

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

Правни факултет

Правно - теоријски модул

МАСТЕР РАД

ФУНКЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ  
ПАРТИЈА

Ментор:

Доц. др Славиша КОВАЧЕВИЋ

Студент:

Јелена ЖАРИЋ - КОВАЧЕВИЋ

Ниш, 2015.

**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ**  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**  
Правно-теоријски модул

**МАСТЕР РАД**  
**ФУНКЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ**  
**ПАРТИЈА**

**МЕНТОР**

Доц. др Славиша КОВАЧЕВИЋ

**СТУДЕНТ**

Јелена ЖАРИЋ-КОВАЧЕВИЋ

Ниш, април, 2015. године

**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ**  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**  
**Правно-теоријски модул**

**МАСТЕР РАД**  
**ФУНКЦИЈЕ ПОЛИТИЧКИХ**  
**ПАРТИЈА**

**МЕНТОР**

**Доц. др Славиша КОВАЧЕВИЋ**

**СТУДЕНТ**

**Јелена ЖАРИЋ-КОВАЧЕВИЋ**

**Ниш, април, 2015. године**

## САДРЖАЈ

1. Предмет, метод и циљеви истраживања.....	1
2. Уводна разматрања.....	3
3. Појам и врсте функција политичких партија.....	7
3.1. Латентне и манифестне функције.....	12
3.2. Просистемске и антисистемске.....	13
3.3. Функција политичке социјализације.....	15
3.4. Селекција и агрегација интереса.....	17
3.5. Организовање власти.....	18
3.6. Функција избора носилаца најважнијих положаја у партији и држави.....	21
3.7. Идеолошка функција политичких партија.....	23
3.8. Функција партијске идентификације.....	27
3.9. Парламентарна функција политичких партија.....	29
3.10. Правна функција политичких партија.....	31
4. Криза функција политичких партија.....	32
4.1. Криза репрезентативне функције политичких партија.....	33
4.2. Губитак смисла или криза партијских програма.....	35
4.3. Последице кризе странака.....	37
4.4. Партијска картелизација као узрок опадања репрезентативне функције.....	38
5. Политичке странке у Србији.....	44
Закључак.....	48
Литература.....	52

## 1. Предмет, метод и циљеви истраживања

Предмет истраживања овог мастер рада су функције политичких партија, како класичне тако и неокласичне функције. Политичке партије су основни, општи, универзални облик политичког организовања друштва помоћу којих се остварује репрезентација друштвених интереса и потреба и формулација јавних политика. Оне су основни субјект не само политике већ имају значај и у стварању, функционисању и примени права, посебно у посткомунистичким друштвима.

Различити су критеријуми класификације функција политичких странака: с обзиром на тип политичког система и друштва, с обзиром на тип политичке партије, с обзиром на политички процес, с обзиром на идолошки и социјални профил странака, с обзиром на однос чланства и вођства, с обзиром на тип партијског и изборног система, с обзиром на карактер друштва и изазове времена итд. Најзначајније функције политичких партија које ће бити предмет овог мастер рада су: друштвене, политичке и правне функције; опште и посебне функције; идеолошке и програмске функције; системске, просистемске и екстрасистемске функције; функције спољашње и унутрашње демократичности; правне функције: преднормативна функција партија, уставноправна функција и екстерна функција примене права.

Посебан аспект истраживања је криза политичких партија и потреба трансформације њених класичних функција. Класичне функције настале су саобразно природи и карактеру друштва у коме су партије настајале, али савремене друштвене промене претпостављају редефиницију њене улоге. Криза политичких партија а тиме и криза њеног функционисања произилази из дубљих промена које су својствене друштвеном и политичком животу. У раду се посебно наглашава организациона и морална криза политичких странака, затим процес картелизације а нарочито утицај глобалних тенденција које имплицирају ограничену улогу националне државе.

Структура рада обухвата, поред уводних разматрања, појам, основне и оперативне функције политичких странака, односно класификације функција

политичких странака. Поред тога, рад се бави кризом функције политичких партија, посебно криза репрезентативне функције, фактори и последице те кризе. А на крају рада, разматрају се функције политичких партија у Србији у условима наслеђа и транзиционих изазова.

Поред основних и општих научних метода, у овом раду ће се посебно користити: нормативно-правни метод, социолошко-правни метод, правно-политиколошки метод, аксиолошко-правни метод, правно-етички метод и компаративни метод, чиме се постиже методолошки и дисциплинарни интегрализам у процесу сазнања ове појаве. Као посебни методски инструменти и технике користиће се анализа садржаја како научних сазнања и научних истраживања политичких странака тако и анализа садржаја програма и статута и понашања политичких странака у друштвеној арени. Што се тиче непосредних техника истраживања, овај методолошки оквир подразумева и емпиријско оперативни ниво посматрања партијског живота са учествовањем и без непосредног учествовања аутора овог рада.

Циљеви истраживања функција политичких партија су друштвени, научни и струковни. Основни научни циљ истраживања овог мастер рада је научна дескрипција, систематизација и синтеза постојећих знања о функцијама политичких партија. Струковно-практични циљ овог мастер рада је примена добијених сазнања у политичкој и правној пракси. Друштвена оправданост и циљ мастер рада доприноси обогаћивању не само политичке културе друштва већ и јачање лаичке и професионалне правне и политичке културе друштва.

## 2. Уводна разматрања

Зашто постоје и чему служе политичке партије? Која је њихова улога односно функција у политичком и друштвеном животу? Може ли политика односно демократија без партија? Ако је тачно да без политичких партија нема демократије, одакле толике критике на њен рачун и зашто су оне најчесталији предмет научне и политичке јавности?

Важност политичких партија расте. Двадесети век је век политичких партија. Где год се развија партијски живот он окупља активну вољу грађана и разбукутава политичка осећања људи. У свим савременим друштвима партије су успеле да увуку милионе грађана у национални политички процес. Масовне политичке партије су постале мобилизатори масовне политике у двадесетом веку. Тако су политичке партије постале трајне политичке организације које се надмећу на изборима за најважније положаје државне власти, или, како каже Вебер, оне желе дохватити полуге моћи јер партије у ствари „живе у кући политичке моћи“.

Наука је пуна презира и критике према политичким партијама. Острогорски оцењује политичке партије изузетно строго и сматра су оне велика препрека напредовању и развоју демократије. Михелс је такође видео више негативних него позитивних страна политичких партија, указујући на њихово олигархијско и персонализовано понашање које не доприноси демократији. Са друге стране, политичке партије су „једини облик организације који може оживотворити идеје већинске власти“.<sup>1</sup>

"Политичке странке су темељни елемент демократских институционалних апарата. Оне осигуравају битну функцију приликом наслеђивања једне власти другом, као и у поступку придобивања народне сагласности у оквиру јавне политике. Оне прикупљају довољно подршке да ојачају ауторитет власти; или, напротив, привлаче или организују незадовољство довољно да обори владу. У сваком случају преузимају

<sup>1</sup> Schattschneider, E, *The struggle free Party Government*, College Park, University of Maryland, 1948., p. 10.

функцију артикулисања интереса и тежњи суштинског сегмента грађанске популације, обично средствима која су у складу јавном добру."<sup>2</sup>

Однос демократије и политичких странака не може се априори посматрати као позитиван или негативан, већ функцију политичких партија у демократији треба посматрати с обзиром на то колико оне доприносе развоју демократије и друштва. Њена делотворност у демократском политичком процесу мери се пре свега по томе колико су оне саме демократске по природи и да ли њихов учинак на власти одговара преференцијама и очекивањима бирача и развоју друштва.

*Афирмативно-позитивна хипотеза* полази од тога да нема демократије без политичких странака, да не постоји ниједна демократска држава која се не заснива на партијској конкуренцији. Политички системи који су полазили од безпартизма односно једнопартизма нису издржали тест политичке историје. Априори *негативан однос* према политичким партија апсолутизује само лоша искуства и регресивне функције политичких партија и на тај начин изводи песимистички аксиолошки закључак. И позитивне и негативне перцепције политичких партија су искључиве јер не сагледавају објективно друштвену и политичку стварност у односу на узор-модел или претпостављену слику демократије. Потребно је разликовати идеалну демократију од реалне демократије. Прва тешко подноси политичке партије, друга им се прилагођава како најбоље може. Чињеница је да ако су скупштине креиране на темељу неког цензуса могу задовољити више или мање неорганизованим парламентарним групама, генерализацију општег права гласа прати страначки феномен. Да се схвати такво заједништво, треба одговорити на питање о природи делатности које пружају политичке партије, то јест о њиховој *улози односно функцији*.

Свака појава, творевина друштва, права и политике има своје различите углове проучавања. Тако и политичке партије имају свој настанак и развој, своје форме, циљеве, структуру, али и своје улоге односно функције.

<sup>2</sup> V.O. Key Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas Crowell, 1968., 4. izdanje (1. iz. 1942.) str. 9.)



Истраживање функције политичких партија не представља једнострано функционалистичку орјентацију већ истраживање њених функција узима у обзир целину партијског феномена. Ако нам почетно функционалистичка теорија чини превладаном, и ако она ипак није ништа мање придонела напретку политичке науке, концепт функције може бацити корисно светло на проучавање политичких партија. Ако не знамо шта је улога и функција проучаване појаве, ако не истражујемо чему она доприноси у политичком животу, онда нећемо имати целовиту истину о партијама.

И без обзира на критике, односно на чињеницу да су партије „нужно зло“ или „невољно дете“ демократије, преовлађујући део науке и политичке праксе сматра да су оне неопходне у политичком животу и да ипак нечему служе. Модерна политичка историја показује да су политичке партије основни и најважнији облик политичке организације друштва које полазећи од идеолошког и програмског оквира мање или више успешно репрезентује односно представља интересе и потребе друштва користећи основне полуге државне власти у спровођењу јавних политика. Политичке партије осигуравају представљање грађана и обезбеђују легитимитет за вршење репрезентативне функције. Партије у изборном процесу промовишу програмске алтернативе, макар и посредно, бирају законодавце и управљаче, одређујући основни правац државне политике. Речју, политичке партије обезбеђују репрезентативни и владавински капацитет друштвеног система и легитимитет политичког система.<sup>3</sup> Политичке партије су репрезентативна спона између друштва и државне власти.

Међу факторе који се тичу устројства политичког друштва и политичких институција треба убројати и политичке партије. Политичке партије се јављају као производ релативно скоријег времена и за њих је карактеристично да у најпознатијим уставима попут британског и америчког нису уопште поменуте. Међутим, оне су постале један од најважнијих елемената у политичком систему и његовом практичном деловању. Оне као

<sup>3</sup> Чорбић, Ковачевић, Политички систем, Центар за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 2014. године.

такве представљају средину између грађанина, бирача и представничког тела, односно владе. По њиховим основним карактеристикама можемо закључити да се оне у условима представничке демократије, боре за освајање и вршење власти. Политичке партије се стварају ради посредовања у једној ситуацији где је такво посредовање очито неопходно, без обзира на питање, да ли је оно увек сагласно принципима демократије и слободе човека. Оне врше значајну друштвену потребу која у модерно доба постаје све наглашенија док непрестано расте њихова улога, значај и престиж у друштву. Оне су једине политичке и друштвене организације које признају да делују у сврхе освајања власти па се управо према том свом циљу оне и разликују од свих других политичких организација и асоцијација. Политичке партије су организоване групације створене ради освајања или очувања власти, у условима конкурентивне демократије а према критеријумима представничке демократије. Оне су главни актери политичког система.

Постоје бројне дефиниције политичких партија у савременој правној и политиколошкој литератури. Макс Вебер под појмом политичка партија подразумева „асоцијације које почивају на формално слободном ангажману који има циљ да својим шефовима осигура власт у оквиру друштва а њиховим активним присташама да остварују објективне циљеве и властите пробитке, или да остварено обоје“.<sup>4</sup>

Едмунд Берк схвата партију као „скуп људи уједињених с циљем да заједничким напорима промовишу национални интерес на бази простих принципа о којима су постигли сагласност“. Сартори истиче тзв „минималну дефиницију“ политичке партије. Према њему, политичка партија је „политичка група идентифицирана официјелном етиком која представља кандидате на изборима и која је способна да преко избора одреди кандидате за политичке функције“.<sup>5</sup> Дакле политичка партија је организација чији чланови настоје да путем избора на бази предложеног програма добију подршку бирача и тако створе што је могуће повољнију позицију у законодавној извршној власти.

<sup>4</sup> Вебер, Привреда и друштво, Просвета, Београд, 1976, 228-9.

<sup>5</sup> Sartori, Stranke i stranački sustavi, Politička kultura, Zagreb, 2002.

### 3. Појам и врсте функција политичких партија

Појам функције у анализи политичких партија користи се у два значења. Прво значење упућује на различите активности, деловање и доприносе политичких партија, а друго значење на ефекте, последице или консеквенце партијске активности на друштво и политички систем. Прво значење појма функције указује на то да је спектар партијских активности веома широк. Партије се баве различитим делатностима као што је учешће у изборним кампањама и парламентарним активностима, вршење административних и судских функција, управљање фондовима социјално осигурања итд. За истраживање функција политичких партија битно је одвојити њихове активности које у друштву могу обављати и друге институције.

Функција политичких партија подразумева корисну, успешну, потребну, интересну делатност која служи неком циљу. Ако се имају у виду ефекти или последице деловања политичких партија, онда треба имати у виду резултате односно постигнућа политичких партија у политичком животу државе, који могу бити позитивни или негативни, који су близу или далеко од постављених циљева политичке заједнице.

Основна улога политичких партија са становишта системске теорије политике јесте трансформација друштвеног интереса у државне јавне политике, оне су медијатор односно везивно ткиво између грађанског друштва и државе, конституенти или контролори власти, медијатор (везивно ткиво) између државе и друштва. Са становишта политичког инпута, политичке партије изражавају и посредују захтеве који долазе из формације грађанског, политичког друштва, а са становишта политичког аутпута, политичке странке треба да обезбеде подршку реализацији донетих политичких и државних одлука.

Dalton и Wattenberg разликују партије у бирачком телу, партије као централне руководеће органе и партије у власти. Кад је реч о партији у бирачком телу набрајају следеће функције: свођење партијских циљева на

разуман број; образовање грађана; стварање симбола идентификације и лојалности према партији; мобилизацију грађана да гласају.

Партија као централно руководство врши регрутовање политичког руководства, тежи за положајима у влади, артикулише политичке интересе и остварује њихову агрегацију. Партија у власти тежи стварању већине, организује владу, настоји да оствари прокламоване политичке циљеве, осигурава одговорност за владине акције, контролише државну администрацију, подстиче стабилност владе и омогућава деловање опозиције.

Gunther и Dijamont набрајају следеће функције: регрутовање и номинацију за изборне положаје; мобилисање изборног тела и подстицање политичке партиципације; структурисање политичких алтернатива; представљање социјалних група; агрегацију интереса у шире изборне и владавине савезе; формирање и подршку влади; интегрисање грађана у државу и политичке процесе који се у њој одвијају. Leiserson наводи три функције партија: успостављање основе идентификације која је претпоставка политичке активности; контрола номинације јавних функција; преузимање политичких одговорности за организовање легислативе и вршење извршно-управне власти.<sup>6</sup>

Нејвуд набраја следеће функције политичких партија: представљање; стварање елита и регрутовање; одређивање циљева; артикулација и агрегација интереса; социјализација и мобилизација; организовање власти.<sup>7</sup>

Хајнеман такође наводи три функције: омогућавање мирне смене власти у складу са законом, пружање политичких алтернатива грађанима, афирмисање нових идеја и политичких иновација.<sup>8</sup> Аптер оцењује да се функције политичких партија разликују у демократским и тоталитарним државама. У првом случају партије остварују следеће функције: контролишу

<sup>6</sup>Поделе функција партија наведене према: Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007, str. 59.

<sup>7</sup>Нејвуд Endriju, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, str. 470-476.

<sup>8</sup>Хајнеман Robert, *Uvod u političke nauke*, Podgorica, 2004, стр. 156-157

егзекутиву; представљау различите интересе; врше регрутовање за положаје. У другом случају партије остварују следеће функције: подстичу осећање солидарности преко пропаганде и манипулације симболима; одређују све друге карактеристике организованог живота преко контроле над њим. Из овога се закључује да функције политичких партија нису много различите у односу на различите политичке поретке.<sup>9</sup>

Функције партијских партија Гоати разврстава као: селекција и агрегација интереса; организовање власти; усмеравање активности државних органа; избор носилаца најважнијих положаја у политичком систему.<sup>10</sup>

Слободан Јовановић полази од три улоге или функције политичких партија: утврђивање и излучивање опште воље; одабер будућих представника и дисциплиновање изабраних; и васпитавање и обавештавање бирача.<sup>11</sup> Стицање општег права гласа и организовање избора консеквентно подразумева утврђивање и излучивање опште воље. То подразумева да из плурализма различитости интереса, потреба треба утврдити и излучити општу вољу грађана, што је свакако улога политичких странака. Странке омогућавају да се чин избора, предлагање и избор кандидата за представника бирача, претвара у политички избор (*choix politique*). Без посредовања странака и програма који предлажу и својом пропагандом шире, избори би се сводили на предлагање једног човека, чиме би број грађана који учествују у утврђивању националне политике спао на минимум.

Према томе, главна улога странке је да прикупи и уједини једно мишљење које већ постоји, само што је расуто и сувише диференцирано. Иако се странкама замера да цепају народ на непријатељске групе, да уносе у њега раздор и заваду, оне, напротив, покушавају да безброј ситних људских ћуди и гледишта које постоје у једном народу сведу на неколико великих колективних мишљења, и да уместо великог броја малих група од којих ниједна не

<sup>9</sup> Apter David, *ideologie and Discontent*, New York, The Free Press, 1968.

<sup>10</sup> Goati, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007, str. 59.

<sup>11</sup> Јовановић С, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд, 1992.

представља никакву политичку снагу, створе мали број великих, добро дисциплинованих група, које су у стању да приме на себе терет државне управе. Странке су, дакле, организације снаге; оне не разједињују него уједињују. Како се види, политичке странке су оруђе за стварање и функционисање демократије.

У односу на изабране, на народне представнике, политичке партије имају једну примордијалну функцију, често недовољно уочавану и истицану. Оне најпре одабирају кандидате за народне представнике. Такву улогу странке имају на председничким изборима где захваљујући систему конвенције свака партија бира своје кандидате, а поготово на парламентарним изборима, с тим што се овде њена улога разликује у зависности од начина избора, односно гласања. Ако је реч о гласању по листама, странка има велики утицај на предлагање кандидата и утврђивање листа по изборним јединицама, док се на униноминалним изборима улога странке умањује и своди на избор кандидата, препуштајући питање коначног избора срећи утакмице између личности. У сваком случају, одабир кандидата за изборе странака не може вршити произвољно, као некад, и мора што више обезбеђивати промоцију одређених друштвених категорија.

Без овакве улоге политичких странака не би се могла обезбедити компактна већина на изборима. Да би се бирачки гласови груписали око малог броја кандидата, потребни су организатори који би позвали све бираче истог политичког правца да гласају само за једног кандидата. Тог кандидата морају предложити сами ти организатори, водећи рачуна о томе да пронађу таквог човека који ће изазвати најмање отпора. Такав организатор избора су политичке партије, које омогућују да се гласови бирача не растурају на велики број кандидата, при чему и онај од тих кандидата који би добио највећи број гласова, ипак би имао за собом само незнатни део бирачког тела.

Улога странке је и да дисциплинује изабране представнике народа. Она се најпре своди на то да се изабрани заштити од себе самог, тј. од искушења да попусти под притиском различитих интересених група и да сачува програм који је био излаган на изборима од напада који на њега чине појединачни интереси. Да би се то остварило, изабрани мора стално бити подсећан и

опомињан од стране руководства странке на захтев општег добра, како га види партија, на захтев очувања традиција и филозофије партије. Са своје стране, политичке морају бити довољно добро уређене да успоставе дисциплину и поштовање положаја представника. Овде је једина санкција искључење, чија се ефикасност разликује зависно од епохе и начина гласања. У сваком случају, политичке партије, у различитом степену, представљају савест и основ страначке дисциплине изабраних народних представника.

Трећа друштвена функција политичких странака, према Слободану Јовановићу, је образовање и обавештавање бирача. Функција васпитавања или образовања бирача обухвата подстицање бирача на превазилажење њихових појединачних преокупација и њихово окретање ка потребама целине друштва којем припадају. Свака политика и сваки програм претпостављају избор, дакле жртве за опште добро, на које бирачи морају пристајати. Улога странке је да подсећа грађане на тај захтев. У томе је разлика између политичке странке и интересне групе, која настаје на подлози појединачних интереса. У том задатку трајног васпитавања бирача да буду окренути ка општим интересима, политичке партије немају монопол и ту се очекује помоћ од стране других организованих група, какве су клубови, синдикати, грађански покрети и сл. Али, у том задатку оне имају привилегисано место, јер су услед друштвене разноврсности својих гласача способније од других организованих група да одсецају партикуларизме (*émonder les particularismes*), а то значи да интегришу интересе ове или оне социјалне категорије у глобалну политичку визију.

Политичке странке доприносе обавештавању бирача, тако што се захваљујући постојању више странака између којих постоји слободна утакмица у изражавању опште воље, постиже разноврсност која доводи до ослобађања и ширења различитих обавештења. Многи сматрају да нема демократије без информативног плурализма односно мноштва обавештења (В. Жаппеау). На овом подручју странке имају функцију да учествују у многостраном (мултилатералном), а не у једностраном (унилатералном) обавештавању.

### 3.1. Латентне и манифестне функције

Функције се деле према значењу ефеката деловања на латентне, које су нежељене, неочекиване, скривене и на манифестне које су жељене, намераване и очекиване.<sup>12</sup> Основне манифестне функције функције политичких партија су: (а) артикулација интереса и уобличавање јавног мњења; (б) номинација и избор носилаца политичких и јавних функција; (в) усмеравање (власт) и контрола (опозиција) рада државних органа; (г) политичка мобилизација и партиципација; (д) политичко образовање и социјализација, информисање грађана. Латентне или неманифестне, дакле, прикривене функције политичких партија су: (а) стварање осећаја политичке укорењености, идентитета и социјалне интеграције чланства и симпатизера; (б) стварање имица и харизме – култа партијских лидера; (в) обезбеђивање (не)скривених користи и материјалних и других привилегија за партијске активисте и чланство.

Значајно је идентификовати латентне функције јер се на тај начин долази до битних сазнања о политичким партијама. Како људи, који су жива бића која егзистирају у свом месту становања са својим проблемима и жељама, чине политичке партије, латентне функције политичких партија би била обезбеђивање привилегија члановима, омогућавање социјалног успона припадницима мањинских етничких, религиозних и културних група итд.

Ипак, обезбеђивање привилегија руководиоцима и члановима тешко се може сматрати латентном функцијом, јер се то сматра «правичном надокнадом» за ангажовање. Партијски активисти често добијају материјалне накнаде од партије, али углавном индиректно и у завијеном облику. Као добар пример за то могу да послуже владајуће комунистичке партије у земљама “реалног социјализма” чији су активисти примали симболичне наднице, али су имали право и на бесплатно корићење летовалишта и других државних добара и услуга.

<sup>12</sup> Ова подела настала је под утицајем Роберта Мертона и његове класификације свих друштвених феномена на латентне и манифестне а у овом случају примењена на политичко и партијско организовање у држави. Детаљније: Merton R, *Elements de theorie et de metodes de sociologie*, Paris, Galliamond, 1965.



Латентна функција политичке партије зависи и од њене социјалне интеграције, јер постоје подаци да су у партијама више заступљени неочењени и неударе, као и брачни парови без деце. Објашњење треба тражити у томе што су политичке партије људске заједнице са наглашеном емотивном компонентом. Присуство састанцима и учешће чланова у акцијама омогућава им непрекидне контакте, јачање њихових пословних и пријатељских веза, што понекад доводи и до брака између чланова исте партије.

Разликовање латентне и манифестне функције политичких партија има још једно значење. Наиме, ова подела имплицира постојање скривених, невидљивих, арканских или нерадо манифестованих својстава, мотива, интереса партијских актера у чијој основи је једва видљива тежња за доминацијом, манипулацијом или протежирањем посесивних односно олигархијских и клијентелистичких интереса. Такође, политичке партије, често замагљују своју партикуларну суштину. Наиме, како им и само име каже, оне су бар по класичној дефиницији представници само једног дела друштва а представљају се као општеинтересне организације које настоје да мобилишу што већу подршку бирачког тела које је иначе структурисано и поларизовано и не представља јединствену политичку вољу.

### **3.2. Просистемске и антисистемске**

Утицај активности политичких партија на политички систем може бити двостран. Са једне стране ту је борба за очување постојећег система без икаквих промена или са малим променама док са друге стране постоји тежња да се постојећи систем разори и успостави нови. С тим у вези постоји подела на партнерске, противничке и непријатељске партије. Међутим, у истраживањима се чешће користи подела на просистемске и антисистемске, у којој просистемске обухватају партнерске и противничке, а антисистемске обухватају непријатељске партије.

Утицај прве групе партија на функционисање одређеног политичког система сматра се позитивним, док се утицај друге групе сматра негативним. Осим партија које оспоравају владајући режим, антисистемским партијама припадају и оне које не прихватају успостављене границе политичке

заједнице, већ инсистирају на њиховој промени на рачун и против воље суседних држава.

Мишљење по коме су антисистемске партије негативне оспорио је Lavau и показао да и антисистемске партије врше понекад “трибунску функцију”, односно функцију заштите интереса оне социјалне групе коју тај политички систем ставља у инфериоран положај.<sup>13</sup> Као пример такве партије може се навести комунистичка партија која је штитила интересе радничке класе у западно европским земљама седамдесетих година двадесетог века. С једне стране, она јесте ометала функционисање демократског режима, али са друге стране је стварала вентил сигурности, јер је смањивала могућност насилне револуције радничке класе. У процесу системске кризе комунистичких дужава појављују се политичке партије које оспоравају модел социјализма и залажу се за другачији, капиталистички тип друштвеног и политичког поретка. Њихова антисистемска улога преобразила се у легитимну и системски инхерентну политичку организацију.

Антисистемске партије су после распада социјалистичких система 1990. године углавном престале да постоје. Моћне комунистичке партије тада су се претвориле у мале организације или је дошло до напуштања њихових идеја као што су диктатура пролеријата или доминација државног власништва путем национализације. У јужној Европи (Италија, Грчка, Шпанија, Португалија) у последњој деценији двадесетог века битно су ослабљене антисистемске партије, а изузетак је била *Северна лига* која се од 1994. године до 1999. године залагала за проглашење независности северног дела Италије. До битног смањивања утицаја антисистемских партија долази у већини посткомунистичких земаља централне и југоисточне Европе у којима ни једна ревелантна партија не оспорава политичку заједницу, нити владајући политички поредак.

<sup>13</sup> Lavau, Georges, *Partis politiques et realite sociale, Contribution a une atude realiste des partis politiques*, Paris, Armand Coline. 1953

Најјача партија у Парламенту Србије изабраном јануара 2007. године је била Српска радикална странка (81 мандат од укупно 250), која није признавала постојеће границе Србије и залагала се да јој буду припојени делови бивших република СФРЈ (сада Босна и Херцеговина и Хрватска), што је значило да делатност ове партије излази из уставног односно легалног оквира како у смислу унутрашњег тако и међународног права. Ова антисистемска орјентација утицала је да ова партија не може функционално искористити свој мандатни коалициони потенцијал, јер није имала апсолутну већину за формирање власти, тако да је њена репрезентативна функција није остварена.

У неким државама, сепаратистички покрети су прерасли у политичке партије које су по карактеру сепаратистичке и имају антисистемску функцију сепарације и стварања сопствене националне државе. Такве партије су настајале на тлу бивше, друге Југославије и на Косову.

У трансформацији антисистемске партије у просистемску Bosco разликује 3 фазе: напуштање кључних принципа, вредности и ставова од стране антисистемске партије, признавање те промене од других партија и пријем некадашње антисистемске партије у интерни партијски систем. Добар пример је СПС у Србији. Та партија је на свом VI конгресу 2003. године променила своја програмска опредељења, али је задржала негативан став према октобарском преврату 2000. године, којим је срушен Милошевићев режим. То је имало за последицу да су ревелантне партије Србије различито оцењивале домашај промена у СПС-у – од тактичког прилагођавања (ДС) до истинске трансформације (ДСС). СПС је тада примљена у интерни партијски систем и прихваћена је њена подршка формирању и деловању мањинске владе Војислава Коштунице, образоване у марту 2004. године.

### **3.3. Функција политичке социјализације**

Политичке партије су основни субјекти и носиоци укупне политичке активности у друштву, активни и стални структурни чинилац политичког процеса. Имајући у виду њену суштину и друштвену функцију, политичке партије су «промотер» одређеног политичког односно идеолошког погледа на

свет, човека, друштво, политику, државу. Имајући у виду идеолошки профил партија и партијских породица, њена основна и примарна функција је функција политичке социјализације односно функција политичког образовања грађана.<sup>14</sup> Синтетизујући ову функцију, Ковачевић посебно наводи неколико изведених функција политичке социјализације: (1) партијски систем и међупартијска конкуренција као форум политичког суочавања представљају промоцију одеђеног модела политичког мишљења, веровања и понашања а тиме и одређеног модела политичког живота; (2) подстицање и обликовање партијске идентификације односно партијске припадности или привржености грађана, односно обнављање партијске легитимности међу младима односно будућим политичким генерацијама. Партијска идентификација је предуслов за стицање политичких ставова; (3) латентно социјализацијско дејство ауторитета партијског вођства који се изражава у рационалном и ирационалном облику односно као ауторитарна односно ауторитативна идентификација; (4) формирање политичког мишљења о најзначајнијим питањима политичке заједнице од глобалних до актуелних и дневно-политичких. Сложени свет политике и тешкоће политичког управљања, захтевају готове одговоре на једнако отворена витална питања. Зато су политичке партије значајни посредници за стварање и мењање политичких ставова, на тај начин прибављајући себи политичку подршку; (5) убеђивање и политичка пропаганда су основни начини обликовања политичких ставова. Страначко вредновање политичких алтернатива и начина управљања друштвеним интересима, често за грађане има снагу нормативно-регулативног оријентира мишљења и понашања; (6) резултати и учинци рада политичких партија су важан индикатор њене кредибилности и опстанка на политичкој сцени. Што је већа сензибилност партије за проблеме појединаца и група, и што је посредовање интереса и потреба друштва ефикасније и делотворније, то је и степен сагласности народа са њеном политиком већа. И обрнуто. Што је активност политичких партија више утемељена на доминантним назорима политичке културе и традиције друштва, и што се њен политички програм

<sup>14</sup> Ковачевић, С: Политичка социјализација, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2004. године, страна, 82-84.

више заснива на очекивањима народа, то је вероватније да ће њен политички програм и идеологија бити прихватљивији; (7) вишепартијски систем и страначка утакмица нуде плурализам различитих “политичких истина” и алтернатива и свака од њих има претензију на социјализацијски учинак, који може бити мањи или већи; (8) политичке партије су мобилишући фактори политичког понашања односно политичке партиципације. Учешће људи у политичком животу, посебно на изборима, зависи несамо од перципираног значаја политичких партија, већ и од вештине партијског маркетинга о потреби што ширег учешћа људи у политици.

#### 3.4. Селекција и агрегација интереса

Функција селекције и агрегације интереса је најчешће навођена функција политичких партија око чега постоји општа сагласност у политикологији и праву. Представљање интереса огледа су у способности партија да изнесу гледишта чланова и гласача и да дају одговоре на њихова питања. Политичке партије су најзначајније средство за пружање инпута која обезбеђује да влада одговара на потребе, интересе, преференције, жеље и очекивања друштва. Политичке партије не долазе у додир са јасно израженим интересима друштвених субјеката која треба у целини прихватити или одбацити, већ са дифузним захтевима у којима групе или појединци изражавају своје потребе и тежње. Такви захтеви не постају аутоматски део политичког програма партија, већ се прво морају усагласити са другим сличним захтевима. Иначе, процес селекције и артикулације интереса одвија се и у синдикатима, различитим организацијама, професионалним и верским удружењима итд, али партије, за разлику од њих, врше и агрегацију интереса, чија је сврха образовање најшире могуће коалиције интересних група нудећи прихватљив избор политичких кадрова и јавне политике.

Разлика између партија и интересних група огледа се управо у томе што партије теже да захтеве грађана уобличи у шири пројекат, односно да остваре интересну агрегацију. Та разлика се најбоље види у двопартијским системима, у којима обе партије нуде бирачима интересне понуде, па се у таквим системима успоставља јасна подела између партија и интересних група.

Насупрот томе, у вишепартијском систему мале партије ређе остварују агрегацију интереса због чега делују слично интересним групама.

Интересна артикулација и агрегација друштвених ставова и очекивања је условљена степеном поларизације односно интеграције друштва, природом и дубином проблема друштва, наслеђем, међународним и геостратешким положајем државе, економском структуром друштва, металитетом и политичком културом друштва. Артикулација и агрегација интереса у транзиционим друштвима представља посебан изазов имајући у виду да се ради о прелазним друштвима у којима још увек опстаје ранији начин мишљења и навикнутог понашања и представља отпор опредељеним а неопходним променама. Политичко друштво у посткомунистичким државама још увек није способно да изрази и уобличи политичке захтеве према институцијама одлучивања, нити поседује рационалне критеријуме за оцену легитимности таквих институција. Ова друштва се још увек налазе у оквирима предполитичких идентификација религије и традиције далеко од модерног, рационалног обликовања сопственог грађанског и интересног идентитета. Основна противречност и напетост унутар формације грађанског друштва која кочи јасне интересне агрегације и политичке алтернативе изражава се као идеолошка поларизација између наслеђене егалитарно-социјалне идеологије обезбеђења бенефиција и либерално-капиталистичке орјентације рационалне организације и тржишних императива. Због тога, многа постсоцијалистичка друштва нису остварила неопходне радикалне резове у односу на ранији политички систем и социјалистичку идеологију.

### **3.5. Организовање власти**

Партије, у складу са својим опредељењима, обликују и мењају структуру државне власти. У демократским земљама оне посредством устава и закона које усваја парламент одлучују о важним питањима у која спадају облик државног уређења, тип изборног система, однос виших и нижих органа, начин контроле војске и процедуре које обезбеђују независност судске власти. Укупно посматрано, политичка партија обезбеђује укупно функционисање државне власти и у вертикалном и у хоризонталном смислу. Све чешће,

политичке партије које добију парламентарну већину, приступају промени неких закона, као што је закон о влади и организацији владине управе. Опозициона партија је атиципирана владајућа странка.

Остваривање функције организације власти је логична функција политичких партија јер је њихов циљ освајање државне власти односно дељење власти у коалиционим владама. Ова функција произилази из идеологије и програма политичких странака. Свака политичка партија треба да организује државну власт у складу са принципима владавине права и правне државе, принципима рационалне и професионалне државне управе. Што се тиче већине партија опозиционог статуса, оне у оквиру своје програмске оријентације и стратегије опозиционог деловања, формирају „владу у сенци“, што представља саставни део њене спремности да у сваком тренутку презуме владајући положај.

Када заузму стратешке полуге власти, партије усмеравају државу у складу са својим програмским опредељењима, изборним манифестима иако образују власт са другим партијама – коалиционим договорима. У том погледу опозиционе партије су у неповољнијем положају од партије на власти, јер немају присталице у руководећим органима државе преко којих би претакале своја идеолошка опредељења у политичку праксу. Али то не доводи у питање њихову тежњу да остваре своја становишта. Предност коју над њима поседује владајућа партија опозиција настоји да надокнади другим методама: притиском, условљавањем сарадње са испуњавањем неких њених захтева итд. Каквим ће врстама притиска прибећи опозиција и како ће на то реаговати владајућа партија зависи од односа политичких снага и од доминантне политичке културе у друштву. У неким земљама владајућа партија користи предност своје позиције и потпуно игнорише интересе и тежње опозиције, док у другим земљама партија на власти консултује опозицију и уважава њено мишљење.

Све је већи број земаља стабилне демократије у којима влада не користи политичку подршку на уштрб опозиције, рачунајући на то да ће се ускоро и сама наћи у њеном положају, а опозиција на то одговара умереним супростављањем, због чега релација власт – опозиција губи ранију оштрину.

У земљама «реалног социјализма» владајуће комунистичке партије су усмеравале дружаву својим одлукама које је влада била обавезна да спроводи. Поред доношења опште обавезних одлука постоје још неке полуге помоћу којих су монополске комунистичке партије усмеравале рад државних органа. Значајна полуга утицаја биле су партијске организације формиране према месту рада (у привреди, државним органима, култури) и у мањој мери према месту становања. У надлежност партијских организација нису спадали само уже схваћени партијски проблеми, него и мериторно одлучивање о свим питањима средине у којој делују, са јансо наглашеним хијерархијским ингеренцијама.

У некадашњој СФРЈ комунистичка партија је остваривала контролу над државом и целим друштвом. Та партија опште обавезне одлуке није доносила директно, већ индиректно, преко одговарајућих државних органа. У кризним приликама, СКЈ је непосредно преузимао власт, позивајући се на став записан у свом програму - комунисти се не одричу своје руководеће улоге.

Наслеђе једнопартијске државе има своје протезање и данас у лику партијске државе односно идентификације партије и државе. Ова симбиоза се изражава као преваленција партијског дакле партикуларног критеријума на уштрб државног и општедруштвеног интереса. Метафорично, може се рећи – држава то је владајућа партија. Партијско апсолутизовање државног разлога често се изражава као манипулација државним и националним интересима, партијска зло-употреба државних, посебно правосудних функција. Партијска анестезија права нарочито се изражава као ауторитарна партијска контрола над радом правосудних институција а «борба против организованог криминала и корупције» задобија облик партијског правног популизма и спектакуларне екранизације истражних кривичних поступака без правоснажног судског епилога.

Када је у питању однос политичких партија према организацији државне власти онда треба рећи да партије нису у функцији државе него се држава инструментализује у интересној функцији политичких партија. На тај начин се врши становита инверзија институционалних субјеката политике и



државе која се уклапа у феномен тзв. партијске, персонализоване а често и приватизоване државе.

### **3.6. Функција избора носилаца најважнијих положаја у партији и држави**

Функција избора и селекције кадрова за најважније институционалне улоге у партији и држави представља једну од најважнијих функција политичких партија. Она произилази из емпиријске хипотезе о значају улоге политичких актера и субјеката у политичком систему. А као најважнији аспект ове функције, треба истаћи критеријуме и мерила на основу којих се врши селекција партијских кадрова и евалуација њихових постигнућа у партијском и политичком животу државе.

Своје идеје и опредељења партије реализују тако што на одговорне положаје у партији и државном апарату постављају властите чланове. У земљама претставничке демократије политичке партије предлажу кандидате којима вршење друштвених функција постаје доступно тек ако добију подршку бирача на изборима. У земљама без институционализоване и стабилне демократије владајуће партије остварују кадровски монопол на карактеристичан начин. Кадровски монопол песонификује номенклатура која је изражена на следећи начин: номенклатура означава листу најважнијих места, кандидати су претходно проверени као лојални партијском вођи, препоручени и одобрени од скране коминитета округа, града, региона итд. Номенклатура обухвата особе које заузимају кључна места.

Са механизмом номенклатуре је различит у односу на земље претставничке демократије. У њима свака партија, владајућа или опозициона, може имати своју номенклатуру, али се њени ефекти не могу упоредити са ефектима номенклатуре ауторитарних и тоталитарних система из два разлога. Први је тај што у земљама претставничке демократије са сменом партија власти долази и до смене припадника номенклатуре са друштвених функција. Таква могућност у једнопартијским системима а и многим транзиционим системима, па и Србији, не постоји. Други разлог се тиче ширине номенклатуре.

У земљама претставничке демократије номенклатура је збир носилаца пре свега политичких функција, док у земљама реалног социјализма и транзиционим земљама она постоји у свим сферама друштва – привреди, науци, култури итд. Почетком седамдесетих година двадесетг века номенклатура СССР обухватала је око 750000 места. Номенклатура у политичкој пракси СФРЈ је остваривана обавезном сагласношћу Комисије социјалистичког савеза радног народа за избор појединаца на све политички значајне положаје. У суштини, о сагласности је одлучивао СКЈ, јер је ССРН претстављао организацију без икакве аутономије. Слично је и данс у Србији.

У земљама са институцијалном опозицијом партија која добије поверење већине грађана на слободним и равноправним изборима образује владу и именује носиоце најважнијих положаја. У овом случају владајућа већина је начелно посматрано одговорна грађанима и партији. Ипак, одговорност министара и посланика своди се на одговорност партији, док је могућност грађана да утичу на избор и опозив посланика сведен на најмању меру. Партије обезбеђују послушност изабраних посланика користећи свој утицај на процес кандидовања и избора. Због великих трошкова изборне кампање кандидати имају минималне шансе да без подршке партије победе на изборима. Утицај партије траје и након избора. Изабрани посланик мора да се понаша у складу са очекивањима руководства партије, јер у противном ризикује да буде елиминисан из круга кандидата на следећим изборима. Доминантан положај партија у предлагању и избору државних функционера уздрман је обавезом да се о партијским кандидатима за председника САД-а изјашњавају грађани, како је први пут и успостављено у САД-у. Та пракса се постепено шири и у другим земљама и на тај начин се смањује моћ партије.

Када су у питању транзиционе земље, а посебно Србија треба указати на неколико карактеристичних, учесталих и истрајних процеса. Наиме, критеријуми избора и селекције партијског кадра више су везани за лојалност односно покорност ауторитату партијског вође него за способност за обављање функције. Санкционисање кадровске одговорности није одређено видљивим резултатима у обављању функције, већ више скривених разлозима унутарпартијске квазилогике политичког деловања. Тако сменљивост

политичких кадрова, партијских и политичких елита није условљења постигнућина у односу на изборни програм и изборна обећања. Ако би требало евалуирати све постојеће функције политичких партија у транзиционом периоду, онда треба рећи да је функција избора и селекције партијских кадрова најлошије остварена функција политичких партија. Ова чињеница опет доводи до несагледивих последица. Некомпетентни и недостојни носиоци партијских и државних функција, како у професионалном тако и у моралном смислу, нису ни кадри да остваре друге политичке односно партијске функције у политичком систему, а посебно репрезентативну односно управљачку функцију.

### 3.7. Идеолошка функција политичких партија

Свака политичка партија се заснива на одређеној идеологији или идеолошкој компилацији на основу које извире њен политички идентитет. Без обзира што данас нема чистих идеолошких програма и што је идеолошки критеријум постао растегљив и тешко одређен, ипак политичке партије своју основну функцију базирају на идеолошком програму.

Идеологија је мање-више целовит систем одређених идеја, уверења (убеђења), принципа и политичког програма, на основу којих се посредством организоване политичке акције обезбеђује или мења постојећи друштвени поредак. Свака идеологија има три основна елемента: приказ или слика постојећег стања поретка; модел будућности или циљ који жели постићи и начин и средства извршења политичких промена.<sup>15</sup> Идеологија је важно оруђе политичких партија у политичкој борби, помоћу ње странке подижу активни потенцијал својих присталица тиме што њиховој активности дају узвишени карактер, опште човечанске борбе за људско достојанство, за човека, за неке више циљеве. Управо због тога што је носилац идеологије, политичка странка је и најважнија и најефикаснија политичка организација друштвене класе, чије интересе брани у политичком интересу под видом општости и универзалности. Док организација представља моћ и силу, дотле идеологија представља

<sup>15</sup> Општирије у: Хејвуд Ендрју, Политичке идеологије, Београд, 2005. године

вредносни елемент који даје смисао деловању и борби коју води политичка партија.

Појам идеологије има углавном два значења: у ширем смислу, идеологија је сваки мање или више целовит систем идеја различит од других, у ужем смислу, идеологија обухвата само оне исказе о свету који нису тачни, тј. који су искривљени углавном из друштвених разлога. Политичка идеологија је део опште идеологије и састоји се из два елемента: индикативног- искази о стварности и нормативног- искази о ономе што треба да буде.

Идеологија је историјска категорија, продукт класног односно слојевитог или диференцираног друштва, најјаснији доказ несавршеног, немоћног друштва пред решењем основног проблема свог постојања - економског изједначавања класа, као предуслова хомогенизације друштва. О узроцима идеологије постоје три схватања: натуралистичко (узрок идеологије је природа света, стварност коју човек никада не може у потпуности да сазна), антрополошко (човек је несавршено биће које није способно да спозна праву стварност) и треће, по којем су одреднице идеологије извесни друштвени чиниоци (Маркс и Енгелс, који су највише допринели овом схватању, издвајају два главна друштвена узрока идеологије - поделу рада и класну поделу). Треће схватање има највећи степе научне истине, јер идеологија је само она искривљена свест која потиче из друштвених узрока, а не и она која има друге узроке.<sup>16</sup>

Политичка идеологија је везивни материјал који повезује чланство странке са њеним бирачима. Једном створену идеологију и програм чланови странке шире, пропагирају. Међутим, треба правити разлику између пропаганде и агитације: и пропаганда и агитација служе за ширење страначке идеологије, али док пропаганда излаже неко сложено питање малом броју образованих људи који то сложено питање може да разуме и усвоји, агитација

<sup>16</sup> Исто, стр. 14-17.

излаже само једну, најважнију идеју просто, једноставно, како би усвојио већи број људи.<sup>17</sup>

Идеолошко политички пројект странке разрађује се у програму странке. Програм странке је окренут пракси, док је страначка идеологија апстрактнија. Програм поред идеолошких елемената садржи и практичне мере које странка намерава да предузме и циљеве које жели да оствари у области конкретних страначких интереса. Ове мере и циљеви произлазе из идеологије, а ипак су различити од ње саме.<sup>18</sup>

Програми се усвојају од стране највиших органа партије и претпоставља се да око њих постоји мања или већа сагласност. Динамика промена у друштвеном окружењу доводи до промене приступа и гледишта. Разлике могу произлазити из различитих интереса и циљева појединаца и група, услед разлика у уверењима и као последица унутарпартијског информисања. Прилагођавајући се што ширем спектру бирачког тела, програми постају слични и партије почињу да личе једна на другу. Диверже је запазио да партије више стварају него што изражавају мишљење грађана.<sup>19</sup>

Код идеолошког јединства партије, поред аспекта раширености, тј. обима прихватања партијских опредељења, важан је и аспект интензитета са којим чланови усвајају идеолошка опредељења. Само интезивно прихваћена идеологија усмерава чланове партија на политичку акцију. Зато је важна конзистентност идеолошких опредељења чланова, односно усаглашеност између различитих идеја и чланова које појединац усваја.

Идеолошке разлике у партијама могу бити отворене или затворене. Јавно изражено неслагање може подстаћи унутарпартијску расправу, која доводи до преиспитивања опредељења идеолошког пројекта, његових циљева и вредности тако да се нека опредељења могу одбацити, а друга усвојити, при

<sup>17</sup> Ратко Марковић: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 268.

<sup>18</sup> Радомир Лукић: *Политичке странке*, Научна књига, Београд, 1981, стр. 137.

<sup>19</sup> Славиша Орловић, *Политичке партије и моћ*, Чигоја, Београд, 2002, стр. 25/26.

чему незадовољни чланови могу напустити партију, што је јако ефикасан приступ, јер ослобађа странку фиктивних присталица и може имати позитиван ефекат на акциону способност партије.

О значају идеологије постоје различити ставови: од ставова теоретичара који потпуно негирају идеологију као елемент политичке странке, до оних који теоретичара који сматрају да је идеолошки елемент пресудан за решавање свих проблема у странци. Значај идеологије зависи од односа партије према стању у друштву. За странке које теже променама у друштву, идеологија је од већег значаја у односу на оне партије које се залажу за одржање постојећег друштвеног стања.

Пример партија у којима идеологија нема велики значај су америчке партије, које су по сопственом, али и по мишљењима неких аутора неидеолошке организације. Насупрот оваквој ситуацији, у неким партијама идеологија је јако важна, као што је био случај са социјалистичким земљама, као у програму Кине после «културне револуције» који је садржао следећи став: «Најосновнији индекс за процену да ли је социјалистичко предузеће напредно или није је то да ли даје истакнуто место мисли Мао Це Тунга.»<sup>20</sup>

Не само да је прошла ера класичних тоталитарних партија већ је прошла и ера класичне моноидеолошке функције партија без обзира да ли се ради о партијама либералне или социјалдемократске оријентације. Како је и идеологија у савременом свету променила лик тако се и идеологија партије мењала. Све више је на делу компилација доминантних идеологија које постају саставни део партијског програма и државне политике. У посткомунистичким друштвима, идеолошка функција политичких странака значила је промену партијске идеологије, дакле напуштање марксистичко-комунистичке идеологије и њеног монопола и институционално устројство и усвајање плурализма идеологија и ступање на сцену данас у свету доминантне идеологије либерализма.

<sup>20</sup> Владимир Гоати, *Савремене политичке партије*, ПК, Београд, 1984, стр. 37- 39.

### 3.8. Функција партијске идентификације

Партијска идентификација се одређује као осећање припадности одређеној политичкој партији, прихватање њених идеолошких и политичких ставова, облика политичког деловања и лидера, укључивање у њене активности и гласање за њене кандидате и успостављање јасне дистанце према другим политичким партијама. Партијска идентификације подразумева политичку наклоност гласача који себе дугорочније види као подржаваоца одређане партије, а која се заснива на кумулативним ефектима социјализирајућих утицаја.

У теорији не постоји јасно дефинисан однос између партијске идентификације и имица партије: за једну групу аутора, имиц партије је главни корелат партијске идентификације, а за друге - посебан, од партијске идентификације независан чинилац.

Карактеристике партијске идентификације су: она је трајнијег карактера, јер су и партије трајније структурисане политичке групе; што је јача партијска идентификација, извесније је да ће се човек понашати у складу са политиком партије; партијска идентификација је филтер кроз који бирач пропушта, тј. разумева политичка збивања и врши њихову евалуацију; што је снажнија политичка идентификација, израженији је процес селективне експозиције, перцепције, рецепције и ретенције садржаја и перцептивне дисторзије стварности.

Функције партијске идентификације су: задовољавање потребе за политичким припадништвом и подршком у оквиру таквог припадништва; за самопоштовањем преко политичких субјеката као узора; за извесном оријентацијом у свету политике; за развијањем мотивације појединаца да учествују у политичком животу; она је стабилизирајући чинилац броја партија.<sup>21</sup>

Говорећи о партијској идентификацији као детерминанти политичке одлуке, Синиша Атлагић наводи да у формирању партијске идентификације,

<sup>21</sup> Зоран Ђ. Славујевић, *Партијски мозаик Србије*, Београдски круг, Београд, 1997, стр. 89-92.

кључну улогу има породично наслеђе. Појединчев избор политичке странке претходи избору кандидата на изборима. Према њему, последице су: да иако начин на који појединац гласа произлази из идентификовања са одређеном партијом, идентификација и гласање нису једнаки појмови; да мањина гласача на изборима некада може да гласа другачије од своје партијске идентификације, али се на следећим изборима они најчешће враћају својој странци и да страначка идентификација онемогућава изборне револуције и да поредак тако добија на стабилности, мада има и супротних схватања. Међутим, извор партијске идентификације не мора бити само породица, иако има значај у процесу социјализације и политизације. Извесније је тврдити да већи значај има образац примарне и секундарне идентификације уопште који се стиче током животног циклуса грађанина и који се посредно преноси на политичке партије и њихове лидере.

М. Дели Карпини указује да је природа партијске идентификације разуђена, да се код појединца развија из више побуда и да је боље говорити о функцији партијске идентификације у одређеним изборима, наго о партијској идентификацији *per se*. Занимљиво је схватање А. Камбеле да је партијска идентификација важан део идентитета појединца, она представља начин разумевања самог себе.<sup>22</sup>

Партијска идентификација у постсоцијалистичким транзиционим друштвима, а посебно у Србији, по природи је емоционално-ирационалне односно перципирано интересне природе. Обзиром на лидерски карактер партија, партијска идентификација се супституише као партијско лидерска идентификација односно идентификација са вођом односно персоналним врхом политичке партије. Ова врста идентификације установљена је као емоционално-ирационална приврженост и дифузна лојалност према надискуственом ауторитету партијског вође. Перципирана интересна партијска идентификација огледа се као претпостављена или очекивана материјална корист или духовно постигнуће чланства у односу на партијско вођство.

<sup>22</sup> Наведено према: Атлагић С, *Партијска идентификација као детерминанта изборне мотивације*, ФЕС и ФПН; Бгд, 2007, стр.38.



### 3.9. Парламентарна функција политичких партија

Парламентарна функција политичких партија има два значења. Прво значење се односи на парламентарну политичку културу као облик и начин политичке комуникације и аргументованог дијалога у арени политичке јавности која доприноси делиберативној природи политичких одлука. Парламентаризам у овом смислу односи се на парламентарни дух институција, а посебно начин и процес парламентарног дијалога, расправљања, одлучивања, затим однос између референата и опонената одређених ставова, предлога јавних политика или нормативног процеса доношења закона. Парламентаризам у овом смислу искључује сваку врсту монархског одлучивања, демагогије, дисквалификације ставова политичких противника, а претпоставља однос међусобног поверења између носилаца владајуће и опозиционе политике.

У другом смислу, парламентарна функција политичких партија изражава се у институционално-организационом и формалном изражавању представничке идеје демократије која се оперативно остварује преко парламентарне односно посланичке групе и у оквиру парламентарних одбора. У оквиру тога, њена мандатна улога може бити опозициона и владајућа у зависности од тога да ли представља део парламентарне већине одлучивања. У овом смислу политичка партија остварује своју пуну функцију и улогу у државном политичком животу.

Парламентарна (посланичка) група не чини партијску организацију у ужем смислу, а образују је посланици једне парламентарне партије у парламенту или више странака (када посланици једне странке немају довољан број мандата да је сами формирају). Парламентарне групе имају своју унутрашњу структуру, чија је сврха да се обезбеди јединствено гласање посланика из исте парламентарне странке или јединствено деловање у парламенту. Веза између парламентарне групе и руководства странке успоставља се најчешће тако што су председник парламентарне групе и сви њени припадници по положају чланови највиших страначких органа.

Парламентарна група има свог председника који је обично и високи страначки функционер.<sup>23</sup>

Положај парламентарне групе у односу на странку може бити различит. Има странака које су прво настале у парламенту, а тек онда деловањем посланика који су их створили развиле су се и у земљи. Тада парламентарна група има водећи положај у странци. Уицај парламентарне групе је велики у оним странкама које усмеравају своју активност на парламент. Такав је случај са грађанским и социјалдемократским партијама. Насупрот њима западноевропске комунистичке партије су мање значаја придавале акцији на парламентарном терену. Пример за изузетно утицајне парламентарне групе су енглеске странке, где вођство странке припада вођи партијских посланика у парламенту, кога бирају посланици.<sup>24</sup>

Другачији положај има парламентарна група када је главна политичка снага странке у ванпарламентарној страначкој организацији. Тада парламентарна група представља само један орган странке потчињен страначком вођству. Такав је случај са већином европских странака, где је положај парламентарне групе јачи у стварности него што је одређено у статуту. Разлог је посланички мандат који даје одређену самосталност и политичку улогу свом носиоцу.

Моћ парламентарне групе не заснива се само на њеном деловању у парламенту, већ и на томе што она има право да одлучује о неким битним питањима у самој партији, на пример да бира лидера неке партије заједно са руководиоцима партије (као што је случај са парламентарном групом Либерално-демократске партије Јапана).<sup>25</sup>

Парламентарни одбори односно комитети представљају облик унутрашње организације парламента а формирају се према кључним

<sup>23</sup> Марковић Р: *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 266.

<sup>24</sup> Лукић, Р: *Политичке странке*, Научна књига, Београд, 1981, стр. 68.

<sup>25</sup> Гоати, В: *Савремене политичке партије*, Партизанска књига, Београд, 1984, стр. 31/2.

областима која се односе на законодавну и контролну функцију парламента. Њихов рад је нормирам пословником о раду односно парламентарним правом као посебном граном уставног односно управног права.

### 3.10. Правна функција политичких партија

Правну функцију политичких партија разматрамо као право политичких партија и као функција политичких партија у правном систему општег регулисања друштвених односа. Ниједна важна друштвена и политичка појава не може бити ван нормативно-правног система односно мора бити правно нормирана. Са друге стране, ако су политичке партије основни политички субјект власти, онда је неопходно указати на то како ће политичка партија у оквиру свог изборног и партијског програма правно регулисати различите друштвене односе, посебно ако се има у виду политичка промена коју намерава учинити.

Право политичких партија је веома значајно за остваривање њене функције. То се изражава, с једне стране, кароз уставну односно законску улогу политичких партија а, с друге стране, уставно лимитација њених функција значи да политичке партије имају свој правни лимит јер је њихова моћ и одговорност ограничена правом као што је и свака воља ограничена нормом.

У оквиру процеса организације државне власти, незаобилазну улогу политичке партије остварују у процесу доношења устава и закона, што представља правну функцију ужем смислу. Правна функција у ширем смислу обухвата четири фуниционална, садржински повезана нивоа у оквиру којих се остварује укупан нормативни процес државне власти.

Први ниво је преднормативан (материјални извор правног система) и подразумева процес перцепције предмета нормирања, односно утврђивање потребе за правном регулацијом. Преднормативни процес је значајан колико и наредни нивои јер познавање предмета нормирања је једнако релевантно за остваривост укупне нормативне функције државе. Други ниво нормативног процеса је конверзија интересне и вредностне структуре друштва у правну

норму у оквиру прописаног парламентарног процеса одлучивања. Трећи аспект се изражава у обезбеђењу спољашњих услова и околности за несметано самостално и независно функционисање правосудног система. Четврти ниво консеквентно подразумева евалуацију регулативне функције права и почетак поновног процеса нормирања односно ренормирање.<sup>26</sup>

У овом контексту треба разликовати парламентарну правну функцију политичких партија у односу на функционисање правног система посебно тумачење и примену права. То је посебно значајно у условима доминације извршне власти у односу друге две гране власти и тенденције партијске политизације правосудног система. Диференцирање правног система у ужем смислу, посебно, правосудног система је неопходна због граница и лимита улоге политичких партија у тумачењу и примени права. Без ове диференцијације и без постојања независног и самосталног правосудног система ова функција политичких партија своди се на ауторитарни правни популизам. Наслеђе ауторитарног права и правни дисконтинуитет представљају препреку за конституционализацију партијске политике у границама права.<sup>27</sup>

#### 4. Криза функција политичких партија

Криза функција политичких партија произилази из саме кризе политичких партија као институција политичког живота и све веће немоћи политичких партија у процесу регулације друштвеног живота и развоја. Класични модели политичких партија, па према томе и класичне функције политичких партија, евидентно је прегазило време и нове закономерности друштвеног живота како на унутрашњем тако и на спољном плану. Постмодерна друштва захтевају другачије политичке партије које ће одговорити изазовима новог времена. Другачија интересна, слојна, културна и

<sup>26</sup> Види шире у: Ковачевић, С, Наслеђе правне културе и европске интеграције Србије, Зборник радова Правног факултета, Ниш, 2014.

<sup>27</sup> Види шире у: Ковачевић, С, Наслеђе правне културе и европске интеграције Србије, Зборник радова Правног факултета, Ниш, 2014.

економска основа друштва, захтевају и промовисање новог типа политичке партије која би одговорила на очекивања комплексног друштва. Криза функција политичких странака односи се на кризу репрезентативне функције политичких странака у најопштијем смислу, а посебно, криза се изражава у свим релевантним посебним функцијама. Основна питања која се у овом смислу постављају нису само реторичке природе - да ли партије репрезентују интересе државе и бирача, да ли промовишу демократију, да ли су у употреби прави критеријуми селекције и избора партијског кадра, који су разлози односно узроци кризе репрезентативне функције политичких партија...

#### **4.1. Криза репрезентативне функције политичких партија**

Узрочне одреднице кризе политичких партија могу се сврстати у две групе. Прву групу одређује организационо устројство политичких партија које се најречитије изражава у олигархијском синдрому, корупцији и клијентелизму. Ово су колико стари толико и нови узроци који се могу одредити као политичко-организациони и као етички. Премда устројство политичких странака по дефиницији треба да буде демократско, политичке странке пате од олигархијског синдрома. Наиме, да ли унутрашња олигархијска, централизована и лидерска, дакле недемократска структура може исходovati спољашњом демократичношћу политичког система. Ова контрадикција између аутократских и демократских својства унутрашње партијске организације, која се преображава у приватизацију и персонализацију партија, представља велики изазов за демократско и одговорно функционисање политичких партија. Олигархизација, приватизација и персонализација партијске организације слаби репрезентативну функцију јер су општа воља, општи интерес подређени појединачним и групним интересима моћних интересних група.

Етички односно морални разлози произилазе из епохалне раздвојености морала и политике, односно у неморалности политике као ознаке њеног карактера. Корупционашке афере, скандали, клијентелизам и непотизам су изрази моралне патологије политике коју грађани и бирачи препознају и која се може описати као аберације и амбиваленције партијских елита. Неморална

политика и неповерење у партије и политичке елите изражава се неостваривањем изборних обећања која су често нереална и лажна а неретко и неостварива. Лаж у политици политичких партија препознаје се преко политичког језика као медија изражавања, конструкције, представљања и означавања друштвене и политичке стварности. Ко има моћ означавања политичке стварности, тај је актер који обликује слике, идеологије, веровање, институције или је моћ. Нема политике без политичког језика. Политика се изражава преко језика и у њему јесте. Политички језик означава и омогућује функционисање лажне политичке стварности коју производе политичке странке. Тај језик је саткан од двосмислености, илузија, лажи, прикривања, означавања и искључивања противника. Политика се у конструкцији политичког спектакла служи језиком прикривања и језиком истине.<sup>28</sup> То су два различита политичка језика. Политички језик истине разоткрива језик лажи и назначавачу нову политичку праксу.

Групу нових одредница кризе политичких странака треба додати и ослабљен капацитет управљања и немогућности владања комплексним изазовима модернизације и глобализације. Страначки програми постају апстрактни, неоствариви, а резултати партијске политике постају предмет манипулације.

Партијска политика, опседнута, не такмичи се са страначким програмима, већ сликама, забавом и спектаклом. На тој тачки страначка политика пада на испиту јер на место програмских садржаја изражених у политичкој идеологији наступа форма а потискује се садржај због чега и постоје страначке политике. То је ново место кризе одређено постмодерним духом времена. У том смислу можемо говорити о узроку кризе смисла страначких програма, њиховог изједначавања, чак исмејавања и миноризације, и давању смисла баналним и акциденталним садржајем политике. Недостатак програма надомешта се техникама прикривања из арсенала друштва спектакла, и конструкцијом проблема као технике владања. Други узрок кризе политичких странака због модернизације и нове медијализације света видим у

<sup>28</sup> Edelman, Murray, *Konstrukcija političkog spektakla*, Zagreb, 2003.

смањивању медијацијске улоге странака, чију су медијацијску улогу увелико преузели медији, не више као контролори демократије, већ све више као нови владари демократије. Зато се данас све више говори о „екранизацији политике“, „политичком спектаклу“, „политичком позоришту“.

#### 4.2. Губитак смисла или криза партијских програма

Политика, а тиме и страначка политике у постмодерно доба постаје представа догађаја усађеног у памћење, јако бљештаво огледало, спектакл. У том смислу, спектакл-тактика, драма и мистификација свеколиког живота и политике. Није без значаја споменути ни културне, спортске, политичке, страначке догађаје са високим степеном театралности, драматизације, представа и масовна реакција. Посебно у кампањама.

Сада ваља указати на моменат инверзије у доба политичког спектакла којем учествују политичке партије. Садржај политике изражен у неком писаном програму заменила је слика односно појава визуелизације политике. Екранизација политике представља производњу спектакла у политици као високо софистицирану технику манипулације људима ради скретања пажње и подстицање циљева произвођача спектакла у функцији одржавања и подржавања лажног стања и умећа-технике владања. Код Еделмана читамо да спектакуларни могу бити догађаји, али и њихово представљање речима и сликом непрекидним извештавањем о догађају. Он каже: „Спектакл је непрекидно извештавање о новостима, стално конструисање и реконструисање друштвених проблема, криза, непријатеља и вођа, и тиме стварање непресталног низа претњи и надања“<sup>29</sup>. Он још каже: „Политички спектакл наводи људе да подржавају добре идеје и политичке вође и да се супростављају непријатељима, да се жртвују за јавно добро и подчине неизбежном“<sup>30</sup>. Конструисани и индуковани проблеми као део политичког спектакла су ваздух и подршка без којих политичке партије не могу живети. Подручје рационалног и чињеничног је танко, јер је су у игри емоције,

<sup>29</sup> Ibid. str. 9.

<sup>30</sup> Ibid. str. 45.

ирационално и завођење маса. Дobar пример је борба против криминала и јавно хапшење крупних риба, али никада кључних. Конструкција проблема је техника владања. Њихово непосредно смењивање и динамика значе распршивање пажње јавности која је „излуђена“ динамиком проблема, старих конструисањем нових и тако до лоше бесконачности. Распршивање и премештање пажње јавности је деконструкција пажње и има за циљ конфузију народа и стратегију заборављавања.

Овде се одвија битка за придобијање пажње. Стари конструисани проблеми губе на значају, а нови проблеми постају предмет спектакла. Као што се конструишу догађаји, тако се конструишу и вође као део тог спектакла. Еделман каже: „вође показују пут тако да други могу опонашати њихове иницијативе“<sup>31</sup>. Медији показују велики интерес за њихове особине и њихову интиму. Од тога живе и странке, јер су и страначке вође предмет пажње. Поља препознавања спектакла у политици су изборне кампање, ратови, теороризам. Неки говоре о „холивудизацији политике“ односно о преношењу садржаја техника из филмске индустрије.

Улога медија у демократији је позната али споменимо начело о слободи медија. Медији и политика иду корак уз корак. Медији су од контролора демократије постали четврта власти а новинари седма сила. Медији су постали нека врста виртуелне политичке партије. Медији су постали „уста“ политичких странака“. Медији немају формална обележја партија, али њихова медијаторска улога постаје снажнија од посредовања политичких странака које по себи посредују између друштва и државе, па се чини да политичке странке постају зависници од медија. Због те улоге медија, политика има толику потребу са самопредстављањем на медијима, а о контроли медија да не говоримо. Од нормативне поставке да медији представљају онај део политичке јавности која контролише политичке партије, налазимо емпиријски налаз да су медији постали слушкиња паријске политике.

Данас се све више говори о медијској колонизацији политике. Нови етос медија почива на постулату лоше вести као добре вести или парадигми

<sup>31</sup> Ibid. str. 50.



„заглупи па владај“. Визуелизација (театрализација) политике од свере јавности стварају политичко позориште у коме се конструишу и реконструишу, производе и режирају догађаји.

Екстерна група чиниоца кризе политичких странака условљена је таласима модернизације које пред политичке странке стављају зид нерешивих проблема и немогућности управљања савременим друштвом. Моћ странака се умањује под упливом глобалних играча и фактора. Државна сувереност и моћ одлучивања се окрњила под пресијом интереса великих сила и њихових глобалних интереса. Велики део проблема унутар националних држава на чијем челу су партије, нису само локални проблем тих друштава већ су проблеми светско универзални и захтевају неку врсту глобалне политике којима се решавају планетарни проблеми.

#### **4.3. Последице кризе странака**

Наглашени и други фактори утичу на перцепцију грађана и јавности у односу на политичке партије. Узроци кризе удаљавају грађане од странака у мери у којој странке не испуњавају своју функцију и сврху постојања и крећу се на ивици амбиваленције, аберације и политичке патологије. Странке које не испуњавају своје програме, не испуњавају обећања, оне су предмет корупционашких и криминалних афера, не заступају интересе грађана него уских група клијената и крупног капитала, не могу очекивати подршку грађана и стећи потребан легитимитет деловања. Све то ствара осећај беспомоћности и гура грађане у апстиненцију и бегство од политике.

Партије не могу више по старом, а пошто још увек немају алтернативу оне се нужно морају трансформисати. Клаус вон Бојме је покушао да у новим друштвеним покретима нађе алтернативу партијама али без успеха. Како се трансформише друштво, тако и партије морају проћи кроз промену. Странке су прошле кроз неколико фаза под утицајем одредница друштва и под утицајем промена у друштву. Четврта фаза трансформације странака је ера професионализованих бирачких странака. То је она фаза трансформације странака у смислу промена циља странака и у смислу policy оријентисаних странака. Бит трансформације странака је у конструкцији снажно

капацитираног актера у глобализованој арени. Трансформација мора бити утемељена на спознаји нових премиса политике, односно на транзицији национално-државно деморкатских у транснационално државно демократске премисе. Нова конфигурација политике подстакнута глобализацијом и глобализмом мења и оквир деловања. Стога трансформација странака мора ићи у правцу побољшања организационог и програмског капацитета у битно новим и промењеним полититичким условима. Али је велики изазов како се може градити policy политика у контексту нове конфигурације друштва и света као целине.

#### **4.4. Партијска картелизација као узрок опадања репрезентативне функције**

Richard Katz i Peter Mair пошли су од тога да се узроци кризе представничке функције странака налазе у појави *картелизације* партија и партијског система.<sup>32</sup> Ова појава подразумева симбиозу партија и државе, претварања партија од посредника између државе и грађанског друштва у део државе и њеног агента, па се зато каже политичке странке "подржављују" а држава "постранчује".

Политичке партије се претварају у "групе вођа које се такмиче за могућност заузимања положаја у власти и преузимају одговорност за резултате владе у следећим изборима".<sup>33</sup> Партијске елите се професионализирају, процес одлучивања централизује, управљачка и специјализована знања издвајају појединце у хијерахији, а чланство постаје све разбијеније. Партије су постале "партнерства професионалаца, а не удружења грађана и за грађане".<sup>34</sup>

<sup>32</sup> R. Katz i P. Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1 (1), 1995, str. 5-28. Osnovnu ideju rada Katz i Mair su zajedno ili sa ssradnicima razvili u nizu radova: P. Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, 1997; Oxford University Press, Oxford, 2002;.

<sup>33</sup> R. Katz i P. Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Oxford University Press, Oxford, 2002, str. 21.

<sup>34</sup> P. Mair, *Party System Change*, str. 115.

Испреплетеност партије и државе постигнута је сарадњом главних политичких партија. Оне међусобно деле државне ресурсе - финансијска средства и положаје, заједнички ограничавају настанак нових политичких снага и њихов улазак у управљачки систем, законски себи осигуравају медијски простор како би обликовале политички дневни ред и перпетуирале проблеме који не могу угрозити њихову репутацију. У процесу картелизације политичког живота, главне странке олигополизирају политички простор приказујући се као једини озбиљан избор бирачима. Картелске странке су крајње удаљене од друштва, њихове представничке функције су замрле, програмски се врло мало разликују, а у свакодневном функционисању углавном се ослањају на државне изворе.

Слабљење представничке функције странака повезано је с целином процеса картелизације, али пре свега с њеном функционалном и такмичарском димензијом<sup>35</sup> - све већим удаљивањем странака од друштва и њиховог "уклапања" у државу, са међустраничком сарадњом картелских странака и искључењем нових странака.

Код Katza i Maira могу се уочити три значајна процеса картелизације политичких партија. *Први* је организациони и значи с једне стране, превласт "странке на јавном положају" где носиоци јавних положаја доминирају у страничким извршним органима и унутарстраничком одлучивању, странички активисти имају маргиналан утицај, изборне кампање организују професионални стручњаци, а с друге стране, вертикалну стратархију која значи аутономију националног страничког нивоа у свим националним питањима, а локални нивои у њеном подручју. *Други* процес је функционални и подразумева укљученост у извршне функције власти и слабљење везаности за друштвене групе. *Трећи* значајан процес догађа се на равни међупартијске конкуренције - промењени односи између супарничких партија вођени заједничком потребом за очувањем дотока државних ресурса. Ово схватање произилази из заједничког интереса "политичке класе" као темеља

<sup>35</sup> Ibid. p. 119.

колективног деловања, смањивање конкуренције заједничким учешћем у подели државних средстава и положаја, спречавање приступа новим актерима.

Картелске политичке партије изгубиле су способност за обављање представничке функције у друштву јер су преусмеривањем деловања на вршење извршне власти и ослањањем на државне изворе значајно смањиле укљученост партијског чланства и са партијама историјски повезаних социјалних скупина у партијским активностима. Mair је назвао парадоксом однос између представничке улоге странака и њихове растуће укореењености у држави ради кориштења њених ресурса и организационог преживљавања. Према њему, политичке партије са становишта представничке улоге су "постале све мање релевантне и изгубиле су неке од својих кључних функција", али су у јавној служби, на темељу своје повезаности с државом, постале "повлашћеније него икад". Комбинација јавне повластице и смањивања функционалне важности, према Mairu, подстиче популарно неповерење и нерасположење према странкама.<sup>36</sup>

Наиме, картелизација партијског система смањивањем конкуренције и ограничавањем приступа новим странкама може изазвати далекосежан проблем за вишепартијске демократије јер грађанима онемогућава избор реалне политичке алтернативе и тиме отвара могућност да се популистичке партије с политичке деснице за део бирача појаве као њихови стварни представници, а да се све већи број бирача сматра непредстављивим и апстинира. Стално се повећава јаз између бирача и политичара па постаје све теже осигурати легитимитет политичким одлукама, чиме се угрожавају сами темељи демократије. Смањивање представничке функције тако може имати далекосежне последице за демократски систем.

Ово су општи увиди деломично поткриепљени емпиријским налазима из неколико западних демократија, који показују да је процес картелизације неравномерно развијен и да има различита исходишта и облике у појединим земљама. Уочено је тако да је у Немачкој и Данској знатно порасло ослањање

<sup>36</sup> P. Mair, *Political Parties, Popular Legitimacy, and Public Privilege, West European Politics*, 18 (3), 1995, str. 54.

главних странака на државне изворе подршке, везе с референтним друштвеним групама знатно су ослабиле, чак се повећавају сукоби између некадашњих савезника, али ипак још постоје утицајна синдикална крила унутар обе немачких странака и још утицајнија пословна група унутар ЦДУ, док су у Данској синдикати остали утицајни партнери социјалдемократима, а пословне групе имају повлаштен приступ конзервативцима. У Британији није порасло финансијско ослањање на државне изворе: лабуристичка странка је прекинула зависност од финансијске подршке синдиката, посебно растом донација из пословног сектора, али је остала организационо и финансијски повезана са синдикатима, док је парламентарна страначка елита повећала своју политичку аутономију ограничавајући утицај вођа синдиката и страначких активиста на политику.<sup>37</sup> Организационе везе с друштвом посредством партијског чланства и интересних група постале су слабије, али нису сасвим разорене. Између европских странака постоје значајне разлике у степену присутности тих веза. Зато процес картелизације странака на различите начине погађа представничку функцију политичких странака.

Очито је да је представничка функција политичких партија постала упитна и да је то повезано са симбиозом главних странака с државом и ослањањем на државне изворе финансирања, у чему се изражава бит картелизације и настајања картелске странке.<sup>38</sup> У емпиријском тестирању картелске теорије уочено је да се тај процес не одвија праволинијски и универзално, него се развија различитим интензитетом и има различита обележја у различитим демократским земљама. Неки му услови више погодују, а други га ограничавају. Различите политичке традиције и политичка култура, различити изборни системи и политички режими делују у смеру убрзања или успоравања тог процеса. Отуда питање може ли се смањивање представничке функције у потпуности објаснити теоријом картелизације и картелске странке или је реч о сложенијем процесу промене који обухвата и

<sup>37</sup> K. Detterbeck, *Cartel Parties in Western Europe?*, str. 183-185.

Up. S. E. Scarrow, *Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?*, *West European Politics*, 29 (4), 2006, str. 621.

промену представништва представништва? Није ли потребно комбиновати увиде произишле из картелске теорије с другим увидима које пружа модерна наука о партијама?

Процес слабљења представничке функције странке не може се схватити само као резултат неке природне "олигархијске" дегенерације странака нити "завере" водстава како би одржале своју позицију, како често и не без основе описује "картелистичка" литература, него су му узроци у дубљим друштвеним променама које су захватиле савремена политичка друштва. Део тих промена може се разумети и из новије картелистичке литературе, која је даље развила и проширила изворна полазишта теорије картелске странке.<sup>39</sup>

У новијем раду написаном у сарадњи с М. Blythom, Katz је знатно изменио и проширио изворну теорију картелске странке усмерујући се примарно на сужавање простора политике на којем се странке такмиче и на потребу странака да реше проблеме координације који су им ендогени у контексту егзогених чинилаца (промена у облику странке, системских промена у светској економији и промењених идеја о правој улози и функцији владе).<sup>40</sup> Историјски типови странака развили су се у суочавању с актуалним проблемом координације - елитна или кадровска странка била је одговор на "унутрашњи" проблем успостављања ауторитета страначког водства међу следбеницима у парламенту, масовна странка била је одговор на "спољни" проблем организације великог броја активиста настао с мобилизацијом радничке класе, catch-all странка са својом стратегијом прибављања јавних добара у замену за изборну подршку била је одговор на проблем "мрежне" координације између ванпарламентарне организације масовне странке и њезиних представника у парламентарној странци, а картелска странка је одговор на проблеме catch-all политике, стварност глобализације и ризик професионалних политичара да у случају изборног неуспеха изгубе посао од којег живе. Успостављање страначког картела, у којем се учесници прећутно саглашавају да ограниче такмичење политика, добила је кредибилност кроз

<sup>40</sup> Blynt and Katz, *From Catch-all Politics to Cartelisation*, *The Political Economy of the Cartel Party*, *West European Politics*, 28 (1), 2005, str. 33-60.

екстернализацију одговорности (приватизација услуга, независна централна банка, јачање ЕУ), а подупрта је идеолошким уклоном према неолибералној економији и реторици глобализације, што је омогућило странкама да смање очекивања изборног тела и ослободе се зависности од својих традиционалних бирача и да изборно такмичење преусмере на питања менаџерске компетентности.

Међутим, уверљива објашњења могу се добити ако савремене друштвене промене повежемо с теоријом расцепа. Многи истраживачи из различитих теоријских полазишта уочили су да се модерна индустријска друштва трансформишу у постиндустријска и да та трансформација изазива промене у политичким вредностима, институцијама и актерима. Реч је о дубоким променама у технологији и структури рада, посебно развоју система масовних комуникација, које су изазвале промене у социјалној структури и структури вредности савремених друштава и утицале на деловање различитих социјалних и политичких актера. Дошло је до значајног опадања удела индустрије, а раста услужног сектора. Опао је број мануалних радника, а порастао број припадника нових средњих класа. Те промене су деловале на структуре друштвених расцепа, ублажавајући једне, а појачавајући друге. Доминантни модерни расцеп, који је одређивао европске странке до 1960-их, наиме расцеп рада и капитала (радника и предузетничко-менаџерске елите), знатно је ослабљен, али и ублажен пресецањем с неким другим расцепима. Припадници нових средњих класа нису јаче везани ни за једну странку дуж тога расцепа, а могу одлучујуће утицати на исход избора, па су се све главне странке усмериле према њима. Процес глобализације појачао је те трендове. Он је утицао на разарање социјалних веза међу појединцима и ослабио до тада моћне интересне групе, посебно синдикате. Фрагментација и индивидуализација савремених друштава довела је до значајног слабљења свих колективних вредности и идеологија и подупрла превласт неолибералне идеологије слободног тржишта. Те промене су утицале на политичке странке и њихов однос према све хетерогенијем бирачком телу.

## 5. Политичке странке у Србији

Карактер политичких странака у Србији одређује и њену општу представничку функцију. Основне карактеристике политичких партија у Србији у процесу транзиције су: приватизовани и персонализовани карактер, клијентелистичко-патронски модел односа, ауторитарно-лидерска природа партија. Поред кадровског дефицита, све ове карактеристике утичу на то да српске политичке партије имају изразито смањен репрезентативни и управљачки капацитет.

Улога политичких партија у Србији у процесу изградње квалитетних демократских установа и институција и усвајању демократских правила и процедура добила је на важности са почетком периода транзиције у демократију. Данас партије у слабо институционализованом партијском систему Србије својим недемократским понашањем и непоштовањем демократских норми и конституционалних правила не афирмишу сет демократских вредности код грађана што негативно утиче на бихевиоралистички, атитудинални и уставни аспект демократске консолидације. Партије се у Србији претварају у „друштва за експлоатацију власти, која око себе шире егоизам и корупцију“, па је сумљива Сарторијева тврдња да недемократска структура политичких странака не представља препреку за развој демократије у једном друштву. По њему, олигархијске тенденције и гушење унутарстраначке демократије нису неспојиве са недемократским политичким поретком, јер се у крајњој инстанци демократија своди на такмичење између партија, на Шумпетеров компетитивни елитизам. Мирјана Касаповић тврди да „(а)ко се, наиме, недемократске организације и могу демократски такмичити за власт, у најмању је руку упитно како оне могу творити демократске политичке институције и систем“<sup>41</sup>.

Основни посредници између друштвеног окружења и поља политике су политичке партије. Ту функцију оне обављају агрегацијом интереса различитих друштвених група и њиховом артикулацијом у политичке захтеве који се упућују институцијама државе. Због тога од квалитета и

<sup>41</sup> Kasapović, M, *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Zagreb, 1996-122.



(не)демократског карактера политичких партија битно зависи и подизање демократског капацитета политичких институција у Србији. Део објашњења ниског капацитета наших политичких институција (парламента, владе, правосудног система, органа државне управе и локалне самоуправе) лежи у одсуству демократског капацитета наших странака. Стога је неопходна темељна измена унутарпартијских односа и достизање макар минималних демократских стандарда у функционисању унутрашњих партијских структура, јер „као што има нечег суштински проблематичног у недемократском наметању демократије, тако остаје базично неповерење према партијама које се залажу за демократију у друштву, а да саме нису демократичне“.<sup>42</sup>

Ауторитарни синдром у српским партијама рефлектује се кроз недодирљивост позиције партијског шефа, ограничавање слободе изражавања статутарним одредбама којима се забрањује формирање фракција и негативну селекцију функционера којом се награђује опортунизам, конформизам и беспоговорна послушност, а занемарује креативност, способност и критичко мишљење.<sup>43</sup> Занемаривање и непоштовање интерних демократских правила и доминација система према коме се партијске синекуре додељују на основу степена партијске лојалности и расподељују попут плена (spoil system), а не водећи рачуна о знању, вештини и компетентности (merit system) извози се и ван партијских оквира, те се правна држава претвара у плурипартијску државу.

Партократска држава спутава демократски развој и обесмишљава процес консолидације демократских установа и институција. Према Орловићу, „(п)артократија се у Србији може пратити у институционалној равни (Устав, закон, изборни систем), у политичкој култури и традицији, али и у разумевању политике више као задовољавања парцијалних и личних интереса, а мање као обликовања јавног добра“.<sup>44</sup> Основни циљ политичких партија – освајање и вршење власти – у Србији је доведен до апсурда. Учешће на изборима,

<sup>42</sup> Касаповић, већ наведено, стр. 124.

<sup>43</sup> Ковачевић, С, *Транзициони постулат и емпиријско искуство Србије*, У: Зборник радова Правног факултета у Нишу. – Ниш : Правни факултет, Центар за публикације, 2014. – Бр. 67 (2014), стр. 239-254.

<sup>44</sup> Орловић, наведено дело, стр. 63.

прелазак изборног цензуса и улазак у владу постизборном комбинаториком и гимнастиком представљају услов за постизање уских страначких интереса и запоседање позиција у министарствима, владиним агенцијама, државној управи, управним и надзорним одборима јавних и комуналних предузећа на нивоу републике, покрајине, градова и општина. Циљ није унапређење општег добра остваривањем партијског програма, већ намиривање партијског кадра расподелом партијског плена. У таквим условима немогуће је продубити квалитет демократског живота у Србији и подстакнути демократски прогрес. У томе велике „заслуге“ имају и политичке партије. Делимично институционализоване партије у слабо институционализованом партијском систему, са изузетно ниским нивоом интерне демократије која у политичком систему резултира јаким партократским тенденцијама велика су препрека демократској консолидацији у Србији. Без корених промена модела партијског понашања и унутарпартијске динамике немогуће је од њих очекивати да буду искрени градитељи демократских политичких институција, док ће без драстичног унапређења квалитета наших партија шансе за увећање демократских капацитета политичких установа остати озбиљно умањене.

Патронско-клијентелистички карактер политичких партија у Србији је изразито видљив. Два паралелна процеса се одвијају између партијског (државног) врха и партијских активиста: један је редован, институционални, а други је персонално-приватизован, латентан. Овај други процес или линија интересне спреге има два друштвена упоришта: један је финансијско-олигархијски између партијског врха и економско финансијског лобија, а други је на линији партијски врх-партијско чланство у коме се потенцијалним бирачима и активистима обећавају различите бенефиције и повластице (најчешће у нашим условима запошљавање) у замену за политичку подршку и партијски активизам. То је класичан однос патрон-клијент у коме се установљава посебна врста квазиоблигационе размене: за подршку партијском врху добија се одређена интересна привилегија.

Политичке партије у Србији су рапете између два противречна очекивања: бирачког тела с једне стране, и великих глобалних политичких актера, са друге стране, чији су императиви и захтеви различити, контрадикторни и међусобно искључиви. Посебно кад су у питању економске

јавне политике и финансијске јавне политике, ту суверени грађанин не утиче својим гласом јер то је «табу тема» за грађане националне државе. Тиме је и функција политичких партија омеђена утицајем међународно политичких и економских фактора од чије подршке зависи унутрашња стабилност власти националне државе.

## Закључак

Ако сагледамо све функције које се приписују политичким партијама, утврдићемо да оне описују врло одређено подручје на политичком пољу: представништво. У овом раду посебан предмет истраживања биле су оне функције политичких партија које произилазе из опште функције политичке репрезентације: латентне и манифестне функције, просистемске и антисистемске функције, функција политичке социјализације, функција селекције и агрегације интереса, функција организације власти и координације рада државне организације, функција избора и селекције за положаје у партији и држави, идеолошка функција, функција партијске идентификације, парламентарна функција и правна функција политичких партија. Оперативне функције, изведене из генералне функције репрезентације, класификоване су према динамици односа која се успоставља између грађанског друштва и државних институција у променљивом друштвеном и међународном окружењу. Оперативне функције су у ствари функције које су разврстане према главним пунктовима деловања политичких партија, од базичних друштвених процеса до државне делатности и обрнуто. Све наведене и анализирани функције представљају методолошку симплификацију значења политичких партија, али и овако постављена систематика политичких партија приближава нас релативно целовитој научној истини о ономе што обављају политичке партије.

Политичке странке обезбеђују смену људи, идеја и програма, стабилизују систем чинећи га легитимним у очима грађана и, за неке од њих, канализују незадовољства, учвршћујући тако легитимност система. Штавише, могуће је сажети функције које обављају странке на две: смену политичке власти односно непрекинуто снабдевање управљача, и легитимацију односно постигнуће да тај начин доласка на управљачке функције буде прихватљив онима којима се управља. Политичке партије осигуравају представљање грађана дајући му потребан легитимитет за вршење представничке функције интереса и потреба друштва. Оне омогућавају бирачима да бирају, макар и посредно, своје законодавце и управљаче, одређујући оквир и главну оријентацију политике за коју желе да се остварује. Прибегавајући гласовима

бирача, политичке партије придају режиму универзалност општег права гласа и потврду темеља целокупног политичког легимитета државне власти.

Теза о кризи политичких странака превазилази се тезом о потреби њене трансформације. Трансформација функција политичких странака произилази из глобалних друштвених промена које налажи и промену њене основне репрезентативне функције. Стога је потребно говорити и о другачијем схватању и поимању њених оперативних функција а с обзиром на базичне промене у структурама друштва и изазова међународних околности. Стога, политичке партије у свом ефикасном и делотворном функционисању морају пратити време и околности које се мењају.

У анализи криза функција политичких партија посебна пажња је посвећена кризи унутарстраначке организације и морално-професионалној кризи политичког деловања. Унутарстраначки аспект кризе огледа се у све већој олигархизацији и отуђењу партијског врха као дисфункционална унутарстраначка ривалства око стицања позиција и утицаја. Морална криза политичких партија изражава се као корупција, неопозизам, афере и све већа криминализација док се професионална криза посебно изражава као криза управљачке компетенције и могућности делотворног деловања које ће бити делотворно и легитимно. Моћ савести и професионална моћ су основне и најважније потенције политичких странака. Процес партијске картелизације политичке сцене огледа се у „подржављењу партија“ и „партификацији државе“, сраслости партије и државе у лику партијске државе, инверзије партијских и државних функција и положаја, и партијској колонизацији државног апарата и коришћење буџетских венефиција.

Као посебан аспект кризе политичких партија треба нагласити ерозију репрезентативне односно управљачке функције политичких партија. Она произилази из сложене плуралистичке структуре друштва, интересне поларизације и вредносно-моралног релативизма друштва. У својој сложености и комплексности, друштво постаје неуправљиво или све теже управљиво, јер се систем очекивања грађана од државних институција повећава а институције нису у могућности да у кратком периоду одговоре на

све захтеве друштва.<sup>45</sup> Овоме треба додати и феномен тзв. „крњег суверенитета“ класичне националне државе и све већа зависност од међународних економских и политичких чинилаца. Економска а посебно финансијска зависност држава у односу на одређујуће факторе међународних односа слаби иначе ослабљен капацитет управљања друштвеним и дружавним пословима.

Што се тиче функција политичких партија у Србији треба рећи да су оне од обнављања деловања у становитој кризи репрезентације. Поред горе наведених одредница узрока, додатне узроке и факторе кризе треба тражити како у социјалистичком и ауторитарном политичком наслеђу, тако и у њиховој структурној и легитимацијској утемељености у друштву. Са друге стране, све наведене и разматране оперативне функције политичких партија које су предмет овог рада карактеристичне су и за наше политичке партије. Посебно треба нагласити две видљиве појаве које обеснажују деловање политичких страна. Прва се изражава као недостојност и некомпетентност актера партијског деловања да се суоче са транзиционим изазовима и потребом стабилизације и развоја друштва. Као „деца комунизма“, носиоци партијских активности посебно врхови политичких партија, свој примарни политички идентитет стекли су у време ранијег и другачијег политичког режима. Политичка знања и искуства стечена у социјалистичком друштву нису применљива у новим околностима, а психологија њиховог политичког деловања није довела до унутарперсоналне политичке трансформације која ће обезбедити адаптивни потенцијал деловања. Обнова и у увођење вишепартијског система у Србији долази у најнеповољнијем тренутку распада државе и владајуће идеологије политичког система, а шире и у контексту промене интересне и идеолошке констелације међународних глобалних односа, у тренутку кад је најпотребније политичко знање и разборито деловање. У таквим околностима, политичке партије у Србији од обнављања до данас, остале су дубоко олигархијске партије вође, корумпиране, са ниским

<sup>45</sup> Ковачевић, С, *Легитимацијски дефицит институција у транзиционим државама*, Зборник радова Правног факултета у Нишу. – Ниш : Правни факултет, Центар за публикације, 2010. – Бр. 56 (2010), стр. 135-152.

професионалним и управљачким капацитетом. Имајући све то у виду, није ни чудно што после скоро три деценије транзиције у демократију, политичке партије у Србији нису дорасле историјском, националном и међународном императиву политичког деловања.

## Литература

1. Apter D, *Ideologie and Discontent*, New York, The Free Press, 1968.
2. Beyme K, *Transformacija političkih stranaka*, Zagreb, 2002.
3. Blynt i Katz, *From Catch-all Politics to Cartelisation, The Political Economy of the Cartel Party*, West European Politics, 28 (1), 2005.
4. Edelman M, *Konstrukcija političkog spektakla*, Zagreb, 2003.
5. Goati V, *Političke partije i izbori u demokratskom društvu*, CeSID, Beograd, 2001.
6. Goati V, *Političke partije i partijski sistemi*, Podgorica, 2007.
7. Hajneman R, *Uvod u političke nauke*, Podgorica, 2005.
8. Hejvud E, *Politika*, Clio, Beograd, 2004.
9. Kasapović, M, *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Zagreb, 1996.
10. Katz R. i Mair P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, Party Politics, 1 (1), 1995/2002.
11. Key Jr., V.O. *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas Crowell, 1968., 4. izdanje (1. iz. 1942.) .
12. Lavau, G, *Partis politiques et realite sociale*, Contribution a une atude realiste des partis politiques, Paris, Armand Coline. 1953.
13. Mair, P. *Political Parties, Popular Legitimacy, and Public Privilege*, West European Politics, 18 (3), 1995.
14. Mair, R, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Clarendon Press, Oxford, 1997; Oxford University Press, Oxford, 2002.



15. Merton R, *Elements de theorie et de metodes de sociologie*, Paris, Galliamond, 1965.
16. Sartori G, *Stranke i stranački sustavi*, Zagreb, 2002.
17. Scarrow S. E, *Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?*, *West European Politics*, 29 (4), 2006.
18. Schattschneider, E, *The struggle free Party Government*, College Park, University of Maryland, 1948.
19. Атлагић, С, *Партијска идентификација као детерминанта изборне мотивације*, ФЕС и ФПН; Бгд, 2007.
20. Васовић, В, *Савремене демократије*, Службени гласник, Београд, 2006.
21. Вебер М, *Привреда и друштво*, I том, Просвета, Београд, 1976.
22. Гоати В, *Савремене политичке партије*, Партизанска књига, Београд, 1984.
23. Закон о политичким странкама Републике Србије 2009. Године.
24. Јовановић С, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд, 1992.
25. Ковачевић, С, *Легитимацијски дефицит институција у транзиционим државама*, Зборник радова Правног факултета у Нишу. – Ниш : Правни факултет, Центар за публикације, 2010. – Бр. 56 (2010).
26. Ковачевић, С, *Наслеђе правне културе и европске интеграције Србије*, Зборник радова Правног факултета, Ниш, 2014.
27. Ковачевић, С, *Транзициони постулат и емпиријско искуство Србије*, У: Зборник радова Правног факултета у Нишу. – Ниш : Правни факултет, Центар за публикације, 2014. – Бр. 67 (2014).
28. Ковачевић, С: *Политичка социјализација*, магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2004.

29. Лукић Р, *Политичке странке*, Научна књига, Београд, 1981.
30. Марковић М, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008.
31. Орловић, С, *Политичке партије и моћ*, Чигоја, Београд, 2002.
32. Славујевић, З, *Партијски мозаик Србије*, Београдски круг, Београд, 1997.
33. Устав Републике Србије 1990.
34. Устав Републике Србије, 2006.
35. Хејвуд Е, *Политичке идеологије*, Београд, 2005.
36. Чорбић-Ковачевић, *Политички систем*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2014.