

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ГОДИНА XII

Октобар—Децембар

Бр. 4

НАСТАНАК ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА

1. *Начин настанка.* — Неки писци појам политичке странке тако проширују да обухвата и неке скупине и организације које су одувек постојале у држави, па чак и у првобитној заједници — странке су тако присталице појединих племенским поглавица, више-мање организоване присталице Суле и Марија, Цезара и Помпеја, Антонија и Октавијана, гвелфи и гибелини, краљеве и парламенте присталице у Енглеској пре освајања власти од стране буржоазије, политички клубови у француској револуцији и, најзад, данашње политичке странке. Овако широк појам не служи ничему и боље је назив политичка странка употребљавати само за савремене политичке странке, организације које настају са савременом политичком демократијом — с парламентарним режимом заснованим на општем праву гласа. Почети оваквих странака јављају се већ с почецима таквог парламентарног режима у Енглеској, кад је влада могла остати на власти само ако добије већину у парламенту, али се странке у данашњем смислу речи у Европи организују тек половином XIX века, и то најпре у Енглеској, док у САД оне настају нешто раније, с обзиром на њихов бржи политички развој.

У овим земљама политичке странке се развијају из два основна корена. Један сачињавају разне политичке организације које се стварају ради утицања на државну власт, а други се налази у удруживању посланика у парламенту ради спровођења једне јединствене политике и лакшег освајања власти. Повезивањем дејства ова два чиниоца долази се до политичких странака у савременом смислу речи.

У САД, према подацима које даје Острогорски (1), почетак политичког удруживања пада уочи америчке револуције, крајем XVIII века, када се разни клубови општедруштвеног карактера почињу претварати у политичка удружења у вези с припремама за револуцију, особито у Бостону. Ту се нарочито истакао један клуб по називу *Sausis* (не зна се тачно откуд назив потиче). У њему су вођене дискусије око политичких питања и узимани ставови. Он је одиграо врло значају улогу у револуцији јер је био средиште стварања одговарајућих других удружења која су водила револуцију. С успехом револуције ова удружења се гасе. Француска револуција, особито пример Јакобинског клуба, доводи до стварања сличних клубова и у САД али они ускоро нестају под утицајем владе.

(1) Democracy and the party system, p. 3 seg.

Касније се јавља други корен политичких странака у САД — утицај парламента. Наиме, у парламенту се јавља подела на две странке, републиканце и федералисте. Најпре у парламентима држава, а затим и у савезном Конгресу, чланови парламента, припадници постојећих странака, да би својој странци обезбедили победу на изборима (за гувернере држава, одн. председника САД, као и на осталим изборима посланичким и другим), почињу на својим незваничним састанцима, који добијају име *caucus*, да одређују кандидате за изборе и да их препоручују својим присталицама, као и да са овима одржавају предизборне састанке. Касније се ови „каукуси“ проширују представницима странака изабраним нарочиту за ту сврху, што је касније послужило као подстицај да се створе кандидатска тела састављена искључиво од ових представника — то су тзв. „конвенције“ које и данас бирају кандидате.

Али 1824 је систем кандидовања путем „каукуса“, као недемократски, пао под ударцима демократског вала који је покренуо Џеферсон и кандидовање се вршило потпуно слободно и неорганизовано на најразноврснијим форумима. Разумљиво је да је то изазвало постављање бројних кандидата и за председника САД, који нису могли добити потребну већину у специјалном изборном телу. Зато је, по Уставу, Представнички дом пришао избору и, уместо да изабере кандидата који је добио највећи број гласова у изборном телу, Џексона, изабрао је другог, Адамса. То је изазвало велико незадовољство Џексонових присталица, који су тврдили да је избор недемократски.

Истовремено се увиђа да је за победу на изборима потребна чврста организација, која може да обухвати масе. На основу већ стечених искустава у држави Њујорк на окупљању маса око одређених кандидата које су вршили специјални професионални политичари, Џексонове присталице прилазе организовању широке мреже одбора у целој земљи, са задатком да обезбеде његов избор. Одборима руководи централни одбор, а цео посао агитације и организације воде професионални политичари. То је прва савремено организована политичка странка — касније названа Демократском странком. Она заиста успева да обезбеди Џексонов избор, а он после победе сва места у државном апарату дели својим истакнутим присталицама, професионалним политичарима. Тако истовремено с масовном политичком странком настаје и професионални бирократски политички апарат који живи од политике.

Ово је било утолико нужније што је ускоро потом проширено бирачко право и уведено опште право гласа и што је знатно повећан број изборних звања у држави. За обезбеђење победе на толиким изборима и с толиким гласачима морао се организовати велики професионални апарат. Демократски карактер странкама давала је, од 1831, национална, општенародна конвенција, тело састављено од делегата чланова странке које је одређивало страначки програм и постављало кандидате, по правилу онако како је то желео професионални страначки апарат.

Док је у САД образовање политичких удружења дошло пре поделе посланика у Парламенту, дотле је у Енглеској најпре дошло до поделе посланика у Парламенту, па тек после до појаве политичких удружења

ван Парламента. То је сасвим разумљиво ако се има у виду да је Парламент у Енглеској настао далеко пре проширења права гласа у правцу општег права гласа. Још из доба Кромвела чланови Парламента су били подељени на присталице краљевског апсолутизма и присталице Парламента, а ова се подела после Кромвела учвршћује и две парламентарне скупине добијају своја имена — краљеве присталице су торијевци (*tories*) а присталице Парламента виговци (*whigs*). Разлика између њих није велика и пре се заснивала на личним и породичним супротностима и такмичењима но на идеологији, па су били врло чести и прелази из једне „странке“ у другу.

Присталице странака ван Парламента нису биле организоване и више су представљале „навијаче“ него стварно чланство. У околи Парламента такође је било врло тешко одржавати дисциплину и обезбедити да посланици гласају за своју странку. Јаке личности, које су добијале владу, одржавали су своје присталице у Парламенту у дисциплини у знатној мери и помоћу подмићивања — давањем разних положаја или просто потплаћивањем. Тако је 1714 био установљен посебан положај политичког секретара државне благајне коме је било дато у надлежност ово плаћање посланика из државне благајне. Зато је он и назван *Patronage sekretary to the Treasury* (Секретар Државне благајне за помоћ). Популарно је назван *whip* (бич) зато што му је главна дужност била да пази да у Парламенту посланици гласају за владу и да предузима потребне дисциплинске и друге мере да их на то нагна. Касније је сличан положај створила и опозиција за своје посланике.

Ову фазу развоја политичких странака Вебер (Weber) назива аристократском фазом јер су се људи окупљали око познатих аристократских кућа и заједно са својим шефом прелазили у другу странку (2). Касније наступа прелаз на странке „виђених људи“, како их Вебер назива (*notables, Honoratioren*). Уместо личних и породичних веза оснивају се политичка удружења и посебне организације које треба да обезбеде победу одговарајућим кандидатима. Другим речима, стварају се организације ван Парламента — други корен политичких странака.

Прво политичко удружење у Енглеској, „Удружење за одбрану закона о правима (*Bill of rights*) основано је 1769 и није било дуга века (3). Далеко је значајније једно друго политичко удружење — оно које је организовано ради давања масовне подршке једној петицији Парламенту у време америчког рата за ослобођење, 1780. Ово удружење је основало своје одборе широм земље а сваки одбор је послао по једног изасланика у Лондон да би организовано подупрли петицију.

После тога, током Француске револуције, политичка друштва у Енглеској се множе. Влада против њих предузима мере, често врло оштре, те се она претварају у тајна друштва. Но, с приближавањем општег права гласа ова друштва се поново јавно организују. Најзначајније друштво тог доба је чувени бирмингемски „Политички савез нижих и средњих класа

(2) М. Weber: *Gesammelte politische Schriften*, 1921, S. 420.

(3) Ови и остали подаци о развоју политичких странака у Енглеској узети су из Острогорског: *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, t. I, p. 109 seq.

народа“ из 1830 које се мирољубивим и законитим средствима, првенствено петицијама, борио за опште право гласа. После њега су слични савези основани и у другим градовима. Ови савези су се ујединили касније у јединствен савез, с јединственим органима, са седиштем у Лондону. Влада је овакав савез забранила 1831 али су савези појединачно наставили рат и успели да дођу до општег права гласа 1832. Како је и ово опште право гласа било ограничено, особито за раднике, то су радници, независно од буржоазије, која је напустила Савез, наставили борбу за проширење општег права гласа. То је чувени чартистички покрет, који је довео до стварања прве политичке организације која је добила многе црте савремене политичке странке. Она је нестала с пропању чартизма.

Значајна политичка организација, која је такође по многим цртама подсећала на политичку странку, била је *Anti-Corn-League* (Савез против царина за жито) која је успела да доведе до укидања царина на жито, 1860.

Све ове организације, иако у много чему подсећају на политичке странке, још нису то. Оне су ближе оним организацијама које се данас називају интересним скупинама или скупинама за притисак, тј. оне су све браниле један конкретан интерес у једном конкретном питању. Политичке странке, пак, јесу организације које спроводе једну општу државну политику о свим питањима, на основу једне разрађене идеологије. Но, иако нису биле политичке странке, ове организације су ипак створиле предуслове за стварање политичких странака, јер су деловале политички и изазивале интерес за политику и жељу ширих слојева људи да се политиком баве. Једном створена пракса образовања политичких удружења доводи најзад до стварања правих политичких странака.

Образовање политичких странака се развија брзо после увођења општег права гласа 1832. До тог увођења, посланици су бирани у парламент на основу личних, породичних и других веза с оним малим бројем гласача, те им и није било потребно имати неке развијене организације у сврху обезбеђење избора. Но, опште право гласа захтева организацију која ће моћи обезбедити гласове великог броја бирача. Зато се постојеће организације странака у парламенту чвршће организују и повезују, а присталице појединих странака у земљи, ван парламента, такође се организују, полазећи по правилу од постојећих зачетака лабавих организација које су већ биле створене око водећих значајних личности у појединим местима. Уместо аристократских странака наступају буржоаске странке значајних личности — наступа друга фаза развоја политичких странака по Веберу, буржоаска фаза, у којој главну улогу играју истакнуте личности из буржоазије.

О овом организовању странака ван парламента допринеле су и постојеће политичке организације које су се оснивале да би утицале на парламент притиском споља. Политичке странке, скупине посланика у парламенту које су делиле власт, биле су под притиском ових ванпарламентарних организација, које су им спорице власт, па су биле принуђене да и из тог разлога развију своје истоврсне организације ван парламента које би браниле њихову политику међу бирачима, те тако спречиле неповољан утицај дотичних политичких организација. Таквим проширењем органи-

зација посланика у парламенту, организацијама ван парламента које воде пропаганду и изборну борбу настале су политичке странке у данашњем смислу речи у Енглеској. За стварање ових локалних организација била је искоришћена установа гласачких спискова чије је састављање било прилично сложено и зависило од приватне иницијативе оних који су сматрали да имају право гласа. Странке су организовале друштва за састављање ових спискова која су агитовала међу лицима с правом гласа да се упишу у списак и на тај начин добијала присталице за своју странку, носећи сама трошкове уписа и вршећи цео сложен поступак уместо бирача.

Пошавши од ових почетака странке су се поступно развијале и усавршавале своју организацију. У правом смислу речи, странке, како каже Диверже (4), настају кад се организација посланика у парламенту повеже с организацијом у земљи. Ово се постиже на тај начин што сваки посланик сарађује с месном организацијом у свом изборном срезу, с једне, а с другим посланицима своје странке, с друге стране. За одржавање ове везе необично су значајни и политички клубови које странке организују у Лондону — 1831 конзервативци су организовали Карлтон клуб, а 1836 либерали Реформистички клуб, у које се учлањују како посланици тако и виђени вођи странака из унутрашњости. Овде се организују прва средишта странака на челу с „бичем“.

Касније се организација даље усавршава — 1861 либерална странка ствара посебан централни орган, Либерално удружење за регистрацију, које је повезивало сва локална удружења и препоручивала либералне кандидате. Сличну су организацију створили 1870 и конзервативци. После новог проширења бирачког права, 1867, ова се организација усавршава и стварају се, поред широких главних органа, ужи централни извршни органи. Почине се стварати страначки бирократски апарат који ће каснијим развојем довести до треће фазе страначке организације, по Веберу — бирократске, какве су савремене странке.

На сличан начин као у САД и Енглеској настају странке и у другим земљама. Тако су се у Француској њихови зачеци појавили већ током револуције од 1789. Тада се посланици почињу удруживати у клубове према сродности мишљења. Најпознатији и најутицајнији био је Јакобински клуб који је настао на тај начин што су се бретањски посланици окупљали у трпезарији бившег манастира св. Јакова и поступно дошли до сазнања да заступају исту политику, услед чега су им се придружили и други истомишљеници. Међутим, током револуције нису се могле створити праве странке, а Наполеон је сузбијао сваки такав покушај. Касније су се странке поступно стварале, користећи периоде демократизације политичког живота у Француској, но чврсте странке у савременом смислу створене су тек у току Треће републике, после 1875.

У земљама које долазе касније до парламентарне демократије странке се стварају по узору на земље са старијом таквом демократијом, као што и парламентаризам настаје по угледу на њих.

По свом настанку политичке странке могу се поделити на оне које су настале сопственим покретом политичара и оне које су, како каже Ди-

(4) Duverger: *Partis politiques*, p. 7—8.

верже (5), настале спољним путем, дејством неких чинилаца који се непосредно не баве политиком и који управо и стварају странке да би оне вођењем политике штитиле њихове одређене интересе. Међу овим спољним чиниоцима најважнији су, несумњиво, раднички синдикати, а потом цркве, првенствено католичка. Синдикати су или основали или играли важну улогу у оснивању низа социјалистичких странака (најпознатија је Лабуристичка странка у Енглеској, коју су основали енглески Тредјуниони), а католичка црква је основала низ хришћанских политичких странака.

После њих долазе извесне пословне организације, као капиталистичка предузећа, одн. привредне организације и интересне скупине. Важну улогу играју особито извесне идеолошке политичке организације, које саме нису политичке странке, као политички клубови, удружења и сл. Најчувеније је у том погледу Фабијански клуб, удружење политичких идеолога који су играли знатну улогу у оснивању Лабуристичке странке.

Најзад, извесни листови, професионалне организације и други слични чиниоци могу такође оснивати политичке странке. Ови оснивачи задржавају већу или мању власт или само утицај над странком скоро током целог њеног постојања.

Диверже налази да у новије доба све више преовлађује оснивање политичких странака спољним начином а тиме бива све већи и утицај који чиниоци који нису непосредно политички врше у политичком животу. Ова тврдња остаје спорна и треба је проверити. Али она открива нешто што је несумњиво тачно — наимџе, тесну повезаност политичких странака и политичког живота уопште с разним конкретним интересима који се сукобљавају и боре у друштву и у разним друштвеним скупинама и организацијама. Иако су политичке странке организације које уједињују људе исте политичке идеологије и који изгледа да се боре само за победу те идеологије, која је апстрактна и изгледа далеко од непосредних интереса за које се боре разне конкретне друштвене скупине и организације које су носиоци тих интереса, ипак странке овим својим тесним везама с овим чиниоцима показују јасно да су у ствари настале на истом тлу као и они и да бране исте интересе али на један далеко виши и апстрактнији, па зато и нејаснији начин.

2. *Узроци настанка.* — Начин настанка политичких странака јасно указује на узроке тог настанка. Почетан узрок је демократизација политичког живота која наступа с подизањем буржоазије до власти. Парламент постаје основни носилац власти и у њему се почињу оцртавати различити интереси а на основу њих и идеологије. Линија поделе је углавном на две струје — назадну, конзервативну, и напредну, либералну. С увођењем парламентарног режима настаје потреба да влада обезбеди већину у парламенту а ово изазива стварање одговарајућих скупина у парламенту. С проширењем права гласа и јачим утицајем ширих маса у политичком животу настаје потреба политичке борбе ван парламента за гласове бирача на изборима како би се обезбедила већина у парламенту. Ово, пак, захтева да се пред бираче изиђе с одређеним политичким програмом, одређеном идео-

(5) Duverger: op. cit., p. 8.

логијом, која ће их привући у странку. Тако се стварају странке као организације које организују изборе и стварају политичку идеологију борећи се за државну власт коју врши ако добије већину.

Политичке странке су, дакле, нужан производ демократије у којој су широке масе добиле право гласа али су остале релативно незаинтересоване за политичку борбу и које стога професионални политичари морају покренути (*agitare*) да учествују у политичком животу. То се чини помоћу политичких странака. Настале из потребе да обаве ова три важна задатка, политичке странке током целог свог постојања све до данас задржавају своју троструку улогу организатора избора, ствараоца политичке идеологије и фактичког носиоца власти.

Дубље гледано, међутим, независно од ова три конкретна задатка, политичке странке су главна средства остварења буржоаске, ограничене демократије, која се без њих не може замислити. Оне омогућују функционисање овакве демократије тиме што, прво, увлаче широке масе грађана с општим правом гласа у вршењу власти, у демократији, и, друго, тиме што „идеологизирају“ политички живот, тј. омогућују, пребацивањем буржоаске стварности преко идеолошког вела, који искривљује стварност, неповољну за масе, да се ове ипак укључе у политички живот који ову стварност, власт буржоазије, одржава. Стога ће политичке странке и почети нестајати с нестајањем ова два основна друштвена услова свог постојања.

Настале са ступањем буржоазије на власт, политичке странке су, сасвим јасно, најпре служиле буржоазији за њено сопствено укључивање у политички живот а затим, с проширењем права гласа и на остале класе ван буржоазије, и за придобијање уз буржоазију осталих класа, пре свега радништва и сељаштва. Но, с порастом класне свести ових других класа, поступно настају и политичке странке које служе њиховом припремању за успешнију политичку борбу и придобијању уз себе припадника других класа и слојева. Ова законитост развоја политичког живота објашњава и законитост временског развоја политичких странака. Тако се у том развоју могу разликовати четири фазе.

Први талас стварања политичких странака, који иде отприлике до почетка последње трећине XIX века, доноси, разумљиво, само буржоаске политичке странке, релативно слабо организоване, с мало чланова (кадровске странке), децентрализоване, с недовољно разрађеном идеологијом, с мало дисциплине.

Други талас, који тада почиње, доноси стварање радничких социјалистичких странака, које су далеко чвршће организоване, с потпуном и прецизно израђеном идеологијом, с масовним чланством, с јаком дисциплином.

Трећи талас, с првим светским ратом и руском револуцијом, доноси стварање комунистичких партија, револуционарних странака, с малим бројем чланства, професионалних политичара, строго централизованих и дисциплинованих кадровских странака, с још прецизнијом и потпунијом идеологијом.

Криза буржоазије и капитализма после Првог светског рата и социјалистичке револуције доноси талас образовања фашистичких странака,

које су тесно везане с полувојним организацијама и које немају довољно развијену идеологију јер апелују више на емоције него на разум својих присталица, служећи се политичким терором и свим осталим недемократским средствима да би дошле на власт. Буђење политичке свести у сељаштву доводи у ово време и до стварања сељачких странака, а католичка црква, у покушају спасавања капитализма и ценећи методе фашистичких странака као сувише грубе, приступа стварању низа католичких странака.

Најзад, развој после Другог светског рата уводи у демократски политички живот низ нових земаља, дотле под туђим јармом или заосталих тако да у њима и није било политичког живота у правом смислу, и наговештава пети талас стварања политичких странака. Он доноси појаву нових странака који теже да обухвате више-мање све слојеве становништва, и често су или једине странке у дотичној земљи или су толико доминантне да постојање других странака остаје скоро без значаја.

Данас су политичке странке у пуном расцвету и обухватиле су цео свет. У свим земљама оне су главни носиоци политичког живота. Њихова влада изгледа врло стабилна. Па ипак, оне су само одраз релативно неразвијеног политичког живота, недовољне заинтересованости широких маса за политику услед недовољне политичке свести и постојања политичке елите професионалних политичара. Већ се назире да, ишчезавањем свих ових узрока, има да ишчезну и политичке странке. Развој самоуправљања доноси прве знаке слабења и нестајања политичких странака, у чему предњачи наша земља.

Др. Рад. Д. Лукић

R É S U M É

Naissance des partis politiques

Les premiers débuts des partis politiques apparaissent dès le début du régime parlementaire en Angleterre et ensuite dans les autres pays qui ont adopté le parlementarisme, tandis que les partis aux Etats Unis d'Amérique se sont développés un peu plutôt. L'auteur a mentionné aussi les organisations politiques anglaises qui sont similaires aux partis. L'importance grandissante des partis politiques est liée à l'introduction du suffrage universel. Les partis politiques qui ont pris naissance avec l'arrivée au pouvoir de la bourgeoisie, avec l'élargissement du droit de vote sur les autres classes de même, commencent à servir pour attirer ces dernières à la bourgeoisie, tant que les partis ouvriers ne se soient formés, d'abord socialistes et ensuite communistes. L'auteur a formulé la conclusion suivante: „Aujourd'hui les partis politiques sont en pleine prospérité et ils ont englobés le monde entier. Dans tous les pays ils sont les principaux promoteurs de la vie politique. Leur gouvernement paraît très solide. Néanmoins, ils ne sont que le reflet de la vie politique insuffisamment développée, du peu d'intérêt des larges masses pour la politique, par suite d'une conscience politique insuffisante et de l'existence d'une élite d'hommes politiques professionnels. D'ores et déjà on peut pressentir qu'avec la disparition de toutes ces causes les partis politiques tendront à disparaître de même. Le développement de l'autogestion annonce les premiers signes de l'affaiblissement et de la disparition des partis politiques, en quoi notre pays devance les autres dans la voie du progrès“.