

Невена М. СТАНКОВИЋ*

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ИЗАЗОВИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У СВЕТАЛУ РУСКО-УКРАЈИНСКОГ СУКОБА**

Апстракт: Расветливши нерешена политичка питања на Западном Балкану, рат у Украјини је актуелизовао и кључне изазове са којима се суочава спољнополитичка оријентација Републике Србије. Одлука Србије да не уведе санкције Русији у контексту актуелног руско-украјинског рата, вратила је фокус на питање усклађивања у домену Заједничке спољне и безбедносне политике, у оквиру приступних преговора Србије са ЕУ. Имајући у виду да је чланство у ЕУ стратешки приоритет актуелне спољне политике Србије, ауторка у раду испитује да ли неувођење рестриктивних мера Русији неповратно блокира преговарачки процес са ЕУ или представља наставак истог спољнополитичког курса Србије, у коме односи са Русијом остају један од приоритета. Полазећи од тврдње да је перспектива чланства Србије у ЕУ одређена низом питањама како унутар Србије тако унутар ЕУ, закључак је да неувођење санкција Русији од стране Србије у вези са текућим ратом, не мења битно ток приступних преговора са ЕУ. У условима сложених геополитичких околности са једне и непостајања дефинисане стратегије спољне политике Републике Србије са друге стране, у ближој будућности се може очекивати наставак политике „балансирања“ као принципијелног и прагматичног избора који заговара упоредно развијање односа са Бриселом и Москвом.

Кључне речи: Србија, ЕУ, Русија, Украјина, ЗСВП, спољна политика, рат, санкције.

УВОД

Актуелна поставка спољне политике Републике Србије, у којој је чланство у Европској унији (ЕУ) означено као стратешки циљ, а развијање пријатељских односа са Руском Федерацијом (Русијом) као један од спољнополитичких приоритета, суочава се са практичним ограничењима, међу којима су тренутно кључна уведене санкције Русији од стране ЕУ и признање тзв. Косова, од стране већине држава чланица ЕУ. Иако суштински подржава територијални интегритет Украјине, Република Србија (Србија) се декларисала као неутрална у вези санкција које је ЕУ увела Русији, у контексту актуелног руско-украјинског сукоба, сматрајући да украјинска криза представља велики изазов за европску безбедност. Србија је уз Белорусију једина земља у Европи која се није прикључила слојевитим рестриктивним мерама према

* Научни сарадник, nevena@diploamacy.bg.ac.rs

** Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2023. године“ који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2023. године.

Русији, а притисак Брисела и Вашингтона да то учини не скрива се иза протоколарних саопштења. Након руске инвазије на Украјину, чини се да односи са Русијом у актуелној спољнополитичкој концепцији Србије, постају никад већа препрека стратешком приоритету спољне политике Србије. Са друге стране, с обзиром на обостран и свеобухватан интерес за српско-руске односе, који укључује сарадњу у области спољне трговине, финансија и инвестиција, енергетике, одбране и војне индустрије, дискутабилно је да ли Србија поседује механизме да компензује штету коју би претрпела евентуалним увођењем санкција Русији, у намери да остане на европском путу. У раду се испитије да ли је Србија у могућности да у новононасталим геополитичким околностима, одржи руски и европски стуб своје спољне политике истовремено, на темељу досадашњег принципијелног и прагматичног приступа или је руско-украјински сукоб коначно довео Србију до краја одрживости политике „и Брисел и Москва.“

У уводу рада се даје осврт на кључне одреднице спољне политике Републике Србије и начине на које се она рационализује у јавном дискурсу услед непостојања дефинисане спољнополитичке стратегије. У другом делу рада ставља се акценат на анализу утицаја рата у Украјини на питање (не)усклађивања спољне политике Србије са ЕУ. Резултати истраживања ће показати да иако бележи пуну деценију неусклађивања у домену спољне политике, Србија је најмању стопу усаглашености у погледу преговарачког поглавља 31 забележила након избијања руско-украјинског рата, чиме је себе практично „дисквалификовала“ из спољнополитичког приступа ЕУ. У трећем делу рада се испитује правац српско-руских односа кроз призму текућег оружаног сукоба у Украјини, уз констатацију да догађаји након фебруара 2022. године нису суштински утицали на односе Србије и Русије, те да односи са Русијом претендују да остану спољнополитички приоритет. У закључку се изводе могуће импликације двоструког смера спољне политике Србије по преговарачки процес Републике Србије са ЕУ. Методе истраживања коришћене у раду оличене су у анализи дискурса и техници методе квалитативе анализе садржаја релевантних докумената.

ГЛАВНЕ ОДРЕДНИЦЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Текуће спољнополитичко позиционарање Републике Србије *de facto* је обликовано од стране више геополитичких одредница током времена, међу којима су се издвојили нерешени међудржавни и међунационални проблеми, географско ширење НАТО у региону, процес европских интеграција Западног Балкана, економска стагнација балканских држава. Како потпуни унутрашњи консензус око дефинисања спољне политике Републике Србије међу водећим политичким факторима није постигнут, Србија до данашњих дана, нема израђен посебан стратешки документ који се односи на спољну политику, упркос јавним расправама о предлозима докумената који су требали да имају такав карактер. Нормативно-институционални оквир спољне политике ослања се на Устав Републике Србије (Устав Републике Србије, 98/2006), а потом и на скуп норми којима се успостављају правила од значаја за ову област. Од парламентарних резолуција у којима се дају конкретне координате за спољну политику Републике Србије, као кључне се издвајају Резолуција о придруживању ЕУ Народне скупштине Републике Србије из 2004. године

и Резолуција о заштити суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије и уставног поретка из децембра 2007. године. Ипак, недостатак постојане спољнополитичке стратегије од 2008. године, довео је до јавног спекулусања о томе који су спољнополитички приоритети Републике Србије, а међу државним званичницима присутна је била тенденција мешања спољнополитичких приоритета и циљева. Елементи спољнополитичке стратегије срећу се у различитим стратешким документима државних институција, програмима политичких партија и издавама државних званичника. У оквиру обликовања актуелног спољнополитичког курса Србије, извојила се се идеја председника Бориса Тадића из августа 2009. године о „четири стуба спољне политике Републике Србије“ у која су уврћени ЕУ, Русија, Кина и САД (РТС 2009). Ипак, концепција „четири стуба“ није била доктринарно разрађена у писаној форми, а у јавном дискурсу отворила је низ питања, попут оног да однос какав Србија има са ЕУ не почива на двостраној основи, већ му је циљ европеизација Србије, која подразумева њену суштинску трансформацију (Новаковић 2013: 28). Проблем препознавања спољнополитичке стратегије у јавности компликује чињеница да је критеријум остваривања спољнополитичких интереса Србије постављен са циљем да постане чланица ЕУ. У спољној политици Републике Србије, чланство у ЕУ је прокламовано као стратешки приоритет (Резолуција о придруживању Европској унији, 112/2004). Са друге стране, основни циљ актуелне спољне политике Србије односи се на постизање решења у вези са Косовом и Метохијом, које би било компромисно у смислу да не негира *a priori* њен суверенитет и територијални интегритет. Како је за затварање преговарачког поглавља 35 у оквиру приступних преговора са ЕУ, потребна сагласност држава чланица које су признале једнострано проглашену независност тзв. Косова, питање очувања интегритета намеће се као посебно проблематично, стављајућу Србију у позицију да преговара о једном од основних циљева своје спољне политике.

На темељу спољнополитичких приоритета, политика Србије у јавном дискурсу могла би да се рационализује следећим одредницама: Косово и Метохија као саставни део Србије, чланство у Европској унији као статешки приоритет, развијање пријатељских односа са Руском Федерацијом, одржавање и развијање односа са Кином, као растућом глобалном силом и продуктивна сарадња са САД. У складу са побројаним приоритетима Србије који комбинују принципијелан и уједно прагматичан приступ, изникла је политика балансирања, у јавном дискурсу препозната као политика одрживости „и Брисел и Москва“. Стратешко опредељење Србије за чланством у ЕУ дефинисано први пут Националном стратегијом за приступање ЕУ, етаблирало је значај усаглашавања спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ. Да би остале на траси придруживања, а потом и приступања, државе кандидати морају да своје спољне политике ускладе са ЕУ. Са аспекта предмета овог истраживања и усклађивања спољне политике Србије са ЕУ, као важно се издваја се питање односа Србије са Руском Федерацијом, што након избијања руско-украјинског рата, у фебруару 2023. године, претендује да постане једна од кључних препрека преговарачком процесу Србије на њеном европском путу.

У српској спољнополитичкој визији, ослањање на Русију разрађује се и конкретизује од последње деценије 20. века. Србија Русију посматра као стратешког

партнера, а стабилност српско-руских односа има идеолошку основу, па се чини се да неписана спољнополитичка стратегија Србије, односима са Русијом наставља да даје приоритет, уз истовремено опредељење за убрзане европске интеграције. И до актуелног сукоба у Украјини, који је несумњиво донео прекретницу у међународним односима, преговарачки процес Србије са ЕУ био је довољно оптерећен, најпре ограничењем у виду потребе ангажовања на заштити суверенитета и територијалног интегритета, а потом одбијањем увођења рестриктивних мера Русији, од чије међународне подршке, у решавању косовског проблема Србија итекако зависи (Станковић 2021: 198-206). Веза која је створена између спољне политике Србије и спољне политике ЕУ с једне стране, али и спољне политике ЕУ и билатералних односа са Русијом с друге стране, дала је специфичну ноту процесу европских интеграција Србије и објективно утицала на њено напредовање у оквиру преговарачког поглавља 31. Имајући у виду да је питање усклађивања спољних политика доминантно политичко, а не правно питање, јасно је да су критеријуми за уклађивање Србије у оквиру „спорног“ поглавља били подложни арбитрарној оцени и самим тим тежи за испуњавање, још од почетка приступних преговора Србије са ЕУ. Последишно, процес усклађивања спољне политике се одвијао са мањим или већим застојима, поштушно, у оквиру целине преговара о чланству и тренутних могућности политике балансирања. Већ 2017. године, тадашњи заменик помоћника америчког секретара за европска и евроазијска питања Хот Брајан Је (Хоут Brian Yee) упутио је Србији оштру поруку „да мора да направи избор између Запада и Русије, јер не може седети на две столице“ (RFE/RL's Balkan Service 2017). Шест година касније, спољна политика Србије и даље гледа у оба смера, а ни текући рат Русије у Украјини, чини се није довео до промене двоструког спољнополитичког курса. Актуелни политички режим наставља да заговара посвећеност увођењу Србије у ЕУ, као и промовисање регионалних иницијатива (попут Отвореног Балкана), опирајући се притиску да се придружи санкцијама Запада против Русије и да прекине дугогодишње партнерство са том земљом. У академској заједници и јавном дискурсу, оправдано се поставља питање колико је још овакав спољнополитички приступ одржив и има ли Србија уопште могућност другог, рационалнијег избора?

(НЕ) УСКЛАЂИВАЊЕ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ СРБИЈЕ И ЕУ КРОЗ ПРИЗМУ РАТА У УКРАЈИНИ

Избијање руско-украјинског рата, очекивано је појачало фокус на област Заједничке спољне и безбедносне политике, ставивши питање спољне политике Србије поново на дневни ред ЕУ. О важности овог питања за Европску комисију, говори чињеница да је пуна усклађеност са спољнополитичким приступом ЕУ, услов ступања у чланство ЕУ и један од начина којим државе кандидати показују да су кредибилни партнери ЕУ (Станковић 2017:309). Избијање кризе у Украјини 2014. године, која је отворила врата турбулентним дешавањима осам година касније уводећи две државе у рат, пратило је издавање великог броја декларација од стране ЕУ, које се односе на физичка и правна лица. Украјинска криза из 2014. године представила је критичан моменат за ЕУ, након чега усклађеност са спољнополитичким

приступом ЕУ добија на значају и од овог периода одмерава се знатно темељније. У случају Републике Србије, обавеза усклађивања са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, формализована је најпре у Споразуму о стабилизацији и придруживању, а потом и у Преговарачком оквиру за приступање Србије ЕУ (ССП 83/2008, чл. 10-13).

Србија у оквиру приступних преговора са ЕУ још увек није отворила Поглавље 31, које се односи на спољну политику и безбедност и представља део Кластера 6 - Спољни односи, а аналитички прегледи (тзв. скрининзи) за ово преговарачко поглавље, обављени су након отварања преговора о чланству.¹ Иако је хронолошки посматрано, у периоду од 2017 - 2022. године, стопа усаглашености спољне политике Србије са ЕУ умерено напредовала, а Србија оцењена као умерено припремљена, ограничен потенцијал напредовања у оквиру овог поглавља лежи управо у недостатку усаглашавања са декларацијама које се односе на Русију, са тенденцијом одржања оваквог курса у новонасталим међународним околностима. Док је стопа усаглашености спољне политике Србије са ЕУ од 2017. године бележила дискретан раст, током 2022. године дошао је до пада усклађивања, услед повећања декларација које је ЕУ издала у вези конфликта у Украјини. Последице, напредак који је Србија остварила у погледу усклађивања са спољнополитичким декларацијама и мерама ЕУ током 2021. године, практично је поништен руским признањем независности двеју тзв. република у Донбасу 22. фебруара, као и инвазијом на Украјину која је почела 24. фебруара 2022. године. У вези са текућим сукобом, ЕУ је издала 136 декларација (у периоду од 1. јануара до 30. јуна 2022.), у којима је позвала кандидате, потенцијалне кандидате и партнерске земље да се ускладе са њеним одлукама. У оквиру тога, у периоду од 23. фебруара до 31. децембра 2022., ЕУ је увела девет пакета санкција Русији. Република Србија се ускладила са укупно 65 декларација, као и са мерама које су произишле из њих, што процентуално износи 48 одсто и представља најмању стопу усаглашености са спољном политиком ЕУ од 2017. године (када је износила 47 посто). Утицај рата у Украјини на неусклађивање спољне политике Србије са ЕУ показују и декларације са којима се Србија није усагласила. Од 71 декларације са којима се Србија није ускладила, 29 декларација се односи на ситуацију у Украјини пре и после 24. фебруара 2022. године и руску инвазију. Неке од њих су : Декларација у вези са инвазијом Украјине од стране оружаних снага Руске Федерације, Декларација у вези са илегалном анексијом Крима и Севастопоља, Декларација о усаглашавању појединих земаља са рестриктивним мерама у вези са руским акцијама које дестабилизују ситуацију у Украјини, Декларација о проширењу листе такозваних «непријатељских држава», Декларација у вези са руским злочинима почињеним у Бучи и другим украјинским градовима. Једна декларација са којом се Србија није ускладила односи се на

1 Прогресивно усклађивање са спољнополитичким приступом ЕУ, у оквиру Поглавља 31 укључује усклађивање са спољнополитичким декларацијама заснованим на одлукама и закључцима Спољнополитичког савета ЕУ; прилагођавање домаћих институција институционалном функционисању и динамици ЕУ у погледу ЗСБП; подршку и учешће у војним операцијама и цивилним мисијама ЕУ; поступање државе кандидата на мултилатералном плану (државе ЕУ наступају у оквиру бројних међународних организација)

ситуацију у самој Русији; 6 декларација на тему Белорусије (односно у вези са њеном улогом у рату у Украјини); 4 су вези са Ираном; 3 су у вези са кршењем Конвенције о хемијском оружју; по 2 у вези са механизмом ЕУ за увођење рестриктивних мера поводом озбиљних кршења и злоупотреба људских права, Либијом и обележавањем значајних међународних датума; и по једна у вези са Кином и сајбер нападима (Новаковић - Плавшић 2022: 2).

Издвојивши се од осталих држава кандидата на Западном Балкану одлуком да не уведе санкције Русији, иако подржава територијални интегритет Украјине, Србија је спољну политику наметнула себи као централно питање даљих преговора о приступању са ЕУ (Слободна Европа 2023). Образложење става по питању неувођења санкција Русији, српско руководство темељи на потреби заштите виталних националних економских и политичких интереса (Миладиновић 2022а). Како је мало реално да ће се понашање Србије у овом погледу променити, поставља се питање могућих последица даљег неусклађивања Србије у области која за ЕУ има посебан значај. Посматрано кроз призму конфликта у Украјини и актуелних геополитичких тенденција, не мали број гласова унутар ЕУ све чешће испољава став да би усклађивање са Заједничком спољном и безбедносном политиком требало да буде основа и главни услов за даљи напредак Србије на европском путу. Тако је у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2022. годину истакнуто да се од Србије очекује да (као приоритет), испуни своје обавезе и прогресивно се усклади са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, укључујући рестриктивне мере ЕУ, у складу са Преговарачким оквиром из 2014. године. У Извештају се као главна замерка упућена Србији, наводи да „Србија није изричито осудила руску агресију против Украјине, иако је подржала територијални интегритет Украјине, обећала хуманитарну помоћ и прихвата избеглице из Украјине. Србија је одбила да уведе санкције Русији, а делови српских медија су били ангажовани на снажној проруској кампањи дезинформација» (ЕС SWD 2022. 338:150).

Ипак, имајући у виду да је питање украјинског конфликта и односа према Руској Федерацији тренутно горуће питање за Унију, у предстојећем периоду може се очекивати да питање области спољне политике у којима се Србија ускладила, добије примат над питањем укупне процентуалне усклађености. У контексту овога, министарка за европске интеграције Тања Мишчевић истиче да „Србија није неутрална по питању рата у Украјини, а да се усклађивање са спољном политиком ЕУ не може посматрати само кроз проценте већ и кроз друге елементе сарадње у Заједничкој спољној и безбедносној политици, попут нивоа укључености у мисије за одржавање мира, те да је управо Закон о укључивању у цивилне мисије тренутно на разматрању и могао би ускоро ући у скуштинску процедуру“ (Мишчевић 2023). Како и безбедносно - војни аспекти представљају део преговарачког процеса и Поглавља 31, кроз Заједничку безбедносну и одбрамбену политику, ови елементи упућују на значајан степен комплементарности принципа, интереса и циљева у области одбране. Иако је уочљива нормативно - правна уређеност у области одбране Републике Србије, која је добрим делом у складу са европским стандардима, не треба губити из вида чињеницу да ни сама ЕУ још увек није достигла ниво заједничких оперативних способности, координације и спремности за остварење

интереса и примену циљева које изражава кроз стратегијско-плански оквир.² За државе у процесу преговора, ово може бити од значаја у смислу да им оставља одређени простор за маневрисање и куповину додатног времена у процесу усклађивања. Када је реч о области одбране, свеукупно гледано, присутно је мишљење да Србија у доброј мери испуњава услове да се интегрише са осталим чланицама европске заједнице, без обзира на очигледне изазове које је са собом донео руско - украјински конфликт (Цветковић 2022:12).

На послетку, битно је истаћи да иако Србија није постигла пуну усклађеност са декларацијама и мерама које су за тему имале Руску Федерацију (као и Народну Републику Кину и њихове интересе и држављане), поједини помаци вези са Русијом су направљени, али евидентно због озбиљности ситуације у Украјини, остају недовољно запажени (Новаковић – Богосављевић и др. 2022:2-3). У том смислу, не треба занемарити чињеницу да се Србија први пут током последњих дванаест година ускладила са одређеним декларацијама и мерама усмерених против Русије. Пре руске инвазије на Украјину 24. фебруара, Србија се ускладила са три „политичке“ декларације ЕУ (против руских сајбер-напада на Украјину, подршци пружања услуга дипломатског присуства ЕУ у главном граду Украјине, против гомилања руске војске на границама са Украјином). Непосредно пре почетка руске специјалне операције (22. фебруара 2022.) Србија се ускладила са декларацијом против признања независности „ДНР“ и „ЛНР“ (Council of the EU 2022b). ЕУ је 12. марта објавила да се Србија, између осталих партнерских држава, ускладила са ревизијом санкција бившем председнику Украјине Виктору Јануковичу и другим повезаним лицима, иницијално успостављеним одлуком Савета ЕУ, што уједно представља прве санкције ЕУ повезане са Руском Федерацијом са којима се Србија ускладила. Након тога, Србија се ускладила са декларацијом објављеном 10. маја којом се осуђује још један руски сајбер напад на Украјину (Council of the EU 2022c). У јуну 2022. године, Србија се ускладила са изјавом Високог представника ЕУ о покушајима Русије да насилно integriше делове украјинске територија (Council of the EU 2022d). Коначно, приликом последњег изјашњавања, 28. септембра, Србија се придружила декларацији високог представника ЕУ којом се осуђују нелегитимни референдуми у регионима Доњеца, Херсона, Луганска и Запорожја (Council of the EU 2022e). У том смислу, приметни су покушаји Србије да покаже да подржава територијални интегритет и суверенитет Украјине кроз усаглашавање са декларацијама у којима се изражавао политички протест против покушаја Русије да одвоји делове украјинске територије (Новаковић - Босављевић и др. 2022:3).

Са друге стране, ЕУ остаје на линији приговора Србији да кључни елементи њене спољне политике и даље противрече ставовима ЕУ, нарочито након ратних дешавања у заједничком суседству. О овоме сведочи и критика коју је Брисел упутио Србији, након потписивања спорног „Плана консултација за 2023-2024.

2 Овај процес отежава и сама специфичност домена одбране које задире у област националних суверенитета, чланство већине држава у НАТО, који и даље држи примат на пољу одбране својих чланица, као и потреба већих новчаних издвајања за наоружање и опремање, с обзиром на непрестане економске изазове са којима се ЕУ и њене чланице сусрећу.

годину“, у септембру прошле године, првог дипломатског документа на високом нивоу, који су Србија и Русија потписале од руске инвазије на Украјину (Слободна Европа 2022). Иако је од почетка украјинског конфликта председник Србије Александар Вучић, у више наврата наглашавао да чланство у ЕУ остаје стратешки циљ Србије, овакав потез Србије из визуре ЕУ, недвосмислено је оцењен као ново приближавање Србије Русији и ударац процесу европских интеграција на Западном Балкану (BBC News 2022). Како се од земаља кандидата за чланство у ЕУ не очекује да остану неутралне у руско - украјинском рату, као и да бирање погрешне стране у овом сукобу носи консеквенце, званичници ЕУ су у више наврата ушозорили да поступање српских власти током трајања рата, доводи у питање даљи стратешки правац Србије. Ово имплицира не само наставак отежаног усклађивања са Заједничком спољном и безбедносном политиком ЕУ, већ и довођење Србије у сложену позицију, уколико не редефинише своје односе са Руском Федерацијом у ближој будућности. До евентуалног наступања таквог сценарија, намеће се закључак да актуелни политички режим Србије главне адуте за „европски“ стуб српске спољне политике као окоснице политике балансирања, темељи на формалној посвећености даљој европској перспективи, подршци Србије наведеним политичким декларацијама ЕУ, као и резолуцијама Генералне скупштине Уједињених нација, којима се осуђује руска инвазија на Украјину и од Русије тражи моментални прекид рата. У том контексту, као значајно, издвојило се гласање Србије (у априлу 2022.) за резолуцију ГС којом се тражи искључење Русије из Савета УН за људска права, као и октобарско гласање за резолуцију којом је ГС УН осудила руско припајање четири украјинска региона (Стојановић 2022). Резимирано, од почетка руске инвазије на Украјину, Србија је гласала за четири резолуције ГС УН о том рату, где је била уздржана једино у новембру 2022., приликом гласања о резолуцији којом се захтева позивање Русије на одговорност због инвазије на Украјину, уз обавезу плаћања одштете Кијеву.

(НЕ) ПРОМЕЊЕН ПРАВАЦ СРПСКО - РУСКИХ ОДНОСА?

У својој политици према Западном Балкану, Русија је превентивно усмерена на односе са Србијом, где се ослања се на традиционалне инструменте утицаја међу којима се издвајају енергенти, мека моћ, заснована на блискости и заједничким историјским, културним и верским везама, као и нерешено питање статуса Косова (Јовић Лазич, Лађевац 2018: 147). Савремени односи Србије и Русије имају као основ историјску стабилност дефинисану сличностима двеју држава и народа у многим сегментима, уз скоро идентичан став о најважнијим питањима у међународном праву. Правно утемељење српско-руских односа ослања се на бројне билатералне споразуме међу којима су најважнији они у области енергетике, спољне трговине (са целом Евроазијском економском унијом), финансија и инвестиција, одбране и војне индустрије.³ Ипак, избијање руско-украјинског рата, осим што је

3 Односи Србије и Русије су подигнути на „виши“ ниво, потписивањем Декларације о стратешком партнерству из 2013. године између Србије и Русије у Сочију. Овај документ је између осталог, циљао на усклађивање ставова две државе у међународним организацијама.

вратило у фокус нерешана политичка питања на Западном Балкану, актуелизовало је и питање будућег смера руског понашања на овом простору и у тим оквирима могућег развојног правца српско-руских односа. У условима нарушених односа између колективног Запада и Русије који су проблематизовали и ваљаност спољне политике Републике Србије, поставља се питање могућности Србије да у истој мери одржи „руски“ вектор своје спољне политике и тиме остане средиште руског утицаја у региону.

Током шеснаест месеци трајања рата, испоставило се да, упркос мањку билатералних посета на релацији Београд - Москва, Русија у српској јавности и даље фигурира као доминантан спољнополитички фактор. Слика коју показује већи број анкета је да грађани Србије, у великој већини, Руску Федерацију и даље виде као најважнијег политичког партнера Србије и спољну политику би радије усмерили ка тој држави (упркос чињеници да је ЕУ означена као најважнији економски партнер). Осврт на истраживање јавног мњења које је у јесен 2022. године спровео Центар за истраживање транспарентности и одговорности из Београда, показује да 59 одсто грађана Србије за избијање оружаног сукоба у Украјини криви Запад, 23 одсто као главног кривца означава Русију, док 18 одсто испитаника верују да Москва и западне силе деле одговорност (CRTA 2022:33). Резултати истраживања из јуна исте године, показали су да 72 одсто Срба верује да је Русија била принуђена да започне рат због намере НАТО да се прошири на Исток (CRTA 2022: 35). Када је реч о позицији Србије према рату у Украјини, највећи део испитаника заступа став да Србија треба да остане неутрална (51%), док 41% испитаника је сагласно са заузимањем тврђих ставова, а нешто испод трећине испитаних грађана мисли да Србија не треба да уводи санкције Русији, чак и по цену одустајања од ЕУ. Сваки десети испитаник мисли да Србија треба да усклади своју спољну политику са ЕУ и уведе санкције Русији. О присуству јаког проруског сентимента у јавном мњењу Србије говори и податак да је подршка Србије резолуцијама ГС УН „о осуди руске инвазије“ и суспензији Русије из чланства у Савету УН за људска права (УНХЦП), била праћена организованим масовним уличним протестима у Београду, против оваквих одлука државних органа.

Да и актуелни политички режим везе са Русијом представља као нужност, потврђује и чињеница да је Србија је у мају 2022. године закључила нови трогодишњи Уговор о снабдевању са руским енергетским гигантом Гаспромом, обезбеђујући тиме испоруке гаса током зиме 2022–2023 по повољним ценама, према формули која је везана за цену сирове нафте, а не за спот тржиште.⁴ Други српски званичници отишли су корак даље, па је у августу исте године некадашњи министар унутрашњих послова, а у то време актуелни министар одбране Александар Вулин, отпутовао у Москву где се састао са руским министром спољних послова Сергејем Лавровом (Сергей Викторович Лавров), добивши том приликом одликовање од руског Министарства одбране. Током годишњег заседања Генералне скупштине УН у Њујорку, 24. септембра, тадашњи министар спољних

4 Почетком децембра 2022. Србијагас је наплаћивао нешто више од 29 евра (31 долар) по мегават-сату (MWh), у поређењу са око 94 евра (99 долара) по MWh на спот тржишту.

послова Србије Никола Селаковић, потписао је са Лавровом Меморандум о координацији спољне политике две земље.

Као својеврсан елемент надметања колективног Запада и Русије, питање статуса Косова до избијања руско-украјинског рата, наметнуло се као један од кључних апсеката билатералних односа Србије и Русије. Руски став о косовској кризи који акцентује право Србије да штити територијални интегритет, пружајући подршку српској страни у преговорима између званичног Београда и Приштине, израз је традиционално добрих односа Русије и Србије, али се може посматрати и као део настојања Русије да обезбеди утицај на Балкану (Јовић Лазић, Лађевац 2018: 188). Према се Русија истакла као главни чинилац подршке Србије у међународним организацијама, понашање Москве која користи косовски председан да оправда своје потезе у Украјини, наишло је на бројне критике у стручној јавности. Ипак, чини се да су последња дешавања у Украјини и нови међународни контекст условили другачија расположења актера у решавању косовског проблема. Тако су недавни преговори Београда и Приштине посредовани од стране Европске службе за спољне послове, нарочито у погледу предлога споразума од стране Француске и Немачке за решење косовског питања, изазвали значајну пажњу у јавном дискурсу (Милединовић 2023). Кључне тачке српско-албанског антагонизма чија генеза обухвата дужи временски период детерминисан различитим друштвеним контекстом, у новијој фази се везују за питање признања тзв. Косова и стварања Заједнице српских општина. Недавни француско-немачки план за решење косовског проблема, јавности је индиректно представљен као дипломатски предлог са двојаким циљем: нормализације односа између Београда и Приштине и спречавања нових епизодичних напетости у Европи, као и „подстицања“ усаглашавања Србије са спољном политиком ЕУ. Како се могло чути из европских оквира, план за Косово, одобрен од стране свих чланица ЕУ, укључујући и пет земаља које не признају тзв. Косово, приказан је као основа за обновљени ангажман са ЕУ. Садржина овог документа који је доступан само преко медијских објава, имплицитно упућује да преговори Београда и Приштине морају водити ка коначном решењу проблема и да је неприхватљива могућност да у Европи постоји још једно жариште сукоба. Ипак, тачке 3 и 4 овог спорног документа, у којима се говори о међусобном поштовању интегритета држава, намећу се као најспорније (према се у документу само признање не спомиње експлицитно). Према речима Фрушионеа, чињеница да су овакав план подржале све чланице ЕУ, смањује време и простор српским властима за крајњи избор по питању доследности десетогодишњем путем ка ЕУ или односу са руским савезником (Fruscione 2023: 53). Упркос западном притиску на Београд и на Приштину у погледу прихватања француско-немачког предлога, још увек је неизвесно да ли између српске и албанске стране могу да се постигну споразуми о чланству Косова у УН и формирању ЗСО (Вуксановић 2023: 47). Русија, која је тренутно окупирана Украјином, по свему судећи, у прилици је да чека расплет по питању прихватања овог предлога, у нади да ће и ова дипломатска иницијатива по питању Косова пропасти, као и многе претходне. Са друге стране, Србију чека дуг и захтеван посао у погледу решавања отворених питања у односу са Приштином, што, с обзиром на бројност и комплексност тема, неће бити лак задатак.

ЗАКЉУЧАК

Нема сумње да је рат у Украјини вратио у жижу многе нерешене политичке проблеме и расколе на Западном Балкану. Упркос честом страховању на Западу да ће Русија створити нову кризу на Балкану као последицу рата у Украјини, аутори су махом сагласни по питању погрешних уверења о статусу региона Западног Балкана у стратешком размишљању руске спољнополитичке елите. Интереси Русије у региону, укључујући и Србију су неоспорни, али споредни у односу на главна спољнополитичка разматрања у Кремљу, где је већина руских ресурса тренутно усмерена на Украјину и текући конфликт. У контексту шире геополитичке арене у односима Русије и Запада, континуирано руско присуство на Балкану представља важан инструмент преговарачке моћи са Западом и платформу за приказивање Русије као глобалне и европске велике силе, која је била пољубана деведесетих година прошлог века.

Будућност односа Републике Србије и Руске Федерације зависиће највише од правца кретања односа Русије и Запада, првенствено у погледу начина на који ће се окончати конфликт у Украјини и последично глобалне геополитичке конфигурације коју ће произвести. С тим у вези, од значаја ће бити најпре будућност политике санкција коју ЕУ примењује према Русији, с обзиром да се у академској заједници већ дуже време воде полемике у погледу успешности рестриктивних мера односно њиховом ефекту. Иако санкције нису могле зауставити рат, а Русија је била успешна у неутралисању првог „удара“ санкција кроз паметну монетарну и фискалну политику, политика рестриктивних мера се првобитно наметнула као једини исправан и логичан одговор на руско поступање у Украјини. С обзиром да санкције нису успеле да скрате ни време трајања рата, аутори проблематизују питање утицаја које оне уопште имају у политичком понашању великих сила (Yusupov 2022).

Погоршање односа између ЕУ и Русије одразило се негативно и на Србију, тиме што је оголило кључне проблеме њене спољне политике, оличене у недоследности прокламованих циљева и приоритета са једне стране и амбивалентном спољнополитичком наступу са друге стране. Опредељеност српске политичке елите за политику балансирања, као и њено доследно заступање и спровођење, до сада је образлагано принципијелним и прагматичним разлозима. Због притисака да оконча политику и „Брисел и Москва“, у западном дискурсу представљену као политику „седења на две столице“, Србија се нашла у компликованијој позицији него до сада. Главни аргументи европских званичника за окончање неадекватне политике коју Србија води упљивали су да рат у Украјини нуди историјску прилику Србији да се коначно усклади са политиком Европске уније. Ипак, у погледу оружаног сукоба у Украјини, Србија је остала доследна досадашњем курсу и одлучила да води политику неувођења рестриктивних мера Русији, док подржава територијални интегритет Украјине и осуђују агресију против ове земље. Упркос чињеници да лежи деценију неусаглашавања са спољном политиком ЕУ, првенствено у погледу декларација које се односе на Русију (и сличне теме), Србија наставља да одржава европски стуб своје спољне политике, првенствено кроз формалну посвећеност процесу европских интеграција и усклађивање у другим битним аспектима ЗСБП.

Иако је упитно да ли ће се у будућем периоду расправљати о даљем отварању преговарачких поглавља и кластера без увођења санкција Русији, мало је вероватно да ће Србија сносити конкретне последице од стране ЕУ, због одлуке да се не усклади њеним спољнополитичким приступом. Разлози за то добрим делом леже у поделама присутним унутар саме ЕУ по питању политике санкција, њеног обима и продужења, док део разлога произилази из улоге коју Србија има у очувању регионалне стабилности. Коначно, не треба губити из вида чињеницу да се и сама Унија суочава са стратешком реорјентацијом, што региону Западног Балкана тренутно иде у прилог. Унутрашња криза, са којом се Унија суочава, као и пуно пута спомињан „замор проширења“ не искључују у ближој будућности алтернативне облике учествовања, односно диференцираног приступања, као последицу промене самог концепта чланства у ЕУ. Иако све више гласова унутар саме ЕУ говори о 2030. као години која би могла да буде година новог проширења, а да би предност за приступање у том периоду требало да имају Србија и Црна Гора, у овом моменту свако прејудирање датума потенцијалног чланства Републике Србије сматра се незахвалним.

Кључни изазови актуелне спољне политике Србије тренутно тичу се редефинисања односа са Русијом и решења косовског питања (које је истовремено унутрашње и спољно). Од исхода решења ових питања зависи којом динамиком ће се одвијати даљи преговарачки ток Србије и ЕУ, и у оквиру тога усклађивање са Заједничком спољном и безбедносном политиком. Све док се спор Београда и Приштине не реши и не уведе у предвидиве токове, али и док Србија не постане мање енергетски зависна од Русије, Москва ће евидентно остати значајан геополитички играч у региону, а традиционални извори руског утицаја у Србији ће се задржати. Ипак, с обзиром на измењен геополитички пејзаж и позицију Србије, тешко је предвидети којом динамиком ће се српско-руско односи одвијати у будућности.

У збиру отежаних околности у којима се одвија преговарачки процес Републике Србије са ЕУ, а које се пре свега односе на нове геополитичке тенденције, измене у политици проширења ЕУ и коначно практична ограничења Србије присутна у процесу усклађивања спољних политика, Србија остаје приврежена прокламованом циљу своје спољне политике - чланству у ЕУ. Закључно, перспективу чланства Србије у ЕУ одредиће низ питања како унутар Србије, тако унутар ЕУ, али и исход сложених геополитичких процеса. У таквој констелацији снага са једне и околностима непостојања разрађене, јасне спољнополитичке стратегије Србије са друге стране, наставак политике балансирања коју Србија заступа може се сматрати рационалним решењем.

ЛИТЕРАТУРА

„Биличик: План консултација Србије и Русије ударац на процес придруживања ЕУ на Западном Балкану,“ *Слободна Европа*, 25. септембар 2022. <https://www.slobodnaevropa.org/a/bilcik-plan-konsultacija-rusije-i-srbije-udarac-na-proces-pridruzivanja-eu-na-zapadnom-balkanu/32051326.html>, 5.мај 2023.

Вуксановић 2023: Вук Вуксановић. „Russia in the Balkans: Interests and Instruments“ (in) Fruscione Giorgio, *Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU's Backyard*, ISPI, p. 47.

- Демократија на маргини рата - Истраживање јавног мњења. 2022. Београд: ЦРТА, стр. 35.
- Јовић Лазић, Лађевац 2018: Ана Јовић Лазић, Ивана Лађевац. „Односи Србије и Русије – утицај на међународни положај наше земље“ (у) Пророковић, Трапара, *Србија и свет* у 2017. години, Београд: ИМПИ, стр.147.
- European Commission. Serbia 2022 Report, Commission Staff Working Document, 12.10.2022 (EC SWD (2022) 338 final, p.150).
- Council of the European Union. 2022. Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the decisions of the Russian Federation further undermining Ukraine's sovereignty and territorial integrity (Council of the EU 2022b).
- Council of the European Union. 2022. Declaration by the High Representative on behalf of the European Union: Russian cyber operations against Ukraine (Council of the EU 2022c).
- Council of the European Union. 2022. Declaration by the High Representative on behalf of the EU on attempts of the Russian Federation to forcefully integrate parts of Ukrainian territory (Council of the EU 2022d).
- Council of the European Union. 2022. Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the illegalsham „referenda” by Russia in the Donetsk, Kherson, Luhansk, and Zaporizhzhia Regions (Council of the EU 2022e).
- Миладиновић 2022: Александар Миладиновић. „Украјина, Русија и Србија: „Нећемо да национализујемо имовину руских фирми”, *BBC News*, 25. februar 2022. *Ukrajina, Rusija i Srbija: „Nećemo da nacionalizujemo imovinu ruskih firmi” - kaže Vučić, nezadovoljstvo stavom Turske oko Kosova - BBC News na srpskom*, 13. јануар 2023.
- Миладиновић 2023: Александар Миладиновић. „Србија и Косово: Шта све не знамо о преговорима о немачко-француском предлогу за решење односа Београда и Приштине“ *BBC News*, 23.јануар 2023. Србија и Косово: Шта све не знамо о преговорима о немачко-француском предлогу за решење односа Београда и Приштине - *BBC News на српском*. 10. март 2023.
- „Мишчевић: Србија није неутрална по питању рата у Украјини“. 21. децембар 2022. <https://www.mei.gov.rs/srp/vesti/2662/detaljnije/w/0/miscovic-srbija-nije-neutralna-po-pitanju-rata-u-ukrajini/>, 14. мај 2023.
- Новаковић 2013: Игор Новаковић. „Од четири студа спољне политике до европских интеграција: постоји ли воља за стратешко усмерење спољне политике Србије“, 28. Београд: ISAC fond.
- Новаковић, Богосављевић 2022: Игор Новаковић, Јована Богосављевић, Јован Николић. „Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: Полугодишњи преглед за 2022.“ Београд: ISAC Фонда, стр.2-3.
- Новаковић, Плавшић 2023: Игор Новаковић, Тања Плавшић. „Анализа усклађености Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније: Годишњи извештај за 2022.“ Београд: ISAC fond, стр. 2.
- POLITICAL ATTITUDES OF CITIZENS OF SERBIA FALL 2022. 2022. Opinion poll, Belgrade: CRTA, p.33.
- Резолуција о придруживању Европској унији, Службени гласник РС - Међународни уговори, 112/2004, ст.1 . (Official Gazette of RS No. 112/2004).
- „Србија се поново једина у региону није усагласила са ЕУ санкцијама против Русије“ *Слободна Европа*, 24. јануар 2023 [_https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-eu-rusija-sankcije/32237529.html](https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-eu-rusija-sankcije/32237529.html), 10. фебруар 2023.
- Serbian Defense Minister Denounces U.S. Official's 'Unfriendly' Remarks *RFE/RL's Balkan Service*, October 24, 2017 , <https://www.rferl.org/a/serbia-minister-vulin-attacks-us-official-remarks-unfriendly/28812967.html>, 1. мај 2023.
- Janković 2022: Marija Janković. „Srbija i evropske integracije: Kako će rat u Ukrajini uticati na članstvo Srbije u EU, deceniju od dobijanja statusa kandidata”, 1. mart 2022. *Доступно: https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-60509628*, приступ 10. мај 2023.
- Споразум о стабилизацији и придруживању, Службени гласник РС, 83/2008, чланови 10-13.

- Станковић 2021: Невена Станковић. „Европске интеграције Републике Србије: Између политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике“ *Национални интерес*, Бр. 3. Београд: Институт за политичке студије, стр. 187-211.
- Станковић 2017: Невена Станковић. „Место Поглавља 31 у преговорима о приступању Републике Србије Европској унији“, *Евројско законодавство*, Бр. 61-62. Београд: Институт за међународну политику и привреду, стр. 301-314.
- Stojanović 2022: Milica Stojanović. „Serbia Backs UN Resolution Against Russian Annexations in Ukraine“, *Balkan Insight*, 13 October 2022, Internet: Serbia Backs UN Resolution Against Russian Annexations in Ukraine | Balkan Insight
- „Тадић: Четири стуба спољне политике“, *РТС*, 30. август 2009. Интернет: <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/123741/cetiri-stuba-srpske-spoljne-politike.html>, 5. октобар 2018.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006.
- Fruscione 2023., Giorgio Fruscione. „Serbia’s Game of Musical Chairs is over“ (in) Fruscione Giorgio, *Europe and Russia on the Balkan Front: Geopolitics and Diplomacy in the EU’s Backyard*, ISPI. p. 53.
- Цветковић 2022. Ненад Цветковић. „Зеједничка безбедносна и одбрамбена политика Европске Уније и спремност Републике Србије за интеграцију“, *Војно дело*, Бр. 5, Београд: Институт за стратегијска истраживања, стр. 12.
- Yusupov 2022: Alexey Yusupov. What did Western sanctions on Russia achieve? *IPS*, 20. 7. 2022. Internet: <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/what-did-western-sanctions-on-russia-achieve-6076/>. 15. мај 2023.

Nevena M. STANKOVIĆ

CHALLENGES OF THE FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE LIGHT OF THE RUSSIAN-UKRAINIAN CONFLICT

SUMMARY

Exposing the unresolved political issues in the Western Balkans, the war in Ukraine has actualized the key challenges that the current Serbian foreign policy orientation is facing with. Serbia’s decision not to impose sanctions on Russia due to the Russian-Ukrainian conflict has returned the focus to the issue of harmonization in the field of the Common Foreign and Security Policy, within negotiations on Serbia’s membership in the EU. Considering that EU membership is a strategic priority of Serbia’s current foreign policy, the author examines whether non-imposing of restrictive measures to Russia irreversibly blocks the negotiation process or represents a continuation of the same foreign policy course that highlights relations with Russia as one of the priorities. Starting from the thesis that the perspective of Serbia’s membership in the EU is determined by numerous issues both within Serbia and EU, the conclusion is that Serbia’s non-imposing of sanctions against Russia due to the ongoing war, does not fundamentally change the course of Serbia’s accession negotiations with the EU. In terms of complex geopolitical circumstances on the one side and the absence of a defined Serbian foreign policy strategy on the other, in foreseeable future we can expect the continuation of the policy of „balancing” as a principled and pragmatic choice that advocates comparative development of relations with Brussels and Moscow.

Key words: Serbia, EU, Russia, Ukraine, CFSP, foreign policy, war, sanctions.