

Марко М. Парезановић
Академија за националну безбедносћ
ponedeljak011beograd@gmail.com
ORCID ID: 0009-0003-3954-6270

ПОЛИТИЧКА ВЛАСТ И ДРЖАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

Сажетак: Политичка власт и државне институције, пре свега у смислу прејилићања и редукције њихове пољитичке моћи, представља исцрживачку тему која траје већ хиљадама година. Изучавањем исцрживаних коридора ових пољитичких феномена, бавили су се многи, али никада ову тему нису успели да исцржаве до краја. У овом раду, анализиран је њихов каузални однос, са посебним акцентом на склоности пољитичке власти и државних институција да се отуђе, у којима се ове „слуће народа“, временом трансферишу у иностранство, због чега се у овом раду полази од ставова да пољитичка власт жели да подреди државне институције. Научни значај преваходно је садржан у настојању да се додатно обогати научно-исцрживачки фонд из области теорије пољитике и државе. Циљ исцрживања је знатно амбициознији и садржан је пре свега у намери да се укаже на све пољитивне, али и непољитивне рејеркусије које произилазе из сложених односа између пољитичке власти и државних институција, са намером да се указивањем на те друштвене аномалије, повећа степен демократизације, али и функционалности друштва у целини.

Кључне речи: национална безбедносћ, пољитика, власт, моћ, пољитичка власт, пољитичка моћ, држава, институције, државне институције, ауторитет, апаратска борба.

1. УВОД

Политичка власт и државне институције представљају тему око које су се одувек појављивале одређене контрадикторности. Иако на први поглед постоје бројне сличности и у већини случајева заједничко кретање по истом политичко-институционалном колосеку, ипак ова два субјекта теорије државе

и политике имају и значајне неподударности. То проистиче из чињенице да ће државне институције увек имати одређену задршку према политичкој власти. Политичка власт настоји да, условно речено „потлачи“ и стави у функцију државне институције, односно стави их у подређен положај у односу на њу. И то је мање-више тако у свим државама, без обзира на степен развоја демократских односа у тим друштвима. Политичка власт у јеку своје експанзије и моћи, снагом свог ауторитета и својих могућности настоји да руши пред собом све баријере које је ограничавају. С друге стране, државне институције су увек резервисане према наметању „спољних ауторитета“ и веома обазриво се односе према свим облицима њиховог потчињавања. Подразумева се да свако деловање према државним институцијама у том правцу, представља грубо кршење уставног поретка и повреду позитивно-правних прописа једне земље.

У судару политичке власти и државних институција произилазе штетне последице за друштво и државу у целини, изузев у случајевима када представљају брану једна другој од непочинстава. То значи да тај однос евентуалне деструкције може бити у оба смера, што подразумева да не постоји само „агресивно“ деловање политичке власти ка државним институцијама, као што је већ напоменуто, већ то деловање може бити усмерено и од стране државних институција ка политичкој власти. Иако није честа појава, управо политичка власт може и мора бити заштитник једне државе или друштва од деструкције и регресије која долази од њених државних институција. Није реткост да су у појединим државама, државне институције до те мере ојачале и да не поштују никакав ауторитет, па ни ауторитет политичке власти. У данашње време, колоквијални назив за то је „дубока држава“,¹ која представља групу организованих, идеолошких, политичких и финансијских

¹ Фраза „дубока држава“ настала је у земљама попут Турске и Египта, где је комплекс војних и безбедносних агенција манипулисао политичким системом и деловао на потпуно нетранспарентан начин да би утицао на политику. Ову фразу су затим присвојили амерички конзервативци попут Стива Бенона и користили је за карактеризацију америчке бирократије. Тотално уништење „дубоке државе“ постало је централна тачка дневног реда за многе популисте на десници. Према мишљењима појединих аутора, САД немају „дубоку државу“ у блискоисточном смислу те речи. САД има велику и сложу државну службу на савезном, државном и локалном нивоу која је одговорна за пружање већине услуга које грађани очекују од своје владе, што је познато као „административна држава“. Ова административна држава је у ствари веома транспарентна у поређењу са државама других либералних демократија, да не говоримо о блискоисточним диктатурама, и могу је лако контролисати изабрани политички лидери ако они други одлуче да користе своја овлашћења. Међутим, та бирократија нужно функционише независно од својих политичких господара, пошто изабрани лидери никако не могу да прецизирају хиљаде дневних одлука које су потребне да би влада остала у функцији. Они делегирају власт бирократама, што је оно што називамо бирократском аутономијом. Francis Fukuyama, „In Defense of the deep state“, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2023, 1-12, DOI: 10.1080/23276665.2023.2249142.

истомишљеника који су се инсталирали у државне институције, како би одатле утицали у складу са својим циљевима и интересима на политичку власт. Екстремни случајеви иду дотле да та интересна група изгради паралелни систем власти на начин да сама бира и поставља чиниоце политичке власти који ће највише одговарати њиховим интересима.² Због тога, ако се посматра устројство државне хијерархије, важно је нагласити да је политичка власт изнад државних институција и да су институције дужне да спроводе политику власти.

Међутим, ови сви набројани, условно речено, тензични односи између политичке власти и државних институција могу имати и позитивне ефекте и домете. Наиме, кроз овај комплексан друштвени однос одмеравања институционалне снаге и моћи, ствара се и погодан социјални амбијент за узајамне контролно-корективне облике деловања, чиме се може ограничити или смањити ниво разноразних злоупотреба политичког система и државног апарата.

У сваком случају, поред нормативног регулисања области које су усмерене на однос политичке власти и државних институција, веома важну улогу у конституисању каузалитета тих односа имају политички лидери и носиоци одговорних државних функција. Истовремено, ништа мање важну улогу имају и кадрови, јер „кадрови решавају све“.³ У уређеним и демократским друштвима, кадрови заиста решавају све, јер свака политичка власт и државне институције почивају на снажним и стручним индивидуама. Држава и њен поредак нису компјутерски оперативни систем који користи елементе вештачке интелигенције, већ постоје и функционишу захваљујући лидерима који је воде и кадровима који омогућавају њену функционалност. У колико озбиљној мери једна држава има способне, одане и стручне кадрове, уз неизоставну честитост и морал, утолико ће политичка власт и државне институције боље функционисати. Наравно да у овим редовима провејава и романтичарски призив, али наведено је, иако увек неостварљиво, ипак веома важно.

² Идеја „дубоке државе“ је у супротности са концептом народног суверенитета који полази од тога да је народ „врховни ауторитет у држави“. Према овој концепцији, не постоји власт изнад народа и то традиционално подразумева да је ауторитет народа изнад устава. Вид. Ludvig Beckman, „Popular sovereignty facing the deep state. The rule of recognition and the power of the people“, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7/2021, 954-976, doi.org/10.1080/13698230.2019.1644583.

³ Чувена мисао тифлиског богослова је кратка, а говори много. Од кадрова зависи све, пропаст друштва и државе, њихов узлет и препород. Основни разлог пропадања стога не треба тражити у спољним већ у унутрашњим факторима. Ако унутар себе тражимо разлоге неуспеха, онда можемо да се поправимо и да избегнемо понављање грешака у будућности. Кадрови се бирају кадровском политиком, а таква политика обично садржи моралне, интелектуалне и друге критеријуме којима се људи распоређују на одговорне функције у друштву и држави, Бошко Јовановић, *Кадрови решавају све*, Политика – интернет издање од 14.03.2017, Београд, 2017, <https://www.politika.rs/scc/clanak/376104/Kadrovri-resavaju-sve>, 15. август 2023.

Одабир лоших кадровских решења на разна одговорна и осетљива места, вишеструко је штетно. Пре свега, таквим кадровима се пружа могућност да са повољнијих позиција негативно делују и наносе већу политичку штету. Неки од таквих користе свој положај да фаворизују своје једномишљенике, а запостављају или чак и прогоне исправне кадрове.⁴

Такође, битно је истаћи и да је функционисање власти и институција условљено и са више разноврсних фактора и чинилаца (геополитичких, спољнополитичких, макроекономских, војнобезбедносних, социјалних, културолошких итд.), које неретко могу имати и пресудан карактер у перспективама и дOMETИМА вршења власти.

Међутим, политика као мање илузија,⁵ а више много тога реалног, опомиње нас да политички живот и политички процеси око нас нису увек онакви какви их видимо и доживљавамо. Политика је изузетно комплексно поље друштвених активности и друштвене интеракције, у којој се неретко прибегава и различитим облицима политичког насиља. Како је маестрално закључио Марјановић, политички удари данас се изводе без кршења права и употребе силе, чисто политичким методама и средствима тако што се прави окружење око шефа државе, премијера и других полуга моћи, па се моћници, попут човека на обали, нађу изненађени једнако и од плиме и од осеке. То су у ствари модерне бескрвне политичке завере у којима не „лете” главе, али „лете” фотеле, планови и друге користи.⁶

2. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ

Да би се одређена власт окарактерисала као политичка, неопходно је да располаже са моћи, силом и насиљем као својим неодвојивим деловима.⁷ Из наведених разлога, политичка власт представља зону моћи, поред осталог и зато што располаже ресурсима за коришћење силе и насиља ради одржања своје моћи и испуњења одређених циљева своје владавине. У том смислу, потребно је истаћи да политичке власти нема без силе, јер онда нема ни њене моћи.⁸ Међутим, важно је нагласити да сила и насиље нису пожељни у политици, оне се могу и морају користити само када је то неопходно,

⁴ Славенко Терзић, *Стара Србија – грама једне цивилизације*, Православна реч и Историјски институт, Нови Сад – Београд 2012, 552.

⁵ О политици као уметности илузије вид. Драган Симеуновић, *Теорија политичке*, Удружење „Наука и друштво“, Београд 2002, 87-101.

⁶ Јован Марјановић, *Теорија политичке*, Универзитет у Београду, Београд 1996, 242.

⁷ О политичкој моћи вид. Klaus von Beyme, *Suvremene političke teorije*, Stvarnost, Zagreb 1977, 159-168.

⁸ Марко Парезановић, *Политички преврати – савремени присци*, Нова српска политичка мисао, Београд 2013, 97.

не ради очувања голе политичке власти, већ ради заштите државних и националних интереса.

Свака моћ је ограничена, а то нарочито важи за моћ доминације. Владање појединца, друштвене елите, нације или државе искључује такву моћ других и неко време преживљава уз сталне сукобе, борбу, оспоравање. Изузетна вештина владања и нешто мало мудрости може у извесној мери продужити њен век, ослањањем на савезнике, избегавањем изразито погрешних, самодеструктивних потеза, вештином манипулисања и завађања противника.⁹

Према Симеуновићу „политичка моћ се, ако је институционализована и почива на позицијама са правном способношћу одлучивања, означава као политичка власт“.¹⁰ У том духу, Деспотовић наглашава да се „политичка власт у политиколошкој литератури најчешће дефинише преко категорије моћи, па у таквој дефиницији садржај овог појма гласи да је власт уствари легитимна моћ, схваћена као право да се утиче на понашање других људи, односно грађана једне земље на чијој се државној територији распростире тако дефинисана политичка власт. Она се, такође, на истом фону одређења дефинише и као институционализована моћ, односно способност да се ефикасно и у оквирима дефинисаног уставно-правног поретка изазове потчињавање грађана и то путем убеђивања или законском принудом. Док је моћ способност да се утиче на понашање других људи, власт је право да се то чини у оквирима дефинисаног правног поретка и у границама које закон дозвољава“.¹¹

Интересантно је становиште Ђорђевића који наглашава да се „власт и ауторитет као појмови (а нарочито као речи) најчешће изједначавају иако су поједини политички филозофи настојали да их разликују“.¹² Међутим, власт и ауторитет се заиста разликују. Власт је моћ, а ауторитет је право да се неке одлуке донесу. Постоји више типова ауторитета, као што су статусни, харизматски, наследни, стручни и слично.

Ауторитет претежно изражава својство или „власт“ некога да се његове одлуке (мисли, схватања и сл.) поштују, прихвате, и то по правилу без спољне или нормативне претње; не само због тога што је он „тај и тај“ (орган, шеф, научник, отац) – негативан ауторитет, већ и што је он „такав и такав“ – активни ауторитет. У пракси, нарочито у глобалном друштву, и власт је

⁹ Михаило Марковић, *Друшћивена мисао на њраници миленијума*, Службени лист СРЈ, Београд 1999, 281.

¹⁰ Драган Симеуновић, *Теорија њолићике*, Удружење „Наука и друштво“, Београд 2002, 147.

¹¹ Љубиша Деспотовић, *Полићичка власћ, моћ и њолићичка облићација*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад 2021, <https://www.kcns.org.rs/agora/politicka-vlast-moc-i-politicka-obligacija/>, 18. август 2023.

¹² Јован Ђорђевић, *Полићички систем*, *Savremena administracija*, Београд 1977, 111.

једна од основа ауторитета. Даља одредба ауторитета у томе је што може постојати и што постоји ауторитет са влашћу и ауторитет без власти. Ауторитет је општија и трајнија појава у историји, изван ње и преко ње. У суштини, то је неауторитарни концепт; отуда је погрешно изједначавати изразе ауторитативан и ауторитаран у називу „јаких”, диктаторских режима, мада је израз ауторитативан режим више конвенција него што је научно и језички оправдан – јер се управо тада власт и ауторитет бркају. Власт је битно политичка категорија (без обзира на то што је има и ван политике у ужем значењу), а само харизматски ауторитет друштвено-морална (што не значи да је искључен из политике). Неосновано је становиште које власт од ауторитета разликује по томе што власт изражава друштвени однос, а ауторитет квалитет одређене групе или личности, политике, идеологије, мисли и концепције. И власт и ауторитет изражавају и претпостављају друштвени однос, јер се ауторитет може имати само у друштву, у односу према другоме и његовом односу према нама. Али док власт подразумева ограничену слободу човека, ауторитет је њена допуна и тражи да је има што више. То долази најпре услед тога што, начелно узев, ауторитета нема ако није прихваћен на реалним, утемељеним основама, а прихваћен је стварно ако то чини аутономан и слободан човек. Ауторитет је вид друштвености и друштвених веза и услов друштвене равнотеже и слободе; то је власт, али уз низ неизвесности, јер изазива друге власти и антивласти (као и завере). Власт не може да постоји без силе, идеологије и мистификације, док се ауторитет у томе губи, нестаје. Власт тражи и ствара потчињене људе, а ауторитета нема без слободних и свесних грађана. Постоји квалитативна разлика између друштвеног односа који се изражава у власти и оног који отелотворује ауторитет. Власт је израз и последица неразвијеног, хетерономног и нарочито противречног и класног друштва у којем постоје појаве и могућности већих или мањих, редовних или радикалних сукоба између појединих друштвених група, и то сукоба око битних, егзистенцијалних услова живота друштва и тих група. Ауторитет је израз и последица стварног и нужног разликовања међу људима, као и самог феномена и суштине друштвености, која никад, ни у „најсрећнијем” и „најбољем” друштву (слободној заједници слободних људи), не може бити колективна анонимност у којој би нестала индивидуалност људи и разлике међу њима¹³.

Политичка власт је оријентисана ка држави, али политичке власти има и изван државне власти, као што и политика постоји изван државе. Организујући и учвршћујући власт у оквирима државе, група или појединац располажу најмоћнијом влашћу путем које остварују пресудан утицај на друштвену организованост и људски живот уопште. Стога њена употреба и

¹³ *Ibid.*

злоупотреба стварају основу не само за институционалну борбу ради њеног стицања између политичких субјеката, већ и за нелегалне облике борбе за њену смену, који досежу своју кулминацију у револуцији као најдубљем социјалном конфликту.¹⁴

Поред наведеног, „власт као облик друштвених односа испољава се час неформално и спонтано, час формално и организовано. Испољавање власти у спонтаним облицима резултат је стања идеолошке свести, где групе и велики део масе осећају да треба да се понашају у складу са иницијативом вође или форума, руководства партије или организације. Кад се тај „осећај” претвори у навику милиона људи, таква власт представља најстрашнију моћ, при чему се стање друштва обично назива револуцијом или револуционарним кретањима“, закључује Ђорђевић.¹⁵ С друге стране, Марјановић тврди да су „јавност и јавно мњење¹⁶ поред свега што је досад у историји изналажено, а што је теорија истражила, и даље најмоћнији и најефикаснији фактор контроле политичке моћи и власти. Уосталом, политичка моћ и власт нешто су што људи не воле док је у туђим рукама, сигурнији су кад је код њих или бар под њиховом контролом. Та човекова склоност препознатљива је и по томе што све странке и лидери зазиру од моћи других, али и од контроле. Ваљда се зато у политици среће то да једни другима радо крешу крила сурово и осветољубиво. Свако је склон да се послужи свим и свачим да би другоме уздрмао сигурност и самопоуздање. Политичка моћ и власт можда најбоље показују како људске слабости знају бити јаке, нарочито кад нема чвршћих граница њиховог обуздавања“.¹⁷

Истовремено, политичка власт је основни облик и основ власти у друштву, „она се изражава у друштвеном односу у коме једна страна (властодржац) може да одређује понашање и активност друге стране (подвлашћеног) уз помоћ стварне или потенцијалне примене организоване принуде. Оно чиме се власт разликује од других односа у којима једна страна свесним утицајем (убеђивањем, примером) усмерава понашање друге стране у смислу својих циљева јесте способност организоване примене санкција као средства којим се у крајњој линији изнуђује потчињавање“.¹⁸ Из овакве дефиниције власти произлазе два важна закључка за прецизно разумевање

¹⁴ Радомир Милашиновић, Срђан Милашиновић, *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд 2007, 156.

¹⁵ J. Đorđević, 113.

¹⁶ Не постоји универзална дефиниција јавног мњења. Једна од најприхватљивијих је она која истиче да је јавно мњење заправо „мишљење друштвене скупине о важним појавама и питањима, која је као скупину интересују“, Радомир Лукић, *Политичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства и БИГЗ, Београд 1995, 67.

¹⁷ Јован Марјановић, *Политичке странке и модерна држава*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1999, 41.

¹⁸ *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1975, 1146.

самог појма и његове друштвене суштине: прво, да власт постоји само у сложеним, организованим друштвеним групама, у организацијама, јер само у њима постоје односи надређености и подређености, и друго, да односи власти могу добити устаљен, институционализован облик, учвршћен могућношћу организоване примене санкција. Постоје безбројни односи у којима коришћењем моралног престижа или интелектуалног утицаја, насиљем или претњом једна страна постиже да се друга понаша у складу са њеним жељама и циљевима. Али уколико се овакви односи остварују ван склопа организованих друштвених група или независно од њих, то нису односи власти ни акти њеног вршења. Искључиви носилац политичке власти јесте држава. Све специфичне карактеристике политичке власти везане су за државу, за њену друштвену природу и функције. Политичка власт може бити у рукама различитих друштвених субјеката (краљева и војсковођа, политичара и државника, политичких партија или хунти), али само уколико они управљају државом. Имати политичку власт значи држати командне позиције у склопу државне организације. Политичка борба је увек у својој суштини борба за државну власт. У тој се борби решава којим ће класним и групним интересима служити организована политичка сила државе и ко ће бити њени конкретни носиоци. Способност примене организованих санкција битна је карактеристика сваке власти, али се власт не може држати ослањајући се искључиво на силу и принуду. Свакој власти је иманентна тежња да се легализује, да у идеолошко-моралној сфери изгради што шири ослонац за своју егзистенцију, оправдање за своје прерогативе и функције. Питање идејног основа на коме власт гради свој захтев да јој се људи покоравају и са друге стране оспоравање тога основа представљају сталан и најважнији идеолошки вид политичке борбе у сваком класном друштву. Ширење страхопоштовања према власти, усађивање оданости и покорности према онима који је врше јесте врло важан елемент у механизму политичког владања. Осим тога, идеолошка основа власти може бити различита, али увек мора постојати.¹⁹

За разлику од власти, владавина је склоп односа друштвених снага који омогућују одлучујући утицај на усмеравање кретања у друштвеној заједници или некој области друштвеног живота. Легитимна владавина је легитимно институционализована моћ, док је нелегитимна владавина могућа само уз репресивно насиље, које треба да обезбеди апсолутну послушност.²⁰ Власт се најједноставније може дефинисати и као „легитимна моћ”. Као што смо раније видели моћ је способност да се утиче на понашање других, а власт је право да се то чини. Власт се, дакле, заснива на прихваћеној обавези покоравања, пре неголи на неком виду принуде или манипулације. У том смислу,

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Вид. Dragan Simeunović, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd 1989, 11.

власт представља моћ која садржи легитимитет и право. Вебер је, с обзиром на различите основе на којима власт почива, издвојио три типа: традиционалну, која је укоренењена у историји, харизматску, која проистиче из личности, и правно-рационалну власт, која почива на групи објективних правила.²¹

3. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ДРЖАВНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

У најширем смислу, државу чини територија, становништво и власт, као институционализована моћ утврђена правом. Када је у питању територија, низ држава не влада читавом својом територијом, и у њих се пенетрирају друге силе, које врше директну или индиректну контролу.²² Намеће се логично питање шта су онда институције? Најједноставније речено, институције су све управно-административне установе, које и посредством којих се врши власт, у складу са уставом и законима.

Институција је појам који има своје значење у социологији, праву, економији, теорији државе и у другим друштвеним наукама. Институција представља једну од важних категорија у свим друштвеним наукама. Израз потиче од латинске речи *institutio* што значи завод, установа и речи *institutiones* што представља назив за уџбенике приватног права познатих римских правника у којима се излажу правни појмови и установе.²³ Друштво, поготову савремено друштво, има безброј институција, тј. релативно трајних и формалним правилима регулисаних односа међу људима који се успостављају поводом вршења неке делатности усмерене на испуњење неког циља, а поводом чега се успоставља и одређена организација.²⁴ Институције су фактички од пресудне важности за квалитетно одвијање друштвеног живота имајући у виду улогу коју им је доделила савремена политичка и правна пракса.²⁵

За разлику од појма институције, у ужем смислу, државне институције су основни чиниоци поретка сваке државе, које омогућавају функционисање друштва и остваривање разнородних друштвених циљева. Оне могу бити извориште реда и поретка, али исто тако могу бити и фактор нестабилности одређеног друштва или државе.

²¹ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd 2004, 15.

²² Вид. К. von Beyme, 156.

²³ *Politička enciklopedija*, 345.

²⁴ *Mala politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1966, 385. Треба напоменути да постоје и тзв. неформалне институције, које настају услед немогућности формалних да испуне своју друштвену улогу, дефинисану пре свега правним нормама. На тај начин долази до друштвене аномије, односно њених бројних појавних манифестационих форми, које настају као последица кршења правних норми и правне процедуре. Вид. Владан Станковић, Тијана Перић-Дилигенски, „Неформални облици друштвене аномије“, *Српска политичка мисао*, 2/2023, 227-249.

²⁵ Dragomir Jovičić, „Demokratija i političke institucije“, *Civitas*, 1/ 2017, 61.

Државне институције подразумевају постојање државног апарата који делује у име и у интересу државе и власти, постојање организоване групе људи који се удружују на плану заједничке реализације циљева који непосредно или посредно одређује и спроводи политичка власт, као и спровођење активности у складу са одредбама правних норми и по строго утврђеном редоследу. Даље, неопходно је постојање јасно дефинисане и устојене структуре унутар институције која спроводи државне функције и извршава друге задатке од значаја за функционисање једног друштва или државе. Институције делују у границама својих овлашћења у својој области, које им је доделила држава, као и у оквиру територијалног делокруга. Државна институција је и државна организација која је конституисана да управља одређеним подручјем или граном, да служи становништву, обезбеђује активности државних органа, разматра пријаве, жалбе. Карактерише их стално запослен кадровски састав који су државни службеници, унутрашња структура и организованост, дисциплину и унутрашње прописе, систем субординације, буџетско финансирање, припадност гранском систему са подређеношћу његовом вишем нивоу. Разноликост задатака омогућава и постојање више различитих институција.

Постоје више различитих врста институција, али се у готово свим државама света са демократским поретком њихова подела врши сходно постојању три основне гране власти, законодавне, извршне и судске. На основу тога, није тешко закључити да постоје три врсте институција. Прва су законодавне (скупштине на разним нивоима, почев од државног, преко покрајинског, па све до општинског и градског нивоа), које доносе законе, прописе и друге правне акте којима се уређује поредак.²⁶ Следеће су извршне, које спроводе прописе и воде унутрашњу, и спољну политику (институција председника, владе, министарства, директорати, службе и друго), при чему у свом бићу садрже и пратећу репресивност, што их чини класичним институцијама власти. И трећа врста институција су судске, на челу са врховним судом, вишим и основним судовима, чија је функција да суде у споровима примене закона и остварења права. Посебну позицију у овој грани власти има уставни суд, који одлучује о уставности свих осталих институција, укључујући и приликом поступања редовног судства.

Важно је нагласити да је однос између институција, готово увек, постављен на равнотежи моћи и међусобном односу који је истовремено и активно и пасивно контролан. На пример, скупштина бира и одлучује о влади, али и влада може под одређеним условима да распусти скупштину, а уставни

²⁶ Уставом се дефинишу и одређују функције државе од којих је заштитна или безбедносна једна од примарних и у свом својству је сублимат свих других функција, Љубомир Стајић, *Основи система безбедности – са основама испитивања безбедносних њојава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2021, 23-29.

суд да прогласи скупштинске законе противуставним. Сви ови односи су прецизно уређени конститутивним актом државе (уставом) и њихово поштовање обезбеђује да свака власт, тј. институција има онолико права колико јој треба за остваривање своје улоге. Важно је водити рачуна да ниједна власт не може бити већа од друге, нити бити највиши орган власти. Такође, ниједна грана власти не може имати права која припадају другој грани власти тј. институцији. Тако уређен систем који функционише у складу са обликом политичког уређења (парламентарна демократија, председнички систем, мешовити систем и слично), гаранција је од било каквог покушаја узурпације права и слобода.

Неизоставно је и нагласити да је политика увек и свуда зона моћи, односно власти као институционализоване моћи и борбе за њу као за најефикаснији инструмент остваривања својих, групних или општедруштвених интереса и циљева. Као контроверзно биће човек има у свом карактеру не само своју друштвеност већ и извесну природну анархичност која га упућује на то да се понаша како он жели и води га ка индивидуалним начинима решавања његових интереса и потреба, често ван сваких институција. То доводи до сукоба са другим појединцима и других врста компликација, или пак са системом који је и створен ради боље организације друштва и његове трајније, а не само ситуационе уређености. Зато је неопходна моћ принуде над онима који, не желећи да се уклопе у поредак ствари, угрожавају битне друштвене вредности. Та моћ принуде је раније била искључиво моћ државе, а данас је она атрибут и других политичких актера.²⁷ Моћ принуде се првенствено огледа у форми физичке силе чији су носиоци пре свега војска и полиција као државни органи, међутим, силу могу (на правно недозвољен начин) користити и недржавни актери – политички покрети, партије, организоване криминалне групе, терористичке групе и др. Са друге стране, моћ принуде се испољава и у форми економске силе (принуде) која се манифестује кроз различите утицаје на економске токове једне државе којима се директно угрожава њена економска, а онда и национална безбедност.²⁸ Треба напоменути и то да су последњих година у типично демократским државама приметни трендови пораста појава пада квалитета демократије праћено повећањем противправног понашања и политичког насиља.²⁹

²⁷ Драган Симеуновић, *Увод у њолийичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд 2009, 59.

²⁸ О економској безбедности државе вид. Горан Милошевић, Љубомир Стајић, „Индикатори економске безбедности – осврт на Републику Србију“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2018, 511-533 и Горан Милошевић, Љубомир Стајић, *Економска безбедност*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2022.

²⁹ Вид. Miles T. Armalz, Adam M. Enders, “Who Supports Political Violence?“, *Perspectives on Politics*, 2022, 1-18. doi:10.1017/S1537592722001086

4. ОДНОС ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ И ДРЖАВНИХ ИНСТИТУЦИЈА

Оно што је заједничко политичкој власти и државним институцијама је њихова сврха, а она има смисла само ако заједнички служе јавном добру и грађанима. Заједнички им је и извор моћи, у демократским друштвима то је воља грађана исказана на изборима. У неким ранијим временима и претходним друштвима то је била воља двора у монархијама или до скоро револуционарни закон отелотворен кроз диктатуру, било да се ради о пролетаријату или пре тога, грађанској – јакобинској диктатури Робеспјера.

Заједничка им је и склоност „отуђењу“ у којој се хегелијански слуга временом трансферише у господара и уместо да користи другима, он се другима почиње користити. Заједничка им је и тенденција ка увећању моћи, ка њеном проширењу, на начин који је теже видљив или скривен, што по природи ствари доводи до различитих међусобних односа. Ситуација тзв. контролисане употребе моћи ограничене легалистичким разлогом, задржава „сваког у свом дворишту“. Међутим, политике се мењају што институције објективно доводи у стање перманентне несигурности, тим пре ако су промене чешће и радикалније. За разлику од тога, институције могу бити и „адаптибилне“, самоуверено сигурне да њихова „тајна знања“ пре или касније треба свака власт.

Доминантно реформске власти посебан приоритет обично посвећују амбицији да у име ентузијаистичких очекивања грађана промене тај „невидљив свет бирократске узурпације слободе“ што је прећутна, скоро казнена презумпција таквих лаковерних покушаја. Мотиви таквих обећања су доминантно племенита, јер у слободним друштвима институције не смеју бити Кафкин „Замак“, а хиљаде секретара и милиони подзаконских прописа командири логора за уплашене и зависне појединце, који се повремено знају побунити, али у границама епизодних инцидената који само учвршћују ту репресивну нормалност на коју се људи чак навикну да је више и не примећују као неко ускраћивање права.

Поред тога, однос политике и институција може бити парадоксално асиметричан, иако би њихов однос требао бити у наглашеној хармонији служења законима и државном интересу. Рецимо, политика обично настоји да прво законодавствено „овлада“ институцијама. То је њена предност, јер закони су воља већине, а већина је темељ сваке политичке власти. У оквирима цивилизацијских слобода траже се најбоља законодавна решења за „конкретан друштвени и културолошки амбијент“ што оправдава реформе *lex specialis*. Друго, то чини легалним континуитет организационих промена које у хијерархији желе учинити што директније одговорним политичким ауторитетима, било формално, било фактички. Треће, истовремено кроз кадровско подмлађивање и фаворизацију академских звања настоје се „про-

кријумчарити“ политички лојалнији појединци који би одржавали паралелне везе са ауторитетима моћи уз легално распоређене надлежности. Корисно је имати у таквим институцијама политички мотивисане људе који увек осим закона који га обавезује има у виду и изгледе неке политике на успех. То унутар институција ствара обично три врсте високих чиновника, каријерно независних, који су обично појачано сумњиви политичкој власти због нетранспарентне лојалности њиховим конкретним потребама политички пролазних, мандатних индивидуа. Оних који су ту једнократно, у циљу остварења неких приоритетних циљева демократске власти. Трећа врста су неутрални, склони приближавању или тихом отпору политичкој власти из разноврсних разлога.

С друге стране, политичка власт има главну одговорност за доношење одлука које директно зависе од адекватно анализирани стварности, реалних увида у право стање ствари, истинитих информација,³⁰ које могу квалитетно да припреме и испоруче квалификовани механизми институција. Ту се политичка власт осећа зависним од институција као извора потребног знања и настоји да смањи неизвесност садржаја таквих порука у корист прижељкиваних сазнања или садржаја које би сама произвела или усмерила што је немогуће без институција. Тај отворени или прикривени „рат“ за простор и утицај одржава једно стање подношљиве равнотеже моћи у којој се институције боре за очување сопствене аутономије (неретко и недовољне ефикасности), а политичка власт настоји да смањи њихов ниво незаинтересованости за дневна збивања и конкретне активности власти, правдајући то вишим разлозима државе које затворени свет институција често не препознаје до краја.

Оно што је заједничко и једној и другој моћи је реална опасност од невидљивих центара моћи где тзв. „дубока држава“ и политичка власт бивају коришћени за интересни круг модерне аристократије, која над милионима људи настоји да држи интензитет свог утицаја у јавним пословима сходно својим приватним плановима и замислима. Модерно друштво је само привидно демократско. Оно није било ни у доба Периклеа како је писао Тукидид, који му можда и није био наклоњен. Демократија је прво владавина изабраних, оних које је Аристотел назвао „олигархијом“ и то она не скрива.³¹ Изаберемо

³⁰ Важно је нагласити да нема ниједног другог појма у историји људске мисли који је тако свестрано злоупотребљаван као појам истине. Свака бесмислица или лаж протурана је негде и с нечије стране као истина. С друге стране, ваљда ни код једног теоријског проблема духовна ограниченост, идеолошко слепило и страст за прављењем ефеката нису оставили тако парадоксалне последице као у покушајима тумачења самог појма истине. Михаило Марковић, *Филозофски основи науке*, БИГЗ, Београд 1994, 93.

³¹ Ако је тачно да демократија није довољан услов правне државе, то не може да се каже за све демократске институције друштва, а пре свега политичке партије, за које се

оне који су најбољи по нашем суду, а то је мањина. Та мањина и њен успех је директно зависан од медијског царства које влада у масовним друштвима, а које се одржава скупим огласима, акцијама и плаћањем страха од лоше вести. За све то је потребно стотине и стотине милиона у богатим земљама, што подразумева богате донаторе који то не раде из хуманистичких разлога и емпатије за друштвени прогрес. Та тенденција смањивања броја људи који се „питају“ и који одлучују о судбини милиона људи и политичку власт и институције, доводи у све већа искушења латентне заробљености вољом јаких, који скривено или отворено показују све чешће несклоност за разумевање самосталности и независности сваке власти и надлежности институција. Прави и једини могућ одговор у таквој ситуацији је јачање тзв. партиципативне демократије или непосреднијег укључивања јавности у доношење одлука политичке власти, у шта спадају референдуми, непосредни сусрети, редовно мерење јавног мњења, уобичајни брифинзи што са собом не носи само конструктивну енергију, већ и контролну улогу посебно важну за рад институција и очување и унапређење њихове професионалне лојалности поретку и дугорочности интереса државе.

Стога, никада не треба пренебрегнути чињеницу, како да „стварамо себе“, односно свој људски свет и услове, и то је питање које само по себи носи извесно филозофско опредељење и став према основним вредностима. На то се питање данас мора одговарати рационално и с новом историјском визијом. Тако је и са политиком.³² У политици је слава једино посмртна слава, која остаје и када све прође.³³ За оцену једне политике, потребно је време. Некада у први мах, одређени политички домети, не изгледају добро, штавише могу изгледати и много лоше, али за њихову праву и објективну оцену у већини случајева је потребно време. У прилог томе, тифлиски богослов је давно рекао: „Много ће ђубрета бити бачено на мој гроб, али ветрови историје ће то развејати“. Очигледно је да је крајња судбина великих стваралаца најчешће страдалничка, са тешким крстом који носе на својим леђима, крећући се кроз динамичан и тежак живот, пун свакодневних изазова и искушења.

данас с правом тврди да су важан услов развитка правне државе. При томе се има у виду постојање и деловање више партија а не само једне јер се сматра да без партијског плурализма нема ни политичког плурализма. А тада и институције правне државе нестају или постају привидне, Павле Јовановић, „Развој партијског система и модерне правне државе у савременој Србији“, научни скуп *Пушеви конституисања Србије као модерне правне државе*, септембар 1995, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 33, Нав. према Владан Михајловић, *Уставно право*, Владан Михајловић, Краљево, 2009, 563.

³² Добрица Ћосић, *Српско ишћење у XX веку*, књига 7, Службени гласник, Београд 2009, 17.

³³ Коста Чавошки, *Сећања неусијечној пољтичара – ирећи том*, Catena Mundi, Београд 2022, 515.

5. ЗАКЉУЧАК

Истраживачка тема о политичкој власти и државним институцијама је незавршена прича која траје стотинама година. Ко бира, а ко одлучује, ко служи кога и колико дуго? У овим питањима садржана је читава људска историја, историја ратова, царстава, држава и влада. И ништа ту заправо није онако како на први поглед изгледа, јер су предметни феномени пуни разноразних контрадикторности.

Одмеравање и редукација моћи између политичке власти и државних институција је непрекидан процес, који иако номинално не постоји, јер су институције у функцији спровођења власти, ипак није реткост да институције у одређеним случајевима и под одређеним околностима настоје да се поставе изнад политичке власти, правдајући то као врхунски степен демократских достигнућа једног друштва. С друге стране, политичка власт неретко, заслепљена својом моћи и набујалим амбицијама, користи институције на непримерен начин, чак и преласком одређених граница законитости. Што је друштво недемократскије то су маргине поступања ближе непочинствима. У таквим ситуацијама увек су на губитку сви, и политичка власт и државне институције, а пре свега грађани, народ, држава. Вештина владања подразумева и извлачење максимума из разноразних политичких ситуација и околности, кретањем по танкој линији легалности и нелегалности, наравно са не преласком на инкриминисану страну.

Нормативна регулатива је од посебног значаја за устројство каузалног односа политичке власти и државних институција. Међутим, поред формално-правне регулативе тих односа, постоје и неписана правила која се отелотворују кроз свакодневни политички живот. Та неписана правила, каткад могу имати динамичнији и доминантнији карактер у односу на читаве томове и збирке прописа и параграфа. Квалитет нормативног уређења једног друштва, у великој мери управо зависи и од тог осећаја, те спознаје функционалне свакодневнице која доприноси развоју и прогресу друштва, на један виши квалитативни ниво. Закони су веома битни и морају се поштовати, међутим једно друштво лако могу да уведу у лавиринте бирократских процедура, шта више да поједине одредбе буду кочничар развоја одређених друштвених области. Због тога је веома важна добра комуникација између законодавних и институција извршне власти, како би се на основу искустава из праксе, у законито спроведеној процедури мењали закони у правцу њиховог прилагођавања актуелном времену, како би исти могли да заштите виталне вредности и интересе државе и друштва у целини. Када је реч о актуелном времену, никако се не сме руководити трендовима или неким другим системима вредности који се намећу одређеном друштву са тенденцијом да постану његове општости у понашању, раду и функционисању

друштвене заједнице. Прилагођавање актуелном времену значи брижљиво усаглашавање свих друштвено-политичких, социјалних, економских и других параметара са нормативним регулативама у једној држави у циљу постизања боље продуктивности једног друштва на параметрима који симболизују и потврђују законитост, добар резултат и општедруштвени прогрес, прожет патриотизмом и здравим националним вредностима. Само у синергији између политичке власти и државних институција може се остварити прогрес једног друштва. Наравно та синергија не може бити идеална, јер таква и не постоји, нити се може манифестовати на свим нивоима додиривања и преплитања власти и институција.

Због свега наведеног, веома је важно у сваком демократском друштву створити границе обуздавања како политичке власти тако и државних институција у њиховој самовољи, у похлепи појединаца или група, које опијене својом моћи и својим слабостима, узурпирају права на рачун не само друштвених интереса, већ и на рачун слобода и права човека.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Armalz T. Miles, Enders M. Adam, "Who Supports Political Violence?", *Perspectives on Politics*, 2022, 1-18. doi:10.1017/S1537592722001086.
- Ludvig Beckman, „Popular sovereignty facing the deep state. The rule of recognition and the power of the people“, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 7/2021, doi.org/10.1080/13698230.2019.1644583.
- Von Beume Klaus, *Suvremene političke teorije*, Stvarnost, Zagreb 1977.
- Деспотовић Љубиша, *Полијичка власћ, моћ и њолијичка облијација*, Културни центар Новог Сада, Нови Сад, 2021, <https://www.kcns.org.rs/agora/politicka-vlast-moc-i-politicka-obligacija/>, 18. август 2023.
- Ђорђевић Јован, *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd 1977.
- Јовановић Бошко, *Кагрови решавају све*, Политика – интернет издање од 14.03.2017, Београд, 2017, <https://www.politika.rs/scc/clanak/376104/Kadroviresavaju-sve>, 15. август 2023.
- Јовић Драгомир, „Демократија и политичке институције“, *Civitas*, 1/ 2017.
- Лукић Радомир, *Полијичка теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства и БИГЗ, Београд 1995.
- Mala politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1966.
- Марјановић Јован, *Теорија њолијичке*, Универзитет у Београду, Београд 1996.
- Марјановић Јован, *Полијичке сјранке и модерна држава*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1999.
- Марковић Михаило, *Филозофски основи науке*, БИГЗ, Београд 1994.
- Милашиновић Радомир, Милашиновић Срђан, *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд 2007.

- Милошевић Горан, Стајић Љубомир, „Индикатори економске безбедности – осврт на Републику Србију“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2018.
- Милошевић Горан, Стајић Љубомир, *Економска безбедност*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2022.
- Марковић Михаило, *Друштвена мисао на граници миленијума*, Службени лист СРЈ, Београд 1999.
- Михајловић Владан, *Уставно право*, Владан Михајловић, Краљево 2009.
- Парезановић Марко, *Политички преврати – савремени процеси*, Нова српска политичка мисао, Београд 2013.
- Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd 1975.
- Simeunović Dragan, *Političko nasilje*, Radnička štampa, Beograd 1989.
- Симеуновић Драган, *Теорија политичке*, Удружење „Наука и друштво“, Београд 2002.
- Симеуновић Драган, *Увод у политичку теорију*, Институт за политичке студије, Београд 2009.
- Стајић Љубомир, *Основи система безбедности – са основама изражавања безбедносних појава*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2021.
- Станковић Владан, Перић-Дилигенски Тијана, „Неформални облици друштвене аномije“, *Српска политичка мисао*, 2/2023.
- Терзић Славенко, *Српска Србија – драма једне цивилизације*, Православна реч и Историјски институт, Нови Сад – Београд 2012.
- Francis Fukuyama, „In Defense of the deep state“, *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2023, DOI: 10.1080/23276665.2023.2249142
- Нејвуд Ендру, *Politika*, Clio, Beograd 2004.
- Тосић Добрица, *Српско питање у XX веку*, књига 7, Службени гласник, Београд 2009.
- Чавошки Коста, *Сећања неуспешног политичара – прећи том*, Catena Mundi, Београд 2022.

Marko M. Parezanović
National Security Academy
ponedeljak011beograd@gmail.com
ORCID ID: 0009-0003-3954-6270

Political Power and State Institutions

Abstract: *Political power and state institutions, primarily in the sense of interweaving and reduction of their political power, is a research topic that has been going on for thousands of years. Many have studied the intertwined corridors of these political phenomena, but they have never been able to fully explore this topic. In this paper, their causal relationship is analyzed, with a special emphasis on the tendency of political power and state institutions to become alienated, in which these “servants of the people” are transferred over time to lords, which is why this paper starts from the position that political power wants to subordinate state institutions. The scientific importance is primarily contained in the effort to further enrich the scientific fund in the field of political theory and the state. The aim of the research is much more ambitious and is contained primarily in the intention to point out all the positive and negative repercussions that arise from the complex relations between the political power and state institutions, with the intention of pointing out these social anomalies and to increase the degree of democratization, but also functionality of society as a whole.*

Keywords: *national security, politics, authority, power, political authority, political power, state, institutions, state institution, institutional struggle.*

Датум пријема рада: 12.10.2023.

Датум прихватања рада: 09.11.2023.