

БИРОКРАТИЈА У ДОБУРЖОАСКИМ ДРЖАВАМА

Увод. — Кад се први пут појавила бирократија и у којим је епохама присутна — о томе постоје многе контроверзе. Већина дефиниција бирократије су нетачне, односно непотпуне, између осталог и зато што су засноване на мање или више недовољном и несистематском обухвату историјско-упоредне грађе (1). Е. Штраус (E. Strauss) каже: „Било који закључци да су у питању о узроцима и перспективама бирократије, они не смеју да се извлаче у вакууму апстракције” (2). Но, и његова историско-упоредна подлога теориских формулација се ограничила само на Француску, Енглеску и Русију, дакле на земље чији почеци падају у доба феудализма. Карактеристично је контрадикторно схватање М. Вебера (M. Weber) да је Египат земља најстарије државне бирократије, а да су у Старом оријенту и германским и монополским империјама „континуирана надлештва са чврстим компетенцијама изузетак”, одакле, поред осталих разлога, Др. Љ. Тадић закључује да бирократија настаје тек са капиталистичком техником организације и пословања (3). Видећемо да су чврста надлештва била чешћа у добуржоаским бирократским државама, него што то тврди Вебер, мада не наравно толико многобројна као у буржоаским државама. На страну што та чврстина и капиталистичка техника и организација нису конститутивне за бирократију као такву.

„За разлику од државе, демократије и политике, бирократија је релативно нов предмет науке о политици и друштвених наука уопште. Не постоји до данас озбиљнији и свестранији покушај једне историје бирократских појава или историје теорија о бирократији. Изузетак у извесном смислу чини покушај приказа основних теорија и литературе о бирократији, који је недавно дао социолог С. Ајзенштат” (4). Најмање је испитана бирократија добуржоаских држава, а и историјски документи су ту најоскуднији. Упркос ових препрека, велика разноврсност и извесна правно и политичко-техничка актуелност бирократије у тим државама налажу њихово анализирање.

Робовласничко и феудално друштво су доиндустриског карактера и зато су утемељени на ванекономској принуди непосредног произвођача, истина различитог домашаја. Стога су њихови функционери и управни стручњаци, мање или више, али углавном скоро увек окренути против непосредних произвођача који су врло лако замениви. Функционери и управни стручњаци добуржоаских држава врло мало су заузети неауторитативним услужним управним пословима, док у познијим етапама капитализма ови послови узимају пун замах, наравно уз успон принудних делатности. Зато кад се каже да је једна добуржоаска држава бирократска или

(1) В. Др. Ј. Ђорђевић: Оглед о бирократији и бирократизму, Београд, 1962. одељци, I, II и III.

(2) E. Strauss: *The Ruling Servants*, London, 1961. p. 8.

(3) В. Др. Љ. Тадић: Пролетаријат и бирократија, Преглед, Сарајево, 7—8/62, с. 3—4; М. Вебер: *Essays in Sociology*, London, 1947, pp. 196—244.

(4) Др. Ј. Ђорђевић: н. д., с. 8; Б. Ђурђев: О процесу развитка човечанства до модерне цивилизације, Југословенски историјски часопис, 1/63. S. N. Eisenstadt: *Bureaucracy and Buearucrisation*, *Current Sociology*, 2/58.

не, то је само у погледу њеног односа према владајућој класи а у односу на експлоатисане она је увек у основи аутократска.

У бирократским државама својина над средствима за производњу је подељена између државе, као хегемонијалног субјекта, и осталих субјеката права. Вероватно да је централизација подељене својине скоро овековечила бирократизам у овим земљама, док је у западном сталешком феудализму децентрализација, која је прешла готово у атомизацију подељене својине, не само довела до готово потпуног изумирања јавне управе, него је ставила под знак питања и саму државност. Но, и античке, као и средњовековне, бирократске источне деспотије су имале своја критична доба у којима је долазило до атомизације својине и државе. С друге стране, у западном феудализму повремено настају кратковечни зачеци деспотије, на пример царство Карла Великог. Тек је презрели феудализам, када настаје капиталистички начин производње, донео деспотију најпре у тиранијама, а затим у апсолутној монархији. На апсолутну монархију је идејно много утицао образац бирократског Римског царства, које се много чему научило из заоставштине античких источних деспотија.

Мотивишући се у извесној мери Енгелсовом класификацијом облика постанка државе, као небирократске државе, можемо истаћи демократску Атину, плутократски Рим и квази-државе децентрализованог западноевропског феудализма. Процесе бирократизације у презрелим епохама добуржоаских друштава, као и релативно трајни бирократизам источних деспотија и Спарте, посматраћемо углавном кроз оно што им је заједничко, уз указивање на важније разлике.

Пре тога, само напоменимо да и у небирократским државама има извесних елемената или тенденција бирократизма. Тако на пример у аристократско плутократској римској републици, поред ограничене улоге конзула (5), сенатори, који имају доживотни мандат, од Пунских ратова руководе унутрашњом и спољном политиком у целости, а долазе на своје положаје тек после праксе у магистратима, бирократизовани су донекле у односу и на римску аристоратију (6). Сенат је, поред магистрата, доносилац многих управних аката (7). У демократској Атини магистрати, како би рекли Римљани, нису били плаћени. Стога су они долазили у обзир само за богатије људе што је у демократију уносило плутократске елементе. Перикле је у „Златном добу” увео дневну накнаду за магистрате „а много касније за оне који су учествовали у састанцима народне скупштине. Ма колико мала ова накнада била, она је усмерила многе грађане на професионални рад” (8). И тај врх добуржоаске демократије није достигао ни ниво буржоаске демократије, јер му „не беше позната ни слобода приватног живота, ни слобода васпитавања, ни слобода вероисповести. Човекова личност није била скоро ништа према оном светом и скоро божанском ауторитету који се звао

(5) В. Н. А. Машкин: Историја древног Рима, Москва, 1947, с. 119—120. Ф. Де Куланж: Античка држава, Београд, с. 144.

(6) В. Ф. Де Куланж: н. д., с. 143—144. Упор. Н. А. Машкин: н. д., с. 118—119.

(7) В. Ф. Енгелс: Порекло породице, приватног власништва и државе, Загреб, 1945, с. 112.

(8) V. A. Sauvy: La Bureaucracy, Paris, pp. 11—12.

држава" (9). Може се замислити какав су тек ореол имали управни стручњаци и функционери у бирократској држави, због још веће силине ванекономске принуде. Истина, настаје моменат кад у етатизованој психи буја индивидуализам и групаштво, али то је већ крај саме државе или бар крај једног облика политичког режима. Ни зрели западни феудализам није саввим избегао бирократију која се појавила у обличју цркве као главног идеолошког фактора и важног друштвеног и државног организатора. Тачно је речено да је црква највећи феудалац, али њени припадници испрва нису феудалци, а касније, постајући феудалци, истовремено и не постају, по правилу, аристократи. Испрва службеници ове централизоване институције немају својинско и наследно право. Управљање и коришћење добара у црквеној својини нису основа њихове власти, већ су она, као и функције власти изведене из њиховог служења цркви као колективном сопственику и носиоцу власти. Замах феудализације је продро и у цркву, али је само смањило њене бирократске карактеристике, на пример, за више положаје се регрутују велики феудалци, да чак долази не тако ретко до фактичког наслеђивања положаја у црквеној хијерархији (10). Тек би требало истраживати колико су у том погледу разлике између католичке и православне цркве. Све је то само знатно умањило бирократски централизам црквеног апарата, али га није у суштини ликвидирало.

Позна бирократизација и релативно трајни бирократизам. — 1. Уопште. — Бирократија Римске царевине и апсолутне монархије је везана за позну етапу датог друштва, када оно у многоме, али не и у главним карактеристикама, престаје да буде то друштво и постаје претстојеће друштво. С друге стране, бирократија деспотија је израз баш оног што је типично и најтрајније у датом друштву. Међутим, у оба случаја правне и друштвене технике су у најгрубљим цртама врло сличне, мада су њихове функције различите: а) позни бирократизам — борба за опстанак оног што је најважније у датом друштву поступним попуштањем, али истовремено и ограђивањем, све више односа друштва које долази; б) бирократизам источних деспотија служи релативно стабилној и знатно хомогенијој (него у случају друштва позног бирократизма) целини односа.

Упркос томе што припадају другом типу, хеленистичке деспотије и Спарта су у многим елементима случајеви за себе. Диференцијација међу спартијатима као аристократијом је бројку од 7.000 Спартијата у VIII веку пре н. е. свела на 700 у III веку пре н. е. Олигархија је неминовно повукла за собом извесне елементе бирократизације државног апарата, његово супротстављање и нижим слојевима владајуће класе, који су све мање владајући и све више потлачени. Формално посматрано, израз „бирократизација" је нетачан; сви органи су изборни. Једино се може говорити о бирократској позицији 30 чланова Герузије које скупштина бира доживотно.

(9) В. Ф. Де Куланж: н. д.

(10) В. — М. Bloch: Феудално друштво, Загреб, 1959; и Д. Мартишевић и др.: Општа историја државе и права, Београд, 1950.

Продужујући да формално посматрамо, по Герузији би испало да је Спарта слабије бирократизована од републиканског Рима. Јер, у Риму одлучују сенатори који су доживотни, а у Спарти ефори које народна скупштина бира на годину дана из круга најбогатијих и најзаслужнијих (слично конзулима у Риму). Међутим, Спартанац, који је много више војнички дисциплинован чак и од Римљанина, није имао шта да бира ако се налази ван аристократског круга. Веома „убедљиво” на њега је деловало тројство — богатство аристократије, командне позиције ефора и герузије и оружана сила. То је диктирало, не само да се он мора одредити једино за неког од аристократа, него и за кога ће се одредити. Уосталом тешко је говорити и о некој непосредно демократској скупштини државе и по њеном бројном стању; њој никада није више присуствовало од 300 људи. Њени политичари, војсковође и остали такође су живели под режимом оштре војне дисциплине. „Спартанска управа држала се... обичаја да се окружи најдубљом тајном. Већина трзавица које је потресаху биле су скривене.” (11.) Упадљива је истоветност у завери ћутања са системима који се означавају као бирократски, иако је, као што видимо, у Спарти остварен сплет бирократског, аристократског и плутократског. Аналогичном се Демостеново запажање о деспотизму спартанске герузије протеже и на сенат републиканског Рима. Римски сенатори су били још већи деспоти, јер су они, а не конзули, имали насловну улогу у државном апарату. Епилог Спарте није могао бити друкчији од њеног дотадашњег развитка. Робовласничка демократија је чак и у елементарном виду њој била недостижна. Руководећу групацију аристократа, плутократа и бирократа је свргла бирократија тирана, која је ослободила и хелоте, али је држала све, осим тираниновог апарата, подаље од управљања и политичких права.

Када се говори о хеленистичким државама увек се полази од тога да су оне рођене у распаду царства Александра Великог. „Под чврстом руком Александра Великог полиси су замрли”; после његове смрти већ отворен процес укрштања цивилизација Јеладе и Истока, изражен у хеленизму, градио је, између осталог, и један хибридни друштвени и државни систем. Бирократски положај владара и централизованог државног механизма је наслеђе источне деспотије. Локална самоуправа у градовима, итд. је наслеђе грчког полиса. Сови сматра да је организација саме државне централе доста флуидна, док је подручна управа боље грађена (12). Вероватно је да су грчки елементи у друштву и држави утицали на ублажавање бирократизма. То није уклонило спорост управних стручњака и функционера. Илустративна је судбина једне владареве одлуке у Сирији. Донета у марту, приспела је у оближње подручје тек у мају, а на Запад Ирана у јулу (13). Грчки елементи су се изразили у динамичности робно-новчаних односа и стварању одговорајућих правних установа у чему ове државе нагињу више полисама него деспотијама.

(11) Ф. Де Куланж: н. д., с. 180; Кито: Грци, 1963, Нови Сад, с. 103—111.

(12) А. Sauvy: н. д., р. 13. „Всемирнаја историја”, Том II, Москва 1956, гл. VIII.

(13) Исто.

Пошто је о правим источним деспотијама било већ нешто речи и посматрање њихових особености за нашу тему би представљало превелико нијансирање, а нас више интересује позни бирократизам, ми ћемо се на њега усредсредити, повлачећи најзначајније разлике према бирократизму источних деспотија.

Економска структура царског Рима је робовласништво кога нагризају снажни феудални елементи и тенденције. Као и све феудално, то је стремило децентрализацији, која би прешла у атомизацију; али је све до краја Империје бирократски централизам, повикао из одбране робовласништва које склапа компромис са феудалним елементима и тенденцијама, претезао (14). Државни апарат апсолутне монархије настоји да спасе од феудалства оно што се може спасти пред продирањем капиталистичких елемената и тенденција. Зато, он, слично апарату државног капитализма, води жестоку борбу са носиоцима владајућег начина производње да би их присилио да одступе од оних института старог, у корист новог, чији анахронизам доводи у питање опстанак њиховог друштва. Буржоазија апсолутне монархије, тај сопственик све важнијих средстава за производњу, поступно се инфилтрира у њен апарат, махом на стручна места, док феудалци заузимају руководећа места. Ту је државни капитализам различит од апсолутне монархије. Утицај радничке класе на буржоаски државни апарат, класе која није сопственик средстава за производњу и тек осваја неке зачетке права управљања, знатно је мањи, него буржоазије на бирократски апарат апсолутне монархије. С друге стране, цео државни механизам апсолутне монархије, у савезу са феудалцима, супротставља се буржоаским покушајима угрожавања опстанка феудализма и оним буржоаским тенденцијама које нису неминовне, што државни апарат, у савезу са буржоазијом, чини у односу на пролетаријат у државном капитализму. У оба случаја ради се о потлаченој класи. У бирократском Риму ради се о супротстављању тоталној феудализацији владајуће класе (15), што је, по свему судећи, важан узрок његовог много већег опирања новоме, него апсолутне монархије и државног капитализма.

Врхунски бирократизам и монократски систем су много дужег века у источним деспотијама него што је случај са Римом који је такав тек у доминату. Формално — диархија — симбиоза републиканског облика владавине (сенат) и ојачаног монархиског облика владавине (принцепс и његова апаратура која се бирократизује); стварно — све већа надмоћ принцепског што је карактеристика еволуције принципата. Доминат је тај процес завршио. Феудални елементи су се умножили и сазрели и то у смеру децентрализације. Жестина сукоба робовласничког и феудалног је пружила прилику управним стручњацима и функционерима да повећавају дозу самосталности у односу на друштво. С те стране посматрано испало би да је та самосталност надмашила самосталност бирократије у источним деспотијама. Један од потврђених знакова била би велика законодавна активност би-

(14) В. О. Станојевић: Карактер државе позне Римске империје, *Анали Правног Факултета у Београду*, 4/61; „*Всемирнаја историја*“, Т. II, гл. XX, XXI, XXIV и XXVII.

(15) Исто.

рократског апарата, тако да крјем IV века долази до кодификације императорских конституција (16). У источним деспотијама, према сачуваним документима, нормативна активност је, изузимајући Византију, оскудна. Ипак, баш сами расположиви подаци су толико оскудни да не можемо повући довољно поуздану паралелу у том погледу. С друге стране, доминат је био далеко краћег века него развијени бирократизам деспотија, тако да није имао толико времена за разрастање бирократије. Исход овог размишљања је да ништа сигурно на таквом ступњу уопштавања не можемо одговорити на питање ко је више бирократизован — доминатски Рим или источне деспотије?

Кад би наставили још конкретније учили би да су у појединим обележјима, која су на први поглед слична, царски Рим и деспотије различити. Док бирократизам у деспотијама није стигао до врхунца, самоуправа је у сеоским заједницама била развијена вероватно приближно градској самоуправи у принципатском Риму. У том Риму урбанска цивилизација је предњачила. У доминату се сличност утолико повећава, што децентрализовано село потискује град који је лишен самоуправе, али је бирократизам на врхунцу, што разликује доминатски Рим од деспотије, зато што врхунац бирократизма у деспотијама битно потискује самоуправност сеоских заједница. У апсолутној монархији је успон бирократије стезао феудални децентрализам и градску самоуправу на све ужи простор друштвених односа.

У светлу овог рашчлањивања Чепменово тумачење јавне управе царског Рима испада у многومه фиктивно. Тако, на пример, он каже да је већина императора „остала претставницима државе и извлачила, имала и вршила своја овлашћења у име и у интересу државе, тј. народа” (17). Уствари је римски император, као и његов колега у источној деспотији, односно у апсолутној монархији, био, бар као формално-правни сопственик земље, у чему је много ефикаснији од средњевековног владара, аутократски руководилац бирократизованог апарата. Тешко је повлачити паралеле у погледу шефа државе између источних деспотија, царског Рима и апсолутне монархије. Формално посматрано државништво је ексклузивно право владара. Његова надлежност је синтеза нормативне, управне и судске функције (у основним линијама наравно). То је великим делом привид. Највише „слуге” владара деле са њим врховну власт, понекад у толикој мери да му постају такмаци који по неки пут и успевају да га свргну. Идеолошки корен владаревог апсолутизма је у његовом положају у религијском поретку, који има толики утицај да је Ф. Де Куланжа завео на мисао да је религија у античкој држави првенствени друштвени чинилац (18). Утицај вере је највећи у источним деспотијама, мањи у апсолутној монархији, а најмањи у царском Риму до примања хришћанства. Дивинизираност владара античке источне деспотије је већа него код римског императора. Апсолутни монарх није обоготворен, као ни владар средњевековне деспотије, али му се, сходно традицији из зрелог феудализма, приписују натприродна својства. Таква

(16) В. Др. А. Вајс — Др. Јб. Кандић: Основи опште историје државе и права, I, Београд, 1962, с. 77—78.

(17) В. Chapman: *The Profession of Government*, London, 1959, p. 9.

(18) В. Ф. Де Куланж: н. д., в. посебно „Предговор“ Др. Р. Лукића.

мистична својства има и владар средњовековне деспотије. Тај ореол је основ за улогу владара источне деспотије, односно Рима или протестанске апсолутне монархије, као шефа вероисповести. У католичким апсолутним монархијама иако је положај шефа вероисповести резервисан за папу, владар је утицајни руководилац у црквеним стварима своје земље. У свим овим земљама, изузимајући донекле пагански Рим, владар има на расположењу снажне свештеничке кадрове, који често и за њега постају исувише јаки.

„У Египту и Вавилонији уз владара су постојала разна саветодавна тела и разгранат чиновнички апарат, веома централизован и бирократизован. Целокупним чиновничким апаратом руководило се из центра — из владачевог двора. Функционери на двору су истовремено и највиши државни функционери. Они су први помоћници владаоцу, али и његова контрола, јер су обично потицали из најугледнијих породица“ (19). Више или мање то важи и за све остале деспотије. Тако на пример у Византији је велики супарник императора префект Преторија, истока који управља већим делом царства, а није дворски службеник. Кина, као и Византија, није знала за такву концентрацију врховних управних послова каква је остварена у Египту и Вавилонији. Паралелно томе, многе деспотије, као на пример Египат, имају то заједничко да владарева лична и државна управна организација нису подвојене, изузев у извесним интервалима у Кини и нарочито у Византији. У овом првом је најдаље отишао децентрализовани феудализам запада (у апсолутној монархији се преостали феудални односи централизују у великој мери).

Далеко од тога да је владалац, и највећих способности, могао све да постигне у огромној маси послова управне, нормативне и судске функције. Зато је он државно-правне функције, поготову управну, на највишем нивоу морао да дели са припадницима водеће политичке гарнитуре. Пошто је владар изједначен са државом, мешавина ових функција се, код ових припадника водеће политичке гарнитуре у корену мења. Али, неки од њих, нагомилавајући надлежности, а с тим и број одговарајућих службеника, у своје руке, понекад успевају да збаци владара или да га потисну у позадину. Због царевања ванекономске принуде и улоге рата најопаснији су владареви војсковођи, на пример Харемхабова узурпација за време Тутанкамона. После њих одмах долазе, не у свим деспотијама, на пример, не у Риму или Монголској империји, највиши верски руководиоци, на пример Ришеле. Не само, да се они не задржавају пред границама између државних гравних функција, него и често надлежностима за неколико ресора придружују надлежност за одређену територијалну јединицу, на пример у време пуног замаха апсолутизма у Француској (владавина Луја XIV) државни секретари за иностране послове, за војне послове, за поморске послове, и за послове двора истовремено су управљачи и појединих група провинција (20). У водећу политичку екипу ваља урачунати и највише руководиоце искључиво територијалних јединица, на пример интенданте у Француској, који су

(19) Др. А. Вајс — Др. Љ. Кандић: н. д., с. 27; С. Рансиман: Византиска цивилизација, Острогорски: Историја Византије.

(20) В. И. Д. Мартисевић и др.: н. д.

у основу за дотичну јединицу концентрисали у себи разне државне правне функције. Они су, по правилу, другоразредни по свом значају у водећој политичкој екипи. Због снаге бирократског централизма код њих је било мање случајева осамостаљивања, па чак и узурпације.

Правно посматрано, на први поглед у демократским државама, а донекле и у аристократским или плутократским државама, изнад управних стручњака, функционера, па шта више и првака стоје правне норме, с тим што у овим другим стоје само највише правне норме. У деспотијама, површно посматрано, политичка гарнитура ствара и мења правне норме по свом нахођењу. Међутим, и у деспотијама су властодршци морали да одржавају извешан правни континуитет, чак и кад су у питању узурпатори, наравно узурпатори далеко мање. Само, у деспотијама је континуитет много слабији него у демократским, аристократским или плутократским државама. Да су властодршци у стварању правних норми морали водити рачуна, не само о доминантној вољи владајуће класе него и о народним расположењу, обичајима, итд., само по себи се разуме, мада треба подвући, да им је бирократски режим омогућио да се на све то много мање обзиру него политички вођи у државама које нису деспотије.

Све докапиталистичке државе су махом казуистичке у праву, што би, да није других чинилаца, пружио много већу слободу организовања и деловања управних стручњацима и функционерима, чак и у античким демократским државама, него функционерима и управним стручњацима буржоаско-демократске и социјалистичко-демократске државе. То је, изгледа, један од важних разлога што су једино у неким деспотијама, а ни у једној држави која није деспотија, настале велике кодификације, као што је Хамурабијева или Јустинијанова. У знатно мањим плутократским, аристократским, а нарочито демократским државама, поменути други чиниоци су успевали да се правна казуистика не извргне у подлогу злоупотребе државних правних функција.

2. *Привредни етатизам.* — Какав је став функционера и управних стручњака према економици? У деспотијама је мешање државе у привреду много веће него у осталим државама, премда, између деспотија има значајних разлика. Тако је Египат под извесним династијама у привредном етатизму водећи, па се може говорити и о извесној планској економији. У Риму је врхунац а истовремено и неуспех Диоклецијановог максимирања цена, најамнина и хонорара.

У Византији је привредни етатизам велики, специјално као последица економске кризе позног Рима. У апсолутној монархији је политичко-економско вјерују властодржаца меркантилизам, чије су границе они феудални односи из ранијег доба који су се још могли одржати. Привредни етатизам апсолутне монархије је много више био у контролисању приватних манафактура и поседа, него у стварању државних добара. Једино је приватна индустрија била скромна у поређењу са државом. Дотле је војна бродоградња претежно приватног карактера. По општој претпоставци, функционери и управни стручњаци, који су надзирали, помагали и усмеравали власнике средстава за производњу, морали су да боље знају њихов посао

од њих самих. Отуда главна личност апсолутне монархије, на пример краљевство Луја XIV, није маршал Тирен, ма колико рат играо важну улогу, нарочито у колонизацији, него генерални контролор финансија Колбер, чији је главни задатак био економика метрополе. Саме државне мануфактуре почеле су у великом броју рано да се дижу, на пример у Француској већ под Анријем IV, а у Русији чим је апсолутизам узео замах под Петром I. У свим овим државама најодговорнији чланови водеће групе се старају о привреди. У Египту, поред осталих дужности, то је на фараоновом везиру. У хијерархији одмах иза фараоновог везира (управника двора) налази се руководилац ризнице који је одговоран за вођење јавних радова, итд. У Риму, рецимо постоје посебни руководиоци за државнефинансије и царски домен (21).

Али, привредни етатизам деспотије не може да се мери са етатизмом у савременој епоси. Поред много мањег обима државне интервенције у деспотијама, њени облици су малобројнији и много једноставнији и мање су усавршени. Један од потврних знакова овог стања у деспотијама је и чињеница да су многи ресори и службе измешани, тј. да не постоје данашње изразито специјализовање управних стручњака, па чак у извесној мери и водећих политичара за поједине групе делатности у економици.

3. *Зачеци подржављених друштвених служби.* — То се још јасније види на плану социјалне и здравствене делатности. У деспотијама су ове делатности, напосе кад је у питању држава, биле рудиментарне, мада ипак знатно веће него у осталим државама. Привредни подухвати деспотија, са огромним масама произвођача, релативно сложенијим делатностима и сл., него у осталим државама до капитализма, налагали су релативно обимније мере здравствене, а донекле и социјалне делатности, мада се о томе више говорило него што се спроводило. Постојале су институције у којима су лечени робови, односно институције у којима је помагана сиротиња. Примера ради наведимо да је сачуван египатски пропис о чувању здравља робова на јавним радовима. Запослени на јавним радовима су уредно добијали преобуку. Сваких шест месеци су лекарски прегледани и слаби су упућивани у одмаралишта. Још у републиканском Риму су велепоседници имали специјалне институције за лечење робова, итд. итд. Као што је сиротиња била великим делом помагана само онолико колико је било потребно да се не би бунила против владајућег поретка, тако је и старање о робовима било веома оскудно, с обзиром да је робове било, све док су успешно вођени ратови, могуће доста лако замнеити. Међутим, пошто је увек било мање или више слободних произвођача, да не говоримо о припадницима владајуће класе, здравствена делатност нарочито, а донекле и социјална, на пример помагање сиромашних сељака у извесној мери постојала, не само због непосредних економских интереса. Здравствена и социјална делатност биле су увек под јаким утицајем свештенства. Испрва су лекари били искључиво свештеници, али кад су се појавили световни лекари у великом броју су били образовани у храмовима, иако нису припадали свештенству; у сваком случају имали су јаке контакте са свештеницима. „У доба највишег култур-

(21) В. Др. Е. Пусић: Управа, I, Загреб, 1961, с. 38; „Всемирнаја историја“, Том. V.

ног успона Рима лекарски staleж није се само умножио бројно, већ се јако разликовао по својој јавној служби и по својим посебним звањима. Највиши и најутицајнији ред лекара сачињавали су дворски или палатински лекари, који су имали звање „угледне старешине” и били су изједначени у правима са највишим државним достојанственицима... Градски лекари имали су дужност да лече бесплатно сиротињу, пошто су у накнаду за то били обилно награђени платама, које су добијали из градских благајни... Школски лекари на челу медицинских школа, а у својству државних службеника, са писарима, војни лекари...“ (22).

Социјална делатност је уствари највећим делом сконцентрисана у пословима које, по данашњим мерилима, никако не би могли назвати социјалним. Фактички је социјална делатност, нарочито у критичним периодима, била усредсређена на полицијске задатке према незапосленима, због њиховог огромног броја. Посебно је то изражено у апсолутној монархији за време првобитне акумулације. У извесним буржоаским студијама се све до данас преноси чинична легенда о наводном хуманизму социјалне службе апсолутне државе (23). Галерија одредби крвавог законодавства наведених у првом тому „Капитала” обеснажује овај буржоаски мит (24). Првобитна акумулација је створила вишак радне снаге из којег су се регрутовале скитнице, разбојници и просјаци, који су угрожени и капиталистичке мануфактуре и феудалне поседе. Ове „социјалне” полицијске акције имале су циљ да заштите напредовање капиталистичког начина производње у оквирима централизованог феудализма (25). Карактеристично је да је у протестантским земљама и у православној Русији социјалну службу ставила себи у дужност држава, док је у католичким монархијама она подељена између цркве као главног носиоца, (у децентрализованом феудализму готово искључивог носиоца) и државе. Да социјална служба није имала већи значај, изузев у свом полицијском аспекту доказује чињеница да је она била само једна од многобројних дужности, на пример интенданата у Француској, итд., као и одговарајућих руководиоца подручја у другим земљама.

Све ово показује да су социјална и здравствена служба тек почеле добијати извесне зачетне црте производне снаге, тј. чиниоца који је неопходан за стварање и одржавање радне снаге непосредних произвођача. Својим већим делом социјална служба се исцрпљивала у полицијској акцији која је, шире посматрано, само један елемент општег система ванекономске принуде. Иначе, у социјалној служби су постојали још неки елементи, који не одговарају њеној правној природи, а то су моменти политичке демагогије, оскудне потпоре, итд.

У погледу научне делатности, све државе до капитализма такође, а можда још и више него у случају социјалне делатности, одвајају научну

(22) Др. В. Станојевић: Историја медицине, Загреб, 1953, с. 181; Др. М. Ступар: Социјална политика, Београд, 1960., историска излагања — социјална политика у античком и феудалном друштву.

(23) В. Е. Barker: The Development of Public Services in Western Europe, London, 1945.

(24) В. К. Маркс: Капитал, I, Београд, 1947, излагања о крвавом законодавству у првобитној акумулацији.

(25) Исто.

делатност од производње, осим у ретким случајевима проналазака који су неопходно потребни за унапређење производње. Тако на пример Херонов проналазак парне машине је остао у архиви због јефтиноће робовске радне снаге. Међутим, велики изузетак представљају векови почев, од ренесансе, с обзиром да је буржоазији нужно увођење све већег броја проналазака у динамику производње. Тако наука почиње од ренесансе добијати извесне црте производне снаге, много јаче црте него што су оне код социјалне и здравствене службе. То се огледа у све већем одвајању научних институција од цркве и у њиховом везивању за државу.

Све до настајања капиталистичког начина производње просвета је највише од свих делатности удаљена од друштвене базе. Робови — научници или уметници су изузетак, осим кад се ради о ратним заробљеницима, који су пореклом из цивилизоване средине, па је и то незнатно према огромном броју непосредних произвођача за чије приучавање није потребно никакво посебно образовање. Настајање капиталистичког начина производње ту није много изменило. Тада приучавање радника, иако веће него његових претходника, не тражи ништа више до обуку у предузећу и најамнину која ће му обезбедити тај ниво. Просвета у деспотијама је потпуно или делимично у рукама свештеника; али, чак и у демократској Атини је утицај вере доста јак (26).

Владајућа уметност је отприлике на истој удаљености од друштвене базе, што не значи да нема народне уметности као једне од форми живота непосредних произвођача и преко тога једног од средстава за одржавање њихових радних способности. Слобода научне и уметничке мисли је чак и у демократској Атини веома ограничена (Сократов случај). За деспотије су илустративни улога и положај уметника у Египту. Поменути руководилац ризнице је бирократски старшина уметника минера и архитеката који су принудни службеници ризнице. Уметност је диригована, посебно по верским канонима (27).

4. *Бирократска политичка управа.* — Што се тиче функција управних стручњак и области друштвених односа које су посебно интересантне за државни монопол принуде, у деспотијама је током времена извесно разграничење између ових функција и делатности у порасту, с тим да у време опадања опет настаје мешање функција и делатности. Судска функција се ређе, и то више у позној еволуцији деспотије, у мањој или већој мери зависи од земље, појављује као функција посебних судских стручњака. Један од најважнијих разлога је тај што су судски предмети временом постали донекле сложенији. Управни стручњаци и функционери као носиоци судске функције су стварали изворе права кроз судску праксу и прецеденте, ако недостаје одговарајући пропис. Судски прецедент је важнији извор права од решења управног стручњака и функционера као прецедента који је то под истим условима као и судски прецедент.

Границе између војних и цивилних стручњака махом скоро и не постоје, осим у Византији, и то на почетку њеног пута, и то као наслеђе из Рим-

(26) То илуструје Сократов крај.

(27) В. Др. Е. Пусић: н. д.

ске империје, а такође и као дело еволуције апсолутне монархије. Увођење ефикаснијег, али и скупљег наоружања, као што су борна кола у Египту, односно тешка оклопљена коњица у Византији, као и дуготрајни ратови фаворизовали су богатије припаднике владајуће класе у оружаним снагама. Ови војни руководиоци су добијали прилична имања или су делимично плаћани у новцу, а делимично у натури. Тако се плутократским путем формирала војна аристократија, с тим што је професионализација ових војних аристократа био бирократски елемент, на основу кога су они добијали све више повластица. С друге стране, осиромашење ситног слободног сељаштва га је учинило непоузданим за војску, тако да се у све већој мери користе најамничке снаге, а њихови руководиоци типично бирократским путем постају саставни део војне аристократије. Војни руководиоци постају у низу случајева и успешни такмаци владара. (28).

Као што је већ речено, о свештеницима се углавном не може говорити као о аристократији. Међутим, они имају утицај који може да се мери са упливом војне аристократије. Према једном документу из доба Рамзеса III храмови су поседовали 15% читаве обрадиве површине земље, око 500.000 грла крупне и ситне стоке, итд. Свештеници су заузимали и највише световне положаје, на пример у Египту су неки од њих били и адмирални, главни дворски лекари, итд. У њиховим кадровима постоји строга хијерархија и разврставање. Као што су у хришћанској цркви развијени монашки редови, тако су се у паганским деспотијама свештеници разврставали према култовима и храмовима. Јачањем световне власти, деспотија се ипак доста лаицизира, али никада потпуно.

По данашњим критеријумима управне стручњаке и функционере за спољне односе требало би навести одмах уз војне управне стручњаке и функционере. Ово зато што су војни управни стручњаци и функционери данас углавном усмерени на одговарајуће послове из спољнег аспекта државне функције. Али, пошто је рат некада имао много више привредни карактер него данас, а ванекономска принуда је била толика да редовне полицијске снаге нису биле довољне, војска је великим делом вршила и полицијске делатности, које углавном спадају у унутрашњи аспект државне функције. Можда би се могло рећи да су управни стручњаци за спољне односе у докапиталистичким државама, дипломати, нпр., због мањег интензитета међународних односа и зато што су међународни односи углавном били под знаком рата, имали мањи значај него данашњи управни стручњаци за спољне односе, дипломати, нпр. Дипломата источне деспотије антике насликан је у индијским законима Ману. Полазећи од филозофије о савршеном човеку мудрацу Ману — учење преувеличава улогу посланика, тврдећи да је у њиховим рукама мир или рат. То је свакако одраз дилеме слабе везе између државе и њених посланика због лоших комуникација. Стога се у овим законима главна пажња обраћа личним својствима дипломате, напосе обавештајним, а у оквиру тога и његовом образовању. Сигурно је индијска специфичност идеја да дипломата треба у првом реду да буде у служби мира. Због свега тога владар мора бити веома опрезан у избору дипломата. Подаци

(28) Тако на пример Харемхаб који је узурпирао фараонски престо.

показују да је у пракси извршена подела рада између дипломата. Посланици у појединим земљама имали су своје пуномоћнике за разна подручја. Поред сталних посланстава било је и повремених. Поред нормалног дипломатског саобраћања и закључивања уговора, нарочито је заступљена обавештајна служба. У апсолутној монархији управни стручњаци почињу нарочито да добијају у своме значају у погледу спољних односа, зато што се повећава интензитет међународних односа. Међутим, дипломатски апарати и дотадашњих држава су веома различити по своме квалитету. Тако на пример Византија, за разлику од милитаризованих деспотија, као што су асирска и хетитска, веома је снажно развила дипломатски апарат и делатност (29). Узгред речено, Ману-философија је занимљива антиципација идеје о активној мирољубивој коегзистенцији, тако да је у свом третирању спољног аспекта државне функције превазишла, нпр., стаљинистичку совјетску теорију спољне функције државе у XX веку.

У свим деспотијама полицијски службеници односно полицијске надлежности руководећих управних стручњака и функционера играју много већу улогу но у осталим докапиталистичким државама. Атињани су толико презирали полицију да су робови регрутовани за састав полицијских одреда. Државе које нису деспотије, имале су много мање напето стање друштвених односа од деспотије. Међутим, и између самих деспотија постоје разлике у значају полиције. Деспотије релативно трајног бирократизма су израз напетог стања друштвених односа, тј. стања у коме постоји бирократски притисак на становништво, али је то стање много стабилније, него у деспотијама које су израз прелазног времена између старог и новог друштва. Можда је најпознатија по својој улози полиција француске апсолутне монархије која је толико развила своју делатност да је почела да запоставља државне интересе за рачун својих интереса и која је почела да се меша у туђе надлежности, тако да је она најтипичнији пример преображавања бирократске стручности и подржавања граница овлашћења, чак и кад су она помешана, што свакако смањује са своје стране компетентност, у стање тзв. бирократске дилетантности. Ваља подвући да су најутицајнији подручни руководиоци Француске — интенданци — имали у својим рукама и локалне полицијске послове (30). Није случајно да су прве специјализоване расправе о јавној управи тог времена носиле назив у много случајева расправе о полицији. Са историјске тачке гледишта интересантна је прва, досад позната, детаљна наредба о полицији, коју је, по свему судећи, донео владар хеленистичке државе Пергамона у средини II века пре н.е. Она показује да полиција није вршила само принудне акције, него се бавила и извесним пословима јавне службе. Градски полицијски органи (астиноми) вршили су контролу над потчињеним чиновницима, поштовања грађевинских прописа, старали су се о чистоћи бунара и цистерни и изрицали су високе казне. Улични полицијски органи (амодархи) изгледа да су били потчињени астиномима, нису могли изрицати казне, а старали су се о чистоћи улица и путева, с тим да сваки деликт пријављују астиномима. Колико се водило

(29) В. Потемкин: Историја дипломатије, I, Београд, 1946.

(30) В. Е. Strauss: н. д., pp. 182—183; Е. Barker: н. д., pp. 70—71.

озбиљно рачуна, бар у Пергамону, да полиција изврши све што је у њеној дужности, види се из одредби које формулишу да астиноми морају учинити све да се изврши оправка места које је нарушено, тако да се у року од 10 дана ствар доведе у пређашње стање. Ако астиноми то не изврше, ствар преузимају управни чиновници, а трошкове оправке плаћају астиноми, који се осим тога кажњавају са 100 драхми, исто тако се сопственици покварених цистерни кажњавају за сваку покварену цистерну са 100 драхми. Казна која је наплаћена од астинома, а изречена од стране „чуvara закона“ предаје се каси (из Наредбе се не види која је каса у питању) (31).

На овом месту треба још нешто рећи о улози и положају управних стручњака уопште, као и о извесној кадровској политици, наравно у елементарном стању.

5. *Бирокуратски службенички систем.* — Бирокурате свих рангова хијерархије су, правно узето заступници владара, што посебно уздиже њихов слој према осталим слојевима слободног становништва. Приближну слику за Египат, а вероватно и за остале деспотије, пружа један папирус из Средњег царства (2400 — 2100 године пре н. е.). „... Неки Дуау даје сајвете своје сину и набраја преимућства која према осталим занимањима има чиновнички сталеж. Значајно је што се одавде разабире да чиновницима могу постати и припадници оних друштвених слојева који су раније могли бити подвргнути батинама” (32). Државни службеник је, у начелу, могао бити сваки слободан човек, који је, исто тако, у начелу, могао да допре до највиших звања, што се наравно ретко дешавало. Већ пример апсолутне монархије, рецимо са вишим официрским чиновима, који су били резервисани за аристократију, показује нешто сасвим друго.

Када је реч о припадностима, које су имале разне облике — новчани, натурални и кулук — односно разним њиховим комбинацијама, треба нагласити оштру разлику између виших и нижих службеника, тако да су углавном виши службеници даривани са великим поседима, што се лоше одражавало на савесност нижих чиновника. Екстремне појаве у приходима службовања представљају појаве купопродаје службеничких звања, што је нарочито проширено у апсолутној монархији или Риму. То се повезује и са питањима схватања службеничке делатности у погледу критеријума њене стручности. Држава је сигурно, бар приликом купопродаје важнијих звања морала мислити и на способности купаца. Службовање оваквих лица било је стално раздирано између њихових настојања да звање користе као приватни сопственици и државне противакције ради спаса државног интереса (33).

У вези с тим поставља се питање односа између професионалног и патронажног критеријума у регрутовању службеничких кадрова, које и данас није изгубило своју актуелност. Поред тога што су нека службеничка звања била принудна „још су чешћи... примјери где се служба сматрала...“

(31) Ш. Ч.: О полицији у Старом веку, Полиција, Београд, 19—20/37, с. 957—958.

(32) Др. Ф. Чулиновић: Опћа историја државе и права, I. Загреб, 1949, с. 54.

(33) В. Др. А. Валтић: Општа теорија о појму јавног службеника, итд., Београд, 1938, с. 6—8. И. Д. Мартисевитш и др.: н. д., с. 241. Е. Strauss: н. д., р. 180. R. Levinzon — Morus: Ратни профити, Београд, с. 4—5.

повластицом. . . Занимљиво је да се, кад год је ситуација захтијевала заиста ефикасан рад, знало већ и размијерно рано прећи на професионале. Египат је за администрацију водоградње морао имати професионале које је узимао из једне за то квалифициране друштвене групе писара. Али до скоро су и фараони открили да је практичније оријентирати се у управи макар и на бивше своје робове који су знали посао и били овисни искључиво о свом господару него на помало феудализиране функционере без тачно утврђеног дјелокруга. . . Исто тако су се оријентирали римски цареви, а попустили су пред опозицијом и замијенили слободњаке на одговорним функцијама припадницима „витешког реда” с обзиром на то што су и ови аристократски управљачи имали све потребне стручне квалитете” (34).

У вези с тим поставља се и питање припремања управних стручњака. „У стварању професионалног управног чиновништва поједини су се политички властодршци нашли обично пред алтернативом да регрутирају у управни апарат феудалну класу, аристократију, или да приђу систематском школовању „нових људи”. Прва алтернатива захтијевала је да се претходно скрши и самосталност феудалне властеле, чему је, на примјер, врло енергично приступио Ше-Хуанги-Ти преселивши 12.000 великашких фамилија са њихових земљишних посједа и населивши их око своје нове пријестолнице. Ни ове радикалне мјере нису донијеле пун успех. Отпор аристократије врло је брзо довео у питање саме темеље овог дјела и навео његове насљеднике из династије Хан да се оријентирају на стварање професионалног апарата из народа, ригорозном селекцијом талената и школовањем професионалних службеника. Релативно је успјешнији био у истом покушају Петар Велики, али и он је најпре настојао да разбије традиционално племство, које своју земљу није изводило од цара. . . Петар је старо замијенио новим племством које се ослањало на „чин” добивен од цара и у царској управној служби. Поред регрутације старог руског племства у свој нови управни апарат Петар је основао високу управну школу, слао је младе Русе у прилично великим групама у иностранство на изобразбу и примао странце у руску државну службу.” У турској царевини елита управних стручњака је школована у специјалним школама, а остали су пролазили кроз праксу, почев од писара до, у најбољим коријерама, везира, по правилу, без обзира на метаслужбеничке карактеристике. Школовање службеника је захтевала и колонизација у ери апсолутне монархије. Само, док је Француска „претворила државну службу у знаност”, „Енглеска је ову службу сматрала „задатком за интелигентне аматере” (35). Патронажни систем је још много гори од кинеског система који се заснивао на схватању да службеник може бити опште-културан човек без стручних знања. Патронажни систем, који је нарочито био изражен у рано време апсолутне монархије, заснива се на систему веза и оданости службеника оном ко га поставља, без неких већих, чак и општеобразовних захтева.

У светлу наведених обележја бирократије деспотија произилази да су и онако слабе антиципације правила управног поступка биле још далеко

(34) Др. Е. Пусић: н. д., с. 63.

(35) Исто, с. 63—64.

мање спроведене у пракси. Тако на пример начело непристрасности, објективности и неподмитљивости, које је у Египту нарочито јако наглашавано, долазило је у сукоб са награђивањем службеника, нестручношћу многих службеника, итд. С друге стране, у бирократском централизму мало су она примењивана (36).

Закључна напомена. — Сасвим је природно што су од свих појава бирократије, оне у капитализму и социјализму привукле највећу пажњу истраживача. Но, необично је и доводи до погрешних резултата да испитивања и закључци о поменутим бирократијама и добуржоаским бирократијама махом представљају линије које се никада не секу. Тако се на пример бирократија дефинише као појава једино прелазних епоха када постоји равнотежа класних снага (37). Ту је предвиђена бирократија тако стабилног друштва као што су највећи део времена биле источне деспотије у којима нема равнотеже класних снага. Кад је реч о бирократији буржоаског друштва, ваља водити рачуна о изузетцима у којима је бирократија готово стално присутна, на пример царска Русија, Шпанија и чак Немачка, Аустрија и Јапан. За разлику од добуржоаских деспотија, у овим земљама је готово стално узрок бирократизма равнотежа класних снага. Онда који је узрок дуговечности бирократије у добуржоаској деспотији? Могло би се хипотетички одговорити да у њој владајућа класа, као таква у примитивним, доиндустриским условима, није у стању да изврши велики део политичких, а донекле и привредних задатака, који су много већи него у малим добуржоаским државама без потребе за иригационим системом (као што смо видели једини изузетак је Спарта). Упадљиво је да су Атина, а нарочито Рим, чим су постале веће државе, још пре кризе или прелазног доба, почеле са јачањем бирократских тенденција. Свакако иригациони систем, а донекле и величина државе, је споредна ствар у индустријском друштву кад је реч о узроцима бирократизма, нпр., Холандија са њеним системом наводњавања, која је највећи део своје историје провела под режимом највише буржоаске демократије. То не значи да скоро увек нису били присутни олигархиски-плутократски, бирократски, технократски и аристократски елементи различите снаге. У Холандији и сличним земљама индустријска техника је заменила „технику“ бирократског централизма доиндустриских држава. У капитализму и социјализму наступају други чиниоци, бирократизма, нпр., потпуна државна својина над средствима за производњу у неразвијеним земљама које се крећу социјалистичким путевима за извесно време као последица привремене неукости, малобројности и сл. пролетаријата и његових класних савезника итд.

Све што је изложено води ка једном закључку: Бирократија није неминовност сваког добуржоаског периода односно државе, како би произишло из општетеориских поставки Моске, Миклеса и сличних несоцијалистичких теоретичара бирократије (38). Но бирократија је неминовност већи-

(36) В. Др. Ф. Чулиновић: н. д., с. 54. Др. М. Камарић: Опћи управни поступак, Загреб, 1963, Уводна излагања.

(37) В. Р. Ратковић: Суштина бирократизма, Наша стварност, 5/58, с. 564.

(38) R. Michels Les Parties Politiques, Paris, 1914; M. Veber: n. d.; J. Sumpeter. Капитализам, социјализам и демократија, Београд.

не добуржоаских држава односно периода. Она није само појава прелазне етапе у којој влада равнотежа класних снага како се то најчешће истиче у радовима социјалистичких, посебно југословенских теоретичара (39). Историјари, а посебно историчари-социјалисти, обрадили су низ чињеница, у којем се стално наилази на једно исто-бирократија је скоро стална и једна од битних појава источних деспотија и Спарте, иако је у њима владајућа класа толико јака да нема ни најмањег изгледа на било какву равнотежу класних снага (Спарта је донекле отступање од овога због малобројности Спартијата) (40). Код ових деспотија просто сам начин производње фаворизује бирократију, јер владајућа класа нема одговарајући механизам који би учинио непотребним веће уплитање државе, а који нпр. имају либерална Енглеска и САД. Но, у прелазној етапи је стара владајућа класа реакционарна, што умањује јако прогресивност њене бирократије, а у деспотијама владајућа класа као скоро стално прогресивна омогућава скоро сталну прогресивност бирократије. У оба случаја бирократија је последица знатне делимичне неспособности владајуће класе да непосредно врши највећи број политичких, а донекле и економских и културних задатака. Пошто интереси бирократије, докле год је прогресивна, јесу и друштвени, она све више потискује владајућу класу, а да је никад не свргне. Временом и бирократске интересе стиже судбина друштвене излишности, било да владајућој класи развој додели непосредну владавину, нпр, буржоазији Француске у другој половини XIX века, било да потчињена класа побеђује.

Др. Александар Стојановић

RÉSUMÉ

La bureaucratie dans les Etats antébourgeois

La question relative aux premiers commencements de la bureaucratie et aux époques dans lesquelles elle a été présente est très controversée. La plupart de définitions de la bureaucratie sont inexactes, c'est à dire incomplets, entre autres parce qu'elles sont basées sur le contenu historique plus ou moins insuffisant et non-systématique des matériaux comparatifs.

Une véritable histoire de la bureaucratie c'est à dire une histoire des idées relatives à la bureaucratie n'a pas été écrite.

La bureaucratie des Etats antébourgeois a été le moins étudiée jusqu'à présent, d'autre part on ne trouve presque point dans ce domaine de documents historiques. En dépit de ces entraves la grande variété et une certaine actualité juridique et politico-technique de la bureaucratie dans ces Etats incitent de procéder à son analyse.

Dans les Etats bureaucratiques la propriété des moyens de production est divisée entre l'Etat en tant que sujet de l'hégémonie et les autres sujets du

(39) О бирократским интересима в. Др. Р. Лукић: Политичка теорија државе, Београд, 1962; В. Р. Рагковић: Исто; Др. Н. Пашић: Савремена држава, Београд, 1960.

(40) Острогорски: н. д.; Др. Ф. Чулиновић: н. д.; Потемкин: н. д.; Машкин: н. д.; Авдијев: Историја Старог Истока, Београд, 1952.

droit. Il est probable que cette centralisation de la propriété divisée a presque perpétué la bureaucratie dans ces pays. Dans le régime féodal de classe occidental la décentralisation, qui est presque passée à l'état atomique de la propriété divisée, a eu pour résultat non seulement le dépérissement presque total de l'administration publique, mais aussi elle a posé un point d'interrogation sur l'Etat. Or, même dans l'Antiquité les régimens despotiques orientaux bureaucratiques, comme ceux de la période médiévale, ont traversé les phases critiques dans lesquelles il arrivait que la propriété et l'Etat se sont atomisés. D'autre part, dans la féodalité occidentale les embryons du despotisme qui était de courte durée apparaissent périodiquement, par exemple l'empire de Charlemagne. Ce n'est que la féodalité occidentale lorsqu'elle est arrivée à son apogée, quand le mode production capitaliste a pris naissance, qui a imposé le despotisme tout d'abord dans les tyrannies des Etats italiens et dans le cas analogues, ensuite dans la monarchie absolue de même. Au point de vue idéologique, la monarchie absolue a subi en grande partie l'influence du modèle bureaucratique de l'Empire romain, qui a appris bien des choses de l'héritage des régimes despotiques orientaux de l'Antiquité. Or, même dans le régime féodal de classe occidental nous trouvons un contrepoids centralisateur bureaucratique à l'état atomisé féodal dans l'église catholique.

Etant donné que le régime d'esclavage et la féodalité sont basés sur des degrés différents de la contrainte non-économique sur le producteur direct, les techniciens de l'administration et les fonctionnaires d'Etat dans les régimes d'esclavage et féodal se sont retournés dans une mesure plus ou moins large contre les producteurs directs. Ces producteurs peuvent être très facilement remplacés. C'est la raison pour laquelle les fonctionnaires et les techniciens de l'administration s'occupent très peu des services en dehors du cadre des affaires administratives. Le caractère de service apparaît d'une manière quelque peu plus prononcée dès cette époque dans le domaine de la santé publique, par exemple dans les institutions pour le traitement médical des esclaves. Les médecins sont chargés de prendre part à la formation, au maintien et au développement de la main d'oeuvre des producteurs directs, qui sont la principale force productive. Les techniciens de l'administration et les fonctionnaires sont là dans la plupart des cas aussi les techniciens médicaux. Leur rôle organisationnel est orienté vers l'activité des médecins au sujet des producteurs directs et jusqu'à un certain point il a le caractère productif. L'activité sociale s'absorbe tout particulièrement dans les devoirs de police. Ce n'est qu'à partir de la Renaissance que l'activité scientifique acquiert un rôle plus important dans le développement des forces productives en relation avec les débuts du capitalisme etc.

En s'appuyant dans une certaine mesure sur les motifs de la classification d'Engels des formes de la naissance de l'Etat dans cet article sont exposés brièvement en tant qu'exemples des Etats bureaucratiques l'Athènes démocratique, la Rome ploutocratique et les quasi-Etats de la féodalité décentralisée de l'Europe occidentale.

De même dans les Etats non-bureaucratiques il y a certains éléments ou des tendances de la bureaucratie, par exemple le rôle bureaucratique du sénat dans l'administration de l'Etat, ainsi que les ressorts de l'organisation et de laires des fonctions électives à Athènes etc.

Il faut souligner que les éléments et les tendances des forces productives dans l'administration de l'Etat, ainsi que les ressorts de l'organisation et de l'activité de l'administration étaient bien plus développés dans les pays despotiques bureaucratiques que dans les Etats non-bureaucratiques.

Les résultats des recherches, considérés dans l'ensemble, réfutent les prémisses de certains théoriciens, comme par exemple de Michels, que la bureaucratie est un fait inévitable de toute période. Or, la bureaucratie est un fait inévitable que se produit dans la plupart des périodes antébourgeoises.

Outre la bureaucratie qui apparaît en tant que résultat de l'équilibre des forces de classe dans les périodes intermédiaires, la bureaucratie apparaissait souvent surtout dans les Etats antébourgeois et elle occupait les positions clefs au cours de presque toute l'évolution historique de l'Etat antébourgeois en question. Dans ces pays despotiques la classe dirigeante n'a pas le mécanisme correspondant, qui rendrait impossible une plus forte ingérence de l'Etat dans la société. Dans les pays despotiques la classe dirigeante est presque toujours progressiste, ce qui permet à la bureaucratie d'être presque constamment progressive. Dans l'étape intermédiaire l'ancienne classe dirigeante est réactionnaire, ce qui diminue fortement le caractère progressif de sa bureaucratie, de sorte qu'à la fin elle arrive à l'éliminer complètement. Dans les deux cas la bureaucratie est la conséquence de l'importante incapacité partielle de la classe dirigeante de réaliser directement le plus grand nombre de devoirs politiques, et jusqu'à un certain point les devoirs économiques et culturels. Avec le temps les intérêts bureaucratiques ont subi aussi le sort de la superfluité sociale. Il en a été de même avec certains intérêts sociaux de plus d'importance de la classe dirigeante quand celle-ci fut repoussée par la bureaucratie.

КОМИСИОНИ ПРАВНИ ПОСАО STAR DEL CREDERE

1. — Потребне за повећаном одговорношћу комисионара утицале су да се поред редовног комисиона створи и његов посебан облик *star del credere* (1). У овом уговору комисионар за већу награду јемчи комитенту извршење обавезе од стране трећег лица.

У случају редовног комисиона комисионар у принципу не одговара за штету коју претрпи комитент, уколико није крив за њено наступање. То значи да комисионар не би морао да надокнади штету која је проистекла из неизвршења обавезе његовог сауговорача, купца или продавца, ако му се такво понашање трећег лица не може уписати у кривицу (2). Обавезе комисионара се завршавају савесним избором уговорне стране, закључењем уговора са њом и извршењем чинидбе која за њега произилази из купопродаје, као и испуњењем његових дужности према комитенту. Остајући у оквирима субјективне одговорности, комисионар-продавац не одговара за штету која за комитента излази из инсолвентности купца, уколико је робу продао солвентном лицу које је тек касније постало инсолвентно. Исти је случај и са комисионаром-купцем који неће одговорати за неизвр-

(1) Смаграмо да је погрешна класификација уговора о комисиону на продајни, куповни и комисион „*star del credere*“ јер се у оваквом случају непотребно мешају два критеријума: предмет уговора и одговорност комисионара. „*Del credere*“ се може ставити поред редовног комисиона и то само кад се користи други критеријум. Ово потврђује чињеница да се и куповни и продајни комисион могу закључити у облику „*star del credere*“. Наведена класификација се нарочито среће у нашој литератури нпр.: др. Н. Балог: *Послови привредног права*, Београд, 1952, с. 138; *Правни лексикон*, Београд, 1964, с. 376).

(2) „Комисионар одговара за истинитост а не за остварљивост потраживања, које је стекао према трећем лицу“ (D. Curti: *Gli obblighi del comissionario nel diritto svizzero*, Lugano, 1941, p. 32); *Loché: Esprit du Code de commerce*, t. 1, Paris, 1929, p. 241).