

Prikazi knjiga

Tema o kojoj se malo pisalo

Pukovnik u penziji DUŠAN VILIĆ

(Dr Mladen Kovačević, *Inspekcija u oblasti odbrambenih i samozaštitnih priprema*, Zavod za organizaciju poslovanja i obrazovanja kadrova, Beograd, 1988)

Krajem prošle godine na policama mnogim biblioteka pojavila se jedna omanja knjiga (120 stranica), koja je svojim sadržajem ubrzo privukla pažnju armijske i šire javnosti. Knjige obrađuje oblast odbrambenih funkcija društva o kojoj se malo i retko pisalo i govorilo, i koja je najmanje istraživana u sferi teorije i u domenu prakse. Reč je o inspekciji i celokupnom sistemu kontrole koja se ostvaruje u oblasti odbrambenih i samozaštitnih priprema jugoslovenskog samoupravnog društva, i uže – opšenarodne odbране kao njegove integralne funkcije. Gotovo da i ne pamtimo kada se o toj temi pojavio neki studiozniji tekst, a kada su pojedini autori i obrađivali tu materiju činili su to u sklopu opštih razmatranja funkcija inspekcije i kontrole sa stanovišta njihovog pravnog regulisanja, društvene samozaštite, državne uprave i sl. U tom opštem kontekstu, međutim, bilo je veoma teško sagledati specifičnosti odbrambenih i samozaštitnih priprema, a bez njihovog markiranja i spoznaje bilo bi izlišno utvrđivati osnovna načela inspeksijske kontrole, njenu organizaciju i oblike delovanja, njene nadležnosti i dr. Drugim rečima, bilo je neophodno, najpre, postaviti teorijske okvire i izvršiti neophodnu analizu postojeće prakse, a potom izložiti predloge i sugestije za dalje unapređenje te značajne delatnosti.

*

Knjiga ima dva dela: u prvom su obrađena opšta pitanja inspeksijske kontrole u oblasti odbrambenih i samo-

zaštitnih priprema, a u drugom – organizacija i rad inspekcija. Prvi deo obuhvata dva poglavlja: (1) odbrambene pripreme i kontrola njihovog sprovođenja, i (2) teorijski aspekti inspeksijske kontrole u oblasti odbrane. Drugi deo ima – četiri poglavlja: (1) oblici i način organizovanja inspekcija; (2) nadležnost inspekcija; (3) sprovođenje kontrole, metode i sredstava kojima se ona vrši, i (4) neka zapažanja iz rada inspekcije.

Značajno je da autor ove neobične publikacije nije robovao nikakvim uzorima niti je bio opterećen bilo kakvim shemama. Namera mu je bila da teorijski razradi inspeksijsku delatnost u okviru našeg, po mnogo čemu specifičnog, sistema opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, i u tome je – kako piše autor predgovora (pukovnik dr Miomir Lutovac) – u potpunosti uspeo. Smatramo da je takva ocena realna i zasnovana na činjenicama.

Već na početku prvog poglavlja autor upozorava na određene razlike između inspekcije odbrambeno-samozaštitnih priprema društva i svih drugih inspekcija u društvenim delatnostima, kao i na bitnu političku dimenziju u toj oblasti kontrole. Autor ističe: »u pitanju je onaj vid kontrole koji pretežno izražava političko-pravni odnos između zahteva i potreba zemlje za sprovođenjem priprema za vođenje rata i svih drugih subjekata koji te pripreme sprovode« (str. 14). Pri tome se mora imati u vidu činjenica da se sveopšte pripreme društva za rat, ne mogu uspešno i po jedinstvenim osnovama sprovoditi ukoliko nisu jasne obaveze svih nosilaca i ako nisu precizno razgraničene njihove nadležnosti, prava i dužnosti. U tome je jedan od razloga što su inspeksijski poslovi u oblasti odbrambenih priprema čvrsto pravno uređeni i što se sprovode strogo po propisima, kojima se utvrđuju predmet, nadležnosti, metode i osnovni principi organizacije i rada inspeksijskih organa, kao i obaveze kontrolisanih subjekata prema organima inspekcije. Drugim rečima, u procesu obavljanja inspeksijske kontrole nije dopušteno menjanje organizacije, principa rada, delokruga i ovlašćenja inspekcije.

Imajući u vidu da je društvena zajednica – kako zbog prirodne potrebe da očuva vlastitu sigurnost, slobodu i nezavisnost, tako i zbog velikih materijalnih ulaganja za potrebe odbrane – maksimalno zainteresovana za rezultate odbrambeno-samozaštitnih priprema, logična je i njena briga za tu vrstu kontrole. U toj činjenici autor s pravom

uočava i primarni motiv koji opredeljuje maksimalno zalaganje inspekcijskih organa u oblasti odbrambeno-samozaštitnih priprema.

Polazeći od činjenice da su kontrola i inspekcija sastavni deo rukovođenja, a imajući u vidu ustavna i zakonska ovlašćenja svih društveno-političkih zajednica u oblasti ONO i DSZ, autor ukazuje da je sistem inspekcijske kontrole pravno tako uređen – od Federacije do opštine – da je inspekcijska kontrola dobila »punu verifikaciju u odbrambenom sistemu naše zemlje« (str. 21). Možda je ovde trebalo nešto više reći o aktuelnim problemima saradnje i koordinacije, a posebno o razgraničenju nadležnosti pojedinih stepena inspekcije, jer i autor naglašava da postoje česti slučajevi preplitanja nadležnosti inspekcija pojedinih stepena društvenog organizovanja, i da se poslovi katkada nepotrebno dupliraju. Suvišno je i dokazivati da od toga najveću štetu trpe inspicirani subjekti, a time i celokupni proces odbrambeno-samozaštitnih priprema.

Posebnu pažnju zaslužuje drugo poglavlje knjige, koje se bavi teorijskim aspektima inspekcijske kontrole u oblasti opštenarodne odbrane i društvene zamozaštite, u čemu je naša vojna misao, do pojave ovog dela, bila najdeficitarnija. Polazna teza autora je stav da je inspekcijska kontrola prevashodno u funkciji politike i koncepcije odbrane i zaštite zemlje, i da je kao takva sastavni deo ukupnih odbrambeno-samozaštitnih priprema društva. Oslanjajući se na tako formulisanu premisu, autor je došao do zaključka da je inspekcijska kontrola odbrambeno-samozaštitnih priprema samo deo, odnosno posebna vrsta uticaja, čiji je *cilj da utvrdi stvarno stanje*, a to faktički čini odnos između propisanih obaveza i zadataka i njihove konkretne realizacije. Na to se nadovezuje i drugi zaključak – inspekcija se uvek vrši radi kontrole sprovođenja pozitivnih zakonskih i drugih propisa, mera i planova, ali i treći – ona je sastavni deo rukovodne i komandne funkcije u oblasti odbrambenih priprema.

Posle tog, u svakom slučaju nedvojbenog teorijskog utemeljenja inspekcijske kontrole u sistemu ONO i DSZ, postaje bespredmetna dalja rasprava o tome da li je taj elemenat odbrambeno-samozaštitnih priprema društva neophodan. Analizirajući manje-više sve relevantne činioce i okolnosti koji se tiču tog značajnog segmenta društvenih odnosa, autor je došao do jedino celishodnog i logičkog za-

ključka – inspekcijska kontrola u sistemu opštenarodne odbrane i društvene samozaštite je i nužna i neophodna, i ima svoje određeno mesto ne samo u procesu praćenja i sprovođenja propisanih i planiranih mera i postupaka, već i u ukupnom jedinstvu odbrambeno-samozaštitnog sistema naše samoupravne socijalističke zajednice.

Drugi deo knjige bavi se širim kompleksom tema o organizaciji inspekcije. Kako kaže M. Kovačević, »oblici organizovanja nisu, dakle, teorijsko već praktično pitanje« (str. 42), i baš stoga izbor optimalnog modela organizovanja treba posmatrati, u prvom redu, sa stanovišta njegovog uticaja na ukupnu efikasnost celokupnog sistema organizacije inspekcije. Autor je u tom delu knjige na ubedljiv način dokazao da izbor optimalnog modela organizacije značajno utiče na njenu ukupnu efikasnost. Zbog toga s pravom upozorava da »nije, naime, dovoljno samo to da se normativno reši pitanje prava i dužnosti inspektora, niti su sva pitanja rešena određivanjem delokruga inspekcijske kontrole, predmeta kontrole i drugih elemenata. Za kompleksno sagledavanje i rešavanje pitanja oblika organizacije inspekcija veoma je značajno to kako će biti organizovan njihov rad u praksi. Zatim, na koji će se način ostvariti saradnja između inspekcijskih organa i subjekta koga kontrolišu, i na kraju kakav će stil i metod rada primeniti u toku inspekcijske kontrole« (str. 42).

Kada je reč o izabranom modelu organizacije inspekcije, ona mora biti maksimalno usklađena sa prirodom i karakterom politike u čijim je okvirima i prema čijim se intencijama organizuje, odnosno mora da bude tako kadrovski i stručno ekipirana da garantuje praktičnu realizaciju tih intencija. Zbog toga autor i upozorava na uslove koji se za to traže, a koji sadrže: (a) opšte i stručno obrazovanje inspektora za područja koja kontrolišu; i (b) stečeno iskustvo na konkretnim poslovima odbrambeno-samozaštitnih priprema.

Kod ekipiranja inspekcije, autor, na prvom mestu, pledira za visokom stručnom kompetentnošću inspektora na bilo kom nivou organizovanja. »Sastav inspekcija je različit, i nikako se ne može uokviriti u neki strogo određeni spisak ili tipizirati« (str. 49). Drugim rečima, organizacija i rad svake inspekcije moraju da budu postavljene u skladu sa funkcionalnim nadležnostima pojedinih društveno-politič-

kih zajednica u oblasti odbrambeno-zaštitnih priprema, a ne obratno.

U poglavlju o nadležnostima inspekcija razrađeni su svi nivoi – od opštine do Federacije. U njihovom tumačenju i interpretaciji autor polazi, u prvom redu, od zakonskih i drugih propisa kojima su regulisana ovlašćenja pojedinih organa, pri čemu daje i celovitija tumačenja gotovo svih relevantnih pravnih normi koje regulišu ovu oblast. U tom kontekstu upozorava i na veoma delikatan problem isprepletanosti i preklapanja nadležnosti pojedinih stepena inspekcije, što u određenim uslovima može imati za posledicu zaoštavanje međusobnih odnosa inspekcijskih organa i širih i užih društveno-političkih zajednica. Da bi takve pojave predupredio i pomogao otklanjanju mogućih nesporazuma u domenu prava i nadležnosti pojedinih stepena kontrole, autor je dao više značajnih predloga i sugestija, od kojih neke imaju čak i širu teorijsku osnovu. Svestan da se na taj problem nikada ne može staviti tačka i da će se uvek otvarati nova pitanja i dileme, sugerise njegovo kontinuirano praćenje i analiziranje, i traženje adekvatnih i optimalnih rešenja za svaku novu situaciju.

Najobimnije, peto poglavlje knjige odnosi se na sprovođenje kontrole, odnosno izbor metoda i sredstava kojima se ona najefikasnije obavlja. Sa gledišta praktične koristi za rad inspektora, to je svakako najvažniji deo knjige.

Kao vrstan poznavalac te problematike, autor najpre ukazuje na elemente koji najviše doprinose ujednačavanju stavova i kriterijuma u utvrđivanju činjenica relevantnih za ocenu stanja, pa u skladu s tim daje i mnoge korisne sugestije za rad inspektora.

»Ostvarivanje cilja inspekcijske kontrole podrazumeva, pre svega, planski rad i precizno shvatanje ne samo onoga što treba kontrolom ostvariti, već i kako, kad i kojim sredstvima to postići« (str. 81). Ulogu planiranja ne prenaglašava, ali je s pravom potencira. U tom kontekstu skreće pažnju i na nekoliko praktičnih saveta: treba izbegavati česte inspekcije i njihovo višestepeno preklapanje; neophodno je jasnije razgraničiti metodologiju rada redovnih, vanrednih i tzv. povratnih inspekcija; pre polaska inspekcije nužne su temeljite prethodne pripreme i utvrđivanje jedinstvenih kriterijuma u ocenjivanju pojedinih elemenata i stanja u celini. Posebno su analizirana i detaljno razrađena pitanja koja se odnose na: ocenjivanje rezultata in-

spekcijskih nalaza; prava i dužnosti kontrolnih organa; rukovođenje inspekcijom kao celinom i dr. Na kraju je dato i više sugestija o načinu sastavljanja zapisnika i podnošenju izveštaja o utvrđenom stanju, zatim o rešenjima inspektora kojima se nalaže izvršenje određenih mera, načinu podnošenja prijava za pokretanje disciplinskog, prekršajnog ili krivičnog postupka i sl.

Na temelju prethodne procene i analize, autor (u šestom poglavlju) utvrđuje nekoliko bitnih zaključaka. »Dosađajna iskustva ukazuju da su se inspekcije u oblasti odbrambenih i samozaštitnih priprema u značajnoj meri iskazale u praksi kao pogodan i neophodan oblik ostvarivanja funkcija rukovođenja i komandovanja« (str. 107). Tome je u mnogome doprineo i celokupni sistem organizovanja inspekcijskih poslova, kako u oružanim snagama tako i u društvu u celini, jer je funkcionisao bez ikakvih ozbiljnijih teškoća. Inspekcije su se naime afirmisale kao »značajni činilac u ostvarivanju politike i koncepcije opštenarodne odbrane i društvene samozaštite« (str. 107), pa tu njihovu funkciju treba i dalje razvijati i unapređivati. Da bi se to postiglo, mora se imati u vidu da je inspekcijska kontrola, pre svega, određeni normativni poredak, te da i za nju važi ono što je opšta karakteristika svakog normativnog poretka: raskorak između stvarnog i normativnog, odnosno između realnog života i propisa (norme). S tim u vezi, autor lucidno primećuje: ukoliko je taj raskorak nesrazmeran do stepena da se među njima pojavio nepremostiv jaz – sigurno je da postavljeni zahtevi nisu u praksi realizovani. Opšta konstatacija se tako pretvara u princip rada inspekcija, i u tome je njena prava vrednost.

*

Pored nesumnjivog doprinosa razjašnjavanju brojnih pitanja iz domena funkcionisanja inspekcija u oblasti ONO i DSZ, knjiga pukovnika dr Mladena Kovačevića ima i još jedan kvalitet: podstiče na dalja istraživanja i teorijsku razradu, i u tom smislu ima pionirsku ulogu. Autor očigledno nije imao pretenziju da analizira i stavi pod lupu kritičkog opserviranja sve domene i nijanse funkcionisanja inspekcijskih kontrola u sferi opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, već se ograničio samo na tri područja: osnovne teorijske postulate, oblast organizacije i domen nadležnosti inspekcija.

S tim u vezi, ukazujemo na dva, po našoj oceni, značajna problema: prvi, kada su u pitanju oružane snage i kontrola u njima, podela je izvršena tako što je inspekcija kao najviši oblik kontrole borbene gotovosti u isključivoj nadležnosti Glavne inspekcije oružanih snaga, dok svi niži stepeni rukovođenja i komandovanja vrše samo osnovnu kontrolu. Tu razgraničenost bi trebalo potpunije teorijski objasniti. Drugo, u celom tekstu knjige govori se o inspekciji u oblasti opštenarodne odbrane i društvene samozaštite. Reč je očigledno o dva oblika organizovanja jedinstvenog odbrambeno-samozaštitnog sistema, od kojih svaki ima specifične osobenosti – što u knjizi nije razrađeno. Dok je, na primer, iz dosadašnje prakse uglavnom poznato šta se inspekcijom kontroliše u oblasti opštenarodne odbrane, nije sasvim jasno šta inspekcija kontroliše u domenu društvene samozaštite. Tu bi prazninu trebalo istražiti i jasnije definisati.

S U M M A R Y

INSPECTION – TOPIC RARELY WRITTEN ABOUT

/D Sc Mladen Kovačević, *Inspekcija u oblasti odbrambenih i samozaštitnih priprema* (Inspection in the Domain of Defence and Self-protection Preparations), Zavod za organizaciju poslovanja i obrazovanja kadrova (Institution for Organization of Management and Training of Managing Personnel), Belgrade, 1988/

In this book is presented a domain of defence functions of society which has been hitherto insufficiently researched both in theory and in practice: inspection and the overall system of control realized in the domain of defence and self-protection preparations of the Yugoslav self-management based society.

The author's intent was to place into theoretical framework the inspection activities in the Yugoslav in many facets specific system of total national defence and social self-protection. The book is divided to two parts: in the first part are considered general issues and questions of the inspection in the domain of defence and self-protection preparations, and in the second part are presented the organization and activities of inspection organs.

In addition to its contribution to clarification of numerous questions from the domain of functions of inspection organs in the total national and social self-protection field, the book has one more quality: it urges further research and theoretical scrutiny, thus having a promoting role. The author did not attempt to analyse all fields and nuances of functioning of inspection activities in the domain of total national defence and social self-protection, restricting himself to three domains only: basic theoretical postulates, organization, and competencies of inspections, leaving all the other matters to future authors and researchers.

R É S U M É

UN THEME SUR LEQUEL ON ECRIT PEU

(D Mladen Kovačević, *Inspekcija u oblasti odbrambenih i samozaštitnih priprema* – L' Inspection des préparatifs de Défense et d'Autoprotection sociale, publié par Zavod za organizaciju poslovanja i obrazovanja kadrova, Beograda, 1988)

Ce livre traite du domaine des fonctions de Défense de la société qui jusqu'ici n'a pas été suffisamment l'objet de recherches en théorie et dans la pratique. Il s'agit d'inspection et de l'ensemble du contrôle en tant que système réalisé dans le domaine des préparatifs de Défense et d'Autoprotection de la société autogestionnaire yougoslave.

L'auteur se propose de donner un aperçu théorique de l'activité d'inspection dans le cadre du système yougoslave de défense populaire généralisée et d'autoprotection sociale qui est spécifique à plus d'un titre. Le livre est réparti en deux chapitres: le premier chapitre traite des questions générales du contrôle d'inspection dans le domaine des préparatifs de Défense et d'Autoprotection et le second porte sur l'organisation et le fonctionnement des inspections.

Outre qu'il contribue à mieux élucider différentes questions du domaine du fonctionnement des inspections dans le domaine de la Défense populaire généralisée et de l'Autoprotection sociale, ce livre offre une autre qualité: il est de nature à inspirer d'autres recherches et études théoriques et c'est en cela que nous voyons son rôle de pionnier. Sans prétendre analyser tous les domaines et toutes les nuances du fonctionnement des inspections de contrôle dans la sphère de la défense populaire généralisée et de l'autoprotection sociale, l'auteur s'est limité à trois domaines: postulats théoriques fondamentaux, les modes d'organisation et les compétences des inspections. Tout le reste est laissé à d'autres auteurs et chercheurs.

Р Е З Ю М Е

ТЕМА О КОТОРОЙ МАЛО ПИШУТ

(Д-р Младен Ковачевич, *Инспекция в области оборонительных и самозащитных подготовок*, Завод за организацију пословања и образовања кадрова, Белград, 1988).

В книге рассматривается область оборонительных функций общества, которая до сих пор недостаточно исследована в сфере теории и практики. Речь идет об инспекции и совокупной системе контроля, осуществляющегося в области оборонительных и самозащитных подготовок югославского общества, основанного на самоуправлении.

Автор стремился теоретически разработать инспекционную деятельность в рамках югославской, во многих отношениях специфичной системы всенародной обороны и общественной самозащиты. Книга разделяется на две части: в первой рассматриваются общие вопросы инспекционного контроля в области оборонительных самозащитных подготовок, а во второй – организация и работа инспекции.

Кроме несомненного вклада в разъяснение многочисленных вопросов, относящихся к функционированию инспекции в области всенародной обороны и общественной самозащиты, книга обладает еще одним достоинством: поощряет на дальнейшие исследования и теоретическую разработку, и в этом смысле играет пионерскую роль. Не имея претензий подвергать анализу все области и нюансы функционирования инспекционного контроля в сфере всенародной обороны и общественной самозащиты, автор ограничился только на три области: основные теоретические постулаты, области организации и компетенции инспекций. Все другое – для будущих авторов и исследователей.