



# ЕШЧАНИК

ЧАСОПИС ЗА ИСТОРИОГРАФИЈУ, АРХИВИСТИКУ  
И ХУМАНИСТИЧКЕ НАУКЕ • ГОДИНА XIV • БРОЈ 14 • 2016

14



- ◆ БЕК ВЕЛИКОГ РАТА
- ◆ ГОДИШЊИЦЕ, ДОГАЂАЈИ, ТЕМЕ
- ◆ ИЗ ИСТОРИЈЕ ПРАВА И ЕКОНОМИЈЕ
- ◆ КУЛТУРА, АРХИВИСТИКА, СПОРТ



---

• П Е Ш Ч А Н И К •

---

Часопис за историографију, архивистику и хуманистичке науке

Издавач: Историјски архив Ниш

---

Главни и одговорни уредник: Иванка Станчевски

Уредник: Иванка Станчевски

Редакција: др Миомира Костић, редовна професорка • мр Радоје Костић  
• Љиљана Ђуровић, архивски саветник • Миљана Ђорђевић, виши архивист

Рецензенти: проф. др Миомира Костић, мр Радоје Костић

Технички уредник: Братислав Сретић

Лектор: Миљана Ђорђевић

Лектор енглеског језика: Даница Милошевић

Компјутерска обрада: Срђан Павловић

Ликовно решење насловне стране: Славољуб Станковић

Штампа: Пунта, Ниш

Тираж: 300 примерака

Часопис излази једном годишње

ISSN 1451-6373

---

---

ИСТОРИЈСКИ АРХИВ НИШ

---

ПЕШЧАНИК XIV

---

Часопис за историографију, архивистику  
и хуманистичке науке



НИШ • 2016 •

---

---

HISTORICAL ARCHIVE NIS

---

**SANDGLASS XIV**

---

Magazine for historiography, archivistics and  
humanistic sciences

NIS • 2016 •

---

---

## САДРЖАЈ / CONTENTS /

---

### *BEK VELIKOG RATA – THE CENTURY OF THE GREAT WAR*

#### **Иванка Стапчевски / Ivanka Stancevski**

- Крф 1916. – Заседање Народне скупштине Краљевине Србије ..... 18  
Corfu 1916 – The Session of the National Parliament of the Kingdom of Serbia ..... 30

#### **Милутин Милтојевић / Milutin Milojević**

- Есад паша Топтани – пријатељ у Великом рату ..... 32  
Essad Pasha Toprani – A Friend in The Great War ..... 44

#### **Риста Одавић / Rista Odavić**

- Нада српске голготе - из радова српских ученика у Француској 1916. .... 46  
Hope of Serbian Golgotha - from the Papers of Serbian Pupils in France in 1916 ..... 55

#### **Мирослав Видосављевић / Miroslav Vidosavljević**

- Сто година битке на Кајмакчалану ..... 56  
Hundred Years From The Battle on Kajmakcalan ..... 64

#### **Милена Жикић / Milena Žikić**

- Полна структура становништва Краљевине Србије од 1912. до 1918. .... 65  
Gender Structure of The Population in The Kingdom of Serbia from 1912 to 1918 ..... 82

#### **Зоран Стевановић / Zoran Stevanović**

- Први светски рат – разарање школа и школства  
у алексиначком и моравском срезу ..... 84  
The First World War – Destruction of Schools and Schooling  
in The Districts of Aleksinac and Morava ..... 100

#### **Аљона Михајлова / Aljona Mihajlova / Михайлова А.А.**

- Дуга балканска јесен у четири кратка извештаја –  
мисија руских лекара у Првом балканском рату ..... 102  
A Long Autumn in The Balkans in Four Short Reports –  
Mission of The Russian Doctors in The First Balkan War ..... 112  
Долгая балканская осень в четырех кратких отчетах:  
миссия российских врачей в Нише в Первую Балканскую войну  
(октябрь – январь 1912-1913 гг) ..... 113

#### **Горан Вилић / Goran Vilić**

- Сондермајери – родом Пољаци, срцем Срби ..... 121  
Sondermajers – Polish by Origin, Serbs in Heart ..... 134

**ГОДИШЊИЦЕ, ДОГАЂАЈИ, ТЕМЕ /  
COMMEMORATIONS, EVENTS, THEMES**

**Љилјана Ђуровић / Ljiljana Djurovic**

Ниш, 1886. – Основни Закон краљевско-српске академије .....	136
Nis, 1886 – The Basic Law of The Serbian Royal Academy .....	144

**Душан Андрејевић / Dusan Andrejevic**

Девет деценија Енглеског дома у Нишу .....	146
Nine Decades of English Home in Nis .....	156

**Миљана Ђорђевић / Miljana Djordjević**

Viva la musica - пет деценија хорских свечаности у Нишу 1966-2016. ....	158
Viva La Musica – Five Decades of Choral Festival in Nis 1966-2016 .....	164

**Никола Арсић / Nikola Arsic**

Храм Успења пресвете Богородице у Доњој Врежини – девет деценија од освештања .....	166
The Temple of The Holy Mother of Jesus in Donja Vrezina – Nine Decades From Consecration .....	171

**Бобан Јанковић / Boban Jankovic**

Девет деценија велике поплаве у Нишу 1926. – забележено у старој нишкој штампи .....	173
Nine Decades From The Great Flood in Nis in 1926 – Recorded in The Old Nis Press .....	180

**Милан Ранђеловић / Milan Randjelović**

У право време на незгодном месту – белешке Варингтона Смита у време Ашарата 1843. ....	182
In the Wrong Place At the Right Time – Notes of Warington Smyth at The Time of Asarat in 1843 .....	190

**Иван Ивановић / Ivan Ivanovic**

Систем организације турске власти Цариброда и околине од XIX века до ослобођења и припајања Кнежевини Србији 1877. ....	191
System of Turkish Government Organization in Caribrod and The Surrounding Area from The 19 <sup>th</sup> Century to The Liberation and Integration into The Principality of Serbia in 1877 .....	205

*ИЗ ИСТОРИЈЕ ПРАВА И ЕКОНОМИЈЕ /  
FROM THE HISTORY OF LAW AND ECONOMY*

<b>Проф. др Драган Јовашевић / Dragan Jovasevic, PhD</b>	
Седам деценија од Нирибершке пресуде 1946 – 2016 .....	207
The Nuremberg Sentence After Seven Decades 1946 – 2016 .....	221

<b>Проф. др Владо Бучковски, Проф. др Марија Игњатовић, Проф. др Гоце Наумовски, Мр Тимчо Муцунски / Vlado BUCKOVSKI, PhD, Marija Ignjatovic, PhD, Gose Naumovski, PhD Timeo Mucunski, LL.M / проф. др Владо Бучковски, проф. др Марија Игњатовић, проф. др Гоце Наумовски, мр Тимчо Муцунски</b>	
Значај и примери класификације стилских фигура у класичној и савременој реторичкој теорији .....	222
Importance of Classification of Figures of Speech in Classical and Modern Rethorical Theory With Some Examples .....	235
Значење и примери за класификацијата на стилските фигури во класичната и современата реторичка теорија .....	236

<b><u>Александар Михајловић / Aleksandar Mihajlovic</u></b>	
Развој државне помоћи у Србији .....	260
State Aid in the Serbian Legal System .....	271

<b>Наташа Булић / Natasa Bulic</b>	
Историја београдске берзе са кратким освртом на период између два светска рата .....	273
History of Belgrade Stock Exchange With A Short Review of The Period Between The Two World Wars .....	282

*КУЛТУРА, АРХИВИСТИКА, СПОРТ /  
CULTURE, ARCHIVAL SCIENCE, SPORT*

<b>Проф.др Миомира Костић, Доц. др Дарко Димовски, Др Филип Мирић / Miomira Kostic, PhD professor, Darko Dimovski, docent PhD, Filip Miric, PhD</b>	
Осврт на криминолошко наслеђе у Краљевини Југославији од 1904-1941. години ..	284
Review of The Criminological Heritage in the Kingdom of Yugoslavia from 1904 to 1941 .....	289

<b>Јелена Симоновић / Jelena Simonovic</b>	
Насилје на спортским приредбама .....	291
Violent Behaviour of Fans at Sport Events .....	300

<b>Срђан Томић / Srdjan Tomic</b>	
Неки зајечарски фудбалски клубови као део „Нишког лоптачког подсавеза“ .....	302
Some Football Clubs from Zaječar as Part of Nis Ball Sub-Federation .....	307

## РАЗКОЈ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У СРБИЈИ

*Апстракт: У новије време, пред државу су постављени бројни изазови, а очекивања су да ће их она све успешно решити. Стога, држава мора да интервенише у различитим сферама друштвеног живота. Један од посебних облика државне интервенције, јесте државна помоћ. Давањем новчаних средстава из буџета учесницима на тржишту тежи се регулисању тржишних поремећаја. Често се иза таквих одлука државе крију много дубљи интереси од оних који су генерално представљени јавности. Они су везани за придобијање биначког тела, учвршћивање позиције међу постојећим гласачима и различите друге интересе политичких елита. Уопштено посматрано, државна помоћ може имати благотворне ефекте, али врло лако може доћи до одступања од тог циља. С обзиром на то, постоје посебна правила према којима се врши додела државне помоћи и предвиђају различити механизми за спречавање злоупотреба. С обзиром на то да се ради о средствима пореских обвезника, а не о приватним новчаним средствима, неопходна је транспарентност у њиховом трошењу и јасни критеријуми за доделу.*

**Кључне речи:** државна интервенција, државна помоћ, конкуренција, контрола.



У новије време пред државу су постављени бројни изазови. Сиромаштво, незапосленост, масовне миграције људи, епидемије заразних болести, питања производње добара, посебно хране, развоја, инфлације, ратови, учинили су државу основним економским, а не само политичким актером. Очекује се да ће те појаве и процесе држава успешно решити или њихово постојање свести на прихватљив ниво са становишта шире друштвене заједнице. У настојању да регулише одређене тешкоће, држава користи моћ политичких механизма, односно полуге власти, и интервенише у сфери економских односа, да би отклонила поремећаје који настају на слободном тржишту.

Тема рада јесте државна помоћ као облик државне интервенције, којим држава настоји да регулише поремећаје који настају на тржишту. Практично, свака врста државне интервенције није истовремено и државна помоћ, јер њено постојање претпоставља испуњење одређених специфичних услова. Неконтролисано интервенисање државе у тржишне односе (у смислу да се одређени привредни субјекти фаворизују добијањем субвенција од стране државе, у односу на оне који такву помоћ не добијају), врло лако може имати за последицу нарушавање здраве конкуренције, као предуслова за успешно функционисање тржишне утакмице.



## РАЗВОЈ ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ У СРБИЈИ

**Апстракт:** У новије време, пред државу су постављени бројни изазови, а очекивања су да ће их она све успешно решити. Стога, држава мора да интервенише у различитим сферама друштвеног живота. Један од посебних облика државне интервенције, јесте државна помоћ. Давањем новчаних средстава из буџета учесницима на тржишту тежи се регулисању тржишних поремећаја. Често се иза таквих одлука државе крију много дубљи интереси од оних који су генерално представљени јавности. Они су везани за придобијање бирачког тела, учвршћивање позиције међу постојећим гласачима и различите друге интересе политичких елита. Уопштено посматрано, државна помоћ може имати благотворне ефекте, али врло лако може доћи до одступања од тог циља. С обзиром на то, постоје посебна правила према којима се врши додела државне помоћи и предвиђају различити механизми за спречавање злоупотреба. С обзиром на то да се ради о средствима пореских обвезника, а не о приватним новчаним средствима, неопходна је транспарентност у њиховом трошењу и јасни критеријуми за доделу.

**Кључне речи:** државна интервенција, државна помоћ, конкуренција, контрола.

У новије време пред државу су постављени бројни изазови. Сиромаштво, незапосленост, масовне миграције људи, епидемије заразних болести, питања производње добара, посебно хране, развоја, инфлације, ратови, учинили су државу основним економским, а не само политичким актером. Очекује се да ће те појаве и процесе држава успешно решити или њихово постојање свести на прихватљив ниво са становишта шире друштвене заједнице. У настојању да регулише одређене тешкоће, држава користи моћ политичких механизма, односно полуге власти, и интервенише у сфери економских односа, да би отклонила поремећаје који настају на слободном тржишту.

Тема рада јесте државна помоћ као облик државне интервенције, којим држава настоји да регулише поремећаје који настају на тржишту. Практично, свака врста државне интервенције није истовремено и државна помоћ, јер њено постојање претпоставља испуњење одређених специфичних услова. Неконтролисано интервенисање државе у тржишне односе (у смислу да се одређени привредни субјекти фаворизују добијањем субвенција од стране државе, у односу на оне који такву помоћ не добијају), врло лако може имати за последицу нарушавање здраве конкуренције, као предуслова за успешно функционисање тржишне утакмице.

Државна помоћ није новијег датума у правним порецима европских држава, и њен настанак се пре свега везује за формирање Европских заједница и јединственог тржишта држава чланица. У праву Републике Србије, државна помоћ је свој правни оквир добила релативно касно, тачније 2009. године, доношењем *Закона о контроли државне помоћи* (у даљем тексту: Закон).<sup>1</sup> Фактички, државна помоћ постојала је и пре доношења конкретног Закона, само је данас правним нормирањем постављен темељ за њено правно регулисање и спречавање неконтролисаног трошења новца пореских обвезника за финансирање непрофитабилних друштвених, односно јавних предузећа и остваривање личних интереса политичких елита.

### Државна интервенција и државна помоћ

Државна интервенција<sup>2</sup> није неутрална – она је увек у нечију корист и на нечију штету, тј. нечије благостање се увећава, а нечије умањује. Интересне групе у чији прилог иде или против чијих интереса јесте нека државна интервенција, спремне су да „плате“, како би се та државна интервенција заиста спровела или зауставила. Политичари процењују које интересне групе могу да им пруже највеће ресурсе за стицање политичке подршке и, на основу тога, формулишу свој политички програм тј. политику државне интервенције. „Политичко тржиште“ карактерише велика *асиметрија информација* – политичари који „продају“ државну интервенцију, о тој интервенцији знају далеко више од бирача тј. оних који је „купују“. Иако „политичко тржиште“ у демократији не функционише савршено, предност демократије у односу на друге политичке системе подразумева редовно полагање рачуна и одговорност политичара према бирачком телу, док интересне групе делују и у ауторитарним режимима.<sup>3</sup>

Иако државна интервенција у многим случајевима има позитивне ефекте, а некада је и преко потребна, она истовремено значи и ограничавање слободног деловања тржишта. Савремена држава контролише одређена предузећа (на пример: ПТТ, електропривреда, водовод, и слично), финансира научна истраживања, пружа помоћ социјално угроженом становништву, подстиче привредни раст и ублажава привредне циклусе путем мера економске политике. Треба нагласити да државна интервенција може проузроковати још веће деформације и поремећаје на тржишту, уколико такве интервенције знатно ограничавају слободу деловања тржишта, односно ако држава почне да замењује тржиште.<sup>4</sup> Практично, са сваком врстом државне интервенције треба поступати пажљиво и пратити њене ефекте на тржишту. У том смислу, и са државном помоћи, као обликом државне интервенције, свака влада се мора придржавати правила у вези са њеном применом и полазити од правила да је државна помоћ

<sup>1</sup> Закон о контроли државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 51/09.

<sup>2</sup> Више о државној интервенцији: Б. Беговић, М. Лабус, А. Јовановић, *Економија за правнике*, Београд, 2013, стр. 411-449.

<sup>3</sup> Ibid. 444-445.

<sup>4</sup> Љ. Николић, *Основи економије*, Ниш, 2011, стр. 101.

начелно забрањена, али да се у изузетним случајевима, строго прописаним, може применити.

Сваки облик државне интервенције у привреди није истовремено и државна помоћ. Како би такав облик државне активности представљао државну помоћ, потребно је да кумулативно буду испуњени одређени услови. То су:

1. помоћ мора да буде додељена од стране државе, коришћењем државних ресурса;
2. помоћ мора да ствара одређену предност за њеног примаоца;
3. помоћ мора да ствара предност (изабраним учесницима) на тржишту у обављању привредних делатности;
4. помоћ мора да утиче на размену добара и услуга на тржишту;
5. помоћ мора да доводи до дисторзије конкуренције.<sup>5</sup>

Само она помоћ која испуњава све побројане услове, може имати атрибуте државне помоћи. На пример, када је реч о новчаној помоћи коју примају социјално угрожене категорије становништва, не можемо говорити да је у питању државна помоћ, из разлога што нису испуњени претходно наведени услови, конкретно, услови под тачкама 3. и 4. Давањем новчаних средстава држава не утиче на сиромашна домаћинства које намирнице ће набављати и у ком ланцу супер маркета ће то чинити. Са примљеним средствима они располажу слободно, могу их уштедети, поклонити, позајмити, потрошити. Избор располагања је апсолутно њихов.

### Однос државне помоћи и конкуренције на тржишту

Стварање услова за постојање здраве конкуренције у тржишној утакмици јесте предуслов успешног функционисања тржишта и опстанка најуспешнијих привредних субјеката. Конкуренција је реч латинског порекла, изведена из речи *concurrentia*, што у преводу значи супарништво, такмичење, надметање, утакмицу. Самим тим, у уџбеничкој књижевности најчешће се налази одређење да је привредна утакмица (конкуренција на тржишту) облик надметања самосталних привредних субјеката, поводом производње и размене добара, као и пружање услуга у привредном животу. Без такмичарског духа учесника, конкуренција је незамислива.<sup>6</sup>

Надметање, тј. ривалитет учесника у тржишној утакмици ствара конкурентски притисак – притисак који један конкурент осећа од стране свих осталих. Тај притисак ствара подстицаје за економску ефикасност: да се производи управо оно што је потребно, да се то производи боље, квалитетније и уз што мање трошкове.<sup>7</sup> На симболичан начин, нобеловац Џорџ Стиглер (George Stigler), упоредио је конкуренцију с јутарњом гимнастиком – физичким вежбама. Нико не спори да су оне изузетно здраве за онога ко вежба, али ће готово сви тежити да их избегну. Потпуно је природно човеку да се труди да избегне конкуренцију, односно

<sup>5</sup> Више о сваком од појединачних услова: Б. Беговић, В. Павић, *Увод у право конкуренције*, Београд, 2012, стр. 108-111.

<sup>6</sup> Д. Миленовић, *Субјекти привредног права*, Ниш, 2006, стр. 117.

<sup>7</sup> *Op. cit.* 11.

конкурентски притисак, како би лакше и мирније живео. Управо се у овом пориву крије потреба за политиком заштите конкуренције, будући да су многи спремни да уложе знатан напор како би је нарушили, односно како би себе заштитили од конкурентског притиска. Јер, уколико нема конкурентског притиска, онда има лаког живота за изабране, али нема економске ефикасности, као ни друштвеног, ни привредног напретка. То је и оправдање за постојање државне политике заштите конкуренције, односно закона којим се она штити.<sup>8</sup>

С обзиром на то да су учесници на тржишту рационални субјекти, који се воде остваривањем што веће добити уз што мањи напор, трудиће се да себи олакшају положај на тржишту кроз добијање субвенција од стране државе.

Предузеће које добије државну помоћ биће у прилици да снизи цене својих производа, да повећа продају у односу на ривале и да тиме буде још успешније, док ће ривали, у најмању руку, изгубити део тржишта, или сносити губитке и нестати са тржишта. Пошто државна администрација арбитрарно бира предузећа којима ће дати државну помоћ, то доводи и до арбитрарног мењања услова на тржишту, које има тачно одређене *жртве*, а то су по правилу привредни ривали оних предузећа која су добила помоћ и њихови кооперанти. Отуда се давање државне помоћи у многим земљама ограничава, како је то урађено у већини развијених земаља, укључујући и чланице Европске уније. Дуготрајним притиском да се државна помоћ смањи, ЕУ ју је свела на око 0,5% бруто домаћег производа (БДП), када је у питању просек за свих 28 чланица. Али, још увек има земаља које су далеко изнад тог просека (Мађарска, Малта, Ирска, Летонија, Финска, Данска), као и оних које су испод просека (Бугарска, Естонија, Румунија, Италија).<sup>9</sup>

Треба поменути и то да државна помоћ повећава ниво корупције у друштву. Где год има јавних фондова, давање мита обично је везано за одобравање помоћи. Да би неко предузеће добило државну помоћ подмићују се службеници у ланцу одлучивања, тако да они добијају неку надокнаду за услуге које чине предузећима додељивањем помоћи. Илустративна је ситуација са државним банкама у Србији у последњих неколико година (Развојна банка Војводине, Агробанка, Универзал банка, Српска банка, Привредна банка Београд) и фондовима (Фонд за развој, Национални инвестициони план, СИЕПА), где су кредите у банкама и помоћ од фондова добијали обично тајкуни и људи са добрим политичким везама и где је само током неколико последњих година сума датих кредита и подршке прешла милијарду евра, а данас су та средства ненаплатива и покривање губитака ће се обавити из буџета, тј. на терет свих пореских обвезника. У додели средстава удео су имали политичари, бирократе из фондова и запослени у банкама на вишим положајима, што би значило да су они добијали мито, како би одобрили кредите или помоћ. Извештаји у медијима о судским процесима неким од актера ових операција потврђују претпоставке о механизму давања мита.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Б. Беговић, В. Павић, *Шта је то конкуренција и како се штити?*, Београд, 2010, стр. 6.

<sup>9</sup> М. Прокопијевић, Економски ефекти државне помоћи; у: Аксентијевић, М. (ур.), *Државна помоћ у Србији: од лошег ка горем*, Прокупље, 2015, стр. 17.

<sup>10</sup> Ibid. 18.

Приликом додељивања државне помоћи увек треба полазити од основног правила да је она *генерално забрањена*. То не значи да се у пракси она не примењује. Напротив, у одређеним случајевима може имати и благотворно дејство на тржишне токове. С обзиром на то да може врло лако да наруши конкуренцију и изазове друге поремећаје на тржишту, као и да је велико искушење учесника на тржишту да одбију да је прихвате, предвиђена су посебна правила, односно изузеци од опште забране, када и под којим условима се државна помоћ може доделити. У циљу остваривања позитивних ефеката, а спречавања оних негативних који могу настати услед примене државне помоћи, држава спроводи одговарајућу политику заштите конкуренције.<sup>11</sup>

### Домаћи правни оквир регулисања државне помоћи

Република Србија још увек није постала чланица Европске уније али чини одговарајуће кораке на том путу. У складу с циљем да постане равноправна чланица Уније, Србија постепено усклађује своје законодавство са *acquis communautaire*, јер је то неопходно како би несметано функционисала зона слободне трговине између наше земље и ЕУ.

Успостављање система контроле државне помоћи намеће се као једна од најважнијих предприступних обавеза земаља које теже ка чланству у ЕУ. Република Србија је 29. априла 2008. године потписала у Луксембургу *Споразум о стабилизацији и придруживању* (у даљем тексту: *ССП*),<sup>12</sup> који је ратификован од стране Народне скупштине Републике Србије 9. септембра 2008. године, када је донет *Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране*.<sup>13</sup>

Најбитнији политички елемент ССП-а јесте што овим Споразумом Србија добија статус *државе придружене ЕУ* и по први пут, као независна држава, улази у један свеобухватан уговорни однос са ЕУ, у коме су обавезе двостране и јасно дефинисане. Статус придружене државе јесте статус најближих веза са ЕУ који држава нечланица може имати. Добијање таквог статуса значи стабилизацију прилика у држави и јасно дефинисање правца у којем ће се држава кретати.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Појам политике заштите конкуренције јесте шири појам од појма права конкуренције, јер обухвата, поред прописа којима се регулише заштита конкуренције, и друге активности државе на плану заштите конкуренције. Рецимо, посебан вид активности државе на плану заштите конкуренције везан је управо за политику државне помоћи. Циљ права и политике заштите конкуренције јесте идентичан: заштита конкуренције, односно онемогућавање оних повреда конкуренције које могу умањити друштвено благостање. То онемогућавање постиже се на два начина: спречавањем повреде конкуренције (*ex ante*), или, ако до повреде дође, санкционисањем радњи или аката који су до тога довели (*ex post*). Љ. Николић, А. Мојашевић, *Економија за правнике*, Ниш, 2015, стр. 331.

<sup>12</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању, преузет: 19. 5. 2015. [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi\\_sa\\_eu/ssp\\_prevod\\_sa\\_anexima.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf)

<sup>13</sup> Закон о потврђивању споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

<sup>14</sup> В. Међак, Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП; у: Милић, Ј. (ур.), *Европски*

У члану 73. ССП-а (*Конкуренција и остале економске одредбе*), у ставу 1. тачка 3, предвиђено је да свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима, није у складу са правилним функционисањем Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије. Осталим ставовима истог члана, предвиђена је обавеза Србије да развије систем контроле државне помоћи, као и стварање институционалног оквира за његово функционисање.

Важно је истаћи, да је у периоду када још увек није био потписан ССП, Србија започела израду одговарајућих правних прописа у овој области, при чему је тај процес био релативно спор. Први кораци на изради Закона почели су још 2005. године, а прва верзија Закона била је припремљена почетком 2007. године. Међутим, због политичке и економске ситуације у земљи, он није стигао у скупштинску процедуру, и његово доношење било је одложено све до наступања формалне обавезе усклађивања домаћег законодавства са правом ЕУ, које је настало тек од 2008. године. Управо, постојање таквог правног вакуума, омогућило је спровођење одређених активности на српском тржишту, које у случају да је Закон био донет, не би могле да се спроведу. Као пример може нам послужити „Фијат“. Наиме, овај италијански аутомобилски гигант је од српске Владе добио огромне повластице зарад уласка у стратешко партнерство са крагујевачком „Заставом“. Да је Србија у то време имала Закон о контроли државне помоћи, не би било дилеме да ли су ове повластице тржишно прихватљиве, да ли погодују неким учесницима на тржишту, и да ли постоји ризик од нарушавања конкуренције. Ако имамо у виду чињеницу да је у периоду од 2003. до 2006. године, на различите видове државне помоћи потрошено преко 2,5 милијарди евра, без података о томе коме и по којим критеријумима је додељивања, нема сумње да ће овај Закон ограничити и саму државу, Владу и министарства, да на основу свог слободног уверења додељују подстицајна средства учесницима на тржишту.<sup>15</sup>

Коначно, *Закон о контроли државне помоћи* ступио је на снагу 22. јула 2009. године, а његова примена отпочела је 1. јануара 2010. године. Законом се уређују општи услови и поступак контроле државне помоћи у циљу заштите слободне конкуренције на тржишту, применом начела тржишне економије и подстицања привредног развоја, обезбеђења транспарентности у додели државне помоћи, као и извршавања преузетих обавеза по закљученим међународним уговорима, који садрже одредбе о државној помоћи. Важно је напоменути и то да се одредбе овог Закона не односе на пољопривредне производе и производе рибарства.

Члан 2. став 1. Закона одређује појам *државне помоћи*. Државна помоћ је сваки стварни или потенцијални јавни расход или умањено остварење јавног прихода, којим корисник државне помоћи стиче повољнији положај на тржишту

---

*стандарди у Србији*, Београд, 2009, стр. 26.

<sup>15</sup> В. Спасић, А. Васић, *Имплементација система контроле државне помоћи у Републици Србији са освртом на ЕУ*; у: Димитријевић, П. (ур.), *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору*, Ниш, 2013, стр. 282.

у односу на конкуренте, чиме се нарушава или постоји опасност од нарушавања конкуренције на тржишту.

Закон о контроли државне помоћи не забрањује државну помоћ, јер би на тај начин била забрањена државна интервенција, што није могуће, имајући у виду привредна кретања, како у свету, тако и у Србији. Стога, Закон ограничава државну помоћ, поделом на три категорије: *недозвољена државна помоћ, дозвољена државна помоћ и државна помоћ која може бити дозвољена.*

*Недозвољена државна помоћ*, у смислу члана 3. Закона, јесте она државна помоћ додељена у било ком облику, која нарушава или прети да наруши конкуренцију на тржишту, осим ако није другачије прописано овим Законом, или која је супротна закљученим међународним уговорима.

Као *дозвољену државну помоћ*, Закон је предвидео две врсте помоћи:

- 1) *државна помоћ која је социјалног карактера*, а додељује се индивидуалним потрошачима без дискриминације у односу на порекло роба, односно производа, који чине конкретну помоћ;
- 2) *државна помоћ која се додељује ради отклањања штета проузрокованих природним непогодама или другим ванредним ситуацијама.*

У складу са Законом о контроли државне помоћи, *државна помоћ која може бити дозвољена* јесте она која се додељује:

- 1) *ради унапређења економског развоја подручја Републике Србије са изузетно ниским животним стандардом или са високом стопом незапослености;*
- 2) *ради отклањања озбиљног поремећаја у привреди Републике Србије или извођења одређеног пројекта од посебног значаја за Републику Србију;*
- 3) *за унапређење развоја одређених привредних делатности или одређених привредних подручја у Републици Србији, уколико се тиме озбиљно не нарушава, нити постоји претња озбиљном нарушавању конкуренције на тржишту;*
- 4) *за унапређење заштите и очувања културног наслеђа.*

Сажети приказ ових законских одредби јасно указује на две битне карактеристике овог законског текста. Наиме, с једне стране, законописац је у почетним члановима у потпуности преузео текст одговарајућих одредаба Уговора ЕУ, па самим тим и остварио свеобухватност сложених односа који се тичу доделе државне помоћи, али, како исправно примећује Табороши, „његово готово искључиви задатак јесте да створи механизам контроле законитости располагања већ добијеним средствима по овом основу, а не питањем критеријума за њихово одобравање“.<sup>16</sup>

Поред Закона о контроли државне помоћи, донете су и две уредбе: *Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи*<sup>17</sup> и *Уредба о правилима за доделу државне помоћи*.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> С. Табороши, Циљеви државне помоћи; у: Лилић, С. (ур.), *Контрола државне помоћи у Србији и Европској унији*, Београд, 2011, стр. 22.

<sup>17</sup> Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05-исправка, бр. 101/07 и 65/08.

<sup>18</sup> Уредба о правилима за доделу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 13/10, 100/11, 91/12,

Уредба о начину и поступку пријављивања државне помоћи, како јој и име каже, прописује начин и поступак пријављивања шеме државне помоћи и индивидуалне државне помоћи. Она садржи и Општи образац за пријављивање државне помоћи који је неопходно испуњен поднети приликом пријаве, као и Упутство за попуњавање.

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи ближе се уређују правила за доделу државне помоћи, односно за оцену дозвољености пријављене, односно додељене државне помоћи. На тај начин се правни поредак Републике Србије усклађује с правилима о државној помоћи која су усвојиле институције Европске заједнице, а односе се на садржину инструмената тумачења државне помоћи.

У складу с чланом 3. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, категорије државне помоћи које се могу доделити су:

1. регионална државна помоћ;
2. хоризонтална државна помоћ;
3. секторска државна помоћ;
4. државна помоћ мале вредности (*de minimis* државна помоћ);
- 4а државна помоћ за пружање услуга од општег економског интереса.

Врсте регионалне државне помоћи утврђују се према примарним циљевима доделе, и то:

- 1) регионална инвестициона државна помоћ;
- 2) регионална државна помоћ за новоосноване мале привредне субјекте;
- 3) регионална државна помоћ за оперативно пословање.

Хоризонтална државна помоћ утврђује се према примарним циљевима доделе, и то:

- 1) за мале и средње привредне субјекте;
- 2) за санацију и за реструктурисање привредног субјекта у тешкоћама;
- 3) за запошљавање;
- 4) за заштиту животне средине;
- 5) за истраживање, развој и иновације;
- 6) за усавршавање;
- 7) у облику ризичног капитала;
- 8) у области културе.

Специфичне врсте секторске државне помоћи, за које се овом уредбом прописују посебна правила за доделу, су:

- 1) у сектору производње челика;
- 2) у сектору вађења угља;
- 3) у сектору саобраћаја.

За доделу државне помоћи у свим осталим секторима, односно делатностима, разврстаним у складу са законом који уређује класификација делатности, примењују се иста правила која су овом уредбом утврђена за доделу регионалне и хоризонталне државне помоћи, осим ако овом уредбом није другачије прописано.



## Контрола државне помоћи у Републици Србији

Домаћи Закон о контроли државне помоћи предвиђа оснивање Комисије за контролу државне помоћи (у даљем тексту: Комисија),<sup>19</sup> која ће се као независно тело старати о контроли државне помоћи. Комисију образује Влада. Представник министарства надлежног за послове финансија, уједно је и председник Комисије, а представник Комисије за заштиту конкуренције је заменик председника Комисије.

Комисија има пет чланова, и за члана може бити предложено лице које је држављанин Републике Србије, које има најмање висок степен стручне спреме и поседује потребно стручно знање из области државне помоћи, конкуренције и/или права Европске уније. Члан Комисије прима накнаду за рад у Комисији, коју утврђује Влада. Комисија доноси пословник, и оперативно је независна у раду. Средства за рад Комисије обезбеђују се у буџету Републике Србије. Министарство обезбеђује простор и друге услове за рад Комисије. Члан Комисије именује се на период од пет година и може бити поново именован, на предлог истог предлагача.

Давалац државне помоћи дужан је да, пре доделе државне помоћи, поднесе пријаву државне помоћи Комисији. Предлагач прописа, који представља основ за доделу државне помоћи, дужан је да нацрт, односно предлог прописа, пре упућивања у процедуру доношења, пријави Комисији. У случају да после подношења пријаве дође до промене већ пријављене државне помоћи, давалац државне помоћи, односно предлагач прописа, дужан је да ову промену пријави Комисији. Давалац државне помоћи, односно предлагач прописа, може у својству подносиоца пријаве, да повуче пријаву пре доношења одлуке Комисије. Подносилац пријаве одговара за истинитост и исправност, односно тачност података, у смислу потпуне пријаве државне помоћи.

Према члану 12. Закона о контроли државне помоћи, државна помоћ се пријављује у два облика: као шема државне помоћи, или као индивидуална државна помоћ.

*Шема државне помоћи* јесте скуп свих прописа који представљају основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), односно нацрта, односно предлога прописа, који ће по доношењу представљати основ за доделу државне помоћи корисницима који нису унапред одређени (познати), а који у складу са Законом подлежу обавези претходног пријављивања, пре упућивања у процедуру доношења.

*Индивидуална државна помоћ* јесте помоћ која се додељује:

1. на основу акта даваоца државне помоћи, унапред одређеном кориснику, а није заснована на шеми државне помоћи; или,
2. на основу шеме државне помоћи за коју је Комисија донела решење на основу Закона, уз обавезу претходног пријављивања пре доделе индивидуалном кориснику.

---

<sup>19</sup> На основу члана 6. Закона о контроли државне помоћи и члана 43. став 1. Закона о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05, 71/05 – исправка, бр. 101/07 и 65/08, Влада је дана 29. децембра 2009. године донела Одлуку о образовању Комисије за контролу државне помоћи, *Службени гласник РС*, бр. 112/09.

Прихватајући систем надзора који функционише у ЕУ, Закон прописује да Комисија првенствено врши *претходну контролу државне помоћи (ex ante контрола)*. Ова контрола се базира на обавези претходног пријављивања државне помоћи Комисији. Детаљна правила пријављивања, као и сам образац пријаве и упутство за њено попуњавање, садржани су у *Уредби о начину и поступку пријављивања државне помоћи*. Такође, врло је важно да предлагач прописа који садржи неки основ за доделу државне помоћи, тај пропис у фази нацрта, односно предлога, пријави Комисији. Комисија ће у поступку претходне контроле указати на евентуалну неусклађеност са Законом и предложити мере за њено превазилажење. У супротном, може се десити да се донесе пропис супротан Закону и да планирана државна помоћ на основу таквог прописа у поступку контроле од стране Комисије буде проглашена недозвољеном. У тој ситуацији, предлагач прописа би морао да покрене сложену процедуру његове измене, што би непотребно одложило доделу планиране државне помоћи.<sup>20</sup>

Поред механизма претходне контроле, Закон предвиђа и корективни механизам, тј. *механизам накнадне контроле*. Он започиње на основу сопствених информација, или информација добијених из других извора, које указују да се ради о државној помоћи која је додељена, односно која се користи или је коришћена супротно одредбама Закона. Такође, и свако лице које има правни интерес може поднети Комисији захтев за покретање поступка накнадне контроле. У даљем поступку накнадне контроле, Комисија налаже даваоцу државне помоћи да достави додатне информације и одређује рок за достављање ових информација. Комисија спроводи поступак накнадне контроле и доноси решење на основу додатних, односно расположивих информација, уколико давалац државне помоћи не поступи по налогу Комисије. До доношења решења, Комисија може да наложи даваоцу државне помоћи привремено обустављање даље доделе државне помоћи, уколико оцени да би даља додела те помоћи изазвала озбиљније поремећаје конкуренције на тржишту.

Ако Комисија у поступку накнадне контроле утврди неправилности, доноси закључак са предлогом мера и роком за отклањање неправилности. Уколико давалац државне помоћи не поступи по закључку Комисије и о томе не обавести Комисију у року од пет дана од дана истека рока из закључка, Комисија доноси решење којим се та државна помоћ сматра недозвољеном.

Комисија нема инструменте за принудно спровођење својих одлука, те стога, о донетим решењима, Комисија обавештава државну институцију надлежну за послове ревизије и орган Републике надлежан за послове буџетске инспекције, односно службу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе надлежну за послове буџетске инспекције. О овим поступцима, Комисија доставља Влади информацију.

Напошетку, треба указати да ће Комисија за контролу државне помоћи деловати све док Република Србија не постане чланица Европске уније, а након тога контрола ће прећи у искључиву надлежност Европске комисије.

---

<sup>20</sup>Н. Раичевић, Усклађивање права Србије са правом ЕУ у области државне помоћи; у: Димитријевић, Д., Миљун, Б. (прир.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Београд, 2010, стр. 357.

## Резиме

Савремено функционисање држава данас је незамисливо без присуства државне помоћи. У Србији је изазов поштовања постојећих императивних правила у овој области можда још већи, с обзиром на то да је привреда Србије још увек у транзицији, да процес приватизације друштвених предузећа још увек није окончан, као и да су се одређене приватизације показале као неуспешне, па тај неуспех опет пада на терет државе.

У будућем периоду, наша држава треба доследно да примењује донета правила, не само у смислу примене начела легалитета, већ и остварења дугорочних циљева јавног интереса код нас, кроз привредни развој, остављајући по страни ранију праксу и политичке мотиве приликом доделе државне помоћи. Тако, на пример, један од начина на који Влада Србије, осим субвенцијама, може да помогне предузећима и додели им новац пореских обвезника јесте и онај преко буџетског раздела 621 – „набавка домаће финансијске имовине“. Ова економска класификација била је предвиђена Законом о буџету Републике Србије из 2013. године, као и Уредбом о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години (члан 2. став 1).<sup>21</sup> Тај назив подразумева различите буџетске расходе, као што су: *учешће у капиталу финансијских институција*, или *учешће у капиталу предузећа*, као и *позајмице – краткорочни бескаматни кредити*, које држава даје предузећима за разне намене. Зато се у литератури сасвим јасно истиче да државна помоћ „представља моћан инструмент управљања бирачким телом“, чији су поступци усмерени на остварење два циља: придобијање нових гласова на изборима и учвршћивање позиције у сопственом бирачком телу.<sup>22</sup>

До сличних закључака дошла је и организација *Транспарентност Србија*, која је издала Извештај о подацима које је прикупила до 20. фебруара 2015. године о томе да ли се поштују: *прописане норме о пријављивању и одобравању државне помоћи; како у пракси функционише Комисија за контролу државне помоћи; и, да ли државни органи проверавају сврсисходност државне помоћи.*<sup>23</sup>

Залагање за критику пуке легалистичке, а минимално сврсисходне примене прописа о државној помоћи код нас, као и неопходност јавног залагања за то, не треба да буде схваћено као недобронамерна критика истраживача, или пак, узалудан универзитетски приступ прикупљања чињеница, који ће завршити као скуп нагомиланих података. Сматрамо да истраживања у овој области тек треба да буду заступљена и да закупе пажњу научника. Не ради се о објективизираном приступу математичког размишљања у додељивању државне помоћи, већ о залагању против крајње срачунате логике стицања профита, заокружене легалистичким приступом, у крајње коруптивном окружењу.

<sup>21</sup> Закон о буџету Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 114/12; Уредба о мерама подршке грађевинској индустрији кроз дугорочно стамбено кредитирање у 2013. години, *Службени гласник РС*, бр. 124/12, 12/13, 71/13 и 113/13.

<sup>22</sup> *Op. cit.* 116.

<sup>23</sup> *Државна помоћ – промишљено улагање или скривена корупција?*, *Транспарентност Србија*, Београд, стр. 4. [http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna\\_pomoc\\_izvestaj\\_februar\\_2015.pdf](http://www.istinomer.rs/wp-content/uploads/2015/05/Drzavna_pomoc_izvestaj_februar_2015.pdf), Преузето: 3. 8. 2015.

## Summary

### STATE AID IN SERBIAN LEGAL SYSTEM

Nowadays modern state is challenged to solve different problems in line with expectance that only the state has specific mechanisms to do it perfectly. In that sense the state has to intervene in different aspects of social life. State aid is a special kind of state intervention. The State gives budgetary funds trying to regulate disturbances at the market place. In general, the background of these state activities is different from what is being presented in the public space. Political elites use this power for their own interests, trying to improve their position at the political market. On the one side, state aid can be very useful, but on the other side, the mechanism of state aid control is not perfect and can be easily violated. All money funds which are used for intervention come from the money of taxpayers and not a private source. That is the reason why it is so important to create specific and precise legislation in this area and promote transparency and clear criteria for spending money with this aim.