

НАСТАВНИ ПРЕДМЕТ: СОЦИОЛОГИЈА
СТУДИЈСКИ ПРОГРАМ: РАЗРЕДНА НАСТАВА - ПРВА ГОДИНА
ПРЕДАВАЊЕ ПО РАСПОРЕДУ: ПОНЕДЕЉАК, 06.04.2020.
НАСТАВНИК: Проф. др Јован Базић

33. Појам, настанак и улога политике у друштву

Политика је један од најопштијих појмова друштвене мисли. Делатност људи која се означава изразом политика окружује човекову свакодневницу свих епоха и типова људске заједнице. Иако је овај појам данашњем човечанству остао још од старе Грчке, постоје различита схватања политике у различитим епохама и друштвима, "политика у свом старом (античком) и у свом новом (модерном) облику има друкчије значење".¹ Појам политика (*polis* - град, државица, скуп грађана који образују заједницу) је до грађанских револуција (XVII и XVIII век), означавао унутрашњи поредак државу, односно унутрашњу политику. Али у XIX и XX веку, у европским језицима, политика је почела да означава јавну делатност на свим нивоима - од локалног и регионалног до државног, међудржавног и светског, глобалног, при чему се изгубила разлика између спољњег и унутрашњег. С друге стране, израз политика све се више користи за означавање различитих области јавне делатности - привредна политика, финансијска политика, социјална политика, образовна политика, културна политика итд.

У социолошком одређењу реч *политика* користи се најчешће у два основна и међусобно повезана начина: Први, у ширем смислу, где политика означава усмеравање људске делатности у правцу остваривања одређених циљева у разним сферама друштвеног живота - економији, образовању, здравству, култури итд; и други, схватање политике у ужем смислу, где се политиком означава усмеравање друштвених односа и управљање друштвеним пословима првенствено помоћу државне власти.² Тиме је организација и деловање државне власти, као и борба за утицај на њу, схваћена као суштина политике и основни садржај политичког живота у друштву.

Кроз историју, значење политике се у изворном смислу везује за *полис*, први облик људске заједнице у којем су се заједнички послови обављали јавно. Од тада политика суштински носи обележје јавне делатности. Касније, све до данашњег времена, политика у себи садржи специфичну дијалектику јавног и приватног. У том процесу политика је битно добила на значају инструментализујући своју моћ кроз државу, која је нагло ојачала преузимајући многобројне друштвене функције. Створене су и посебне друштвене организације које се баве политиком - политичке странке, као и посебни слојеви људи којима је политичка делатност професија - политичари. Тако је настала политика у савременом смислу. Политика је постала и предмет посебне друштвене науке - науке о политици, односно *политичке науке*, у чијем је средишту наука о држави, као превасходно политичкој организацији.³

¹ Љ. Тадић, *Наука о политици*, Београд 1996, стр. 21.

² Видети: М. Поповић, *Проблеми друштвене структуре*, Београд 1974, стр. 262-263.

³ Видети: Р. Д. Лукић, *Основи социологије*, Београд 1994, стр. 245.

У античком свету политика је, у свом суштинском смислу, представља остварење одређених идеја у заједници. То су, пре свега, идеје *највишег добра, правде и опште користи*. Као што на индивидуалном плану човек тежи да што више усаврши своје моралне особине, тако на плану живота у заједници он тежи правди и општем добру, тј. усавршавању своје заједнице. Овде политика представља аутентичну област човековог делања а заједница се усавршава само непрекидном активношћу њених грађана у остваривању правде и опште користи, дакле највишег добра. Суштинска обележја политике старе Грчке, историјски посматрано, заснивала су се на економској и политичкој самодовољности *полиса*, с једне стране, и на раздвојености јавног и приватног у заједници као целини, с друге.

Средњи век је анулирао смисао који је политици давала Антика. Уместо разликовања јавног и приватног, истиче се разлика световног и духовног, при чему се не говори о различитим сферама друштвеног живота, већ је световно подређено духовном, живот религији, а држава цркви. Световни живот и световна власт представљали су комплекс различитих владавина - краљевске, земљопоседничке, владавине градског већа и власника корпорације (цехови и гилде) - које су међусобно биле у вазалским односима. За Тому Аквинског старешина домаћинства је узор за поглавара краљевства, само што је његова моћ мање савршена од краљевске. У домаћинству, земљопоседу или краљевству влада се на исти начин - беспоговорно и силом. Политика овде није више јавна ствар, јер подручје политичког функционише по моделу приватног.

Почетак раздвајања привредно-социјалног и политичког живота означио је прелаз из средњег у Нови век. У њему политика добија идентитет и постаје делатност нове друштвене организације - државе. Настанком *грађанског друштва*, као посебне сфере живота, долази уједно и до поступног ослобођења производно-прометне делатности од уских сталешких стега феудалног поретка, која се концентрише нарочито у градовима. Политика Новог века била је у потпуности саображена променама у друштвено-економској и политичкој структури. Она је представљала делатност владања државом и посредством државе. Такво разумевање политике најбоље су изразили мислиоци апсолутне државе XVI и XVII века Макијавели и Хобс, као и први мислилац државног суверенитета, Боден. Модерно схватање политике није везано само за државу као организацију власти и средство владања, већ се односи и на све облике и садржаје утицаја на државу - ограничавање државне власти. Овај процес одвијао се у активностима и борбама грађанског друштва против апсолутне државе и свих облика апсолутизма, а у том процесу политика је задобијала свој нови лик. Потреба за ограничавањем моћи државе настала је упоредо са јачањем грађанског друштва. Од друштва приватних власника, који су своју послушност владару нудили у замену за њихову заштиту, оно се развијало ка друштву јавних особа које су способне да у јавном процесу артикулишу, износе и бране своје интересе. Добијајући јавни значај и афирмацију, приватни интерес посеже у саму структуру власти, настоји да буде представљен и брањен у посебном политичко-репрезентативном телу. С настанком парламента као народног представништва, грађанско друштво непосредно утиче на државу и ограничава њену апсолутистичку самовољу. Политика постаје сложенија делатност а грађанско друштво није више скуп приватних власника, већ и скуп јавних особа.

Од половине XIX века до данас обележје политичком животу дају масовне политичке странке и бирократизација државе. Њиховим настанком политика постаје поље сучељавања интересне репрезентације и стручног управљања, слободарства и манипулације. Политичка активност се усмерава према нормативној и физичкој сили

државе која функционише као технички инструмент владања. Основа њене рационалности је бирократија, коју карактерише умеће примене правила у вршењу власти. "У модерној држави", истиче Вебер, "у којој се власт не испољава ни у парламентарним говорима нити у прогласима монарха, него у вршењу управе у свакодневном животу, стварана власт налази се нужно и неизбежно у рукама чиновништва, како војног тако и цивилног".⁴ Према томе, "модерни парламенти су у првом реду представништва оних којима се влада средствима бирократије".⁵ Овде се политички процес састоји, пре свега, у страначком освајању државе посредством слободних избора, а масовност је основна карактеристика јавног политичког процеса. Политичке странке у модерној политици су основни посредник у одржању равнотеже масовне демократије, као ограниченог учешћа широких слојева у политици, и рационалне државе на основи њене стручне управе. Улога странака састоји се у каналисању захтева, тежњи и интереса друштвених група у политички програм и акцију које треба спровести средствима државе.

Основну тенденцију у политици XX века представља превласт страначко-државног елемента. На његовим супротним странама стоје два доминантна искуства политичког живота: *тоталитаристичко* и *плуралистичко*. Тоталитаризам је представљао крајност апсолутне преваге државе у динамици односа државе и друштва, а плурализам полицентричност фактичке моћи у којој држава губи обележја свевладајућег чиниоца. Тоталитаризам своје средство и сврху налази у тоталној држави, која представља суштинско, опште обавезујуће политичко јединство. Социјални ослонац тоталитаризма је масовни покрет популистичког типа (десног - фашизам и нацизам, а левог - комунизам), који уздиже вођу а његове се одлуке прихватају директно, аklamацијом, или посредством трансмисионог механизма у виду масовних политичких организација. Овде се политика своди на лидерско - популистички ритуал. Плурализам, односно плуралистички концепт политике, супротставља се акумулираној и централизованој државној власти. Он тежи да се власт конституише одоздо и ефикасно контролише, као и да се ефективно раздвоји на више центара и ослободи своје државно - универзалистичке претензије. Такав полицентрични модел политике Роберт Дал је назвао *полиархијом*, која суштински представља владавину мањина, које су функционално одвојене од друштвене целине за коју важи принцип већинске демократије. Полиархију карактерише аутономија удруживања и слободно јавно деловање различитих интересних скупина.⁶

Схватања политике у XX веку и политичка искуства исказали су се у широком спектру - од тоталитаризма до републиканства. Између њих су распоређени мање више ауторитарни, као и мање више демократски облици политичког живота. Сви се они могу груписати у четири схватања политике: *тоталитарно*, *етатистичко*, *плуралистичко* и *републиканско*. За тоталитарно схватање политике најкарактеристичније је разумевање Карла Шмита. Тоталност политике је, по Шмиту, садржана у томе што је свака област људске делатности подложна разликовању на пријатеље и непријатеље. "Свака религиозна, морална, економска, етничка или нека друга супротност преокреће се у политичку супротност када постане довољно јака да људе ефективно групише на пријатеље и непријатеље".⁷ Политика и држава односе се као душа и тело. У том смислу држава

⁴ М. Вебер, *Привреда и друштво II*, Просвета, Београд 1976, стр. 437.

⁵ *Исто*, стр. 474.

⁶ R. Dahl, *Democracy and its Critics*, London 1989, str. 220.

⁷ C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Berlin 1979, str. 37.

представља суштинско, тотално и меродавно јединство заједнице. Њена моћ је тотална, јер она произилази из основног права, права да се поведе рат против непријатеља.

Етатистичко схватање политике најизраженије је код Макса Вебера. За њега политика представља "тежњу ка учествовању у моћи или ка утицају на расподелу моћи било између држава или између група људи у држави у којој живе".⁸ За овакво схватање политике кључне су две категорије - *моћ* и *држава*. Моћ је општи друштвени феномен који се јавља у свакој врсти "заједничког делања људи". Њен посебан случај је власт, која у основи представља институционализовану моћ која у модерно доба добија изглед државе. Вебер сматра да је државу немогуће прецизно дефинисати полазећи од предмета њеног бављења, јер скоро и да не постоји подручје које не би потпало под њену област. Зато преостаје једина могућност да се држава дефинише узимајући у обзир специфично средство које јој стоји на располагању, а то је примена физичког насиља. За Вебера је држава политичка организација која има монопол легитимне примене физичког насиља. Политика се по Веберу, налази у троуглу моћи, легитимности и физичког насиља. Она се најуже везује за државу која је основни медијум њеног постојања и основно средство реализације циљева различитих политичких актера.

Плуралистичко схватање политике најпотпуније је изражено код Дејвида Истона. За њега је политика у основи друштвени феномен који се подједнако тиче друштва као целине, мањих удружења или било којих других група. На свим тим нивоима који се односе као шири и ужи, а не као виши и нижи, политика се састоји "од мреже одлука и делатности којима се расподељују вредности".⁹ За разлику од других врста делатности, где се такође одлучује о вредностима, политику одликује одлучивање на бази ауторитета, односно ауторитативна расподела вредности. Садржај политике из оваквог одређења произилази из друштва схваћеног плуралистички, односно виђења да се друштво састоји из мноштва група, организација и удружења које поседују одређене аутономије.

Републиканско схватање политике налази се у радовима Хане Арент. За њу политика представља посебну област људског делања у којој се на основу мишљења, говора и аргументације, одлучује о јавним пословима. Као засебно подручје политика постоји само у мери у којој грађани учествују у јавним пословима заједнице, јер "сви наши политички појмови поретка, важе неопозиво као претполитички појмови; они своје оправдање нису имали у јавном, већ у приватном подручју, тако да су они у дословном смислу неполитички - полису неприпадајући".¹⁰ Овај концепт политике је, како она каже, делом историјски реализован у античком *polisu* и *civitasu*, као и у модерним револуцијама и покретима који су створили републиканске установе као што су слободна јавност, парламент, установе локалне самоуправе и тд. Дакле, према Х. Арент, политика је само ствар слободних, делатних и активних људи који подручје јавног као подручје заједничких послова никада не препуштају сили владавине, рутини управе и тајновитости просвећених.

Од изложених схватања политике XX века, прво, тоталитарно, политику сажима у једну тачку - тоталну владавину, и тиме преко опште политизације практично укида специфично подручје и смисао политичког. Преостале три концепције, посматрано у целини, јасно издвајају и предочавају три кључне политичке области - *владавину*, *интерес* и *јавност*. Етатистичка схватања истичу област владавине; плуралистичка, област интереса; и републиканска, политику везује примарно за јавност. Ове три области - владавина,

⁸ М. Вебер, *Привреда и друштво II*, Београд 1976, стр. 433.

⁹ D. Easton, *The Political System, An Inquiry into the State of Political Science*, New York 1963, str.130.

¹⁰ H. Arendt, *Vita Aktiva*, München 1981, стр. 34.

интерес и јавност - имају своје специфичности и свака од њих изражава по један својствен и препознатљив феномен. Владавина оличава политичку моћ, интерес политичку партиципацију, а јавност слободну политичку комуникацију. Владавина се ослања на систем установа извршне и управне власти, интерес се реализује посредством представничких и заступничких тела, док јавност функционише на основу општења основних политичких актера - грађана. Владавина, интерес и јавност у својој целокупности чине савремени свет политике и све установе и делатности у овим областима називају се политичким.

Савремена политика претпоставља оптималну равнотежу владавине, интереса и јавности, јер свака од ових области има јаки разлог постојања - владавина у поретку, интерес у потреби, а јавност у слободи. Ако би разлози поретка преовладали над разлозима потреба и разлозима слобода, онда би политика задобила ауторитарни лик, јер тада би гушила потребе и слободе, Ако би се, с друге стране, целокупна политика претворила у интересно заступништво, онда би се тешко одржала целина заједнице. И, на крају, ако би политику одређивало само слободно мњење, онда би недостатак институција поретка лако довео до анархије. Због тога је у савременим политичким заједницама неопходна равнотежа ових трију области политичког. У савременим друштвеним заједницама увек реално постоји претежност једне области политике у односу на друге две, а најчешће владавине над подручјем интереса и јавности. Зато су ауторитарни пореци чешћи од демократских, и зато савремену политику у великој мери одликују борбе за постизање бољег политичког представљања и већих политичких слобода. И на крају, може се рећи да је улога политике у друштву регулисање друштвених односа, тј. усмеравање друштвеног живота људи путем доношења и извршења одлука у заједници о свим пословима који се тичу њеног опстанка, функционисања и развоја. Таквим деловањем, политика одржава заједнички друштвени живот људи.

34. Политичка моћ и власт

Моћ је способност остваривања извесних промена у друштву, или прецизније, како то Вебер каже: "Моћ представља изгледе да се у оквиру једног друштвеног односа спроведе сопствена воља упркос отпору без обзира на то на чему се заснивају ти изгледи".¹¹ У суштини овог, као и осталих, одређења моћи је наметање воље, независно од тога да ли ће се она реализовати прихватањем, без отпора или сламањем отпора. За остваривање моћи, по Веберу, најуспешнија средства су дисциплина и власт. Ако се ова средства поседују, моћ неће остати само шанса, већ ће се у пуном смислу реализовати. Слично моћ дефинише и Гиденс: "Моћ је способност појединца или групе да оствари сопствене интересе, чак иако се други томе противе. То понекад подразумева и директну употребу силе".¹²

Основни извори моћи су: *материјално богатство и својина*, где новац постаје симбол економске моћи којим се, по правилу, могу прибавити сва друга добра; *статус*, када моћ проистиче из места које појединац или група заузима у систему друштвених односа, она се наслеђује (племство) или стиче у току живота (политичке елите, свештенство); и *знање*, које у новије време постаје значајан извор моћи оних који га

¹¹ М. Вебер, *Привреда и друштво* I, Београд 1976, стр. 37.

¹² Е. Гиденс, *Социологија*, Београд 2003, стр 424.

поседују, нарочито знање које омогућује да се оствари велика економска добит, политичка победа, војничка превласт итд. Монопол на знање, без обзира да ли се оно стиче образовањем или произилази из положаја у систему комуницирања и обавештавања, постаје један од најважнијих друштвених монопола карактеристичан за савремена друштва. Облици моћи се најчешће разврставају по два критеријума: а) према поседовању (друштвена моћ и појединачна моћ) и б) према области људске делатности у којој се моћ испољава (економска моћ, политичка, духовна и тд).

Структуру моћи чине: *носиоци моћи, материјално богатство, статусни симболи* (одликовања, титуле, публицитет и разне врсте награђивања), *контрола друштвених норми* (то су норме које могу бити у функцији учвршћивања и реализације моћи - правне, моралне, религијске и обичајне), *убеђивање*, као начин наметања ставова другима, *сила*, као средство принуде у реализацији моћи, *доминација и хијерархија*, тамо где се реализује моћ тамо је и доминација, а хијерархија повезује вертикално структуру моћи. Функције моћи указују на потребе и интересе које моћ задовољава. То могу бити појединачне, друштвене, економске, политичке и духовне потребе и интереси.¹³

Друштвена моћ. - То је организована моћ, односно моћ организоване групе, организације, нације, класе, сталежа, слоја или укупног друштва. Међутим, "права друштвена моћ је", према Нојману, "моћ владајуће класе".¹⁴ Моћ представља саставни елемент готово свих друштвених односа. Она проистиче из положаја групе или организације у глобалном друштву, као и из положаја у групи или организацији. Друштвене групе и организације које поседују моћ чврсто су и хомогено структуриране са тачно одређеним и разрађеним улогама и функцијама. Друштвена моћ у групама и организацијама почива на принципима хијерархије и доминације. Употреба друштвене моћи може бити организована или стихијска, прописана или слободна. Она је важан друштвени чинилац јер од ње у великој мери зависи уређење друштва и његово кретање. Промена у односима друштвене моћи и њено јачање или слабљење, узрок су друштвеним променама, као што су и, обрнуто, друштвене промене узрок мењања односа друштвене моћи. Основни облици реализације друштвене моћи су: присила и привола. Реализација друштвене моћи кроз присилу карактеристична је претежно за преиндустријска и тоталитарна друштва. А реализација моћи кроз приволу је, углавном, обележје цивилизованих друштава са успостављеним правним поретком, стабилним институцијама и демократским односима. У суштини, најчешћи облик реализације моћи у свим друштвима јесте комбинација приволе и присиле.

Поред друштва у целини и друштвених група, моћ могу поседовати и појединци. Та моћ се означава као *појединачна моћ*. То може бити моћ пророка, владара, ратника, власника, управљача итд. Њихова моћ углавном извире из унутрашњих својстава њихове личности (телесна снага, харизма, образовање или поседовање специфичних знања) и спољашњих околности (богатство, положај и улога у друштвеној структури или политичкој хијерархији).

Политичка моћ. – У политичкој мисли израз *моћ* је први употребио Томас Хобс у свом делу *О грађанину (De cive)*. Он је указао на два значења моћи: физичко (*potentia*) и

¹³ Ч.Чупић, *Социологија*, Београд 2002, стр. 98-101.

¹⁴ Видети: F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb 1974, str. 77-78.

политичко (*potestas*).¹⁵ Али, највећа људска моћ, према Хобсу, је моћ државе, коју он одређује као уједињену моћ највећег броја људи. Таква моћ не изражава се у разуму или разборитости, већ у заповедању и вољи. Из тога, као и многих других каснијих одређења која моћ виде у наметњу воље, попут Вебера, проистиче да је политичка моћ способност да се спроведе политичка воља без обзира на противљење других. Политичка моћ проистиче из улоге и врсте политичких субјеката у друштву. Њу, по правилу, прате идеологије које се користе ради оправдања поступака моћних. Моћ у одређеној мери поседују сви политички чиниоци. Зато се политичка моћ приписује држави, друштвеним групама и организацијама, као и појединцима. Тако неки политички субјекти имају власт, док су други ван власти, али ипак располажу извесном количином политичке моћи, једни имају ауторитет, други примењују силу, у неким случајевима моћ је видљива а у неким није: "Моћ је енергија власти и ауторитета, истовремено њихова мера, ознака и активизација".¹⁶ Без обзира на своје разноврсне облике, политичка моћ је у основи иста по својој суштини. Од начина на који се она реализује зависе облици владавине у одређеном друштву, јер је власт институционализована моћ. Међутим, нема моћи у власти која је супротна интересима, потребама и развојку друштва, као што нема моћи ни када су носиоци власти уморни и неспособни, претворени у групу бирократизованих, неинвентивних и себичних појединаца. У том случају долази до смене власти и на политичку сцену ступају они који имају више моћи, енергије и ауторитета. Моћ се увек изражава као стварна структура власти и унутрашњих односа. У реализацији политичке моћи доминирају: *убеђивање*, као начин наметања својих ставова другима; и *сила*, као најдрастичније средство принуде, при чему треба имати у виду да једино држава може легитимно да примени силу.

Поред политичке моћи, према области људске делатности у којој се моћ испољава, најизразитији облици моћи су: економска моћ и духовна моћ. Економска моћ проистиче из власништва и располагања материјалним добрима. Она се заснива на власништву и управљању над средствима за производњу, као и на контроли финансијских токова. Поседници ове моћи су често у спрези са носиоцима политичке моћи или је и сами поседују у извесној мери. Духовна моћ потиче из сфере идеја, знања, религије, као и других културних садржаја. Ове духовне творевине покрећу друштво, уливају му смисао и могућност опстанка, указују на средства и циљеве будућег развоја. Поседници ове моћи утичу на промене и владавину у друштву, али су најчешће под контролом власти.

Власт проистиче из моћи. Она најорганизованије и најснажније каналише манифестовање моћи. Због тога је власт институционализована моћ, јер власти нема изван установа, институција и организација. Политичка власт је основни облик и основ власти у друштву. Међутим, политичка власт није једини облик власти. Постоје и други облици власти у друштву, као што су: родитељска власт, црквена, партијска, власт у друштвеним установама и организацијама (привредним, културним, образовним итд).

Политичка власт је основни облик и основ власти у друштву. Политичка власт омогућава појединачној или групној вољи да се са позиција моћи, на одређеној територији или организацији, наметне и утиче на делање и понашање свих других заповедањем или наредбом, независно од њиховог пристанка, уз могућност употребе различитих средстава. То је типично за функционисање државне власти. Међутим, политичке власти има и изван државне власти, као што и политике има изван државе. Али је свака политичка власт

¹⁵ Према: Љ. Тадић, *Исто*, стр. 109.

¹⁶ Ј. Ђорђевић, *Политички систем*, Београд 1980, стр. 113.

усмерена на државу, односно на управљање државом. Државна власт је најмоћнија и најобимнија политичка власт, јер је држава реално највећа и најснажнија организација у савременом друштву. Групе или појединци, освајајући власт, учвршћујући је и организујући је у држави, држе најмоћнију власт и помоћу ње остварују пресудан утицај на организовање друштва, друштвену делатност и уопште на живот људи. Средства и инструменти којима располаже државна власт су велике снаге, а њихова употреба може бити разнолика. Употреба или злоупотреба државне власти је по последицама најшира и најобухватнија. Државна власт подједнаком снагом може да гарантује сигурност или да уноси страх. Она може бити и гаранција за ограничење сваке злоупотребе, може представљати сагласност воља, може да се стара о доношењу и извршавању разних налога, може да контролише целокупни друштвени живот. С друге стране, државна власт може бити и инструмент групне моћи који се стара за реализацију искључиво уских, владајућих, групних или појединачних интереса.

За структуру политичке власти значајна су три чиниоца: 1) стабилност и трајност власти, 2) основни чиниоци власти, и 3) узајамни односи између чинилаца власти. Стабилност и трајност власти се изражава у општим питањима стабилности друштва, а потом кроз проблеме носилаца власти: освајање и учвршћивања власти, њено устројство и функционисање, као и узајамни однос са другим политичким субјектима у друштву. Основни чиниоци власти су они који владају и они који су подвлашћени. Узајамни односи између чинилаца власти су веома сложени и зависе од типа друштва, интереса и циљева оних који владају и подвлашћених, као и од начина и средстава које употребљавају они који владају у учвршћивању власти а подвлашћени у супротстављању или рушењу власти.

Функције политичке власти проистичу из потреба, интереса и моћи одређеног друштва, друштвених група (класа и елита) и појединаца. Логика власти претпоставља да власт има улогу да учвршћује и одржава стабилност оних који владају; да су чиниоци власти добро интегрисани; да власт има тачно одређену функцију, обим и садржај компетенција; да се функционисање власти заснива на прихватању, сагласности или принуди и сили, као и на вредностима на којима почива или које подржава; да је одржавање реда у друштву основна претпоставка за функционисање власти; и да се свако одступање и супротстављање власти санкционише и кажњава. Са становишта функционисања, власт подразумева постојећи систем и постојеће стање. Она рачуна на прилагођавање подвлашћених друштвених група и појединаца постојећем систему. Од употребе или злоупотребе средстава која су јој на располагању, зависиће карактер власти. Поред тога, карактер власти зависи генерално и од економије и културе, нарочито политичке културе, одређеног друштва. Политичка власт је за владаоце највећа вредност, јер помоћу ње они реализују моћ, интересе и циљеве. За потчињене, она је отуђујућа сила која подваја људе и штити основна отуђења међу њима. Са ширег, друштвеног становишта, политичка власт, без обзира на њен карактер и облик, у суштини не прелази оквире доминантног друштвеног односа у одређеном друштву, који је детерминисан својинским односима и друштвеном поделом рада.

35. Држава

Држава је основни и најважнији облик политичког организовања друштва. "Савремено човечанство живи у организованим политичким заједницама – државама".¹⁷ Држава је једна од најстаријих и најзначајнијих друштвених творевина. Још од свог настанка она се на одређен начин прожима са друштвом и изазива непрестано пажњу многих мислилаца који су настојали да открију суштину друштвеног живота и односа човека и друштва (државе).

Појам *држава* у словенским језицима потиче од глагола *држати* (власт, људе, територију), што указује да је држава она територија са својим становништвом коју држи владар под својом влашћу као свој посед. У овом смислу се израз *држава* користи и у Душановом законнику. У већем броју других језика назив за државу је изведен од латинског *status* (из контекста *status rei Romanae*). Такав је корен енглеске речи *state*, француске *etat*, немачке *Staat*, италијанске *stato*, и тд. Израз држава се употребљава у два основна значења. У ужем смислу, називом држава означава се сам државни апарат - хијерархијска организација састављена од носилаца државне власти и чиновника који улазе у састав њених различитих органа. У ширем смислу, под државом се подразумева целокупно друштво обухваћено једном државном организацијом, дакле не само државни апарат, него и територија и становништво који су под истом државном влашћу. Ово, шире схватање државе је преовлађујуће у социологији. Дакле, основна обележја државе су: 1) територија, која има прецизно одређене географске границе до којих се простире државна власт; 2) становништво, које насељава одређену територију, поштује успостављену власт и њену политику; и 3) суверена власт, која самостално, као врховна власт на одређеној територији, суверено управља друштвом.

Држава је политичка и историјска творевина. Она настаје, у модерном смислу речи, током XVI века, упоредо са јачањем грађанског друштва. То је била апсолутна монархија у земљама европског Запада, која је својим ауторитетом стајала иза нових права и слобода, од економских до политичких. Она је, као прва модерна држава, извршила концентracију и централизацију војне, управне и правно-законодавне власти. Апсолутна монархија је успоставила стајаћу војску и професионалну државну управу, на јединственим правним и организационим темељима, уместо раније приватне, сталешке управе, са полуфеудалним и локалним обележјима. Нова државна управа показала је делотворност државног апарата у условима слободног тржишта и дисперзије цивилне сфере.

Модерна држава, која је настала пре четири века у развијеним земљама западне Европе, имала је, у просторном и временском смислу, веома разноврсне облике и обележја. У читавом том развоју, две тенденције су чиниле централну перспективу модерне државе: прва, доследна институционализација државе и њено претварање у неутралну структуру власти; и друга, настојање да се кроз државу помири захтев за пуним јавним ауторитетом државне власти са захтевом за пуним поштовањем слобода, права и дужности њених припадника, грађана. Држава на једној страни мора задржати монопол принуде да би се осигурала основа за несметано одвијање тржишне размене и друштвеног саобраћаја, уз гаранције безбедности личног и породичног живота грађана. На другој страни потпуно препуштање ових регулативних и принудних овлашћења држави могло би довести до потенцијалног отуђивања државе од друштва и угрожавања грађанских права и слобода. Суочавајући се са овом дилемом, либерална теорија је као кључну иновацију у њеном

¹⁷ Н. Пашић, *Савремена држава*, Београд 1976, стр. 279.

решавању понудила институцију *репрезентативне владе*, у форми представничке демократије и парламентаризма. Иза улога репрезентативних институција стајале су идеје природног права и политичке једнакости свих грађана у једној држави.

Крај XIX и друга половина XX века протичу у знаку нових теоријских и политичких контроверзи око државе и њене улоге у развијеном индустријском друштву. Те контроверзе замећу се између теорије о одумирању државе, коју пропагира марксизам, са тезом о држави као класном инструменту и оличењем политичког отуђења које треба превазићи у будућој "бескласној асоцијацији слободних произвођача"; и модерне грађанске теорије, са М. Вебером на челу, којом се указује да држава није само израз класних супротности у друштву већ далеко сложенијих потреба и процеса неопходне друштвене регулације. По Веберу, држава се не може свести на класне односе, нити је она само продужетак класне структуре и класних борби у друштву, у том смислу да у интересу владајуће класе штити класни поредак. Чак иако би се у друштву увела непосредна демократија, улогу државе у комплексној стварности модерне привреде и друштва не може заменити ни један други облик регулације, јер су у најважнијим пословима увек неопходни државни апарат и професионална бирократија. Увиђајући да се бирократске структуре у држави све више разгранављују и јачају, Вебер је прихватио либерално становиште о потреби организоване противтеже моћној бирократској држави. Ту противтежу Вебер налази у приватном капиталу, такмичарском партијском систему и јаком политичком вођству (лидерима), који би радили на јачању националне моћи и престижа и тако предупредили доминацију државног чиновништва и њихову арбитрарност у политичким токовима. Поред ових кључних теоријских концепција о држави, постоји још мноштво других теорија које се могу различито класификовати.

Основна карактеристика савремене државе јесте постојање низа органа и институција који врше одређене функције власти. Међу тим органима, од посебног су значаја они којима је поверена законодавна и извршна функција или власт. Организована власт се не може замислити без регулативе и извршења. Ове функције су њен витални услов. Положај, карактер и односи институција које врше ове функције су од основног интереса и значаја како за карактер и суштину једног политичког уређења, тако и за његову ефикасност, а нарочито за ефикасност власти. У политичком конституисању савремене државе постоје два основна система организације власти који полазе од начела поделе власти на законодавну и извршну власт, као и на судску власт. То су парламентаризам и председнички систем. Поред ових основних система постоје и разни мешовити и неиздиференцирани системи.

Основни облици државне власти. – То су: законодавна власт, извршна власт и судска власт.

Законодавна власт је власт доношења закона. То је најважнија власт у држави, пошто су извршна и судска власт дужне да се држе закона у свом раду и да примењују закон. Међутим законодавна власт није увек постојала јер нису увек постојали закони. У неразвијеним друштвима углавном не постоје општи акти (закони), већ само појединачни. Законска власт је настала из потребе да се општим, унапред прописаним, правилима регулише целокупна делатност државних органа и грађана. У традиционалним друштвима живот грађана и функционисање друштвених институција било је регулисано обичајима, моралним нормама и тек делимично правилима која су била повремено издавана. За делатност државних органа нису била прописана никаква правила. Развојем друштва настаје и све већа сложеност друштвених односа, који су се брзо мењали, што је наметнуло

потребу да се ти односи регулишу стабилним правилима која имају општи карактер, правилима која ће бити подједнако примењивана у истим случајевима и која ће бити унапред донета. Постаје, дакле неопходно да држава својим прописима сама регулише те односе. Та неопходност везује се епоху прелаза традиционалног у индустријско друштво, када настаје савремена држава која спроводи широку законодавну делатност. Закони, као општа прописана правила, треба да се примене у животу, у друштвеним односима. На то указују многи мислиоци, а особито, да људи треба стварно да се понашају по законима, што значи да њих треба да примењују грађани у својим међусобним односима, као и у односима са државом. С друге стране, правила која се односе на рад државних органа треба да примењују сами државни органи. Зато се општа правила из закона конкретизују даље у управним и судским актима државних органа и у правним пословима недржавних субјеката. Односи између законодавне и других државних власти могу бити различито уређени. Од начина уређења тих односа зависи облик државне власти.

Извршна власт је област државне власти која извршава законе и доноси правне акте потребне за њихово извршење. То су обично акти управне или судске природе (уредбе, одлуке, пресуде итд). Извршна власт својим правним актима конкретизује диспозиције општих законских норми, ствара услове за примену закона или непосредно примењује закон, а посебно акте физичке и друге принуде, па се зато назива и извршно-управна власт. Извршна власт обухвата све остале државне власти сем законодавне. У парламентарном систему, који је успостављен на принципу поделе власти, извршна власт поверена је истовремено шефу државе и влади. Шеф државе је титуларни носилац власти, а стварна извршна и управна функција поверене су влади, која ужива поверење парламента. У председничком систему, извршна власт је поверена председнику републике или државе. У складу са овим системом председник треба да буде биран непосредно од народа, али председнички систем може постојати и када председника бира представничко тело (парламент или скупштина). У скупштинском систему, који је успостављен на принципу јединства власти, извршну власт врши скупштина преко одређеног тела (савет, извршно веће и сл).

Судска власт се остварује у општем систему државне власти, јер су судови само део апарата државне власти и својом делатношћу остварују опште циљеве и интересе друштва. Зато се тешко може говорити о некој аутентичној судској власти, већ, пре свега, о судској функцији која се остварује сагласно принципима и тежњама државне власти. Истовремено, судство је и један облик извршне власти. У том контексту, за функционисање савремене државе најважније је начело о независном судству, које се огледа у функционалној независности судова од других државних органа, без обзира да ли се ради о управним, извршним или законодавним органима. Ниједан државни орган, по начелу независног судства, није надлежан да суду издаје наредбе или какве друге сугестије како да суди. То право немају ни законодавна тела (парламенти, скупштине), која доносе законске прописе. Начело независног судства налази своје оправдање у друштвеном значају правосудне функције. Судови одлучују о животу, слободи, имовини и угледу грађана, као и о уставности и законитости одређених аката (уставни судови). Зато је нужно спречити незаконитост њихових одлука која би била проузрокована утицајима других органа. Гаранције за остварење начела независног судства леже пре свега у организационој одвојености судова од других органа. У извесним правним системима, ради остваривања овог начела, гарантује се у извесној мери специфични статус суда и судија.

Организација државне власти. – У политичком конституисању савремених држава постоје два основна организациона начела на коме почивају одређени системи власти. То су: начело поделе власти и начело јединства или конфузије власти.

Подела власти. Ово начело настало је у процесу конституисања савремене државе. Његов утемељивач је Џон Лок. Он се залагао за лична права човека, али је, уједно, бранио и интересе приватне својине. Зато је указивао на постојање три власти и сматрао да без независног судства које "изриче право" нема сигурног права својине ни основних права човека. Према Локу, у систему поделе власти аристократија и монарх би задржали представљање државе и извршну власт, а буржоазији и народу би се обезбедило одговарајуће место и учешће у представничким телима (парламенту).¹⁸ Разрађену теорију о подели власти дефинисао је Монтескије. Он је полазио од идеје слободе и њено остваривање је везивао за одређену једнакост. Истакао је принцип према коме законодавна и извршна власт треба да буду међусобно одвојене, јер би свако њихово сједињавање у рукама једног човека или тела довело до тираније и насиља. А судској власти је предвиђао допунску и споредну улогу, јер она, по њему, није права власт и треба да буде под контролом парламента. Монтескије је сматрао да извршна власт треба да припадне монарху, а законодавна власт да буде подељена између народа и племства.¹⁹ Ова теорија имала је прогресивни карактер, јер је значила ограничење апсолутизма и подстицај за развој слободе. Она је постала једна од највећих и најутицајнијих политичких теорија и један од најзначајнијих механизма организације демократске власти. У пракси, подела власти постаје правно-техничко начело расподеле правних функција и уређивање односа између законодавних, извршних и судских органа. То је наметнуло и потребу да се поједини државни органи специјализују за вршење одређених функција како би их што успешније и ефикасније обављали. У идеалном концепту правно-техничке операционализације, подела власти била би остварена онда када би вршење сваке од три власти било тако организовано да сваку власт врши искључиво само један орган или систем органа, потпуно независно од друга два органа. Ова независност се састоји из два елемента. Прво, органи ни једне власти не смеју се мешати у постављање или смењивање органа других власти; и други, органи ни једне власти не смеју се мешати у делатност органа других власти, што значи да не могу поништавати акте које би они донели нити им могу издавати наредбе какве акте да донесу и, разуме се, још мање сами могу доносити такве акте. У политичком конституисању савремене државе постоје два основна система организације власти који полазе од начела поделе власти. То су председнички систем и парламентаризам, мада се за парламентаризам често каже да је израз система сарадње власти. Режим поделе власти је најдоследније изведен у председничком систему САД, а режим сарадње власти, у парламентарном систему Енглеске, у коме основну власт чини влада, и француски (до Пете Републике) у коме основну власт чини парламент. Поред ових основних система постоје и разни мешовити и неиздиференцирани системи.

Јединство власти је, такође, једно од организационих начела на коме почивају одређени системи власти. Под јединством власти се најчешће подразумева сједињавање свих функција власти (законодавне, извршне и судске) у једном органу. Постоје два облика система јединства власти. У првом, један државни орган постаје апсолутни носилац свих функција у систему власти, вршећи их непосредно или преко својих органа који су му

¹⁸ Видети: Џ. Лок, *Две расправе о влади*, књ. I - II, Београд 1978.

¹⁹ Видети: Монтескије, *О духу закона*, исто.

функционално, организационо и хијерархијски потпуно подређени. То је облик концентracије и монополизације власти у једном носиоцу. Такав систем власти одређује се као аутократски, односно као тип неограничене или апсолутистичке владавине, који означава владавину појединаца или мале групе људи самовољом над целим друштвом. Други облик система јединства власти је када је један јединствен хијерархијски орган уређен са низом органа у коме сваку власт врши посебан орган или низ органа, али тако да се један од тих посебних органа који врши једну власт (обично законодавни орган) налази изнад других и делимично врши и друге две власти. У овом случају носилац јединства власти је представнички орган (скупштина), који је изабран кроз одређену (прописану) процедуру. Такав систем власти се одређује као скупштински систем. Најизразитији примери таквог система забележени су у историји за време владавине Конвента после Француске револуције (1792-1794) и систем Париске комуне од 1871. године, као и режими који су успостављени после Октобарске револуције (совјетски систем) и скупштински систем у социјалистичкој Југославији.²⁰

Постоји мноштво различитих класификација државе, међу којима доминирају: а) према организацији државне власти; и б) према класној суштини државе, што је изражено у марксистичкој социологији - где се тип државе одређује према владајућој класи (робовласничка, феудална, буржоаска и пролетерска). Критеријуми за класификацију држава према организацији власти најчешће се узимају: облик владавине, облик друштвеног уређења и систем организације власти.

Према облику владавине, државе се деле на монархије и републике. Монархије су државе у којима функцију шефа државе врше физичка лица која то постају наслеђем и ту функцију врше доживотно. Монархије могу бити неограничене и ограничене. Неограничене или апсолутне монархије су оне монархије у којима је владар једини носилац суверене власти. У ограниченим монархијама власт монарха је ограничена народном скупштином и уставом. Монархије у којима су монарси ограничени уставом називају се уставним монархијама. Уставне монархије могу бити парламентарне и дуалистичке. У парламентарним монархијама монарх влада али не управља. Он има репрезентативну функцију, а стварну власт има парламент. У дуалистичким монархијама владар се налази на челу управних органа. Он поставља и отпушта ministre. У таквој ситуацији, управни органи зависе од владара, а не од парламента. Монархије, као облик владавине, у савременом свету немају већи значај, већином су уставне и изражавају симбол политичке традиције појединих народа. Републике су државе у којима је шеф државе постаје избором. По начину организације и вршењу власти разликују се републике са скупштинским системом и републике са председничким системом. У скупштинском систему тежиште власти се налази у скупштини, а шефу државе припада споредна улога. У председничком систему тежиште власти сконцентрисано је у функцији председника државе, при чему председник и скупштина упоредо обављају сваки своје уставом утврђене функције власти. Опредељење за један или други облик републике утиче већи број друштвених фактора, од којих су најважнији они који изражавају историјске околности у којима се овај облик успоставља и тежња за доследнијим остваривањем демократских односа.

Према облику државног уређења, који је одређен односом између органа власти у држави, постоји подела држава на: просте (унитарне) и сложене (федерације,

²⁰ Ј. Ђорђевић, *Исто*, стр. 577-590.

конфедерације). Проста или унитарна држава је она држава у којој уставом нема посебно дефинисаних друштвених заједница, по било ком основу, и у њој централни органи власти врше власт на целој државној територији. Овај облик државног уређења је заснован на организационом начелу хоризонталне поделе власти. Сложена (федерална) држава, или државна заједница (конфедерација), је она држава у којој се појединим њеним деловима, груписаним у целине по различитим основама (националној, историјској, географској, политичкој, економској, верској, културној итд) даје могућност да у оквиру одговарајућих заједница, у одређеном степену, самостално управљају. При том је за такве заједнице карактеристично да оне представљају хомогену целину, која има обележја друштвене заједнице. Овај облик државног уређења је заснован на организационом начелу вертикалне поделе власти. У конфедерацији ово начело је примењено у већем степену, а у федерацији у мањем. Положај и надлежност чланица федерације или конфедерације уређује се уставом.

Према организацији власти, државе се класификују на оне са системом поделе власти и на оне са системом јединства власти. О томе је већ било речи.

У савременом друштву улога државе је неупоредиво већа и обухватнија него икада раније. Реч је, пре свега, о постиндустријским, сложеним, друштвима - друштвима милионских мегалополиса, гигантских корпорација, транснационалних интеграција, развијених и усавршених комуникација и информационалних система. У држави таквог друштва, тзв. *држави благостања*, концентрише се велика моћ. Та моћ садржана у њеној екстензивности и мултифункционалности. Тенденцијски она обухвата све поре друштва подвргавајући их системском деловању. У том контексту улога државе се претвара у стручно-управну делатност различитих државних агенција које уређују односе у разноврсним подручјима друштвеног живота - привреди, образовању, социјалном старању, здравственој заштити, култури и јавном животу уопште.²¹ Моћ државе благостања проистиче из неколико основних карактеристика савремене државе: она има монопол доношења опште обавезних правила понашања и способност да њихову примену обезбеди употребом репресивног апарата (војске и полиције); њена снага заснива се на све већој интервенцији у економски живот; она се на одређен начин јавља и као татор друштва тиме што њен апарат врши прераспodelу путем опорезивања и тиме обезбеђује средства за вршење разних облика социјалне заштите; она врши велики утицај на рад образовних и културних институција и остварује контролу над средствима масовних комуникација; врхови државног апарата и политичких странака самостално одлучују о питањима функционисања и развоја друштва. Ове карактеристике најразвијенијих држава попримају све више и друге савремене државе у свету. Савремена држава све више јача и има све израженију улогу у друштву, али се истовремено и све више указује на потребу контроле друштва над државом.

Криза државе благостања започела је седамдесетих година због превеликих очекивања друштва у свету захваћеном кризом и свеобухватношћу државне контроле над укупним друштвеним животом. У тој ситуацији све више долазе до изражаја теорије о критици државе благостања и тражењу нових решења о обуздавању државе или теорије демократске државе.²² Према овој теорији, друштво да би остварило контролу над државом, организација државе треба да се заснива на два принципа: *принцип поделе власти* и *принцип неутралности јавне администрације*. Примена првог принципа треба да омогући ограничавање државне моћи, а примена другог, да обезбеди независност државног апарата

²¹ J. Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*, Zagreb 1982, str. 9-18.

²² Видети: М. Печујлић, *Савремена социологија*, Београд 1991, стр. 175-178.

од економских моћника и политичких странака које се мењају на власти. Затим, истиче се потреба структурног растерећења државе многих активности управљања у сфери друштвено-економских и социјалних односа у име њиховог враћања приватном предузетништву, као и повећане партиципације *цивилног друштва* на животним питањима која се више не могу ефикасно решавати систематским државним управљањем. То је широки спектар питања - од привреде преко социјалних питања до екологије.