

ЕВОЛУЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ВОЈСКЕ СРБИЈЕ КРОЗ ПРИЗМУ ИСТОРИЈСКО-КОМПАРАТИВНЕ МЕТОДЕ

Горан Радовановић*

Министарство одбране Републике Србије, Инспекторат одбране
Самед М. Каровић**

Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Битна претпоставка функционисања војноорганизационих система је њихово усмеравање изражено кроз одређене функције и процесе који воде остваривању постављених циљева. Контрола је саставни део живота сваке организације. У теорији и пракси контроле посебан значај има инспекцијски надзор као облик остваривања контролно-надзорне делатности органа државне управе. Основна сврха инспекцијског надзора војноорганизационих система јесте обезбеђење повратне информације, увид у излазне вредности, ради регулисања стања у систему, односно свођење излазних величина на ниво предвиђених и пројектованих вредности.

Да би се то постигло треба да постоје такви елементи у систему који мере, оцењују, упоређују и интервенишу. Ту улогу у инспекцијском надзору Војске имају различити инспекцијски органи.

Током одређеног периода инспекцијски органи прилагођавали су се актуелном тренутку и одражавали потребе система државе и њене војске. Временом се мењала организација, метод и концепт рада, што је имало за последицу и њену еволуцију од периода када се јасно организационо димензионирала па до садашњег актуелног стања.

Промене и начин рада инспекцијског надзора приказане су кроз призму историјско-компаративне методе, са тежиштем на сличностима и разликама и постављеним стандардима, почев од периода првих инспекција у Српској краљевској војсци крајем 19. века до 2011. године, када је формиран Инспекторат одбране Републике Србије.

Кључне речи: *војна организација, контрола, надзор, инспекција, инспекцијски надзор, борбена готовост, историјско-компаративна метода*

Увод

Разматрајући циљеве и функционисање војноорганизационих система, који директно произилазе из дефинисаних мисија и задатака Војске, може се уочити да остварење њихових циљева прати размена енергије, материје и инфор-

* Генерал-мајор мр Горан Радовановић је директор Инспектората одбране. goran.radovanovic@vs.rs

** Пуковник проф. др Самед М. Каровић, samed.karovic@va.mod.gov.rs

мација између система и спољне средине, што представља предмет рада и функционисања управљачких елемената, односно представља задатак менаџмента. Функционисање војноорганизационих система или остваривање њиховог циља, без обзира на то о којој се врсти ради и у ком историјском тренутку се посматра првенствено се односе на њихову унутрашњу средину, односно одржавање њихових унутрашњих односа и односа са спољним окружењем.

Претпоставка функционисања војноорганизационих система је њихово усмеравање изражено кроз одређене функције и процесе који воде остваривању постављених циљева. Контрола је саставни део живота сваке организације. У току одређеног периода функционисања и рада Војске потребно је остварити увид у ток одвијања дефинисаних процеса и задатака. Неки задаци захтевају контролу на крају, због краткоће процеса, а неки су такве природе да се и у кратким процесима тражи константно праћење процеса. Свуда где је човек присутан у извршавању неких задатака неопходна је и контрола. Ток извршења задатака карактеришу допуштена и недопуштена одступања. Недопуштена одступања спречавају се интервенцијом руководства, односно функцијом командовања и руковођења. За неке интервенције није потребно посебно планирање, већ се увидом, односно њиховом појавом, препознају узроци одступања, а интервенише се ради усмеравања рада органа и јединица према постављеном плану.

Основна сврха инспекцијског надзора Војске јесте обезбеђење повратне информације, увид у излазне вредности, ради регулисања стања у систему, односно свођење излазних величина на ниво предвиђених и пројектованих вредности.

У теорији војноорганизационих система постоје одређена сазнања о моделу организовања и функционисања инспекцијских органа, али она до сада нису систематизована и публикована. Зато је примена историјско-компаративне методе за сагледавање инспекцијског надзора као друштвене појаве у различитим епохама развоја војски на простору Краљевине Србије, Краљевине Југославије, претходне Југославије и Савезне Републике Југославије, као и различитих организацијских решења и модела функционисања инспекцијских органа од значаја за њихово објашњење и евентуално предвиђање даљег правца развоја инспекцијског надзора војноорганизационих система.

У раду су коришћена постојећа архивска, научна и стручна документа из области организације Војске, те нормативно-правна и друга документа у којима је регулисана надлежност инспекцијског надзора у општем смислу и у војној организацији.

Појмовно одређење контроле, инспекције и инспекцијског надзора

Контрола је трајна људска делатност и стара је колико је старо и људско друштво, али су се њен појам, садржај и појавни облици и носиоци мењали упоредо са развојем и променама у друштву и добијали све различитије облике и садржаје. Она је била и остала предмет трајних теоријских и емпиријских расправа у савременом друштву. Када се користи појам контрола најчешће се мисли на контролу законитости и одређени утицај на сферу рада и управљања давањем обавезних директива о начину, методама, роковима отклањања нарушавања законитости и узрока који су довели до незаконитости.

У стручној литератури постоје различите дефиниције контроле. Етимолошко значење речи контрола потиче од англо-француске речи *contreroller*, што значи чување копије званичног документа у увијеној форми (ролни).¹ У Лексикону страних речи и израза, под појмом контрола (фр. *contrôle*) подразумева се двоструки регистар, двоструко рачуноводство у канцеларијама да би се избегле грешке, злоупотребе надзор и надгледање.² У изворном смислу, контрола представља поређење оствареног са планираним, које треба да објасни да ли је и у којој мери остварен планирани циљ. Конкретно, кад се мисли на контролу, како је истакао Бранислав Јовановић, „суштина контроле је проналажење разлика између планираних величина и реалних остварења како у току акција тако и на крају извршења постављеног задатка”.³

По општеприхваћеном схватању, контрола је друштвени однос између вршиоца контроле и контролисаног по унапред постављеним мерилима, на основу којих се оцењује постигнути учинак и, по потреби, врши одговарајућа интервенција у вези с предметом контроле. Дакле, могло би се рећи и да контрола у општем смислу значи проверавање да ли су неке чињенице (понашања људи, функционисање, организација и сл.) у складу са општеприхваћеним мерилима и захтевима.

Према мишљењу проф. Зорана Томића, контрола обухвата три релативно одвојене фазе. „У првој фази врши се упоређивање предвиђеног и оствареног, након чега следи фаза оцене, односно потврђивање или негирање контролисаног рада. Трећа фаза састоји се у одговарајућој интервенцији, која је неопходна када је потребно отклонити утврђено одступање од постављеног мерила, чиме се показује да је контрола, у ствари, акција накнадног карактера”.⁴

Контрола се у оквиру праћења и усмеравања рада организационих система може обављати ради потпуног увида у њихов рад, а може се испољавати кроз неке од облика као што су: контрола резултата рада, контрола начина рада, контрола садржаја рада, контрола економичности, контрола законитости, контрола сврсисходности. Дакле, контрола има основни задатак да прати и утврди да ли стварна делатност одређеног организационог облика тече у складу с планским очекивањима, стандардима и резултатима. Сврха контроле није контрола због контроле или форме, већ да омогући правремено отклањање недостатка и искорак којима се може угрозити целокупни систем. У војноорганизационим системима контрола има огроман значај и треба да се реализује перманентно. Обављају је законом одређени органи, тако да се у највећој могућој мери елиминише било какав облик злоупотребе или да се самом систему омогући што ефикаснији рад у складу са задацима или у интересу грађана и државе у чијој је функцији. Сви облици и методе друштвене контроле могу се условно поделити на два основна сегмента: унутрашњу контролу и надзор који се изражавају кроз локацију контролних механизма и институција које их формирају и организују.

Унутрашњу контролу организује сваки систем унутар своје организационе структуре ради остваривања што веће ефикасности и елиминисања разних облика злоупотребе. Како је одбрамбени систем веома осетљив на било који облик злоупотреба, тако је и

¹ *Longman Advanced American Dictionary*, Pearson Longman, London, 2007, стр. 346–347.

² Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1980, стр. 461.

³ Јовановић, Б.: Увод у теорију војног руковођења, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 218.

⁴ Видети шире: Томић, З.: Управно право, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, стр. 236.

систем унутрашње контроле у њему веома развијен. Добро постављен и ефикасно организован систем унутрашње контроле представља важну претпоставку успешног, законитог и ефикасног функционисања војноорганизационог система, чиме се знатно смањује потенцијална могућност било којег облика незаконитог деловања.

О надзору као друштвеној појави постоје различита схватања. Различитост тих схватања условљена је и терминолошким и појмовним садржајем, затим и различитим функцијама и појавним облицима. Због њихове терминолошке и појмовне разлике, у теорији и пракси често се говори о друштвеном надзору, техничком надзору, финансијском надзору, управном надзору, инспекцијском надзору, али и о друштвеној контроли, техничкој контроли, правној контроли, политичкој контроли, инспекцијској контроли и слично. Према томе, и у правној и у политичкој терминологији није редак случај да се надзор и контрола употребљавају као синоними, односно са истоветним или веома сличним значењем, али није ни редак случај да се користе са различитим значењем. У студији Европског парламента о парламентарној контроли безбедносних и обавештајних агенција у Европској унији, наглашено је да појам надзора треба разликовати од појмова управљање и контрола који подразумевају директно учешће у процесу доношења одлука које се односе на политику и праксу организације. С друге стране, појам надзора односи се на евалуацију рада организације у односу на утврђене критеријуме и, на основу тога, давање одређених препорука и налога ради побољшања рада организације.⁵

У свакодневной пракси, па и стручној литератури, често се користе и изрази инспекцијска контрола и инспекцијски надзор. Код нас постоји јединствено схватање да инспекцијски надзор не могу да замене остали облици контроле и надзора који постоје у нашем систему, бар на садашњем степену друштвеног развоја, пре свега зато што инспекцијски надзор представља посебну управно-стручну делатност, која као таква изискује не само посебно организовање, већ и специфичне услове и методе рада.

У досадашњој пракси под појмом „инспекција“⁶ подразумевао се државни орган надлежан за инспекцијске послове, али и сама радња, коју тај орган врши, што је стварало одређену конфузију. Схватање „инспекције“, као органа у чијем је делокругу рада реализација различитих облика контроле и надзора, подразумевао је и овлашћење за обављање различитих активности и предузимање разноврсних превентивних и репресивних мера. Инспекција као активност подразумевала је скуп поступака и мера којима се врше послови инспекцијских послова или контроле и којима се обезбеђује функционисање државних органа управе у чији делокруг рада спадају инспекцијски облици надзора и контроле. Због свега наведеног, методолошки је коректније да се под појмом „инспекција“⁷ подразумева државни орган, а да се за саму радњу користи појам „инспекцијски надзор“.

⁵ Видети: Wills, A.: *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels, 2011, стр. 41.

⁶ „Инспекција долази од латинске речи *inspectio* што значи прегледавање, преглед, надзирање, надзорништво, војничка смотра, вршење прегледа на лицу места, исцрпан званични преглед“. Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1980, стр. 349.

⁷ „Инспекција је орган у саставу, унутрашња јединица или инспектори органа државне управе... или другог субјекта са јавним овлашћењима, који врши инспекцијски надзор“ Закон о инспекцијском надзору, Службени гласник Републике Србије бр. 36/2015, стр. 3.

Инспекцијски надзор представља облик остваривања контролно-надзорне делатности органа државне управе и може се дефинисати као специфичан облик спољашње контроле уређен законом над актима и радњама различитих субјеката, државних и недржавних органа и организација, који врше посебно овлашћена лица – инспектори у погледу поштовања закона, других прописа и општих аката, чији је циљ да се превентивним деловањем и налагањем мера, где су утврђене незаконитости и неправилности у раду, ускладе са важећим прописима и обезбеди законито поступање контролисаних субјеката.

Према томе, инспекцијски надзор усмерен је искључиво на поступање и понашање надзираног субјекта у односу на законом прописане норме. Битна обележја инспекцијског надзора су: то је спољни облик надзора који се обавља у више различитих области друштвеног живота над одређеним стручним пословима; обавља се специфичним методима и овлашћењима; спроводе га државни органи управе или министарства у саставу владе; обавља га посебна групација службеника, односно инспектори који поседују непосредна овлашћења за доношење управних аката и предузимање одређених радњи над надзираним субјектом.

На основу садржинског одређења инспекцијског надзора може се закључити да су његови елементи: субјекти надзора, објекат надзора, предмет надзора и надзорна овлашћења. Потребно је истаћи да се елементи надзора уређују нормама. С обзиром на природу норме одређује се и врста надзора. Квалификовани и компетентни вршиоци инспекцијског надзора обично су организовани у инспекцијске службе, инспекције или инспекторате.

Историјско-компаративна метода као елемент за сагледавање еволуције

Историјско-компаративна метода припада групи општих научних метода које се примењују или се могу примењивати у свим наукама. Иако постоје разлике у поимању и класификацији општих научних метода у њих се, по правилу, убрајају: метода моделовања, аксиоматска, статистичка, историјско-компаративна, аналитичко-дедуктивна и хипотетичко-дедуктивна метода. Њихову основу чине основне научне методе: анализа, синтеза, апстракција, конкретизација, спецификација, генерализација, дедукција и индукција.

Може се рећи да је компарација⁸ саставни део сваког мишљења. Предмет компарације су идентичност, сличност и различитост, те се на основу наведеног компаративна метода може дефинисати као поступак упоређивања истих и сродних појава или утврђивања њихове сличности у понашању и интензитету и разлика међу њима. Општа афирмација компаративних истраживања у друштвеним наукама почела је у првој трећини 19. века у идејној клими романтизма, када нагло оживљава интересовање за историју⁹ и социологију. С тим у вези, иако је дуго била занемаривана, историјско-ком-

⁸ „Компарација (lat. comparatio) поређење, упоређивање, сравњивање, сравњење, упоређење, фигура којој је циљ да нам нешто учини познатијим тим што ће непознато упоредити са нечим њему сличним а познатијим”. Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1980, стр. 442.

⁹ „Историја (grč. historia) наука која истражује и проучава прошлост”, Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1980, стр. 368.

паративна метода је у новије време посебно заступљена у истраживањима друштвених појава, јер истраживачима омогућује да дођу до разних уопштавања и нових закључака који обогаћују спознају. Историја и социологија су као друштвене науке веома тесно повезане. Социологија често користи историјске изворе, а историја социолошке. Међутим, основна разлика је у томе што се историја бави прошлим, а социологија савременим друштвима. Коришћење историјских извора је понекад неопходан поступак у истраживањима друштвених појава, јер су оне битно одређене својим историјским карактером. Под историјским изворима подразумевају се: материјални, физички остаци; усмена и духовна наслеђа (обичаји, предања, легенде, фолклор...) и писана материјална грађа (рукописи, белешке, натписи...). Обично се разликују примарни и секундарни историјски извори. Први се односе на непосредне изворе самих учесника одређених догађаја, а други на све остале који су добијени посредним путем.

Историјско-компаративна метода може се дефинисати као настојање да се поједине врсте друштвених појава или друштво у свом комплексном облику проучавају у свим својим или бар у што многобројнијим, различитим облицима, који настају услед различитих друштвено-историјских и природних услова.

Примена историјско-компаративне методе у истраживању друштвених појава посебно је значајна ради: систематског описивања различитих чинилаца структуре, веза и функција друштвених појава у простору и времену, класификације новоутврђених са већ познатим појавама, откривања и објашњавања узрочно-последичних односа и одређених трендова у њиховом развоју, као и предвиђања њиховог даљег тока и развоја. Ова тежња да се испита цео искуствени распон квалитативних и квантитативних облика неке врсте појава јесте специфична особина историјско-компаративне методе. При томе треба имати у виду да свако поређење друштвених појава није и не може представљати историјско-компаративну методу.

Са аспекта примене историјско-компаративне методе може се говорити о поређењу појава у истом друштву, поређењу појава у различитим друштвима и поређењу појава у свим познатим друштвима. Поређење појава у истом друштву врши се ради упоредних истраживања неопходних за објашњење унутар друштвених варијација разних појава, на које, поред општих, делују и посебни ужи чиниоци и услови у појединим деловима друштва. Свако друштво има низ својих обавезних институционалних норми, од којих, додуше, постоје одступања, али она ипак, док је постојећа организација друштва стабилна, не доводе у питање општи институционални облик неке појаве, па се поређење појава у различитим друштвима врши ради сагледавања појединих специфичности и нормативно-правних решења, њихове стварне нужности и последица на друштвене односе, организациону структуру и слично. Поређење појава у свим познатим друштвима, без обзира на њихове историјске и структуралне типове, најопштија су поређења у којима се упоредо проучавају опште особине различитих типова друштва, као и квалитативне и квантитативне особености и разлике појединих врста друштвених појава у различитим типовима друштва. Поређења ове врсте могу се егзактније изводити једино ако су свестрано проучени поједини типови друштва.

Једна од знатних потешкоћа у коришћењу историјско-компаративне методе је могућност појаве етноцентризма, односно уверења да су сопствено друштво и култура бољи од других. Поред тога, када се пореде појаве у друштвима различитих историјских типова, врло често се јавља недостатак адекватне грађе за поређење.

Сагледавање места и улоге инспекције и инспекцијског надзора у војно- организационим системима на простору Србије и претходне Југославије извршено је, за потребе овог рада, на основу прикупљања података из архивских извора. Применом историјско-компаративне методе уочене су сличности и разлике у различитим организационим решењима инспекција као органа, али и моделу њиховог функционисања, како би се сазнања о субјектима, предметима и објектима инспекцијског надзора и врсти надзорних овлашћења објаснио и предвидео даљи ток и развој инспекцијског надзора у Војсци Србије.

Када је у питању типолошка анализа битних карактеристика инспекцијског надзора у различитим периодима треба имати у виду повезаност са типовима друштва и оријентације војске као силе. Брига државе о стварним условима рада војске и њеним елементима који је карактеришу као силу коју може испољити, представља окосницу варијације инспекцијског надзора.

Инспекцијски надзор у војсци

Као посебан орган највиших војних институција, инспекција се јавља у првој половини 19. века, упоредо са појавом великих националних армија, развојем штабова и усложњавањем руковођења и командовања. У периоду до Другог светског рата инспектори и функције контроле су усмерене, у првом реду, на обуку и мобилизацијску готовост. После Другог светског рата инспекције добијају знатно шире компетенције, а у већини војски израстају бројно снажне, високо квалификоване установе војне контроле, са основном оријентацијом на надзор обуке и проверу борбене готовости. На челу инспектората обично су се налазили генерали највиших чинова, у рангу помоћника или заменика министра одбране.

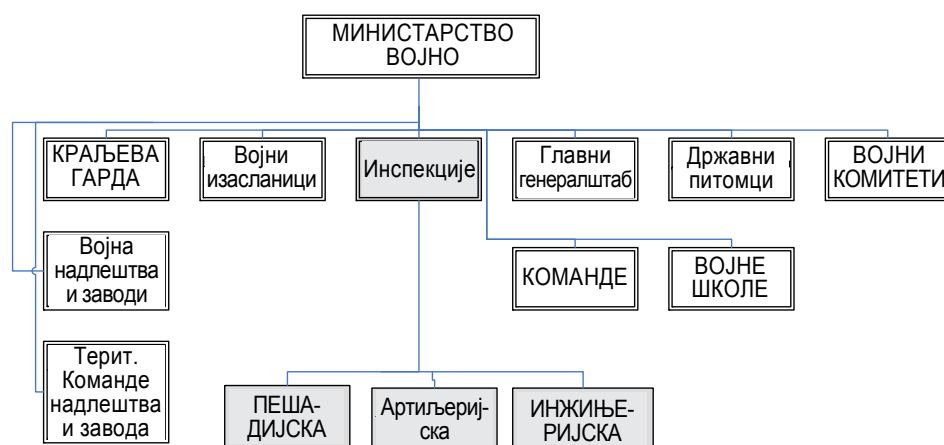
У руској војсци инспекторат као департамент Министарства одбране формиран је 1812. године, а 1865. године укључен је у састав Главног штаба. У Царској Русији је 1893. године у саставу војног министарства постојала Управа генералног инспектора, која се развија у четири генерална инспектората – за коњицу, артиљерију, инжињерију и војне школе. У Црвеној армији Совјетског Савеза уводи се звање главног инспектора при Министарству Народне одбране, на чијем се челу налази висока личност маршалског звања. У видовима су формиране посебне инспекције родова, служби и школа, које су у систему субординације одговорне за свој рад Главној инспекцији Народне одбране.

У Аустроугарској је систем инспекција био још развијенији. Било их је укупно седам (коњице, артиљерије, инжињерије, пионира, коморе, ремонта и школа), а 1912. године образован је Инспекторат флоте. У Царској Немачкој и Аустроугарској монархији постојале су генералне инспекције редова, служби и школа. Генерални инспектори подносили су извештаје о стању контролисаних састава лично царевима,

У армији САД звање главног инспектора уводи се 1778. Године, а касније се ствара и посебан Департамент инспекције који је између два светска рата у свом саставу имао око 60 официра, а крајем Другог светског рата око 1.468 лица.

Инспекције у Војсци Краљевине Србије и Војсци Краљевине Југославије

Ради ефикасније припреме Војске, а користећи искуства из рада инспекција у европским војскама, у Србији се по угледу на аустроугарску и руску војску, 26. октобра 1887. године, формирају прве инспекције. Тако су уредбом од 26. октобра 1887. године установљене Артиљеријска¹⁰ и Инжињеријска инспекција¹¹, а уредбом од 13. новембра и Пешадијска инспекција¹². Место инспекција у структури Војске Краљевине Србије приказано је на слици 1.



Слика 1 – Војска Краљевине Србије 1889. године

Треба нагласити да се на челу појединих инспекција налазио инспектор кога је постављао краљ на предлог министра војног. Инспектори су се бирали из редова најугледнијих официра ранга генерала или пуковника. Сваки од инспектора имао је свој штаб и ранг команданта дивизијске области. Штаб инспекције састојао се од начелника штаба, ађутанта и одређеног броја нижег особља. Начелник штаба у артиљеријској инспекцији био је виши генералштабни официр у пешадијској инспекцији – официр ранга батаљонског команданта, а у инжињеријској инспекцији виши официр. На дужност ађутанта постављани су нижи официри из родова за које је инспекција била надлежна. Све ове инспекције биле су потчињене министру војном, а њихов основни задатак било је утврђивање спремности појединих родова Војске Србије за рат.

¹⁰ Уредба о устројству артиљеријске инспекције 26.10.1887. год., Службени војни лист 1887, стр. 1099.

¹¹ Исто. стр 1103.

¹² Уредба о устројству пешадијске инспекције 1.11.1887. год., Службени војни лист 1887, стр. 1131.

Такође, инспекције су имале обавезу да се старају о попуни људством и материјалним средствима, као и о обуци и увежбаности родова. Надлежност инспекција је уредбом Краља Милана, 31. јануара 1889. године, проширена у погледу распореда и унапређења појединог нижег старешинског кадра, а истом уредбом је надлежност инспектора пешадије осим на пешадију активне војске проширена и на пешадију свих позива војске¹³. У својој надлежности инспектор је имао и право предлагања распореда активних и резервних официра, руководио је стручним испитним комисијама, предлагао правила и прописе из своје надлежности, покретао и руководио опитима у вези са наоружањем и опремом свога рода¹⁴.

Указом краља Србије Александра I, уредбама о устројству инспекција додат је став којим је надлежност инспектора знатно проширена. У том ставу наводи се да:

„Инспектор при обилажењу и прегледу трупа, има право претпостављеног над свим командама и установама које обилази, и где се потреба укаже може употребити власт кажњења у границама своје надлежности, о чему ће одмах известити и надлежног дивизијара”¹⁵.

Овакву организацију инспекција, као и велика овлашћења која је инспектор имао поједини команданти дивизијских области нису прихватили. Наиме, команданти који су до устројства инспекција били глави ауторитети у својим зонама одговорности сматрали су присуство инспектора у својим јединицама сувишним. Као последица таквог схватања места и улоге инспекција долазило је до вербалних сукоба, али и пребацивања одговорности са инспектора на команданта дивизије и обратно. Такође, постојао је и сукоб надлежности међу самим инспекцијама, па и различит приступ по појединим питањима, што се настојало побољшати доношењем допуна и измена уредби о инспекцијама¹⁶.

Због тога су инспекције, крајем 19. и почетком 20. века, често укидане и поново обновљане¹⁷, али је на крају ипак преовладало сазнање да инспекција војске има своје место у Српској војсци, па је 1911. године донета уредба о оснивању Главне инспекције целокупне војске (слика 2). Овом уредбом по први пут је уведена функција главног инспектора целокупне војске на коју је постављен његово краљевско височанство престолонаследник Александар. Дужност главног инспектора била је да се „стара да се по упутству Врховног Заповедника све земаљске силе, које он издаје по предлогу министра војног, изводи једнообразна настава код војске, да оцењује успех обуке и употребљивост трупа и старешина, њихов дух и дисциплину као и њихову готовост за рат, да доноси Врховном Заповеднику и министру војном извештаје и предлоге за бржи и јачи напредак војске”¹⁸.

¹³ Измена Уредбе о устројству инспекције 31. јануар 1889. год., Службени војни лист 1889, стр. 145.

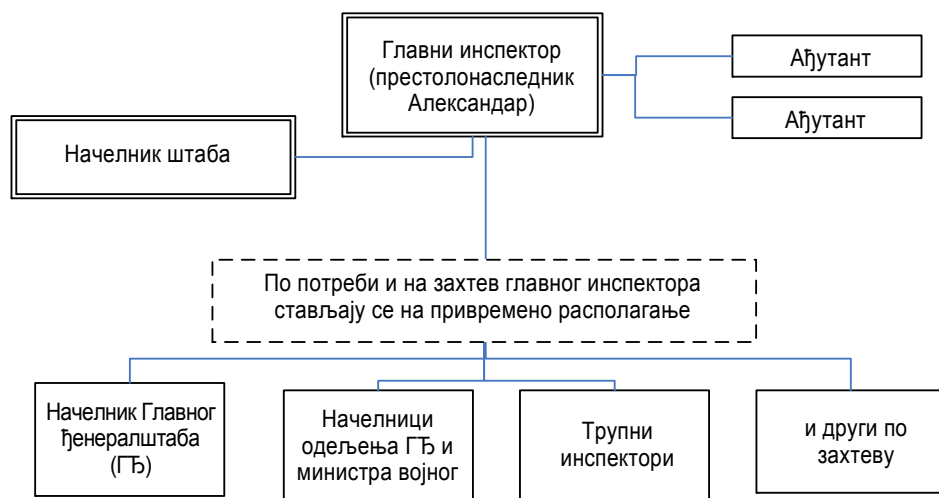
¹⁴ Детаљније: Славица, Б. Р. К.: Европеизација Српске војске, Војноисторијски институт, Београд, 2007.

¹⁵ Службени војни лист 1890, стр. 1346.

¹⁶ „У интересу постигнућа јединства, једнообразности и тешње везе између родова војске и њиховог деловања, инспектори ће, споразумно између себе, доводити у што већу сагласност сва општа и заједничка питања и то како у погледу израза (термина) тако и у погледу облика и суштине” Службени војни лист 1907, стр 17.

¹⁷ Детаљније: Службени војни лист 1891, стр. 779 и стр. 850, Службени војни лист 1892, стр. 1140, Службени војни лист 1904, стр 372 до 376.

¹⁸ Уредба о главној инспекцији целокупне војске, Службени војни лист 1911, стр. 146.



Слика 2 – Главна инспекција целокупне војске 1911. године

У саставу Главне инспекције целокупне војске налазили су се и начелник штаба који је имао положај команданта дивизијске области и два ађутанта на положају команданта пука које је постављао краљ на предлог министра војног. Главни инспектор је ради свестранијег сагледавања стања трупа, по свом нахођењу, могао ангажовати и начелника Главног генералштаба, трупне инспекторе, начелнике одељења из састава Главног генералштаба и Министарства војног, као и сва друга лица за које је сматрао за потребно да могу допринети извршењу надлежности Главне инспекције.

Након Првог светског рата у Краљевини Срба Хрвата и Словенаца¹⁹ од 1919. године образује се инспекција за пешадију и артиљерију. Каснијим развојем врши се доградња, тако да се 1923. године формирају инспекције за све родове. Инспекције формиране Уредбом о инспекцијама²⁰ представљале су органе министра Војске и Морнарице и њему су биле непосредно потчињене, а у погледу послова наставе инспекције су биле потчињене начелнику Главног генералштаба. Унутрашњи састав инспекција прописиван је формацијом, а састојао се од општег, наставног и личног одсека. Делокруг надлежности ових инспекција био је широк, а основни задаци инспекција били су: одржавање и унапређење једнообразне савремене наставе у трупи, установама и школама; праћење стања у страним војскама и проучавање искустава из ратова ради увођења најкориснијих новина у сопствену војску; израда правила, прописа, програма и планова за реализацију стручне наставе и једнообразна приме-

¹⁹ Краљевина Срба Хрвата и Словенаца проглашена је 1. децембра 1918. године. Као држава постојала је до 3. октобра 1929. године, када је промењен назив и проглашена Краљевина Југославија.

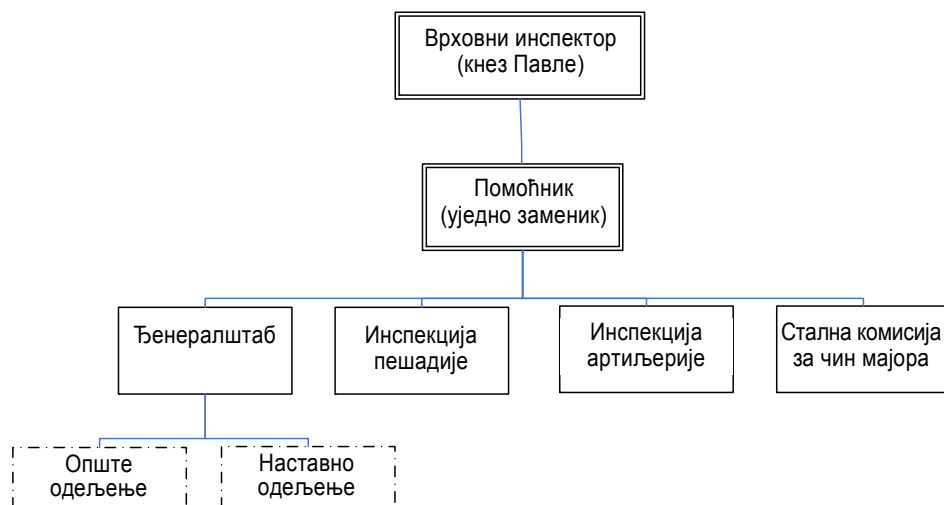
²⁰ Уредба о инспекцијама 17. децембар 1923. „Службени војни лист 1923”, стр. 2461 до 2466.

на доктрине; израда предлога за реализацију вежби; покретање питања моралне и физичке спремности, попуње људством и наоружањем и организације војске у миру и рату; израда свих правила и упутстава у вези с припремама и снабдевањем војске у миру и рату; праћење стања и предлагање распореда кадра; непрекидно праћење стања у своме роду како би „увек био на висини задатка и потпуно спреман у рату.”

На челу сваке инспекције налазио се инспектор чина дивизијског генерала с положајима и правима команданта дивизије. Његове дужности биле су да руководи свим пословима инспекције и да министру Војске и Морнарице и начелнику Генералштаба, на крају сваке године, подноси годишњи извештај о резултатима рада.

Почетком 1940. године у краљевини Југославији формирана је Врховна инспекција војне силе (слика 3), као орган министарства Војске и Морнарице, на челу са старешином ранга команданта дивизијске војне области. У саставу Врховне инспекције војне силе остале су инспекције родова, сходно уредби из 1923. године, а као посебан орган налазила се и стална испитна комисија за полагање чина мајора.

Уредба о Врховној инспекцији војне силе детаљно је регулисала међусобне односе и надлежности појединих органа у саставу инспекције²¹. Задаци Врховне инспекције војне силе били су да: као врховни и централни орган управља и обавља све послове наставом у војсци и морнарици, стварајући услове за стручно усавршавање; прати, проучава и испитује оспособљеност и моралну припремљеност војске; прати и проучава достигнућа и ратна искуства војски у свету и окружењу; израђује правила и упутства у вези са обуком; покреће питања измене организацијских решења; сарађује при постављању појединих официра закључно са чином бригадног генерала.



Слика 3 – Врховна инспекција војне силе 1940. године

²¹ Детаљније: Уредба о Врховној инспекцији војне силе 23. јануар 1940, Службени војни лист 1923, стр. 2461 до 2466.

Може се закључити да су инспекције у Краљевини Србији и Краљевини Југославији првенствено имале надлежност у вези с организацијом и усмеравањем обучености, као једним од елемената значајним за опште стање спремности Војске за извршавање наменских задатака и да у то време нису дефинисани елементи појединих способности који су били предмет инспекцијског надзора.

Инспекције у области одбране Југославије након Другог светског рата

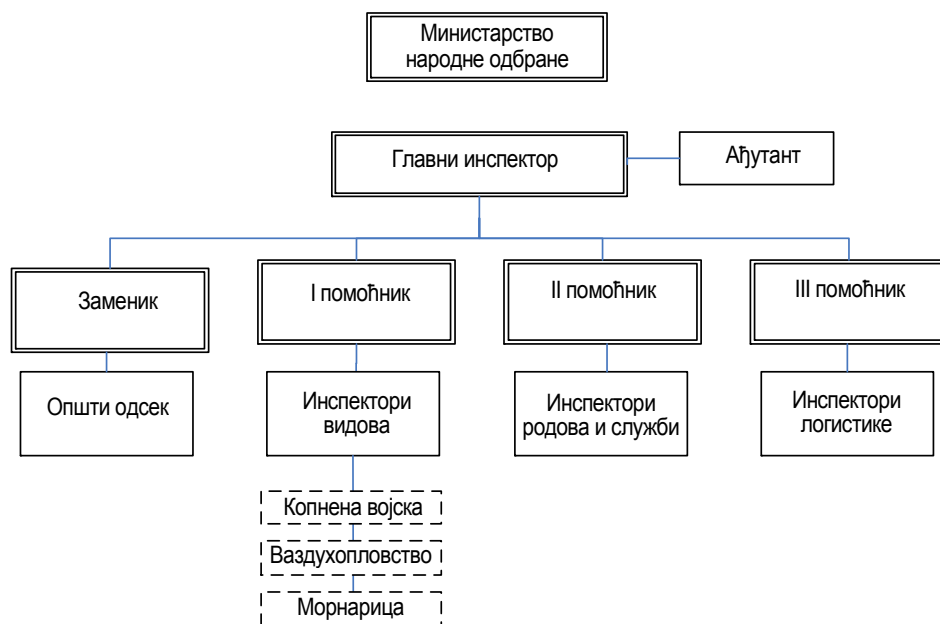
Развојем Југословенске армије (ЈА) у периоду након Другог светског рата, наметнула се неминовност формирања одговарајућих институција за инспекцијске послове. Тако је 20. јула 1945. године, наредбом председника Министарског савета и министра Народне одбране, формирана инспекција у коњици, која је разрадила и пратила питања из делокруга командовања, организације наставе и обуке у коњичким јединицама Југословенске армије. Инспекција коњице била је потчињена првом помоћнику министра Народне одбране са задатком да преузме бригу о организацији, развоју и усавршавању коњичких јединица Југословенске армије. Може се закључити да је она је била орган руковођења и командовања Министарства Народне одбране, а не орган контроле. Правилником о организацији и надлежностима Министарства Народне одбране од 1949. године Инспекција коњице преформирана у у Команду коњице Југословенске армије.²²

Прва инспекција формирана је априла 1948. године са задатком да контролише опште стање и готовост за извршење задатака у видовима, родовима и службама. Наредбом врховног команданта, од октобра 1949. године, регулисано је да ова инспекција чији је назив био Главна инспекција Југословенске армије (слика 4) буде непосредни орган врховног команданта и министра Народне одбране Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ) Јосипа Броза Тита²³.

Из анализе извештаја реализованих инспекцијских обилазака може се закључити следеће: инспекција је вршила обилазак и надзор јединца без претходно израђеног плана. Питања за контролу била су различита и углавном су се односила на реализацију наставе (обуке), мобилизацијску готовост, општу борбену готовост, стројеву изграђеност, позадинско обезбеђење и слично. Инспекцијски тим био је у обавези да током инспекције пружи помоћ контролисаног јединици по контролисаним питањима, као и да након завршетка инспекције поднесе писани извештај врховном команданту Југословенске армије. Извештај је, такође, достављан и начелнику Генералштаба, начелнику Главне политичке управе, али и другим структурама од важности за упознавање са реализованом инспекцијом.

²² Видети детаљније „Развој оружаних снага СФРЈ од 1945. до 1985“, књига 7, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1989, стр 94.

²³ Након завршетка рата, према Уставу Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ) из 1946. врховног команданта војне и оружане силе именовала је Народна скупштина. У Уставу није објашњено према којем се критеријуму бира врховни командант. Критеријум је био већ постављен, а Народна скупштина само је одиграла улогу коју је добила од Политбироа Централног комитета КПЈ. Тито је изабран за председника Владе ФНРЈ, односно претходне Владе Демократске Федеративне Југославије и за врховног команданта, уједно и министра одбране.



Слика 4 – Главна инспекција Југословенске армије 1949. године

Од 1951. године инспекција (слика 5) добија назив Главна инспекција ЈА и била је потчињена начелнику генералштаба. У организацијском погледу она се бројчано знатно смањује и егзистира од 1951. до 1953. године, када је наредбом врховног команданта оружаних снага²⁴ Главна инспекција ЈА расформирана.

Време укидања инспекције подудара се са укидањем функције политичких комесара, а све ради подизања ауторитета команданата и команди, што је имало позитивних, али и негативних ефеката. Наиме, у то време се због одсутности правих информација о стању у јединицама, као последица самовољног понашања појединих команданата, јављају случајеви масовних кажњавања, појаве дрילה, одсутност квалитетне обуке и пад борбене готовости у најопштијем смислу.

²⁴ Оружане снаге СФРЈ састојале су се од Југославенске армије и Територијалне одбране (ТО). До 1968. оружане снаге Југославије била је искључиво ЈНА, иако је и тада коришћен појам оружане снаге. У 1968. години јавља се Територијална одбрана као нова компонента оружаних снага. Од тада су оружане снаге СФРЈ биле двокомпонентна целина. Задатак им је био да штите независност, суверенитет, територијалну целокупност и Уставом утврђено друштвено уређење социјалистичке Југославије. ЈНА је била оперативна војска чији се мирнодопски део састојао од професионалног старешинског састава, војника на служењу војног рока и цивилних лица. Задатак мирнодопске ЈНА био је да спречи стратегијско изненађење, омогући мобилизацију ратног дела оружаних снага и прелазак друштва на ратно живљење. ТО је замишљена као најшири облик „организовања радних људи и грађана за оружану борбу”.



Слика 5 – Главна инспекција Југословенске народне армије 1951. године

С тим у вези, због непостојања инспекцијског надзора, руководство државе није добијало адекватне информације о појавама и тенденцијама које су биле у супротности са јавно декларисаним ставовима и мишљењем да у јединицама Југословенске народне армије (ЈНА) нема значајнијих проблема и да је стање у јединицама на високом нивоу. Иако се сматрало да постојање Главне инспекције има за последицу сукоб надлежности између њених органа и органа Министарства одбране, на крају је ипак закључено да извештаји и информације које се добијају из јединица не могу бити једини извор информисаности о стању.

После расформирања Главне инспекције ЈНА, јануара 1953. године, функција инспекцијског надзора пренета је у надлежност Прве управе Генералштаба која је добила задатак да израђује план инспекција и обилазака јединица ЈНА, док су за посебне инспекције били надлежни начелници управа у Државном секретаријату за народну одбрану. Реализација инспекцијског надзора у ЈНА од стране органа Државног секретаријата за народну одбрану, с циљем да се „испитивањем свих сектора рада контролише и врши надзор над борбеном готовошћу и материјалним снабдевањем Југословенске народне армије” регулисана је наредбом министра одбране.

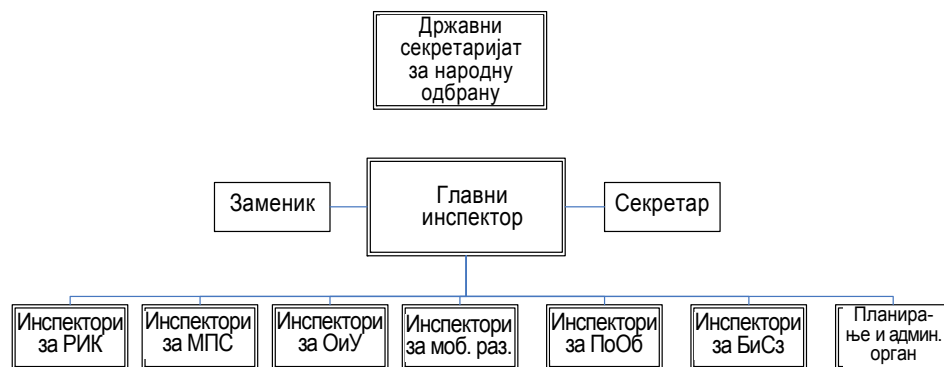
Борбена готовост се у овом документу званично као појам уводи по први пут, и под њом се подразумевало „стање које показује способност оружаних снага или појединих њихових делова за извршење борбеног задатка у одређено време: носење снажног удара непријатељу, способност и спремност да издрже у свим борбеним ситуацијама, без обзира на тешкоће. Основни њени показатељи су морално-политичко стање, обученост команди и јединица, дисциплина, стање технике и нао-

ружања у погледу савремености и исправности, способност старешинског кадра, борбено искуство и друго²⁵

Истом наредбом регулисане су и врсте инспекција које су могле бити опште и посебне. Општом инспекцијом вршио се надзор више области или целокупан рад команди и јединица ЈНА. Ову врсту надзора могли су вршити начелник Генералштаба, државни подсекретари, начелник позадине и лица која одреди министар Одбране на предлог начелника Генералштаба. Посебном инспекцијом вршио се надзор по посебно регулисаном питању и за њега су били надлежни начелници родова и служби. Овом наредбом било је регулисано и планирање и одобравање финансијских средстава за реализацију инспекције. Сва лица одређена за инспекцију морала су имати овлашћења за њено обављање, а дужност инспекцијских екипа регулисана је посебним наређењем.

Такав систем задржан је до септембра 1967. Године, када се поново формира Главна инспекција ЈНА (слика 6), као орган државног секретара за народну одбрану. Главни инспектор је био непосредно потчињен државном секретару за народну одбрану, а у састав инспекције укључени су инспектори за све видове, родове и службе.

Функционисање Главне инспекције ЈНА усмерено је на област инспекције свих битних елемената борбене готовости у ЈНА ради стицања увида у стање спремности и способности за извршење њених задатака и на инспекцију послова у погледу примене законских прописа у области народне одбране на целој територији Југославије. С тим у вези инспектори су имали обавезу и право да: врше преглед и проверавање општег стања припрема и спровођења мера и да прегледају планове и друга документа који се односе на припреме органа над којима они врше контролу; нареде отклањање несугласности у плановима и другим документима, спровођење мера и извршавање послова и задатака које треба спровести и извршити према плану припрема, као и да нареде обуставу мера и радњи које нису у складу са планом утврђеним обавезама и дужностима у вези са припремама за одбрану и плановима и мерама федерације; пруже потребну стручну помоћ органима чије припреме контролишу и да о утврђеном стању и наређеним мерама обавесте надлежни орган.

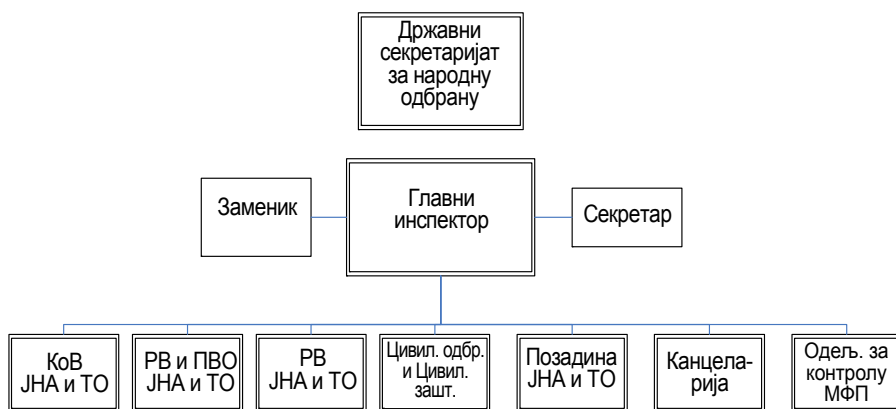


Слика 6 – Главна инспекција Југословенске народне армије 1967. године

²⁵ Војни речник (оперативно-тактички), Државни секретаријат за народну одбрану, Београд, 1967, стр. 33

Поред инспектора, послове инспекција могла су да, као своју функционалну дужност, врше и друга лица која овласти државни секретар за народну одбрану, па се поставило питање да ли је овакво организовање инспекцијских послова оправдано. Наиме, због лоших квалификација и слабе припреме, такав начин рада имао је негативне последице на квалитет инспекција. Инспекцијски надзор се није вршио довољно плански и стручно, а дешавало се, такође, да се у појединим областима од стране различитих органа дуплирао, што је у пракси имало за последицу, различито оцењивање по истом питању. Све то указивало је да је у области инспекцијских послова могућ избор једне од следећих варијанти организације инспекције: на челу са главним инспектором као планером и координатором инспекција у областима одбране, уз учешће начелника видова и родова као главних инспектора за свој вид односно род, или формирање инспекције функционално надлежне за инспекцијске послове у свим областима одбране.

Након доношења закона о општенародној одбрани²⁶ 1969. године област инспекцијског надзора у области народне одбране детаљније је уређена. Овим законом регулисано је да Државни секретаријат за народну одбрану врши инспекцијске послове у погледу спровођења савезних прописа из области народне одбране на целој територији Југославије, као и да за вршење инспекцијских послова Државни секретаријат за народну одбрану може организовати инспекцијску службу, па је, у вези с тим, 1970. године Главна инспекција ЈНА преименована у Главну инспекцију народне одбране (слика 7), а 1971. године је одељење за контролу материјалних и финансијских послова претпочињено Главном инспектору народне одбране. Формирање инспекције условљено је чињеницама: да је народна одбрана постала јединствен систем организовања и припреме друштвено-политичких заједница (ДПЗ), радних организација и грађана за одбрану земље у рату и ратним условима; да се припреме ДПЗ у области НО заснивају на јединственом систему и концепцији општенародне одбране (ОНО), организују и планирају према јединственим плановима; да оружане снаге сачињавају ЈНА и ТО и да одбрамбене припреме треба усмерити заједничком циљу.



Слика 7 – Главна инспекција народне одбране 1970. године

²⁶ Закон о народној одбрани, Државни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 6, Београд, 1969, стр. 181.

Правилником о непосредној контроли у Југословенској народној армији²⁷ регулисано је да непосредна контрола у ЈНА као функција руковођења има за циљ потпуније утврђивање стања борбене готовости војних јединица и установа како би се омогућило њихово реалније оцењивање и пружила помоћ у извршавању задатака за њихово оспособљавање за дејство у рату. Под непосредном контролом подразумевали су се извршење инспекција, као и општи и посебно планирани обиласци јединица.

Непосредном контролом обезбеђивало се стално јачање ефикасности у раду јединица и руководећих органа, оцењивање борбене готовости ради доношења закључака о стању и, на њиховој основи, пружање помоћи и предузимање мера, као и провера решења из домена командовања и обуке у пракси. Основни садржаји који су били предмет непосредне контроле односили су се на извршење задатака од битног значаја за јачање борбене готовости, као што су: ефикасност система рада и руковођења, оперативна и организацијска решења, кадровско обезбеђење, морално-политичко стање, безбедност у јединицама, усвајање и примена у пракси војне доктрине, борбено и позадинско обезбеђење, методе и резултати обуке, стање наоружања и опреме и друга битна питања.

Инспекцију борбене готовости ЈНА организовао је државни секретар за народну одбрану преко Главне инспекције ЈНА, која је могла имати за циљ стицање увида у целокупно стање или сагледавање појединих питања. Рокови за извршење инспекција били су детаљно регулисани. За целокупне саставе армија, граничних јединица, војнопоморске области и ратног ваздухопловства и противваздушне одбране инспекције су вршене једанпут у три године. Главна инспекција била је у обавези да утврђује битне чињенице по појединим елементима борбене готовости, а затечено стање могло се оценити оценама слаб, добар, врло добар и одличан. Под основним елементима борбене готовости (б/г) подразумевали су се: оперативно-тактичка готовост која је обухватала почетне операцијске планове, узбуњивање, готовост система ПВО и мере борбеног обезбеђења; мобилизацијска готовост; обука и васпитање команди, јединица и установа; унутрашњи живот и стање јединица и позадинско обезбеђење.

Правилан избор метода рада инспекција био је пресудан за оцењивање стања борбене готовости. Тежило се да се методама контроле задовољи основни принцип, који се огледао у захтеву да се задаци и радње у јединицама током инспекције изводе под приближно реалним ратним условима. Као најпримереније методе подразумевале су се: утврђивање степена реализације задатака са претходних непосредних обилазака или инспекција, извршење и праћење реализације гађања и тактичких борбених радњи, анализа рада и стања, анкетирање, остваривање увида у начин израде и садржај планова и друге документације и слично.

Након извршене инспекције обавезна активност била је саопштавање закључака о затеченом стању пред најодговорнијим и претпостављеним старешином јединице или установе у којој је инспекција извршена. Главна инспекција имала је обавезу да саслуша мишљење „одговорног старешине” јединице који је, уколико се није слагао са закључцима инспекције, могао да уложи притужбу. За сваку извршену инспекцију Главна инспекција ЈНА израђивала је елаборат који се чувао пет година по извршеној инспекцији након чега је архивиран. Елаборат се састојао од планова,

²⁷ Правилник о непосредној контроли у ЈНА, Савезни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 2, Београд, 1970, стр. 45.

наређења и других документа у вези са инспекцијом, а његов најважнији део представљао је извештај о извршеној инспекцији

Извештај о реализованој инспекцији подносио се државном секретару за народну одбрану, команданту јединице и његовом претпостављеном старешини. Надлежни старешина морао је да најкасније до петнаест дана по добијању извештаја Главне инспекције ЈНА изради наређење о мерама за отклањање слабости утврђених инспекцијом, ода признање у случајевима позитивних показатеља или, у супротном, покрене поступак за утврђивање материјалне и дисциплинске одговорности.

Главној инспекцији су Правилником о организацији и надлежностима 1972. године прописани инспекцијски послови из области народне одбране на целој територији Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ), као и контрола материјално-финансијског пословања у ЈНА. Оваква организацијска структура инспекције извршавала је задатке на основу централизованог планирања и под јединственим надзором главног инспектора.

Главна инспекција народне одбране (ГИНО) у ЈНА је оцењивала стање б/г команди, јединица и установа у погледу руковођења и командовања (РиК), оперативнo-тактичке и мобилизацијске готовости, обучености, политичког стања и позадинског обезбеђења и стања безбедности. Била је одређена да буде носилац координације у планирању и извршењу обилазака и контроле по свим елементима од значаја за б/г јединица и установа Југословенске народне армије.

У Територијалној одбрани Главна инспекција оцењивала је планове развоја ТО, стање почетних операцијских планова и њихову усклађеност са планом ЈНА, цивилне заштите (ЦЗ) и других елемената одбране; контролисала мобилизацијске припреме и мобилизацијску готовост, организацију мера безбедности и заштите тајности и организацију обуке. У цивилној заштити контролисала је организованост и припремљеност јединица и мере ЦЗ, давала оцену ефикасности система узбуђивања становништва и мера склањања и нужне евакуације и оцењивала у којој су мери постојећа МТС радних људи и организација искоришћена за потребе заштите становништва.

У савезним, републичким и покрајинским органима Главна инспекција контролисала је усклађеност ратних припрема савезних органа и организација, република, покрајина и општина са тежиштем на делатности из области народне одбране, усклађености ратних планова, планова развоја и мобилизацијских планова, као и њихову реалност и материјалну обезбеђеност. У радним организацијама остваривала је увид у опште планове који регулишу питање одбране организације рада, производње и услуга у рату и планове одбране и заштите свог људства и својих средстава (развојни план), као и њихове усклађености са плановима република или покрајина.

Одељење за контролу материјалног и финансијског пословања контролисало је целокупно материјално и финансијско пословање у јединицама и установама ЈНА; начин на који корисници средстава извршавају обавезе одређене законом, те предузимају мере да се утврђене незаконитости и неправилности отклоне.

На челу група за Контролу и оцењивање (КиО) б/г Копнене војске, Ратног ваздухопловства и противваздушне одбране, Ратне морнарице, Територијалне одбране, одбрамбене припреме друштва и позадинског обезбеђења налазиле су се искусне старешина ранга генерал-потпуковника, који су уједно били и помоћници главног инспектора за поменуто делатности.

Законом о народној одбрани из 1974. године²⁸ регулисано је да Савезни секретаријат за народну одбрану врши инспекцијске послове у погледу спровођења савезних закона и других прописа и планова и мера органа федерације, који се односе нарочито на остваривање система народне одбране и основа планова и припремних мера за одбрану земље и спровођење смерница и других аката врховног команданта оружаних снага и Председништва СФРЈ. Инспектори и друга лица овлашћена за вршење инспекцијских послова имали су право и дужност да: прегледају и проверавају планове за одбрану и друге документе о организовању и припремању народне одбране; нареде отклањање несагласности у плановима за одбрану и другим документима и спровођење мера и извршавање задатака које треба спровести према плану за одбрану; нареде обуставу мера и радњи које нису у складу са планом за одбрану земље или са утврђеним основама планова и припремних мера за одбрану земље, док о томе не донесе одлуку надлежни орган; пружају потребну стручну помоћ органима чије припреме контролишу, и да о утврђеном стању и наређеним мерама обавесте надлежне органе.

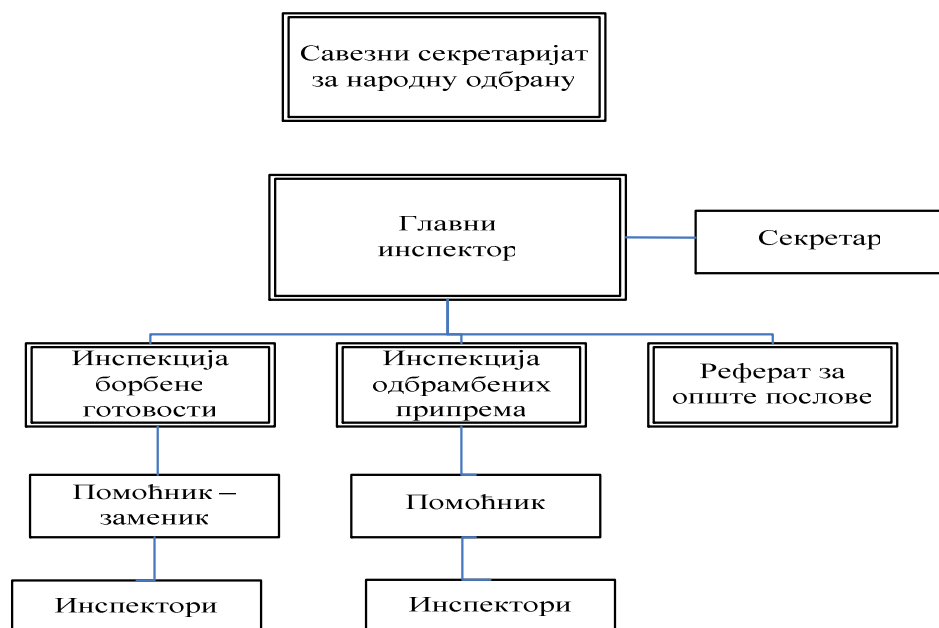
Законом о општеном одбрани од 1982. године²⁹ надлежности Савезног секретаријата за народну одбрану проширују се у инспекцијским пословима у односу на одредбе Закона о одбрани из 1974. године. Те промене одразиле су се и на нову организацију и надлежности Главне инспекције народне одбране. Инспекторима је дато право да прегледају документа о планирању развоја општеном одбране. Законом су обавезане организације рада, република и покрајина да поступају по налозима инспектора и других овлашћених лица за вршење инспекција, а Главној инспекцији дају се и инспекцијски послови у вези са заштитом на раду у Југословенској народној армији.

Инспекцијски надзор над б/г јединица ЈНА дата је у надлежност Главне инспекције, али и надлежних команди. Законом је регулисано да савезни секретар за народну одбрану одређује органе, команде и штабове оружаних снага који контролишу и оцењују б/г, елементе који се контролишу и да прописује и мерила према којима ће се контролисати и оцењивати борбена готовост.

У вршењу инспекцијског надзора инспектори и друга овлашћена лица имали су право и дужност као и претходном закону из 1974. године. Самоуправне организације и заједнице и органи друштвено-политичких заједница били су дужни да поступају по налозима инспектора и других овлашћених лица за вршење инспекцијских послова. Због свега наведеног оваква организацијско-формацијска структура Генералне инспекције народне одбране егзистира до краја 1983. године, када се из њеног састава издвајају инспекцијски послови за МФ контролу, Грађевинска инспекција и Инспекција за одбрамбене припреме друштва које се осамостаљују и претпочињавају одређеним органима помоћника савезног секретара за народну одбрану (слика 8).

²⁸ Закон о народној одбрани, Савезни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 9, Београд, 1974, стр. 268-269.

²⁹ Закон о народној одбрани, Савезни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 12, Београд, 1982, стр. 445.



Слика 8 – Главна инспекција народне одбране 1983. године

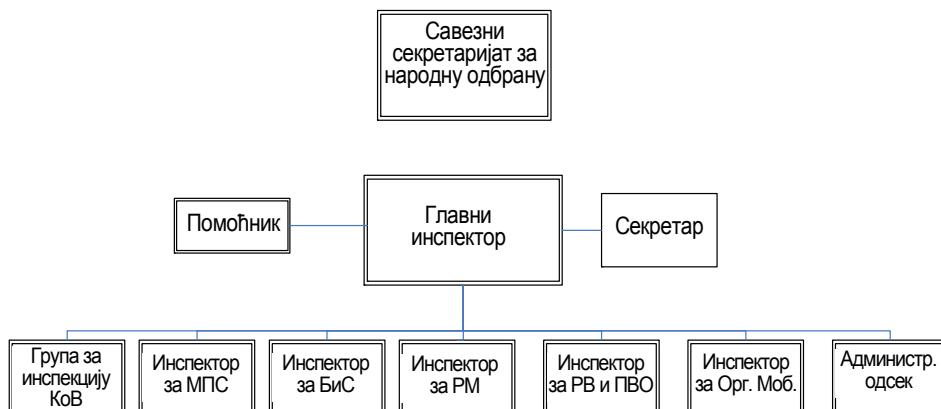
Током 1984. године Генерална инспекција народне одбране мења назив у Инспекцију оружаних снага (слика 9), у чијем саставу и даље остају делови за контролу и оцењивање борбене готовости Југословенске народне армије, а у њен састав улазе и инспектори за контролу и оцењивање борбене готовости Територијалне одбране. Инспекција оружаних снага потчињена је начелнику генералштаба оружаних снага СФРЈ. У периоду од 1985. до 1990. године извршавала је своје задатке ангажовањем 16 инспектора и одређеног броја старешина из управа Савезног секретаријата за народну одбрану. Од 1989. године у састав ИОС по привременој формацији ушла је и инспекција заштите на раду и заштите животне средине.

Инспекцијски надзор б/г у оружаним снагама (ОС) вршен је на основу Правилника о контроли и оцењивању б/г у ЈНА³⁰. Исти правилник је, са мањим специфичностима, био идентичан и са Правилником за оцењивање б/г у Територијалној одбрани³¹. Кључни садржаји ових правилника обухватали су опште одредбе, рокове редовне и ванредне контроле и оцењивања б/г у ОС, питања планирања, методе и критеријуме КиО б/г у ЈНА и ТО, начин саопштавања запажања о затеченом стању, достављању

³⁰ Правилник о контроли и оцењивању борбене готовости у оружаним снагама са таблицама а оцењивање борбене готовости у ЈНА, Савезни секретаријат за народну одбрану, Главна инспекција народне одбране, Београд, 1977.

³¹ Правилник о контроли и оцењивању борбене готовости у оружаним снагама са таблицама а оцењивање борбене готовости у ТО, Савезни секретаријат за народну одбрану, Главна инспекција народне одбране, Београд, 1977.

писаних извештаја, односно оцена, материјално и техничко обезбеђење, мере безбедносног обезбеђења и прилоге са таблицама и критеријумима за оцењивање б/г. У прилозима је презентиран План КиО б/г команди, јединица, управа, установа и штабова ТО; начин писања наредби оцена са таблицама по елементима: руковођење и командовање, морално-политичко стање, обученост и увежбаност, мобилизацијска готовост, позадинско обезбеђење и безбедност и самозаштита.



Слика 9 – Инспекција оружаних снага 1984–1990. године

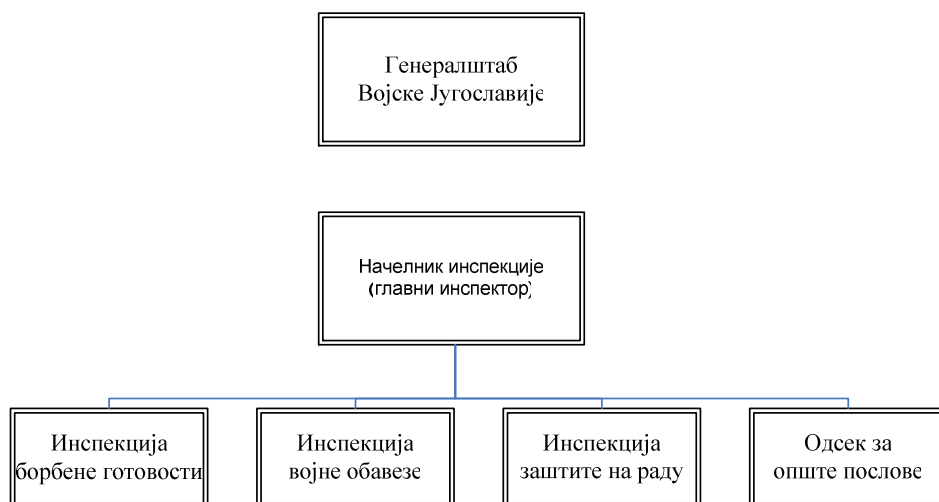
Почетком деведесетих година прошлог века, након анализе рада Инспекције оружаних снага, израђена је њена нова организациона структура, којом се претпочињава Генералштабу оружаних снага и осамостаљује да врши контролу и оцењивање борбене готовости свих састава оружаних снага, без ангажовања старешина из осталих управа Савезног секретаријата за народну одбрану. Таква организацијска структура омогућавала је самостално и једновремено извршење 2–3 инспекцијска надзора у оружаним снагама.

Основ за планирање рада Инспекције чинили су средњорочни и годишњи план КиО б/г команди, управа, јединица и установа ОС и одбрамбених припрема цивилних структура друштва. Просечно је годишње инспекција вршила контролу и оцењивање борбене готовости у 50 до 60 састава. Тај број био је равномерно распоређен на видове, родове и позадинске базе. У територијалној одбрани просечно је вршена инспекција у 1 до 2 републичка штаба Територијалне одбране и 5 до 7 партизанских бригада Територијалне одбране.

Након распада СФРЈ савезним законом о одбрани³² регулисано је да Савезно министарство за одбрану обавља инспекцијске послове у вези са извршавањем савезних закона и других савезних прописа и планова и мера савезних органа и савезних организација, који се односе нарочито на: организовање и усклађивање припрема за одбрану земље; спровођење одлука и аката председника Републике, Врховног савета одбране и Савезне владе, као и остваривања и усклађивања организације система веза.

³² Закон о одбрани, Службени лист СРЈ број 43/94, Београд, 1994.

С тим у вези, инспекција оружаних снага се 9. јуна 1992. године преименује у Инспекцију Војске Југославије у чији састав улазе Инспекција борбене готовости, Инспекција заштите на раду и Инспекција војне обавезе (слика 10), а Министарству одбране Савезне Републике Југославије (СРЈ) остају Инспекција цивилне одбране, Материјално-финансијска и тржишна инспекција и Војнограђевинска инспекција.



Слика 10 – Инспекција Војске Југославије 1992. године

Циљ инспекцијског надзора у надлежности Инспекције борбене готовости³³ био је: сагледавање и оцена стања, утврђивање степена и узрока одступања у односу на наређени ниво, предлагање мера за отклањање слабости, јачање одговорности и пружање помоћи у контролисаним командама, јединицама и установама. Израдом новог правила – Правила о контроли и оцењивању борбене готовости Војске Југославије³⁴ 1997. године знатно се унапређује нормативно-правни основ за вршење инспекцијског надзора борбене готовости која се цени по следећим елементима: командовање, оспособљеност, мобилизација, позадинско обезбеђење, безбедност и морал.

Сваки од елемената садржавао је питања и параметре на основу којих се уз примену јасно дефинисаних критеријума вршило оцењивање команди, јединица и установа. Оцењивање се вршило провером стања по сваком елементу, питању и параметру, осим за параметре који се нису односили на контролисану јединицу.

Интересантно је напоменути да се оцена стања, у зависности од последица, броја и врсте ванредних догађаја у одговорности војне организације, умањивала и представљала је закључну оцену борбене готовости. Уколико је један о елемената

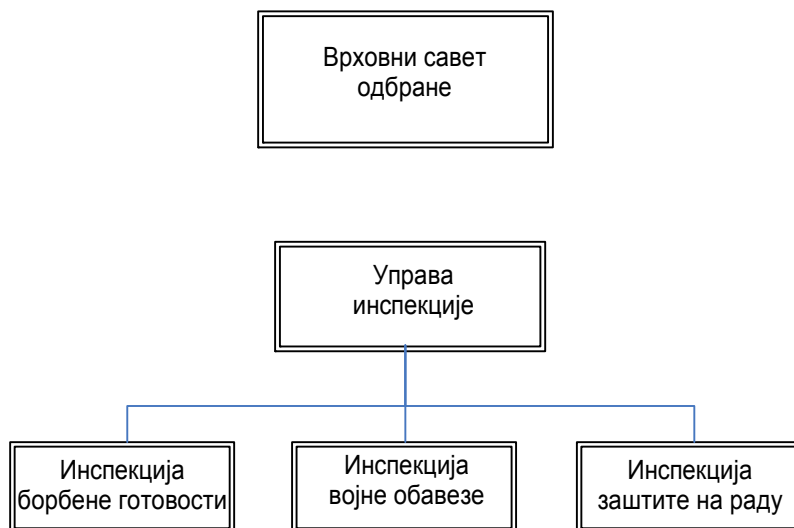
³³ Инспекцијски надзор и оцењивање борбене готовости вршен је у свим командама, јединицама и установама ранга пук–бригада и вишим.

³⁴ Правило о контроли и оцењивању борбене готовости Војске Југославије, Генералштаб Војске Југославије, Инспекција Војске Југославије, Београд, 1997.

борбене готовости оцењен оценом „недовољан” закључивана је укупна оцена борбене готовости „недовољан”.

Основни начин прикупљања података о стању борбене готовости била је контрола и оцењивање практичних поступака и радњи. Поред тога, у извршењу инспекција примењиване су и методе: анализе, синтезе компарације и статистике; извођење мобилизацијских вежби, вежби јединица и гађања; провера оспособљености и увежбаности појединаца, група, посада-послуга, команди, јединица и установа у извођењу стручних радњи; провера команди у практичном решавању задатка по карти или на земљишту; преглед и анализа квалитета и реализације планова, наређења и документације која регулише стање борбене готовости; провера физичке способности и здравственог стања; преглед и провера исправности и комплетности материјалних средстава; анкетирање и разговор са старешинама и војницима; комбинација ових и других метода који су у конкретним условима били најпогоднији за објективну оцену стања борбене готовости.

Одлуком председника СРЈ од 28.12.2001. године, Инспекција Војске Југославије је као посебна организациона целина, под називом Инспекторат одбране (ИО), претпочињена председнику СРЈ, а касније Врховном савету одбране (слика 11).



Слика 11 – Инспекторат одбране 2002. године

Интересантно је напоменути да је преформирање претходне Инспекције Војске Југославије у Инспекторат одбране реализовано тек 2005. године након дуже опструкције у самом Министарству одбране државне заједнице Србија и Црна Гора). Инспекторат одбране чинили су: Управа Инспектората одбране, Одељење за штабне послове и управни поступак, Инспекција борбене готовости, функционалне способности и припрема за одбрану, Материјално-финансијска, тржишна и грађевинска инспекција и Инспекција заштите на раду (слика 12).



Слика 12 – Инспекторат одбране 2005. године

Основни задаци ИО били су реализација инспекцијског надзора: борбене готовости и функционалне способности јединица и команди ВСЦГ; припрема за одбрану установа, агенција, војнотериторијалних органа, управа, сектора МО СЦГ, као и јавних предузећа СЦГ формираних за послове у области одбране; материјално-финансијског пословања јединица, команди и установа МО које су на буџету, као и војнодоходовних установа МО; спровођења закона и прописа у области набавке, изградње и одржавања војних објеката, уређења простора и грађевинских објеката који су од посебног значаја за одбрану земље; примене Закона и подзаконских прописа заштите на раду, заштите животне средине и заштите од пожара и експлозија.

Инспекторат одбране је своје задатке извршавао на основу планова рада и планова инспекција које би одобрио Врховни савет одбране (ВСО), а извештаје о реализованим задацима подносио је ВСО и министру одбране. Извештај Инспектората, чији је саставни део био предлог мера за отклањање недостатака нађених у току инспекције, достављан је начелнику Генералштаба и контролисаном субјекту у року од тридесет дана.

Инспекторат одбране реализовао је наменске задатке и након осамостаљивања, све до 2011. године, када је формиран Инспекторат одбране Републике Србије према садашњој организацијској структури.

Закључак

Историјско-компаративна метода за сагледавање улоге инспекције и еволуционих промена инспекцијског надзора у војноорганизационим системима на простору Србије и претходне Југославије показала се ефикасном. Сагледани су елементи који су

пратили организационе и структурне промене у одређеним периодима развоја друштва и релевантних фактора на промене приступа инспекцијског надзора у војсци.

Карактеристично је да се инспекција јавља као посебан орган највиших војних институција у првој половини 19. века, упоредо са појавом великих националних армија, развојем штабова и условавањем руковођења и командовања. У контексту разумевања и схватања инспекције војске и инспекцијског надзора, постојали су различити приступи. Тако се може говорити о појмовима као што су контрола, инспекција, инспекцијска контрола, надзор и инспекцијски надзор, а неретко су се неки од наведених појмова користили као синоними.

Посебно је преовладавало схватање да се под појмом „инспекција” најчешће подразумевао државни орган надлежан за инспекцијске послове, али и сама активност, коју је тај орган реализовао. Схватање „инспекције”, као органа у чијем је делокругу рада реализација различитих облика контроле и надзора, подразумевало је и овлашћење за обављање различитих активности и предузимање разноврсних превентивних и репресивних мера. Иако се сматрало да постојање инспекције има за последицу сукоб надлежности између њених органа и органа Министарства одбране, што је у појединим историјским периодима имало за последицу њихово укидање, на крају је ипак закључено да извештаји и информације које се добијају из јединица не могу бити једини извор информисаности о стању.

Посматрајући кроз призму историјско-компаративне методе, инспекције у Краљевини Србији и Краљевини Југославији првенствено су имале надлежност у вези с организацијом и усмеравањем обучености као једним од елемената значајним за опште стање спремности војске за извршавање наменских задатака. То је био одраз актуелног стања односа у држави и политичке оријентације државе, њене доктрине и њеног места у оквиру расподеле моћи у свету. Инспекцијски надзор био је прилагођен и структурално са актуелним потребама, па се може констатовати да је реално и одражавао потребе и ниво увида у успешност функционисања тадашње војске.

Имајући у виду промене које су наступиле након Другог светског рата, расподелу моћи и употребу силе, функционисање инспекција у Војсци првенствено је усмерено на утврђивање стања елемената борбене готовости ради стицања увида у стање спремности и способности за извршење задатака. Све промене у надлежностима инспекцијског надзора пратила су законска и подзаконска решења, тако да се може говорити о еволуционом поступку инспекцијског надзора који је сам себе претворио у институцију неопходну за спровођење утврђене политике функционисања одбрамбеног система.

Посебно што треба истаћи у смислу еволуционих промена у оквиру инспекцијског надзора односи се на надлежности инспектора који су уједно и носиоци инспекцијског надзора. Њихова права и обавезе усмерене су на: преглед и проверавање општег стања припрема, спровођења мера, планова и других документа; регулисање отклањања уочених пропуса; обустављање мера и радњи које нису у складу са планом утврђеним обавезама и дужностима надзираних органа; пружање потребне стручне помоћи; обавештавање врховног команданта војске и надлежног министра одбране о затеченом стању и предузетим мерама. Ако се погледају наведене надлежности, може се констатовати да апсолутно прожимају војноорганизационе системе у њиховом комплексном функционисању и остваривању дефинисаних циљева, што у крајњем случају и јесте циљ инспекцијског надзора.

Може се закључити да је инспекцијски надзор еволуирао у структуралном и функционалном смислу и постао незаобилазни део успешног функционисања Војске. Данас постоји јединствено схватање да инспекцијски надзор не могу да замене остали облици контроле и надзора, пре свега зато што представља посебну управно-стручну делатност, која, као таква, изискује не само посебно организовање, већ и специфичне услове и методе рада.

Литература

- [1] „Развој оружаних снага СФРЈ од 1945 до 1985“, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1989.
- [2] *Longman Advanced American Dictionary*, Pearson Longman, London, 2007.
- [3] Wills, A.: et all., *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union*, European Parliament, Brussels, 2011.
- [4] Војни речник, Државни секретаријат за народну одбрану, Београд 1967.
- [5] Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
- [6] Службени војни лист 1891.
- [7] Службени војни лист 1892.
- [8] Уредба о трупним инспекцијама 15. мај 1904.
- [9] Службени војни лист 1904.
- [10] Уредба о Врховној инспекцији војне силе 23. јануар 1940.
- [11] Службени војни лист 1923.
- [12] Закон о одбрани, Службени лист СРЈ број 43/94, Београд, 1994.
- [13] Закон о народној одбрани, Државни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 6, Београд, 1969.
- [14] Закон о народној одбрани, Савезни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 9, Београд, 1974.
- [15] Закон о народној одбрани, Савезни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 12, Београд, 1982.
- [16] Јовановић, Б.: *Увод у теорију војног руковођења*, ВИЗ, Београд, 1984.
- [17] Милосављевић, С., Радосављевић, И.: *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006.
- [18] Милошевић, Н., Милојевић, С.: *Основи методологије безбедносних наука*, Полицијска академија, Београд, 2001.
- [19] Милошевић, Н.: *Метод и методологија ратне вештине*, Секција за штампање и умножавање ОС „Маршал Тито“, Београд, 1990.
- [20] *Правилник о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије*, Управа за оперативне послове (Ј-3), ГШ ВС, Београд, 2011.
- [21] *Правилник о контроли и оцењивању борбене готовости у оружаним снагама са таблицама а оцењивање борбене готовости у НА*, Савезни секретаријат за народну одбрану, Главна инспекција народне одбране, Београд, 1977.
- [22] *Правилник о непосредној контроли у ЈНА*, Савезни секретаријат за народну одбрану, Службени војни лист број 2, Београд, 1970.

[23] *Правило контроли и оцењивању борбене готовости Војске Југославије*, Генералштаб Војске Југославије, Инспекција Војске Југославије, Београд, 1997.

[24] Ратковић-Костић, С.: *Европеизација Српске војске 1878 - 1903*, Војноисторијски институт, Београд, 2007.

[25] Сикавица, П., Бахтијаревић-Шибер, Ф., Полошки Вокић, Н.: *Темељи менаџмента*, Школска књига, Загреб, 2008.

[26] Службени војни лист 1881-1941. преузето са <http://ubsm.bg.ac.rs/cirilica/zbirka/novina/sluzbeni-vojni-list-1881-1941>.

[27] Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2015.

[28] Томић, З.: *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2011.

[29] Уредба о главној инспекцији целокупне војске 26. фебруар 1911. год. Службени војни лист 1911.

[30] Уредба о инспекцијама 17. децембар 1923. Службени војни лист 1923.

[31] Уредба о устројству инспекције 01. новембар 1887, Службени војни лист 1887.