

## **ОСНОВНЕ ФУНКЦИЈЕ САВРЕМЕНЕ ДРЖАВЕ**

**Сажетак:** У овом раду тежиште ће бити на сагледавању обележја савремене државе и њених основних функција. Савремена држава је нужан производ развоја људског друштва са тенденцијама даљег развоја који се одвија у три смера: од самовољног владара са моћном свитом до владавине народа, од малобројних функција првобитно усмерених на очување власти владара усмерених на остваривање благодети народа и истовремено ширење права и слобода народа и његовог прерастања од поданика у пуноправног грађанина.

**Кључне речи:** држава, суверенитет, поредак, грађанин, законодавна, власт, одбрана, напад, моћ, право

### **Увод**

Држава, као друштвена и политичка творевина и као систем за управљање друштвом (друштвима) постоји више хиљада година (најмање 3000 година), иако се за сада не зна тачан датум њеног настанка.

Међутим, научно је потврђено да су друштво, политика и држава развојне друштвене појаве. Зато је оправдано питање: да ли држава све време развоја, у свим фазама и етапама развоја, укључујући и „савремену државу“, као друштвени реалитет, има исту улогу и функцију? Да бисмо на то питање одговорили морамо прво открити шта је основна улога државе и преко којих основних функција она ту улогу обавља.

Наше разматрање сврсисходно је започети обрадом битног појма нашег разматрања државе.

---

\* milajeges@gmail.com

## Дефиниције државе

Постоје многе дефиниције државе од Платона (Platon), преко Аристотела (Aristotel), Хегела (George Wilhelm Friedrich Hegel), Јелинека (Georg Jellinek), Слободана Јовановића, Радомира Лукића, Јована Ђорђевића, и савремених писаца из области политикологије, социологије, права, методологије итд., као што су Драган Симеуновић, Славомир Милосављевић, Иван Радосављевић, идр.

Из историје друштва, права, државе и народа знамо да је постојало преисторијско и предржавно доба, као и да су постојали следећи типови држава: а) робовласничка, б) феудална, в) прелазна-грађанска, г) грађанска-демократска у разним формама владавине (апсолутистичка монархија, уставна монархија, република, федеративна република, конфедерална република), а можда ће се у скорој будућности појавити и нови облици који ће израсти из „Савеза самосталних држава“ или из „Европске уније“.

Из приказане ситуације и потиче наше питање: да ли су све ове државе имале исту улогу и функције или су, зависно од друштвено економских формација остваривале одређене улоге и функције?

Али, наш задатак је да размотримо основне функције савремене државе. Већ сам задатак сугерира да држава, као друштвена и политичка институција има разне функције (основне и друге) и да државе разних типова имају разне функције.

Судећи по тексту (Јовановића, 1990:30-39), битна улога државе је одбрамбена, јер је и узрок њеног настанка био потреба за одбраном од спољног угрожавања, од спољног напада других људи организованих за пљачку и поробљавање.

Нама изгледа да је Слободан Јовановић запоставио једну страну и улогу државе. Ако је држава институција настала ради одбране од спољног напада и спољног угрожавања, онда је морао постојати довољно моћан нападач угрозитељ од кога се треба бранити. Тај нападач, како се може закључити на основу дела која обрађују доба старог века, могао је бити: а) друга моћна држава или б) хорде варварских племена у току сопствених сеоба.

Дакле, према емпиријским и теоријским сазнањима одбрамбено-безбедносна улога државе је трајна из које проистичу све њене унутрашње и спољашње функције и све су подређене њој и њеној успешности.

Прва основна функција, трајних својстава, јесте успостављање и одржавање унутарњег поретка и међудржавних (међународних) односа. Слободан Јовановић у наведеном делу виспрено је објаснио потребу успостављања унутрашњег поретка. Да би се улога одбране од агресора успешно обавила, морају се максимално ангажовати сви житељи на територији државе и употребити сви природни и други ресурси. Како би унутрашњи поредак био успостављен, неопходна је власт која располаже монополом физичког насиља. Својства власти су: а) да се зна које лице или која група људи има овлашћења да доноси одлуке које обавезују све друге на извршење; б) да та владајућа група људи има моћ да увери извршиоце или принуди да се понашају по захтевима владајуће структуре; в) да захтеви за одређеним понашањем буду транспарентни како би извршиоци могли да испуњавају постављене захтеве, као и санкције које их очекују ако се не понашају у складу са важећим нормама.

Исти аутор је сагласан са многим другим ауторима да су битни чиниоци структуре државе: суверенитет власти, територија државе са дефинисаним, признатим границама и становништво, држављани, поданици, грађани-жители на одређеној територији.

Ми сматрамо да је овај редослед у излагању застарео. У савременој демократској држави редослед би морао да буде: а) народ који је „извор и утока власти“ који је суверен и који б) бира власт па и државу. Ово је опште познато, а у текућој пракси налази потврду.

Потом долази територија, а на крају суверенитет власти. У ствари, суверенитет народа и државе и улога актуелних власти савремених држава предмет је за дубљу расправу. Битна питања су дефиниције стварног пуног суверенитета народног и државног и пренетог суверенитета добровољним удруживањем и приступањем разним организацијама и признавањем међународног права.

## **Неке савремене дефиниције савремене државе**

У савременом друштву, дакле у друштву које постоји као реалитет у животу и делању од настанка Организације уједињених нација 1945. године од када се може рачунати савременост по многим својствима држава, потребно је констатовати бар три битна обележја модерне савремене државе.

Прво, настанак и функционисање Организације уједињених нација чијом заслугом већ више од седамдесет година није било светског рата, а изражене су тежње за равноправношћу држава и људи. Истовре-

мено, то време савремености можемо сматрати нуклеарним добом, или тачније временом страха од нуклеарног рата у коме је живо искуство употребе нуклеарног оружја над градовима Хирошима и Нагасаки у Јапану. То нам намеће поделу (класификацију) држава на: нуклеарне силе; државе које располажу нуклеарном технологијом, и државе које не располажу нуклеарном технологијом. Основ ове класификације је сложен из два дела: прво, то је општа технолошка и индустријска развијеност; друго, то је војна технолошко-техничка моћ и треће, то је посебна планетарна одговорност за опстанак планете.

Посебна карактеристика савременог доба је да су људи, тачније научници, цивилне и војне припадности, успели да доспеју на друге, суседне планете, да даље истражују могућност експлоатације тих планета и могућности боравка људи на њима, а успели су и да конструишу вештачке, техничке сателите Земље који играју веома важну улогу у информативно-комуникационом подручју, а постоји вероватноћа да играју улогу и у енергетској и другој (нпр. војној) сфери.

За планету Земљу веома је важно питање раста становништва на њој. Становништво Земље нарасло је двоструко у посматраном периоду, али је по постојећим државама неравномерно, а последица тога је бар двојака: велике, честе, ризичне и бројне миграције и у вези с њима, велики економски проблеми.

Савремено доба и проблеме савремених држава обележавају и велике економске кризе које још трају, а само неке од њих су транзиционе.

За постојеће државе је важна интересна и идеолошка подела света на Исток и Запад и социјалистичке државе и државе западне демократије. За све државе света важно је то да је одумрла тзв. колонијалистичка функција, али је питање квази, односно неоколонијализма остало отворено. Остало је отворено питање локалних ратова и тероризма, што је одбрамбену улогу и улогу одбрамбене моћи и силе и функције у саставу њених остварења остале као битне и савремене, упркос концепту о колективној безбедности и мирном решавању спорова. Процеси који сада теку око Сирије и Украјине, као раније процеси у вези с другим државама, укључујући и екс Југославију и савремену Србију то веома уверљиво демонстрирају.

Све битне дефиниције државе заснивају се на улози и на некој/неким наглашеним функцијама. Притом је евидентно да је држава током свог развоја губила неке функције, а добијала друге. Довољно је поредити робовласничку државу (па и све друге државе после ње) са савременом државом (државом од настанка Уједињених нација), па се у

то уверити. Робовласничка држава је као битну функцију имала одржавање робовласничког система, а то је значило да се она морала старати о прибављању робова претежно из свог окружења, дакле ратом и побеђивањем у рату или куповином робова на разним пијацама. У неким државама је чак цео унутрашњи систем био подређен оспособљавању за борбу, за рат. Типичан пример такве државе била је античка Спарта.

Са ишчезавањем робовласничке државе и настанком феудалне, нестаје и функција одржавања робовласничког поретка у спољно-политичким и унутрашњим односима. Поданици државе се нису више делили на робове, слободне грађане (плебс и патриције) и владајући слој високог племства који је по наслеђеном положају управљао земљом. Све до формирања Уједињених нација, када је декларативно и, углавном стварно, укинут колонијализам и империјализам и када је Повелом и другим актима ОУН проглашена равноправност држава и народа, те забрањена дискриминација сваке врсте, важила су правила и права моћнијих држава да освајају-колонизују друге државе или племена, једном речју да освајају силом територије и стварају друге територије. Од стварања ОУН, мир и мирно решавање спорова су декларисани као универзалне вредности.

Но, између декларације, норме и фактичке праксе увек постоји дискрепанција између тежњи, намера и остварења, између задатог и датог. Већ у дефиницијама државе постоје назнаке о томе, па погледајмо неке најважније дефиниције државе:

Друштвене и политичке теорије нису у потпуности усагласиле мишљење о настанку државе, тако да су дефиниције државе настајале како се држава развијала. Можемо рећи да датирају као што смо напред изнели од Платона, Аристотела, Макијавелија (Niccolo Machiavelli), Бодена (Jean Bodin), Хопса (Thomas Hobbes), Русоа (Jean Jacques Rousseau), Хегела, Канта (Immanuel Kant), Вебера (Maks Veber), Јовановића, Лукића и других савременика модерног доба.

Крајњи циљ свих наука и уметности по Аристотелу јесте добро; највеће добро је циљ највише науке, науке о држави (политике). Добро за којима држава тежи јесте правда, а то је општа корист. Сви мисле да је правда нека врста једнакости и донекле се слажу с филозофским расправама у којима расправљамо о моралу. Они утврђују шта је то правда, на кога се примењује и кажу да међу једнакима мора да влада једнакост. Али не сме се губити из вида какве људе треба сматрати једнакима, а какве неједнакима. То је проблем који спада у филозофију државе (Митровић, 1992:17). Држава је по природи важнија од појединца. Ако појединац издвојен (из целине) није сам себи довољан, односиће се према

целини као и други њени делови. Онај ко може да живи у заједници или коме ништа није потребно, јер је сам себи довољан, није део државе, те је или звер или Бог. У свим људима, дакле, постоји природна тежња за таквом заједницом и онај ко ју је први основао, зачетник је највећег добра (Митровић, 1992:54). Аристотел је кроз своја дела поставио државу кроз колективитет и владавину права, а не кроз појединца. Макијавелијева политичка мисао фокусирана је на државу и њену политичку моћ. Он износи своја виђења о кварињу институција и начину како власт и моћ поступају док владају и како могу да помогну или одмогну у владању државом (Павловић, 2007:55).

Жан Боден је задужио политичку и правну науку, а посебно теорију државе својим тумачењем суверенитета, коме је дао значење које се до данас одржало као један од битних својстава државе (Чавошки, 2007:116).

Томас Хобс је ударио темеље теоријама и друштвеног уговора као основа за дефинисање модерне државе, која се појављује првенствено као држава сигурности (Чавошки; 2007:117), док у свом делу Левијатан (Leviathan) даје доктрину модерних природних права.

По Жан Жаку Русоу модерна држава се дефинише као идеја о општој вољи, непосредној демократији и политичкој слободи (Павловић, 2007:56). Русо тврди да суверенитет има извор у народу и не може се преносити на власт или владара. Без обзира на модалитете власти и принципе владања суверенитет је у народу.

Џон Лок (John Locke) је направио јасну разлику између државе и владара, уколико владар прекрши уговор, држава се може распустити, без последице за њен опстанак. Сматра да је људска природа дефинисана умним понашањем. По Локу, држава не сме наметнути државно убеђење (Младеновић, 1976:88).

Хегел је задужио политичку филозофију и теорију о апсолутној или универзалној држави на основу егоистичке природе грађанског друштва (Младеновић, 1976:12-13).

Појам државе Кант дефинише као уједињење гомиле људи под правним законима. Уколико су ови као закони априори нужни, тј. уколико сами од себе следе из појмова вањског права уопште (дакле, не статутарних), уколико је њезина форма – форма државе уопште, тј. држава у идеји, каква треба да буде према чистим правним принципима, која сваком стварном уједињењу у заједници (дакле, у унутрашњости) служи као смерница-норма (Митровић, 1992:68).

Међу нововековним концептима државе, две дефиниције су оствариле највећи утицај на модерно схватање државе. Једна дефиниција припада Карлу Марксу (Karl Heinrich Marx) и политичкој теорији. По њој је инструмент у рукама владајуће класе, која га представља као идеолошки интерес државе и друштва. Друга дефиниција је по Максиму Веберу која државу представља као политичку организацију са карактером јавне установе чији управни апарат са успехом полаже право на монопол легитимне физичке принуде за одржавање поретка на одређеној територији (Вебер, 1976:38).

Држава по Веберовом појму моћи, изражава однос снага, хијерархијски однос владајућих и подвлашћених. Друга битна карактеристика државе по Веберу је власт. Он сматра да то није неограничена и произвољна, атрибутна власт, већ власт ограничена правом и законом. У том смислу власт државе је инперсонална; владају закони, а не људи као појединци. Трећа карактеристика државе се односи на њен ауторитет, који се огледа кроз легитимитет власти.

Државни се живот, по Слободану Јовановићу, манифестује у државној радњи на задовољавању државних интереса. У тој се радњи разликују два момента: изналагање државног интереса и његово остваривање. Изналагање државног интереса није ништа друго него размишљање о томе, шта је за државу у једном тренутку најкорисније да уради. Са изналагањем државног интереса није урађено још ништа, само је закључено шта и како треба да се уради. Остваривањем државног интереса, прелази се из сфере мисли у сферу чињеница. Ту се покушава променити стварност према оним идејама које су се добиле о државном интересу. Да би могла ван себе саме, у спољашњем свету дејствовати, свака се идеја мора претворити у силу; зато и држава не може своје интересе остварити друкчије него развијањем извесног квантума снаге. Државни се живот манифестује на тај начин, што држава покушава да својом колективном снагом оствари своје идеје о свом интересу (Јовановић, 1990:111).

Држава је по Радомиру Лукићу (Лукић, 1964:56), правна организација, по томе што она ствара право и што га примењује, односно тачније, што обезбеђује извршење права путем својих санкција.

Друго, држава је правна организација по томе што је организована помоћу правних норми. Најзад, држава је правна организација и зато што је њена делатност одређена правом. Да је држава политичка организација, можемо видети из напред изнетог о појму политике, посебно политике у ужем смислу речи. Наиме, видели смо да је политика усмеравање друштвеног кретања у одређеном правцу, а политика у ужем

смислу - усмеравање овог кретања помоћу државе као најмоћније друштвене организације. Држава је, дакле, првенствено политичка организација. Она је у првом реду политичка, а не правна организација, и то је оно што је битно за схватање односа између државе као правне и као политичке организације. Наиме, држава постоји ради вршења политичке функције, а право је само средство које се употребљава да би се држава организовала и да би могла успешније деловати, тј. вршити своју политичку функцију.

Другим речима, не постоји држава ради остварења (стварања и примене) права, него право постоји да би држава помоћу њега могла да врши своју политичку функцију.

У свим развојним епохама друштва централни проблем је био и до данас остао стварни положај човека као појединца и његове основне заједнице (породице), њихове слободе и праведности у односима.

## **Функције савремене државе**

Из претходног излагања јасно произилази да су се функције савремене државе у многоме измениле и ако јој је улога у основи остала иста. Она је остала инструмент политике првенствено одбрамбене, али агресивне у новом руху. Истина је да су Уједињене нације својим деловањем и начином организовања спречиле светске ратове (за протеклих 69 година светских ратова није било), али је било доста локалних ратова, не убрајајући завршетак Другог светског рата употребом нуклеарног оружја.

Сви локални ратови вођени су класичним оружјем јер је употреба нуклеарног оружја водила деструкцији Планете. Тиме је улога државе остала и даље у основи иста - одбрамбена и агресивна, али знатно сложенија и знатно политизованија.

Из сложеније улоге морале су проистећи и бројније и сложеније функције.

Прва функција државе је да обезбеди јединство и функционисање; скупа функција и подфункција битних за егзистенцију државе у савременим условима, а кључни савремени услови су: не постоји један владар који влада, већ влада народ посредством својих слободно изабраних представника тајним гласањем.

Оправдано је поставити питање да ли је ово само једна кумулативна функција, а да су све остале подфункције које се изводе из ове функције. Ако смо сагласни да су функције сталне делатности на одржању



система, његовог деловања и односа чинилаца унутар система и изван њега, не можемо се сложити са становиштем о једној кумулативној функцији. Наиме, свако аналитичко критичко мишљење констатоваће релативну посебност сваке функције која се изражава као посебна област и начин форме и садржине деловања на систем и окружење система. Зато размотримо појединачно основне функције државе. Као прву, навели смо њену одбрамбену функцију, која у савременој држави подразумева три слоја министраната.

Први слој чини структура овлашћена да одлучује. Ту спадају влада и скупштина. Други слој је слој извршилаца у које убрајамо правосуђе и остале органе управе. И трећи слој су извршитељи без посебних овлашћења у шта спада такозвани обичан грађанин, запослени чиновник администрације, или други цивилни радник у грађанском статусу. Због сложености улоге и функције државе у овом делу приказаћемо неке најважније научне дефиниције.

Теорија која државу схвата као нужност, проистиче из људских потреба.

По Слободану Јовановићу свако има онолико права колико и силе, па како је држава јача од појединца, то се подразумева да има право над њим применити и силу. Теорија о праву јачег није у стању да докаже да се сила претвара у право, јер ни по тој теорији сила не би имала трајније дејство него када би била лишена правног обележја (Јовановић, 1922:42).

Основна функција државе јесте да се обезбеди живот и очување друштва као јединствене целине. Она се рашчлањује у сложен систем функција, успостављање правног поретка и његова заштита, заштита од спољашњих напада, итд. Међу ове функције спада и брига о личним интересима одређених категорија грађана, слојева, класа, као и ублажавање непријатељства међу њима. Али, погрешно је на ово сводити суштину државе и њену основну функцију. Погрешна је и концепција према којој је држава по Гиденсу (Entoni Gidens) орган владавине одређене класе, као и концепција према којој је држава орган за одржање мира између класа (Gidens, 1998:70).

Функција државе јесте успостављање политичког, правног и економског система државе. Прво, то је организација саме администрације државе, а тај процес је прво доношење устава, закона и подзаконских прописа. Друго, то је организовање система извршне власти, разне управе и инспекције и разни облици контроле. То су разни облици стимулације и казни. Целокупна организација државе се дели на законодавну, извршну и судску власт.

У савременој држави функција државе је устројена и функционише по начелу поделе власти (Јовановић, 1990:253). Једноставно, то значи да држава има три основне функције за које мора да формира различите органе: онај ко доноси законе не треба у исто време да управља и да суди и обрнуто. Свака функција мора имати самосталне органе. Функције не треба да буду сједињене у једно тело или код истог човека.

Постоје и супротни концепти на пример концепт „једноначалија“.

Битна чињеница код поделе власти је нужност разликовања потребе да послове могу обављати извршиоци администратори који се разликују у смислу образовања и способности које поседују за област или функцију за коју су задужени. У корист поделе власти по Слободану Јовановићу, говоре два разлога; „један је технички, други правни“. То значи да онај који врши законодавну власт не мора имати правна знања као судија или тужилац, док онај администратор у извршној власти не мора имати особености политичара који је у законодавној власти. Администратор у извршној власти мора бити обучен и оспособљен за области и функције које су му у надлежности. Мора брзо промишљати и на закону заснованим елементима доносити одлуке и решења, која ће се спроводити у животу. Администратор са својом специјалношћу за област коју покрива не може, нити ће бити одговоран за функционисање свеукупне извршне власти, већ само за онај свој делокруг који му је законом о раду извршне власти и њених органа дефинисан, док је законодавној власти нужно да има шира и свеукупна политичка, економска, привредна и сва друга сазнања. У законодавној власти онај ко доноси законе мора имати све елементе за сагледавање и сталожено одлучивање при доношењу закона и других аката.

Организација судске власти дефинисана је законом о судовима и тужилаштвима и има задатак да омогући функционисање правне државе на њеној целовитој територији.

Задатак судске власти је да својом ефикасношћу и правичношћу у раду створи амбијент правне државе која има тежњу да код грађанина постигне да се осећа сигурним, да се осећа поносним, да је заштићен и да верује у право и правду. Да грађанин верује својој држави и да је са своје стране јача и подупире.

Судска власт заједно са законодавном и извршном власти може на законским начелима, ефикасно и брзо да успостави функционисање права и правде уколико је оно нарушено. То држава чини тако што опередујући се за функционисање права и правде, онеспокојава и слаби све чиниоце у систему власти и моћи којима није стало до јаке, стабилне и просперитетне државе.

Све друго што није у складу са начелима права и правде и њеног функционисања, прелази у надлежности органа и организација које су у извршној власти задужене за безбедност државе.

Подела власти је начин организације демократске државне власти која нас упућује на сазнање какви су међусобни односи органа који обављају функцију државне власти. Функција државне власти су стална систематска делања државе које она вертикално и хоризонтално обавља. У савременој држави стално је отворено питање како спречити злоупотребу власти уз очување њене пуне ефикасности!

По Локу, нагомилавање власти у истим рукама може се огласити за саму тиранију. Одговор на питање владавине права и поделе власти као инструменте државе за владање, је да они треба да обезбеде сигурност и благостање грађана.

По Монтеѕкјеу (Charles-Louis de Secondat Montesquieu), важно је очување индивидуалне слободе у држави, „Вечито искуство је да је сваки човек који има власт склон је да је злоупотреби и злоупотребљава је док не наиђе на границе“. Стога је политичка слобода у ограничењу оне моћи, коју има политичка власт. Најсигурније средство за ограничење власти је друга власт, што значи да државну власт треба нужно ограничити кроз поделу власти и успоставити равнотежу моћи.

Држава са својим успостављеним системом власти има владу, која је носилац извршне власти и управу која је део извршне власти и која врши управне послове у оквиру права и дужности државе. Може се рећи да се преко функције управе обавља функција владања. Њу обезбеђује монопол физичког насиља (полиција, војска, службе безбедности и судство).

Влада државе утврђује и води политику, извршава спровођење закона, доноси опште и појединачне правне акте. Врши надзор над радом органа државне управе, усмерава и усклађује рад органа државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општинских аката у оквиру својих надлежности и предузима друге мере у складу са уставом, законима и другим општинским актима државе. Влада је носилац извршне власти у држави и самостална је у свом раду који је јаван.

Државу као правно лице заступа влада и извршава права и обавезе које држава има као оснивач јавних предузећа, установа и других организација. Влада располаже имовином државе, у складу са законом. Владе савремених држава предлажу парламентима законе, буџет и друге опште и појединачне акте.

Одговорност за вођење политике, извршавање закона и других општинских аката, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад

органа државне управе и ималаца јавних овлашћења, влада је одговорна законодавном органу. Судска власт преко управних спорова надзире законитост појединачних аката органа државне управе донетих у управним стварима.

Државна управа, у складу са законом, одређене послове може да поверава аутономним покрајинама, општинама и градовима, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама.

Уколико се у току рада установи да је орган државне управе својим незаконитим или неправилним радом проузроковао штету физичким или правним лицима, одговара држава. Док имаоци јавних овлашћења сами одговорају за начињену штету коју су својим незаконитим или неправилним радом проузроковали правним и физичким лицима у вршењу поверених послова државне управе.

Органи државне управе имају обавезу и одговорност да у складу са уставом, законима и другим актима воде бригу о спровођењу посебних мера ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неравноправном положају са осталим грађанима.

Средства за рад органа државне управе обезбеђују се у буџету државе. Уставом је дефинисано уређење власти у држави. По правилу, законодавну власт чини парламент. У остваривању изборне функције, парламент има прописане надлежности, као и у остваривању контроле и представничке функције.

Све надлежности су посредно и у функцији стварања услова за спречавања настанка и деловања организованог криминала, док су неке надлежности непосредно у функцији сужавања, ограничавања или спречавања појава таквог деловања.

Председник републике изражава државно јединство и представља државу, а у тзв. "председничким системима" има и знатно шира оперативна овлашћења. Председник републике, у складу са законом, командује војском и поставља, унапређује и разрешава официре војске.

Државна управа је за свој рад одговорна влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Државна управа је онај део извршне власти који најдиректније обликује правне норме и врши припрему прописа за доношење од стране законодавне власти, као и самостално доношење прописа из своје надлежности. Како је задужена за доношење прописа који дефинишу функционисање области за коју је образована, у могућности је да врши надзор над њеном материјализацијом. Оно што је врло битно у функционисању државне управе јесте њена обавеза усаглашавања са свим субјектима који су важни чиниоци за област о којој се доноси одређени акт

или врши њено спровођење на начин како је то законом прописано. У сложеном поступку усаглашавања, не ретко се политике и њени чиниоци укључују испољавајући своје утицаје који могу бити супротни усвојеној политици владе и државе. Интереси појединаца или групација се испољавају управо и најчешће преко појединаца у органима управе. Тако се нарушава успостављен систем власти и стварају предуслови за незаконито функционисање.

Заштитник грађана је независан државни орган, штити права грађана и контролише рад органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Функција заштитника грађана у савременој држави је од стратегијског значаја за државу и грађане. То је инструмент који штити и грађанина као појединца и институције система власти од ње саме, односно од несавесног рада појединаца у систему власти. Зато је институција заштитника грађана (која се регулише уставом државе), јако важна за сигурност и осећање правде и правичности у држави. Војска државе, поред тога што је оружана сила државе има обавезу да је брани од оружаног угрожавања споља, извршава и друге мисије и задатке, у складу са уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Војска државе се може употребити ван граница државе само по одлуци парламента. Поред утврђених задатака, она се у пракси најчешће појављује као ослонац и сигурност грађанима у свим ситуацијама, (ванредним ситуацијама: поплавама, клизиштима, пожарима, снежним наносима, земљотресима, олујама итд.).

Судска власт је јединствена на територији државе. Од ње се очекује да судови у држави буду образовани и стручни, професионални, ефикасни, да су посвећени, да су самостални, да не подлежу утицају политике, власти и појединаца. То омогућава да држава функционише на начелима права и правде, на спровођење закона и на осећање благостања које пружа правна држава. Сложићемо се да савремена држава има проблеме са наведеним захтевима које треба да поседује судска власт. То не значи да држава треба да одустане од својих захтева да судска власт мора да служи народу и држави, а не појединцу или групацијама. Најжешћи критичари судске власти у делу њеног повиновања политици и моћи су сами представници судске власти. Но, то је процес који се развија, еволуира и само упорним радом и настојањем да се јачањем државе јачају институције система, овај проблем ће се смањивати и доводити на меру прихватљивог.

У условима подељеног рада, заједнички рад у коме суделује више људи и који је сложен, нужни су процеси усаглашавања, усклађивања и

процеси координације одређеног сложеног рада. Управљање интересима, дакле управљање државом, очигледно је веома сложен процес координације разних процеса у свим главним процесима људског живота у оквирима друштва и државе. Под координацијом подразумевамо обезбеђивање понашања учесника у одређеним процесима у складу са директним или индиректним налозима и нормама о утврђивању потреба за одређеним понашањем. Координација подразумева давање упутстава и контролу над извршавањем тих упутстава, подразумева подстицаје компензације, награде и казне. Међутим, успешна координација у разним областима живота није могућа без усаглашавања које захтева постизање сагласности у ставовима и вредностима и правилима понашања из чега треба да следи усклађивање. Усклађивање подразумева прихватање и практиковање претходно усаглашених ставова, тако да се понашања на одређени начин типизирају и постају предвидива, те омогућавају координацију. То су битне функције унутар свих функција државе. Оне су подфункције сваког одлучивања, а раде се обавезно код доношења закона и подзаконских прописа.

Економска функција државе се остварује доношењем закона и подзаконских аката о пожељним и другим привредним делатностима и преко одговарајућих институција обавља се усмеравање развоја привредних делатности.

Основна улога државе јесте остваривање повољног привредног амбијента за ефикасну производњу одговарајућих количина и квалитета тржишно активних добара. У том смислу држава усмерава економске токове путем монетарне политике, кредитне политике, развојне политике, политике царина и може изгледати чудновато, путем културне политике, односно политике формирања обичаја у исхрани становништва и политике фаворизовања, односно организација коришћења одређених материјалних употребних вредности.

Два су битна фактора економске политике државе. За успешан развој привреде, држава мора да обезбеди подношљиве пропорције давања привреди и њиховог приходавања. И друго, држава својим администрацијом не сме да успорава циркулацију новца од капитала до профита. Оно што је настојање сваке државе, то је да се стечени профит не одлива неконтролисано ван државе, и да се привреда оспособи да кроз оправдано кретање цена обезбеди стицање одговарајућег профита фаворизујући економске и привредне предности сопствене територије.

Један од битних циљева сваке државе јесте сигурност грађана. Можемо јасно разликовати безбедност и органе безбедности од спољног и од унутрашњег угрожавања. У принципу одбрана од спољног угрожа-

вања је војска. Од унутрашњег угрожавања је полиција. Међутим, у савременим условима таква ситуација није једноставна. Наиме, од настанка међународних криминалних организација и терористичких организација, спољна угрожавања могу истовремено бити и унутрашња угрожавања појединачне сигурности. Појам безбедности (Стајић, 2010:330) и појам сигурности (Стајић, 2010:15-17) су стога у данашње време веома еластични. Наиме, угрожавање не настаје само кршењем норми кривичног права, већ кршењем норми било ког прописа, како унутрашњег тако и спољашњег, то јест прописа међународног права. Ми бисмо рекли да одбрамбено-заштитна функција као примарна функција подразумева заштиту од а) спољног угрожавања б) унутрашњег угрожавања в) међународног (мешовитог) угрожавања и самоугрожавања које има више димензија и више слојева.

## Закључак

1. Савремена држава је нужан производ развоја људског друштва са тенденцијом даљег развоја.

Развој државе се одвија у три смера: а) од самовољног владара са моћном свитом до владавине народа; б) од малобројних функција првобитно усмерених на очување власти владара усмерених на остваривање благодети народа и в) истовремено ширење права и слобода народа и његовог прерастања од поданика у пуноправног грађанина.

2. Битно обележје савремене државе, уз многе евидентне недостатке, јесте владавина права.

3. И у савременој држави битна је одбрамбена / агресивна улога, односно безбедносно-заштитна улога према споља и према изнутра.

4. Прва функција поменуте улоге је обезбеђивање услова и моћи за освајање државне власти, успостављање и одржавање поретка.

По редоследу важности по државу и народ следе функције:

- а) Развојна, јер се људско друштво одиграва као конкурентско-кроз конкуренцију држава, али и појединаца. Развојна функција мора да прожима све области које припадају делатности државе;
- б) Држава за обављање својих функција има своје органе одлучивања и апарат вршења власти чијим се функционисањем обављају битне државне функције: доношење закона, управни послови и правосуђе;
- в) Васпитно образовна функција државе;
- г) Здравствена функција државе;
- д) Економско-финансијска функција државе и еколошке функције;

5) Све наведене функције могу се сматрати основним. У вези с њима запажа се: а) тешко их је одвојити једну од друге; б) све имају мноштво подфункција.

### Литература:

1. Gidens, Entoni (1998): *Posledice modernosti*, Beograd
2. Jovanović, V. Slobodan (1990): *Država* (BIGZ, Jugoslavijapublik, Srpska književna zadruga, Beograd
3. Lukić, D. Radomir (1964): *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd
4. Machiavelli, Niccolo (1998): *Vladalac*, „Enigma“, Pančevo
5. Milosavljević, Slavomir, Radosavljević, Ivan, (2003): *Osnovi metodologije političkih nauka*, „Sužbeni glasnik“, Beograd
6. Mitrović, M. Dragan (1992): *Država i pravo u teoriji države i prava*, Službeni list SFRJ, Beograd
7. Mladenović, Vladimir (1976): *Marksistička teorija o društvu*, Narodna knjiga, Beograd
8. Pavlović, Vukašin (2007): *Nova demokratija i stari poredak*, Kultura politike, br.4, Novi Sad
9. Simeunović, Dragan, (2009): *Uvod u političku teoriju*, Institut za političke studije, Beograd
10. Stajić, Ljubomir, (2007): *Uvod u studije bezbednosti*, Dragspar partnet, Beograd
11. Stajić, Ljubomir (2010): „*Neke nedoumice oko shvatanja bezbednosti u XXI veku*“, u *Rizik, moć, zaštita*, uvođenje u nauke bezbednosti, Zbornik, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti, Beograd
12. Ustav Republike Srbije (2006) „Službeni glasnik R.S“, Beograd
13. Čavoški, S. Kosta (2007): *Uvod u pravo*, Službeni glasnik, Beograd

### MAJOR FUNCTIONS OF A MODERN STATE

**Summary:** The focus of this paper is to deal with the characteristics of a modern state and its major functions. Modern state is a by-product of the development of human society with a tendency to further develop in three probable ways: from the autocratic ruler with a powerful suite to government of the people; from a few functions originally aimed at preserving the authority of a ruler aimed at achieving the welfare of the people; and simultaneous expansion of the rights and freedoms of the people and their development from subjects to full citizens.

**Key words:** state, sovereignty, order, citizen, legal, government, defence, attack, power, right