморе Врховног суда Косова (*Special Chamber of the Supreme Court of Kosovo*).

## 6. АДМИНИСТРАТИВНИ ПОСТУПАК – МЕТОД ПРЕТВАРАЊА ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЊА У ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗОВАНА

Предуслов извођења приватизације друштвених предузећа било је утврђивање неког предузећа као друштвеног и самим тим установљења надлежности над њим од стране Косовске повереничке агенције. Доношење административне оцене поверено је самој Агенцији, као органу надлежном за процес приватизације, али пре свега, органу независном од

21) Душко Димитријевић, „Привремена управа Уједињених нација на Косову и Метохији и заштита имовинских права”, *Теме*, вол. 31, бр. 3, 2007, стр. 468.

22) Robert Muharremi, “The Role of United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo’s Socially-Owned Enterprises”, *German Law Journal*, Vol. 14, No. 07, 2013, стр. 899.

УНМИК-а. Она врши идентификацију предузећа у складу са Уредбом 2002/12 о њеном установљењу и Правилнику о раду.<sup>23</sup> Међутим, овако дефинисана процедура упућује на два суштинска проблема, и то проблем руководиоца, али и самог поступка. Најпре, не може се сматрати демократским овлашћење по коме орган који ће водити процес приватизације, уједно доноси и претходну оцену о статусу предузећа. Поред тога, поступак је споран, како због дефинисаних критеријума, тако и због начина њихове примене. Наиме, иако су дефинисани критеријуми када се одређене трансформације сматрају прихватљивим (да је то учињено у складу са важећим законом и на недискриминаторан начин), није јасно када су они испуњени, а поред тога, оцена КПА о томе не подлеже преиспитивању, нити је сам поступак њеног доношења јаван. Потенцијалним власницима није омогућено да учествују у поступку, нити да истичу потраживања и о томе пруже доказе којима би одбранили карактер својинских промена. Могућност представљања власничких права биће предвиђена тек у судском поступку пред Посебном комором Врховног суда Косова. Ипак, у поступку пред Комором није предвиђена и могућност потраживања права власништва, ако се оно и докаже у спору. Овако је поступак доношења административне оцене обележио демократски дефицит и занемаривање интереса власника у овој фази. Критеријуми су у пракси онемогућили признавање статусних промена мноштва друштвених предузећа, која су након промена у друштвенополитичком систему, изгубила статус друштвених. Претходна оцена УНМИК-а да је читава деценија деведесетих представљала период дискриминације албанске мањине свакако је утицала на овакво решење. Међутим, игнорисање власничких трансформација у контексту постконфликтне изградње КиМ, претворила се у контрадискриминациону меру, а не инструмент остваривања захтева за мултиетничким и инклузивним моделом економске обнове. Иако би се неке мере могле и подвести под оквире овог објашњења, оне не могу бити основ за одређивање читаве серије закона дискриминаторним. Уколико се осврнемо на улогу коју су српска предузећа и Фонд за развој имали у изградњи косовских предузећа, ова претпоставка УНМИК-а

23) Уредба УНМИК-а, бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

у пракси се претворила у средство одбацивања власничких промена на штету српске стране, будући да је управо највећи део својинских трансформација учињен у том периоду.

## 7. МОДЕЛ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ

Представљена ограничења у погледу правног основа и политичког значаја процеса определила су одабир *spin off* модела приватизације, који подразумева оснивање једне или више подружница друштвеног предузећа (у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу), затим преношење активе или дела активе са старог предузећа на ново, са циљем даље тендерске продаје свих или дела деоница новог предузећа, под новим именом.<sup>24</sup> У основи установљеног модела приватизације је продаја активе, односно „здрог дела” предузећа. Тиме је одговорено на захтев да она отпочне што пре и што масовније, без обзира на нерешена питања власника и поверилаца, чије је решавање остављено за период након извршене приватизације. На пример, повериоци се, супротно упоредно-правној пракси, занемарују у поступку продаје подружнице, јер нови купац не преузима и обавезе.<sup>25</sup> Одредбом о резервисању дела прихода од продаје омогућава се каснија финансијска накнада, али реч је само о могућности. Наиме, она зависи од укупних приватизационих прихода, намирења других тражилаца и најзад доказивања датог потраживања као недискриминаторног. Поред тога, интересе власника УНМИК је, као и случају поверилаца, покушао да задовољи резервисањем дела приватизационих прихода. Ипак, установљење принципа новчане компензације у случају власника, не значи и решавање проблема власништва. Реч је о привременом техничком одговору на један суштински правни проблем који власничка трансформација носи. Јасно, то је последица дистанце коју је УНМИК поставио по питању коначне оцене да ли се овим моделом приватизације заправо улази у сферу нарушавања власничких права. Ипак, није

24) Slobodan Aćimović, *Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu*, 2008, Internet, [http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008\\_acimovic1.htm](http://starisajt.nspm.rs/ekonomskapolitika/2008_acimovic1.htm), 01/04/2017.

25) M. Todini, “Privatization System in Kosovo – Rising Towards Uncertain Future”, Priština, 2003, стр. 30.

јасно коме је привремена администрација оставила и коначно решење проблема власничких права, које свакако остаје трајни захтев у погледу имовинских спорова на КиМ. Нерешен или делимично решен он ће постати основ будућих сукобљавања, што негира идеју постконфликтне реконструкције којој је УНМИК приступио. Развој регулативе, и на њој заснована приватизација, кретали су се у правцу све већег ослобађања процеса приватизације од правних ограничења у односу на старе власнике. Најзад, она је потпуности онемогућила повратак права власништва и свела га на могућу финансијску компензацију и то након продаје предузећа. Тиме је стечена права потчинила захтевима приватизације, а њу свела на прикривену експропријацију. Релевантан пресек процеса приватизације указује на податак да је до јуна 2014, укупно 428 предузећа прошло процес приватизације у облику 551 нових компанија. Од тих 551, укупно 460 нових предузећа је у потпуности окончало процес приватизације, док се за 24 специјална *spin off-a* чека извршење преосталих уговорних ставки од стране инвеститора. Поред тога, 114 предузећа су обухваћена процесом ликвидације. Укупна процена прихода од продаје износи 662 милиона евра. Средства од продаје под контролом су Централне Банке Косова, која са КПА има закључен уговор о чувању повереничких фондова за намирење власника и поверилаца продатих предузећа на ороченим депозитима.<sup>26</sup> Летимичан економски преглед учинака указује да ни најопштији циљ економске обнове из Резолуције 1244 није постигнут, с обзиром на лоше економске резултате, како приватизације, тако и економског стања на КиМ. Ипак, чак и да је приватизација довела до неспорних економски резултата и допринела опоравку привреде, то не мења чињеницу да је она спроведена мимо мандата УНМИК-а и у супротности са начелом својине, које без обзира на политички статус неке територије, представља једно од основних принципа савременог међународног права.

26) А. Loxha, D. Elshani, *Panična prodaja – ocena glavnih izazova i nedostataka procesa privatizacije na Kosovu*, Grupa za pravne i političke studije, Balkanska istraživačka mreža, Priština, 2016, стр. 53–54, 60.

## 8. ЗАКЉУЧАК

У раду смо издвојили питање трговинских односа и имовине, као два основна економска питања у преговорима Београда и Приштине. Царине од 100% и нецаринске баријере које је увела Приштина на увоз робе из Србије и Босне и Херцеговине утичу на то да Србија свакодневно губи преко милион евра по основу неоствареног извоза. Србија остаје привржена испуњавању Бриселског споразума и правила ЦЕФТА, иако је приштинска страна јасно ставила до знања Србији и међународној заједници да неће повући дискриминаторне царине све док Србија не призна Косово\*, као и да нема намеру да формира Заједницу српских општина. Уводећи ове царине које су у супротности са правилима ЦЕФТА, Приштина је прорачунато ризиковала и за сада јој се тај ризик исплатио. С једне стране ова одлука донела је властима у Приштини значајну подршку међу албанским становништвом, а са друге нанела је значајну економску штету Србији. Од дужине трајања дискриминаторних царина зависиће и будућност српских производа на Косову\*, које је било једно од најзначајнијих тржишта за српски извоз. Наиме, роба широке потрошње која доминира у српском извозу, супституисана је робом из ЕУ, Турске и околних земаља, што прети да озбиљно угрози будуће позиционирање српских производа и њихов повратак на косовско тржиште. Са друге стране, како би показала да остаје поуздан партнер у региону, Србија не жели да уведи реципрочне мере. Легитимни инструменти који и даље остају на располагању Србији по основу начела реципроцитета јесу: заједничке контрамере са Босном и Херцеговином, чиме би практично био блокиран целокупни косовски извоз у ЕУ, али и престанак испуњавања обавеза проистеклих из Бриселског споразума, до укидања царина и повратка за преговарачки сто. Последице које би ова друга мера имала на јачање интензитета притиска на Приштину да укине царине, далеко су веће и далекосежније од блокаде косовске робе, узимајући у обзир досадашњу ниску вредност увоза у Србију. Политика нечињења Србије до сада није донела резултате, како у погледу наведених царинских баријера, тако и у погледу имовине, иако је реч о питањима од животног значаја

за све заједнице. Наиме, паралелно са процесом преговарања две стране, на Косову и Метохији је спроведена серија спорних својинских трансформација, у којима су озбиљно доведена питања права и интереса некадашњих власника, затим поверилаца, али и радника некадашњих друштвених предузећа. Додатно, Приштина је предузела низ једностраних мера којима је питање имовине настојала да реши у складу са званичним ставом да је реч о унутрашњем питању тзв. Косова, те да се о томе неће ни преговарати са другом страном. То је укључило једнострано доношење Закона о Трепчи (октобар 2016), затим одлуку Владе тзв. Косова о пререгистрацији непокретне имовине (март 2017), као и нацрт Статута Трепче (фебруар 2019). Чини се да је тек овим са овим поступањем постало јасно да је пропуштање афирмисања ових проблема као тема за преговоре имало негативан учинак. Наиме, нити је питање имовине постало предмет преговарања, нити су проблеми произашли из његовог решавања разматрани као озбиљан показатељ мањкавости формата преговора. Ипак, овај аспект односа омогућава превазилажење наглашено симболичког, идентитетског и етно-психолошког садржаја косовског проблема чиме оно постаје „практично” питање, у оквиру кога је могуће истаћи економску вредност ове невелике територије. И не само то, проблем имовине, као део економских аспеката косовског проблема, представља поље за доношење ширих закључака о достигнућима и перспективи политичког процеса решавања косовског проблема, укључујући актуелну фазу посредованог преговарања под окриљем Европске уније.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бјелић Предраг, Драгутиновић Митровић Радмила, *Унапређење позиције Србије у оквиру ЦЕФТА 2006*, ФРЕН – Фондација за развој економске науке, Београд, 2018.
- Вукчевић Дејана, „Спољна политика ЕУ и Косово: хроника најављене независности”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, Бр. 1/2008. стр. 57–70.

Димитријевић Душко, „Привремена управа Уједињених нација на Косову и Метохији и заштита имовинских права”, *Теме*, вол. 31, бр. 3, 2007, стр. 473–510.

Рапаић Стеван, *Светска трговинска организација и предузећа у спољној трговини*, Економски факултет, Београд, 2013.

*Резолуција Савета Безбедности 1244 (1999) о ситуацијом у вези са Косовом*, Уједињене Нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

*Уредба УНМИК*, бр. 1991/1 од 25. јула 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1991/1; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову УНМИК/УРЕД/1999/25; Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године о овлашћењима привремене управе на Косову' УНМИК/УРЕД/2000/54.

*Уредба УНМИК-а*, бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

Аџимовић Слободан, *Analiza procesa i modela privatizacije na Kosovu*, 2008, Internet, [http://starisajt.nspm.rs/ekonomska-politika/2008\\_acimovic1.htm](http://starisajt.nspm.rs/ekonomska-politika/2008_acimovic1.htm), 01/04/2017.

Ђелић Предраг, “Trade between Serbia and Kosovo”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London 2015, стр. 26–40.

„Драч од данас постаје и лука косовске царине”, *RTS*, Internet, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/3388071/drac-od-danas-postaje-i-luka-kosovske-carine.html>, 15/02/2019.

Knudsen Rita Augestad, *Privatization in Kosovo: The International Project 1999–2008*, Norwegian Institute of International Affairs, Norway, 2010.

- Kursani Shpend, Thaqi Berat, “Kosovo–Serbia: Regulatory aspects of trade and economic relations”, in: *Regulation of Trade Across Contested Borders, The cases of China/Taiwan, Serbia/Kosovo and Cyprus*, (ed. Natalia Mirimanova), International Alert, London, 2015, стр. 41–52.
- Loxha A., Elshani D., *Panična prodaja – ocena glavnih izazova i nedostataka procesa privatizacije na Kosovu*, Grupa za pravne i političke studije, Balkanska istraživačka mreža, Priština, 2016.
- „Ljajić: Šteta od taksi 90 miliona evra”, *Danas*, Internet, <https://www.danas.rs/ekonomija/ljajic-steta-od-taksi-90-miliona-evra/>, 17/02/2019.
- Muharremi, Robert, “The Role of United Nations and the European Union in the Privatization of Kosovo’s Socially-Owned Enterprises”, *German Law Journal*, Vol 14. No 07, 2013, стр. 889–925.
- „Oštro američko upozorenje Kosovu: Ukinite takse”, *Aljazeera*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ostro-americko-upozorenje-kosovu-ukinite-takse?fbclid=IwAR2Jgj8ihsDFbxKUQq8SKShZ7x5VKVDdFaqR9ICD1zWXl3jB-2Ps3NXdH5tl17.2.2018>.
- Petković, V, „Koliko Srbiju košta javni sektor na Kosovu i Metohiji?”, *Srpski ekonomski forum*, 2007.
- Todini M, “Privatization System in Kosovo-Rising towards Uncertain Future”, Priština, 2003.
- Toward Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo*, European Commission and World Bank, November 3, 1999.



**Stevan Rapaic, Sandra Davidovic**

**MAJOR ECONOMIC ISSUES IN RELATIONS  
BETWEEN BELGRADE AND PRISTINA**

**Resume**

In the paper we have highlighted the issue of trade and property, as two major economic issues in the relations between Belgrade and Pristina. Customs duties of 100% and non-tariff barriers imposed by Pristina on imports of goods from Serbia and Bosnia and Herzegovina, significantly affected Serbia's economy. Our estimation is that Serbian companies are losing over one million euros on unrealized exports every day. In other words, in the period of eight months, the Serbian economy lost more than 300 million euros. Still, Serbia remains committed to fulfilling the Brussels Agreement and the CEFTA rules, although the Pristina side has made it clear to Serbia and the international community that they will not withdraw discriminatory customs until Serbia recognizes Kosovo, and that it does not intend to form the Community of Serb municipalities. By introducing these tariffs that are in violation of the CEFTA rules, Pristina risked and for now, this risk has paid off. On the one hand, this decision brought significant support to the authorities in Pristina among the Albanian population, and on the other, it caused significant economic damage to Serbia. The future of Serbian products in Kosovo depends on the duration of discriminatory customs duties, which was one of the most important markets for Serbian exports. Consumer goods that dominated by Serbian exports are substituted by goods from the EU, Turkey and neighboring countries. This threatens to seriously jeopardize the future positioning of Serbian products and their return to the Kosovo market. On the other hand, in order to show that it remains a reliable partner in the region, Serbia does not want to introduce reciprocal custom measures. The legitimate instruments that remain at the disposal of Serbia, based on the principle of reciprocity are common countervailing measures, which would virtually block all Kosovo exports to the EU through Serbia, as well as the cessation of the fulfillment of the obligations arising from the Brussels

Agreement, until the abolition of discriminatory customs. Serbia's policy of remaining a reliable partner in the region has not yielded results so far, both regarding the customs barriers and the property, even though these questions are of vital importance for the well-being of all communities. Namely, in parallel with the negotiation process, a series of controversial ownership transformations was conducted within which the rights and interests of owners, creditors, and employees of former socially-owned enterprises were seriously endangered. Additionally, Pristina has undertaken a series of unilateral actions aimed at resolving the issue of property in accordance with the official position that it represents the internal issue of Kosovo and thus will not be negotiated with other parties. This included the unilateral adoption of the "Trepca Law" (October 2016), the decision of the Government of Kosovo on the re-registration of immovable property (March, 2017), as well as the draft of "Trepca Statute" (February 2019). It seems that it is only with this it became clear that the failure of affirming these issues as a topic for negotiations had a negative effect. Namely, neither the issue of property became subject to negotiation, nor did the problems arising from its resolution be considered as a serious indicator of the deficiency of the format of negotiations. Nevertheless, this aspect of the relations enables overcoming the predominantly symbolic, identity and ethno-psychological content of the Kosovo issue, which reveals its "practical" aspects, within which it is possible to emphasize the economic value of this territory. Lastly, the property problem, as part of the economic aspects of the Kosovo problem, represents a place for wider conclusions about the achievements and perspectives of the political process of resolving the Kosovo problem, including the current phase of mediated bargaining under the auspices of the European Union.

**Keywords:** Negotiations between Belgrade and Pristina, Kosovo and Metohija, trade, customs, CEFTA, property, privatization

---

\* Овај рад је примљен 22. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



*Ивица Лазовић\**

*Београд*

## ИСЛАМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ НА ПОСТЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРОСТОРУ

### Сажетак

У широј стручној јавности постоји пробуђено интересовање у последњих неколико деценија за проучавањем исламске религије, културе и цивилизације, а у часописима су присутне бројне теме везане за ислам. Ово интересовање карактеристично је како на глобалном, тако и на локалном нивоу. Такође, то интересовање је и мултидисциплинарно и карактеристично је за многе друштвене науке. Интересовање за ислам је и интеркултурално и преовладава бављење исламом и ефектима ове велике религије на глобалном нивоу, док је релативно мало пажње у радовима оријентисано на проучавање ислама на нашим просторима и на сагледавање и тумачење ствари у нашем окружењу, као и на просторима данашње Србије, условно речено, у нашем дворишту.

У овом раду смо направили осврт на основне појмове о исламу, као и на организацију припадника исламске верске заједнице на просторима бивше заједничке државе. Све наведено, управо је у циљу сагледавања ствари у нашем дворишту како би нам помогло и како бисмо боље тумачили и разумели појаве на глобалном нивоу.

У циљу бољег описивања и систематизовања већ познатих чињеница о исламу и заједници муслимана на нашим ширим просторима, осврнућемо се и на основне

---

\* Електронска адреса аутора: [ivica\\_lazovic@yahoo.com](mailto:ivica_lazovic@yahoo.com)

појмове, обичаје и специфичности исламске религије. У раду указујемо да је исламска заједница била веома прилагодљива на овим просторима и у променљивим друштвено-политичким околностима се и сама усклађивала и прилагођавала.

Кључне речи: ислам, муслимани, организовање, заједница, Југославија

## 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Пре него што приступимо конкретном предмету интересовања у овом раду, сматрамо за нужно да се направи осврт на основне појмове који прате исламску религију и културу. Наравно, ради се о огромном пољу и није нам циљ да се детаљно упуштамо у анализу, већ да направимо преглед важнијих информација, чињеница и појмова о исламу као уводу у предмет нашег интересовања, организовање муслимана у верске заједнице на просторима бивше заједничке државе, Југославије. Определили смо се за тај оквир зато што посматрање исламског организовања на у нпр. оквирима Балканског полуострва нужно у анализу уводи Турску, Албанију и Грчку и знатно шири истраживачко поље и превазилази оквире овог рада. Са друге стране, ако би се определили да посматрамо организовање јужнословенских муслимана, сусрели би се са проблемом Албанаца који су укључени у ова организовања и није их могуће искључити из анализе. Управо зато је простор бивше Југославије најподеснији за аналитичку јединицу и под простором који је предмет нашег интересовања у овом раду ћемо подразумевати постјугословенски простор. Када говоримо о исламу, он је монотеистичка религија која води порекло од пророка Мухамеда из седмог века и представља заједницу припадника управо те вере и цивилизације која је из ње произашла. Сама реч ислам је арапског порекла и означава преданост Богу. Мухамед је био оснивач нове религије и вођа ране исламске заједнице и тумач унутрашњег, духовног значења те објаве. Божанско открочење које је Мухамед према традицији примио од анђела Џибрила (Гаврила) представљало је заправо текст Курана у његовој усменој форми, а који је

касније и записан.<sup>1</sup> Извор ислама, теологије, законодавства, друштвених односа, правила опхођења у трговачким и личним односима, као и у свакодневном животу је садржан у светој књизи Куран (Кур'ан, Коран) која на арапском има више значења, као што су читати, казивати као „нестворена реч Божја”.<sup>2</sup> Писан је на арапском језику, њиме се Мухамед обраћа арапском народу, па се Куран углавном не преводи на друге језике, већ се само интерпретира или парафразира.<sup>3</sup>

Куран<sup>4</sup> се састоји из 114 поглавља, сура, која садрже различит број стихова, или реченица, ајета и та поглавља нису распоређена хронолошки или тематски, већ од најдужих до најкраћих, дакле према дужини. Куран је написан у поетској, ритмичкој прози и две највеће теме су јединственост и моћ Божја и природа и судбина људи у односу са Богом. Као збирка моралних порука Куран је основа исламског закона, шеријата.<sup>5</sup>

Ислам на арапском језику значи покоравање, а муслиман онај који се покорава вољи Бога Алаха. А у најширем смислу муслимани су сви они који припадају исламској религији. Стубови ислама су потврђивање вере, а да би неко постао муслиман, треба да верује да је само Алах Бог и да је Мухамед Алахов слуга и посланик, а као члан исламске заједнице, има сва права као и сваки други муслиман, али и обавезе којима га ислам задужује, а то су, тзв. пет стубова вере.<sup>6</sup>

Прва од обавеза је клањање, које се практикује пет пута у току дана, траје отприлике пола сата, а претходи му ритуално

1) Милан Вукомановић, „Ислам“, у: *Социолошки речник* (приредили: Аљоша Мимица, Марија Богдановић) Завод за уџбенике, Београд 2007, стр. 203–204.

2) Исто, стр. 203.

3) Први превод *Курана* на српски језик дело је Мића Љубибратића (1839–1889), а објављен је посмртно 1895. године, а штампан је под покровитељством Илије Милосављевића Коларца. Имао је и касније репринте, нпр. 2016. године. Мићо Љубибратић Херцеговац, занимљива је личност из 19. века, херцеговачки устаник, војвода црногорски, начелник Пиротског округа, Куран није превео са арапског, већ са руског или француског језика. Међутим, нико на овим просторима то није урадио пре њега, а први сличан превод је био тек 43 године касније, од стране Али Ризе Карабега у издању Просвјете из Сарајева 1937. године, који је заправо био компилација Љубибратићевог превода.

4) Видети више: Џон Ј. Еспозито, *Оксфордска историја ислама*, Клио, Београд, 2002, стр. 89–93.

5) О шеријатском праву видети: Сима Аврамовић, Војислав Станимировић, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 177.

6) Видети: Драган Новаковић, „Основне верске дужности у исламу”, *Теме*, Ниш, 2013, стр. 1977–1992.

прање. Друга обавеза је пост, од свитања до сумрака, током месеца рамазана. Пост у исламу подразумева уздржавање током дана од хране, пића и прилажења женама. Трећа обавеза је законска милостиња, односно обавезан порез, који се плаћа из солидарности. Четврту обавезу представља тзв. хаџ (ходочашће, хаџилук), опште-муслимански конгрес који се одржава сваке године у одређеном месту и сваки муслиман има обавезу да му једном у животу присуствује.<sup>7</sup>

Када говоримо о огранцима ислама разликују се два главна огранка, сунизам и шиизам.

Мушкарци и жене су одвојени на богослужењу, а не једе се свињско месо, месо угинулих животиња, крв. Такође, аскетизам и монаштво нису пратиоци ислама. Дужности муслимана су да се залажу у борби за Божју ствар, против личне непобожности, као и против непријатеља ислама. У исламу се говори о два џихада: велики џихад који је непрестана борба верника против сопствених склоности ка злу, као и мали џихад који је оружани сукоб за одбрану вере или њено ширење. Верује се да они који страдају борећи се за Божју ствар постају мученици који одмах бивају спашени. Појам Џихада може да значи и свети рат за веру, али у исламу није искључена ни борба за веру и њено ширење мирољубивим средствима, каква су убеђивање и лични примери.<sup>8</sup>

По Курану се сматра да у вери нема присиљавања и да се прави пут препознаје од странпутица, те постоји пуна слобода вере.

Важно је и време за обављање молитве у исламу, које је тачно одређено, као веза између свих муслимана, а лунарни календар одређује прецизно време када треба обављати конкретне верске дужности, у складу са исламским прописима. Управо зато полумесец и његова појава се повезују са појединим верским дужностима и прописима и усвојен је као симбол распознавања и разликовања муслимана у односу на симболе других религија.<sup>9</sup>

7) Зорица Кубурић, *Верске заједнице и верска дистанца*, ЦЕИР, Нови Сад, 2010, стр. 138.

8) Видети више: Дарко Танасковић, *Ислам, догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008, 147–159.

9) Видети више у Зорица Кубурић, *Верске заједнице и верска дистанца*, нав. дело, стр. 139, а о значају симбола видети Милан Вукомановић, Арас Борић, *Ритуал, мит и симбол*,

Улога породице је значајна и у исламу, као основној ћелији у којој се рађа, одраста, живи и умире. Од обичаја везаних за рођење у исламу је посебно познато да муслимани обрезају (сунете) мушку децу. Обрезавање се обавља седмог дана по рођењу или касније, за шта нема специфичних ограничења. Обред се обавља у знак сећања на Ибрахима (Аврама). Породица позива родбину и пријатеље да прославе тај тренутак с њима, а дете дарују поклонима и новцем.<sup>10</sup>

Ислам је специфичан и због облачења муслиманки, које треба да се облаче на пристојан начин, не смеју да носе кратке сукње, велике изрезе и прозирну одећу или да опонашају мушкарце. Код њих хаљина треба да буде најмање до половине листова ноге и буду пристојно обучене, да покрију привлачне детаље. Ова се препорука примењује у зависности од друштвене околине. Спољашња одећа, хиџаб, покрива особу од главе до стопала, како би онемогућила привлачност међу особама супротног пола.<sup>11</sup>

Обичај сахрањивања је такође специфичан за ислам, ритуално клањање поводом сахрана тзв. ценазу клањају само мушкарци, док жене остају код кући и моле се за умрлог. По исламској религији смрт је пресељење између светова, са једног на други, зато је неприхватљиво претерано исказивање жалости за преминулима.<sup>12</sup>

Сви муслимани празнују исте празнике, а највећи празници су Рамазански бајрам и Курбан бајрам. Рамазански бајрам представља тридесетодневно чишћење тела и духа, када се у току дана не једе и не пије, већ тек када падне мрак се вечера или се устаје пре свитања и тада обедује.<sup>13</sup> Други велики празник, Курбан бајрам, траје четири дана када се обилазе гробови предака на којима се моли. За то време Курбан бајрама, коље се жртва, најчешће овца или говече и дели се на три дела, један иде сиротињи, други комшијама и пријатељима, трећи

Религијске студије БиХ, 2008, стр. 144.

10) Исто, стр. 139.

11) Видети: Наташа Јовановић, „Ислам и савремени свет – религијске забране: примери и праксе у свакодневном животу”, *Религија и толеранција*, Нови Сад, Vol. 12, бр. 21, јануар–јун, 2014, стр. 168, и у Зорица Кубурић, *Верске заједнице и верска дистанца*, нав. дело, стр. стр. 141.

12) Видети више: Зорица Кубурић, *Верске заједнице и верска дистанца*, нав. дело, стр. 141.

13) Исто, стр. 142.



онима који нису исламске вере.<sup>14</sup> Сматра се да су ислам на просторе данашње Србије донели Турци, који су после првих пораза српске војске прво на Марици 1371. године, а посебно после Косовске битке 1389. године, па до пада Смедерева 1459. године допринели убрзаном ширењу ислама. На просторе Балкана досељава се исламско становништво, а и велики број домаћег становништва је постепено прелазило у ислам. Једно од мишљења је да су ранији богумили у исламу препознали себи блиску религију и у периоду турске владавине прешли у ислам, а да су потомци тих средњовековних богумила данашњи муслимани на нашим просторима, односно Бошњаци. Ова теза је веома популарна међу неким бошњачким интелектуалцима,<sup>15</sup> међутим доминантна теза на нашем подручју је да су муслимани словенског порекла етнички Срби, Црногорци и Хрвати.<sup>16</sup> Код питања националне припадности муслимана словенског порекла на постјугословенском простору само верски идентитет није био споран. У Босни и Херцеговини нпр. муслимани су од друге половине 19. века до данас, у зависности од државног оквира у којем су живели, мењали доминантан национални идентитет. Од турског идентитета преко српског, па босанског и хрватског до национално неопредељених муслимана, затим национално опредељених Муслимана и на крају до Бошњака.<sup>17</sup> Религија је свакако утицала на национални идентитет, па тако постоји споменик у Пријеполу који приказује мајку која грли два сина, једног православаца, а другог муслимана, направљен на основу фотографије из 1919. године, свега 7 година након одласка Турака из тог града. Данас се потомци тог сина муслимана изјашњавају као Бошњаци, а ови други као Срби.<sup>18</sup> Ипак, прелазак хришћанског становништва у ислам одвијао се првенствено добровољно, уз одређене привилегије, али често и уз притисак. Ништа мање није сложено ни питање

14) Исто.

15) Видети: Мухамед Хаџијахић, *Ислам и муслимани у Босни и Херцеговини*, Ел-Калем, Сарајево, 1991.

16) Видети: Салих Селимовић, „Исламизација и двоверје код наших муслимана”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2013. стр. 227–241.

17) Александар Раковић, „Српски идентитет муслимана словенског порекла на постјугословенском простору у 21. веку”, *Култура полиса*, год. XIII, Београд, 2016, бр. 31, стр. 171.

18) Видети више: Мирољуб Јевтић, „Ислам као чинилац политичког идентитета у бившој Југославији”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, број 3/2015, Београд, стр. 171–188.

варијетета ислама на Балкану, иако заснован на отоманском наслеђу, подложен је и новим утицајима. На Балкану имамо ортодоксни, традиционални сунитски ислам ханефитског мезхеба, па имамо суфизам, који је био традиционалан у Босни, затим ту су и ревивалисти и модернисти, салафизам (вахабизам), па и секте (попут ахмедија) и мањи број шиита.<sup>19</sup> У овом делу смо покушали да укажемо на нека од битних обележја и специфичности исламске религије, али тиме свакако нисмо дотакли све потенцијалне теме и у локалном, али и у глобалном контексту.<sup>20</sup>

## 2. ИСЛАМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ НА ПРОСТОРУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Опште је прихваћено да се ислам на просторима Балканског полуострва јавља са продором Турака и њиховим освајањима. Међутим, постоје докази да је ислам био присутан и раније, првенствено преко трговине са Арапима, али и другим контактима са муслиманима.<sup>21</sup> Ислам значајније продира на ове просторе доласком Турака и шири се међу словенским становништвом, које почиње са прихватањем нове религије и да се верски организује као део шире исламске верске заједнице. Исламска заједница на овим просторима, па и у Србији, током отоманске владавине била је једна верска заједница са свим муслиманима ове велике империје. Тек након промене политичких околности и одласка Турака са простора Балкана, настају посебне исламске заједнице на простору Балкана, у Црној Гори, Босни и Херцеговини и Србији. У Србији је Исламска заједница у току XIX века па све до I светског рата била призната, под надзором државе која је и материјално помагала и омогућавала одржавање веза са исламским центрима. На челу заједнице био је муфтија са седиштем у Нишу, који је после

19) Милан Вукомановић, *Ислам на балканској ветрометини*, Јуниор Ниш, 2007, стр. 61.

20) Много је тема могуће отворити везано за ислам, а могу се наћи код многих аутора, нпр. код Имануела Волерстина у *Опадању америчке моћи*, поглавље *Ислам*, ЦИД, Подгорица, 2004 стр. 96–117, или Семјуела Хантингтона, у *Сукобу цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 2000, стр. 123, али и „домаће” теме нпр. текст Милана Вукомановића, „Суфизам унутрашња димензија ислама”, *Филозофија и друштво*, бр. 2/2008, стр. 129–148, или Јован Радоњић, *Мухамед*, Чигоја штампа, Београд, 2006. и многи други,

21) Видети: Салих Селимовић, „Појава ислама на Балкану у Средњем веку”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2014. стр. 193–205.

балканских ратова постао врховни муфтија. У местима с већом концентрацијом исламских верника као што су били Београд, Ниш, Шабац, Лозница, Мали Зворник, Лесковац, Прокупље и Врање постојали су имами. Поглавар и имами били су плаћени из државног буџета, а општи надзор над целокупним радом и пословањем Исламске верске заједнице вршило је црквено одељење Министарства просвете.<sup>22</sup> Након Првог светског рата, у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца уређење Исламске заједнице организовано је тако што су муслимани у Србији и Црној Гори били у једној заједници под управом врховног муфтије у Београду, а муслимани из Босне и Херцеговине, Хрватске и Словеније били су организовани у другој заједници под врховном управом реис-ул-улеме у Сарајеву. Уређење исламске заједнице било је прописано Законом о Исламској верској заједници из 1930. године. По овом закону је седиште реис-ул-улеме било Београду, изменама и допунама из 1936. године, седиште је било премештено у Сарајево и укинута су муфтијства.<sup>23</sup>

Први Устав Исламске верске заједнице Краљевине Југославије донет је 9. јула 1930. године, и према њему се управља према прописима Шеријата, закона и Устава Исламске верске заједнице.<sup>24</sup> Такође и после II светског рата у Федеративној Народној Републици Југославији је донет Устав Исламске заједнице, и то на заседању Врховног вакуфског сабора у августу 1947. године. У овом Уставу је истакнуто јединство припадника исламске заједнице на целој територији нове државе. Прописано је да је врховни верски орган Врховно исламско старешинство, које је се састојало од реис ул улема и по једног члана са подручја сваког од вакуфских сабора, којих је било укупно четири. Један је био за подручја Босне и Херцеговине, Хрватске и Словеније, један за подручје Србије, један за подручје Македоније и један за Црну Гору.<sup>25</sup> Врховни вакуфски сабор имао је 24 члана, од тога девет са подручја

22) Драган Новаковић, *Верске заједнице на размеђу векова: положај верских заједница на југословенским просторима од Берлинског конгреса до Првог светског рата*, Институт за политичке студије, Београд, 2003, стр. 44.

23) Драган Новаковић, „Организација и положај исламске верске заједнице у Краљевини Југославији”, *Теме*, Ниш, 2003, стр. 456.

24) Исто, стр. 460.

25) Драган Новаковић, „Школовање студената Исламске заједнице из СФРЈ у иностранству”, *Зборник Матице српске за оруштвене науке*, Нови Сад, 2006, стр. 286–287.

Вакуфског сабора БиХ, Хрватске и Словеније, девет из Србије, пет из Македоније и један из Црне Горе. Врховни саборски одбор имао је пет чланова. Вакуфски сабор за БиХ, Хрватску и Словенију имао је седамнаест чланова, а Улема мехлис три. Вакуфски сабор за Србију имао је 37, а Саборски одбор четири члана. Седиште тих органа било је у Приштини. Вакуфски сабор у Македонији имао је 24, Саборски одбор 7, а Улема мехлис 4 члана. Вакуфски сабор за Црну Гору, са седиштем на Цетињу, имао је 12 чланова, а Исламско старешинство је у свој састав укључивало четири члана. Објављени састав свих органа Исламске верске заједнице (ИВЗ) за целу земљу показао је да су у најважније органе ИВЗ изабрани и носиоци најодговорнијих функција тадашње државе.<sup>26</sup> Оваква организација Исламске верске заједнице је остала на снази и у каснијим уређењима Југославије (у СФРЈ), доминирало је организовање на републичком нивоу које је посебно дошло до изражаја доношењем Устава Исламске заједнице у СФРЈ из 1990. године. Овим Уставом је прописано усложњавање организационе структуре, па тако Загреб постаје седиште сабора за подручје СР Хрватске и СР Словеније, сабор у Сарајеву надлежан је искључиво за СР Босну и Херцеговину, а статус републичких сабора у Титограду, Приштини и Скопљу је остао као и раније.<sup>27</sup> Распад СФРЈ и рат који је уследио од 1991. године, довео је до стварања нових држава и у њиховим оквирима и исламских заједница, прилагођених тим оквирима. Тенденција организовања на републичком нивоу се задржала, па су тако успостављене самосталне исламске заједнице за Босну и Херцеговину, Македонију, Хрватску и Словенију. Након промене Устава Исламске заједнице 5. фебруара 1993. године у Скопљу, донети су посебни уставни акти исламских заједница са седиштем у Сарајеву, Подгорици, Приштини и Скопљу. Све исламске заједнице које су произашле из Исламске заједнице у СФР Југославији, усвојиле су принципе организационог устројства и имена органа установљене Уставом из 1993. године. Мешихат исламске заједнице Србије са седиштем у Приштини тада је променио име у Исламску заједницу Косова. Исламска заједница Косова наставиће даље

---

26) Исто, 288.

27) Срђан Баришић, „Институционализација исламских заједница након распада СФРЈ”, *Филозофија и друштво*, бр. 2, Београд, 2008, стр. 118.

политику чврсто утемељену на вези са албанским политичким пројектом из чега је произашао и прекид свих односа са званичним државним органима Републике Србије.<sup>28</sup> Муфтијство у Београду је самостално од 1990. године, а Мешихат Исламске заједнице у Санџаку формиран је на Оснивачком заседању Сабора Исламске заједнице Санџака 30. октобра 1993. године у Новом Пазару. Након састанка представника новоформираних мешихата у Истанбулу у октобру 1994. године, на коме је присуствовао и представник Исламске заједнице Санџака, представљао је и формални крај Исламске заједнице у СФРЈ.<sup>29</sup> Након краја Исламске заједнице у СФРЈ, настале су нове организационе форме у бившим републикама, на које ћемо се укратко осврнути. Исламска заједница у Македонији је установљена Уставом из 1994. године, на челу Исламске заједнице у Македонији је реис-ул-улема са седиштем у Скопљу, а седишта муфтијстава налазе се у Скопљу, Тетову, Гостивару, Куманову, Кичеву, Струги, Охриду, Штипу, Битољу, Дебру, Прилепу, Ресену и Велесу.<sup>30</sup> У Црној Гори Исламска заједница је утемељена у Уставу Исламске заједнице из 1994. године, Мешихат Исламске заједнице са седиштем у Подгорици, на чијем челу је реис-ул-улема, управља верским активностима у Подгорици, Улцињу, Бару, Остросу, Диношу, Тузима, Рожају, Беранама, Петњици, Бијелом Пољу, Пљевљи, Плаву и Гусињу.<sup>31</sup> Исламска заједница у Босни и Херцеговини, након реорганизације после Устава из 1993. године, према Уставу из 1997. године, има у свом саставу исламске заједнице у Хрватској, Словенији и Санџаку. Седиште Сабора, Ријасета и реис-ул-улеме Исламске заједнице у Босни и Херцеговини налази се у Сарајеву. Муфтијства на територији Босне и Херцеговине смештена су у Сарајеву, Травнику, Зеници, Бихаћу, Мостару, Горажду, Тузли и Бања Луци. Изван Босне и Херцеговине, у саставу Ријасета делују муфтијства, односно мешихати у Загребу, Љубљани и Новом Пазару. Мешихат

28) Драган Новаковић, „Став Исламске заједнице према догађајима на Косову и Метохији од 1981. до 1991. године“, *Религија*, бр. 2, Шабац, 2003, стр. 329, као и Миролуб Јевтић, „Исламска суштина албанског сецесионизма и културно наслеђе Срба“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2013, стр. 231–252.

29) Срђан Баришић, „Институционализација исламских заједница након распада СФРЈ“, нав. дело, стр. 119.

30) Исто, стр. 120.

31) Исто, стр. 121.

Исламске заједнице у Хрватској, Мешихат Исламске заједнице у Словенији и Мешихат Исламске заједнице Санцака, који је од марта 2007. године Мешихат Исламске заједнице у Србији,<sup>32</sup> као аутономне организационе јединице признају Исламску заједницу у Босни и Херцеговини својом матичном заједницом, а реис-ул-улему у Сарајеву својим врховним верским поглаваром.<sup>33</sup> Мешихат Исламске заједнице у Хрватској, као кровна организација муслимана у Хрватској, на територији Хрватске, а опет у саставу Исламске заједнице у Босни и Херцеговини, делује у 13 меџлиса у градовима Дубровнику, Гуњи, Лабину, Осиеку, Поречу, Пули, Ријечи, Сиску, Славонском Броду, Сплиту, Умагу, Вараждину и Загребу у коме је и седиште муфтије.<sup>34</sup> Исламске заједнице у Словенији, са седиштем Мешихата у Љубљани, који је највиши верски и административни орган у овој држави, такође је саставни део Исламске заједнице у Босни и Херцеговини. Меџлиси Исламске заједнице у Словенији налазе се у Љубљани, Марибору, Јасеницама, Коперу, Цељу, Велењу, Крању, Шкофија Локи, Постојни, Кочевју, Трбовљу, Новом Месту, Сежани, Тржичу, Новој Горици. У Словенији такође постоји и Муслиманска заједница Словеније, која је издвојена и независна од Мешихата Исламске заједнице у Словенији. Седиште Муслиманске заједнице Словеније налази се у Љубљани и она делује од 2006. године због неспоразума који су били чести између Исламске заједнице у Словенији и Ријасета Исламске заједнице у Босни и Херцеговини.<sup>35</sup> Исламска заједница у Санцаку основана је 1993. године у саставу Исламске заједнице у Босни и Херцеговини као Мешихат Исламске заједнице Санцака који покрива део Санцака који се налази у Србији (не и Црну Гору), са седиштем у Новом Пазару.<sup>36</sup> На територији Републике Србије постоје три исламске заједнице, а то су Исламска заједница Србије, Исламска заједница у Србији и Исламска заједница Косова.<sup>37</sup> Две доминантне исламске заједнице на

32) Велизар Антић, Марко Вековић, „Однос Исламске заједнице БиХ према Исламским заједницама у Србији”, *Годишњак ФПН*, бр. 7, Београд, 2012, стр. 103–117.

33) Срђан Баришић, „Институционализација исламских заједница након распада СФРЈ“, нав. дело, стр. 128.

34) Исто, стр. 122.

35) Исто, стр. 123.

36) Исто.

37) Видети више: Мирољуб Јевтић, „Ставови исламских заједница у Србији према Израелу”,

територији уже Србије се по називима разликују само у једном слову, а то су Исламска заједница Србије и Исламска заједница у Србији. Исламска заједница Србије сматра да сви припадници исламске вере, на територији Србије, без обзира на националну припадност, треба да буду организовани у једну исламску заједницу чије би седиште било у Београду. Исламска заједница Србије самостална је од оснивања 1994. године и покрива територију Србије, без Косова и Санцака. Исламска заједница у Србији сматра да су део исламске заједнице у Босни и Херцеговини као верске заједнице Бошњака и осталих који је прихватају као своју са центром у Сарајеву. Та повезаност је заснована на бошњачком националном пореклу. Исламска заједница у Србији, на основу Устава, је једна и јединствена традиционална верска заједница муслимана са подручја Санцака, Прешевске долине, Централне Србије и Војводине, муслимана дијаспоре и других муслимана који је прихватају као своју. На Косову и Метохији, због специфичне политичке ситуације, Исламска заједница Косова основана је 1993. године и њен центар налази се у Приштини, а Мешихат Исламске заједнице Косова, на чијем челу је главни муфтија, организован је у осам региона са центрима у Приштини, Гњилану, Косовској Митровици, Призрену, Пећи, Урошевцу, Прешеву и Ђаковици.

### 3. ЗАКЉУЧАК

Ислам који је присутан већ шест векова на просторима Балкана и преко 150 година признат као религија имао је веома буран и динамичан развој на овом простору. Иако се ислам на Балкану јавља као сунитски, присутни су и други варијетети, а за муслимане је карактеристична изузетна хетерогеност у сваком смислу, национална, језичка, политичка и културна су само неке од њих. У таквим условима, организовање муслимана је показало изузетну прилагодљивост друштвено-политичким околностима. Са променама државног уређења, мењала се и исламска заједница и прилагођавала околностима. Када је доминирала Отоманска империја, муслиманска заједница је била део исте, са осамостаљивањем Србије, осамостаљује се и Исламска заједница, у време заједничких држава јужнословенских народа и Исламска заједница се *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2013, Београд, стр. 203–219.



прилагођава оквирима тих држава. Опет, распадом тих држава и организовање муслимана поприма форме нових република. Такође, показује и флексибилност за национално и језичко прилагођавање па тако имамо и Исламску заједницу у Босни и Херцеговини која прелази државне границе по националном кључу или и Исламску заједницу Косова, која се прилагођава националном оквиру без обзира на државне границе. Посебно специфичан је облик организовања муслиманских верника у Републици Србији где паралелно егзистира више исламских заједница. Доминантне су две, а то су Исламска заједница у Србији и Исламска заједница Србије. Ипак сва та разгранатост и плурализам организовања муслимана на простору Србије није на штету исламске заједнице и доприноси очувању верског и културног идентитета муслимана на овим просторима. На даља кретања и односе између исламских заједница ће утицати широк спектар друштвених односа изван самих заједница, као што је то био и случај у периоду на који смо направили кратак осврт у овом раду.

## ЛИТЕРАТУРА

- Аврамовић Сима, Станимировић Војислав, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Београд, 2011.
- Антић Велизар, Вековић Марко, „Однос Исламске заједнице БиХ према Исламским заједницама у Србији”, *Годишњак ФПН*, бр. 7, Београд, 2012, стр. 103–117.
- Баришић Срђан, „Институционализација исламских заједница након распада СФРЈ”, *Филозофија и друштво*, бр. 2, Београд, 2008, стр. 117–127.
- Волерстин Имануел, *Опадање америчке моћи*, ЦИД, Подгорица, 2004.
- Вукомановић Милан, „Суфизам унутрашња димензија ислама”, *Филозофија и друштво*, бр. 2/2008, стр. 129–148.
- Вукомановић Милан, *Ислам на балканској ветрометини*, Јуниор Ниш, 2007.



- Вукомановић Милан, „Ислам“, у: *Социолошки речник* (приредили: Аљоша Мимица, Марија Богдановић) Завод за уџбенике, Београд 2007, стр. 203–204.
- Вукомановић Милан, Борић Арас, *Ритуал, мит и симбол*, Религијске студије БиХ, 2008.
- Еспозито Џон Л, *Оксфордска историја ислама*, Клио, Београд, 2016.
- Јевтић Мирољуб, „Ислам као чинилац политичког идентитета у бившој Југославији”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, број 3/2015, Београд, стр. 171–188.
- Јевтић Мирољуб, „Исламска суштина албанског сецесионизма и културно наслеђе Срба”, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2013, стр. 231–252.
- Јевтић Мирољуб, „Ставови исламских заједница у Србији према Израелу”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, бр. 4/2013, Београд, стр. 203–219.
- Јовановић Наташа, „Ислам и савремени свет – религијске забране: примери и праксе у свакодневном животу”, *Религија и толеранција*, Нови Сад, Vol. 12, бр. 21, јануар–јун, 2014, стр. 161–180.
- Кубурић Зорица, *Верске заједнице и верска дистанца*, ЦЕИР, Нови Сад, 2010.
- Новаковић Драган, „Организација и положај исламске верске заједнице у Краљевини Југославији”, *Теме*, Ниш, 2003, стр. 456–460.
- Новаковић Драган, „Основне верске дужности у исламу”, *Теме*, Ниш, 2013, стр. 1977–1992.
- Новаковић Драган, „Став Исламске заједнице према догађајима на Косову и Метохији од 1981. до 1991. године”, *Религија*, бр. 2, Шабац, 2003. стр. 329–335.
- Новаковић Драган, *Верске заједнице на размеђу векова: положај верских заједница на југословенским просторима од Берлинског конгреса до Првог светског рата*, Институт за политичке студије, Београд, 2003.

- Новаковић Драган, „Школовање студената Исламске заједнице из СФРЈ у иностранству”, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, Нови Сад, 2006, стр. 287–303.
- Радоњић Јован, *Мухамед*, Чигоја штампа, Београд, 2006.
- Раковић Александар, „Српски идентитет муслимана словенског порекла на постјугословенском простору у 21. веку”, *Култура полиса*, год. XIII, Београд, 2016, бр. 31, стр. 171–185.
- Селимовић Салих, „Исламизација и двоверје код наших муслимана”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2013. стр. 227–241.
- Селимовић Салих, „Појава ислама на Балкану у Средњем веку”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2014. стр. 193–205.
- Танасковић Дарко, *Ислам, догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008.
- Хантингтон Семјуел, *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 2000.
- Хацијахић Мухамед, *Ислам и муслимани у Босни и Херцеговини*, Ел-Калем, Сарајево, 1991.

**Ivica Lazovic**

## **ISLAMIC COMMUNITIES IN THE POST-YUGOSLAV REGION**

### **Resume**

There is a widespread interest in the professional public in the last few decades for the study of Islamic religion, culture and civilization and there are many issues related to Islam in the journals. This interest is characteristic both at the global and the local level. Also, this interest is multidisciplinary and is characteristic of many social sciences. The interest in Islam is intercultural and the study of Islam and the effects of this great religion on a global level prevails, while the papers give little attention to the study of Islam in Balkan area and on the perception and interpretation of things in our environment as well as in the areas of today's Serbia, conditionally speaking, in our yard.

In this paper, we make a review of Islam and the organization of members of the Islamic community in the territory of the former Yugoslavia, especially Serbia. All of this is in order to see things in our yard to help us and to better understand the phenomenon at the global level.

Islam, which has been present for six centuries in the Balkans, and over 150 years recognized as a religion, has had a very booming and dynamic development in this area.

Although Islam appears in the Balkans as Sunni, other varieties are present, and Muslims are characterized by exceptional heterogeneity in every sense; national, linguistic, political and cultural are just some of them.

Under such conditions, the organization of Muslims has shown remarkable flexibility to socio-political circumstances. With changes in the state system, the Islamic community changed and adjusted to the circumstances. When the Ottoman Empire dominated, the Muslim community was part of it, with the independence of Serbia, the Islamic Community became independent, during

the common state of the South Slavic peoples, and the Islamic Community adapted to the framework of these countries.

The dissolution of these states and the organization of Muslims takes forms of new republics. It also shows the flexibility for national and language adaptation, so we have the Islamic Community in Bosnia and Herzegovina, which crosses state borders according to the national key, or the Islamic Community of Kosovo, which adapts to the national framework regardless of state borders.

Particularly specific is the form of organizing Muslim believers in the Republic of Serbia, where the several Islamic communities exist at the same time. Two are dominant, namely the Islamic Community in Serbia and the Islamic Community of Serbia.

However, all this diversity and pluralism of the organization of Muslims in the territory of Serbia is not detriment of the Islamic community and contributes to preserving the religious and cultural identity of Muslims in this region. Further movements and relations between Islamic communities will be influenced by a wide range of social relations outside of communities, as was the case in the period in which we made a brief overview of this work.

Keywords: Islam, Muslims, organization, community, Yugoslavia

---

\* Овај рад је примљен 6. фебруара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.



*Мирослава Глигорич\**

*Влада Републике Србије*

## **БЕЗБЕДНОСНИ ОДГОВОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА УГРОЖАВАЊЕ МИГРАНТСКОМ КРИЗОМ**

### **Сажетак**

Предмет рада је безбедносни одговор Републике Србије на њено угрожавање изазвано савременом мигрантском кризом која је кулминирала 2015. године. Безбедносни изазови које са собом носи мигрантска криза, а са којима се данас суочава и Србија, понајвише су у домену организованог криминала, односно трговине људима и наркотицима, као и терористичког и обавештајног деловања.

Циљ рада је да се објасни на који начин је Република Србија безбедносно одговорила на изазове које је са собом донела мигрантска криза. Намера аутора је да утврди адекватност одговора Србије на све кључне безбедносне изазове у вези са мигрантском кризом, и да предлоге како би се на основу потпунијег и систематизованог сазнања могла адекватније спроводити превенција и успешније вршити супростављање истим.

Методе које се примењују у раду су научно дескриптивна, анализа садржаја и статистичка метода.

Резултат рада је одређење анализираних аспеката одговора Републике Србије на угрожавање њене безбедности услед мигрантске кризе у циљу свеобухватнијег сагледавања

---

\* Електронска адреса ауторке: [miroslava.gligoric@yahoo.com](mailto:miroslava.gligoric@yahoo.com)

валидности одговора на опасности од миграција, као и предлози и препоруке ради још успешнијег отклањања њихових негативних ефеката.

Кључне речи: Република Србија, безбедносни одговор, миграција, терористичко деловање, обавештајно деловање, трговина људима, трговина наркотицима

## УВОД

Све миграције становништва током историје су одувек тежиле очувању и развоју живота на земљи, те се може рећи да представљају један од услова његовог опстанка.

Данашње виђење савремених миграција у свету углавном их одсликава у негативном светлу третирајући их као велики изазов с којим се суочава читава међународна заједница, али и државе транзита, као и државе крајње дестинације. Мигрантска криза која је изазвана наглим кретањем становништва са ратом захваћених подручја Блиског истока и Африке од 2015. године, уздрмала је читаву Европу, а њене последице и данас утичу на стање безбедности у Републици Србији. Ипак, потребно је имати у виду и позитивну страну миграција која је видљива кроз њен утицај на демографску слику Европе, односно дистрибуцију становништва по годинама живота, која ће убудуће битно утицати на европски економски развој.

Полазећи од тога, Европска унија (ЕУ) је прокламовала као свој дугорочни циљ да миграције учини „дозираним и уклопивим у своје планове” како би „од нежељених постале пожељне, и као такве биле уграђене у агенду друштвеног развоја земаља чланица ЕУ”.<sup>1</sup>

Питање масовних миграција у геополитичком смислу опредељује спољнополитичко позиционирање Србије, будући да је реч о феномену који се испољава на одређеном географском простору. Један од важних фактора националне

---

1) Драган Симеуновић, „Миграције и национални интерес Србије”, *Национални интерес*, бр. 3/2015, год XI vol. 24, стр. 131.

безбедности јесте геополитички<sup>2</sup> положај државе. Када је реч о Републици Србији, овај фактор је остао доминантан кроз читаву њену историју.

Све балканске земље, као и Република Србија, још увек се налазе у процесу транзиције, а додатно отежавајући фактор у вези са миграторним кретањима јесу њихова нерешена међудржавна питања. С тим у вези, сарадња држава на Балкану на том плану се показала као недовољна и слаба.

Безбедносни изазови са којим се данас суочава Србија, а које са собом носи мигрантска криза, односе се понајвише на организовани криминал, односно трговину људима и наркотицима, као и на терористичко, али и обавештајно деловање. Због тога неопходно је у Србији извршити унапређење система безбедности у складу са степеном њеног угрожавања услед мигрантске кризе тако што ће се њен постојећи безбедносни одговор на безбедносне изазове које је са собом донела мигрантска криза учинити још примеренијим и ефикаснијим.

## 1. ОДГОВОР СРБИЈЕ НА КЉУЧНЕ БЕЗБЕДНОСНЕ ИЗАЗОВЕ У ВЕЗИ СА МИГРАНТСКОМ КРИЗОМ

На Балкану се безбедносни изазови са којима се суочавају његове државе углавном тичу спорова у одређивању граница и нерешених националних питања.

У Србији су поред тога већ дуже времена присутна два важна безбедносна изазова која могу да значајно утичу на њену стабилност. То су верски фундаментализам<sup>3</sup> и организовани криминал. Од 2015. значајно доминира угрожавање безбедности Србије услед миграција (иако сада донекле губи на свом интензитету), које доводе до тога да су од тог времена нагло ескалирала два облика организованог криминала у региону и Србији, пре свега трговина људима, а

---

2) Миломир Степић геополитику дефинише као „научну дисциплину која проучава улогу и значај физичко-географских и друштвено-географских чинилаца у политичким појавама и процесима”. Види у: Миломир Степић, *Српско питање – геополитичко питање*, Јантар група, Београд, 2004, стр. 305.

3) Више о томе у: Драган Симеуновић, *Тероризам*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.



са њом и илегални промет наркотика. Миграције су довеле и до појачаног обавештајног деловања иностраног фактора према Србији и нужности уклапања Србије у европски обавештајни систем, а све се чешће спомиње и могућност присуства на овим просторима још једног безбедносног изазова који се доводи у везу са миграцијама, а то је тероризам.

### **1.1. Безбедносни одговор Републике Србије на трговину људима**

Поред легитимног права држава да регулишу режим преласка државне границе, као и питања боравка и транзита миграната, све су бројнији међународни и национални правни документи којима се санкционишу активности везане за илегално прелажење државних граница и кријумчарење миграната. Оваква нормативна решења која дају значајан допринос спречавању и сузбијању уплитања људи из криминалних структура у миграцијске токове усвојила је и Република Србија.<sup>4</sup>

Конвенција о међународном организованом криминалу и допуњујући протоколи истичу потребу разликовања феномена трговине људима и кријумчарења миграната указујући на чињеницу да трговина људима представља посебан облик злоупотребе миграција. Оно што посебно раздваја трговину људима од кријумчарења имиграната јесте присуство силе, принуде или преваре у сврху експлоатације.<sup>5</sup> Поред тога, потребно је напоменути и то да се кријумчарење миграната искључиво доводи у везу са преласком државне границе, док се трговина људима може спроводити и унутар граница.

Уз подсећање да су Уједињене нације почетком 21. века усвојиле Конвенцију против транснационалног организованог криминала и њене допуне у виду Протокола за спречавање, сузбијање и кажњавање трговине људима, односно Протокола против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом,

4) Милан Жарковић, „Кријумчарење миграната у светлу одредаба кривичног законика Републике Србије”, у зборнику: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, Други део (приредио: Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 203.

5) Препоруке принципа и смерница о људским правима и трговини људима, *Високи комесаријат УН за људска права*, 2002, стр. 9.

убрзо се јавила потреба да и Република Србија постане уговорница Конвенције. С тим у вези, према другом протоколу „кријумчарење миграната” означено је као обезбеђивање нелегалног уласка<sup>6</sup> у државу потписницу лица које нису њени држављани или лица са сталним боравком, што за циљ има стицање финансијске или друге материјалне користи.<sup>7</sup>

Данас се трговина људима означава као један од најтежих облика организованог криминала на глобалном нивоу, чије су жртве најчешће жене и деца. Злочин трговине људима Република Србија је по први пут дефинисала као посебно кривично дело у оквиру Закона о изменама и допунама Кривичног закона, који предвиђа одговорност за онога ко силом или претњом, довођењем у заблуду или одржавањем у заблуди, злоупотребом овлашћења, поверења, односа зависности или тешких прилика другога: врбује, превози, пребацује, предаје, продаје, купује, посредује у предаји или продаји, сакрива или држи друго лице, а у циљу стицања неке користи, експлоатације његовог рада, вршења криминалне делатности, проституције или просјачења, употребе у порнографске сврхе, ради одузимања дела тела за пресађивање или ради коришћења у оружаним сукобима.<sup>8</sup>

Од институција које се баве овим питањем у Србији важно је издвојити Канцеларију за координацију борбе против трговине људима, као и Одељење за послове *EVROPOL*, које подржава активности полиције и других државних институција у борби против илегалних миграција и трговине људима. Како је борба против трговине људима у Србији, и пре избијања миграционе кризе, а сада поготову веома важна област коју је нужно ускладити према нормама ЕУ,<sup>9</sup> све је израженија потреба за реорганизацијом полиције и реформом правосуђа

6) Нелегални улазак означава прелазак граница без испуњења потребних захтева за легалан улазак у државу примаоца.

7) Закон о потврђивању конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/2001, Internet, [www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_transnacionalnog\\_organizovanog.pdf](http://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_transnacionalnog_organizovanog.pdf).

8) Види: Закон о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 39/2003.

9) У склопу Акционог плана за Поглавље 24 предвиђено је оснивање Канцеларије националног известиоца за трговину људима у Републици Србији, што би требало да допринесе објективном праћењу и процени напретка над националним механизмом за борбу против трговине људима.

у том правцу. Највећи проблем за Србију у овој области је непостојање јединственог система „прикупљања статистичких података на униформан начин” јер полиција, судови и тужилаштво користе различите системе приликом реализације тога. На нивоу ЕУ, трговина људима се санкционише у складу са Директивом о спречавању и борби против трговине људима и заштити жртава (2011).

Питање заштите националних граница и онемогућавање деловања криминалних група и појединаца који омогућавају илегално прелажење државне границе ипак се и даље превасходно решава на националном нивоу.<sup>10</sup> Република Србија је 2017. године усвојила Стратегију превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштитом жртава за период 2017–2022. године.<sup>11</sup> Овим стратешким документом планирани су механизми за праћење система борбе, али и превентивног деловања против трговине људима.

Кријумчарење миграната и трговина људима данас су означени као „масовно кривично дело у земљама такозване прве мигрантске дестинације”, и уједно и као извор бројних нелегалних прихода.<sup>12</sup>

Премда је решавање проблема недозвољеног прелажења државне границе, кријумчарења људи и илегалних миграција руковођено бројним заједничким интересима држава, ипак све државе савременог света повлаче и неке друге различите потезе на пољу спречавања и сузбијања наведених појава. У том смислу, мере које предузима највећи број земља, посебно економски развијене државе, односе се на заштиту од неконтролисаног прилива имиграната који долазе из неразвијених земаља и са кризних подручја. Сагласно реченом, таква решења која третирају питање миграција кроз међународно-правна докумената дата су у циљу заштите илегалних миграната, који су углавном злоупотребљени од стране кријумчара људима.

---

10) У Извештају Владе САД о трговини људима у свету за 2015. годину стоји да Србија мора да усвоји Националну стратегију за борбу против трговине људима.

11) Види: Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017–2022. године, *Службени гласник РС*, бр. 77/2017.

12) Dragan Simeunović, „Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi”, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015, стр. 6.

На унутрашњем плану Србија спроводи одређене механизме помоћи жртвама трговине људима међу којима је и формирање Центра за заштиту жртава трговине људима (2012). Према подацима Центра за заштиту жртава трговине људима током 2017. године формално су идентификоване 43 жртве трговине људима, од којих је 93% држављана Србије. Током 2017. примљено је укупно 14 пријава сумње за трговину људима међу мигрантима,<sup>13</sup> од којих је до краја године идентификована једна жртва – дечак који је жртва вишеструке сексуалне експлоатације.<sup>14</sup>

Према подацима невладине организације “ASTRA anti-trafficking action” од марта 2002. до краја 2015. године у Србији је идентификовано укупно 470 жртава трговине људима, од чега су 392 (83%) били држављани Србије. Од краја 2015. до краја 2017. идентификована су 26 лица, а само током 2017. године од 11 жртава њих 10 су били српски држављани. У периоду од 1. јануара до 31. децембра 2016. године забележен је нестанак 14 малолетних миграната без пратње (9 Авганистан, 3 Ирак и 2 Сирија), од којих је осам лица пронађено.<sup>15</sup>

Континуираним сагледавањем и праћењем са различитих аспеката проблема трговине људима, Србија треба да, поред већ постојећих, изнађе и друге адекватне механизме за сузбијање трговине људима, како би могла да превентивно делује, али и да успостави одговарајуће механизме за рану идентификацију потенцијалних жртава.

## 1.2. Нормативни и акциони одговор Републике Србије на трговину наркотицима

Негативан утицај који има трговина наркотицима на људе широм света је такав да се може рећи да представља претњу како по здравствену, тако и по светску стабилност.

13) Од 14 пријављених случаја за три је закључено да се не ради о жртви трговине људима, док је десет још увек у току идентификације.

14) Основни статистички извештај Центра за заштиту жртава трговине људима о жртвама трговине људима за 2017. годину, *Центар за заштиту жртава трговине људима*, Internet, <http://www.centarzztlj.rs/images/stat/17/2017%20Statisticki%20izvestaj.pdf>.

15) *ASTRA antitrafficking action*, Internet, <https://www.astra.rs/statistika>.

Крајем 20. века Европа, односно неколико њених држава, бивају означене као водеће у ланцу трговине наркотицима у свету. Од 80-их година прошлог века Турска постаје транзитно подручје за авганистански хероин на путу ка западно-европским тржиштима.<sup>16</sup> На том путу се налази и Србија која представља мост између истока и запада – тзв. балканска рута, која се због свог положаја показала као најпогодније подручје за транспорт, односно трговину наркотицима као и људима. Од наступања мигрантске кризе посебно долази до изражаја транспорт наркотика посредством миграната, који на тај начин често финансирају свој пут до жељене дестинације. Примера ради, да би мигрант дошао од Авганистана до СР Немачке и остао у њој потребно му је од десет до двадесет хиљада евра.

С тим у вези ЕУ је креирала Стратегију ЕУ за борбу против трговине дрогом, за период од 2013. до 2020. године, која има за циљ да на нивоу ЕУ утиче на смањење потраживања и снабдевања дрогом. Резултати такве политике објављују се у извештајима Европског центра за мониторинг дрога и зависности, што је на годишњем нивоу видљиво кроз Европске извештаје о дрогама (*European Drug Report*).<sup>17</sup>

У Србији је на снази Стратегија о спречавању злоупотребе дрога за период 2014–2021. године, као и Акциони план за спровођење исте.<sup>18</sup> Поред тога, са међународном агенцијом *EVROPOL* Србија размењује информације по питању трговине наркотицима. На том плану, Србија је успешно учествовала и у бројним међународним акцијама у откривању путева кријумчарења опојних дрога ка земљама ЕУ, посебно у вези са мигрантским токовима.

### 1.3. Терористичко деловање

Као вид политичког насиља, тероризам у савременом свету, својим деловањем тежи да привуче пажњу јавности

16) F. Bovenkerk, Y. Yesilgoz, "The Turkish Mafia and the State", према: Cyrille Fijnaut, Letizia Paoli, „Organizovani kriminalitet i politika njegove kontrole”, u zborniku: *Organizovani kriminalitet: izbor tekstova* (priredili: Đorđe Ignjatović, Aleksandar Stevanović), Beograd, 2018, стр. 42.

17) Dunja Tasić, Bojan Elek, „Borba protiv teškog i organizovanog kriminala”, u: „Vodič kroz saradnju u unutrašnjim poslovima u Evropskoj uniji”, *Beogradski centar za bezbednosnu politiku, OEBS*, Beograd, 2016, стр. 167.

18) Види: *Канцеларија за борбу против дрога*, Internet, <http://www.kzbpd.gov.rs/sr/dokumenti>.

циљане државе, на коју додатно врши притисак око промене политике која би била у складу са интересима њених извршилаца.

Тероризам је изразито политичка појава јер настаје са политичким циљем и има политичке последице. Уколико насиље не егзистира у пољу политике, тешко се може говорити о тероризму, сматра Драган Симеуновић.<sup>19</sup>

Показало се да је данас основни проблем Европе у безбедносном смислу верски фундирани тероризам,<sup>20</sup> посебно исламистички, односно посебна подврста истог – такозвани „самоникли“ (*homegrown*)<sup>21</sup> или „домаћи тероризам“, који подразумева да су они који изводе и организују нападе заправо домаћи држављани или лица која имају боравак, а који су по правилу муслиманске вероисповести.<sup>22</sup>

У оквиру ЕУ, главни стратешки приоритети у борби против тероризма и радикализма, постављени су у следећим документима: ЕУ Стратегији за борбу против тероризма из 2005. године,<sup>23</sup> ЕУ Стратегији унутрашње безбедности из 2010. године, као и ЕУ Агенди за безбедност из 2015. године.

Републику Србију очекује усклађивање бројних законских решења са тековинама ЕУ. Усвајање стратешких оквира за ову област првенствено подразумева израду првог националног *SOCTA* извештаја који обухвата стратешку анализу кретања у приоритетним областима организованог криминала и тероризма. Овај извештај Србија је израдила крајем децембра 2015.

Да се кренуло у смеру уједињења држава Балкана у решавању потенцијалних опасности по питању безбедности

19) Драган Симеуновић, „Тероризам“, нав. дело, стр. 66.

20) Тероризам базиран на фундаменталистичким тумачењима Курана.

21) Више о томе у: Драган Симеуновић, *Тероризам*, нав. дело, стр. 220.

22) Miloš Aleksić, Miroslava Gligorić, „Izazovi savremenih migracija – bezbednosni aspekti i etnifikacija politike“, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, god. LXVIII, br. 1165, januar–mart 2017, стр. 29.

23) Стратегијом за борбу против тероризма државе чланице се обавезују за колективну акцију борбе против тероризма на нивоу ЕУ. Законодавни оквир Србије усклађен је са међународним стандардима и са правним тековинама ЕУ, у домену борбе против тероризма. Акционим планом за поглавље 24. предвиђено је усвајање нове стратегије и акционог плана за спречавање и борбу против тероризма. Србија је током 2014. године усвојила Националну стратегију за борбу против прања новца и финансирања тероризма и Акциони план.

овог дела Европе указује усвајање Декларације о борби против организованог криминала и тероризма земаља Југоисточне Европе 2006. године. Главни циљ ове Декларације јесте да се заједничким радом спречи опасност од потенцијалних терористичких напада. Будући да је тероризам данас постао међународни безбедносни проблем, потребно је да се уједине земље такозваног западног Балкана у супростављању истом, тако што ће заједно радити на уклањању узрока који до њега доводе, размењивати информације и водити заједничке акције.

Широм света, борба против тероризма се најпре спроводи посредством обавештајних служби. Међутим, оне нерадо деле информације са другим обавештајним службама, било из своје или из неке друге државе. Недовољна сарадња на плану борбе против тероризма видљива је и унутар Европске уније, чије државе чланице међусобно не размењују све информације које поседују о терористима и о екстремистима као потенцијалним терористима, као и о њиховим активностима, већ се увек један део тих информација чува из разлога „националног интереса”.<sup>24</sup>

На међународном плану борбе против тероризма Србија остварује сарадњу са Европском полицијском канцеларијом *EVROPOL*, преко Одељења за послове *EVROPOL*, са којом размењује податке по различитим питањима, између осталих по проблематици у вези са тероризмом<sup>25</sup> и миграцијама.

Могућност пораста опасности по Србију од тероризма у спрези са миграцијама могло би да представља „убацивање” страних држављана припадника *ISIL* и других терористичких организација са тла Сирије и Ирака у редове миграната, под лажним идентитетом. Неопходно је такође имати у виду опасност од непознанице степена радикализованости оних миграната који у Србији већ уживају право азила, па чак и радикализованости малолетних лица будући да није познато колико њих је прошло кампове верске и војне обуке *ISIL* у којима се практиковало између осталог и то да мушка деца већ након осме године врше убиства заробљеника помоћу ватреног оружја. Све то изискује не само одређене врсте надзора

24) Dragan Simeunović, „Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi”, нав. дело, 2015, стр. 8.

25) Види: Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, *MVII*, 2018, Internet, <http://www.mup.rs/wps/wcm/connect/>.



већ и примерене форме дерадикализације ради успешније интеграције истих у српско или у друга европска друштва.

#### 1.4. Република Србија и обавештајно деловање

Мишљења политичке елите ЕУ о питању формирања заједничке обавештајне службе крећу се од става да је, с једне стране, заједничка европска служба безбедности логичан след догађаја, док, с друге стране, постоји мишљење да заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ већ обезбеђује такву активност на сасвим адекватном нивоу. Супротстављеност тих ставова је појачана услед мигрантске кризе коју обе стране виде као додатни аргумент за оправданост свога става.

Како број чланица ЕУ годинама расте, јавља се и потреба за заједничким надзором над многобројним информацијама, поготову после избијања мигрантске кризе. Будући да националне обавештајне службе и полицијске организације немају такав капацитет који би могао у потпуности да одговори на савремене безбедносне изазове, нарочито у области комуникација, ЕУ је оформила *ENFOPOL*,<sup>26</sup> европски легални систем који делује унутар граница ЕУ. Посебан вид сарадње унутар *ENFOPOL* представља борба против тероризма и екстремистичких и верско-фанатичних организација. Европски парламент је прихватањем овог система овластио полицију и обавештајне службе да делују у циљу прислушкивања телекомуникација како би прикупљене и депоноване информације одмах могли да уступе одређеној служби која исте затражи. Поред позитивних ставова о раду и будућности *ENFOPOL*, постоје и бројне негативне критике на рачун истог од стране шире јавности, али и политичких елита. Ипак, преовлађује мишљење да је неопходан заједнички надзор над многобројним информацијама до којих се долази посредством електронских система.<sup>27</sup>

Што се тиче обавештајног деловања Републике Србије, оно се врши на основу Закона о основама уређења служби

26) *ENFOPOL* је основан 90-их година 20. века у бази *FBI* у САД.

27) Далибор Кекић, „Обавештајна мрежа ЕУ: *ENFOPOL*”, у зборнику: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије ЕУ* (приредила: Катарина Штрбац), Институт за стратегијска истраживања, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010, стр. 249–250.



безбедности. Њиме је уређен делокруг Савета за националну безбедност, наведене су службе безбедности Србије и утврђени су начини координације рада безбедносно-обавештајних служби и механизми њихове контроле. Усвајањем новог Закона о телекомуникацијама, помоћу којег се Република Србија може лако уклопити у систем *ENFOPOL*, испуњава се један од бројних услова које се односи на усклађивање свог законодавства са европским, а које Србија треба да испуни на путу ка ЕУ.<sup>28</sup> С тим у вези, врше се и друге неопходне припреме за улазак Србије у систем рада *ENFOPOL*, посебно оне које се тичу опасности од миграција.

Дакле, *ENFOPOL* делује и ван европских граница као прислушна комуникациона мрежа оформљена за праћење комуникација, посебно у вези са терористичким организацијама и откривањем међународних нарко-картела. Области сарадње Европске уније у пословима *ENFOPOL* мапирани су у два групама: 1. Сарадња у областима послова постигнутих Шенгенским споразумом, 2. Сарадња у области општег криминалитета.<sup>29</sup> Будући да је познато да Шенгенски споразум покрива, између осталих, и области прекограничног надзора и прекограничне потере, јасно је да *ENFOPOL* делује и шире, у циљу заштите државних граница које су изложене миграцијским кретањима. У Србији се на овом плану у потпуности спроводе препоруке и закључци ЕУ. Поред тога, значајно је унапређење билатералне и мултилатералне сарадње са партнерским безбедносно-обавештајним службама. На том плану Одељење за послове *INTERPOL* (при МУП Републике Србије) координира и учествује у реализацији криминалистичко-оперативних акција са иноелементом.

Према подацима ЕУ, у Србији је присутно преко 27.000 удружења, фондова и фондација.<sup>30</sup> Међу њима је све више оних које се баве миграцијама и мигрантима. У појединим невладиним организацијама препознат је утицај и прикривено деловање спољног фактора на исте.<sup>31</sup> Управо је

28) Исто, стр. 250, 253.

29) Исто, стр. 249.

30) Види: "The EU allocated some EUR30 mil for CSOs in Serbia", *The Delegation of the European Union of the Republic of Serbia*, Internet, <https://europa.rs/the-eu-allocated-some-eur30-mil-for-csos-in-serbia/?lang=en>, 26/10/2016.

31) Више о томе на: „BIA: Najveća pretnja strane službe u redovima opozicije, NVO i medijima”,

невладин сектор поље у којем постоји широк опсег деловања тајних служби и акција које се крећу између дипломатије и обавештајног деловања, а помоћу којих се усмеравају и спроводе одређене политике.<sup>32</sup> Тајне акције не представљају нужно „примарну делатност безбедносних служби”. Како би се реализовале одређене спољнополитичке тежње неке земље, улогу организатора и носиоца субверзивних садржаја преузимају обавештајне службе.<sup>33</sup> Субверзиона дејства се преплићу са функцијама спољне политике, а обавештајне службе се у њима јављају као главни носиоци, односно извршиоци истих.<sup>34</sup> Безбедносни систем Републике Србије је предузео низ мера од почетка миграционе кризе како би, са једне стране, наш обавештајни апарат био одговоран партнер европској обавештајној заједници у складу са међународним обавезама и нормама, а са друге обезбедио Републику Србију од нежељених обавештајних продора, посебно оних који су у вези са проблемима које на том плану изазивају или могу изазвати миграције.

## 2. УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА У СРБИЈИ

Управљање миграцијама је постављено као један од услова од стране ЕУ у процесу придруживања Србије овој заједници.<sup>35</sup> Платформа којом се руководи Србија при одговору на овај комплексан задатак који је пред њу стављен јесте Стратегија за управљање миграцијама (2009) и она има своју безбедносну димензију.

Координација између централних и оперативних институција врши се посредством наведене Стратегије у

---

*Webtribune*, Internet, <http://webtribune.rs/bia-najveca-pretinja-strane-sluzbe-u-redovima-opozicije-nvo-i-medijima>, 06/10/2018.

32) Миленко Глигоревић, *Паукова мрежа глобализма*, Пан пласт, Београд, 2008.

33) Младен Бајагић, „Методика обавештајног рада”, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, у: Слободан Анђелковић, Мартин Матијашевић, „Тајне акције као облик примене силе у међународним односима са посебним освртом на Сједињене Америчке Државе”, *Култура полиса*, бр. 35, година XV, Нови Сад, 2018, стр. 3.

34) Слободан Анђелковић, Мартин Матијашевић, „Тајне акције као облик примене силе у међународним односима са посебним освртом на Сједињене Америчке Државе”, нав. дело, стр. 3.

35) Република Србија је добила „статус земље кандидата” 2012. Формално отпочињање приступних преговора Србије са ЕУ започето је потписивањем Бриселског споразума, 2014. године.

циљу спровођења надзора над спољним и унутрашњим миграционим кретањима, као и активностима подстицања легалних и сузбијања нелегалних миграција кроз: визну политику, интегрисано управљање границом, регулисање боравка странаца, развијање механизма за интеграцију миграната у друштво, политику заштите својих држављана на раду и боравак у иностранству, као и активну политику запошљавања.<sup>36</sup>

За простор западног Балкана покренута је 2003. године регионална иницијатива *MARRI*,<sup>37</sup> чији је главни задатак успостављање регионалне сарадње, која за циљ има управљање миграцијама на простору западног Балкана како би допринела ефикаснијој сарадњи у региону, нарочито по питању проблема миграција, азила и управљања границама.<sup>38</sup> Крајем прошле године потписан је споразум између ЕУ и Србије о акцијама које спроводи Европска агенција за граничну и обалску стражу (*Frontex*) у борби против илегалних миграција. То има за циљ да омогући боље управљање ЕУ илегалним миграцијама како би обезбедила своје спољне границе.<sup>39</sup>

Питање миграната у Србији уређују и домаћи акти: Стратегија супростављања илегалним миграцијама у РС за период 2009–2014, Закон о управљању миграцијама, Закон о азилу, Закон о заштити државне границе, Закон о странцима, Закон о избеглицама, Закон о потврђивању Споразума између РС и Европске заједнице о реадмисији лица која незаконито бораве, Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, као и Кривични законик.

Будући да Република Србија још увек није јасно дефинисала своју геополитику, егзистирајућа стратегијска

36) Стратегија за управљање миграцијама, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 59/2009.

37) *MARRI* је настала спајањем претходно формиране Иницијативе о миграцијама и азилу и Иницијативе о регионалном повратку расељених лица. Државе чланице ове иницијативе су: Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија, Хрватска, Албанија, али и самозвана држава Косово од 2015, према Декларацији из Скопља.

38) Види: *MARRI – Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative*, 2015, Internet, [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/migration-asylum-refugees-regional-initiative-marri\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/migration-asylum-refugees-regional-initiative-marri_en).

39) Види: „Tampon zona: EU straža na granicama Srbije”, *AlJazeera Balkans*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/tampon-zona-eu-straza-na-granicama-srbije>, 20/09/2018.

начела националне безбедности не могу да одговоре на савремене геополитичке изазове, премда би требало да буду одраз геополитичког идентитета и геополитичке оријентације. С тим у вези, ни постојећа Стратегија за управљање миграцијама (2009) није у значајној мери утицала на решавање проблема илегалних миграција.

По питању илегалних миграција, Министарство унутрашњих послова игра најважнију улогу у управљању истим. Стручно тело које има улогу да пружа оперативну и административно-техничку подршку јесте Комесаријат за избеглице и миграције која је и припремио Предлог стратегије за управљање миграцијама.

Поред њих, важну улогу имају и: Координационо тело, Савет за интеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, Савет за супротстављање илегалним миграцијама, Савет за борбу против трговине људима, Канцеларија за људска и мањинска права, Канцеларија за сарадњу са дијаспором и Србима у региону, Канцеларија за Косово и Метохију, и Републички завод за статистику.

У Србији је активно 11 Прихватних и транзитних центара за мигранте<sup>40</sup> и четири Центра за азил.<sup>41</sup> Од недавно је у функцији и Прихватилиште за смештај малолетних миграната без пратње родитеља које се налази у Лозници, а које је основало хуманитарно удружење “Border Free Serbia”. У њему је тренутно смештено шест лица.<sup>42</sup>

Према подацима Центра за азил од 1. јануара до 31. децембра 2018. године, намеру да поднесу захтев за азил изразило је 8.436 лица, што представља повећање у односу на 2017. годину када је евидентирано 6.199 лица која су изразила намеру да траже азил. Поређења ради, према проценама *UNHCR*, у Србији број избеглица, тражилаца азила и миграната за месец фебруар 2019. године износио је 4.330 лица, од чега је 3.898 лица смештено у државне центре за азил и прихватне центре. Највећи број смештен је у Прихватним центрима у

40) Прихватни и транзитни центри налазе се у: Бујановцу, Врању, Босилеграду, Пироту, Адашевцима, Шиду, Принциповцу, Суботици, Кикинди, Сомбору и Обреновцу.

41) Центри за азил налазе се у: Крњачи, Бањи Ковиљачи, Боговађи, Сјеници и Тутину.

42) Види: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, *Влада Р. Србије*, Internet, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/saopstenja>.

Обреновцу (765), Адашевцима (687) и Принциповцу (356), као и Центру за азил у Крњачи (651). Већина је пореклом из Авганистана и Ирана. Укупно 467 миграната изразило је намеру да затражи азил у Србији.<sup>43</sup> У прва два месеца 2019. године регистровано је 856 тражилаца азила. У истом период 68 лица је поднело захтев за азил.<sup>44</sup> Тренутно се у Србији налази око 4.000 миграната, док је око 1.000 лица стекло азил.<sup>45</sup>

Република Србија је због свог географског положаја означена као мигрантска рута за секундарне миграције.<sup>46</sup> Да би Србија ефикасније одговорила на спречавање илегалних миграција, потребна је већа подршка и финансијска помоћ од стране ЕУ, како би омогућила адекватнију интеграцију миграната у локалну средину, макар и привремену. С тим у вези, посебно је важно деловати на пољу превенције секундарне миграције која се односи најпре на жене, којима је потребно обезбедити посао, али и на децу, којој треба омогућити школовање, чиме се постиже њихова дубља интеграција у друштво. С тим у вези, у школској 2018/19 години у 33 школе широм Србије уписано је 344 деце миграната, од којих је 27 малолетника без патње.<sup>47</sup>

## ЗАКЉУЧАК

Европа, наш регион па и унутрашње прилике у Србији и њени спољнополитички односи са суседним земљама су се у одређеној мери изменили под утицајем мигрантске кризе. Сложеност геополитичког положаја Републике Србије огледа се у постојању бројних унутрашњих и спољних геополитичких фактора који, условљавајући њен положај непосредно утичу и на њену националну безбедност, као и на систем заштите који она гради. Због тога је било потребно преиспитати и утврдити

43) Види: Центар за азил, *Београдски центар за људска права*, Internet, <http://azil.rs/izbeglicka-situacija-u-srbiji-u-februaru-2019-godine>.

44) Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила (*Asylum Protection Center*), Internet, <http://www.apc-cza.org/en>.

45) Исто.

46) Лица која су већ једном враћена из земље у којој су затражила азил, те се по други пут враћају у исту да поново затраже азил.

47) Право на азил у Републици Србији: Извештај за период јул–септембар 2018. године, *Београдски центар за људска права*, стр. 3, Internet, [http://azil.rs/azil\\_novi/wp-content/uploads/2018/10/periodicni-izvestaj-jul-septembar-2018.pdf](http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/10/periodicni-izvestaj-jul-septembar-2018.pdf).

све битне чиниоце мигрантске кризе и обликовати нов и адекватнији приступ управљању миграцијама који је у складу са тренутним приликама. Геополитика Србије је формализована у виду јасних националних интереса и политичких опредељења у области безбедности кроз израду Стратегије националне безбедности чијим усвајањем су формулисани национални интереси у области безбедности, као и основна опредељења, циљеви и задаци политике националне безбедности, али, с обзиром на то да Република Србија још увек није јасно дефинисала своју геополитику, егзистирајућа стратегијска начела националне безбедности не могу у потпуности да одговоре на савремене геополитичке изазове. С тим у вези, ни постојећа Стратегија за управљање миграцијама (2009) није у значајној мери утицала на решавање проблема илегалних миграција већ су држави Србији резултате на том пољу махом донела добра домаћа политичка *ad hoc* решења, као и преузета европска.

Главни безбедносни изазови које са собом носи мигрантска криза, а са којим се данас суочава и Србија су организовани криминал, односно трговина људима и наркотицима, претња од тероризма и обавештајно деловање иностраног фактора.

У погледу безбедносног аспекта угрожавања Републике Србије изазваног мигрантском кризом да се закључити да је Србија у потпуности имплементирала сва релевантна међународна акта, посебно одлуке ЕУ које се тичу отклањања безбедносних последица мигрантске кризе по европске земље и да сарађује на основу тих прописа са међународном заједницом, а посебно са земљама у окружењу. Безбедносни и правосудни органи и институције су од избијања мигрантске кризе до данас постигли значајне резултате у отклањању безбедносних ризика које увећава мигрантска криза, као што су тероризам, обавештајно деловање страног фактора, трговина људима и илегална трговина наркотицима. Посебно је важно истаћи да је и поред скромних средстава и минималне финансијске подршке ЕУ, Србија све време мигрантске кризе задржала према мигрантима изузетно хуман третман, за разлику од неких суседних земаља.

Резултати истраживања сугеришу и закључак да Србија још увек тражи што адекватније решење за проблем миграната, нарочито тражилаца азила, као посебан безбедносни изазов који је потребно хитно решавати, по добијању истог. Србија као транзитна земља, не може сама да реши наведени проблем, већ у највећој мери треба да се повеже са суседним земљама како би се спречило илегално „пребацивање” миграната, што значи константно чување и осигурање граница, и да интензивира размену информација и активности које се тичу претњи од тероризма, трговине људима и наркотицима, а и да још већу пажњу усредсреди на сузбијање обавештајног деловања страних фактора.

Посебно је из безбедносних разлога важно да Србија обезбеди адекватну интеграцију миграната у друштво, за шта је потребно да тражи већу финансијску подршку од ЕУ.

У погледу перспективе безбедносног одговора Србије на опасности од миграција може се закључити да искуство које је она стекла протеклих година на плану регулисања и отклањања безбедносних ризика изазваних миграционом кризом зацело јесте озбиљан гарант да би се, у случају поновне ескалације миграционих кретања, Србија ојачана тим искуством још успешније супротставила безбедносним ризицима, како на плану превенције ризика као што су тероризам, трговина људима и наркотицима, тако и на плану ефикасног супротстављања у случајевима њиховог увећаног присуства.

## ЛИТЕРАТУРА

Анђелковић Слободан, Матијашевић Мартин, „Тајне акције као облик примене силе у међународним односима са посебним освртом на Сједињене Америчке Државе”, *Култура полиса*, бр. 35, година XV, Нови Сад, 2018, стр. 165–176.

Глигоровић Миленко, *Паукова мрежа глобализма*, „Пан пласт”, Београд, 2008.



Жарковић Милан, „Кријумчарење миграната у светлу одредаба кривичног законика Републике Србије”, у зборнику: *Стање криминалитета у Србији и правна средства реаговања*, Други део (приредио: Ђорђе Игњатовић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, стр. 203–215.

Закон о изменама и допунама Кривичног закона Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 39/2003.

Закон о потврђивању конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола, *Сл. лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/2001. Internet, [https://www.paragraf.rs/propisi\\_download/zakon\\_o\\_potvrđivanju\\_konvencije\\_ujedinjenih\\_nacija\\_protiv\\_transnacionalnog\\_organizovanog.pdf](https://www.paragraf.rs/propisi_download/zakon_o_potvrđivanju_konvencije_ujedinjenih_nacija_protiv_transnacionalnog_organizovanog.pdf).

Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, *МУП*, 2018, Internet, <http://www.mup.rs/wps/wcm/connect/>.

Кекић Далибор, „Обавештајна мрежа ЕУ: ENFOPOL”, у зборнику: *Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије ЕУ* (приредила: Катарина Штрбац), Институт за стратегијска истраживања, Мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2010, стр. 228–240.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, *Влада Р. Србије*, Internet, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/saopstenja>.

Основни статистички извештај Центра за заштиту жртава трговине људима о жртвама трговине људима за 2017. годину, *Центар за заштиту жртава трговине људима*. Internet, <http://www.centarzztlj.rs/images/stat/17/2017%20Statisticki%20izvestaj.pdf>.

Право на азил у Републици Србији: Извештај за период јул–септембар 2018. године, *Београдски центар за људска права*, Internet, [http://azil.rs/azil\\_novi/wp-content/uploads/2018/10/periodicni-izvestaj-jul-septembar-2018.pdf](http://azil.rs/azil_novi/wp-content/uploads/2018/10/periodicni-izvestaj-jul-septembar-2018.pdf).

Препоруке принципа и смерница о људским правима и трговини људима, *Високи комесаријат УН за људска права*, 2002.



Симеуновић Драган, *Тероризам*, Правни факултет, Београд, 2009.

Симеуновић, Драган, „Миграције и национални интерес Србије”, *Национални интерес*, бр. 3/2015, год XI vol. 24, стр. 121–141.

Степић Миломир, *Српско питање – геополитичко питање*, Јантар група, Београд, 2004.

Стратегија за управљање миграцијама, *Службени гласник РС*, Београд, бр. 59/2009.

Стратегија превенције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017–2022. године, *Службени гласник РС*, бр. 77/2017.

Центар за азил, *Београдски центар за људска права*, Internet, <http://azil.rs/izbeglicka-situacija-u-srbiji-u-februaru-2019-godine>.

Центар за заштиту и помоћ тражиоцима азила (*Asylum Protection Center*), Internet, <http://www.apc-cza.org>.

Центар за заштиту жртава трговине људима, Internet, <http://www.centarzztlj.rs/images/stat/17/2017%20Statisticki%20izvestaj.pdf>.

Aleksić Miloš, Gligorić Miroslava, „Izazovi savremenih migracija – bezbednosni aspekti i etnifikacija politike”, *Međunarodna politika*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Београд, год. LXVIII, бр. 1165, јануар–март 2017, стр. 23–39.

*ASTRA antitrafficking action*, Internet, <https://www.astra.rs/statistika/>.

„BIA: Najveća pretnja strane službe u redovima opozicije, NVO i medijima”, *Webtribune*, Internet, <http://webtribune.rs/bia-najveca-pretnja-strane-sluzbe-u-redovima-opozicije-nvo-i-medijima>, 06/10/2018.

Fijnaut Cyrille, Paoli Letizia, „Organizovani kriminalitet i politika njegove kontrole”, u zborniku: *Organizovani kriminalitet: izbor tekstova* (priredili: Đorđe Ignjatović, Aleksandar Stevanović), Београд, 2018, стр. 35–52.

- MARRI – Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative, 2015, Internet, [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/migration-asylum-refugees-regional-initiative-marri\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/migration-asylum-refugees-regional-initiative-marri_en).
- Simeunović Dragan, „Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi”, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd, Kriminalističko-policijska akademija, 2015, стр. 1–17.
- Tasić Dunja, Elek Bojan, „Borba protiv teškog i organizovanog kriminala”, u: „Vodič kroz saradnju u unutrašnjim poslovima u Evropskoj uniji”, *Beogradski centar za bezbednosnu politiku, OEBS*, Beograd, 2016.
- „Tampon zona: EU straža na granicama Srbije“, *AlJazeera Balkans*, Internet, <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/tampon-zona-eu-straza-na-granicama-srbije>, 20/09/2018.
- “The EU allocated some EUR30 mil for CSOs in Serbia”, *The Delegation of the European Union of the Republic of Serbia*, Internet, <https://europa.rs/the-eu-allocated-some-eur30-mil-for-csos-in-serbia/?lang=en>. 26/10/2016.

## Miroslava Gligoric

### SECURITY RESPONSE OF THE REPUBLIC OF SERBIA TO THE THREAT CAUSED BY THE MIGRANT CRISIS

#### Resume

The subject of the work is the security response of the Republic of Serbia to its endangering caused by the modern migrant crisis that culminated in 2015. The security challenges posed by the migrant crisis, which Serbia faces today, are mostly related to organized crime, human and drug trafficking, terrorist and intelligence activities.

The aim of the paper is to explain how the Republic of Serbia has responded to security challenges posed by the migrant crisis. The author's intention is to determine the adequacy of Serbia's response to key security challenges related to the migrant crisis and, based on complete and systematic knowledge, share proposals of implementation of preventive measures more adequately, as well as more successful confrontation to it.

The methods used in the work are scientifically descriptive, content analysis and statistical methods.

The result of the work is the determination of analyzed aspects of the response of the Republic of Serbia to its security threat due to the migrant crisis in order to perform more comprehensive review of the validity of the response to migration threats, as well as to propose recommendations and concrete measures for more successful elimination of their negative effects.<sup>48</sup>

Keywords: Republic of Serbia, security, migration, terrorist activity, intelligence, human trafficking, drug trafficking

---

\* Овај рад је примљен 9. јула 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 12. септембра 2019. године.

# ПРИКАЗ

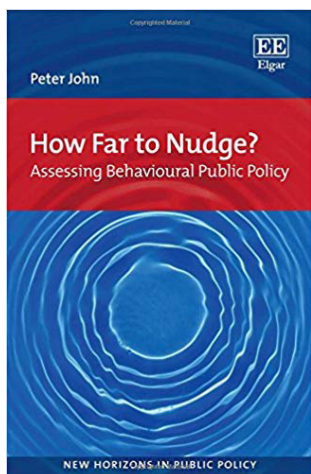
УДК 321.01(049.3)

DOI: <https://doi.org/10.22182/spm.6532019.23>

Приказ

**Тамара Вуков\***

Група за анализу и креирање  
јавних политика, Београд



Peter John, *How Far to Nudge?*  
*Assessing Behavioral Public Policy*,  
Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton [MA],  
2018, 173 стр.

\* Електронска адреса ауторке:  
[vktamara@gmail.com](mailto:vktamara@gmail.com)

Књига „Колико далеко усмерава<sup>1</sup>? Процене бихејвиоралне јавне политике” (енг. “*How far to nudge? Assessing Behavioral Public Policy*”), Питера Џона (*Peter John*), представља критички преглед примене бихејвиоралних јавних политика. Аутор има за циљ да разуме на који начин су бихејвиоралне јавне политике утицале на јавну управу. Такође, аутор настоји да одговори на питање колико „далеко” се може ићи са применом усмеравања.

Питер Џон је, како сам наводи као и многи „одлутао” у усмеравање. Почетком 2000-тих година, почео је да истражује начине путем којих се грађани могу охрабрити да у већој мери учествују у политичком и јавном животу. Паралелно када су Ричард Тејлер и Кас Санстејн развијали

1) С обзиром на то да не постоји општеприхваћени превод за појам “*nudge*”, ауторка текста је овај појам превела као усмеравање.

теорију усмеравања,<sup>2</sup> Џон је истраживао и спроводио сличне експерименте у оквиру бихејвиоралне јавне политике. Његов мотив била је тежња да разуме на који начин бихејвиорална јавна политика користи онима који је примењују.

У овој књизи, износиће своје знање и размишљање о усмеравању, аутор „одаје поштовање” многим важним књигама и текстовима који су раније објављени на ову тему. Он настоји да примени перспективу политиколога и стручњака за јавну управу у примени усмеравања. Циљ књиге је да детектује границе усмеравања као и да тестира главну тезу књиге, да се унапређењем усмеравања може постићи да се понашање људи у одређеним ситуацијама промени трајно.

Књига је подељена на девет поглавља. У уводном поглављу, аутор даје одлична објашњења појмова који се често користе у књизи, те је књига разумљива и онима који се до сада нису сусретали

2) Ричард Тејлер (*Richard Thaler*) и Кас Санстејн (*Cass Sunstein*) су објавили књигу „Усмеравање: Унапређивање одлука о здрављу, богатству и срећи” (енг. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*), која се сматра утемељивачем теорије усмеравања и њене примене у јавним политикама.

са теоријом усмеравања. Усмеравање (*Nudge*) подразумева мале, дискретне и „јефтине” измене у јавним политикама које значајно повећавају успех односно исходе јавних политика (стр. 4). Креатори јавних политика заинтересовали су се за примену овог инструмента управо због његове „једноставности и ниске цене”.

Како Питер Џон у овом делу истиче, постоје две димензије политика и процедура које креатори политика треба да прилагоде. Прва је тзв. комуникацијски ток ка грађанима, а други архитектура избора. Питер Џон под комуникацијским током подразумева прихватљиве психолошке механизме који мењају (утичу) на понашање појединца. Уколико применимо архитектуру избора и комуникацијски ток, добијамо оно што Питер Џон назива институционална промена (стр. 5–6). Он промене у институционалном дизајну сматра суштином бихејвиоралних јавних политика. Према њему, ова промена је кључна јер без ове промене, усмеравање остаје само једна од верзија тзв. социјалног маркетинга.

Прецизније „да би био више од науке формулисања порука, усмеравање укључује реформу политичке институције и бирократије” (стр. 6). То практично значи да усмеравање мења како јавне установе функционишу и како комуницирају са грађанима.

У другом поглављу, Питер Џон анализира најчешће проблеме са којима се једна Влада суочава и зашто конвенционални инструменти јавних политика не дају жељене резултате. Он настоји да објасни зашто је разумевање људског понашања толико важно у постизању жељених исхода јавних политика. Како он то види, поента бихејвиоралних јавних политика је да исправе одређене врсте понашања, нарочито оних који доприносе лошим исходима јавних политика. Даље, аутор књиге истиче да мале промене у понашању могу променити исходе у великој мери, међутим људи и даље настављају да се понашају „штетно” по себе. Ову појаву Питер Џон назива *отпорност да се понаша добро* и посветио јој је читав одељак. Аутор сматра да је разлог за ову „отпорност” то што људима недостају избори/опције. Настављајући,

износи да иако људи имају жељу да промене понашање, они то најчешће не чине, јер норме и друштвено окружење у којем људи живе лимитирају њихову мотивацију да заиста и промене понашање на начин који омогућава бољи исход. Питер Џон тврди да људи желе да се понашају на одређен начин, али их друштвени фактори и норме спречавају у томе. Иако Џон ово наводи као препреку у промени понашања на боље, не смемо занемарити чињеницу да, како нас друштвене норме и окружење спречавају да усвојимо неке добре обрасце понашања, она бар већину људи, спречавају да се понашају крајње лоше. Аутор овде, анализирајући неке од класичних примера усмеравања, први пут износи оно што је његова централна идеја и фасцинација, а то је да се кроз бихејвиоралне јавне политике и усмеравање понашање људи може трајно изменити. Он истиче да ту где се усмеравање завршава, на пример, код упозорења или информисања појединца, управо налази срж интервенције промене обрасца понашања. У овим случајевима, тврди он, не треба додатно наглашавати

предности и мане одређеног понашања, већ сетом спољашњих стимуланса и подстицаја треба утицати на расположење, емоције, интуицију и осећај благостања на начин који је одмах осетљив (стр. 28). Међутим, он се централној тези књиге није довољно посветио што је и највећа критика коју можемо да упутимо овом делу.

Аутор истиче разлику између бихејвиоризма у психологији и бихејвиоризма у политичким наукама, затим прави критички осврт на рационални модел, његов развој и недостатке овог модела у односу на бихејвиорални приступ. У овом делу он поново истиче да су истраживања показала да претпоставке од којих полази рационални модел нису у потпуности тачне. Овај модел се може користити да се „објасне маргиналне промене у стабилним ситуацијама” (стр. 45), али чим се правила игре промене, појединцима је теже да изађу на крај са новом ситуацијом, а самим тим и да се предвиди њихово понашање. У наставку следи одељак *Оснивање бихејвиоралне економије*, у ком аутор прави преглед настанка бихејвиоралне економије.

Прави осврт на рад оснивача ове дисциплине, Канемана (*Daniel Kahneman*) и Тверског (*Amos Tversky*), и открића до којих су дошли својим истраживањима. Читаво ово поглавље представља ретроспективу развоја бихејвиоралне економије.

Усмеравању се аутор у потпуности посвећује у четвртом поглављу. У овом делу Питер Цон резимира успех бихејвиоралних наука и бихејвиоралне економије, њихову примену у јавним политикама, али и утицај на ширу јавност, путем медија. Аутор види два кључна разлога за велики успех усмеравања и бихејвиоралне јавне политике генерално. Пре свега, то је због практичне компоненте коју бихејвиорална економија има у себи, а која је делом производ реализма коју је ослањање на психологију омогућило. Други разлог је што су заговорници бихејвиоралне економије умели да научна сазнања „преведу” у препоруке и савете које свако може лако да разуме. Аутор такође прави кратак осврт на најзначајнија дела из области бихејвиоралних наука које су биле претходнице најзначајнијој књизи у овој области „Усмеравање:



*Унапређивање одлука о здрављу, богатству и срећи”.*

Међутим, оно што аутор такође истиче, а што се никако не сме занемарити јесте допринос других људи и субјеката у „превођењу” научних сазнања у корисне алате јавних политика. Ту се свакако истиче допринос Дејвида Халперна (*David Halpern*) и читавог тима који је радио и ради у тзв. Јединици за усмеравање (*Nudge Unit*). Поред детаљне ретроспективе рада Јединице за усмеравање, анализе и објашњења самог усмеравања користећи многе примере, Питер Џон у овом одељку прави кратак приказ више пута поменуте књиге „Усмеравање”, на чему се ми нећемо задржавати, али бих издвојила његов коментар на успех који је књига доживела а који заиста најбоље описује оно што се са усмеравањем дешава: „феномен је рођен”.

У наредном поглављу „*Превођење усмеравања у праксе. Путања иновација*” аутор настоји да одговори на питање зашто се усмеравање у јавним политикама развило баш у овом тренутку и зашто је тако брзо почело да се примењује од стране многих светских агенција (институција). Међутим,

његов главни фокус је на Тиму за примену бихејвиоралних увида/сазнања (енг. *Behavioral Insight Team – BIT*), тело при Влади Велике Британије које је прво у свету почело да примењује знања из бихејвиоралних наука, психологије и усмеравања у јавним политикама. Иначе, свој рад у овој јединици, детаљно је описао већ поменути Дејвид Халперн у књизи „Унутар јединице за усмеравање” (*Inside the Nudge Unit*, 2015).

У шестом поглављу долазимо до критика усмеравања и његових ограничења. У овом поглављу Питер Џон сумира неколико критика усмеравања: ефекти усмеравања су ограничени, слаби и често краткотрајни, не могу се лако пресликати и применити у другим друштвима, а понекад усмеравање једноставно не даје резултате. Међу критикама се наводи да упркос великом броју истраживања и даље постоји мала „база знања” о овом инструменту, а нарочито о његовим манама и разлозима неуспеха, с обзиром да се радови о усмеравањима који нису дали резултате не објављују. Настављајући са идеолошким критикама долази



се до можда најзначајније и свакако најчешће критике усмеравања, а то је да оно не укључује грађане већ да се усмеравања креирају мимо њих. Разматрајући критике, Питер Џон даје контра аргументе, али опет остаје дужан да појасни да ли су изнета ограничења граница до које можемо да користимо усмеравање. Читаоцу може да засмета чињеница да се полако ближи крај књиге, а још увек нема одговора на питање колико „далеко” можемо усмеравати.

Можда и најбитније поглавље за тему ове књиге – колико далеко усмеравати, је управо седмо поглавље које се бави етиком усмеравања. Став Питера Џона је да, иако усмеравање даје резултате, Влада не треба да га користи када он није у складу са моралним или другим вредностима друштва. Тејлер и Санстејн су кованицом „либертаријански патернализам”, који означава усмеравање без угрожавања слобода појединца, створили утисак да политике које се спроводе у интересу грађана а садрже у себи усмеравање, не угрожавају слободу појединаца. У наставку Питер Џон расправља

о либертаријанском патернализму јер сматра да је то полазна позиција када се говори о етичности усмеравања. Поново, аутор прави преглед ставова кључних актера теорије усмеравања као што су Тејлер, Санстејн, Андерсон.

Две кључне опасности које Џон наводи када је усмеравање у питању, али и бихејвиоралне науке уопште, јесте опасност да ће Влада користећи ова знања имати већу моћ и контролу над грађанима. Међутим, према његовом мишљењу, ово се ни на који начин не разликује од уобичајене ситуације у којој знање и монопол над информацијама доминирају. Друга брига подразумева нарушавање неутралности усмеравања. Уколико је усмеравање политички или идеолошки инструисано, односно, ако намеће одређени стил живљења, онда је усмеравање „пропало”. У наставку Питер Џон посвећује пажњу и односу грађана према усмеравању, али поново пажљиво сумирајући ставове других научника не изнесећи свој закључак. Он нуди позицију према којој усмеравање треба прихватити не зато што оно не нарушава

слободу већ зато што унапређује јавне политике. Сматра да усмеравање треба бити примењено од стране креатора јавних политика уколико је базирано на подацима и научном приступу, правилно евалуирано и пре свега ако индивидуална праванису нарушена (стр. 118).

Усмеравање плус (енг. *Nudge Plus*) је тема осмог поглавља. Усмеравање плус подразумева да усмеравање које је партиципативније, односно које у већој мери укључује грађане и представља идеју коју је изнео управо Питер Џон. Он сматра да је у процесу креирања јавних политика неопходно успоставити већу једнакост између грађана и државе, као и да се успоставе делиберативни механизми. Инсистира на делиберативнијем приступу јер сматра да грађани могу да промене своје преференције уколико имају више времена да дебатују о предлозима јавних политика, приступ мишљењима експерата и адекватно посредовање у овом процесу. Многе врсте усмеравања успевају само уколико подстакнете људе да размишљају о свом поступку. А управо је ово промишљање о поступку, кључ да људи

трајно промене своје обрасце понашања, што Џон види као циљ бихејвиоралних наука и усмеравања.

Последње поглавље је упадљиво најкраће поглавље у књизи, од свега пар страна. У овом поглављу аутор резимира кључне ставове изнете у књизи и закључује да усмеравање треба да буде саставни део процеса креирања јавних политика.

Књига „*Колико далеко усмеравати? Процене бихејвиоралне јавне политике*” написана је тако да је могу разумети они који немају претходна знања из усмеравања, с обзиром да аутор прави осврт на кључне појмове. Такође, она је и леп подсетник за оне који су добро упознати са развојем ове области јер резимира кључна достигнућа ове области. Иако корисна и занимљива, књига није успела да оправда очекивања које наслов књиге и многе позитивне рецензије намећу. Највећи део књиге одлази на ретроспективу, резимирање и препричавање ставова и налаза других аутора. Аутор је више од пола књиге посветио томе да уведе читаоца у област, резимирајући развој бихејвиоралних јавних

политика, усмеравања, и приказивању других књига, текстова и истраживања, што је за људе који прате ову област сувишно. Непропорционално мањи део књиге посвећен је разматрању која је граница примене усмеравања и како само усмеравање унапредити. Питер Цон износи занимљиве тезе о делиберативнијем приступу усмеравању међутим не посвећује се довољно овој теми и не разрађује тезу. Слично је и када говори о усмеравању плус. Он начиње тему унапређења и даљег развоја усмеравања, али је не развија. На крају, можемо да закључимо да је ова књига занимљива, али да не оправдава очекивања читалаца јер не даје одговор на централно питање књиге, колико далеко можемо усмеравати и како унапредити усмеравање тако да трајно мења понашање појединаца на боље?

# 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 пише 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](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 фуснотама.**

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 за српско издање часописа су **1. фебруар, 1. мај, 1. август**. Рок за достављање радова за енглеско издање часописа је **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, <http://www.ips.ac.rs/magazines/srpska-politicka-misao/>

Текстове слати у електронском облику на адресу: [spm@ips.ac.rs](mailto:spm@ips.ac.rs)

## УПУТСТВО РЕЦЕНЗЕНТИМА

Улога рецензента је да допринесе 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 публикавању 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:



## ИЗВОД ИЗ СПИСКА 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 Merlino**, 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 Бодрожих**, 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**, Факултет за медије и комуникације, Београд;
31. **Јелена Тодоровић Лазић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;

32. **Јован Базић**, редовни професор, Учитељски факултет Универзитета у Приштини - Косовска Митровица;
33. **Јован Ђирић**, судија, Уставни суд Републике Србије
34. **Љубиша Деспотовић**, научни саветник, Институт за политичке студије
35. **Mamoru Sadakata**, Professor, Graduate School of Law, Nagoya University, Japan;
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 Пејковић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
41. **Марко Тмушић**, доцент, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду
42. **Мијодраг Радојевић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;
43. **Милан Јовановић**, редовни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду;
44. **Милена Пешић**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;
45. **Миломир Степић**, научни саветник, Институт за политичке студије;
46. **Милош Живковић**, ванредни професор, Правни факултет, Универзитет у Београду;
47. **Миријана Стамова**, главни асистент, Институт за балканистику са Центром тракологије, Бугарска академија наука, Софија, Бугарска;

48. **Мирослав Младеновић**, ванредни професор, Факултет безбедности, Универзитет у Београду;
49. **Миша Стојадиновић**, виши научни сарадник, Институт за политичке студије;
50. **Момчило Суботић**, научни саветник, Институт за политичке студије;
51. **Нада Радушки**, виши научни сарадник, Институт за политичке студије;
52. **Обрад Стевановић**, редовни професор, Криминалистичко полицијска академија
53. **Петар Матић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;
54. **Предраг Терзић**, научни сарадник, Институт за политичке студије;
55. **Радослав Гаћиновић**, научни саветник, Институт за политичке студије;
56. **Ратко Љубојевић**, доцент, Факултет за право, јавну управу и безбедност, Универзитет „Дон Незбит“;
57. **Слободан Антонић**, редовни професор, Филозофски факултет, Универзитет у Београду;
58. **Слободан Нићин**, доцент, Факултет за европске правно-политичке студије, „Едуконс“ универзитет,
59. **Сретен Југовић**, редовни професор, Криминалистичко-полицијска академија;
60. **Срђан Кораћ**, научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд;
61. **Тијана Перић Дилигенски**, научни сарадник, Институт за политичке студије, Београд;

CIP - Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

32

**СРПСКА политичка мисао** = Serbian Political Thought / главни и одговорни уредник Живојин Ђурић. - [Штампано изд.]. - Vol. 1, бр. 1/4 (1994)- . - Београд : Институт за политичке студије, 1994- (Житиште : Ситопринт). - 23 cm

Тромесечно. - Од 2019. прва три броја излазе на срп., а сваки четврти на енгл. језику. - Преузео је: Serbian Political Thought = ISSN 1450-5460. – Друго издање на другом медијуму: Српска политичка мисао (CD-ROM) = ISSN 1452-3108

ISSN 0354-5989 = Српска политичка мисао

COBISS.SR-ID 102782215



1994

СРПСКА  
**ПОЛИТИЧКА**  
МИСАО

THOUGHT  
POLITICAL  
SERBIAN

ISSN 0354-5989

UDK 32

година XXVI

vol. 65

број 3/2019



9 770354 598003