

# KOMANDOVANJE I UPRAVLJANJE U JNA

Sa nastankom armije javlja se i problem komandovanja. I danas je to aktuelna tema. Problem je tim interesantniji i složeniji što mu većina prilazi sa raznih gledišta i pozicija. Ranije se govorilo uglavnom samo o komandovanju kao pojmu nerazdvojno vezanom za armiju. Međutim, poslednjih nekoliko decenija sve više se govori i o vojnom rukovođenju, pa se ta dva pojma ponekad identifikuju ili se komandovanje prikazuje kao jedna funkcija vojnog rukovođenja. A od kada su se javila shvatanja da je i armija organ državne uprave, sve više se govori i o upravljanju u armiji, vojnoj upravi, vršenju upravnih poslova i tome slično.

U ovom članku učinjen je pokušaj da se, prvenstveno s gledišta našeg pozitivnog prava, razmotre neki problemi komandovanja i upravljanja u JNA.

*Rukovođenje.* Tamo gde je bilo i gde ima kolektivnog i organizovanog rada, tamo postoji i rukovođenje. Rukovođenjem se svakako pokreće, usmerava i kontroliše određena organizacija radi izvršenja svojih zadataka i ostvarenja postavljenih ciljeva. To vredi i u odnosu na armiju. »... Ono se u vojsci sprovodi putem komandovanja (jedinicama, ustanovama, pojedincima itd.) i upravljanja ustanovama, određenim poslovima u jedinicama i njihovim dejstvima i slično.«<sup>1)</sup> Međutim, samom izrazu rukovođenje neki daju i uže ili drukčije značenje. Zato s razlogom isti-

če Bešlajn<sup>2)</sup> da većina izraza koji se javljaju u vezi sa rukovođenjem, pa i samo rukovođenje, imaju više značenja i različito se upotrebljavaju. To je i razumljivo, jer je rukovođenje, iako se javlja još u najranijim društvenim oblicima, ipak jedno relativno novo polje proučavanja.

Kad god se dosad tretiralo pitanje rukovođenja vojskom, obično se govorilo o komandovanju. Tvrđilo se da van vojne organizacije i nema komandovanja. Komandovanje se, dakle, vezivalo a i danas se vezuje za vojsku, a upravljanje za privredu i državnu upravu. A uporedo se upotrebljava i termin rukovođenje. Međutim, američki autori za pojmove rukovođenje i upravljanje često daju samo jedan termin, »management« kojega upotrebljavaju u jednom i drugom značenju. A neki noviji autori, valjda zato što se nauka o rukovođenju napajala na vojnim organizacijama koje su prethodile drugim velikim organizacijama, govore o komandovanju i kad raspravljaju o rukovođenju u privredi i upravi.

Po našim ustavnim propisima (čl. 135 Ustava i čl. 73 Ustavnog zakona) oružanim snagama rukovodi Predsednik Republike kao Vrhovni komandant oružanih snaga. Te ustavne odredbe u Zakonu o JNA (ZJNA), u odeljku pod naslovom »Rukovođenje Jugoslovenskom narodnom armijom« propisuju da Jugoslovenskom narodnom armijom komanduje Vrhovni komandant, dok upravnim poslovima JNA rukovodi dr-

<sup>1)</sup> Pukovnik Jovan Hadžidamjanović: »Vojni rečnik«, Beograd, 1955, str. 209.

<sup>2)</sup> Dž. R. Bešlajn: »Rukovođenje narodnom odbranom«, Beograd 1952, str. 41.

žavni sekretar za poslove narodne odbrane (čl. 7). Iz toga bi sledilo da rukovođenje našom armijom obuhvata kako komandovanje, tako i upravljanje.

*Upravljanje.* Da bi neka organizacija mogla da postoji i radi, mora prethodno da reši niz pitanja kao što su organizaciona, pitanja poslovanja i mnoga druga. Jasno je da to važi i za armiju kao organizaciju. Ta pitanja se rešavaju upravljanjem, koje se inače — u ovom ili onom obimu — susreće kod svake organizacije: javne ili privatne. Upravljanje, dakle, znači neposredno izvršavanje upravnih zadataka, dok je rukovođenje davanje direktiva i vršenje nadzora nad tim izvršavanjem.<sup>3)</sup>

Termin upravljanje neki upotrebljavaju i kad žele izraziti razliku između vojnih jedinica s jedne i vojnih ustanova s druge strane, navodeći da se jedinicama komanduje, a ustanovama upravlja. Ali to nikako ne znači da bi se jedinicama samo komandovalo, a ustanovama samo upravljalo. Jer, i u vojnim jedinicama ima upravnih poslova, kao što i vojna ustanova može imati određena komandna ovlašćenja.

Kako vidimo i terminu upravljanje daju se razna značenja ili se izjednačuje sa rukovođenjem kao, na primer, u ovoj definiciji:

»Upravljanje — pojam sa dvojakim značenjem: — u užem smislu — pravo rukovođenja određenim ustanovama i raznim poslovima u jedinicama, komandama, privremenim sastavima i sl. kao i propisivanje i primena izvesnih mera i postupaka za sprovođenje zakona, propisa viših upravnih organa... — u širem smislu — ovaj se pojam često identifikuje sa opštim pojmom rukovođenja, jer stvarno upravljati znači rukovoditi određenim poslovima, dejstvima itd. te je i najviši rukovođeci

organ u jedinici ujedno i najviši upravni organ.«<sup>4)</sup>

Neki drugi naši autori koji se bave problemima rukovođenja u privredi stoje na stanovištu da je upravljanje formiranje poslovne politike, dok je rukovođenje izvršna akcija, neposredno upravljanje tehnološkim procesom.<sup>5)</sup>

Upravljanje, kako je navedeno, shvatamo kao neposredno vršenje upravnih zadataka iz kojih za organe uprave proizilaze upravni poslovi. One upravne poslove koji spadaju u nadležnost vojnih organa možemo svrstati u dve grupe. U prvu grupu ulaze upravni poslovi iz oblasti organizacije, mobilizacije i popune JNA, njenog snabdevanja, opreme, materijalnog i finansijskog poslovanja, kao i drugi poslovi u vezi sa delatnostima koje se obavljaju u armiji ili se odnose na nju. Radi se, dakle, o poslovima koji se odnose isključivo na život Armije kao posebne organizacije, te ove upravne poslove u granicama svoje nadležnosti obavljaju svi vojni upravni organi. U drugu grupu spadaju upravni poslovi iz nadležnosti federacije koji se odnose na pripremanje i preduzimanje mera za organizaciju i mobilizaciju odbrambenih snaga zemlje i izvora potrebnih za narodnu odbranu, izvršenje vojne i drugih obaveza građana, državnih organa, privrednih, samoupravnih i društvenih organizacija u oblasti narodne odbrane, kao i na druge poslove u vezi sa njom.

Poslovima naše narodne odbrane rukovodi više organa. Da bi odbrana zemlje bila osigurana, u savremenim uslovima, nužna je mobilizacija i organizacija svih raspoloživih izvora i snaga u zemlji. Stoga narodna odbrana, najšire shvaćena, nije više stvar samo Jugoslovenske narodne armije već je

<sup>4)</sup> Hadžidamjanović, »Vojni rečnik«, str. 248.  
<sup>5)</sup> Jeger, »Problemi rukovođenja u privrednim preduzećima«, Zagreb 1960.

Slično — Domainko ing. Dragutin: »Ekonomika proizvodnje u industrijskim preduzećima«, Zagreb 1957, str. 109.

<sup>3)</sup> Po dr J. Krbeku: »Osnovi upravnog prava FNRJ«, Zagreb 1950, str. 80—81.

to sada stvar celokupnog naroda. Zato je i razumljivo da tim poslovima treba da se bavi veliki broj organa, svaki u svom delokrugu, ali ipak koordinirano i sinhronizovano. To obezbeđuje naš sistem narodne odbrane. Treba, međutim, istaći da je JNA ipak jedan od bitnih faktora naše narodne odbrane, pa je stoga i razumljivo da su mnogi poslovi koji se odnose na narodnu odbranu upravo nerazdvojno vezani za Armiju. Baš zato su takvi poslovi i stavljeni u nadležnost Vrhovnog komandanta i Državnog sekretarijata za poslove narodne odbrane (DSNO), a time i drugih vojnih organa. Ali dok upravne poslove iz prve grupe, vrše svi vojni upravni organi, dotle upravne poslove iz druge grupe, pored DSNO vrše i vojnoteritorijalni organi.

Rukovođenje upravnim poslovima JNA, iz kojih proizilaze ovlašćenja nadzora i kontrole nad radom svih vojnih upravnih organa,<sup>6)</sup> povereno je državnom sekretaru za poslove narodne odbrane. Te upravne poslove, u prvom redu, vrši Državni sekretarijat za poslove narodne odbrane tj. državni sekretar, državni podsekretar, pomoćnici državnog sekretara, načelnik Generalštaba, načelnik pozadine i organizacione jedinice DSNO (uprave, Kabinet državnog sekretara i samostalna odeljenja). Zatim to vrše vojnoteritorijalni organi (komande vojnih odseka, vojnih područja, armija i mornarice), komande vojnih područja, armija, mornarice, vazduhoplovstva, graničnih jedinica, kao trupne komande i komande jedinica i uprave ustanova JNA. U vršenju upravnih poslova vojni upravni organi postupaju kao i ostali organi državne uprave.

S obzirom da je organizacija armije hijerarhijski postavljena to se načela

<sup>6)</sup> O vojnim upravnim organima i njihovim osobnostima dao sam nekoliko zapažanja u članku »Vojni upravni organi i neka pitanja njihove nadležnosti« objavljenom u časopisu »Anali Pravnog fakulteta u Beogradu«, broj 1/61.

subordinacije primenjuju i u vršenju upravnih poslova. Kad odredba člana 22 ZJNA i odgovarajuće odredbe Pravila službe stavljaju u dužnost vojnicima bezuslovno izvršenje naređenja pretpostavljenih starešina, ne prave nikakvu razliku da li je to bilo iz oblasti komandovanja ili upravnih poslova. Međutim, princip subordinacije kod komandovanja je ograničen zabranom da se izvršenjem naređenja ne počini krivično delo, dok u poslovima upravljanja on ima i drugih ograničenja. Pre svega Zakon o državnoj upravi kao i Zakon o opštem upravnom postupku predviđaju za ovlašćena službena lica posebno ovlašćenje da u okviru nadležnosti organa uprave mogu po svom uverenju da primenjuju propis na konkretni slučaj, donose akta i preduzimaju odgovarajuće upravne mere i radnje. Ovo ovlašćenje, pod istim uslovima, pripada i ovlašćenom službenom licu u vojnim upravnim organima. To je starešina jedinice (ustanove) odnosno njemu podređeni starešina na koga je on preneo ovlašćenja za rešavanje određenih poslova. Ako nadležni vojni starešina izda usmeno naređenje koje nije vezano uz materijalnu odgovornost niti povlači druge značajne posledice, potčinjeni ga mora izvršiti pod istim uslovima kao i da je naređenje izdato pismeno. A ako je ovakvo usmeno naređenje vezano za materijalnu odgovornost ili povlači druge važne posledice, potčinjeni ga ne mora izvršiti dok mu na njegov zahtev pretpostavljeni ne ponovi naređenje u pismenoj formi. Po zahtevu potčinjenog, pretpostavljeni je u ovom slučaju dužan da izda pismeno naređenje, dok se iz stilizacije t. 111, st. 2, Pravila službe, može zaključiti da potčinjeni nije obavezan da zatraži pismeno naređenje, već da na to samo ima pravo. Prema tome, ako izvrši ovakvo usmeno naređenje i bez zahteva da se ono ponovi pismeno, odgovornost opet ostaje samo

na pretpostavljenom koji je izdao naređenje, a ne na potčinjenom koji ga je izvršio. Disciplina vojne službe izgleda da opravdava ovakav zaključak, a pravo potčinjenog da u ovom slučaju zahteva pismeno naređenje, ima prvenstveno cilj da pretpostavljenom skrene pažnju da još jednom razmisli o naređenju, kako bi se izbegle eventualne posledice.<sup>7)</sup>

Posebno je regulisan odnos između naredbodavca i računopolagača. Tu važi poseban propis: Uredba o materijalnom i finansijskom poslovanju u JNA. Mada računopolagač za svoj rad odgovara samo naredbodavcu, ipak je dužan da ovog upozori na samim dokumentima, ako smatra da naredba za isplatu (izdavanje vojne imovine) nije zakonita ili ako utvrdi neispravnost naredbe ili dokumenata, i da traži ponovnu pismenu naredbu. Računopolaagač će postupiti po naredbi tek kad mu je naredbodavac pismeno ponovi. Ali, nastali sporni slučaj dostavlja odmah na konačno rešenje nadležnom komandantu armije, odnosno državnom sekretaru za poslove narodne odbrane. Ako to ne učini, a utvrdi se da je isplata (izdavanje vojne imovine) bila nezakonita, snosiće odgovornost i on i naredbodavac.

Vojni upravni organi vezani su ne samo aktima viših organa, nego i svojim vlastitim aktom sve dok taj akt ne bude stavljen van snage. Što se tiče akata donetih u upravnom postupku, za njih, razume se, u svemu važe propisi Zakona o opštem upravnom postupku. Prema tome, pravosnažnim upravnim aktom vezan je ne samo vojni upravni

organ koji ga je doneo, nego i svaki viši i niži organ.

Posebno treba istaći ulogu vojnog tužilaštva koju ono ima u odnosu na rad vojnih upravnih organa u osiguranju društvenih interesa i zakonitosti uopšte. Tu se ono ne pojavljuje kao organ koji stvar rešava, već kao organ čija ovlašćenja imaju procesni značaj. Kad je upravnim aktom vojnih organa povređen zakon u korist pojedinca ili pravnog lica, a na štetu društvene zajednice, vojni tužilac JNA je ovlašćen da protiv toga pokrene upravni spor. Ako je takav upravni akt donesen u korist vojnog lica, pokrenuće ga pred Vrhovnim vojnim sudom, a ako je donesen u korist građanskog ili pravnog lica onda pred Saveznim vrhovnim sudom. Kad postoji izvršno rešenje vojnog upravnog organa, a vojni tužilac JNA smatra da je rešenjem povređen zakon, može tražiti odgađanje ili obustavu izvršenja. Vojni upravni organ vezan je predlogom vojnog tužioca u toliko što privremeno odgađa ili obustavlja izvršenje, a predlog dostavlja neposredno višem vojnom upravnom organu koji o njemu konačno odlučuje. Vojnom tužiocu JNA stoji na raspolaganju zahtev za zaštitu zakonitosti. On ga podiže protiv pravosnažnih rešenja vojnih organa koja su doneta u upravnim stvarima u kojima se ne može voditi upravni spor, i to kad smatra da je tim rešenjima povređen zakon. O zahtevu za zaštitu zakonitosti rešava vojni upravni organ neposredno višeg stepena od onog čije se rešenje pobija, a u slučaju da je to rešenje DSNO, onda Savezno izvršno veće. Smatra se da vojni tužilac u upravnom postupku ima i sva ona ovlašćenja koja u tom postupku ima i javni tužilac (posebno: pravo žalbe protiv rešenja vojnog upravnog organa kojim je povređen zakon u korist pojedinca ili pravnog lica, a na štetu društvene zajednice, kao i pravo korišćenja određenih pravnih sredstava).

<sup>7)</sup> Drukčije stoji stvar kod javnih službenika. Po čl. 54 Zakona o javnim službenicima odgovara i službenik koji izvrši nezakonito naređenje, ako nije stavio primedbu starešini da je ono nezakonito. Sa tom primedbom službenik zadržava izvršenje naređenja. Izvršenju pristupa tek ako mu se ono ponovi i to samo u pismenoj formi. U tom slučaju mora izvršiti naređenje, ukoliko izvršenje ne predstavlja krivično delo.

**Komandovanje.** Za razliku od drugih organizacija, u armiji se primenjuje i komandovanje za izvršenje postavljениh zadataka i ostvarenja ciljeva zbog kojih postoji. Ono i karakteriše armiju kao organizaciju.

Komandovanje se kod nekih, a posebno starijih autora, shvata kao suština poziva oficira i odatle izvode zaključak da jedino oficir komanduje, da je to baš njegov zanat. Drugi, pak, u komandovanju vide samo završni akt rukovođenja,<sup>8)</sup> ili mu daju one karakteristike koje isto toliko važe i za samo rukovođenje: »Komandovanje je pravo i vlast naređivanja (zapovedanja) i kontrola sprovođenja naređenja sa ciljem da se važeći propisi, odnosno određeni zadatak tačno i na vreme izvrši. Ono se sprovodi hijerarhijski...«<sup>9)</sup>

Izgleda da su navedena shvatanja preuska, isto kao i shvatanje da bi komandovanje obuhvatilo samo upotrebu i raspored vojske i njenih delova u ratu i borbenim situacijama, dakle, strategijsku i taktičku upotrebu vojske u ratu. Bez sumnje da je strategijska i taktička upotreba vojske i njenih delova stvar komandovanja, ali se komandovanje, svakako, time ne iscrpljuje. Koliko god smo miroljubivi i koliko god osuđivali rat, ipak je nesporna činjenica da je jedan od glavnih zadataka svake armije ako ne i jedini, da bude stalno spremna i sposobna da ratuje, makar to bio i opštenarodni odbrambeni rat. Zbog toga se armija sprema i obučava za rat. Zato osposobljavanje za borbeno dejstva i stalna gotovost za odbranu zemlje su prvorazredni zadaci celokupne armijske organizacije. Tim zadacima podređeni su i svi ostali, bez obzira na veličinu njihovog značaja. Iz toga proizilazi da se rukovođenje pa time i komandovanje armijom u periodu rata ne može bitno razlikovati od onog u periodu mira, a

posebno ne u našim uslovima. Stoga se ne bi moglo tvrditi da se komanduje samo u ratu. Manevri, vežbe, gotovo celokupna vojna obuka, disciplina i vojnički život jedinica i ustanova teško bi se mogli i zamisliti bez komandovanja. Prema tome, komandovanje obuhvata ne samo izvršenje određenog zadatka u ratu i sličnim situacijama, nego i aktivnosti koje imaju za cilj da armiju i njene delove osposobe za ostvarivanje onih zadataka koji stoje pred njom.

Pored Vrhovnog komandanta oružanih snaga, armijom komanduju i sve druge starešine vojnih jedinica i ustanova, počev od državnog sekretara za poslove narodne odbrane pa do komandira odeljenja, ali samo u okviru ovlašćenja dobivenih od Vrhovnog komandanta. Posebno treba naglasiti da funkcija našeg Predsednika Republike kao Vrhovnog komandanta nije titularna — već stvarna, za razliku od takvih titularnih funkcija u većem broju parlamentarnih država.

S obzirom da Vrhovni komandant određuje zadatke Jugoslovenskoj narodnoj armiji, to iz tih opštih zadataka proizilaze i komandna ovlašćenja starešina jedinica i ustanova.<sup>10)</sup> Konkretna ovlašćenja proizilaze i iz određenih operativnih i taktičkih pravila. Vrhovni komandant prenosi komandna ovlašćenja na određene starešine i svojim posebnim aktima. U prvom redu na državnog sekretara za poslove narodne odbrane, koji ih može dalje prenositi na ostale vojne starešine, u granicama koje mu propiše Vrhovni komandant.

Bez subordinacije nema vojne organizacije, pa stoga ni komandovanja. Ali subordinacija nije samo bezuslovno izvršenje službenih naređenja, već ona zahteva i punu odgovornost za iz-

<sup>8)</sup> Pukovnik Mihailo Rašić: »Rukovođenje i komandovanje«, »Vojno delo« broj 12/1954.

<sup>9)</sup> Hadžidamjanović: »Vojni rečnik« str. 71.

<sup>10)</sup> Ti opšti zadaci JNA su: odbrana teritorijalne celine; osiguranje nezavisnosti i slobodnog unutrašnjeg razvika naše socijalističke domovine, te pružanje potpore međunarodnim obavezama FNRJ u odbrani mira i bezbednosti u svetu (čl. 1, st. 2, ZJNA).

data naređenja. Odgovornost starešine proteže se nad svim onim za šta poseduje komandna ovlašćenja. Čak i za događaje prouzrokovane greškom ili nedostacima njegovog potčinjenog, starešina je odgovoran, u koliko je tome mogao dati drugi, pravilan tok.

Starešina jedinice je odgovoran za rad jedinice u celini. Zato jedino on ima isključivo pravo da odlučuje o izvršenju zadatka jedinice i o svemu što je s tim u vezi izdaje naređenja i preduzima potrebne mere, dakle da komanduje. Svoje odluke priprema i sprovodi preko komande, a komandovanje ostvaruje neposredno ili preko načelnika štaba i svojih pomoćnika, na koje u tom slučaju prenosi deo svojih komandnih ovlašćenja. S druge strane, dužnost je starešina potčinjenih jedinica da bezuslovno, tačno i na vreme izvršavaju zapovesti, uputstva i naređenja prepostavljenog. Potčinjeni neće izvršiti naređenje prepostavljenog samo onda kad zna da bi zbog izvršenja tog naređenja krivično odgovarao.

S gledišta potčinjenog, komandovanje je ograničeno jedino zabranom da mu se ne naredi izvršenje krivičnog dela. Van toga, starešina koji komanduje je slobodan u svojoj akciji komandovanja te se svako njegovo naređenje koje je vezano za službu mora izvršiti. Ovakvo ovlašćenje starešini je nužna posledica njegove pune odgovornosti za celokupno stanje i rad jedinica. Pored toga, starešina prima punu odgovornost za naređenja koja je izdao i prekoračenja ovlašćenja koja ima. Zato je i naglašeno da je samo s gledišta potčinjenog, komandovanje ograničeno zabranom da se ne naredi izvršenje dela koje povlači krivičnu odgovornost. Međutim, s gledišta onog koji komanduje postoje i druga ograničenja koja proizilaze iz načela zakonitosti. Naime, u članu 23 ZJNA naročito je istaknuta dužnost svih vojnih lica da službu vrše savesno i u skladu

sa zakonima i drugim propisima i da čuvaju dostojanstvo potčinjenih. Razume se, da te odredbe ZJNA obavezuju starešinu koji komanduje. Svaka njegova povreda povlači za sobom odgovornost onog koji takvo naređenje izdaje.

Vojni starešina mora često, naročito u borbi, svoje odluke da donosi i u neverovatno kratkom roku. Faktor vreme u ratu postao je toliko značajan, a u budućnosti će biti sve značajniji, da se već govori o sekundama, a ne o danima i mesecima, kao ranije. I najmanje zakašnjenje sa odlukom i izvršenjem može biti kobno. Dozvoliti potčinjenom da ceni zakonitost naređenja svog pretpostavljenog starešine, te ga time ograničavati, značilo bi onemogućavati pretpostavljenog starešinu u akciji, sputavati ga u inicijativi i upućivati ga na oklevanja i tako umanjiti njegovu efikasnost komandovanja. Iz toga sledi da potčinjeni koji primi naređenje ima jedinu dužnost da ga potpuno, tačno i na vreme izvrši, pa čak i kad sumnja ili zna da se naređenjem vređa neki pravni propis. Odgovornost ostaje na starešini koji je izdao naređenje, a koji je u povoljnijem položaju da proceni situaciju u vezi s kojom izdaje naređenje. Kako je već istaknuto, potčinjeni ovako naređenje neće izvršiti samo u slučaju kad zna da bi izvršenjem počinio krivično delo. Njegovo je pravo, ali i dužnost, da u tom slučaju zatraži intervenciju drugopostavljenog, a ako mu to nije moguće onda najbližeg pretpostavljenog ili starijeg. Pravo potčinjenog da u vezi sa primljenim naređenjem podnese pritužbu drugopretpostavljenom starešini, ništa ne menja gornje stanovište, jer se pritužba može podneti tek pošto se izvrši naređenje.

Komandovanje mora biti efikasno, naređenja se, redovno, neposredno izvršavaju, a po potrebi to se obezbeđuje i silom. Posebno to važi za situa-

cije u borbi. Radi osiguranja izvršenja naređenja, starešina ima potrebna disciplinska ovlašćenja, a izvesne starešine i pojedina ovlašćenja u krivičnom postupku (lišenje slobode kad je to predviđeno, stavljanje u pritvor). Neizvršenjem i odbijanjem izvršenja naređenja i protivljenjem pretpostavljenom, vojna lica čine krivična dela protiv oružanih snaga.

Starešina koji je izdao naređenje može ga menjati kad god to smatra za potrebno. Jasno je, da se starešina ovim pravom služi samo kada je to zaista potrebno, a ta potreba biće utoliko manja ukoliko je situacija pre izdavanja naređenja bolje procenjena. Autoritet starešine koji često menja svoja naređenja svakako dolazi u pitanje. Apstrahujući to, ostaje pravo starešine da svoje akte komandovanja može menjati kada to smatra potrebnim. Potčinjeni starešina, bez obzira koji čin imao i na kojoj se dužnosti nalazio, nema pravo da mu išta menja u naređenju, već je dužan da ga tačno izvrši i striktno sprovede u delo. Jedini izuzetak od toga je slučaj, kad se prilikom izvršenja naređenja pojave nepredviđene okolnosti koje zahtevaju izmenu naređenja, jer bi u suprotnom nastupile štetne posledice. Ali ni tada ga starešina koji izvršava naređenje ne sme menjati bez saglasnosti pretpostavljenog koji je izdao naređenje. Tek ako ovu saglasnost nije mogao dobiti — nije mogao s pretpostavljenim da uspostavi vezu, a čekanje bi izazvalo štetne posledice — potčinjeni je ovlašćen da postupi po svojoj inicijativi, pod svojom punom odgovornošću, ali i odgovornošću pretpostavljenog, ukoliko je on mogao predvideti takav tok događaja.

Međutim, svaki viši pretpostavljeni starešina ima pravo da ceni akte komandovanja svojih potčinjenih, te da ih menja ili stavlja van snage, ako su nezakoniti ili ako ne odgovaraju po-

trebama i interesima armije. Njihova je jedina obaveza da o tome obaveste starešinu, čiji su akt komandovanja izmenili ili stavili van snage. Izuzetak čine jedino naredbe o disciplinskom kažnjavanju nad kojima se sprovodi kontrola viših starešina i koje se donose po posebnim propisima Pravilnika o vojnoj disciplini.

U slučajevima kad se vojna lica, koja ne pripadaju istim jedinicama, nađu u situaciji koja zahteva njihovo jedinstveno delovanje ili uspostavljanje reda, ulogu starešine preuzima, a time i komandovanje, ono vojno lice koje ima čin, a ako je takvih više, onda ono koje ima najviši čin, dakle stariji.

Pojam stariji karakterističan je za armiju i komandovanje, te ga ne srećemo kod civilnih organizacija. Kod tih organizacija u službi postoji jedino pretpostavljeni (prvostepeni i viši) starešina.

*Razgraničenja između komandovanja i upravljanja u JNA.* Ukazano je na izvesne specifičnosti u komandovanju s jedne i upravljanju s druge strane, kao i na akte koji se donose u vezi sa njima. Postavlja se pitanje, da li je moguće odvojiti te poslove i postaviti između njih jednu strogo određenu granicu? Izgleda da bi insistiranje na takvoj granici bilo, po svoj prilici, Sizifov posao.

Da je to tako ukazuje i analiza odgovarajućih zakonskih tekstova. U članu 8 ZJNA pobrojani su poslovi koji su u nadležnosti Vrhovnog komandanta. Iz toga bi se moglo zaključiti da se radi o stvarima koje u celini i bez sumnje spadaju u komandovanje. Jasno je da većina pobrojanih poslova spada u komandovanje Jugoslovenskom narodnom armijom. Ali tu se ipak u nekoliko izdvajaju poslovi iz t. 4, a posebno »odobravanje planova za odbranu zemlje. Iz planova za odbranu zemlje proizilaze, istina, zadaci JNA, ali i ne samo njeni već i drugih držav-

nih organa, s obzirom da su ti planovi od najvećeg značaja za celokupni život zemlje. Radi se o poslovima koji prevazilaze poslove komandovanja Armijom. Zato je utvrđivanje osnovnih planova za odbranu zemlje i stavljeno po čl. 10 st. 1, t. 1, Zakona o narodnoj odbrani u nadležnost Predsednika Republike.

Takođe ni svi poslovi koji se odnose na odlučivanje o opremi (t. 2) nisu nužno poslovi komandovanja. Isto tako ni poslovi koji se odnose na propisivanje delokruga starešina (t. 9) ne moraju biti poslovi komandovanja. Posebno pitanje su poslovi iz t. 8 s obzirom na odredbu člana 73, st. 2, Ustavnog zakona, po kojoj je Predsedniku Republike stavljeno u nadležnost postavljanje, razrešavanje pa i unapređenje generala i admirala, oficira i drugih vojnih starešina za koje to zakon odredi. Mada proizvođenju i unapređenju oficira odgovara razvrstavanje i unapređenje javnih službenika, ipak se tome ne mogu poreći i određene osobenosti. Kako inače shvatiti karakter proizvođenja i unapređenja rezervnih oficira, što nema baš nikakve veze sa njihovim radnim (službeničkim) odnosom, već im isključivo određuje mogući status u Armiji kada u nju budu pozvani, odnosno status u rezervnoj vojnoj službi. Položaj oficira zavisen je od čina koji ima, a od položaja opet zavisi konkretan obim komandnih ovlašćenja vojnog starešine. Preciznije rečeno, komandna ovlašćenja vezana su za čin i položaj, a ponekad i za sam čin, dok su upravna ovlašćenja vojnog starešine vezana uvek i isključivo za njegov položaj. Ali aktima o postavljanju, razrešavanju, proizvođenju i unapređenju vojnih lica ne treba odricati karakter upravnih akata, jer imaju sva njegova obeležja.<sup>11)</sup>

<sup>11)</sup> Isto vredi i za akt o premeštaju, koji se u čl. 8, t. 8, ZJNA i ne pominje. No što se taj akt ne pominje nije razlog da se ne smatra upravnim aktom. Po svojoj pravnoj prirodi akt o premeštaju nije ništa drugo do akt o postavljanju na novu dužnost.

Iz ZJNA proizilazi da se veći broj tih akata donosi po slobodnoj oceni. No s obzirom na njihove specifičnosti i ako to potreba vojne službe iziskuje, može se za njihovo donošenje i izvršenje propisati i izvestan poseban postupak. Tako je već i propisano (odluka Zakonodavnog odbora Saveznog veća SNS od 13. XII 1957) da se pri donošenju ovih rešenja ne moraju navoditi razlozi kojima se nadležni organ rukovodio. Nema smetnje ni da se propiše da eventualno pravno sredstvo protiv ovih akata, u slučajevima kada ih po ovlašćenju donose druge vojne starešine, ne zadržava rešenje od izvršenja. Pa i kod poslova koji su vezani za komandovanje, treba istaći da često mnogi od njih, naročito pripremni, spadaju u upravne poslove. Tako, na primer, pripremanje propisa i planova koje donosi Vrhovni komandant, poslovi u vezi sa održavanjem naoružanja i opreme itd.

S druge strane, za poslove koji su u čl. 11 ZJNA stavljani u nadležnost državnog sekretara za poslove narodne odbrane, trebalo bi pretpostaviti da su upravni. Ali i tu, u vezi sa proizvođenjem i unapređenjem podoficira (t. 4) vredi ono što je o tome rečeno za oficire. Svakako ne bi izgledala logično tvrdnja da bi poslovi proizvođenja, unapređenja, postavljenja i razrešenja oficira bili poslovi komandovanja, a da bi ti isti poslovi za podoficire i vojne službenike, bili upravni poslovi. Nadalje, u »poslove pripremanja JNA za odbranu zemlje« (t. 3) idu svakako i poslovi borbene obuke koji spadaju u komandovanje.

Već i iz ovakve kratke analize propisa člana 8 i 11 ZJNA vidimo, da je nemoguće izvršiti razgraničenje između poslova komandovanja i upravnih poslova s obzirom na organe koji te poslove vrše. Ne može se, dakle, tvrditi niti da bi svi poslovi iz člana 8 ZJNA bili poslovi komandovanja, niti da bi



svi poslovi iz člana 11 ZJNA bili upravni. Utoliko manje ovakav kriterij može da posluži kod vojnih organa nižih od DSNO, gde i jedne i druge poslove obavlja jedan te isti organ.

Kako vidimo jedne i druge poslove vrše u Armiji isti organi, pa i jedna te ista lica, počev od državnog sekretara za poslove narodne odbrane pa na niže. Ali položaj državnog sekretara je specifičan. Jer dok sve vojne starešine odgovaraju za celokupan rad samo i isključivo svom pretpostavljenom starešini, dotle se kod državnog sekretara pojavljuje dvostruka odgovornost, koja proizilazi iz mesta i uloge DSNO. Naime, Državni sekretarijat je s jedne strane organ Vrhovnog komandanta oružanih snaga za vršenje poslova komandovanja Armijom. U tom smislu DSNO je u suštini vrhovna komanda oružanih snaga. Državni sekretar, kao starešina odgovoran je Vrhovnom komandantu. S druge strane, DSNO je savezni organ uprave za vršenje određenih upravnih poslova iz nadležnosti federacije. U vezi sa ovim, državni sekretar je kao starešina tog organa odgovoran Saveznom izvršnom veću.

Nadalje, konkretno naređenje pretpostavljenog mora se izvršiti bez obzira da li je naređenjem određeno izvršenje nekog upravnog posla ili se odnosilo na komandovanje. Videli smo da se načelo subordinacije, koje je nerazdvojno od komandovanja, uz propisana ograničenja primenjuje i kod vršenja upravnih poslova, a efikasnost se obezbeđuje i u jednom i u drugom slučaju istim merama: disciplinskim, koje se donose na temelju istih propisa i u istom postupku, krivičnim i drugim.

Načelo zakonitosti uprave proklamovano u Ustavu i Zakonu o državnoj upravi odnosi se, razume se, i na rad vojnih kao upravnih organa, ali iz toga nikako ne sledi da bi komandovanje moglo biti samovolja i bezakonje. Naprotiv, polazeći od ustavnog načela

po kojem svi državni organi postupaju na temelju Ustava, zakona i drugih na zakonu zasnovanih propisa, član 9, st. 1, ZJNA propisuje da »Vrhovni komandant vrši poslove iz svoje nadležnosti na temelju i u okviru Ustava, zakona i odluka Savezne narodne skupštine, kao i u okviru odgovarajućih propisa Saveznog izvršnog veća.« Jasno je da se taj propis odnosi i na sve vojne starešine. To se dosledno naglašava i u odgovarajućim vojnim propisima.

Upravni poslovi su regulisani opštim propisima: zakonima, uredbama Saveznog izvršnog veća, propisima DSNO i drugih državnih organa, a vrše se saglasno odgovarajućim propisima i po postupku predviđenom u tim propisima i posebno u Zakonu o opštem upravnom postupku. Za komandovanje su odlučujuća taktička i operativna pravila kao i drugi opšti akti komandovanja. Može se reći da su propisi koji regulišu upravnu materiju detaljniji, i onaj ko ih primenjuje više je vezan njima od onoga ko primenjuje norme iz operativno-taktičkih pravila, mada ni to ne mora uvek da bude pravilo, niti slobodnija akcija u komandovanju znači samovolju i negaciju načela zakonitosti. Što se tiče vojnih propisa, ne samo što nadležni, isti starešina, kao starešina vojnog organa, donosi i propise i druge akte iz oblasti komandovanja i upravljanja, nego oni najčešće imaju i isti naziv pa i formu, a i što se tiče sadržaja ne izdvajaju se jedni od drugih niti se za neki posao izričito navodi da se radi o poslu jedne ili druge oblasti. Baš s obzirom na to, razgraničenje nije moguće izvršiti ni na bazi propisa. Dakle, ne rešava se pitanje ako se kaže da je komandovanje regulisano komandnim, a upravljanje upravnim propisima, jer se onda pojavljuje to isto pitanje u drugom obliku: kako razgraničiti propise koje donose vojni organi?

Sve iznete pojave (a i druge) u vezi s pokušajem razgraničenja poslova komandovanja i upravljanja su sasvim pojmrljive.<sup>12)</sup> No time se ne negira postojanje i upravnih poslova i poslova komandovanja u Armiji. Da oni postoje to je stvar koja je neosporna, a i pozitivnopravno utvrđena članom 7 ZJNA. A što se ti poslovi isprepliću, pokazuje samo njihovu nerazdvojivost u sistemu organizacije naše Armije, što s obzirom na njeno mesto i ulogu još uvek najbolje odgovara.

Ako polazimo sa stanovišta da je armija posebna organizacija državne uprave,<sup>13)</sup> onda su poslovi upravljanja u armiji svi oni poslovi koji se na istovetan način vrše i u svim drugim organima državne uprave. Tu se primenjuju isti formalni i materijalni propisi, te vojni i nevojni organi uprave posluju u suštini na isti način i imaju ista ovlašćenja. Poslove komandovanja izdvajamo ne prema organu koji ih vrši, već po tome što su to oni poslovi koje ne susrećemo kod drugih (nevojnih) organa uprave, a koji se vrše radi izvršenja onih zadataka koji su pred Armiju i njene delove postavljeni u čl. 1, st. 2, ZJNA i na način koji najbolje obezbeđuje njihovo izvršenje. Tako posmatrano, komandovanje možemo prikazati kao jedan posebni oblik upravljanja koji se primenjuje u armiji.

Rukovođenje s jedne i komandovanje i upravljanje s druge strane treba posmatrati isključivo kao pojave u kretanju, a ne statično. Ni tu se ne može

<sup>12)</sup> Jedan pokušaj razgraničenja između komandovanja i upravljanja nailazimo kod dr N. P. Nikolajeva: Vojskata v. parlamentarnata država — Sofija 1926. str. 212 i sl. Stavovi ovog autora su neprihvatljivi, jer on u komandovanju vidi delatnost koja nije ograničena, niti podređena normama unutrašnjeg pravnog porredka, za razliku od upravljanja koje treba da je zasnovano na zakonu.

<sup>13)</sup> Ima autora koji smatraju da je vojska sasvim poseban organ i da ne spada u organizaciju državne uprave. Takva shvatanja zastupali su Lorenc fon Stajm, Georg Jelinek, Oto Majer i dr., a zatim i nacionalsocijalisti koji su ovu teoriju »razvili« do »teorija« kojima je bio cilj da opravdaju svaku upotrebu vojske i svaki njen postupak.

poći s gledišta organa, pa reći da određeni organ rukovodi, drugi da sprovodi to rukovođenje komandovanjem i upravljanjem, a treći da neposredno izvršava ono što mu je određeno. Takve uprošćene šeme, razume se, nema. Svako rukovođenje ide ka ostvarenju unapred postavljenog cilja, od višeg ka nižem organu. Zato gde se za viši organ gotovo završava akcija, za niži tek počinje. I tako redom, sve do potpunog izvršenja zadatka i poslova koji iz toga proizilaze, a što je obično povereno jednom ili većem broju pojedinaca.

Odatle je i razumljivo da se u Armiji upravljanje i komandovanje stalno prepliću, te da se između te dve funkcije jedinstvenog vojnog rukovođenja u praksi ne može postaviti jedna stalna i oštra granica, niti se to po našim pozitivnopravnim propisima može izvesti. Šta više, izgleda da bi bilo veoma teško zamisliti takav sistem vojne organizacije gde bi poslovi upravljanja bili odvojeni kineskim zidom od poslova komandovanja. Dupliranje poslova, sukobi nadležnosti i na kraju, ali i najvažnije, neefikasnost takve organizacije, po svemu sudeći, ne bi izostali.

