

УДК 321.01“20“

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.3212020.10>

Прегледни рад

*Доц. др Андрија Блануша\**

*Факултет друштвених наука, Универзитет  
привредна академија, Нови Сад*

*Доц. др Зоранчо Василков\*\**

*Факултет друштвених наука, Универзитет  
привредна академија, Нови Сад*

*Доц. др Слободан Петровић\*\*\**

*Факултет друштвених наука, Универзитет  
привредна академија, Нови Сад*

## **ПРАВНО-ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ УПРАВЉАЊА ДРЖАВОМ У 21. ВЕКУ**

### **Сажетак**

Управљање државом и вршење власти је још у античком времену била потреба којој су тежили најкомпетентнији и најумнији чланови друштва тог доба. Управљање државом, као и изучавање њених најважнијих облика и специфичности су били предмет интересовања бројних теоретичара који су се бавили науком о управљању. Ни дан данас не постоји заједничка и јединствена теорија и дефиниција управљања државом око које би се сви теоретичари ове младе науке сложили и усагласили, иако смо упознати са велики бројем теоретичара који се баве овом науком. Кроз историју света и цивилизације постојали су и бројни, различити

---

\* andrija.blanusa@fdn.edu.rs

\*\* zoranco.vasilkov@fdn.edu.rs

\*\*\* slobpetrovic@yahoo.de

правци као и теорије које су покушавале да, народу посебно, приближе идеологије и приступе управљања државом и њеним друштвом. Државно управљање се може вршити на различите начине. Може се говорити о оба чиста типа, о јавном управљању организованом као бирократија, као маркетинга и као партнерство, или као мешавина. Институционална промена у државном управљању је вођена тензијом између наслеђа државе, с једне стране и нових глобалних модела јавне управе, с друге стране, што је императив савременог друштва и неолибералног концепта економске организованости развијених држава Европе. Иако смо навели да постоји велики број дефиниција везаних за државно управљање, можда је најбоље објашњење и значење самог појма државе понудила марксистичка филозофија у којој се наглашава да је држава класна организација која штити интересе владајуће класе апаратом принуде физичке силе којим располаже. По претходно реченом, анализа управљања државом треба да буде изазов у сваком времену и за сваког истраживача који претендује да се бави овом облашћу. Основна хипотеза у овом раду јесте утврђивање и дефинисање виталних носилаца правно-политичке власти. Из овог произилази научна, али и друштвена оправданост приказа добре управе, одн. државног менаџмента.

Кључне речи: држава, управљање, цивилизација, политика, политички систем, правни систем.

## 1. УВОД

Током двадесетог века све више се говори и полемиче о томе, да ли свака држава треба да има свој стил државног управљања или треба препустити државама и државним властима да преузму систем који се показао као добар и који постоји у другим развијенијим државама. Ко год да се ухвати у коштац са изучавањем теорије државе и њеног менаџмента,

мора да зна да постоје у свакој држави бројни фактори који не утичу само на њено управљање већ и на њено уређење и политички систем. Велики је број тих фактора, и свака држава их на свој начин доживљава или се свака сусреће са различитим факторима који утичу на њено уређење. Ти фактори су последњих година најчешће међународни, економски, институционални, и фактори који могу највише утицати на спречавање неких већих промена, које у теорији најчешће називамо традиционални или историјски. Пракса је показала да је мали број оних држава које могу достићи ниво индустријски развијених земаља ако су током читавог двадесетог века имале потпуно другачије уређење и другачију привреду, као што су државе које данас називамо постсоцијалистичким или популарно, земље у транзицији. Нешто другачија и успешнија од други држава је НР Кина која је за разлику од осталих комунистичких друштава своју привреду развијала као тржишну у складу са привредама западних демократских система. Јасно је ипак, да је потребно много деценија да прође да би се државе које су у транзицији приближиле високом нивоу развијености индустријски развијених земаља.

Пошто је држава од свог настанка била и остала посебна и специфична организација, она је увек била и организација неког облика историјске заједнице: класне, националне, верске и увек је тај облик заједнице представљао најдубљу стварност сваке државе као организоване друштвене и политичке заједнице. Оно што је данас највише карактеристично за државу јесте да је она као организација апарат принуде у односу на сваку групу уколико она одбије да се потчини тој организацији и да се потчини захтевима делања и живљења на простору те организације.<sup>1</sup>

## **2. ДРЖАВА ДАНАС**

Држава је данас најважнија људска творевина и има пресудну улогу у заштити грађана и управљању свим посебностима које је чине. Власт је та која обавља највећи део послова и која константно треба да тежи бољитку и ефикаснијем

---

<sup>1</sup> Марјановић Јован, *Политичке странке и модерна држава*, Академска мисао, Београд, 2001., стр. 13

управљању једном заједницом. Државни менаџмент би се стога у највећој мери односио на добро управљање једном оваквом заједницом као што је држава. То није нимало лак задатак за све оне који се сусрећу са овим феноменом. А у средини деловања државе јесу, у сваком тренутку, њени грађани као основне јединке у постојању једне овако комплексне творевине.

Оријентација на грађане најбољи је доказ да јавни менаџмент мора да прихвати да су савремена држава и њена управа много више од самог настојања да буде ефикасна. Она се мора бавити и питањима одговорности државе према људима. Људи се не могу третирати само као потрошачи или купци, него као грађани који имају право да траже од власти полагање рачуна за акције које предузима или које није предузела. Грађани желе ефикасне јавне службе и ниске порезе, али исто тако желе заштиту својих права, да се њихов глас чује а вредности поштују.<sup>2</sup> У новијој теорији државног менаџмента појављују се нови појмови који имају за циљ обезбеђивање што бољег положаја грађана и што ефикаснијег управљања државом и њеним посебностима. Оно што је неопходно напоменути јесте да постоји изражена криза државе благостања, а у таквом односу ствари мора доћи до реформе јавног сектора и менаџмента државе и јавног управљања.

Један од најважнијих појмова који се појављује последњих година у стручној литератури јесте појам доброг управљања који представља: легитимност у смислу да састав управљања има пристанак оних којима се управља и који због тога располажу средствима за давање и ускраћивање пристанка, што се с највећом вероватноћом може гарантовати плуралистичком, вишестраначком демократијом. „Полагање рачуна“ претпоставља постојање механизма који осигуравају да јавни службеници и политички челници одговарају за своје поступке и коришћење јавних средстава, што захтева видљивост управљања и слободне медије; способност у доношењу и провођењу јавних политика и пружању ефикасних јавних услуга, уз поштовање и заштиту људских и мањинских права.<sup>3</sup>

---

2 Perko Šeparović Inge, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 136.

3 Исто, str.137.

Када говоримо о управљању, менаџменту државе и свим државним активностима, подразумева се да највећу одговорност у управљању државом имају Влада и други државни органи. За управљање државом најодговорнији треба да буду управо они које смо у претходној реченици навели јер смо путем избора директно овластили законодавну а индиректно и извршну власт када је упитању управљање државом, а самим тим и управљање нашим потребама и интересима. У том смислу, управљање се остварује применом јавне власти, избором од стране оних који имају овлашћење да то учине.<sup>4</sup>

### **3. МЕСТО И ЗНАЧАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У 21. ВЕКУ**

Влада је та која је одговорна, која чини срж извршне власти и која има највећа овлашћења када су држава и управљање државом у питању. Избори као вид снаге грађана и њихове воље служе да они изаберу владу која ће их водити кроз свакодневне државне активности и која ће усмеравати њихов рад за стварање потенцијално идеалног облика државне власти. Управљање државом се може окарактерисати као најважнији облик управљања у савременим друштвима, јер од државе све почиње и зависи. Она је та која располаже принудним апаратом, која има најважнија овлашћења, која располаже највећом територијом, која се састоји од највећег броја људи и која уређује глобални систем са свим својим подсистемима као што су политички, економски, правни, безбедносни и многи други. Један од најважнијих услова за ефикасно и специфично схватање различитих могућности у управљању државом можемо видети кроз призму бројних државних облика: облика државне власти, облика владавине, облика политичког режима и др. Веома је важно да се за подробније објашњење управљања државом на прави начин представи и сама државна власт, односно облик власти од које држава и њено уређење зависе. Облик државне власти означава како је организовано вршење легислативе, егзекутиве и судства, и како је конципиран однос међу њима. Познати француски писци и теоретичари јавног права, Морис Диверже и Жорж Ведел указали су на то да облици државне власти зависе више од тога да ли једна политичка странка има апсолутну

4 Colebatch Hal K., *Policy*, Open University Press, Buckingham, 2002, стр. 14.

већину у парламенту, него од уставног уређења односа између законодавне и извршне власти.<sup>5</sup> Четири основна облика државне власти су: председнички систем, парламентарни систем, мешовити систем и скупштински (конвентски) систем (швајцарски модел). Организација унутар главних врста државне власти познаје: централизацију и децентрализацију, односно државну управу и локалну самоуправу

Иако се управљање као вештина проучава на готово свим правним и политиколошким студијама ипак не можемо рећи да је управљање државом појам са којим се често сусрећемо у теорији. У теорији и пракси не би требало да буде тајни када је управљање државом у питању, али опет не постоје коначне одреднице и дефиниције када говоримо о менаџменту као процесу који је од непобитног значаја за државу и све њене процесе и активности. Тешко је пронаћи једну заједничку дефиницију државе и управљања истом јер је држава творевина која није константна, као и право и политика, а поготово када говоримо о менаџменту као новој науци- управљање државом данас није као управљање државом некада, јер се друштвене прилике у државама континуирано мењају и увек траже нова решења за њихово обављање.

#### **4. ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ КАО ДЕТЕРМИНАНТА ДРЖАВЕ**

Оно што је заједничко свим савременим теоретичарима политичких система јесте тврдња да је политички систем сложена структурно-функционална целина која се темељи на интеракцији друштва и политичког поретка. Политички чиниоци који утичу на стварање и идентитет једног политичког система су сви чиниоци који непосредно делују као политички субјекти, односно сви они чиниоци који су саставни део једног друштва (света). Међутим, посебан политички чинилац је свакако облик организације државе. Можемо говорити о општим политичким чиниоцима и политичким субјектима, јер и једни и други су чиниоци политичког система, само зависи да ли се посматрају са ужег или ширег гледишта.

---

<sup>5</sup> Радомир Д. Лукић и Будимир П. Кошуткић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2004, стр. 240.

Када говоримо о природним факторима који утичу на државу, неопходно је истаћи да постоје два главна чиниоца, први је географски положај државе, а други је пространство државе. Особито на спољнополитичку делатност утиче географски положај државе, па тако држава може бити копнена, поморска, острвска, са много или мало суседа, како клима утиче на погодност производње и сл. Други значајан фактор рекли смо да је пространство државе. Пространство државе у највећој мери може, али и не мора, пресудно да утиче на организацију државе, а посебно на државно уређење. И као трећи фактор (не тако значајан) јавља се клима посматране државе, која ће детерминисати државну привреду и привредне активности и дати додатни допринос у дефинисању идентитета државе. Иако данас постоји велики технолошки напредак у области привреде, на развој исте и даље утичу климатски услови и климатске промене. Становништво је један од можда и најзначајнијих чинилаца. Од највећег значаја за стварање политичког система је број (величина) становништва, као и чињеница, да ли становништво расте или опада. Витална снага и правац развоја становништва су основни елементи од којих зависи државна политичка делатност. Углавном су државе са великим бројем становника и велике силе, али то у случају политичке моћи у свету не мора да има пресудан утицај. Међутим, број становника је значајан јер се на основу тог податка мери и утицај државе који она има у међународном политичком животу, а та чињеница има повратни утицај и на унутрашњи политички живот. Производња може утицати на стварање друштвених класа и политичке идеологије. Ту се ствара посебна веза на релацији друштвене класе – државна политичка делатност. Наиме, друштвене класе под утицајем идеологије стварају државну политичку делатност, непосредно или преко одређених субјеката. Производња пружа предмет и материјалну потпору за спровођење одређене политичке идеологије. У социјалдемократским друштвима држава увек регулише материјалну производњу, па тако штити интересе одређених класа и тако обезбеђује њихов владајући положај. И за неолиберална друштва се везује ова тенденција да држава штити интересе приватних корпорација, као носиоца одређених интереса крупног капитала.

Култура је један од најизразитијих чинилаца у дефинисању свеукупног политичког идентитета. Она утиче на политички систем директно, тако што обликује људе. Као што свако друштво ствара своју сопствену државу, тако и свако друштво ствара своју сопствену културу, која је репрезент тог друштва и на међународном нивоу. Тако, на пример, италијански конституционалиста Ђ. Верготини сматра да је култура један од елемената државе, поред становништва, територије и власти (суверенитет). Не постоје две истоветне културе два различита друштва. Свако друштво има своју сопствену културу, те сходно томе свако друштво стварајући своју особену културу, ствара и свој особен тип људи, ти људи делују у држави, и у тој интеракцији настаје државна политика, односно идентитет једног политичког система. Степен развоја културе је од пресудног утицаја на политику, посебно на ефикасност државне политике као делатности. Данас, подизање културе у савременом друштву и стварање модерних демократских политичких система обострано и снажно утичу једно на друго.

Развој религије, науке, уметности, образовања, од круцијалног је значаја за стварање, одржавање и развој политичког система. Општа друштвена идеологија је сачињена од политичке идеологије, те је политичка идеологија систем политичких идеја тј. идеја у ком правцу и којим средствима треба усмерити друштво помоћу државе. Политичка идеологија настаје у наручју друштвених класа и као таква је основа политичког система сваког друштва. Без политичке идеологије било би незамисливо говорити о политичком систему као скупу свих чинилаца друштвеног живота. Политичка идеологија је непосредан чинилац преко кога се изражава дејство свих других, даљих, посредних чинилаца, који су, у коначном рачуну, важнији, али се често превиђају зато што су даљи; људи делају онако како то одређује њихова политичка идеологија, без обзира да ли је она изопачена или реална слика стварности.<sup>6</sup>

Главни творци политичке идеологије у савременом друштву су политичке партије, међутим, све присутније су и друге политичке и друштвене организације, све чешће, стране,

---

<sup>6</sup> Радомир Д. Лукић, *Политичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995, стр. 66.

а не домаће. У ери информатичких технологија и масмедија, јавно мњење је једно од најјачих оружја у стварању, одржавању, мењању, рушењу, подривању, обликовању политичког система. Јавно мњење директно утиче на становништво тако што пласира (реалну или иреалну) политичку идеологију, желећи тим путем да створи слику о једном друштву или пак појединцу, одн. политичком субјекту. Данас, као никад до сад јавно мњење својим утицајем и снагом, како на домаћој, тако и на међународној медијској платформи, осликава политичко друштво по мери, неретко, великих и моћних држава, те на тај начин директно утиче на стварање политичког идентитета. Подразумева се, јавно мњење не би смело да буде одлучујући чинилац политичке делатности, нити се добар политичар, односно државник сме плашити супротстављања јавном мњењу, ако за тим постоји потреба.

Појединац, човек, грађанин, који је предмет политичког и свеукупног друштвеног деловања. Људи који су по свим својим биолошким обележјима исти, различито реагују на поједине ситуације и утицаје. Личност је производ скупа свих чинилаца, било да су они, природни или друштвени, материјални или унутрашњи (психички) одн. духовни. Свака личност је индивидуа, што значи да под истим условима две личности нису истоветне и неће истоветно реаговати на спољашње или унутрашње процесе.

У савременом друштву међународни чинилац заузима водеће место за политичко оријентисање креирања политичког система. Државе су зависне једна од друге и управо се у тој међусобној зависности огледа значај међународног положаја. Од међународних односа зависи положај државе у међународној, политичкој, културној, интелектуалној, академској, економској, безбедносној, монетарној, једном речју мултилатералној позицији.

Свако друштво ствара своју сопствену културу, која је идентитет тог друштва одн. народа (нације). Иста свест једног народа (нације) настаје на истој равни суживота и интереса више нација, које чине становништво једне државе. Истицање националног идентитета и инсистирање на њему, укључујући и религијски утицај може често довести до супротстављања

унутар народа (становништва) једне државе. Зато је држава обавезна да контролише и спроводи надзор над стварањем културне слике националних мањина које чине саставни део већинске нације, али исто тако и да брине да културни идентитет државе и водеће нације у држави не утиче и не угрожава опстанак националног идентитета националних мањина. То су данас неки од најважнијих елемената уставности једне државе где се јамче апсолутна права националних мањина и где се не оставља ни најмање места било каквој њиховој дискриминацији. На међународном аспекту, заједничка свест и култура, као и осећај верске и историјске блискости и солидарности, доводи до повезивања билатералног односа који је друкчији од осталих врста државних, међународних односа (пример: пријатељство између Руске Федерације и Републике Србије, Народне Републике Кине и Републике Србије и сл.). Неопходно је да народ и нација делују као целина у односу на друге народе и нације, и да у том односу обе стране стварају јачи национални идентитет који је утемељен на здравим идеолошким основама. Такође, изразито снажне националне државе где је заступљена десничарска идеологија (што је алармантно у данашње време и на простору Европске Уније где имамо пример перманентног јачања националистичких идеја), често доводи до сукоба и руши темеље демократског државног и спољнополитичког устројства.

## 5. УСКЛАЂЕНОСТ ТЕОРИЈЕ И ПРАКСЕ РАЗВОЈА МОДЕРНИХ ДРЖАВА И ПОЛИТИЧКИХ СИСТЕМА

Општа је карактеристика савремених теоријских расправљања о проблемима односа *глобалног* друштва и ужих друштвених структура и облика – претежни шематизам и идеолошки априоризам. Теорија се обично одваја од праксе, тако да се прва схвата као догма, а друга као издвојена и самостална емпирија. Некад се теорији даје приоритет или се она противставља емпирији; а у другим случајевима емпирија је идеализована апстракција, којој се и даје вредност *детерминирајућег фактора у односу на политику*.<sup>7</sup>

---

7 Јован Ђорђевић, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 54.

Пракса би требала да следи теорију и да у таквом односу не постоји супериорност једне у односу на другу, већ практична имплементација, али и реконструкција, јер теорија никад, без обзира на сву своју филозофско-визионарску компоненту, не може имати представу имплементације у емпирији. За разматрање емпиријских аспеката политичке теорије неопходно је дуготрајно и неекспериментално, већ научно, методолошки конструисано бављење овом веома сложенем, и интелектуално изазовном појавом.

Поједини теоретичари државе и политике сматрају да је суштина развоја политичког система и основа помирења теорије и праксе, управо економски прогрес. „Кључна идеја ваљаног вршења власти јесте да поштовање људских права и владавина права неће створити само интринзичну вредност, већ ће бити корисни и екстринзично као економски режим који на најделотворнији начин стимулише директне стране инвестиције и води ка стабилном економском развоју“.<sup>8</sup> Улога појединца, човека, као и у сваком систему је круцијална. Идеја је плод мисли индивидуе. Зараженост истом идејом и спремност да се та идеја оживи јесте идеологија, а она представља скуп идеја о томе како друштво и држава треба да буду уређени и организовани. Најчешће се из идеологије рађају и бројни идеолошки покрети. Тај покрет не мора бити политички.

Модеран политички систем захтева дуготрајну идеолошку изградњу, легитимну и легалну контролу спровођења дефинисане идеологије, те се једино тако теорија и пракса у модерном добу могу у процесу еманације створити и дати јасан учинак – а то је друштвени прогрес. Ако је човеков циљ да постигне извесну идеологију, он мора створити такву друштвену климу. И под оваквим условима ми нећемо постићи да од свих људи то створимо, али ћемо ипак успети да пробудимо свест за политичко интересовање у заједници. Међутим, ни то није могуће спровести у потпуности. Да бисмо могли да говоримо о слободним и идеолошки незатрованом друштву, неопходно је да постоје стабилне институције, које су основа друштвеног прогреса.<sup>9</sup>

8 Јан – Ерик Лане, *Државно управљање*, Мегатренд универзитет и ЈП Службени гласник Београд, Београд, 2012, стр. 184

9 Ратко Љубојевић и Слободан Петровић, „Кључни фактори који утичу на развој политичког

Џорџ Кол и Маргарет Кол сматрају да: „Социјализам преобраћа све виталне службе у јавне службе, и према томе гледа да пробуди колективну политичку свест у заједници више него други систем, нарочито ако је то демократски социјализам, који свесно тежи да развије одговорност у што већој размери и да увуче што је могуће више грађана у позитиван рад владе. Ово не повлачи са собом само демократске политичке установе, него и успостављање демократског механизма и демократског духа у свакој грани социјалне и економске службе.“<sup>10</sup>

## 6. ПОЛИТИЧКО-ПРАВНА УЛОГА ДРЖАВЕ

Политичка улога државне организације огледа се у чињеници да без обзира како држава била организована, она ће увек тежити да вршењем политичке функције оствари и учврсти своје интересе. Све борбе око државне организације и политичке улоге око организовања државе, део су тзв. уставних борби, односно, све борбе око државне организације свде се на то ко ће вршити државну власт. У историји човечанства управо све велике борбе водиле су се баш око политичког режима. Политички режим је основа свих државних политика и њихових идеолошких настојања. Политички режим директно утиче на политичке одлуке од интереса за државу и друштво, те зависно од тога какав је политички режим, дефинише се и каква је политика коју спроводи дата држава – да ли је она у својој суштини демократска или аутократска. „У правној науци је одавно прихваћено да држава представља посебну друштвену организацију, јер држава и друштво нису само апстрактни појмови, већ и стварне силе и носиоци два различита схватања заједничког живота – државног и друштвеног; државно схватање се заснива на уверењу да нема постојане друштвене заједнице без државе; док друштвено схватање се заснива на уверењу да је најбољи облик заједничког живота самоодређивање и добровољно удруживање; према првом схватању држава је чинилац и покретач друштвеног живота, а

---

система Републике Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије Београд, год. 26, вол. 65, стр. 217

10 Џорџ Кол и Маргарет Кол, *Основи савремене политике*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, стр. 404-405.

према другом схватању друштво је чинилац и покретач државе; гесло државе је власт, а друштва слобода<sup>11</sup>.

Државне организације увек настоје да обезбеде државну власт, односно да је придобију. Државна организација подразумева постојање државних органа који редовно и трајно врше поверене им послове, а лица која их чине на то место су постављена или изабрана првенствено захваљујући стручним квалификацијама којима располажу.<sup>12</sup>

Држава може бити организована на различите начине, међутим, она увек врши своју примарну функцију, а то је политичка делатност. Сврха дефиниције није да пружи научно објашњење појаве која се дефинише, с тога, полазећи од обележја политичких заједница, као и њима својствене организације, означавањем терминима полис (*civitas, respublica, regnum, stato*) држава, може се утврдити да је држава специфичан облик заједнице или организације (најближи род – *genusproximum*).<sup>13</sup>

Када говоримо о политичком систему, можемо рећи да постоје два основна значења овог појма. Први је општи и теоријски смисао, у овом смислу политички систем се дефинише као основни и најопштији концепт политичке науке. Политички систем као основни предмет политике филозофије бави се есенцијалним у онтолошком смислу политичког хабитуса: слобода, једнакост, човек, држава, власт, револуција, класна борба, право, политичка култура, политичке организације, политички односи. Други је емпиријски, у овом смислу политички систем се пореди са „политичким поретком“, „политичким режимом“, „уставним системом“ (уколико се политика посматра искључиво у институционализованом и нормативизованом облику).

Оно што ми данас познајемо као „представнички систем“ настало је у 18. веку, у делима Џона Лока, Томаса Хобса, Жан-Жак Русоа, Шарла Монтескјеа и других. Овај систем настаје

11 Драган М. Митровић, *Увод у право*, Универзитет у Београду Правни факултет – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 12-13.

12 Радмила Васић, Миодраг Јовановић и Горан Дејановић, *Увод у право*, Универзитет у Београду Правни факултет – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015, стр. 88.

13 Радомир Д. Лукић и Будимир П. Кошутић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2004, стр. 42..

као критика монократије која је заснована на апсолутној власти монарха. Оно што је обележје представничког система јесте - истицање принципа суверенитета нације и подела власти на законодавну, судску и извршну.

Политичку филозофију, односно теорију потиснуо је продор емпиризма, логичког позитивизма, бихејвиоризма и функционализма. Џон Пламенац говори о „*Политичкој науци и о политичкој теорији*“. Те истиче да је циљ једне да објасни факта, и кад су њени методи адекватни њеном циљу, она се тад назива „Наука“. Научник се ограничава на објашњење чињеница, искуства; његова објашњења, његове хипотезе могу бити проверене позивањем на чињенице... Спорови међу научницима могу бити решени; да би проверили своје хипотезе и установили чињенице, научници употребљавају методе који почивају на претпоставкама.<sup>14</sup> Џон Пламенац истиче и да је циљ друге, да испитује идеје и методе коришћене у објашњењу и другим формама дискурса.

Основна разлика између политичког система и уставног система јесте у томе што уставни систем представља скуп уставом утврђених институција и односа, па логично, представља претежно правну категорију, докле политички систем уз државу као класну организацију људи, обухвата и скуп свих политичких институција које уставни систем дозвољава.

За разумевање политике, политичког система и свих чинилаца политичког система, нужно је познавати државу као детерминанту и предмет распрострањености политичке идеологије. „Непрестана борба за моћ између конкурентских, националних држава у миру и рату створила је највеће изгледе капитализму у ново доба на Западу; држава је морала да се такмичи за покретљив капитал који јој је прописивао услове под којима ће јој помоћи да дође до моћи; из принудно створеног савеза између националне државе и капитала израстао је национални грађански сталеж, буржоазија, у модерном смислу речи; дакле, затворена национална држава је та која капитализму гарантује изгледе за опстанак; докле год

---

<sup>14</sup> Џон Пламенац, *Човек и друштво*, Службени гласник, Београд и ЦИД, Подгорица, 2009, стр. 749.

она не уступи место једном светском царству, капитализам ће трајати.“<sup>15</sup>

Политички систем је основа опредељења друштва, он је оријентир друштвеног кретања, те колико год држава стварала политички систем (мисли се на народ као основни елемент државе), толико и сам политички систем утиче идеолошко-институционалним инструментима на дефинисање контура државе.

Оснивач модерне социологије, творац социологизма, Давид Емил Диркем сматра, да све до почетка 19. века већином филозофских радова владала је једна идеја која је друштвену науку у корену спречавала да се установи. Наиме, безмало сви ти теоретичари политике видели су у друштву људско дело, плод вештине и рефлексивног мишљења. По њима, људи су стали да живе заједно зато што су нашли да је то корисно и добро; била је то вештачка творевина коју су смислили како би малчице побољшали свој положај.

Нација, дакле, не би била природни производ, попут организма или биљке која се рађа, расте и развија захваљујући унутрашњој нужности, већ би пре наликовала оним машинама које праве људи и чији су сви делови састављени сходно претходно замишљеном плану. Ако су ћелије од којих је сачињено тело одрасле животиње постале оно што јесу, то је стога што је у њиховој природи било да то постану.<sup>16</sup>

Дакле, политички систем се дефинише по унапред утврђеним идеолошким (теоријским) правилима, у интеракцији са чиниоцима политичког реалитета он се прилагођава и прилагођава друштво, те у тој спрези двеју дејстава настаје оно што ми данас називамо политичким системом. Из ове тврдње може се извући јединствен закључак, а то је да, политички систем настаје оног тренутка кад настане и идентификовано, национално, суверено, међународно признато, територијално омеђено, симболима украшено, правно, институционално, формално признато друштво. Проф. др Радомир Д. Лукић

15 Макс Вебер, *Држава*, Mediterran publishing, Нови Сад, 2014, стр. 31.

16 Емил Диркем, *Друштво је човеку бог*, Институт за социолошка истраживања – Филозофски факултет Београд, 2007, стр. 16.

говори о два лица политике, наиме, он раздваја политику као науку, и политику као вештину.

Несумњиво је да је политика наука са елементима вештине. Оно што се узима као предмет политике јесте целокупан политички процес, који је по својој природи врло сложен и динамичан, па га је стога тешко плански организовати и теоријски прогностички водити, него, из акције и реакције добијене последице сматрати есенцијалним производом политичког система кроз који се спроводи поменута политика. Унутар сваког политичког система одвија се политички процес или друштвено политички процес, прецизније дефинисано.

Под друштвено политичким процесом подразумева се целокупан политички процес који се врши у друштву, тј. повезано деловање политичких делатности политичких субјеката, које, у целини узето, усмерава кретање друштва у једном одређеном правцу, првенствено помоћу државе. У средишту политичког процеса се налази држава. Делатност државних субјеката врши се кроз политичке процесе, спровођењем државне власти, што значи да политички субјекти врше и одређене политичке делатности којима теже да усмере друштво у одређеном правцу и без непосредног циља.<sup>17</sup>

Крај 19. и почетак 20. века за капитализам представљају тест фундаменталних принципа на којима се темељи друштво. Јача приватна својина, на економском плану долази до централизације и концентрације капитала, што директно води стварању финансијских и банковних монопола, а то све као последицу рађа ограничавање слободне конкуренције. Сви процеси доводе до убрзаног класног сукоба, који све снажније почиње да угрожава темеље егалитичке државне творевине.

Политика је есенција друштвених, али и економских односа, те она директно утиче на обликовање социјалног стања у друштву. Политика се разликује од економије по томе што се она бави уређењем друштва ради остварења живота доброг квалитета, или другим речима, политички мислилац интересује се за одржавање и развијање цивилизованог живота, и то не

---

17 Опширније погледати: Радомир Д. Лукић, *Политичка теорија државе*, 1995, оп.цит., стр. 137-138.

посебно и заиста не искључиво у вези са снабдевањем чисто материјалних потреба од којих зависи сва цивилизација.<sup>18</sup>

Оно што треба истаћи је, да је политички систем, систем организације друштвено-политичког, економског, социјалног, културног, образовног, мултилатералног живота државе, и као такав он увек за предмет свог научног и правног опуса нужно мора да има државу, која је основа постојања политике, па самим тим и политичког система. Нема државе без политичког система, нити постоји политички систем без државе.

## 7. ЗАКЉУЧАК

Нови облик правно-политичког деловања, понашања, вредновања и прихватања реалитета живота и околности социјалне генезе и еволуције јесте стварање нових културолошко-васпитних устројстава. Ако државу посматрамо искључиво са становишта античке демократије, онда треба истаћи да су владавина права, једнакост, равноправност свих људи на кугли земаљској (апсолутно поштовање различитости), основа прогресивног друштва.

И овог пута показало се да снага промена не лежи у вољи појединца, већ искључиво у стварању снажних, политички независних институција, које представљају, фигуративно говорећи, механизам који функционише без обзира на идеју или идеје појединаца. Изградња и неговање здравог, политички чврстог, правно неуништивног правно-политичког система једне земље је изазов за сваку власт, те стога је и свака власт креатор слике о правно-политичком систему и њеним иновативним и инфраструктурним радом, као и свеукупним дипломатским деловањем. Држава треба да истиче као своју потребу мерење развијености, степена демократичности, стандарда живота, степена политичке културе, уставно-правног прогреса, дакле да се оцени слика једног друштва посматрана кроз објектив правно-политичког система.

Корелација право и политика је само дотле нужна докле ни једно ни друго не задиру у срж деловања оног другог,

---

18 С. Делајл Бернс, *Политички идеали*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 254.

сматрајући установљене норме као општеприхваћене моделе понашања и валоризовања националног система, нужног за друштвени прогрес модерне државе. Управљати државом у 21. веку није ништа лакше нити теже неко што је историја показала како се управља организованом силом власти, то је само вештина владања и заштите интереса свих грађана једне државе, све супротно овој тези је злоупотреба права и политике, што такође није новина, већ давно испробана вештина.

У демократским друштвима власт се дели на хоризонталну и вертикалну, како би се спречило, да сва концентрација моћи буде у једном кругу људи или на једном нивоу власти. Циљ поделе власти на законодавну, извршну и судску власт јесте да ограничавају и контролишу једна другу како би се спречила злоупотреба власти. Овакав вид правно-политичког уређења с циљем доброг управљања државом је и сувише израубован, што доказују социјални, економски, културни, али и политички резултати. Изазов правно-политичке науке јесте стварање концепта „институционалних вршилаца дужности“ а не политичких носилаца спровођења правног поретка, што би значило успостављање новог правног устројства глобалног поретка. Конклузија целокупног истраживања показује да правно-политички аспект добре управе савременог доба јесу снажне, независне, политички неутралне институције, чији степен независности директно приказује ниво развијености државе и друштва. Овом констатацијом потврђена је и генерална хипотеза од које се пошло у истраживачком раду.

## ЛИТЕРАТУРА

- Бернс, С. Делајл, *Политички идеали*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Васић, Радмила, Јовановић, Миодраг и Дејановић, Горан, *Увод у право*, Универзитет у Београду Правни факултет – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015.
- Вебер, Макс, *Држава*, Mediteran publishing, Нови Сад, 2014.

- Диркем, Емил, *Друштво је човеку бог*, Институт за социолошка истраживања – Филозофски факултет Београд, 2007.
- Ђорђевић, Јован, *Политички систем*, Савремена администрација, Београд, 1980.
- Кол, Џорџ и Кол, Маргарет, *Основи савремене политике*, Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
- Лане, Јан – Ерик, *Државно управљање*, Мегатренд универзитет и ЈП Службени гласник Београд, Београд, 2012.
- Лукић, Радомир Д. *Политичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1995.
- Лукић, Радомир Д. и Кошутић, Будимир П. *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2004.
- Љубојевић, Ратко и Петровић, Слободан „Кључни фактори који утичу на развој политичког система Републике Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије Београд, бр. 3/2019, УДК 321.01(497.11), год. 26, вол. 65, стр. 217-232.
- Марјановић Јован, *Политичке странке и модерна држава*, Академска мисао, Београд, 2001.
- Митровић, Драган М. *Увод у право*, Универзитет у Београду Правни факултет – Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2015.
- Пламенац, Џон, *Човек и друштво*, Службени гласник, Београд и ЦИД, Подгорица, 2009.
- Colebatch, Hal K., *Policy*, Open University Press, Buckingham, 2002.
- Šeparović Inge, Perko, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.

**Andrija Blanuša, Zorančo Vasilkov, Slobodan Petrović**

## **LEGAL-POLITICAL ASPECTS OF GOVERNANCE IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**

### **Resume**

Governing the state and exercising power even in ancient times was a need that was sought by the most competent and intelligent members of society of that time. Governance, as well as the study of its most important forms and specificities, have been the subject of interest of many theorists who have dealt with the science of governance. To this day, there is no common and unique theory and definition of state governance that all theorists of this young science would agree and agree on, although we are familiar with a large number of theorists who are involved in this science and their research in this field. These scientific advances were used as a sample, of course, selected works, for research in this paper. Throughout the history of the world and civilization, there have been numerous, different directions as well as theories that sought to bring the people in particular closer to the ideologies and approaches to governing the state and its society. Public administration can be done in different ways. One can speak of both pure types, public governance organized as bureaucracy, as marketing and as partnership, or as a mixture. Institutional change in government is driven by a tension between the state's heritage, on the one hand, and new global models of public administration, on the other, which is imperative to modern society and the neoliberal concept of economic organization of the developed countries of Europe. Although we have stated that there are a number of definitions related to government, perhaps the best explanation and meaning of the concept of state is offered by the Marxist philosophy, which emphasizes that the state is a class orga-

nization that protects the interests of the ruling class with the apparatus of coercion of physical force at its disposal. Having said that, the analysis of government management should be a challenge at all times and for any researcher aspiring to pursue this field. The basic hypothesis in this paper is to identify and define the vital holders of legal and political authority. From this comes the scientific as well as social justification for the portrayal of good governance, state management.

Keywords: state, governance, civilization, politics, political system, legal system.

---

\* Овај рад је примљен 15. фебруара 2020. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 20. фебруара 2020. године.