

На предлог Политиколошког одељења Наставно–научног већа Факултета политичких наука Универзитета у Београду, на седници одржаној 26. децембра 2013. године формирана је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата мр Душана Бајагића под називом: „Упоредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије“, у саставу: проф. др Зоран Крстић (ментор), проф. др Милан Јовановић и проф. др Милан Миљевић. Комисија је прегледала докторску дисертацију и о томе подноси следећи

## РЕФЕРАТ о завршеној докторској дисертацији

### 1. Основни подаци о кандидату и дисертацији:

Кандидат мр Душан Бајагић рођен је у Пожаревцу 1973. године. Основну школу и Земунску I гимназију завршио је у Београду. Дипломирао је историју на Катедри за историју Југославије Филозофског факултета Универзитета у Београду 2000. године. Последипломске студије на Факултету политичких наука Универзитета у Београду – смер *Управа и управљање* – уписао је новембра 2000. године. Исте је са успехом завршио одбранивши магистарски рад „Управљање органима државне управе у плурализму различитих правних система“, 29. јуна 2008. године.

Непосредно након дипломирања кандидат је почео да ради у Институту за новију историју Србије у Београду. У Институту је мр Душан Бајагић учествовао у реализацији два и сада ради на трећем научно–истраживачком пројекту. Све пројекте финансирало је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Мр Душан Бајагић је објавио две научне монографије и више научних и стручних радова. Садржај пројеката, монографија и радова непосредно је везан за историју 20. века.

По обиму највеће и по квалитету најзначајније историјско–политиколошко дело представља књига „Управљање Министарством просвете Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, Институт за новију историју Србије, Београд, 2009. године, која је написана на 542 стране. Значајну пажњу завређује и књига „Југославија и свет 1945–1950.

Хронологија“, Институт за новију историју Србије, Београд, 2010, која је написана на 483 стране. Књига садржи *Предговор* на 16 страна и шест хронолошких делова од 27. октобра 1944. до краја 1950. године. Књигу су написали др Слободан Селинић и мр Душан Бајагић. Међу научним и стручним радовима мр Душана Бајагића истичу се: „Лист *Политика* о Атлантском пакту (квантитативна анализа)“, *Велике силе и мале државе у хладном рату 1945–1955: случај Југославије: зборник радова са Међународне научне конференције, Београд, 3 и 4. новембра 2003*, Београд: Филозофски факултет, Катедра за историју Југославије, 2005, стр. 206–233; „Мађарска штампа о убиству краља Александра I Карађорђевића“, *Токови историје*, бр. 3–4, Београд: Институт за новију историју Србије, 2005, стр. 9–27; „Стјепан Радић као министар просвете Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, *Токови историје*, бр. 4, Београд: Институт за новију историју Србије, 2006, стр. 139–158; „Светозар Прибићевић, Веља Вукићевић и Стјепан Радић као министри просвете Краљевине СХС (1924–1926)“, *Писати историју Југославије: виђење српског фактора*, Београд: Институт за новију историју Србије, 2007, стр. 197–236; „Гимназије у Србији за време Краљевине СХС“, *Срби и Југославија: држава, друштво, политика: зборник радова*, Београд: Институт за новију историју Србије, 2007, стр. 313–326.

Докторска дисертација „**Упоредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије**“ представља складну и конзистентну целину структурирану из увода, пет делова, закључка и изабране литературе, са резимеом на српском и енглеском језику. Тема дисертације одобрена је од стране Већа за правно-економске науке Универзитета у Београду 17. фебруара 2009. године.

## **2. Предмет и циљ дисертације:**

Предмет истраживања ове дисертације је упоредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије. Ова анализа и истраживање представљају заокружену логичку целину, која почиње од историјских димензија промена и развоја модерне државе на примеру три наведене земље. У следећем кораку анализа се наставља са разматрањем организације и функционисања основних елемената политичких система у свакој од ових земаља. Затим се, као централни сегмент разматра државна администрација кроз истраживање појава и проблема у вези са управљањем пословима од јавног интереса, као и у вези са политичким уређењем друштава поменутих земаља. Анализа се завршава разматрањем најважнијих појава које утичу на промене и развој савремене државне управе. Истраживање државне администрације битно је мотивисано специфичностима које настају у управљању пословима од јавног интереса, обележјима ових послова, као и њиховим положајем и организацијом у конкретним политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије. У вези с овим, истраживање је мотивисано и сличношћу, односно потребом за упоређивањем држава које

су обухваћене овом упоредно–политиколошком анализом, неистраженошћу појединих проблема организације и функционисања државне администрације. Код приступања овом истраживању важно је да се има у виду да се државна администрација као политичка институција у стварној пракси прожима са свим појмовним одликама политичког система. Због тога је истраживање државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије суштински везано за велике промене и у појмовима и у установама државног права. Ове промене које су се догодиле у времену између два светска рата утицале су на промене у самој држави, па чак и на стварање новог типа државе, што је све утицало на настанак другачијих схватања државе и њених задатака, те са тим у вези и задатака државне администрације. У раду се полази од претпоставке да су карактеристике и суштине политичких система Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије у времену између два светска рата детерминисале промене надлежности и деловања државне администрације у овим земљама.

Кандидат мр Душан Бајагић је успешно елаборирао основни циљ свог истраживања. На научно релевантан и прихватљив начин успео је да идентификује основе организовања и функционисања државне администрације у специфичним условима политичких система сваке од три наведене земље. У оквиру постављених циљева кандидат је, у ове три поменуте земље, упоредном анализом државне администрације настојао да утврди природу односа који су према њој имали централна државна управа и њени органи, али и парламенти, политичке партије и други чиниоци. Такође, успео је да на одговарајући начин интерпретира координисање и спровођење политике, која у општем смислу подразумева све државне службенике ангажоване на обављању управних функција. У раду је истакнута потреба праћења и идентификовања свих појава које доводе до промена и развоја концепта државне управе у савременим европским државама и друштвима обухваћеним процесима глобализације. Ово је врло важно за континуитет демократије и демократских процеса у данашњем свету. Прагматични циљ овог истраживања био је да се проникне у организацију и функционисање државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије, како би се на основу сазнања истраживаних државних администрација могла да савлада савремена пракса. Она је у многоме одређена процесима глобализације и глобализма, регионализације и регионализма, и трибализма.

### **3. Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању:**

Кандидат је у истраживању предмета пошао од следећих хипотеза: (1) да су правно-политички услови, у смислу правно-политичких прописа и различитих правних система, детерминисали процесе промена надлежности и деловања државне администрације, као и њену вертикалну и хоризонталну организацију. Исто тако детерминисали су одлучивање централне државне управе и њених органа у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије у смислу промена надлежности

и деловања државне администрације. Обухватале су широк круг одредби које су се јављале у двојној улози: у улози околности (амбијента) одлучивања и у улози предмета одлучивања; (2) да је рад државне администрације у смислу подизања технолошког нивоа зависио од административних и технолошких иновација, да је садржај тог рада детерминисан како социјалним тако и економским условима, као и да су на њега у том смислу утицај имале политичке странке из којих су долазили шефови управних власти, из којих су састављане владе и парламенти, као и различите интересне групе у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије; (3) да су спољни фактори као што су у првом реду светске силе, али и светске организације посредством правних система и мера економске политике детерминисали стратешки развој и раст, те промену надлежности и деловања државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије. Кандидат је дисертацијом успешно потврдио постављене хипотезе сублимисане у наведена три хипотетичка поља. Осим основних хипотеза, у овом истраживању постављено је и углавном проверено више других хипотеза.

Истраживању је приступљено на интегративан и синтетички начин тако што се ни једном методолошком поступку није дала искључива предност. Кандидат је на основу теоријских сугестија процес организовања и функционисања државне администрације схватио као универзални процес. У том смислу његовом истраживању је приступио тако што је применио основне аналитичке и синтетичке методе. Од опште научних метода применио је хипотетичко–дедуктивну и историјско–компаративну. Податке је прикупљао на основу метода анализе садржаја докумената: на примарном нивоу анализа изворних докумената, а на секундарном резултати ранијих истраживања и адекватне стучне и научне литературе.

#### **4. Катак опис садржаја дисертације:**

У *Уводу* кандидат мр Душан Бајагић, на основу резултата досадашњих теоријско–емпиријских истраживања, критички промишља проблем и предмет истраживања указујући да је непристрасна и професионална државна администрација врло важна за извршавање послова од јавног интереса, организацију управљања тим пословима, односно за руковођење телима, органима и институцијама које те послове обављају. Истовремено, кандидат најављује и структуру излагања резултата истраживања притом правећи разлику између начина истраживања и начина излагања.

У првом тематском блоку, односно поглављу, под називом „**Теоријско-методолошка полазишта у истраживању**“, кандидат на коректан теоријско-методолошки начин критички промишља, дефинише и радно операционализује предмет истраживања. Сагласно истраживачкој логици, овај сегмента анализе садржи хипотетички оквир истраживања, методе и технике истраживања, време истраживања, научни и друштвени циљ истраживања.

У другом поглављу које носи назив „**Историјске димензије промена и развоја модерне државе у Француској, Немачкој и Југославији**“ кандидат у концепт анализе уводи сугестије: теорија промена, развоја и модернизације друштва; теорија о државним функцијама; промене државе као организације власти. На основу ових сугестија анализира се формирање апсолутистичке монархије у Европи од 15. до 18. века, као прве модерне државе која представља јединствену политичку заједницу уређену на основу правила, односно посебан облик друштвене организације са јединственим моделом управе и њеном улогом. Настоји се на уочавању и издвајању свих битних карактеристика и специфичности државноправног развоја у Француској краљевини, Светом римском царству немачке народности и у јужнословенским земаљама. У том смислу пошло се од основа које су настале стварањем феудалног поретка и каснијег његовог преображаја. Преображај институција феудализма довео је до стварања оног владавинског поретка који се у историјско–политичком смислу означава као апсолутистичка монархија. Важан моменат који је подстакao процес преображаја била је намера владара да спроведе централизацију и монополизује власт. Ово је био дуготрајан и сложен процес који је обухватао појаву и уобличавање идеја државе и апсолутистичке монархије. На ток овог процеса велики утицај су имали потреба да се установе одговарајућа тела која би решавала учестале кризе унутар феудалног поретка, као и напредак у техници, а пре свега у техници ратовања која је наметнула потребу за стварањем професионалних армија. Сам процес преображаја у многоме је зависио од професионалне војске као основе владаревог ауторитета над конкретним подручјем, од деловања организоване и сталне државне управе и од успостављања финансија заснованих пре свега на систему опорезивања.

Треће поглавље, које гласи „**Организација и функционисање политичког система у Француској Трећој републици, Вајмарској републици и Краљевини СХС/Југославији**“ посвећено је анализи карактеристика и специфичности основних саставних елемената политичких система поменутих држава. Другим речима, кандидат представља резултате истраживања на основу анализе теоријских димензија развоја и промена грађанско-демократске државе на примеру поменуте три земље током 19. и у првој половини 20. века. Своју анализу кандидат операционализује преко саставних елемената политичких система Француске Треће републике, Вајмарске републике и Краљевине СХС/Југославије. У оквир ове анализе укључени су: шефови држава, извршна власт, законодавна власт, судска власт, територијална организација власти, као и елементи политичког система у настајању попут политичких странака и покрета и интересних група. Према налазима мр Душана Бајагића уобличавање либералне теорије државе сугерисало је утемељење начела владавине права и на том начелу засноване правне државе, и уз њега идеје демократије као најоптималнијег политичког поретка који је одредио концепт народног суверенитета. На овако створеним основама могла је да поникне грађанско–демократска држава. Њен настанак, развој и промене које су се огледале кроз основне елементе политичког система у Француској Трећој републици, Вајмарској републици и Краљевини СХС/Југославији, што је врло важан сегмент истраживања која је спровео кандидат, анализирани су са аспекта континуитета демократских вредности слободе и

једнакости грађана уз сувереност народа у националној држави, као и идеја ограничавања и деконцентрације власти односно њене поновне концентрације. Разматрајући развој и промене грађанско-демократске државе на њеном организационом и институционалном основу, кандидат је на основу резултата истраживања до којих је дошао потврдио да је током овог периода под утицајем револуција дошло до промена у појмовима и у установама државног права, као и да се основа старих установа временом ширила увођењем нових које су потицале из сасвим друкчијег схватања државе и њених задатака. Резултатима истраживања потврђено је да су овакав развој и промене, у времену између два светска рата, у Европи, допринеле стварању једног новог типа државе који је имао карактеристике особене политичке еволуције.

У четвртом тематском блоку, односно поглављу, које гласи „**Државна управа**“, аутор у разматрању овог питања полази од општег схватања државне управе или државне администрације као скупа организација у којима људи на основу трајне поделе дужности и овлашћења обављају друштвене послове као своје стално занимање. Приступајући сложеном феномену државне управе поступак анализе се заснивао на: сагледавању процеса њеног демократског преображаја, њеном одређивању као посебног система, истицању свих фаза кроз које се кретао њен развој, утицајима који су на њен развој имали индустријализација и урбанизација, увођењу концепта јавне службе у њену организациону основу. Поред разматрања државне управе по свим овим основама, кандидат је у настојању да проникне у суштину њеног феномена приступио и анализи јавног управљања као државног организацијског и институцијског система, и то на основу две примарне врсте задатака: једне која се односи на реализацију системских циљева и друге помоћу које се чува и одржава сам систем. Уз оквир примарне структуре задатака разматран је и њихов развој, те су тако резултати истраживања показали да је развој задатака управе био у директној вези са развојем и фазама кроз које је пролазила држава. Сходно томе, у циљу што ефикасније организације и што бољег вођења послова, појаву великог броја задатака, морала је да прати и ресорна подела самог подсистема државне управе.

Резултати истраживања до којих је кандидат дошао показали су да су велики утицај на развој саме управе имали процеси индустријализације и урбанизације који су створили многе социјалне потребе за велики број људи. Један од основних разлога за то био је тај, што је индивидуални облик привређивања постао доминантан. Ове потребе социјалног карактера могла је својом снагом, и пре свега својом организацијом и начином функционисања да задовољи само држава. Такво стање утицало је да се организација државне управе заснује на концепту јавних служби. Централно место у обављању јавних служби добила је непристрасна и професионална државна администрација.

У петом поглављу, под називом „**Промене и развој савремене државне управе**“ кандидат издваја и анализира све битне карактеристике везане за овај процес и његову анализу заснива на разматрању феномена глобализације у Европи, на разматрању концепта Европског управног простора и на разматрању реформе управе у бившим социјалистичким земљама, у складу са интеграцијама у Европску унију. На основу резултата истраживања до којих је дошао кандидат закључује да је процес глобализације довео до економске и

политичке интеграције која је обухватила цео континент. Најважнији израз овог процеса јесте уједињавање европског континента, а квалитативно нову фазу у овом смислу представља моменат када је Европска унија у своје редове почела да прима земље кандидате из Централне и Источне Европе. Пријем ових земаља налагао је да оне морају да прођу кроз период сложене транзиције, која се односила на напуштање облика социјалистичке централно планиране економије и стварање функционалне тржишне демократије. Овакав облик транзиције превасходно је захтевао значајне институционалне реформе. Као кључан фактор у остваривању основних циљева транзиције истицао се организован и ефикасан јавни сектор. Централно место у овом сектору треба да добије професионална и стручна јавна администрација. Из резултата анализе види се да су у приступном процесу Европској унији, земље бившег Источног блока морале да спроведу одлучну реформу јавне администрације као врло важан предуслов за интеграције. Управна реформа, односно реформа јавне администрације имала је да почива на концепту Европског управног простора. Сам појам „Европски управни простор“ односи се на збир управних принципа, вредности и стандарда, који дефинишу Европско управно право. Због тога је суштина ових реформи била у јачању административних капацитета земаља из бившег Источног блока, како би се постигао што сврсисходнији оквир за посредовање у друштвеним (политичким, економским, социјалним и културним) околностима, које су требале да прате њихов развој у складу са европским интеграцијама. На основу резултата анализе потврђено је да је јачање административних реформи био је један од поступака, поред подједнако важних стварања демократског друштва, владавине права, поштовања људских и мањинских права, уређења економије на принципу тржишта, изградње делотворних државних институција и других, који су за циљ имали стварање кредибилитета у бившим социјалистичким земљама за приступање Европској унији. На примеру Мађарске и Србије, полазећи од резултата истраживања до којих је дошао кандидат може се видети да реформа управе имала сличну форму и да је следила исти задати оквир. Ово све било је у складу са савременим тенденцијама које полазе од практичног принципа да је добра само она управа која се покаже као успешна. Односно да се омогући стварање такве управе која ће ефикасно, економично и рационално да остварује своје циљеве. Уз ову тенденцију било је важно да се следе и суштински задаци управе у смислу остваривања и заштите људских слобода и права, као и повећања опште добробити друштва као целине.

Кандидат мр Душан Бајагић у закључним разматрањима истиче да државна администрација има централно место у политичком систему и у ширем смислу у друштвеном систему. Овако важно место она има пре свега због тога што непристрасна и професионална државна администрација много може да допринесе смањивању ризика од угрожавања јавног интереса и нарушавања демократског поретка. Кандидат сматра да је задатак државне администрације у политичком систему да ефикасно, економично и рационално управља пословима од јавног интереса, и да на тај начин уз остваривање свих задатака и обављање свих послова штити људске слободе и права, те да повећава општу добробит целог друштва.

## 5. Остварени резултати и научни допринос дисертације:

Кандидат је примењујући научно утемељен приступ предмету истраживања, зналачки примењујући методе и технике истраживања, које су произишле из предмета истраживања успео да оствари адекватан допринос политичким наукама, и који је, исто тако, актуелан и за конкретну праксу. У оквиру докторске дисертације кандидат је презентирао резултате истраживања који имају научну и друштвену оправданост јер доприносе научној верификацији одређених појава (глобализације, регионализације, ... ) и чинилаца важних за рад и деловање политичких организација и институција чиме се стиче и њихова друштвена оправданост због доприноса решавању друштвених проблема у домену организације и функционисања државне администрације у политичким системима савремених држава. Изузетно богат списак пажљиво одабраних извора и литературе омогућили су кандидату да, уз примарне емпиријске показатеље, допре до спознаје суштине државне управе и деловања органа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије.

## 6. Закључак:

Докторска дисертација кандидата мр Душана Бајагића под називом „**Упоредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије**“ урађена је на методолошки коректан начин. Реч је о посебном, теоријско-емпиријском, интердисциплинарном истраживању. Актуелност предмета истраживања, верификација постојећих научних сазнања која су извршена овим радом, научни опис и класификација, показују да је реч о хеуристичком и истовремено прогностичком истраживању. Сагледавајући настојања кандидата да критички пропитује теоријску грађу, да смело поставља и операционализује хипотезе, да самостално примењује методе научног истраживања, посебно компаративну и анализу садржаја докумената, као и његову објективност и поузданост у исказивању резултата, можемо закључити да је он смео и оригиналан истраживач политичких појава, процеса и односа, посебно оних у области организације и функционисања државне администрације. Рад је добро структуриран и свака тематска целина има одговарајућу концептуалну подлогу праћену актуелним теоријским и емпиријским подацима.



На основу напред поменутих чињеница Комисија констатује да је докторска дисертација урађена према условима прописаним законом, стандардима Универзитета у Београду и Факултета политичких наука и стога предлаже Наставно-научном већу да прихвати позитиван Реферат и, у складу са даљом процедуром, формира Комисију и одобри јавну одбрану докторске дисертације мр Душана Бајагића под називом „**Упоредна анализа државне администрације у политичким системима Вајмарске републике, Француске Треће републике и Краљевине СХС/Југославије**“.

Београд, 7. новембар 2014. године

КОМИСИЈА:

Проф. др Зоран Крстић

---

Проф. др Милан Јовановић

---

Проф. др Милан Миљевић

---