

**Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
Универзитет Привредна академија у Новом Саду**

УЛОГА ЦАРИНСКЕ СЛУЖБЕ У СУЗБИЈАЊУ КРИМИНАЛИТЕТА

-докторска дисертација-

Ментор:
Проф. др Милош Марковић

Кандидат:
Мср. Томо Одаловић

Нови Сад, 2017. година

УНИВЕРЗИТЕТ ПРИВРЕДНА АКАДЕМИЈА У НОВОМ САДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ ЗА ПРИВРЕДУ И ПРАВОСУЂЕ
У НОВОМ САДУ

КЉУЧНИ ПОДАЦИ О ЗАВРШНОМ РАДУ

Врста рада:	Докторска дисертација
Име и презиме аутора:	Томо Одаловић
Ментор (титула, име, презиме, звање, институција)	проф. др Милош Марковић, ванредни професор, Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Наслов рада:	Улога царинске службе у сузбијању криминалитета
Језик публикације (писмо):	Српски језик, ћирилица
Физички опис рада:	Унети број: Страница: 282 Поглавља: 5 Референци: 215 Табела: 15 Слика: 9 Графикона: 3 Прилога: 2
Научна област:	Кривичноправна ужа научна област
Предметна одредница, кључне речи:	Царинска служба, криминалитет, безбедоносна функција, координација, ефикасност

<p>Извод (апстракт или резиме) на језику завршног рада:</p>	<p>Докторска дисертација се бави трансформацијом царинске службе из фискалне и заштитне сфере, као фактора заштите домаћег привредног развоја и приходавања буџету, посебно имајући у виду потенцијале за откривање и сузбијање најтежих облика криминалитета који царинску службу стављају у ред изузетно битних фактора безбедоносног система, а што сходно савременим концептима царинских система и служби отвара и могућност ефикасног интегрисања, посебно имајући у виду аспект трговинских олакшица и безбедности који су предуслов савремених међународних трговинских и других токова.</p> <p>Предмет истраживања су предности и специфичности извршене квалитативне трансформације царинске службе Србије са аспекта њене организације, реализовања основне делатности омогућавања брзог протока робе и путника уз спровођење ефикасне контроле, откривања и сузбијања најтежих кривичних дела и царинских деликата, развоја и употребе информатичке подршке, имајући у виду нужности савремених међународних интеграција, што у оквиру међународних трговинских токова и односа, ствара миље који има и својих изразитих предности (слободан проток људи, роба, информација...) али, свакако и мана (повезивање криминалних група и активности за извршење кривичних дела највеће друштвене опасности) а што је и условило измену традиционалне улоге царинске службе у привреди и друштву, од фискалне и заштитне, у безбедоносну, информатичку и координативну улогу.</p> <p>Сходно томе стратегија истраживања постављена је тако да се рад састоји из пет поглавља који са уводом и закључком чине целину у мултидисциплинарној обради предмета истраживања.</p>
---	--

	<p>У првом делу обрадили смо и размотрили, на општи начин класичне функције царинске службе, појам, врсте, ефекте царинског система уз кратак историјски развој.</p> <p>У другом делу обрађено је устројство царинске службе Србије са њеног организационог и правног аспекта имајући у виду надлежности, специфичности и позитивно правне основе устројства <i>de lege lata</i> као и остварени модел модернизације царинске службе са аспекта конституисања нових улога царинске службе (безбедоносне, информатичке и координативне). Полазна основа јесте да се сагледавањем стања извршене модернизације царинске службе Србије, у свим сегментима рада, сходно функционалној анализи која ће се спроводити мултидисциплинарно, а посебно имајући у виду елаборате Светске царинске организације као и стратешке акте Управе царине Србије, може уочити изузетан а неискоришћен потенцијал царинске службе у борби против најтежих облика криминалитета, имајући у виду нове организационе јединице и савремене царинске процедуре. Акцент обраде стављен је на предности превентивног деловања царинске службе у погледу откривања и сузбијања кривичних дела тероризма, организованог криминала и кријумчарења.</p> <p>У трећем делу сагледан је садашњи приступ одговора државе на безбедоносне изазове 21. века, посебно имајући у виду борбу против тероризма, организованог криминала и кријумчарења у оквиру чега ће се сагледати улога и значај Савета за националну безбедност Републике Србије као и Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије Владе Републике Србије који представљају назнаке јединствене платформе деловања релевантних субјеката социјалне контроле а што је</p>
--	---

	<p>предуслов ефикасне борбе против предметних облика криминалитета.</p> <p>У четвртом делу обрађен је један од савремених приступа концепту националне безбедности и приказан је упоредни преглед најсавременијег концепта одрживог модела (<i>Homeland security</i>) учешћа царинске службе у борби против криминалитета, посебно имајући у виду искоришћеност безбедоносних, информатичких и координативних потенцијала царинске службе за учешће у јединственој платформи деловања и борбе против најтежих облика криминалитета.</p> <p>У петом делу статистички су обрађени резултати рада царинске службе Србије у периоду од 2013. до 2016. године у погледу откривања и сузбијања царинских и других деликата, те евентуални допринос борби против тероризма, организованог криминала и кријумчарења.</p> <p>Закључак обухвата општа запажања, уочене правилности и евентуалне тенденције уз предлоге третирања модернизоване царинске службе на начин који ће омогућити њено укључивање у јединствену платформу деловања свих релевантних субјеката социјалне контроле, посебно имајући у виду превентивну улогу са циљем откривања, спречавања а тиме и сузбијања најтежих кривичних дела, што ће омогућити и ефикасно интегрисање Србије у савремене међународне, економске и безбедоносне токове.</p> <p>Безбедоносни, информатички и координативни потенцијали модернизоване царинске службе Србије, по концепту до кога се долази истраживачким радом и предметном дисертацијом, посебно у погледу стварања јединствене платформе деловања релевантних субјеката социјалне контроле, иде у правцу савремених царинских</p>
--	---

	<p>система (ЕУ, САД) уз потребу развијања, поштовања и очувања националног идентитета, тековина и интереса.</p> <p>Сходно предметној проблематици напомињемо да је истраживање усмерено на област и предложена решења која нису анализирана нити примењивана, у околностима нашег поднебља, зато не постоје извори и прегледи научних ставова о превентивној улози царинске службе, због чега предмет истраживања ове докторске дисертације и решења која ћемо предложити, представљају новину а тиме је и друштвена оправданост рада много већа.</p>
Датум одбране:	
Чланови комисије: (титула, име, презиме, звање, институција)	<ol style="list-style-type: none"> 1. проф. др Божидар Бановић, редовни професор, кривичноправна ужа научна област, изабран у звање 09. 09. 2014. године, на Факултету Безбедности, Универзитета у Београду, <i>председник Комисије</i>. 2. проф. др Милош Марковић, ванредни професор, Кривичноправна и међународноправна ужа научна област, изабран у звање 30.09.2013. године, запослен на Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду, <i>ментор</i>. 3. проф. др Жељко Бјелајац, редовни професор, кривичноправна и јавноправна ужа научна област, изабран у звање 14.02.2013. године на Правном факултету за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду, <i>члан Комисије</i>.
Напомена:	

UNIVERSITY BUSINESS ACADEMY IN NOVI SAD
 FACULTY OF LAW FOR COMMERCE AND JUDICIARY
 IN NOVI SAD

KEY WORD DOCUMENTATION

Document type:	Doctoral dissertation
Author:	Tomo Odalović
Menthor (title, first name, last name, position, institution)	Phd. Miloš Marković, associate professor, Faculty of Commerce and Justice in Novi Sad, University Business Academy in Novi Sad
Title:	The role of the Customs Service in combating crime
Language of text (script):	Serbian language
Physical description:	Number of: Pages: 282 Chapters: 5 References: 215 Tables: 15 Illustrations: 9 Graphs: 3 Appendices: 2
Scientific field:	Law (Specific field of science: <i>Criminal Law</i>)
Subject, Key words:	Customs Service, crime, security function, coordination, efficiency

<p>Abstract (or resume) in the language of the text:</p>	<p>The doctoral dissertation deals with the transformation of the Customs Service from the fiscal and security sphere, as a factor of protection of domestic economic development and revenue budget, especially given the potentials for detecting and combating the most serious forms of crime, which puts the Customs Service in order of extremely important factors of security systems, and which according to the modern concepts of customs systems and services opens up the possibility of effective integration, especially bearing in mind the aspect of the trade benefits and security, which are a prerequisite of modern international trade and other flows.</p> <p>The subject of the research is the advantages and specificities of conducted qualitative transformation of the Customs Service of Serbia from the aspect of its organization, the realization of its core activity of enabling the fast flow of goods and passengers through the enforcement of effective control, detection and combating the most serious offenses and customs offenses as well, the development and use of information technology support, bearing in mind the necessity of modern international integration, which in the context of international trade flows and relations, creates a milieu that has its significant advantages (free movement of people, goods, information ...) and disadvantages as well (networking of criminal groups and activities for committing criminal acts of the greatest social hazard), and which has caused a modification of the traditional role of the Customs Service in economy and society, from fiscal and protective into security, information technology and coordinative role. In accordance to that, the research strategy is set so that the thesis consists of five chapters which with the introduction and the conclusion form a whole in multidisciplinary processing of the subject of the research.</p>
--	---

In the first part of the research, we have covered and processed, in a general way, the classic functions of the Customs Service, the concept, the types, and the effects of the customs system along with a brief historical development.

The second part deals with the structure of the Customs Service of Serbia with its organizational and legal aspects, taking into account the competencies, specificities and positive legal grounds of *de lege lata* and generated model of modernization of the Customs Service in terms of the constitution of the new role of the Customs Service (security, information technology and coordination). The starting point is that by reviewing the situation of the conducted modernization of the Customs Service of Serbia in all aspects of work, according to the functional analysis which will be conducted multidisciplinary, especially taking into account the elaborates of the World Customs Organization as well as strategic acts of the Customs Administration of Serbia, we can see a remarkable but unused potential of the Customs Service in the fight against the most serious forms of crime, taking into account the new organizational units and modern customs procedures. The emphasis of the processing is on the advantages of preventive action of the Customs Service regarding the detection and prevention of terrorist offenses, organized crime and smuggling.

The third part analyses the current access of the response of the State to the security challenges of the 21st century, particularly in view of the fight against terrorism, organized crime and smuggling, within which the role and importance of the National Security Council of the Republic of Serbia would be considered as well as the coordination body for directing activities on combating the gray economy of the Government of the Republic of Serbia which are indications of a single platform

of action relevant subjects of social control as a prerequisite for an effective fight against the relevant forms of crime.

The fifth part shows the results of the work of the Customs Service of Serbia are statistically processed in the period from 2013 to 2016 in terms of detection and prevention of customs and other offenses, and possible contribution to the fight against terrorism, organized crime and trafficking.

In the fourth part processed by one of contemporary approaches to the concept of national security and the comparative overview one of the most modern concept of sustainable model (Homeland security) of the participation of the Customs Service in the fight against crime, especially given the use of security, information technology and coordinative resources of the Customs Service for participation in unique operation platform and the fight against the most serious forms of crime.

The conclusion includes general observations, perceived regularities and possible trends with suggestions of processing of modernized Customs Service in a way that will allow its inclusion in the unique platform of operations of all relevant entities of social control, especially given the preventive role with the aim to detect, prevent and thereby combat the most serious criminal work, which will enable an efficient integration of Serbia into modern international, economic and security trends as well.

The security, information technology and coordinative resources of the modernized Customs Service of Serbia, according to the concept of this research and dissertation, especially in terms of creating a unique platform of operations of relevant subjects of social control, going in the direction of modern customs system (EU, USA) with the need to develop,

	<p>respect and preserve national identity, traditions and interests.</p> <p>In accordance with the considered subject matter, we note that the research has focused on the area and suggested solutions that are not analyzed, nor applied, in the circumstances in our region, so there are no sources or scientific views and reviews about the preventive role of the Customs Service, which is why the subject of this doctoral thesis and solutions that we propose are new and therefore social justification of the thesis is much higher.</p>
<p>Defended: (The faculty service fills later.)</p>	
<p>Thesis Defend Board: (title, first name, last name, position, institution)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Phd. Božidar Banović, full professor of the Faculty of Security, University of Belgrade - President of the Commission, 2. Phd. Miloš Marković, associate professor, Faculty of Commerce and Justice in Novi Sad, University Business Academy in Novi Sad, mentor, 3. Phd. Željko Bjelajac , full professor, Faculty of Commerce and Justice in Novi Sad, University Business Academy in Novi Sad – member of the Commission
<p>Note:</p>	

УВОД	17
1. Предмет и циљ истраживања	22
2. Програмске фазе истраживања	24
3. Методе истраживања	25
4. Хипотезе истраживања	26
ПРВИ ДЕО - ПОЈАМ, ВРСТЕ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЦАРИНЕ	28
1. Појам царине	28
2. Врсте царина	31
3. Историјски развој царине	36
3.1. Историјски развој царине у свету	36
3.2. Историјски развој царине на нашем подручју	38
ДРУГИ ДЕО - ПРАВНИ ИЗВОРИ И НАДЛЕЖНОСТИ ЦАРИНСКЕ СЛУЖБЕ	42
1. Преглед извора царинског права	42
2. Међународни извори царинског права	43
2.1. Акти Организације Уједињених нација као извори царинског права	44
2.2. Акти међународних организација и међународни споразуми као извори царинског права	44
2.3. Акти Европских институција као извори царинског права	45
2.4. Билатерални споразуми као извори царинског права	45
3. Национални извори царинског права	46
3.1. Устав као извор царинског права	46
3.2. Закони као извори царинског права	48
3.3. Царински закон као извор царинског права	48
3.4. Закон о царинској тарифи као извор царинског права	50
3.5. Други законски прописи као извори царинског права	51

4.	Надлежност и организација Управе царина	52
5.	Организациона структура Управе царина	54
6.	Организација, надлежности и послови централе Управе царина	55
6.1.	Директор Управе царина Србије.....	56
6.2.	Сектор за царинске поступке и процедуре Управе царина	60
6.3.	Сектор за тарифске послове Управе царина.....	61
6.4.	Сектор за људске ресурсе и опште послове Управе царина	61
6.5.	Сектор за финансијске, инвестиционе и правне послове Управе царина.....	62
6.6.	Сектор за контролу примене царинских прописа Управе царина.....	63
6.7.	Сектор за информационе и комуникационе технологије Управе царина.....	64
7.	Предуслови модернизације царинске службе.....	65
7.1.	Оквирни стандарди Светске царинске организације за безбедност и олакшице у међународној трговини као основе модернизације	65
7.2.	Први стуб Царина-царини	68
7.3.	Други стуб Царина-привредна заједница	68
8.	Устројавање савремених организационих јединица царинске службе Србије	69
8.1.	Оперативни центар и обавештајно одељење	69
8.2.	Одељење за заштиту права интелектуалне својине	73
8.3.	Речна јединица за спречавање кријумчарења.....	75
8.4.	Одељење за порекло царинске робе	76
8.4.1.	Надлежност одсека.....	76
8.4.2.	Контрола робе која се извози	77
8.4.3.	Контрола робе која се увози.....	79
8.5.	Одељење унутрашње контроле	80
9.	Устројавање савремених царинских процедура	83

9.1.	Електронско подношење Царинске документације и технологија рада.....	83
9.1.1.	Технологија рада	84
9.1.2.	Припрема документа.....	84
9.1.3.	Размена података.....	85
9.1.4.	Контрола докумената.....	85
9.1.5.	Обрада документације у царинској испостави (пребацавање документа)..	86
9.1.6.	Обрада документације у царинској испостави (прихватање документа)	86
9.2.	Улога и значај аналитичке обраде података	87
9.3.	Анализа ризика	90
9.3.1.	Концепцијски приступ.....	90
9.3.2.	Организација службе за анализу ризика	92
9.3.3.	Начин рада	94
9.3.4.	Конкретна примена анализе и управљања ризиком у Информационом систему царинске службе.....	95
9.4.	TARIC	104
9.5.	TARIS	107
9.6.	Поједностављене процедуре	108
9.7.	Концепт “Семафора”	111
9.8.	Систем црвеног / зеленог пролаза	113
9.9.	Нови компјутеризовани транзитни систем (<i>NCTS</i>).....	115
9.10.	Стратегија интегрисаног управљања границом (<i>IBM</i>)	117
9.10.1.	Опште напомене о <i>IBM</i>	117
9.10.2.	Опште напомене о националној стратегији <i>IBM</i>	118
10.	Формулација изазова царинске службе према становишту СЦО	119

ТРЕЋИ ДЕО - БЕЗБЕДОНОСНИ ИЗАЗОВИ И ОДГОВОР ДРЖАВЕ.....	123
1. Класификација безбедности државе	123
1.1. Национална безбедност	124
2. Систем безбедности државе.....	127
2.1. Улога и одговорност државе у изградњи система безбедности	132
2.2. Правно уређивање система безбедности.....	135
2.3. Структура система безбедности државе	138
2.4. Послови и субјекти система безбедности	143
3. Безбедност као изазов потенцијалима царинске службе	146
4. Тероризам као безбедоносни изазов	149
4.1. Анализа дефиниције тероризма	158
5. Организовани криминал као безбедоносни изазов.....	164
5.1. Појам и класификација криминалитета	164
5.2. Појам организованог криминалитета у иностраној и домаћој литератури.....	171
5.3. Карактеристике и општа обележја организованог криминалитета	175
5.4. Организовани криминалитет у појединим међународним инструментима	184
6. Транснационални организовани криминалитет.....	188
7. Кријумчарење као део организованог криминала и друштвена опасност која из њега проистиче.....	193
7.1. Технике кријумчарења наркотика преко граничних прелаза	195
7.2. Управа Царина као стожер борбе против кријумчарења дроге.....	198
8. Стварање предуслова за адекватан одговор државе на безбедоносне изазове 21. века 199	
8.1. Савет за националну безбедност Републике Србије.....	199
8.2. Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије	203

8.3. Акциони план Владе Републике Србије за приступање ЕУ, Поглавље 24 - Правда, слобода, безбедност	206
ЧЕТВРТИ ДЕО-САВРЕМЕНИ ПРИСТУП КОНЦЕПТУ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ	212
1. Систем националне безбедности САД-а	212
2. Избор одрживог модела улоге царинске службе у борби против криминалитета по угледу на Секретаријат унутрашње безбедности САД-а.....	220
ПЕТИ ДЕО - ИСТРАЖИВАЧКИ ДЕО	225
1. Предмет и циљ истраживања.....	225
2. Методологија истраживања	226
3. Истраживачки рад, резултати и аналитика.....	228
ЗАКЉУЧАК	245
ЛИТЕРАТУРА	265
СПИСАК ТАБЕЛА И ГРАФИКОНА	279
ПРИЛОЗИ	281

УВОД

Стандарди, процедуре, односи и интеграциони процеси у савременом геополитичко-финансијском, глобалном „лабиринту“ тзв. „новог светског поретка“¹ јесу сурогатни, осмишљени и оспољени механизми промене, која, као иманентни, унутрашњи, биолошко-псишолошки, еволутивни и инивидуацијски потенцијал човека и човечанства, покреће појединца и друштво да се, постојећом консталацијом снага и интереса мега капитала, и у, и ка „спољашњој“, стварности прилагођавају, мењају и усавршавају (и као појединац и као друштво). Амбиција ка промени, бескурпулозно се натура као нужна потреба модернизације и усаглашавања по креираним трендовима (који одговарају уским интересима елите, креатора и надзорника модернизације и тзв транзиције) а намећу се свим факторима који претендују да буду субјект а не објект међународне економске, политичке а тиме и историјске „утакмице“.²

У таквом амбијенту, у којем се званично инсистира само на позитивним ефектима досегнутих цивилизацијских тековина (којих свакако има) попут слобода и права човека, слободног протока људи, роба, капитала и информација, замагљује се ентропија као космичка законитост свих појава, процеса и система (познатија као други закон термодинамике) а која несумњиво, иако физичка законитост, важи и у творевинама људске делатности, односно постоји као друга, неминовна страна „медаље“, легитимне потребе човека и људског друштва да усавршавањем, по мери слободног човека, досеже пуноћу индивидуалног остварења и благостање друштва, коме утопијски тежи као стању

¹ Нови поредак има обележје тоталитарног друштва за које др Емил Влајки каже: “Ради се о осавремењеним политичким, економским, културним и војним формама нељудске доминације која је успоставила профитно-орјентисана рационалност, отјеловљена у САД као предводнику „међународне“ заједнице, чије су жртве углавном неразвијене земље.“ Према њему, карактеристике тоталитаризма су: наметнути „слободни избори“ плус идеологија „слободног тржишта“; формални вишестраначки систем, систем полицијског терора, тајног и јавног, локалног и светског, који се користе класичном бруталношћу, науком, информатиком, психологијом усмеравања понашања војном организацијом, те душебрижницима који су махом проституирани политичари, новинари, научници, културни радници и многи милитанти у одређеним земљама; и потпуна контрола и управљање светском економијом преко транснационалних корпорација које користе споразум о „слободној трговини“, деловање монетарних институција, тајних акција и војних интервенција. Влајки, Е., *Демонизација Срба*, Никола Пашић, Београд, стр. 33-36.

² Јеринић, Д., (2007) *Модернизација царинске службе Србије*, ИГП „Штампарија Загорац“, Београд, стр. 1.

друштва оствареног човека те тиме и остварености смисла и сврхе егзистенције. Међутим, ова „вртоглавица слободе“ коју човек претендује да задобија и поседује, указује да досегнуте, несумњиве цивилизацијске вредности, иако су доказ досегнуте слободе, имају и своју тамну страну, која као усуд прати људско друштво и појединца у њему, без обзира да ли се ради о дивљаштву, варварству или периоду цивилизације као развојним фазама људског друштва. Наиме, све предности досегнуте слободе које се данас огледају у слободном протоку људи, капитала, роба и информација, омогућиле су неслућени квалитет и квантитет размена добара и услуга, те отвориле неслућене потенцијале конструктивне сарадње и повезивања држава, народа и појединаца, али и са друге стране, отвориле су и „Пандорину кутију“ из које су изашле до сада невиђене могућности малициозног и интернационалног повезивања криминалних група и појединаца да у сфери организованог криминала, тероризма, кријумчарења и корупције, као четвртог „јахача апокалипсе“ угрожавају амбицију човечанства да постане истински боље и прогресивније.

Наведене карактеристике и тенденције савременог друштва поставиле су изнова питање достатности, односно способности и достојности државе да, као већ пет хиљада година актуелни организациони облик и коцепт функционисања друштвене заједнице, адекватно одговори на позитивне и негативне изазове освојених слобода и остварених процеса интеграција. Уједно су у новим околностима савременог друштва а тиме и нових безбедоносних изазова 21. века, изнедриле и потребу преиспитивања, осавремењивања и остваривања нових облика повезивања уз развој појединих функција те развој занемарених а постојећих потенцијала државних и друштвених органа и организација, како би држава, друштво и појединци могли да увећају благодет савремене стварности а умање друштвену опасност која је добила простор за најмалигније облике изражавања.

Царина и царинска служба као један од аспеката суверенитета држава, услед наметнутих правила међународних субјеката (Светска трговинска организација, ММФ, Светска банка, Светска царинска организација, Европска унија, Евроазијска економска унија и др.) који креирају пословни, односно економски амбијент и тиме условљавају и простор политичког деловања слабијих фактора на међународној сцени (појединих неразвијених и држава у развоју као и скорије формираних интеграција одређених држава) практично је изгубила оне царинске функције које су биле њена основна карактеристика и моћ (на основу којих су сада моћне државе света и постале силе), а то су

њена фискална и заштитна улога. Јасно је да су тиме и неразвијене и државе у развоју изгубиле могућност остваривања достатних јавних прихода за преко потребно „пуњење“ буџета царинским и другим пратећим дажбинама, те изгубиле моћ и релевантну могућност заштите домаће привреде и производње. Са друге стране, наметнутом потребом приступања различитим облицима мултилатералне сарадње и интегрисања, царинско право све мање представља одраз аутономије а тиме и суверенитета једне државе те све више бива продукт мултилатералних и билатералних споразума, односно (условно речено, добровољно прихваћених а заправо) наметнутих међународно-правних решења. Пред царинску службу поставило се питање опстанка сходно, међународним стандардима, превазиђеним и онемогућеним фискалним и заштитним функцијама царине, и то у таквој у мери да су многи лаици прогнозирали нестанак царинске службе као једног од фактора државног суверенитета и деловања. Међутим, савремена пракса, посебно активности најразвијеније и најмоћније државе света (САД) несумњиво указују да су, до скорога непрепознати а постојећи потенцијали царинске службе, апсолутно одговарајући, да променом и прилагођавањем својих функција, од фискалне и заштитне ка безбедоносној, координативној и информатичкој, царина и модернизована царинска служба, уз координацију и садејство са релевантним државним институцијама и организацијама, буду апсолутно адекватан одговор савременим условима пословања и безбедоносним изазовима 21. века.

Потенцијали царинске службе, који су омогућили и допуштају ефикасну трансформацију њене заштитне и фискалне улоге у један од стожера система националне безбедности САД-а (*Homeland Security*) превасходно се односе на њене информатичке ресурсе, велике координативне могућности са другим државним институцијама и организацијама унутар САД-а и посебно повезивања са царинским администрацијама бројних држава света. Нарочито је уочена предност деловања царинске службе *ante delictum* у оквиру текућих и редовних послова и активности царинења робе, надзора и контроле промета робе, превозних средстава и људи. Након терористичког напада 11. септембра 2001. године на Светски трговински центар у Њујорку, експерти САД-а превасходно из области безбедности, реорганизовали су концепт националне безбедности, стандардизовали организационе облике и процедуре те силом своје политичке моћи, преко Светске царинске организације наметнули 2005. године усвајање Оквирних стандарда за

безбедност и олакшице у међународној трговини. Овај документ прати и Писмо о намерама које обавезује све потписнице на примену датих стандарда. С обзиром да је и наша земља чланица Светске царинске организације те да је потписница наведених Оквирних стандарда, преузета је обавеза да се приступи модернизацији царинске службе Србије управо по моделу *Homeland Security* што пре свега подразумева развој безбедоносне, информатичке и координативне улоге царине и мења њену функцију заштите и фискалних активности ка стварању предуслова за борбу против организованог криминала, тероризма, кријумчарења и корупције уз подизање ефикасности, односно убрзања протока робе и путника. Јасно је да су ова два супростављена захтева (јер ако убрзавате промет угрожавате контролу, и обратно, ако инсистирате на темељној контроли, успоравате промет) додатно усложнила проблематику трансформације функција царине и модернизацију царинске службе, а предметна дисертација покушаће управо да сагледа домете извршене модернизације, ефекте који су истом остварени а нарочито неискоришћене могућности наведених потенцијала царинске службе, са посебним освртом на њене потенцијале безбедоносне, информатичке и координативне функције. Напомињемо да смо у обради докторске дисертације били свесни изузетног историјског момента и контекста те значаја транзиције која већ више од двадесетак година траје на просторима Србије, Балкана као и Југоисточног дела Европе. Посебну пажњу обратили смо на сагледавање могућности аутентичног приступа модернизацији царинске службе, превасходно сопственим снагама, интелектом и методологијом, јер смо свесни да аутоматско преузимање готових и најбољих решења високоразвијених система најмоћнијих држава света, иако се она као таква намећу, не могу и не смеју бити аутоматски преузимања, већ напротив, евалуирана и мудро прилагођена реалним могућностима, интересима, правном поретку и у крајњој линији циљевима који су у функцији очувања, одржања те легитимног оспољавања идентитета српског народа, државе и нације. Посебан изазов ове дисертације, а и генерално свих интелектуалаца које као друштво и држава поседујемо, јесте изналажење и стављање у конструктивну функцију а зарад опстанка на историјској позорници живота, зарад раста и развоја нашег друштва, проналажење начина за оспољавањем оног потиснутог а креативног, развојног и драгоценог, које јесте и чини језгро српског националног бића. Управо те силе генија српског бића оспољавале су се и будиле у незамисливо тешким историјским, политичким

и економским неприликама које, нажалост карактеришу нашу бурну прошлост, а можемо рећи и садашњост. Један од циљева јесте да стављањем у функцију свих потенцијала које несумњиво имамо и као друштво и као појединци, омогућимо потомцима објективно боље предуслове за одржање, биолошки и сваки други опстанак, раст и развој. Сходно наведеном, предметна дисертација, без претензија да може дати одговоре на сва ова и бројна друга комплексна питања и проблеме модернизације царинске службе у условима транзиције и турбуленције која неминовно повлачи и већи степен криминалитета, покушаће ипак да, скромним могућностима аутора, кога сложеност проблематике свакако надилази, објективно сагледа у којој мери су заиста на аутентичан начин и домаћом памећу, поштујући континуитет правних и других решења, досегнути реални потенцијали царинске службе, са аспекта трансформације њених функција од фискалне и заштитне ка безбедоносној, координативној и информатичкој. Такође, дисертацијом ћемо покушати да дамо релевантна запажања колико су наведене активности трансформације и модернизације царинске службе и њених функција заиста допринеле подизању ефикасности борбе против криминалитета, посебно имајући у виду кривична дела највеће друштвене опасности као што су она из домена прекограничног и организованог криминала, тероризма, кријумчарења и корупције.

Израда предметне дисертације у многоме је условљена недостатком истраживања нових улога царинске службе у условима безбедоносних изазова 21. века (јер се практично овај концепт развоја и имплементације безбедоносне, информатичке и координативне улоге царинске службе, примењује тек од 2003-2004 год у САД, увођењем концепта *Homeland Security* а у свету тек након усвајања Оквирних стандарда за безбедност и трговинске олакшице, који су усвојени 2005. године у Светској царинској организацији а имплементација истих у свету ни близу не иде предвиђеном динамиком, што праксу предмета истраживања чини врло ограниченом). Такође је као отежавајући елемент обраде предмета истраживања и велики недостатак одговарајуће, посебно домаће али и стране литературе која третира предметну проблематику. Наведено је условило још већи степен посвећености и пажње да се предмет истраживања обради егзактним, одговарајућим и расположивим научним методама, како би добијени резултати и оспорене и доказане хипотезе биле подстицај за даља истраживања а превасходно пружиле практичну подршку и помоћ службама, органима и појединцима који се као припадници

релевантних државних органа и институција боре против најмалигнијих облика криминалитета.

Фактор који је такође условио методологију истраживања, а посебно утицао на део дисертације који третира расправу и дискусије, јесте и импликација одговарајућих поглавља на предметну проблематику која су продукт преговора о приступању Европској Унији а нарочито она поглавља која директно третирају проблематику царинске службе, криминалитета, правде и безбедности (као нпр. Поглавље 24). У том смислу разматрања резултата истраживања као и дискусија о актуелним питањима биће третирана актуелним извештајима надлежних органа и организација које су биле дужне да дају одговоре на питања постављена предметним поглављима, односно условима интеграције.

1. Предмет и циљ истраживања

Предмет истраживања су предности и специфичности извршене квалитативне трансформације царинске службе Србије са аспекта њене организације, реализовања основне делатности омогућавања брзог протока робе и путника уз спровођење ефикасне контроле, откривања и сузбијања најтежих кривичних дела и царинских деликата, развоја и употребе информатичке подршке, имајући у виду нужности савремених међународних интеграција, што у оквиру међународних трговинских токова и односа, ствара миље који има и својих изразитих предности (слободан проток људи, роба, информација...) али, свакако и мана (повезивање криминалних група и активности за извршење кривичних дела највеће друштвене опасности) а што је и условило измену традиционалне улоге царинске службе у привреди и друштву, од фискалне и заштитне, у безбедоносну, информатичку и координативну улогу.

У вези са прегледом владајућих ставова и литературом а везано за предметну проблематику напомињемо да је истраживање усмерено на област и предложена решења која нису анализирана нити примењивана, у околностима нашег поднебља, зато не постоје извори и прегледи научних ставова о превентивној улози царинске службе, због чега предмет истраживања ове докторске дисертације и решења која ћемо предложити, представљају новину а тиме је и друштвена оправданост рада много већа.

Оправданост рада доказује и оскудност научно истраживачких радова на овом пољу, и потреба да се у овом важном историјском тренутку (транзиције) не импровизује у

оквиру трансформације система државне управе, посебно у функцији борбе против криминалитета, те искористе научни приступи и омогући разумевање предметне проблематике као и изврши одговорајућа евалуација практичног деловања и решења. Сходно изнетом циљ рада је и да се на основу мултидисциплинарне научне анализе бројних питања овог специфика у оквирима међународних трговинских и других токова, унутрашњег права и целокупног амбијента, сагледа садашње стање предмета истраживања у нашем законодавству и пракси, као и науци уопште, те предложи што адекватније решавање предметне проблематике, односно допринесе решавању у складу са компаративним европских законодавством и бројним ставовима међународног права уопште, стављајући акценат на домаће потенцијале и методологију.

Циљеви истраживања су:

- да се сагледају практичне импликације оствареног концепта модернизације царинске службе, пре свега са аспекта промене њене улоге од фискалне и заштитне у безбедоносну, информатичку и координативну;
- да се лицима која се професионално сусрећу са проблемом борбе против најтежих облика криминалитета (тероризам, организовани криминал и кријумчарење...) осветле и неискоришћени потенцијали модернизоване царинске службе и царинског система те тиме помогне у практичном раду;
- да се омогући евалуација постојећег „одговора“ релевантних државних институција у борби против најтежих облика криминалитета те унапреде покушаји стварања јединствене платформе деловања свих субјеката социјалне контроле (нпр. Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије Владе Републике Србије и др.) посебно имајући у виду упоредну праксу у развијенијим срединама и системима;
- да се подстакну даља истраживања предметне проблематике и докаже практична вредност теоретских и научних концепта сагледавања борбе против најтежих облика криминалитета, те створе боље претпоставке за експериментално, односно практично примењивање јединствене платформе деловања уз примену свих постојећих ресурса и потенцијала модернизоване царинске службе, посебно имајући у виду могућности и предности деловања царинске службе *ante delictum*.

2. Програмске фазе истраживања

Стратегија истраживања постављена је тако да се рад састоји из пет поглавља који са уводом и закључком чине целину у мултидисциплинарној обради предмета истраживања, с тим да је акценат стављен на обраду трансформације царинске службе из фискалне и заштитне сфере, као фактора заштите домаћег привредног развоја и приходовања буџету, посебно имајући у виду потенцијале за откривање и сузбијање најтежих облика криминалитета који царинску службу стављају у ред изузетно битних фактора безбедоносног система, а што сходно савременим концептима царинских система и служби отвара и могућност ефикасног интегрисања, посебно имајући у виду аспект трговинских олакшица и безбедности који су предуслов савремених међународних трговинских и других токова.

У првом делу обрадиће се и размотрити на општи начин класичне функције царинске службе, појам, врсте, ефекти царинског система уз кратак историјски развој.

У другом делу обрадиће се устројство царинске службе Србије са њеног организационог и правног аспекта имајући у виду надлежности, специфичности и позитивно правне основе устројства *de lege lata* као и остварени модел модернизације царинске службе са аспекта конституисања нових улога царинске службе (безбедоносне, информатичке и координативне). Полазна основа јесте да се сагледавањем стања извршене модернизације царинске службе Србије, у свим сегментима рада, сходно функционалној анализи која ће се спроводити мултидисциплинарно, а посебно имајући у виду елаборате Светске царинске организације као и стратешке акте Управе царине Србије, може уочити изузетан а неискоришћен потенцијал царинске службе у борби против најтежих облика криминалитета, имајући у виду нове организационе јединице и савремене царинске процедуре. Посебно ће се обрадити предност превентивног деловања царинске службе у погледу откривања и сузбијања кривичних дела тероризма, организованог криминала и кријумчарења.

У трећем делу обрадиће се садашњи приступ одговора државе на безбедоносне изазове 21. века, посебно имајући у виду борбу против тероризма, организованог криминала и кријумчарења у оквиру чега ће се сагледати улога и значај Савета за националну безбедност Републике Србије као и Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије Владе Републике Србије који представљају

назанаке јединствене платформе деловања релевантних субјеката социјалне контроле а што је предуслов ефикасне борбе против предметних облика криминалитета.

У четвртом делу обрађен је један од савремених приступа концепту националне безбедности и приказан је упоредни преглед најсавременијег концепта одрживог модела (Homeland security) учешћа царинске службе у борби против криминалитета, посебно имајући у виду искоришћеност безбедоносних, информатичких и координативних потенцијала царинске службе за учешће у јединственој платформи деловања и борбе против најтежих облика криминалитета.

У петом делу статистички ће се обрадити резултати рада царинске службе Србије у периоду од 2013. до 2016. године у погледу откривања и сузбијања царинских и других деликата, те евентуални допринос против тероризма, организованог криминала и кријумчарења.

Закључак ће обухватити општа запажања, уочене правилности и евентуалне тенденције уз предлоге третирања модернизоване царинске службе на начин који ће омогућити њено укључивање у јединствену платформу деловања свих релевантних субјеката социјалне контроле, посебно имајући у виду превентивну улогу са циљем откривања, спречавања а тиме и сузбијања најтежих кривичних дела, што ће омогућити и ефикасно интегрисање Србије у савремене међународне, економске и безбедоносне токове.

3. Методе истраживања

Предметна обрада биће учињена дескриптивним, експликативним, експерименталним, структуралним, феноменолошким, упоредним и статистичким истраживањем. Полазећи од чињенице да је предметна проблематика изузетно сложена и актуелна област у функционисању друштва, те ће у раду на предметној дисертацији бити примењене све оне опште и посебне методе које се примењују не само у области правних већ и друштвених наука уопште а чијом применом се може ваљано обрадити ова проблематика.

Истраживање је замишљено као системско експериментално истраживање стања *de lege lata* у погледу позитивно правних решења и институционалног одговора релевантних државних органа и тела за борбу против тероризма, организованог криминала и

кријумчарења, посебно са аспеката безбедоносних, информатичких и координативних ресурса царинске службе Србије, уз квалитативну и квантитативну обраду свих аспеката извршене модернизације царинске службе Србије и анализу постојећих облика тзв. јединствене платформе деловања субјеката социјалне контроле (Савета за националну безбедност Републике Србије и Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије Владе Републике Србије), као и упоредном анализом најсавременијег концепта одрживог модела (*Homeland Security*) учешћа царинске службе у борби против криминалитета, те могућности примене таквог решења у, *de lege ferenda*, могуће оквире борбе против тероризма, организованог криминала и кријумчарења у Србији. Временски оквир истраживања је ограничен актуелном применом и позитивно правним аспектом функционисања царинске службе Србије, уз кратак историјски осврт настанка и развоја предмета истраживања те прегледа савремених тенденција које је могуће имплементирати.

4. Хипотезе истраживања

У предметном истраживању поћи ће се од следећих хипотеза:

- Модернизована царинска служба поседује недовољно искоришћен потенцијал за стварање јединствене платформе деловања релевантних субјеката социјалне контроле у функцији откривања и сузбијања најтежих облика криминалитета а посебно тероризма, организованог криминала и кријумчарења.
- Модернизација царинске службе условљена је стандардима Светске царинске организације (Оквирни стандарди за трговинске олакшице и безбедност и др.), стандардима Европске уније и стандардима савремених царинских система и концепта националне безбедности.
- Стављање у функцију потенцијала модернизоване царинске службе, у погледу откривања и сузбијања најтежих облика криминалитета, неопходно је реализовати сопственим потенцијалима и аутентичном методологијом, а не неселективним и аутоматских прихватањем и имплементацијом института, метода и готових решења Европске уније, као и савремених царинских система који функционишу у свету.

- Модернизована царинска служба подразумева битну измену њених традиционалних функција, фискалне и заштитне, у безбедоносну, координативну и информатичку функцију које су у тренутку предметног истраживања, недовољно искоришћене у Србији.
- Модернизована царинска служба конституисала је, имплементирала и операционализовала специфичне организационе јединице (Оперативни центар и обавештајно одељење, Одељење за анализу ризика, Одељење за заштиту права интелектуалне својине, Одељење за порекло царинске робе, Речна јединица за спречавање кријумчарења и др.), и савремене царинске процедуре (електронско подношење докумената, аналитичка обрада података, ТАРИС, поједностављене процедуре и др.) што је практични потенцијал за ефикасно откривање и сузбијање најтежих облика криминалитета, те сарадње са другим релевантним субјектима социјалне контроле.
- Модернизована царинска служба уз бољу искоришћеност информатичких, безбедоносних и координативних потенцијала мора да покаже ефекте у свим сегментима функционисања а посебно у борби против најтежих облика криминалитета, посебно укључивањем царинске службе у основе јединствене платформе деловања релевантних субјеката социјалне контроле, а што ће се доказивати анализом деловања Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије Владе Републике Србије.

Безбедоносни, информатички и координативни потенцијали модернизоване царинске службе Србије, по концепту до кога се долази истраживачким радом и предметном дисертацијом, посебно у погледу стварања јединствене платформе деловања релевантних субјеката социјалне контроле, иде у правцу савремених царинских система (ЕУ, САД) уз потребу развијања, поштовања и очувања националног идентитета, тековина и интереса.

ПРВИ ДЕО

ПОЈАМ, ВРСТЕ И ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ЦАРИНЕ

У првом делу даћемо одговор на питање појма царине као вишезначног и комплексног института који има и своје социолошко, правно, економско и политичко значење, утицај и смисао. Евидентно је да се царина, управо из разлога своје комплексности као појам и као институт, ослобађа и појављује од лаичког до стручног мишљења и дефинисања у многим појавним облицима. Наведено је узроковало потребу да се поред дефинисања појма царине обраде критеријуми, врсте, односно одређене класификације предметног појма како би се лакше сагледао предмет истраживања и пружиле одговарајуће полазне основе које би требало да доведу до одговора какве су функције царине *de lege lata*, а што ће нас у наредним деловима довести и до онога што царина може да буде *de lege ferenda*. Управо потреба објективног сагледавања предмета истраживања условила је и кратак историјски преглед института царине како у свету тако и код нас. Сматрамо да ће и овај аспект сагледавања предмета истраживања бити у функцији онога, што царина, у савременим условима, безбедоносним изазовима и окружењем може да буде.

1. Појам царине

Реч царина у исто време означава и орган, службу, администрацију и врсту дажбине. У нашем језику сматра се да царина добија име и по томе што је она представљала дажбину која се наплаћивала у име цара.³ Термин царина некада је представљао шири појам него данашњи израз овог појма. Некада је поред царине у савременом смислу речи, царина представљала и друге порезе и таксе, као на пример, градску и варошку трошарину, малтарине, лучке таксе, друмарине, мостарине и др.

У многим језицима, односно народима сусрећемо се са темином „царина“, тако на пример на арапском језику то је „*АЛДИУАН*“ што се изговара АЛ-ДУВАН а значи „трговачка књига“. Одатле видимо да и француска реч за царину „*ДОУАНЕ*“ има

³ Поповић, М.,(1974) *Царинско пословање*, Београд, стр. 51.

персијско порекло те да је у Европу ушла преко Арапа. Код Италијана се она назива „ДОГАНА“, а код Шпанаца и Португалаца „ДУАНА“, а чак су је раније у Далмацији називали „ДУАНА“. На латинском се царина називала „TELONCUM“ код Немаца „YOLL“, а код Пољака „ЦЛО“, код Грка „КУМЕРКИ“, а код Турака „ГУМРИК“. На основу ове турске речи и у нашим крајевима се цариник и трошаринац називао ћумруцијом, а царинарница ћумруканом, те се и реч царина, док смо били под Турцима назива ћумрук. На мађарском се 30 каже хармина због чега је и назив за царину „HARMIC“, јер је наплаћивала тридесети део од вредности робе. На руском језику царина се означава термином „ТАМОЖНАЈА“: Од половине XIX века, царина се као термин сусреће у свим крајевима наше земље. Код Енглеза и Американаца за царину се употребљава израз „COSTUMS“, односно „COSTUMS DUTY“.⁴

У савременом смислу речи, царином се сматра дажбина (посредан порез) који се у виду новчаног износа и то, пре свега у домаћој валути, наплаћује на робу по унапред утврђеним критеријумима и по утврђеним царинским стопама у царинској тарифи, најчешће од стране државе увознице, било у циљу заштите домаће производње или из фискалних, политичких, социјалних и других циљева. Царином се врши заштита домаће привреде или одређене гране од иностране конкуренције, повећање цена увозне робе, подстицање развоја одређене гране, снижавање цена одређене групе производа који су важни за животни стандард становништва итд.⁵

Овакво схватање царине имау виду данашње токове роба које се јављају при међународним разменама. Ту се, пре свега, мисли на дистанционе послове купопродаје, где се купац и продавац налазе у различитим државама, а роба увози, односно извози из једне земље у другу и кад се при том обавља низ увозно-извозних радњи, између осталог и царинских, како би се роба страног порекла са плаћањем царине „изједначила“ у третману са домаћом робом и на тај начин са извршеним царинењем добила карактер домаће робе.

Правило је да се царина наплаћује на робу која се увози у одређено царинско подручје неке државе.

⁴ Станковић, М., (1982) *Системи царина и царинске заштите са царинским тарифама*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, стр. 7.

⁵ Јеринић, Д., и Одаловић, Т., (2015) *Основи јавних финансија*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, стр. 188.

Међутим, могући су изузетци наплате царине при извозу, и то пре свега када се жели спречити извоз одређених роба из социјалних разлога, због чега се овакве извозне царине називају и социјалним царинама. Тако на пример, у Индији седамдесетих година овог века постојала је социјална царина на извоз житарица како би се створили услови за прехрану домаћег становништва.

Провозне царине данас се не наплаћују јер су укинуте још 1921. године Барцелонском конвенцијом о слободи транзита, коју су ратификовале многе земље. Међутим, крајем 60-тих година овог века било је земаља које су наплаћивале провозне царине (Катар, Венецуела). Карактеристике царина су следеће:

- царина је дажбина;
- царина је по правилу трошак увозника;
- царина је државни приход (фискус) који наплаћује држава;
- царина може бити инструмент заштите домаће производње (ако се формира на посебном нивоу, као и дужини времена њене примене која обезбеђује рационално понашање произвођача у освајању нове производње и постизању услова привређивања који се оспособљавају за међународну тржишну утакмицу).

Као што је изнето, савремени системи познају углавном увозне, а мање извозне царине. Све до појаве развијеног капитализма, царине су имале извозни фискални карактер и представљале доминантан приход државе. Међутим на високом нивоу развоја међународне поделе рада, када је беспоштедна конкуренција непосредно стварала услове за поларизацију светских економских токова на развијене и мање развијене, царина је добила изузетно важну функцију заштите домаће производње. Савремена економска историја света обogaћена је, не само сазнањем, већ и непосредним утицајем царине као главног инструмента за заштиту националног економског простора. Захваљујући систему заштитне политике, у којој царина има прворазредан значај, настале су нове и веома развијене земље. Тако су Сједињене Америчке Државе успеле да створе своју економску аутономију у оквиру Британског колонијалног царства крајем предпрошлог и првих 40 година прошлог века, а затим користећи низ предности у данашњим условима функционисања светског тржишта, обезбедиле доминантну позицију у свету. На сличан

начин, користећи одређен систем заштите, настале су данас веома развијене земље: Немачка, Аустрија, Шведска и др.

2. Врсте царина

Царине се могу поделити на различите врсте, зависно од критеријума, дејства и улоге у међународној робној размени међутим, најчешћа и најзначајнија подела је према:⁶

- правцу кретања робе преко царинске линије;
- начину обрачуна и наплате;
- начину утврђивања царинских стопа;
- економско-политичком дејству.

Полазећи од неких других мерила, царине се могу делити на минималне и максималне. Минималне царине уводе се на увоз робе из земаља са којима се закључује међународни споразум о трговинској сарадњи, где се до стране уговорнице на увоз робе са подручја друге уговорне стране примењује минимална стопа царине (преференцијална).⁷ Максималне царине се примењују на увоз робе из земаља коју нашу робу у извозу у те земље не третирају као робу из земље са клаузулом највећег повлашћења. Зато се на увоз робе из тих земаља примењују царинске стопе из Царинске тарифе увежане за 70%.

Према правцу кретања робе царине се деле на:

- увозне,
- извозне и
- провозне.

Увозна царина се плаћа на страну робу која улази на царинско подручје друге земље, са тим да се на том простору задржи. По одредбама Закона о царинској тарифи увозна царина се плаћа на робу која се увози у царинско подручје СР Србије по стопама

⁶ Јеринић, Д., Јеринић, Д., (2012) *Основни институти царинског система и политике Србије*, Наука и друштво, Београд, стр.64.

⁷ Тодоровић, Т., (1986) *Спољнотрговинска размена Југославије*, Царински преглед, Београд, стр. 34.

утврђеним у Царинској тарифи.⁸ Увозним царинама директно се утиче на ценовну конкурентност увозне робе на домаћем тржишту, али систем увозних царина утиче и на обим и структуру домаће производње, затим на општи ниво цена, обим куповно способне тражње, курс домаће валуте, платни биланс земље, однос размене са иностранством итд.

Извозне царине се уводе изузетно када постоји економски интерес да се ограничи или забрани извоз одређених производа. Заштитна функција царина се остварује тако што се роба у извозу за наплаћени износ царине чини скупљом, а тиме ценовна конкурентност на светском тржишту мањом. На тај начин се извозник робе економски дестимулише да извози робу која се извозно царини, а повећава се економски мотив за продају на домаћем тржишту. Извозне царине се данас скоро уопште не примењују, па зато можемо рећи да савремене државе наплаћују само царине на увоз робе.⁹

Провозне царине су плаћање на робу која транзитира преко царинског подручја једне суверене земље. Развојем међународних економских односа, а посебно значајним развојем транспортних и других услуга, прекинута је пракса наплате провозних царина 1921. године Барселонском конвенцијом.¹⁰

Према начину обрачуна и наплате царине се деле на:

- царине од вредности (*ad valorem*)
- специфичне царине и
- комбиноване царине.

Царина од вредности наплаћује се применом одговарајућих стопа из Царинске тарифе на вредност увезене робе. То значи да износ царине зависи директно од висине вредности робе која је предмет царинења, односно реалне цене на светском тржишту. У нашем царинском систему прихваћена је формулација да је царинска основица вредност

⁸ Закон о Царинској тарифи, *Службени гласник РС*, број 62/2005, 61/2007 и 5/2009.

⁹ Јеринић, Д., и Одоровић, Т., (2015) *Финансирање јавне управе*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, стр. 181.

¹⁰ Барселонска декларација је међународни документ о слободи промета и транзита. Пактом Лиге народа и мировним уговорима из 1919. и 1920. године предвиђене су посебне мере за осигурање слободе промета и транзита. На конференцији одржаној у Барселони потписана је 20.04.1921. године декларација 44 држава (тзв. Барселонске конвенције), међу којима и тадашње Краљевине СХС, којом се одређују међународна начела о промету и транзиту. Та се начела састоје у слободи превоза особа и терета, једнакости у поступку према припадницима свих држава и слободној употреби тзв. међународних пловних путева, који су тим конвенцијама и дефинисани.

робе. Вредност робе је уговорена цена (трансакција вредност) која је стварно плаћена или цена коју треба платити за робу купљену ради увоза у Србију.

Специфична царина, као дажбина прописана је од стране државе, примењује се на јединицу мере робе која се увози, односно извози (килограм, литар, метар, комад и др.) Износ царине се одређује у паушалном износу од јединице мере, са мало диференције по основу квалитета производа. У нашем царинском систему постоји институт јединствене царинске стопе која се примењује при увозу робе која је по ефекту специфична царина иако се наплаћује од вредности увезене робе.

Комбиноване царине представљају комбинацију царина од вредности и специфичних царина због чега и носе назив комбиноване царине. Царински систем Србије скоро да не познаје примену ове врсте царина. Најчешће се овај метод примењује као фискални инструмент пореза на промет или акцизе.

Према економско-политичком дејству царине се деле:

- фискалне,
- заштитне,
- прохибитивне царине,
- реторзивне царине,
- преференцијалне царине,
- диференцијалне царине,
- антидемпиншке царине,
- компензаторске царине и
- сезонске царине.

Фискалне царине су оне које су уведене на увоз робе са циљем да се створе што већи приходи за потребе државе. Дугогодишња историја настанка и примене царине у робним односима са иностранством указује да је у највећем делу њеног постојања царина имала фискални карактер. Карактеристика фискалних царина је у томе што су оне ниже и да се уводе у релативно мали број роба, али углавном су намењене широкој или луксузној потрошњи.

У свету је настала пракса да се, у оним земљама где је фискални карактер дошао до владајућег облика, органи царинске службе организационо по правилу, налазе у саставу министарства финансија. Тиме се царински орган превасходно усмерава да наплаћује приход од царине за потребу државе, а мање да кроз *заштитну функцију* оствари већи индиректни ефекат преко повећања производње, а тиме и доприноса, пореза, царине и др.

Неуједначен развој светске привреде и различити услови уклапања појединих држава у светске економске токове, по правилу, се остварују коришћењем царине као инструмента заштите домаће производње у развоју. Без обзира што су фискалне царине у одређеним условима могле имати и заштитни карактер, до појаве меркантилизма, царине су имале доминантно фискалну функцију.¹¹

У периоду трајања меркантилизма, као једног од кратких фаза развоја светске економије, а тиме и пословне филозофије да се држава мора заштити од увоза стране робе, царина је добила на значају као инструмент ограничавања увоза.

Царина може да утиче на увоз робе, од слободног увоза до забране, а њен износ је елемент формирања цене робе на домаћем и светском тржишту, чинилац понуде и тражње, потом утиче на структуру трошкова производње, добити, личне дохотке, запосленост, врши неке функције валутног карактера, условљава односе размене (*terms of trade*), утиче на преструктуирање привреде и привредни развој. Основна и најзначајнија функција и задатак царине јесте да се обезбеди *заштита* домаће производње, бар у висини разлике између просечне националне и светске продуктивности. Уколико би се размена робе одвијала на принципима либералистичког схватања која представљају идеал коме се тежи, јасно је да би продуктивнија роба из иностранства својом конкурентношћу потпуно угушила домаћу производњу.

Прохибитивна царина је она царинска мера где се висином царине утиче на такав ниво цене увезене робе на домаћем тржишту да се практично онемогућава увоз или извоз. Тиме се ефекат царине изједначава са административном мером забране увоза, односно извоза. Пошто се у пракси на административне мере забране увоза робе у међународним економским односима реагује врло оштро, то се најчешће иде на примену прохибитивних царина.

¹¹ Тонтић, М., (1974) *Царинска вредност*, Царински преглед, Београд, стр. 65.

Реторзивне царине имају пре свега политички, а не економски карактер. Наиме, земља која трпи због прохибитивних царина других земаља, увођењем реторзивних царина настоји да натера на попуштање земљу која је завела посебну трговачко-политичку меру. У нашем царинском систему постоји могућност увођења реторзивних (додатних) царина. Одредбама Царинског закона предвиђена је могућност да се, у случају кад нека земља у погледу обрачуна и наплате царине или царинског поступка не поступа на исти начин са робом, одн. превозним средствима из Србије као са робом и другим превозним средствима из других земаља, на робу и превозна средства из те земље, може применити посебан поступак или одређена реторзивна (додатна) царина.

Преференцијалне царине се примењују када држава уводи ниже царинске стопе или их укида, у односу на оне из Царинске тарифе, за увоз робе пореклом из одређене земље или региона земаља. Увођење преференцијалних царина и давање преференцијалног царинског третмана неким земљама условљено је економским интересима ових земаља. Основу за примену преференцијалних царина чине међудржавни споразуми о трговини између влада ових држава који се ратификују од стране парламента. Суштина је у томе да се државе сауговарачи, дефинишу повлашћен царински третман у међусобној робној размени са циљем да се тиме она подстиче и развија.

Супротно преференцијалним царинама којима се повлашћеном стопом омогућавају повољнији услови за увоз робе из одређених земаља у односу на увоз робе из других земаља, *диференцијалним царинама* се роба пореклом из одређене земље доводи у неповољнији положај у односу на робу из других земаља. По правилу, диференцијална царина има политички карактер. Она није мотивисана економским интересима, јер настаје због поступка одређене државе да на увоз одређене робе уведе прохибитивну царину.

Да би се обезбедило успешно освајање иностраног тржишта користе се, поред других, и некономске цене као елемент ценовне конкурентности. У низу одбрамбених мера које државе предузимају у борби против демпинг цена, јесте и додатна царина. Додатна царина која је усмерена на неутралисање демпинг цене популарно се зове *антидемпиншка царина*. Циљ антидемпиншке царине је да се изврши изравнање депресираних цена робе на ниво нормалне цене, како би се применом царинске стопе на новоутврђену вредност обезбедила реална функција царине.

Компензаторне царине се уводе на увоз робе, за коју се у земљи извозници даје субвенција, премија или рефакција (да би она била ценовно нижа), ради неутралисања те субвенције и премије.

Сезонске царине се примењују само на извоз пољопривредних производа у одређеном временском периоду када увоз стране робе доведе до нестабилности домаће производње и домаћег тржишта. Сезонске царине се уводе онда када царинске стопе из Царинске тарифе не обезбеђују предвиђена тржишна кретања пољопривредних производа.

3. Историјски развој царине

3.1. Историјски развој царине у свету

Поједини аутори помињу да се реч царина и цариник срећу још прилично давно, пре наше ере. У старој Атини царине су наплаћиване 2% и више, од тржишне вредности робе увезене морем, с обзиром да је увоз преко сувоземних граница био слободан од плаћања царине, пошто робног промета са те стране није ни било.¹²

Стари Римљани су имали *STATIONES*, тј. царинске станице (царинарнице) на граничним прелазима из одређених области у другу област, куда су водили трговачки путеви. У античком Риму царина наплаћивана на увезену робу у лукама звала се “*PORTORIA*”. Јулије Цезар је увео у Галији увозну царину од 2,5% од вредности робе. Ове су се задржале све до Меровинга и Каролинга под именом “*TONLIEUX*” или “*QUADRAGESIMA GALLIARUM*”.¹³ Касније су се, када је слабила власт Карла Великог, “*TONLIEUX*” измешале са унутрашњим царинама и добиле назив “*COUTUMES*” од латинске речи “*CONSUETUDO*” а наплаћивале су се на границама појединих покрајина и поседа.¹⁴

У средњем веку царина се као дажбина наплаћивала на робу при унутрашњем промету. Исту су на свом подручју убирали владари, феудалци, градови, цркве и сл. Она је наплаћивана у одређеном постотку од вредности робе. Све робе које су прелазиле одређену област, било провинцијску или градску, општинску или црквену биле су

¹² Тодоровић, Т., (1995) *Порези, царине и друге дажбине*, Проинком, Београд, стр. 65.

¹³ Francotte, H., (1909) *Les finances des cites Grecques*, Liege, Paris, p. 11-15.

¹⁴ *La Grande Encyclopedie*, Tome 14, p. 997.

подвргавање плаћању унутрашње царине (увозне, извозне или провозне).¹⁵ Тада се царина углавном није наплаћивала самостално него у заједници са државном, провинцијском, градском и неком другом таксом (нпр. порезом). При наплати ове царине није био значајан моменат преласка робе преко царинске линије него да ли је роба ишла из одређене области у другу област, град или провинцију. Царинска линија се тада није поклапала са државном границом. Трговинска размена у средњем веку, у односу на претходни период, доживљава напредак, али то је све у скромним размерама. Тек преласком са занатске средњовековне производње на манофактурну и индустријску производњу јавља се потреба за шире тржиште и развој спољне трговине.¹⁶ У измењеним условима производње и трговине новог века мења се улога и значај царине. Од мере искључиво фискалног карактера, царина постаје инструмент заштите домаће производње од иностране конкуренције. Трговинска размена савремених држава представља вид привредног повезивања. Све робе се међусобно размењују, то јест једна употребна вредност мења је за другу употребну вредност.¹⁷ На међународном тржишту стичу се робе разних држава и кроз њихову понуду и потражњу упоређују се резултати националних економија. Свака држава има потребу да одређеним мерама заштити своје интересе. У оквиру тих мера царина заузима важно место.

У условима мануфактурне и индустријске производње, трговинској размени не одговара средњовековни унутрашњи режим наплате царина. За укидање јединствених царина (обласних и градских) и увођење јединствене царинске линије био је заслужан меркантилистички систем.¹⁸ Царина се наплаћивала само на државној граници. Од тада царина нема искључиво фискалну улогу, већ добија и економско-политичку функцију тј. она постаје снажан фактор у заштити производње и домаћег тржишта.

¹⁵ Поповић, М., (1982) *Системи царина и царинске заштите*, Београд, стр. 8.

¹⁶ Ловрета, С., Радуновић, Д., и Петковић, Г., (1998) *Трговина, теорија и пракса*, СА, Београд, стр. 23.

¹⁷ Јеринић, Д., Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2014) *Општа социологија са социологијом права и рада*, СКР Сигнета, Београд, стр. 124.

¹⁸ У Француској је покрет за укидање унутрашње царине почео још Колбер. Међутим, она је укинута тек 1792. године у доба револуције. Колбер је 1664. године прописао царинску тарифу, која је у Француској представљала први већи напор ка унификацији државних дажбина. У том свом раду Колбер је наилазио на велике тешкоће у стварању јединствене царинске уније свих царинских покрајина. Тада царине, иако представљају снажан фискални приход државе, односно владара, код њих се јавља и одређени зачетак економско-политичког средства ка јачању народне привреде, а понекад добијају и социјално-политички карактер.

До светске привредне кризе 1929. године царина је била скоро једини инструмент заштите домаће производње. Међутим, значајне промене у схватању међународног робног промета и националне политике развоја која је донела са собом, значило је обогаћивање стратегије и тактике економског затварања националног простора. Развијене производне снаге и веома разгранати међународни економски односи захтевали су широк спектар инструмената заштите индустрије и обезбеђивање економског и друштвеног развоја. Процес друштвене репродукције је испреплетан низом заштитних мера које почињу од мера пасивне заштите, преко инструмената царинске политике у дефинисању услова привређивања на унутрашњем тржишту, а протеже се и до веома сложених, али по правилу строго поверљивих мера у активној заштити домаће производње. Најчешћи облици су: спољнотрговинска, валутна, финансијска и унутрашња привредна интервенција.

Тиме је царина изгубила онај значај који је имала до 1929. године, али има своје одређено место у заштитној политици која синхронизовано са осталим инструментима заштите, даје прави ефекат.¹⁹

3.2. Историјски развој царине на нашем подручју

Све што је напред речено о развоју царине уопште, може се добрим делом пренети и на развој царине у нас. Историјски гледано, царине на подручју наше државе можемо посматрати кроз два периода, и то: први период раздобља пре савременог облика царина, где је царина имала улогу прометне дажбине, односно значај унутрашње царине и други период, раздобље царине у савременом смислу речи.

Поред тога, и у погледу улоге коју је царина имала на нашем подручју, потребно је истаћи да је она од доба меркантилизма и код нас добила заштитну функцију. У Србији се заштитна функција почела спроводити тек крајем XIX века.

Историјски гледано, може се развој царине у нас посматрати од VII века тј. од насељавања Јужних Словена на Балканско полуострво и стварања самосталне државе (већ од VII века) и о зачецима развоја царине у тим самосталним државицама, као и о новијем развоју царине у византијском царству и приморским крајевима и државицама, као што је

¹⁹ Тодоровић, Т., (1997) *Царински систем Југославије*, Београд, стр. 183.

на пример, био Дубровник, који је признавао то царство, у самосталним средњовековним државама Јужних Словена у Млетачкој Републици, Турској, Аустроугарској, самосталној Србији и Црној Гори, све до 1918. године, као и самосталној Југославији.²⁰

Настанак царине и царинске службе нераскидиво је везана са формирањем државе. Два су услова била неопходна за увођење и убирање царине. Најпре се на јединственом простору услед напретка производње јављају вишкови производа које је трговином потребно разменити на тржишту, и са друге стране, успостављање ауторитета власти која је, захваљујући монопољу физичке силе, кадра да спроведе своје одлуке. Још од тада, од формирања најстаријих држава питање царине увек је са собом носило два своја пола: у једном царина је била инструмент убирања државних или владаревих прихода, а у другом царина је била инструмент заштите властите производње.

Без обзира што се царински приход убирао од настаријих времена, као појам реч „царина“ се по први пут појављује у повељама и исправама из XIII века где означава дажбину, односно врсту државног пореза који је припадао искључиво владару, и у то време није била искључиво везана за спољни промет робе. Тадашња царина се по садржини и по начину убирања разликовала у многоме од данашње. Она се није наплаћивала на граници, већ у трговинама у унутрашњости земље. Један од првих писаних царинских поступака у средњовековној Србији је Которски статут из 1321. године. Он је одређивао да по доласку на први градски трг у Србији, трговац мора пријавити сву робу царинику, при чему је она пописивана. Царина се узимала само за робу која је ту продата, а поступак се понављао све до последњег места у које је трговац дошао с преосталом робом. У месту где је трговац напуштао Србију морала се платити царина и на преосталу робу. Трговцу који је избегавао плаћање царине роба је била одузета. Чланови 120. и 121. Душановог законика односе се на царину.

²⁰ Менцингер, Ј., (1972) *Ефективна царинска заштита Југославије, привредна кретања Југославије*, ЕИПФ, Љубљана, стр. 45.

Слика 1. Душанов законик



Извор: Управа царина Републике Србије, преузето са:

<http://www.upravacarina.rs/cyr/ONama/IstorijatCarinskeSluzbe/Stranice/Istorijat.aspx> (12.11.2016.)

Свој данашњи смисао царина добија тек XVII и XVIII веку под утицајем меркантилизма, као средство за остваривање економско-политичких циљева, што веће активне у робном промету са иностранством. До XIX века код нас за царину користила реч „һумрук“.²¹ У развијеном грађанском друштву, XIX века царина све више постаје инструмент привредне политике.

У кнежевини и краљевини Србији царина никад није била само извор прихода. Она је била и остала симбол националне независности и суверенитета земље и због тога је кроз цео XIX век вођена тешка и неравноправна борба да се након војничке и политичке, избори и царинска независност као предуслов општег просперитета друштва.

После уједињења Јужних Словена 1918. године, на читавом том подручју дошло је до примене царинских прописа и законодавства бивше Краљевине Србије. Царински закон Краљевине Србије од 21. јануара 1899. године са изменама и допунама из 1904. године, који је обухватао 226. чланова и који је регулисао процесно царинско право,

²¹ Карацић, С., В., (1850) *Српски ријечник*, Беч, стр. 150.

односно царински поступак, прилагођен је потребама и ондашњим приликама Србије. Тај закон није могао да у потпуности одговори потребама нове државе, јер као што је познато Краљевина Србија није имала излаз на море, те према томе није имала ни правну регулативу у вези са царинским поступком у поморском или воденом саобраћају. Из тих разлога, многе празнине из законског текста, биле су допуњаване и подзаконским прописима (правилницима, наредбама, упутствима, одлукама, расписима и сл.).

У старој Југославији примењивао се, поред Царинског закона Краљевине Србије из 1899. године и Закон о општој царинској тарифи Краљевине Србије из 1904. године, са допунама 1909. и 1910. године.²² Гледано у целини, Царинска тарифа у суштини је била прилагођена потребама трговинске политике у Аустроугарској и Немачкој и није одговарала новој државној заједници.

Нова царинска тарифа из 1925. године штитила је постојећу капиталистичку индустрију, било домаће индустријалце, било стране капиталисте, који су део свог капитала у виду амортизованих стројева пребацили у Југославију и под царинском заштитом остваривали одговарајуће профите. Та Царинска тарифа из 1925. године била је двоколна и имала је је минималне и максималне царинске стопе. Минималне царинске стопе примењиване су на робу из уговорених земаља, а максимална на робу из неуговорених земаља.²³

Период развоја царине у послератној ФРЈ, СРЈ, СЦГ и Србији, има одређене подпериоде или одређене фазе свог развоја. Тако, на пример, први период је био до 1948. године, други од 1948. до 1952., трећи од 1952. до 1965., четврти од 1965. до 1973., пети од 1973. до 1992. године, шести период након конституисања СРЈ и доношења новог царинског закона 1992. до 2004. године, и седми период од 2004. године по доношењу Царинског закона усаглашеног са законима Европске уније.²⁴

²² Наведена тарифа садржала је 16 група увозних предмета са 670 тарифних бројева, док је извозна тарифа била сведена на врло мали број предмета.

²³ По тој царинској тарифи наплаћивала се царина, а изузетно царина од вредности. Ова увозна царинска тарифа из 1925. године имала је 17 делова, а укупно 700 тарифних бројева, док је излазна тарифа почивала на систему једноколних стопа и била искључиво специфична. Извозна царинска тарифа имала је само 27 царинских бројева док је за 6 тарифних бројева роба била ослобођена плаћања извозне царине.

²⁴ Јанковић, М., (1982) *Системи царина и царинске заштите*, Београд, стр. 9.

ДРУГИ ДЕО

ПРАВНИ ИЗВОРИ И НАДЛЕЖНОСТИ ЦАРИНСКЕ СЛУЖБЕ

У другом делу опсежно је обрађена проблематика правног устројства царинске службе, полазећи од врхунског принципа нашег правног поретка, принципа законитости и имајући у виду чињеницу да је царинско право, организација и надлежности царинске службе децидирано дефинисано Уставом, законима и бројним подзаконским актима, уз посебну обраду међународних правних аката који, ратификацијом, упливишу у правни поредак Србије. Специфичност овог дела истраживачког рада своди се на сажете приказе свих релевантних извора царинског права који практично представљају основ за функционисање царинског система и царинске службе као главног носиоца института, мера, активности и улога одређених царинским системом. Прегледом релевантних међународних аката јасно се уочава све мања аутономност законодавног тела Републике Србије у регулисању комплексне царинске проблематике. Тиме постаје јасно да и царински систем Србије и царинско право све више постају одраз интереса и потреба међународне заједнице а све мање су у функцији заштите искључиво ужих националних интереса Републике Србије. Наведено свакако утиче и на устројство и надлежности царинске службе о чему ће у овом делу посебно бити речи. Такође се посебно обрађује информатичка улога царинске службе јер је информатика основа функционисања свих савремених процедура и организационих структура. Тиме информатички потенцијали царине свакако добијају на значају.

1. Преглед извора царинског права

Пре него што било шта кажемо о изворима царинског система или царинског права уопште, потребно је одредити појам извора права. Појам права подразумева све оне чињенице које пресудно утичу на стварање права. Без обзира што се царина сматра економском научном дисциплином, царина, односно царински систем по својој регулативи има и обележја правне науке. Царинско право, односно царински систем по

својој регулативи има обележја правне науке. Све изворе права, па и изворе царинског права, уопштено делимо на материјалне и формалне.

Материјални извори царинског права су све оне друштвене чињенице, на основу којих држава снагом свог ауторитета ствара правне норме из те области. Формални извори подразумевају форму у којој доноси одређене правне, односно царинске прописе, односно царинске норме.

Формалне изворе царинског права можемо разврстати тако што ћемо их по одређеној номенклатури и важности, односно правној хијерархији набројати. Али у овом случају ћемо изворе царинског система поделити на међународне изворе и на националне изворе царинског система.

2. Међународни извори царинског права

Међународна царински прописи имају посебан значај за привреду, привредне субјекте и царинске системе појединих држава. То из разлога, јер се преко њих постиже добрим делом униформност (једнообразност) царинско-правне регулативе, а тиме и царинског система низа земаља. Поред тога, једнообразношћу царинских система уједначава се и поступак, односно процедуре у вези реализације одређених права привредних субјеката, при прекограничном промету роба. На тај начин се њихова права брже остварују, смањују се одређене царинске процедуре, а робе много брже долазе до крајњег корисника. Из тих разлога међународна регулатива има посебну улогу, као правни извор царинског система.²⁵

Зависно на ком нивоу се међународна регулатива конституише познајемо Акте Организације Уједињених нација, Акте међународних организација и међународних споразума, акте Европских институција и билатерлане споразуме, као изворе правног царинског система. С тим у вези у овом делу ћемо нешто детаљније елаборирати и институције које те изворе конституишу.

²⁵ Тодоровић, Т., (2001) *Царински систем и политика*, Виша пословна школа, Београд, стр. 24.

2.1. Акти Организације Уједињених нација као извори царинског права

Организација Уједињених нација или Уједињене нације је међународна организација која се декларише као институција, односно удружење влада, која сарађује на пољу међународног права, глобалној безбедности, економском развоју и социјалној једнакости. Та организација представља највише међународно тело у које су учлањене све признате државе овог света. Што се чланства тиче постоје неки изузеци, као што је Ватикан, који је одбио чланство и има улогу посматрача. Данас Организација Уједињених нација броји близу 200 држава чланица. Чланство у тој међународној организацији подразумева и признавање постојања државе са свим елементима правног субјективитета. Земље чланице Уједињених нација и њене специјализоване агенције управљају и одлучују о административним питањима на редовним састанцима који се одржавају сваке године. Организација је подељена на административна тела, као што су: Генерална скупштина Уједињених нација, Савет безбедности Уједињених нација, Економски и социјални савет Уједињених нација, Старатељски савет Уједињених нација, Секретаријат Уједињених нација, Међународни суд правде, као и многи други органи и организације у њеном саставу. За непоштовање аката Организације Уједињених нација су њеним нормама предвиђене санкције, различитог карактера. Обзиром на то све норме које доносе Уједињене нације имају обавезујући карактер, па за сваку државу представљају веома важан извор права.

2.2. Акти међународних организација и међународни споразуми као извори царинског права

Акти међународних споразума и акти међународних организација у суштини у нашем правном систему имају исту правну снагу. Прихвата их односно ратификује Народна скупштина Србије законом и тако постају саставни део националног законодавства. Међутим у неким државама то није тако. Примера ради у Сједињеним Америчким Државама (САД) међународне споразуме прихвата односно одобрава влада те земље, а да би постали чланица неке међународне организације и прихватили њена акта, потребно је да се о томе изјасни Конгрес САД-а. Управо из тих разлога, Споразум о царинама и трговини ГАТТ из 1947. године нема правни субјективитет, него само статус

међународног споразума. Наиме првобитно је било предвиђено да тај споразум има правни субјективитет као међународна организација, али је Конгрес САД-а ускратио подршку, па га је у форми споразума прихватила влада САД-а.

Акти међународних организација и међународни споразуми, као извори царинског права имају код нас важно место и улогу.

2.3. Акти Европских институција као извори царинског права

У кључне акте који представљају изворе царинског права спадају она акта које је усвојила Европска унија. Европска унија данас броји 28 држава чланица и представља заједничко тржиште, са преко 500 милиона становника. Европска унија је усвојила Царински кодекс и Уредбу о спровођењу царинског кодекса, чиме је кодификовала царинске прописе који непосредно важе у свим државама чланицама. Европска унија је у своје царинске прописе инкорпорирала скоро све значајније међународне прописе, које су усвојиле те организације или су резултат мултилатералних споразума.

Имајући у виду да је Србија усвојила стратегију преговора о приступању Европској унији и да је у том смислу потписан Споразум о придруживању, то је у обавези да своје законодавство, укључујући и оно које се односи на царинску регулативу, усклади са законодавством Европске уније. Зато су бројни прописи који су недавно донети и који ће тек бити донети компатибилни са прописима Европске уније. На тај начин акти Европских институција, пре свега акти Европске уније представљају извор царинског права Србије.

2.4. Билатерални споразуми као извори царинског права

Билатерални споразуми за царинско право Србије представљају извор права, потписивањем и ратификацијом постају саставни део правног система. На тај начин билатерални споразуми имају јачу правну снагу од националних извора. Република Србија има потписане и ратификоване бројне споразуме из раличитих области.

3. Национални извори царинског права

У националне изворе царинског права, спадају они акти које држава доноси снагом свог ауторитета, на прописани начин. У неким областима је ову врсту извора могуће поделити на оне које доноси држава (државни извори) и на недржавне, који настају као резултат обичајних норми или које доносе недржавне асоцијације. Имајући у виду значај царине и царинског система у тој области постоје само државни извори, који се систематизују по хијерархији у: устав, закони и подзаконски прописи.

3.1. Устав као извор царинског права

Термин устав је новијег датума како у нашој тако и у међународној терминологији. Средином 18. века је у међународном праву написано да је устав државе (*la constitution de l' Etat*) оно што одређује начин вршења јавне власти. Један од наших најранијих професора уставног права, Милован Миловановић, тврдио је да је термин устав у српски речник увео управо писац нашег првог устава, Сретењског од 1835. године, Димитрије Давидовић. Он је био под утицајем идеја Велике француске револуције и у уставу је видео брану, или препреку, која спречава власт да чини што хоће. Етимолошки посматрано, устав би, дакле, био оно што зауставља, односно спречава самовољу. Устав једне земље представља највиши општи правни акт. Сви закони, подзаконски акти и други нормативни акти државних и недржавних субјеката морају бити у сагласности са уставом. Са уставом треба да буду у сагласју и сви потврђени међународни уговори, конвенције и друга акта међународног права.²⁶ У уставима свих земаља па и у уставу Републике Србије постоје бројне одредбе које представљају изворе права, па и права која се односи на царинске прописе и царински систем.

Пре свега би на овом месту, са аспеката царинског права и царинског система, требало појаснити шта значи други део преамбуле Устава Републике Србије,²⁷ која гласи: „Полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да

²⁶ Јеринић, Д., (2008) *Радно право*, „Секот books“, Нови Сад, стр. 67-68.

²⁷ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/2006.

заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима, грађани Србије доносе Устав Републике Србије.“

Из овога би следило да је и покрајина Косово и Метохија саставни део царинског подручја Републике Србије, на којој се примењују њени царински прописи. Међутим, нажалост то није тако, јер је Савезна Република Југославија 1999. године, прихватила Резолуцију Савета безбедности Уједињених нација број 1244, која је још увек на снази, према којој поред осталог, на тој територији царинску власт врше органи Уједињених нација. То значи на територији покрајине Косово и Метохија не примењују се царински прописи Републике Србије. То би у неку руку у царинском смислу представљао привремени царински искључак Републике Србије. То потврђује и чињеница, да је УНМИК у име Косова и Метохије потписао неке међународне споразуме, као што је Споразум о слободној трговини у југоисточној Европи ЦЕФТА 2006. године.

У Уставу Републике Србије постоје још неке одредбе, које се односе на царину и царински систем, па самим тим представљају изворе права. Набројаћемо неке од тих одредби:

Република Србија је јединствено привредно подручје са јединственим тржиштем роба, рада, капитала и услуга.²⁸

Република Србија уређује и обезбеђује: систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај странаца и страних правних лица.²⁹

Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада.³⁰

Правни поредак Републике Србије је јединствен. Устав је највиши правни акт Републике Србије. Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом. Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни

²⁸ *Ibid.*, члан 82, став 2.

²⁹ *Ibid.*, члан 97, став 1, тачка 5.

³⁰ *Ibid.*, члан 136, став 1.

уговори не смеју бити у супротности са Уставом. Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.³¹

Устав Републике Србије, као извор права је највиши правни акт у држави, што подразумева да постоји обавеза да сва друга правна акта, па и правна акта која се односе на царинска питања, морају бити са њим усаглашена. У случају да одређена правна акта нису у сагласју са уставом, не могу производити правна дејства. О усаглашености, односио усклађености општих правних аката, па и аката која су из области царина, са уставом одлучује Уставни суд Србије. Када Уставни суд Србије утврди да су поједина правна акта у целини или у неким њеним деловима несагласна са уставом, ставља их ван снаге и налаже органу који их је донео да их усклади са уставом.

3.2. Закони као извори царинског права

Закони као акти државног права поближе регулишу питања везана за царину и царински систем, као и односе који су у непосредној вези са тим питањима. Кључни извори царинског права су Царински закон и Закон о царинској тарифи, али поред њих постоје и други законски прописи, који задиру у ту материју.

3.3. Царински закон као извор царинског права

Царински закон, поред Закона о царинској тарифи представља кључни извор царинског права. Због економских и политичких промена у последње време смо често мењали ову врсту закона. У овом делу ћемо елаборирати питања која се односе на сада важећи царински закон, као извор царинског права. Сада важећи царински закон је влада Републике Србије утврдила и предложила на усвајање Народној скупштини. Царински закон је Народна скупштина усвојила на седници одржаној 23. марта 2010. године.³² Тај закон је ступио на снагу 3. априла, а примењује се од 3. маја 2010. године. У образложењу које је влада Републике Србије дала Народној скупштини, наводи се да предлаже доношење новог царинског закона у циљу усаглашавања прописа Републике Србије са

³¹ *Ibid.*, члан 194, став 2, 3 и 4.

³² Царински закон, *Службени гласник РС*, број 73/2003, 111/2012 и 29/2015.

прописима Европске уније, а првенствено у циљу олакшања и убрзања међународне трговине, либерализације промета робе и услуга и заштите интереса Републике Србије од незаконите и илегалне трговине, као и у циљу ојачања сарадње између царине и пословне заједнице. Одредбама новог царинског закона се уређују правила и поступци који се примењују на робу која се увози, односно уноси и робу која се извози, односно износи из царинског подручја Републике Србије. Царински поступак у смислу закона, представља скуп правно уређених радњи, мера и формалности које лица и царински органи предузимају над робом која је предмет тог поступка. То значи, да је то правно уређен пут решавања о правима, обавезама, одговорностима и правним интересима учесника у царинском поступку. Резултат тог царинског поступка јесу одређена правна појединачна акта у виду царинске декларације или других законом предвиђених аката.

Царински поступак има два повезана и усклађена циља. Први циљ је да формулише одредбе објективног царинског права (опште законске норме) и примену тих норми на појединачне случајеве. Формулисање тог објективног царинског права је потребно због заштите јавних интереса. Ти јавни интереси се огледају у економској заштити која треба да подстиче конкурентност домаће привреде, отворене тржишне економије кроз несметано кретање робе, капитала и олакшавање међународне трговине. Јавни интерес представља и заштиту финансијских интереса и безбедност и заштиту кроз супротстављање незаконитој и илегалној трговини робе и људи и кроз заштиту животне средине. Тај први циљ треба да буде реализован уз помоћ нових царинских института, модернизације царинске администрације и развој информационих технологија.

Други циљ царинског поступка, предвиђен новим царинским законом, треба да омогући учесницима у царинском поступку (царинским органима и странкама у том поступку) признавање припадајућих субјективних права. То подразумева да се у сваком конкретном случају обезбеде одговарајућа права, обавезе и одговорности, односно оспоравање тих елемената, сагласно одредбама царинског закона.

Царински закон је системски закон, који у многим својим одредбама није могуће директно примењивати. То указује на неопходност доношења низа подзаконских аката, које ће детаљније регулисати поједине примене царинских прописа. Правни основ за доношење подзаконских аката је садржан у самом закону. Из тога произилази да је

царински закон извор права за сва подзаконска акта, па је неопходно да та акта буду у сагласности са царинским законом, као по хијерахији вишем правном акту.

Пошто смо о сада важећем царинском закону писали као извору царинског система, потребно је напоменути да је он даном примене ставио ван снаге претходни Царински закон.³³ Али новим законом нису стављене све одредбе претходног закона. Наиме, одредбе претходног закона, и то чланови 252. до 329. остају и даље на снази. То су одредбе које се односе на организацију царинске службе. Тако је поред новог закона и претходни царински закон са одредбама, које су на снази, извор царинског права и царинског система.

3.4. Закон о царинској тарифи као извор царинског права

Закон о царинској тарифи представља извор царинског права. На основу тог закона се обрачунавају и наплаћују царинске и друге дажбине.³⁴ Као и код царинског закона тако и код овог закона смо током времена имали бројне промене, последњи, сада важећи Закон о царинској тарифи је донет 2005. године, с тим што су касније учињене одређене измене и допуне.³⁵

На робу која се увози у царинско подручје Републике Србије, царина се обрачунава и наплаћује применом стопе царине одређене у колони 4 царинске тарифе, на царинску вредност робе (*ad valorem*).³⁶ Међутим закон дозвољава и другачији обрачун и наплату царине. Стопе предвиђене у царинској тарифи се примењују на увоз из земаља на које се примењује тзв. клаузула највећег повлашћења или за земље које ту клаузулу примењују на робу пореклом из Републике Србије. На увоз робе пореклом из земаља са којима Република Србија има закључене споразуме о слободној трговини (пример: ЦЕФТА 2006.) примењују се стопе предвиђене тим споразумима. На робе из осталих земаља, које нису обухваћене клаузулом највећег повлашћења или са којима није закључен посебан споразум о слободној трговини примењују се стопе из царинске тарифе, увећане за 70%.

³³ Царински закон, *Службени гласник РС*, број 73/2003, 61/2005, 85/2005-др. закон и 62/2006.

³⁴ Тодоровић, Т., (1980) *Утицај царинског система на формирање произвођачких цена*, Савремена администрација, Београд, стр. 47.

³⁵ Закон о царинској тарифи, *Службени гласник РС*, број 62/2005, 61/2007 и 5/2009.

³⁶ *Ibid.*, члан 2.

Сврставање робе у царинску тарифу представља одређивање тарифног става за ту робу, у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона. Сврставање се врши у облику шифровања описа робе у неки број робе, у поступку који у пракси називамо „тарифирање“. Одлуке о сврставању које је донео Комитет за Хармонизовани систем (*Harmonized System Committee*), а које је као класификациона мишљења у складу са чланом 8 став 2 Међународне Конвенције о Хармонизованом систему назива и цифарских ознака робе потврдила Светска царинска организација су инкорпориране у наш царински систем и примењују се. Одлуке о сврставању објављене у „Службеном листу Европске Уније“ (*Official Journal of the European Union*) обавезне су за примену.³⁷

Ако Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице са једне стране и Републике Србије, са друге стране не ступи на снагу до дана ступања на снагу овог закона, на увоз робе пореклом из Европске заједнице стопе царине утврђују се у складу са динамиком смањења стопа царине предвиђеном Законом о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије са друге стране.

Напред наведене одредбе Закона о царинској тарифи указују на обавезу усклађивања домаћих прописа, у овом случају царинске тарифе са међународним прописима, односно на јачу снагу међународних извора од домаћих извора, наравно под условом да га национално законодавство прихвати, односно ратификује.

3.5. Други законски прописи као извори царинског права

Поред два набројана законска прописа који представљају извор царинског права, постоје и низ других прописа истог ранга, који на индиректан начин третирају царинску материју. Без детаљнијег елаборирања, набројаћемо само неке:

- Закон о девизном пословању,³⁸
- Закон о спољнотрговинском пословању,³⁹
- Закон о слободним зонама,⁴⁰

³⁷ *Ibid.*, члан 3.

³⁸ Закон о девизном пословању, *Службени гласник РС*, број 62/2006, 31/2011, 119/2012 и 139/2014.

³⁹ Закон о спољно трговинском пословању, *Службени гласник РС*, број 36/2009, 36/2011-др. закон, 88/2011 и 89/2015-др. закон.

- Закон о порезу на додату вредност;⁴¹
- Закон о општем управном поступку;⁴²
- Закон о прекршајима;⁴³
- Закони који регулишу питања превоза разним видовима.

4. Надлежност и организација Управе царина

Управа царина, као извршни орган у саставу Министарства финансија, обавља послове државне управе и стручне послове, из свог делокруга, на основу принципа професионалности, интегритета, јавности рада, пружања услуга јавности, одговорности и доследности у примени закона и употреби законских овлашћења. Ти послови се односе на:

- спровођење мера царинског надзора и контроле над царинском робом одређене законом и другим прописима;
- спровођење царинског поступка;
- обрачун, наплату и принудну наплату увозних и других дажбина, акцизе и пореза на додату вредност и накнада за робу која се увози, односно када је то посебним прописима одређено, извози;
- спровођење превентивне и накнадне контроле;
- издавање општих обавештења о примени царинских прописа, обавезујућих обавештења о сврставању и пореклу робе, као и обавештења о примени других прописа из надлежности царинских органа;
- спровођење законом предвиђеног поступка у циљу откривања царинских прекршаја, привредних преступа и кривичних дела;
- вођење првостепеног и другостепеног царинско- управног поступка;

⁴⁰ Закон о слободним зонама, *Службени гласник РС*, број 62/2006.

⁴¹ Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, број 84/2004, 86/2004-испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014-усклађени дин. изн., 68/2014-др. закон, 142/2014, 5/2015-усклађени дин. изн., 83/2015 и 5/2016-усклађени дин. изн.).

⁴² Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, број 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, број 30/2010.

⁴³ Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, број 65/2013 и 13/2016.

- вођење првостепеног царинско-прекршајног поступка за прекршаје прописане Царинским законом и другим прописима којима јој је то дато у надлежност;
- вршење контроле уношења и изношења динарских и девизних средстава у међународном путничком и пограничном промету са иностранством;
- вршење контроле уношења, изношења и транзита робе за коју су прописане посебне мере ради сигурности, заштите здравља и живота људи, животиња и биљака, заштите животне средине, националног блага, историјских, уметничких или археолошких вредности, заштите интелектуалне или индустријске својине и друго;
- вођење евиденција из свог делокрута;
- обраду и статистичко праћење података о увозу и извозу;
- обавља и друге послове у складу са законом и другим прописима.⁴⁴

Овлашћења, права, обавезе и одговорности Управе царина, односно царинских службеника утврђена су поменутиим законима, законом о министарствима, законом о државној управи и царинским законом, а затим и другим законима, уредбама и подзаконским актима. Царински закон који је донет и ступио на снагу јула 2003. године, а почео да се примењује 01. јануара 2004. године и за царинску службу био је један од првих корака ка усаглашавању са царинским системима земаља Европске уније. Без обзира што је у међувремену ступио на снагу нови царински закон, царински закон из 2003. године, који уређује питања Управе царина, у члановима 252 до 329 су остале на снази. Почетком примене царинског закона из 2003. године, царински службеници су добили знатно шира овлашћења од оних која су имали раније, а све ради постизања следећих циљева:

- уједначавање домаће царинске праксе са праксом земаља Европске Уније и других развијених земаља у свету;
- олакшање и убрзање поступка;
- борба против повреде прописа (сузбијање кријумчарења);
- борба против корупције у царинској служби;

⁴⁴ Јеринић, Д., и Јеринић, Д., (2012) *Основни институти царинског система и политике Србије*, Наука и друштво, Београд, стр. 251.

- доследна и једнообразна примена прописа и благовремена; и
- ефикасна наплата буџетских прихода.

Укратко, циљ царинске службе је да се са једне стране обезбеде олакшице и убрзање кретања путника, робе и услуга преко границе, а са друге стране да се сузбију сви видове кријумчарења и других царинских прекршаја, прекограничног криминала и појавни облици међународног тероризма, као и све неправилности и злоупотребе царинских службеника. Дакле, императив нам је спровођење царинских поступака у складу са принципима слободне трговине, уз обезбеђење ефикасне царинске контроле и уважавање принципа процене ризика и његовим управљањем. На тај начин Управа царина практично спроводи царшски систем и царинску политику Републике Србије.

5. Организациона структура Управе царина

Управа царина послове из свог делокруга рада обавља преко седишта, које представља централу Управе царина и ван седишта, односно подручних органа - царинарница.

Организациона структура, унутрашња организација и систематизација радних места је регулисана царинским законом.⁴⁵ Та и друга питања су у надлежности ресорног министра (министра надлежног за послове финансија), који то уређује на основу предлога директора Управе царина. Министар финансија на предлог директора утврђује систематизацију радних места, која садржи број радних места, опис радних места, посебне услове који се односе на одговарајућа радна места, као и структуру радних места. Законом су предвиђене следеће групе радних места:

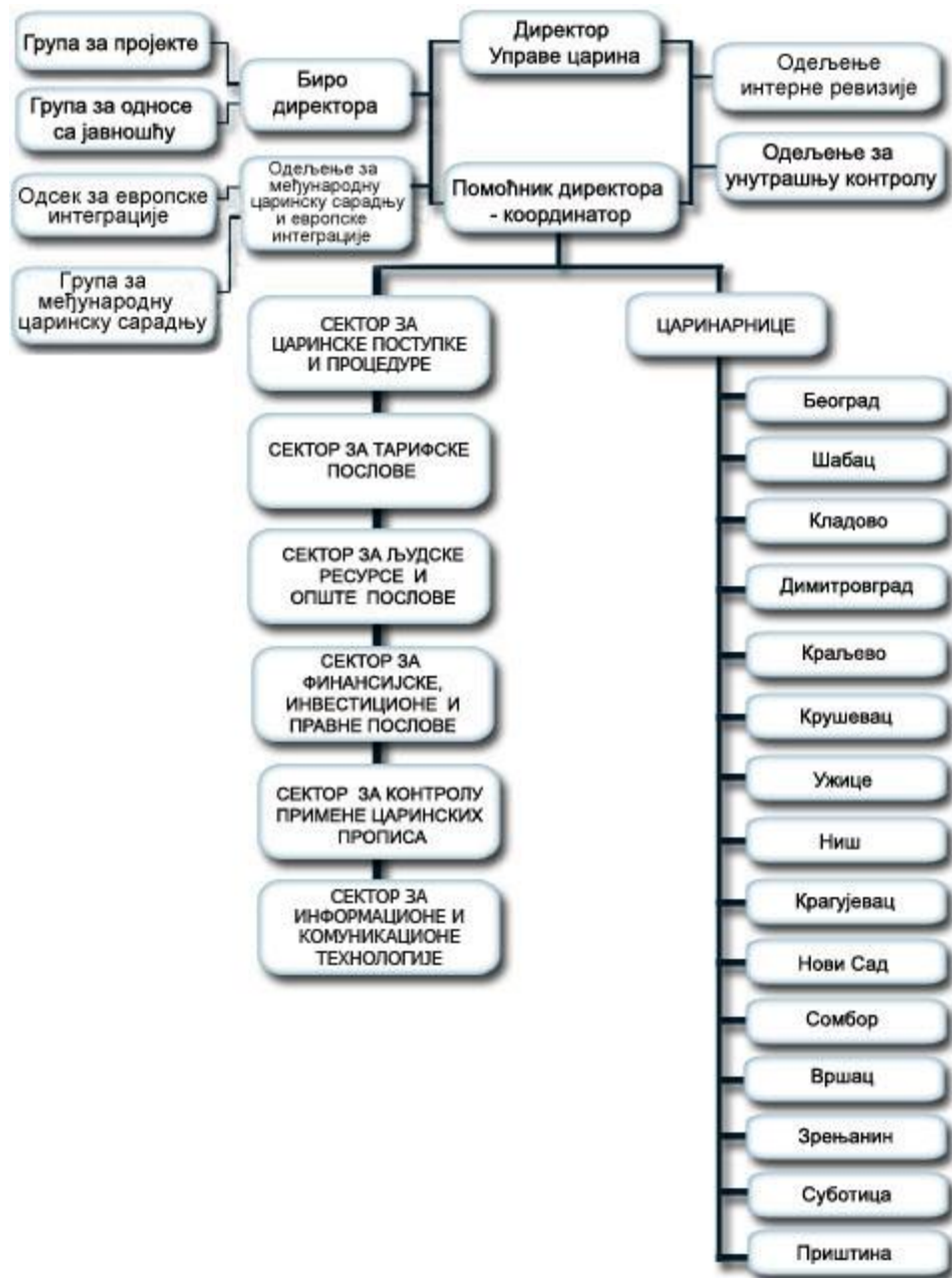
- руководиоци високог ранга;
- руководиоци средњег ранга;
- руководиоци нижег ранга;
- овлашћени извршиоци и
- помоћно и административно особље.

Лица наведена у прве четири алинеје су овлашћени царински службеници.

⁴⁵ Царински закон, *Службени гласник РС*, број 73/2003, 61/2005, 85/2005-др. закон и 62/2006, члан 256.

6. Организација, надлежности и послови централе Управе царина

Шема 1. Организациона структура Управе царина



Извор: Управа царина Републике Србије, преузето са:

<http://www.upravacarina.rs/cyr/Kontakt/Stranice/Kontakt.aspx> (15.11.2016.)

6.1. Директор Управе царина Србије

Управом царина, као инокосни орган, руководи директор Управе царина. Директора управе царина на предлог министра финансија поставља и разрешава влада Републике Србије. Директора Управе царина поставља Влада на пет година, на предлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника, који за свој рад одговара министру.

Директор Управе царина решава питања у управним стварима из свог делокруга и одлучује о правима и дужностима запослених у органу који је у саставу министарства. Директор распоређује царинске службенике у складу са актом о организацији и систематизацији радних места и одлучује о њиховим, обавезама, правима и одговорностима из радног односа. У извршавању својих права он може да суспендује, распореди у нижу групу, изрекне меру престанка радног односа или да рехабилитује царинског службеника. На основу пријаве линијског руководиоца директор покреће поступак за утврђивање недоличног понашања или повреде радне дужности царинског службеника, које су утврђене кодексом понашања царинских службеника. Овлашћен је да у првом степену изриче дисциплинске мере. О појединим питањима, на предлог директора одлучује ресорни министар, односно министар финансија. То су следећа питања:

- уређивање унутрашње организације и систематизације радних места, којом се за поједина радна места прописују посебна знања и способности;
- одлучивање о појединим правима и обавезама запослених, као што су звања, зараде, накнаде зарада и додатна примања и
- одлучује о стручном образовању, оспособљавању и усавршавању запослених.

Поред наведених питања, ресорни министар, као другостепени орган, наравно без утицаја директора Управе царина, одлучује о приговорима на одлуке о правима и обавезама из радног односа.

Директор обезбеђује координацију рада и јединствену примену прописа из делокруга Управе царина на целом царинском подручју Републике Србије. Он може у писаној форми да пренесе овлашћења за одређене послове, осим послова руковођења, овлашћеном царинском службенику или групи службеника. За сва евентуално пренета

овлашћења је одговоран директор Управе царина, као да их је он користио или извршио. Поред набројаних права и обавеза директор наступа као послодавац, у име државе Србије, па с тим у вези одлучује о пријему, распореду, премештајима и дисциплинској одговорности запослених.

У извршавању задатака из своје надлежности директор Управе царина може затражити помоћ од других органа, као што је министарство унутрашњих послова, министарство одбране, министарство пољопривреде, министарство екологије, и др.

У оквиру оперативних послова, односно царинских процедура са царинском робом, директор је законом овлашћен да утврди услове или ограничења у погледу:

- кретања увезене робе од места увоза до места које је одредио као место царињења;
- кретања робе између:
 - складишта или слободне зоне и места које је одредио као место царињења;
 - одобреног места и складишта из претходне тачке или слободне зоне;
 - складишта или слободне зоне и другог складишта.

У складу са напред наведеним овлашћењима директор Управе царина може да:

- захтева да се роба, у одређеном периоду, креће одређеним путем;
- захтева да се превоз робе возилом или контејнером обави на одређени начин и под одређеним условима, уз одговарајуће мере обезбеђења и
- забрани истовар или утовар у возило или контејнер, осим у изузетним случајевима уз одговарајуће обезбеђење робе.

У оквиру функционисања Управе царина први сарадник директора је **помоћник директора-координатор**. У претходној организационој структури, постојало је место заменика директора, које је сагласно закону о државној управи укинута. Помоћник директора-координатор усклађује и координира рад сектора Управе царина и врши надзор над извршавањем задатака у примени прописа, директива и других аката. Он, такође, координира рад Управе царина са другим органима и организацијама и комуницира са одређеним министарствима. Учествоје у доношењу одлука о управљању кадровским,

финансијским, информатичким као и питањима унапређења царинског система, царинске политике, и других питања. У одсутности замењује директора и обавља друге послове и задатке по налогу директора Управе царина и министра финансија.

Поред помоћника директора-координатора у најужем руководству, директно везани за директора Управе царина и помоћника директора-координатора су Биро директора, Одељење ревизије, Одељење за унутрашњу контролу и Одељење за међународну царинску сарадњу и европске интеграције.

Биро директора обавља стручне послове за потребе директора и помоћника директора-координатора, припрема материјале и организује седнице колегијума, саветовања и седнице, које организује директор, израђује записнике и закључке и прати њихову реализацију. Такође, за потребе директора припрема анализе, извештаје и обавља друге секретарске послове.

Одељење интерне ревизије, самостално и у сарадњи са другим организационим јединицама контролише, анализира и прати рад целокупне царинске службе. С тим у вези припрема записнике, извештаје и информације о нађеном стању при извршеној контроли и са предложеним мерама за отклањање евентуално, уочених недостатака, доставља их директору Управе царина. Поред тога анализира и даје мишљење директору о извештајима управника царинарница. Учествује у припреми и изради одређених прописа, упутстава, инструкција и објашњења из надлежности Управе царина. Сарађује са другим органима, као што су буџетска, девизна, пореска, тржишна инспекција, као и са представницима привреде по питањима примене и повреда царинских прописа.

Одељење за унутрашњу контролу има специфичне задатке. Ти задаци се огледају у вођењу интерних истражних радњи, које се покрећу и воде на основу постојања основаних сумњи или по пријавама због корупције, незаконитог и непрофесионалног рада царинских службеника. За потребе тог рада одељење прикупља податке, одређује мере за чување и обезбеђење поверљивих материјала и припрема адекватне извештаје. У свом раду остварују непосредно сарадњу са свим органима, као што су органи унутрашњих послова, агенција за безбедност, судства, разних инспекција, али и са органима и администрацијама других држава и међународних институција.

Одељење за међународну царинску сарадњу и европске интеграције обавља следеће послове:

- израда докумената у вези са процесом закључења Споразума о стабилизацији и приступању Европској унији у делу који је у надлежности Управе царина;
- учешће у изради Националне стратегије о приступању Европској унији у деловима из надлежности Управе царина;
- процес приступања међународним царинским конвенцијама и закључењу других споразума из области царина; прати спровођење потписаних конвенција и споразума, њихових измена и имплементацију;
- процењује потребе и могућности за закључење билатералних и мултилатералних царинских споразума, припрема и усаглашава нацрта, реализовање процедуре усвајања истих;
- прати рад Светске царинске организације на глобалном нивоу, а посебно рада Сталног техничког комитета, Политичког комитета, Директората за модернизацију царинских служби и других органа Светске царинске организације од значаја за рад Управе царина; праћење споразума Светске трговинске организације из области царина, компаративне анализе у вези са националним прописима и одредбама споразума Светске трговинске организације, те активно сарађивање са владином Комисијом за приступање Светској трговинској организацији;
- припремање материјала и усаглашавање ставова за преговоре са међународним финансијским институцијама, у делу који је у надлежности Управе царина; координирање реализације техничке помоћи међународних организација;
- дефинисање и разрада документације за нове пројекте;
- организација и реализација међународних посета руководства Управе царина и друге послове из делокруга Одељења.

Поред наведених организационих јединица директно везаних за функцију директора, централа Управе царина је образована, како је то приказано у шеми организационе структуре, у шест сектора, који су предвиђени за следеће области: сектор за царинске поступке и процедуре, сектор за тарифске послове, сектор за људске ресурсе и

опште послове, сектор за финансијске, инвестиционе и правне послове, сектор за контролу примене царинских прописа и сектор за информационе и комуникационе технологије.

6.2. Сектор за царинске поступке и процедуре Управе царина

Сектор за царинске поступке и процедуре обавља следеће послове:

- праћење и анализирање примене царинских, спољнотрговинских, девизних и других прописа који се примењују у царински дозвољеном поступању са робом;
- вођење другостепеног царинско-управног поступка у стварима у којима у првом степену одлучују царинарнице и првостепеног царинско-управног поступка из надлежности Управе царина;
- контролу рада царинарница на пословима спровођења царински дозвољеног поступања са робом и царинско-управног поступка и пружања стручне помоћи царинарницама на овим пословима; учествује у припреми прописа који се примењују у царински дозвољеном поступању са робом;
- примењује стандарде из концепта трговинских олакшица у промету робе у погледу царинских процедура, царинске технике и учествује у реализацији нових концепата, процедура и олакшица;
- праћење прописа Европске уније из области царина, врши компаративне анализе и предлагање начина хармонизације истих са националним прописима из области царина; праћење спровођења потписаних конвенција и споразума, њихових измена и имплементације;
- анализира и предлаже мере за отклањање проблема у примени прописа и објашњења из свог делокруга и друге послове из делокруга Сектора.

Сектором руководи помоћник директора и за свој рад је одговоран директору, односно помоћнику директора-координатору. Поред претходно наведених задатака он покреће поступак за утврђивање, евентуалне одговорности за царинске службенике из свог сектора. Помоћник директора сектора обавља и друге послове по налогу директора Управе царина и министра финансија.

6.3. Сектор за тарифске послове Управе царина

Сектор за тарифске послове обавља следеће послове:

- прати и анализира примену царинских и других прописа из области царинске тарифе, царинске вредности, пореза и акцизе;
- прати, анализира и контролише примену правила о пореклу робе и преференцијала;
- прати и анализира примену инструмената царинске политике;
- обавља екстерну ревизију;
- прати рад царинских лабораторија;
- обрађује и одржава податке у интегрисаној царинској тарифи Србије;
- врши контролу рада царинарница на пословима спровођења прописа из области тарифских послова и пружа стручну помоћ царинарницама на овим пословима;
- припрема националне прописе и упутстава за рад које доноси директор Управе царина;
- остварује сарадњу са другим органима и организацијама по питањима примене прописа у области царинске тарифе и предузима мере за правилно и благовремено извршавање послова из тог делокруга;
- остварује сарадњу са међународним организацијама (Светска трговинска организација, Светска царинска организација, Европска унија) у вези са регулативом и проблематиком из области тарифских послова.

Радам руководи помоћник директора сектора за тарифске послове, који је за свој рад одговоран директору и помоћнику директора-координатору.

6.4. Сектор за људске ресурсе и опште послове Управе царина

Сектор за људске ресурсе и опште послове обавља послове:

- проучава и прати организацију и развоја царинске службе;
- даје мишљења о оправданости захтева и обезбеђује услове за отварање нових као и за спајање и укидање постојећих унутрашњих јединица Управе царина;

- припрема и израђује предлоге аката о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места;
- израђује програме и извештаје о раду царинске службе;
- спроводи примену прописа из радног односа;
- учествује у припреми нацрта закона који регулише област радних односа царинских службеника и предлога општих аката Управе царина који се односе на права, обавезе и одговорности из радног односа, накнаде и друга примања, службено и радно одело, службене ознаке и службене легитимације овлашћених царинских службеника;
- обавља стручне послове за дисциплинску комисију царинске службе;
- врши стручне обуке приправника и других службеника који се примају у царинску службу;
- издаје стручне публикације потребне за рад царинске службе и за потребе стручног образовања службеника;
- обављање остале опште послове.

Радам руководи помоћник директора сектора за људске ресурсе и опште послове, који за свој рад одговара директору и помоћнику директора-координатору.

6.5. Сектор за финансијске, инвестиционе и правне послове Управе царина

Сектор за финансијске, инвестиционе и правне послове обавља следеће послове:

- припремање нацрта средњорочног програма развоја и модернизације царинске службе;
- утврђивање годишњих планова и предрачуна средстава за редовну делатност, набавку опреме и инвестиције;
- израду периодичних и годишњих анализа пословања;
- рачуноводствено-књиговодствене послове;
- планирање средстава и координација на реализацији инвестиција, као и израда инвестиционих програма и припремање инвестиционо-техничке документације;

- планирање и расподела средстава за плате;
- набавка опреме, ситног инвентара и осталог материјала за потребе царинске службе, као и координација продаје царинске робе;
- израда уговора и решења у вези са имовинско-правним односима и вођење спорова из ове области;
- наплата прихода од царинских и других увозних дажбина и њихово распоређивање на прописане рачуне буџетских и ванбуџетских средстава.

6.6. Сектор за контролу примене царинских прописа Управе царина

Сектор за контролу примене царинских прописа обавља следеће послове:

- сузбијање кријумчарења, царинске истраге и обавештајне послове;
- контрола законитости у раду унутрашњих јединица Управе царина на пословима царинења, царинског надзора, привременог увоза, односно извоза, спречавању илегалног уношења оружја, дроге, валуте и других тежих повреда царинских прописа;
- предлаже мере и методе за унапређење управљања ризицима планирање и анализирање расположивих ресурса, организација и координација активности приликом идентификације одговарајућих циљева из области највише очекиваних ризика;
- контактира са другим унутрашњим јединицама ради обезбеђења актуелности података, анализа ризика и тенденција нових повреда прописа.

Руководилац сектора, односно помоћник директора планира, организује и усмерава рад сектора, распоређује задатке на уже унутрашње јединице, иницира доношење прописа, директива и других аката, остварује сарадњу са другим органима из делокруга свога рада.

6.7. Сектор за информационе и комуникационе технологије Управе царина

Сектор за информационе технологије обавља следеће послове:

- праћење развоја информационих и комуникационих технологија царинске службе;
- обезбеђење функционисања и рационалне експлоатације информационог система царинске службе;
- стара се о правовременој и једнообразној примени свих прописа који се примењују у вршењу функција царинске службе;
- остварује контролну функцију;
- кроз примену аутоматизације прати област спољнотрговинског и девизног пословања;
- обезбеђује увођење, одржавање, унапређење и развој интегралног информационог система царинске службе;
- обезбеђује одржавање, унапређивање и развој процеса аутоматизације у пословању стручних служби Управе царина и царинарница;
- припрема и инструкције и објашњења о коришћењу информационог система;
- обезбеђује статистичке податке за надлежне органе;
- пружа техничку и стручну помоћ царинарницама у одржавању и експлоатацији информационог система.

Радам руководи помоћник директора сектора за информационе технологије, који за свој рад одговара директору и помоћнику директора-координатору.⁴⁶

⁴⁶ Информатор о раду Управе царина (2016) Београд, стр. 5-13.

7. Предуслови модернизације царинске службе

7.1. Оквирни стандарди Светске царинске организације за безбедност и олакшице у међународној трговини као основе модернизације

После низа терористичких напада током 2001. и 2002. године, на нивоу Светске царинске организације (у даљем тексту СЦО) покренута је иницијатива за јачањем безбедности прекограничног трговинског ланца од могућности терористичке експлоатације. Низ усвојених резолуција и формирање Радне групе за безбедност и олакшице у међународном ланцу трговине нису донели очекиване резултате. С тога је у јуну 2004. оформљена Стратешка група на високом нивоу која је овој иницијативи дала већу тежину. Коначно, у јуну 2005. године, СЦО је усвојила *Оквир стандарда за безбедност и олакшице у глобалној трговини* (у даљем тексту *Оквир стандарда*). Овај документ прати и Писмо о намери који обавезује све потписнице на примену датих стандарда.

Оквир стандарда је резултат потребе да се установи међународни режим за унапређење безбедности и олакшице у прекограничном кретању робе. Светска царинска организација, која око себе окупља 169 царинских администрација широм света има ту способност да координира и асистира у спроворењу *Оквира стандарда* који би допринели усаглашавању царинских процедура земаља чланица, као и предвидљивост и транспарентност царинског поступка.

Оквир стандарда усвојен је у јуну 2005. године. До јануара 2006. године 125 земаља потврдило је спремност да примени *Оквир стандарда* од којих је 90 потписало *Писмо о намери* за имплементацију *Оквира стандарда* (од тога 37 од 49 земаља Европског региона СЦО). Циљ Стратешке групе на високом нивоу СЦО јесте да повећа број потписница на 80% чланица, а да се у процесу имплементације *Оквира стандарда* успоставе појединачне везе између царинских служби развијених и земаља у развоју чиме би се знатно допринело убрзању примене *Оквира стандарда*.

Оквир стандарда обједињују основне приоритете светске трговине:

- **Безбедност:** После појачане терористичке активности од 2001. године, издвојила се потреба за обезбеђивањем прекограничног трговинског ланца набавке од терористичке експлоатације.
- **Олакшице:** Учинити овај ланац безбедним, али без успоравања, већ напротив, убрзањем трговине уз примену анализе ризика и циљања, односно путем селективног прегледа неинвазивном опремом. Олакшање светске трговине представља један од приоритета Светске трговинске организације и Светске царинске организације која поседује неопходне инструменте за њену реализацију.

Оквир стандарда је изведен директно из постојећих мера за безбедност и олакшице СЦО и програма које су развиле управе чланица. Сви стандарди подељени су у два тзв. „стуба“ који указују на два колосека царинских администрација 21. века:

- Први - сарадња између царинских администрација (стуб Царина-царини)
- Други - сарадња између царине и привредне заједнице (стуб Царина-привредна заједница).

Оба стуба су подједнако важна и треба паралелно радити на испуњењу стандарда првог и другог стуба.

Табела 1. Стубови Оквира стандарда за безбедност и олакшице у глобалној трговини

Стуб Царина - царини	Стуб Царина - привредна заједница
Интегрисано управљање ланцем набавке	Партнерство
Овлашћење за преглед терета	Безбедност
Модерна технологија опреме за преглед	Предности
Системи управљања ризиком	Технологија
Терет или контејнер високог ризика	Комуникације
Електронско рано обавештавање	Олакшице
Циљање/праћење и комуникација	
Оцена резултата	
Процена безбедности лука	
Интегритет запослених	
Безбедносни прегледи робе која напушта територију	

Извор: Јеринић, Д., (2007) *Модернизација царинске службе Србије*, ИГП „Штампарииа Загорац“, Београд, стр. 51.

7.2. Први стуб Царина-царини

Сарадња између царинских администрација омогућава рано достављање информација о роби и превозном средству што оставља царини довољно времена за процену ризика. Наиме, рано електронско подношење документације један је од основних стандарда. Благовремено располагање подацима и унапређена комуникација са другим царинама омогућава процену степена ризика далеко пре пристизања робе и одређивање облика прегледа, што скраћује време задржавања на граници односно у унутрашњој царинској испостави. Још један од облика међународне царинске сарадње јесте преглед пре извоза, а по захтеву царине земље увоза.

Царинска и гранична контрола САД-а (*U.S. Customs and Border Protection-US CBP*) примењује или је у фази реализације пројеката који се управо базирају на стандардима које поставља Оквир стандарда СЦО. *Иницијатива за безбедност контејнера (Container Security Initiative-SCI)* је мултинационални програм који штити прекоокеанске трговинске токове. Он омогућава службеницима *US CBP*-а да изврше преглед ризичног карга пре утовара на пловила и отпреме за САД. Примењује се у 38 европских, азијских, афричких и северно-америчких лука, чиме је покривено око 80% укупне робе која се контејнерски пловилима допрема у САД.⁴⁷

7.3. Други стуб Царина-привредна заједница

Унапредити однос између царине и привредне заједнице и формирати стандарде за стицање статуса *Овлашћених привредних оператора (ОПО)* чиме би се убрзали легални трговински токови. Наиме, доказујући да раде у складу са прописима и испуњавају основне услове за безбедност прекограничног ланца набавке, ОПО-има би се обезбедиле разне бенефиције, односно олакшице, као што је нпр. убрзан царински поступак и мањи број прегледа, што значи и мање трошкове.

Партнерство царине и трговине против тероризма (Custom-Trade Partnership Against Terrorism – C-TPAT) је такође пројекат Царинске и граничне контроле САД-а покренут као одговор на терористички напад 11. септембра 2001. у Њујорку. Данас

⁴⁷ <https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief> (04.11.2016.)

окупља око 10.000 чланова, пре свега увозника и шпедитера. Омогућава привредним субјектима који испуњавају стандарде за безбедност ланца набавке убрзано царинење. Мултинационална компанија ИБМ, уложила је велике напоре у правцу јачања партнерства са царинским администрацијама и другим компанијама у циљу подизања свести о значају и могућностима које пружа примена стандарда Оквира стандарда. Она послује у 160 земаља широм свста и наилази на мноштво различитих увозних и извозних режима, што јој знатно отежава трговину. ИБМ је добар пример привредног субјекта који као члан “С-ТРАТ”-а улаже у безбедност ланца набавке (врши интензивну обуку свог особља на тему безбедности ланца набавке, стално унапређује стандарде безбедности, користи високо безбедне пломбе за контејнерске пошиљке по стандарду ИСО/ПАС 17712), али и ради на реализацији предуслова за стицање статуса *Овлашћеног привредног оператора*.⁴⁸

Којом брзином ће свака од чланица усвојити ове стандарде зависи од низа фактора. Неке од чланица већ испуњавају добар део њих, а некима је потребно пуно улагања. СЦО ће земљама пружати техничку помоћ на том путу.

8. Устројавање савремених организационих јединица царинске службе Србије

8.1. Оперативни центар и обавештајно одељење

Улога Одељења за обавештајне послове⁴⁹ је да:

- предвиди,
- истражи,
- укаже,
- идентификује

поступања која нису у складу са законском регулативом, а односе се на примену царинских прописа.

⁴⁸<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism> (07.11.2016.)

⁴⁹ Мићовић, В., (1990) *Специјални рат за нови светски поредак*, ЈП Танјуг, Београд, стр. 125.

Улога обавештајног цариника је да идентификује изворе, прикупља информације, обрађује их и производи обавештајне податке на основу тренутних или трајних потреба, што ће бити од помоћи Управи царина да обезбеди поштовање примене царинских прописа, идентификовањем околности и праксе који узрокују губитке јавних прихода и опасност по друштво.

Зашто нам је потребно Одељење за обавештајне послове?

Велики број Царинских управа широм света усвојио је нови концепт - удаљавање од рутинских 100% провера и усмеравање ка дискретнијим, фокусиранијим, квалитетнијим интервенцијама. Постоји велики број битних разлога који ову промену у методологији чине неопходном:

- Тренд у читавом свету јесте општи пораст у међународној трговини и путовањима (људи се слободније крећу, трошкови путовања су смањени, прекогранични промет роба и путника је све већи).
- Велики интензитет саобраћаја чини немогућим преглед свега што у земљу улази и из ње излази (мисли се на прописне, детаљне прегледе).
- Ресурси су ограничени (људски, новчана средства, време, искуство, обука).
- Већина међународне трговине и промета је легална и нема потребе да се контролише.
- Олакшавање трговине и убрзавање прекограничног промета све више постаје обавеза царине.
- озбиљно кријумчарење је организовано и не дешава се случајно, насумично или аматерски (организује се исто као било који други озбиљан посао и води се тако да буде у великој размери, редовно и да се не открије).
- Начини кријумчарења и организовања других царинских превара постају све софистициранији.

Све наведено указује на огроман степен организованости и огроман новац. Без обавештајних података такве ствари се откривају само случајно, и зато је битно да када дођемо до неког таквог сазнања, тај податак проследимо и другима како би обратили пажњу на конкретан модел кријумчарења.

Улога Одељења за обавештајне послове јесте да искористи ту чињеницу и таква сазнања употреби како би се спречиле сличне појаве, достављајући квалитетне и правовремене информације онима којима ће оне бити од користи као што су: гранични прелази, Одељење за сузбијање кријумчарења, Одељењу за царинске истраге али и друге сродне службе МУП, БИА, Пореска полиција и др.

Царинској администрацији је потребан обавештајни рад на различитим нивоима да би помогао у постављању стратегије и политике Владе/Министарства у вези са одређивањем приоритета и усмеравања напора у борби против кријумчарења, или превара везаних за одређене врсте робе; као и на оперативном нивоу, при одабиру појединаца и предузећа.

Један од најважнијих извора информација Одељења за обавештајне послове јесу извори унутар саме царине - у Управи царина, Царинарницама, Унутрашњим и граничним царинским испоставама. Значај ових извора јесте у томе што се налазе на местима на којима се непосредно одвијају царински поступци тј. царински надзор и преглед робе, путника и превозних средстава, као и преглед документације која се прилаже приликом поступка царинења.

Имајући у виду ову чињеницу, царински службеници су у могућности да дођу у посед различитих информација од значаја за контролу примене царинских прописа и сузбијање кријумчарења.

Да би све ово било од користи и допринело успешном раду царинских службеника, а смим тим и заштити јавних прихода и државе од губитака узрокованих кријумчарењем и прекршајима појединаца и организација, потребно је да ове информације групишемо на једном месту. То место је Оперативни центар Управе царина.

Оперативни центар се налази у саставу Одељења за обавештајне послове који би требало да буде велика „банка података“ у који ће се сливати информације из свих доступних извора. Да би се успоставио ефикасан систем за примену и поштовање царинских прописа, сви царински службеници у обавези су да прослеђују информације Одељењу за обавештајне послове (запажања, детаље о запленама, евиденцијеу о вођењу поступака у вези са царинским прекршајима и сл.).

Све те информације се анализирају, обрађују, уносе у Оперативну базу података и прослеђују одговарајућим службама у оквиру Управе царина или другим сродним службама које ће по њима поступити.

Треба истаћи да, према искуствима земаља које функционишу по сличним моделима, Оперативна база података почиње да даје праве резултате тек након протекла периода од око пет година, а да до тада треба радити на томе да се се у њу унесе што већи број информација.

Одељење за обавештајне послове је организовано тако да у оквиру Царинарница има своје царинске службенике који су задужени за обавештајни рад Локални обавештајни цариници (ЛОЦ) у Царинарници Београд - 1, у Вршцу - 2, у Суботици - 1, Зрењанину - 2, Нишу - 1 и Краљеву - 2.

Задатак ЛОЦ-а је да прикупља, координира и анализира локалне и регионалне информације, као и да сарађује и одржава контакте са царинским радницима у оквиру Царинарнице. Такође, веома битна улога ЛОЦ-а је да представља везу између Оперативног центра и царинских службеника на граничним и унутрашњим царинским испоставама.

Одељење за обавештајне послове као део Сектора за контролу примене царинских прописа, па ни Оперативни центар који је у оквиру овог одељења, не постоји изоловано од остатка Управе царина. Он постоји ради подршке и побољшања ефикасности рада царинских службеника на граничним прелазима и унутрашњим царинским испоставама. Оперативни центар представља ресурс читаве Управе царина. Он није место на коме се просто групишу информације које су саме себи сврха и циљ, већ из њега треба да излазе готови производи - обавештајни подаци који се достављају крајним корисницима, а за циљ имају спречавање непоштовања царинских прописа, кријумчарења (наркотика, оружја, производа двоструке намене, акцизних роба), сузбијање трговине људима и борбу против тероризма.

Овде треба напоменути да се Оперативном центру достављају информације у највећем броју од стране радника Одељења за обавештајне послове, мањи проценат информација достављају друга одељења Сектора за контролу примене царинских прописа. Са друге стране, ово одељење добија информације од СБОПОК-а и Канцеларије ИНТЕРПОЛ-а, као и неких царинских администрација земаља у окружењу.

Само квалитетнијом сарадњом, пре свега у оквиру делова Управе царина а онда и са другим службама, могуће је прибавити информације које ће омогућити циљане контроле, а самим тим и брзи проток роба и путника, што је неопходан предуслов за уклапање у светске трендове.

Све до сада урађено је са пуно труда и ентузијазма запослених у овом одељењу, јер је у питању млада служба чији се принципи функционисања тек установљавају. Такве службе у државама ЕУ почеле су да дају праве резултате тек после десетак година постојања, иако су кадровски бројније, технички опремљеније и законодавном регулативом дата су им много већа овлашћења.

8.2. Одељење за заштиту права интелектуалне својине

Ово одељење конституисано је 2003. године са циљем поступања по новим овлашћењима а и обавезама царинске службе, да штити права интелектуалне својине. Одељење је у саставу петог сектора (за контролу примене царинских прописа) и чини га 10 службеника са начелником одељења. У свакој царинарници одређен је по један царински службеник који је у функцији „официра за везу“ са одељењем у Управи.

Проблематика заштите права интелектуалне својине превазилази оквире надлежности Управе царине у том смислу је Влада Републике Србије усвојила је Предлог Закона о посебним овлашћењима ради заштите интелектуалне својине и упутила га Скупштини Србије на усвајање. Усвајањем овог Закона у процес заштите интелектуалне својине укључене су осим царинских органа који већ предузимају одговарајуће мере и радње на граници дефинисане царинским Законом, и Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство здравља у чијој су надлежности здравствена и санитарна инспекција, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, односно урбанистичка и грађевинска инспекција, и Републичка радиодифузна агенција. Наравно, овим Законом регулисана је између осталог, и надлежност ових инспекција, односно, оне сада имају недостајући правни основ, да робу којом се повређују права интелектуалне својине заплене и уништавају, а предвиђене су и одговарајуће санкције за правна и физичка лица која изврше такве повреде права.

Овај увод је дат са намером, иако се директно не тиче улоге царине у заштити интелектуалне својине, јер се идеја за овај пројекат уствари и родила на основу предвиђања обима и тежине проблематике која ће се у наредном периоду јавити као резултат укључивања свих надлежних органа и организација у спречавању повреде права интелектуалне својине, односно производње и пласмана кривотворених роба на тржиште Србије.

Значајан проблем јавља се при остваривања улоге царинских органа а везано за поступак уништења заплењене робе за коју је утврђено да је кривотворена. Тај проблем ће у будућности тек бити изражен када поред царинске службе и друге надлежне инспекцијске службе у складу са новим законским решењима пораде на заштити интелектуалне својине, а самим тим и битно утичу на знатно увећање заплењене робе коју треба уништити.

Због свега тога ценимо врло рационалним и продуктивним да се у предлог пројеката који би се финансирани новим предприступним инструментом ИПА (*Instrument for Pre-accession Assistance*)⁵⁰ врсти као идеја - идејни пројекат, изградња одговарајућег погона - фабрике са искључивом наменом за уништење отпадних - кривотворених роба, а која би задовољавала све потребне параметре како са становишта технологије и капацитета тако и заштите животне средине, тим пре, што ни у земљама у окружењу није на задовољавајући начин решен проблем уништења заплењених роба којима се повређују права интелектуалне својине.

Остали проблеми који се јављају у раду царинске службе на заштити интелектуалне својине немају ту тежину да би евентуално добили статус пројекта јер се та проблематика углавном односи на организацију рада, кадровску структуру и едукацију овлашћених царинских службеника.

⁵⁰ Инструмент помоћи Европске уније земљама које су у поступку приступања.

8.3. Речна јединица за спречавање кријумчарења

Одсек за царинску контролу водених путева организационо припада Одељењу за сузбијање кријумчарења у оквиру Сектора за контролу примене царинских прописа. Одсек је организационо централизован са седиштем Шефа одсека у Управи царина а месно дислоциран по царинским испоставама на Дунаву.

Одсек је организациона јединица, настала на основу дугогодишњих анализа и закључака, о потреби постојања мобилних стручно оспособљених и технички опремљених екипа, за контролу примене царинских прописа у речном саобраћају.

Основна намена одсека је сузбијање кријумчарења на међународним пловним путевима, које се манифестује накнадном контролом страних и домаћих бродова који плове Дунавом, Савом, Тисом.

У оквиру основне делатности Одсек врши прикупљање и анализу релевантних података о активностима бродова и посада, на основу чега планира, организује и изводи акције сузбијања кријумчарења на пловним путевима и то самостално или у сарадњи са другим надлежним државним органима, а првенствено са пограничном и речном полицијом и лучким капетанијама.

Оперативно функционисање Одсека је суштински почело у мају месецу 2005.-те године и до данас су постигнути завидни резултати. Од техничких средстава Одсек располаже са једним мањим пловним средством и три теренска возила.

Тренутно бројно стање људства је 8, међутим планирано бројно стање је 30 радника распоређених по 4 у 7 екипа.

- Организација, функционисање и намена система „DREWS“

“DREWS” (*Danube River Early Warning System*) суштински представља електронски систем за размену порука у функцији раног обавештавања наредне царинске испоставе о долазећем броду. Поруке су форматизоване у облику образаца који се попуњавају када се брод пријави Царинској испостави и електронски се шаље таква порука наредној Царинској испостави где ће брод упловити. Поруке се шаљу системом СЕМС⁵¹ путем интернета. Овакав систем омогућава да се унапред, неколико сати пре упловљавања брода

⁵¹ Шифровани систем за размену порука за југоисточну Европу.

(од 2 па до 24 сата), поседује информација о броду и терету који тек треба да уплови. Унапред добијена информација је предуслов за добру припрему царинских органа, користећи се анализом ризика и другим начинима како би се царинска процедура када брод уплови скратила на што мањи временски рок, а тиме директно у смислу брзог сервиса убрзао саобраћај на реци и смањило време чекања бродовима.

Развој пројекта “*DREWS*” је почео у фебруару 2005.-те године. 02.06.2005. године потписан је Меморандум о разумевању у Будимпешти, о разумевању са циљем размене података између царинских администрација Србије, Мађарске и Хрватске. Поменути Меморандумом је био предвиђен тест период, којије трајао три месеца на тест позицијама Бездан-Мохач-Вуковар. Након Тест периода уочени су недостаци које је трилатерална радна група, земаља потписница, анализирао и саставила Упутство о оперативном поступању и употреби система “*DREWS*” у Београду 05.10.2005. године. У децембру месецу 2005. године систем је презентован царинским органима Бугарске и Румуније, са циљем прихватања идеје пројекта и придруживању, односно потписивању Меморандума о сарадњи.

Тренутно систем оперативно функционише на већ наведеним позицијама, а очекује се инсталација на цео ток Дунава који протиче кроз Републику Србију, и то у Царинске испоставе: Бездан, Апатин, Б.Паланка, Нови Сад, Београд, Смедерево, Панчево, Велико Градиште, Кладово и Прахово. Контролне позиције су: Оперативни центар УЦ, канцеларија Шефа Одсека за царинску контролу водених путева и канцеларије одсека за сузбијање кријумчарења у испоставама ослоњеним на Дунав.

8.4. Одељење за порекло царинске робе

8.4.1. Надлежност одсека

Одсек за порекло робе представља организациону јединицу у саставу Одељења за царинску тарифу и порекло робе. Првенствени задатак овог одсека је контрола порекла робе и преференцијала, у оквирима надлежности царинских органа.

У овом моменту Одсек за порекло робе надлежан је за контролу следећих преференцијалних аранжмана:

- код увоза наше робе у земље Европске уније;
- код увоза наше робе у земље ЕФТА - Норвешку и Швајцарску;
- у трговини са Македонијом, Босном и Херцеговином, Хрватском, Бугарском, Румунијом, Албанијом и Молдавијом;
- у трговини са Руском Федерацијом.

Такође, Одсек за порекло робе контролише спровођење и примену Споразума о трговини текстилним производима између Републике Србије и Европске заједнице.

Одсек за порекло робе обавља следеће послове:

- прати и анализира правну регулативу у вези примене правила о пореклу робе и преференцијала (домаћу и страну);
- учествује у изради прописа у вези са преференцијалима, пореклом робе и издавањем и оверавањем уверења о пореклу робе;
- припрема објашњења и упутства у циљу једнообразне примене прописа;
- врши послове у вези са провером уверења о пореклу робе;
- обрађује захтеве за издавање обавезујућих обавештења о пореклу робе;
- врши контроле царинарница и предузећа у вези исправног спровођења прописа о пореклу робе;
- сарађује са међународним организацијама (Светска царинска организација, Светска трговинска организација, Европска унија итд.);
- сарађује са страним царинским организацијама.

8.4.2. Контрола робе која се извози

Одсек за порекло робе спроводи две групе контрола, када је у питању роба која се извози:

1) *Претходне контроле*, тј. контроле које се врше пре издавања уверења о пореклу робе. Оне, између осталог, обухватају следеће случајеве:

- контрола у поступку обраде захтева за издавање обавезујућег обавештења о пореклу робе;
- документарна контрола прилишом извозног царињења;
- контроле на основу анализе ризика;
- контроле инициране захтевима међународних организација или њихових органа;
- контроле инициране информацијама других организационих јединица Управе царина Србије;
- контроле инициране информацијама других државних органа;
- контроле инициране информацијама других заинтересованих лица.

2) *Накнадне контроле*, тј. контроле које се врше након издавања уверења о пореклу робе. Оне, између осталог, обухватају следеће случајеве:

- контроле по систему случајног узорка;
- контроле на основу анализе ризика;
- контроле по захтевима страних царинских администрација;
- контроле по захтевима међународних организација или њихових органа;
- контроле инициране информацијама других организационих јединица Управе царина Србије;
- контроле инициране информацијама других државних органа;
- контроле инициране информацијама других заинтересованих лица.

Приликом спровођења контроле, у складу са потребом у конкретном случају, користе се следеће врсте контроле:

- Административна провера, тј. контрола којом се утврђује да ли је уверење о пореклу формално исправно (осигуравање од злоупотреба и фалсификата);
- Документарна контрола, тј. контрола документације којом се доказује порекло робе и остали услови за издавање уверења о пореклу робе (она укључује и административну проверу);

- Пуна контрола, тј. контрола која укључује документарну контролу и административну проверу, као и све видове провера стварних услова у вези процеса производње и кретања робе.

8.4.3. Контрола робе која се увози

Одсек за порекло робе спроводи две групе контрола, када је у питању роба која се извози:

1) *Претходне контроле*, тј. контроле које се врше пре стављања робе у слободан промет. Оне, између осталог, обухватају следеће случајеве:

- контроле које произлазе као резултат утврђеног стања у поступку стављања робе у слободан промет;
- контроле на основу анализе ризика;
- контроле инициране захтевима међународних организација или њихових органа;
- контроле инициране информацијама других организационих јединица Управе царина Србије;
- контроле инициране информацијама других државних органа;
- контроле инициране информацијама других заинтересованих лица.

2) *Накнадне контроле*, тј. контроле које се врше након стављања робе у слободан промет. Оне, између осталог, обухватају следеће случајеве:

- контроле по систему случајног узорка;
- контроле на основу анализе ризика;
- контроле по захтевима царинских испостава које су ставиле робу у слободан промет;
- контроле по захтевима међународних организација или њихових органа;
- контроле инициране информацијама других организационих јединица Управе царина Србије;
- контроле инициране информацијама других државних органа;
- контроле инициране информацијама других заинтересованих лица.

Приликом спровођења контроле, у складу са потребом у конкретном случају, користе се две врсте контроле:

- Административна провера, тј. контрола којом се утврђује да ли је уверење о пореклу формално исправно (осигуравање од злоупотреба и фалсификата);
- Пуна контрола, која укључује административну проверу, као и проверу да ли су испуњени сви услови за стицање порекла.

8.5. Одељење унутрашње контроле

Одељење за унутрашњу контролу, први пут је систематизовано као организациона јединица у саставу Управе царина након доношења новог царинског закона 2003. године. Овај закон, уз све своје објективне слабости, када је у питању модернизација царинске службе, поготово у контексту новог места и улоге коју царина преузима на плану безбедности, представља авангардно законско решење, које нас је као службу увело у процес модернизације знатно пре него многе друге институције, којима су ова питања на неки начин функционално ближа. Питања која су у овом смислу пресудна су овлашћења службеника царине, која се у сегменту откривања и документовања злоупотреба могу поистоветити са полицијским, што се заиста са једне стране може сматрати авангардним решењем, али је исто тако са друге стране посматрано, као и сви новитети, још увек предмет многих спорова и недоумица.

Царинска служба има врло важну улогу у спречавању и сузбијању криминалитета, а та њена улога нарочито је ојачана најновијим законским решењима. Врло је важно истаћи да царинска служба свој допринос у борби против криминалитета испољава искључиво у делокругу свог рада односно својих овлашћења. Као посебно опасан вид криминалитета, третирамо корупцију, од које није имуна ни царинска служба. У практичном смислу корупција представља претњу владавини права, демократији и људским правима, подрива добру владавину, правичност и социјалну правду, уништава конкуренцију, омета економски развој, и угрожава стабилност демократских институција и моралне основе друштва (а уз све то је саставни део самог бића организованог криминала). У томе је посебан значај свих контролних механизма царине, а поготово

Одељења за унутрашњу контролу, да се на адекватан начин супротставе овој вишеструко негативној и штетној појави.

Иако се то у тексту систематизације експлицитно не наводи, што и није неопходно, из самог концепта поставке овог Одељења, може се видети да је борба против корупције питање које доминира у напорима да се модернизује служба и функционисање Управе царина постави на здраве темеље. Кроз борбу за очување и афирмацију професионалних стандарда, Одељење за унутрашњу контролу се намеће као један од фактора, коме је по логици ствари намењена кључна улога у спровођењу активности које за циљ имају борбу против корупције. Све могуће обуке и инвестиције у модернизацију службе могу постати безпредметне, ако се паралелно са тим процесима не одвија и активност на промовисању и усвајању високих професионалних стандарда, чиме се утиче на свест радника Управе царина о штетности ове појаве. Сваки ланац је јак онолико колико и његова најслабија карика, што пренесено на царинску службу може да значи да је цео систем безбедан онолико, колико радник са најмање интегритета може да одоли искушењима корупције.

Ово је једна од чињеница из које проистиче значај унутрашње контроле, која мора да ефикасним репресивним деловањем буде способна да идентификује и документује повреде прописа са циљем ефикасног санкционисања извршиоца дела, што опет само по себи производи и одговарајуће превентивно дејство. Ако је веома изгледно да ће радник царине који се препусти корупцији бити ухваћен и санкционисан, свакако ће се много теже упустити у ове активности.

Примарни задатак Одељења за унутрашњу контролу је откривање и документовање случајева несавесног и незаконитог рада службеника Управе царина. Откривање значи предузимање активности на основу којих се прикупљају подаци о вршењу инкриминисаних активности, док је документовање процес током кога се установљавају све правнорелевантне чињенице и пршсупљају докази, на основу којих ће се против лица за које се основано сумња да је починилац одређеног преступа иницирати адекватни поступци (дисциплински, или кривични).

Одељење за унутрашњу контролу је надлежно за:

- Предузимање радњи на откривању и спречавању појава корупције и других видова противправног и несавесног обављања радних дужности запослених у Управи царина;
- Предузимање радњи на откривању и спречавању конфликта интереса запослених у Управи царина;
- Предузимање мера на откривању и спречавању обављања послова који су неспојиви са службеном дужношћу запослених у Управи царина;
- Проверу актуелних и потенцијалних царинских службеника у погледу интегритета, карактера, професионалних способности, а у односу на захтеве службе;
- Едукацију службеника у погледу етичких стандарда и интегритета;
- Процену физичке угрожености запослених, објеката и поверљивих информација;
- Проверу рада и поступака на царини у смислу управљачке ефикасности и унапређења.

Сви припадници овог Одељења су дужни да се у свом раду придржавају професионалних и етичких стандарда уз поштовање интегритета и достојанства свих учесника у поступку контроле.

У извршавању постављених послова и задатака, Одељење је самостално, за свој рад одговара директору Управе царина, при чему сарађује са свим организационим јединицама Управе царина и свим релевантним службама ван Управе царина.

У извршавању постављених послова и задатака, Одељење делује објективно, независно и темељно, служећи се основним техникама и методима савремене криминалистике, уз примену оперативних и оперативно техничких мера, као и вештином вођења царинских доказних поступака у складу са законом.

Сваки податак са којим се радници Одељења упознају у обављању послова и задатака, представља службену тајну и његово одавање, или чињење доступним непозваним лицима представља кривично дело.

9. Устројавање савремених царинских процедура

9.1. Електронско подношење Царинске документације и технологија рада

Увођење електронског подношења царинске документације је од изузетног значаја за Управу царина због низа предности,⁵² од којих су најзначајније:

- отклања се једно од највећих уских грла у спровођењу царинског поступка
- унос података из царинске документације у ИСЦС;⁵³
- велики број царинских радника који је уносио податке из царинске документације у ИСЦС може се распоредити на друге послове;
- стварају се технички предуслови за савремено спровођење царинског поступка на основу поједностављене декларације;
- стварају се предуслови за електронску размену података са суседним царинским администрацијама;
- стварају се технички предуслови за реализацију пројекта „једног електронског прозора“ (*Single electronic window*)⁵⁴ који треба додатно да убрза спровођење целокупног поступка, а нарочито на граници.
- увођењем технологије дигиталног потписивања и сертификата се стварају технички предуслови за рад без подношења документације у писаној форми.

Интензиван рад на пројекту електронског подношења царинске документације је у Дирекцији за информационе технологије почео у другој половини 2004. године. До средине 2005. године извршене су све припреме за пуну примену електронског подношења:

- Дефинисана је технологија рада;
- Извршене су све потребне измене и допуне ИСЦС-а и дефинисана и завршена сва друга потребна програмска решења;
- Набављена је, инсталирана и повезана сва потребна рачунарска и комуникациона опрема за тестирање и пуну примену комплетног решења;

⁵² Ђурић, Д., (2001) *Савремене технологије и трговина*, Маргина, Београд, стр. 130.

⁵³ Информациони систем Управе царина

⁵⁴ <http://globletrade.services/singlewindow> (03.10.2016.)

- Израђена су потребна упутства за рад и извршена потребна обука;
- Дефинисан је поступак и документација потребна за одобрење електронског подношења предузећима.

Пуна примена електронског подношења је почела у јулу 2005. године, али се број предузећа која га користе значајно повећава од новембра 2005. године.

9.1.1. Технологија рада

Техничко решење се своди на електронско достављање претходно припремљених података на контролу и даљу обраду информационом систему Управе царина. Преконтролисани електронски документ се затим доставља на рачунар царинске испоставе у којој се документ подноси и у писаној форми. После прихватања царинског документа поступак се спроводи на досадашњи начин.

9.1.2. Припрема документа

Подносилац декларације припрема документ у електронској форми коришћењем свог информационог система. Уколико подносилац декларације не поседује софтвер за обраду царинске документације, може користити софтвер који је Управа царина је израдила за упис, елементарну контролу и штампу ЛЦИ⁵⁵ и сажете декларације, који је бесплатно доступан на интернет презентацији Управе царина.

Документ се по завршеној обради исписује у XML формату који је прописала Управа царина и који је такође доступан на својој интернет презентацији.

⁵⁵ Јединствена царинска исправа (ЛЦИ), је прописан образац и користи се као писана царинска декларација. ЛЦИ се подноси у сетовима који се састоје од листова ЛЦИ потребних за спровођење прописа за царински поступак у који се роба ставља. Образац декларације може бити допуњен, са једним или више ЛЦИ БИС образаца поднетих у сету који садржи листове потребне за спровођење прописа за царински поступак у који се роба ставља. Обрасци ЛЦИ користе се за транзит робе, извоз, поновни извоз, привремени извоз, када се роба истовремено декларише за извозни и транзитни поступак, привремено увезену робу ради активног оплемењивања, за поновни увоз производа добијених од робе за коју је одобрен поступак пасивног оплемењивања, за пуштање робе у слободан промет, привремени увоз, поновни увоз, поступак царинског складиштења, прераду и уништење под царинском контролом. Декларант подноси и потписује сет образаца ЛЦИ, ЛЦИ БИС и одговоран је, за тачност и потпуност података уписаних у декларацији, за веродостојност приложених исправа на основу којих су уписани подаци и обавезу за прилагање других исправа и додатних информација ако је потребно.

9.1.3. Размена података

Подаци се шаљу на рачунар који се налази у згради Сектора за информационе и комуникационе технологије. За слање података се користи сервис Телеком Србија, а за велика предузећа је омогућена 24-часовна веза са Управом царина.

Једним слањем, односно у једном сету података који се доставља Управи царина се може налазити до 99 докумената, при чему није битно да ли се ради о једној или више врста докумената.

Документа се могу слати на контролу и/или прослеђивање на локални сервер царинске испоставе од 0 - 24 часа.

Број слања докумената у току дана није ограничен, али се води прецизна и детаљна евиденција о размени података. У посебној табели активности се за сваки документ бележе сви релевантни подаци. Биће омогућено ограничавање броја слања докумената, броја докумената као и броја контрола једног документа.

На рачунарима Управе царина се врши контрола документа уколико је то означено у сету података. По завршетку контроле сета података (свих послатих докумената), подносиоцу се враћа информација о томе, као и евентуалне листе грешака за сваки документ. Када се у сету података то значи, сваки документ из сета се шаље на локални сервер царинске испоставе у којој ће се спровести поступак, при чему није битно да ли је документ преконтролисан.

9.1.4. Контрола докумената

Контрола документа се врши оним програмима који се користе за контролу документа поднетог само у писаној форми, осим контроле која се односи на раздужење претходних исправа.

Дозвољено је електронско подношење и контрола документа дан или више дана пре његовог подношења у писаној форми.

Документ се на АС/400 (или централном рачунару) уписује у посебну базу података, другачију од оне у коју се уписују подаци које уноси царински службеник.

У зависности од резултата контроле и ознаке у електронски поднетом документу, он може бити прослеђен на локални АС/400 рачунар царинске испоставе у којој се

спроводи поступак. Поред документа, на локални рачунар се шаљу и евентуалне грешке, као и подаци који се односе на активности везане за тај документ.

9.1.5. Обрада документације у царинској испостави (пребацивање документа)

Документ се на локалном рачунару у царинској испостави уписује у посебну базу података, другачију од оне у коју се уписују подаци које уноси царински службеник. Када се поднесе документ у писаној форми, царински службеник, на основу идентификације документа уписане у рубрику 54 ЈЦИ, односно одговарајућу рубрику сажете декларације, приказује документ и пребацује га у основну базу (у коју се данас уписује документ који уноси царински службеник), и тада документ добија број из контролника.

Приликом пребацивања се извршавају контроле које се односе на раздужење претходних исправа.

Уколико контрола документа није извршена на централном рачунару у текућем дану или није уопште извршена, све контроле документа се безусловно извршавају.

Без обзира на аутоматски режим извршавања контроле документа, царински службеник може увек извршити комплетну контролу поднетог документа, као и ускладити датум подношења у електронски поднетом документу са датумом подношења из документа поднетог у писаној форми.

9.1.6. Обрада документације у царинској испостави (прихватање документа)

Од овог тренутка поступак обраде документа је идентичан, независно од тога да ли је документ поднет електронски или само у писаној форми.⁵⁶

⁵⁶<http://www.upravacarina.rs/cyr/Servisi/ElektronskoPodnosenjeDokumenata/Stranice/TehnologijaRada.aspx> (02.10.2016.)

9.2. Улога и значај аналитичке обраде података

Имајући у виду улогу и значај аналитичке обраде података, Управа царина је извршила свеобухватну анализу обављања ових послова, како са аспекта тренутног стања, тако и са аспекта унапређења ових послова.

Анализа је показала следеће:

- аналитички послови су обављани спорадично, несистематски и без јасно прецизираних процедура;
- послови аналитике нису јасно организационо, кадровски и нормативно регулисани у Управи царина;
- подаци унети у информациони систем су и даље у високом проценту непрецизни, непотпуни или потпуно нетачни, што значајно отежава аналитичку обраду података, односно резултате анализе чине непоузданим;
- захтеви за извештајима упућени Сектору за информационе и комуникационе технологије су у великом проценту нејасни или непрецизни;
- у недопустиво великом броју случајева извештаји су постајали „сами себи циљ“.

Како би се повећала ефикасност у анализирању базе података, Сектор за информационе и комуникационе технологије је пројекат под називом „*Систем за пословно извештавање*“ уврстио у групу стратешки важних пројеката. Реализацијом овог пројекта створиће се информатички предуслови за ефикаснијом обрадом базе података уз готово неограничени број могућих извештаја (могућих „комбинација“), као и неограничени број могућих корисника у јединици времена.

С обзиром на наведене чињенице, а имајући у виду да је за реализацију и пуну примену пројекта „*Систем за пословно извештавање*“ потребно време, неопходно је предузети организационе и кадровске мере како би се послови аналитичке обраде података обављали на ефикасан начин, како на нивоу царинарница, тако и на нивоу Управе царина.

За организацију аналитичког праћења на локалном и регионалном нивоу задужени су управници царинарница. Овакав став је мотивисан чињеницом да постоји огромна

разлика између царинарница, како у величини, обиму посла, учешћу појединих поступака у укупном обиму посла и сл. То подразумева да се на нивоу царинских испостава организује системско праћење:

- непотврђених исправа уз образложење предузетих радњи: ургенција, покренут прекршајни поступак...;
- ЛЦИ-а са статусом „уручење рачуна“ са истеклим роком уз образложење предузетих радњи: принудна наплата, извршена контрола, да ли је роба под надзором и сл;
- статуса ЛЦИ-а;
- потврде транзитних докумената након рока предвиђеног за пријављивање, уз образложење предузетих мера;
- робе која се у дужем временском периоду налази под царинским надзором;
- података унетих у информациони систем са аспекта потпуности и тачности (исправан и потпун трговачки назив робе, исправна количина, нето/брutto маса и сл.);
- други извештаји доступни кроз стандардне опције ИСЦС-а.

Треба напоменути да ова анализа није сама себи циљ, већ је у функцији подизања ефикасности и ефективности рада царинске службе. Наиме, наведено системско праћење треба да елиминише могућност да ЛЦИ стоји у статусу „УР“ (уручен рачун) преко 10 дана, а да нису предузете одговарајуће мере, или да благовремено упозори царинског радника да је „заборавио“ да изврши верификацију исправе или да спречи могућност да се изврши потврда пријема робе са 5 дана закашњења без покретања прекршајног поступка.

Аналитика на нивоу царинских испостава је заснована на коришћењу стандардних извештаја, који су доступни готово сваком кориснику информационог система. Поред тога, управници царинарница су дужни да предузму организационе мере како би се обезбедило и аналитичко праћење засновано на тзв. нестандартним извештајима. То пре свега подразумева систематско праћење:

- царинске вредности;
- сврставања робе;
- глобалног праћења трендова увоза/ извоза/ транзита;
- надзора.

У зависности од величине царинарнице, обима посла, учешћа појединих поступака у организационом смислу, могуће је формирати радне групе за обављање ових послова, односно одредити раднике који ће се бавити изградом извештаја и анализом добијених података. Радне групе, односно, радници одређени за обављање ових послова на нивоу царинарница ће формирати листу типских извештаја уз консултацију са начелником Одељења за обавештајне послове, поштујући принципе анализе ризика.

За обављање аналитичких послова на нивоу Управе царина задужено је Одељење за обавештајне послове, што подразумева следеће:

- Сви захтеви за израду извештаја, од стране било ког Сектора Управе царина биће упућивани Одељењу за обавештајне послове. Овакав став мотивисан је жељом да се рационалније користе ресурси Сектора за информационе технологије, односно да се избегне дуплирање послова.
- Одељење за обавештајне послове ће у сарадњи са Сектором за информационе и комуникационе технологије, у што краћем року, дефинисати динамику и форму тзв. типских извештаја, а у сарадњи са другим секторима и одељењима Управе царина (Одељење за вредност, Одељење за порекло, Група за анализу ризика, Одељење за тарифу итд.). У изради листе и динамике типских извештаја потребно је руководити се принципима анализе ризике, капацитетима Сектора за информационе технологије, као и капацитетима Одељења за обавештајне послове.
- Сви извештаји (без обзира да ли су по захтеву Одељења за обавештајне послове или по захтеву неког сектора/ одељења Управе царина) прослеђују се Одељењу за обавештајне послове.
- На основу добијене базе података у форми извештаја од стране Сектора за информационе технологије, Одељење за обавештајне послове врши аналитичку обраду података у циљу добијања употребљиве информације.

- У зависности од карактера добијене информације, Одељење за обавештајне послове прослеђује добијену информацију другим секторима, односно одељењима Управе царина
- Сектори/ одељења/ царинарнице, по потреби врше проверу добијене информације „на терену“, предузимају мере из своје надлежности и о резултатима предузетих мера извештавају Одељење за обавештајне послове, како би се остварила повратна веза.

9.3. Анализа ризика

9.3.1. Концепцијски приступ

Анализа и управљање ризиком представљају концептуалну основу начина функционисања и организације рада царинске оперативе и контролних служби у свим савременим и успешним царинским администрацијама.

Елементарна претпоставка успешне реализације анализе и управљања ризиком је његово разумевање и прихватање од стране руководећих царинских службеника на свим нивоима, као и од свих службешжа царинске оперативе и контролних служби.

Сложеност и ширину послова анализе и управљања ризиком одређује, с једне стране комплексност и свеобухватност самих појмова „анализа ризика“ и „управљање ризиком“, а с друге стране ограничења која су реално присутна у остваривању мисије царинске службе.

При томе полазимо од тога да под анализом ризика у царинској служби подразумевамо систематски и континуиран поступак идентификације, прикупљања, обраде и анализе релевантних чињеница и података, који на било који начин, директно или индиректно, у већој или мањој мери, утичу на исход неког очекиваног догађаја, процедуре или поступка, који у себи носи елементе неизвесности; док под управљањем ризиком у царинској служби подразумевамо процес свесног утицаја на релевантне факторе ризика, који се одвија кроз различите облике пословног одлучивања, са циљем да се деловање тих фактора ризика на исход посматраног процеса, процедуре или поступка спречи, стави под контролу, као и да се адекватно санкционише.

Примарни извор свих ризика у царинској служби налази се у супротстављеним интересима органа царинске службе приликом остваривања њене мисије, с једне стране, и

интереса свих других учесника у царинским процедурама и поступцима, с друге стране.⁵⁷ У том смислу највећи део ризика генерише се из чињенице да су ангажовани ресурси на спровођењу релевантних царинских процедура и поступака ограничени, као што је практичним потребама, разлозима и захтевима ограничено и време трајања тих процедура и поступака.

Из наведених ограничења произлази огроман значај селективности у спровођењу царинских процедура и поступака. Управљање пословима селективности због свог обухвата и сложености захтева да се методе и технике овог најважнијег сегмента управљања ризицима третирају као неодвојиви део већине формализованих официјелних процедура у раду царинске службе. Отуда је квалитет обављања послова селективности у великој мери одређен квалитетом и могућностима одговарајућег програма анализе ризика као саставног дела ИСЦС-а.

За успешну имплементацију анализе и управљања ризиком од великог значаја је прихватање јединственог концепта интегралног управљања ризицима на нивоу Управе царина, који полази од чињенице да је управљање ризицима креативан, сложен и вишезначно захтеван процес, који у функционалном смислу обухвата различите врсте процеса рада, па самим тим и највећи део организационих јединица Управе царина. Препознавање и разумевање властите улоге и задатака у пословима управљања ризицима, пре свега од стране царинске оперативе и контролних служби, као и практична и континуирана подршка усвојеном концепту и начину рада, мора да постане (пре или касније) саставни део организационе и комуникационе културе свих, а пре свега руководећих царинских службеника.

Поред послова селективности, резултати анализе ризика незаменљив су оријентир у раду свих контролних служби, посебно у планирању свих врста накнадних контрола баш као што су и информације, и подаци до којих долазе контролне службе у своме раду од суштинске важности за потребе селективности поступака и осталих послова анализе ризика. Степен или ниво селективности треба посматрати у директној корелацији са обимом накнадних контрола тако што смањење процента прегледа треба да буде праћено повећањем обима накнадних контрола.

⁵⁷ Шибалић, В., (1981) *Царински поступак*, Београд, стр. 78.

Од посебног значаја за управљање ризицима су информације и подаци који су резултат обавештајног рада, па у том смислу континуирано прикупљање, обрада, анализа и дистрибуција релевантних обавештајних података и информација представља врло значајне послове анализе односно управљања ризицима. Међутим, виталност концепта управљања ризицима у нашим конкретним условима не може се градити на нереално високим очекивањима од резултата локалних обавештајних цариника (ЛОЦ), што намеће потребу употпуњавања обавештајног рада новим облицима и садржајима.

Поред наведеног, битна претпоставка имплементације анализе и управљања ризицима у Управи царина је суштинска реafirмација улоге и значаја функције планирања у пословању. Ово се односи на потребу усаглашавања методологије планирања, при чему се морају стандардизовати плански параметри као и сама процедура планирања, као и на потребу да све, па и најниже организационе јединице буду обухваћене обавезом планирања, што сада није случај и што има за последицу немогућност реалне оцене њихових доприноса (поред осталог и у пословима управљања ризицима). Без спознаје о властитој улози у управљању ризицима и без адекватног система планирања није могуће мерење резултата како на нивоу појединих служби тако и на појединачном нивоу.

9.3.2. Организација службе за анализу ризика

Суштину процеса организовања чини подела рада, постављање организационе структуре и координација. За потребе управљања ризицима у нашим условима поделу рада, треба извршити по функционалном принципу, при чему се груписање и делегирање послова о којима је овде реч у великој мери „технологистички“ изводи из начина функционисања програма анализе ризика као саставног дела ИСЦС-а. Међутим, нису сви послови управљања ризицима везани само за функционисање програма анализе ризика у ИСЦС-у, већ су по свом обухвату и садржају знатно шири, што отвара додатна питања кад се ради о подели ових послова до нивоа њиховог делегирања на поједине службенике.

Делегирање послова из надлежности службе (Групе или Одељења) за управљање ризиком УЦС не представља посебан проблем и исто (делегирање) ће се окончати тек након попуне ове службе потребним бројем службеника предвиђеним актом о

систематизацији. Приликом делегирања послова основне водиле треба да буду претходно прихваћена концепција рада службе и Упутство о начину њеног рада.

Кад је реч о организовању ових послова на регионалном и локалном нивоу, сва досадашња искуства сугеришу потребу делегирања ових послова са виших на ниже организационе нивое искључиво по главним хијерархијским линијама руковођења. То је једини прави начин да се постигне најбоља могућа координација између Управе царина и царинарница, као и унутар самих царинарница. То у практичном смислу значи следеће:

Прво, да новим, измењеним актом о систематизацији послова и радних задатака у царинарницама треба допунити подручје одговорности и овлашћења управника и шефова Царинских испостава пословима анализе и управљања ризицима, на регионалном, односно локалном нивоу.

Друго, да се на нивоу царинарница систематизује радно место координатора за послове анализе ризика који би имао улогу оперативца у пословима управљања ризиком са одговарајућим приступним правима програму анализе ризика у ИСЦС-у. Послови координатора могу организационо припадати националном или регионалном нивоу, при чему се намеће закључак да би у фази имплементације система анализе ризика предност могла имати опција по којој координатори припадају националном нивоу, док би посматрано дугорочно послови координације анализе и управљања ризицима организационо могли да буду у саставу царинарница.

Према наведеном, служба за анализу ризика треба да буде Одељење са девет службеника у централи (како је предвиђено и садашњом систематизацијом) и дванаест плус један координатора у царинарницама (у царинарници Београд два) - што чини укупно двадесет и два запослена службеника. Уколико би се прихватила варијанта да координатори организационо припадају царинарницама, онда би Одељење за анализу и управљање ризицима у свом саставу имало укупно девет службеника. Предност дајемо првој варијанти.

Што се тиче ситуирања службе за анализу ризика у секторској макроорганизационој шеми Управе царина, исто није од суштинског значаја за њену ефикасност и функционисање. Као пожељно односно прихватљиво радно - организационо окружење ове службе могу бити садашњи Седми, затим Пети, али такође и Први сектор,

при чему видимо предности појединог од наведених решења истим редоследом којим су и наведена.

9.3.3. Начин рада

Након уједначавања и прихватања концепцијских поставки и постављања одговарајуће организационе структуре службе за анализу и управљање ризицима на свим нивоима, следећи најважнији корак у овим пословима на нивоу царинарница и царинских испостава је израда квалитетних профила ризика царинарница, царинских испостава, граничних прелаза и царинских реферата и њихова практична примена у пословима селективности на регионалном и локалном нивоу. За израду профила ризика морају бити одговорни руководиоци наведених организационих јединица управнику царинарнице а управник директору Управе царина. Мере управног надзора које спроводи служба за анализу и управљање ризиком у централи над радом у царинарницама су средство помоћу кога се остварује контрола функционисања рада и одговорности по главним хијерархијским линијама.

Непостојање, или постојање неажурних профила ризика, или њихово непримењивање у свакодневној пракси у пословима селективности, мора бити санкционисано као повреда радне дужности.

Шефови организационих јединица у царинарницама одговорни су за континуирано достављање координатору анализе ризика царинарнице предлога за унос критеријума селективности у ИСЦС на регионалном нивоу, а по предвиђеној процедури сами врше унос критеријума селективности на локалном нивоу.

Координатори за анализу ризика у царинарницама имају обавезу да у циљу што квалитетнијег обављања послова селективности остваре континуирану сарадњу са стручним службама у царинарници које обављају послове ревизије, управног и прекршајног поступка и царинским лабораторијама, користећи базе података тих служби за уношење критеријума селективности у ИСЦС.

Координатори такође, кад то оцене оправданим, по установљеној процедури достављају своје предлоге за унос појединих критеријума селективности на националном

нивоу. Поред наведених послова координатори су одговорни за перманентну анализу резултата унетих критеријума на нивоу царинарнице.

Царинарнице и царинске испоставе дужне су да се придржавају основних планских пропорција у погледу обима унетих критеријума по појединим нивоима. Те пропорције за треба да се крећу у распонима од 30% до 40% критеријума селективности унетих на националном нивоу, 30% до 35% на регионалном нивоу, а остатак на локалном нивоу. Укупан број прегледа по налогу царинског службеника, мимо важећих критеријума селективности, не би требао да пређе 20%.

Служба за анализу ризика на националном нивоу у пословима селективности користи обавештајне податке и информације Одељења за обавештајне послове, податке свих осталих релевантних служби УЦС (службе Петог, Седмог и Првог сектора) затим податке других државних органа, као и предлоге царинарница. Поред наведеног, значајан део критеријума уноси и на основу властите анализе расположивих и доступних података, пре свега оних у ИСЦС-у.

На напред наведени начин сви релевантни извори података стављени су у функцију послова селективности, а руководиоци организационих јединица у оперативи и контролним службама треба да имају одговорност и овлашћења да у послове анализе и управљања ризиком укључе највећи део царинских службеника. Тиме би сви расположиви потенцијали и ресурси могли и требали да буду у функцији анализе и управљања ризицима, а ограничавајући фактори успеха остали би искључиво у домену стручности, мотивисаности и моралног кредибилитета царинских службеника укључених у те послове. Анализа и управљање ризиком у Информационом систему царинске службе

9.3.4. Конкретна примена анализе и управљања ризиком у Информационом систему царинске службе

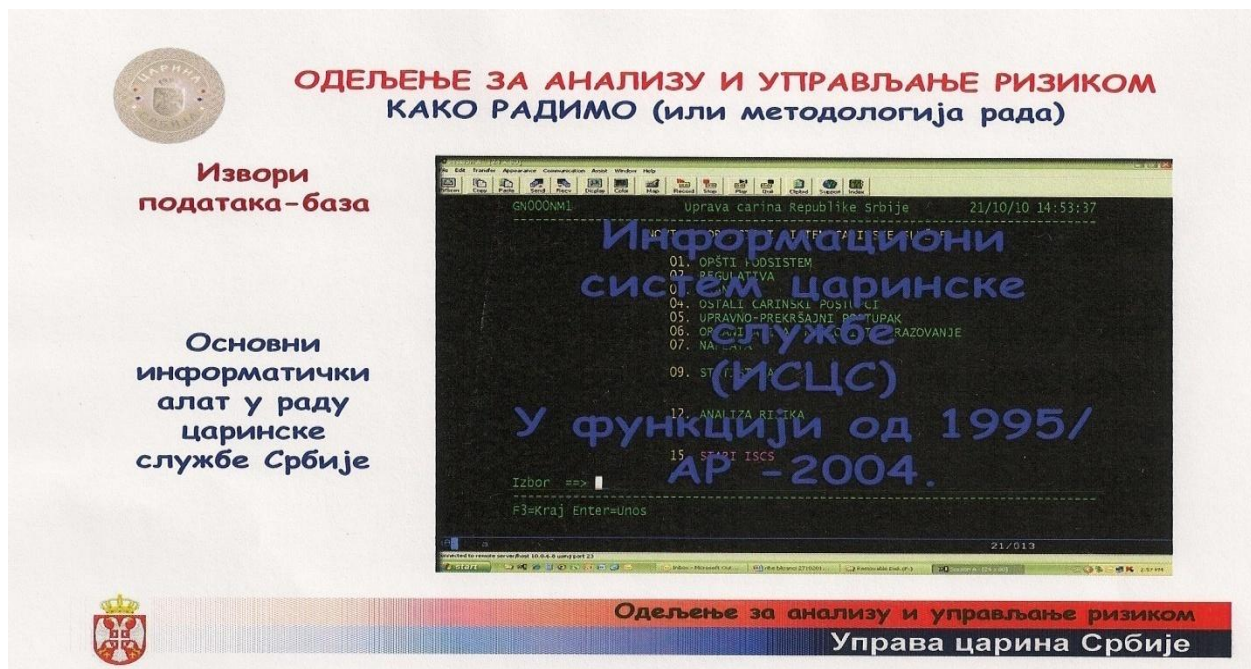
Савремени рачунари користе односно раде са подацима у дигиталном облику, јер их је на тај начин лакше односно квалитетније поставити, претраживати, користити и слати на велике удаљености посредством рачунарских мрежа. Мреже рачунара омогућују готово тренутни пренос података на велике удаљености што доводи до повећања квалитетнијег рада. У царинској служби је у данашње време незамисливо радити без квалитетног рачунског система па тако и царинска служба за лакши проток података,

складиштење и све оно што је претходно наведено користи информациони систем царинске службе или скраћено ИСЦС. Сви царински службени су обучени за рад на рачунару а тако и за ИСЦС. Сваки царински службеник у ИСЦС-у има свој јединствени број на основу кога приступа раду на рачунару. Да би приступио раду царински службеник уноси број царинске испоставе, свој лични број и своју шифру. Сваки рачунар такође има свој јединствени број и на њему могу радити само они царински службеници који имају дозволу за рад. Дозволу за рад на рачунару омогућава шеф сектора или у зависности од граничног прелаза или испоставе такве дозволе даје управник или шеф прелаза, начелник итд. На овај начин се спречава употреба рачунара и унос односно брисање података од лица која могу бити у конспирацији или лица која на било који начин приступом рачунару могу себи прибавити неку корист и нанети штету држави, компанији или неком лицу. Сви рачунари које користе царински службеници су умрежени и у сваком моменту цариник може проверити шта се догађа са робом односно да ли је нека роба која је претходно пријављена, напустила државну границу или је уколико је упућена у унутрашњу царинарницу да ли је довежена на одредиште.

У ИСЦС-у царински службеник уноси све потребне податке везане за робу која је у царинском поступку. На основу тога у ком царинском поступку се роба налази односно за који поступак је роба пријављена (транзит, извоз, увоз, привремени увоз, привремени извоз, пријем, смештај, упућење, преглед...) царински службеник у већ одређеним колонама уноси податке у ИСЦС. Податке добија од шпедитера односно царинског агента који подноси документа и пријављује робу. Сви подаци који се налазе на документима морају бити у складу са робом коју је цариник претходно прегледао. Царински надзор је одсек који ради пријем докумената, проверу и унос докумената у ИСЦС. Сви подаци који су унети у ИСЦС, рачунар обрађује и документ односно роба у поступку добија свој број. На основу добијеног броја роба у поступку прелази на даљу обраду. Одсек пријем ради даљу обраду докумената и кроз ИСЦС се детаљно упознаје са описом робе и њеним саставом. На основу добијеног броја цариник прегледач упоређује добијене податке са чињеничним стањем и одлучује да ли је потребно да роба иде на детаљнији преглед или не. У случају да роба захтева детаљнији преглед цариник прави записник. Записник се уноси у ИСЦС и уколико је роба спремна за даљи поступак упућује се натарифирање. Цариник у даљем поступку проверава тарифни број и окочава поступак царинења робе


физичком овером докумената и овером докумената и робе кроз ИСЦС. Сваки унос докуменга је забележен и архивиран на траци која се налази на одређеној испостави. Све што је забележено на траци касније се по истеку радног времена разврстава такозваном „batch“ обрадом и коначно архивира у базу података рачунског центра Управе царине. У сваком моменту све што је архивирано цариник по потреби може проверити уколико је то неопходно.

Слика 2. Почетна страна Информационог система царинске службе



Извор: Управа царина Србије, Одељење за анализу и управљање ризиком

Слика 3. Страна за унос података у ИСЦС



**ОДЕЉЕЊЕ ЗА АНАЛИЗУ И УПРАВЉАЊЕ РИЗИКОМ
КАКО РАДИМО (или методологија рада) ЕРИАН !!!**

КОМБИНОВАНИ
Шифра ОЈ
ВИ/шиф. поступ
ка Трим/
пош/поднос.
Тарифна ознака
од- Шифра
робе
Земља порекла
Рег. озн. вучног
воз. Земља
вучног возила

Тип прегледа
Важи од- до
Шифра поруке
Напомена

TRETIRANJE RIZIKA

Šifra oJ : _____ vrsta ispravljene prijave : _____
 Šifra postupka : _____ Agent : _____
 PIB primaoca : _____
 PIB podnosioca : _____
 PIB pošiljaoca : _____
 zemlja porekla : _____ zemlja odredišta : _____ zemlja otpreme : _____
 Šifra valute : _____ Šifra saobraćaja : _____ zemlja prevoznog sredstva : _____
 Reg. oznaka prev. sredstva : _____ Reg. oznaka prikolice : _____
 Tarifna oznaka od : _____ Ex broj od : _____
 Tarifna oznaka do : _____ Ex broj do : _____ Povlastica : _____
 Jedinica mere : _____ Šifra režima : _____ Namena : _____ Poreska šifra : _____
 Šifra robe u tranzitu : _____
 Bruto masa veća ili jednaka od : _____ Priložena ispr. : _____
 Jed. cena u valuti manja od : _____
 Jed. cena u valuti veća od : _____
 Tip pregleda : _____ važi od : _____ do : _____
 Šifra poruke : _____ važi od : _____ do : _____
 Napomena : _____

P3=Povratak P4=Upit P5=Privaz P6=Zemlja P9=Brisanje P10=Istaznje

ТРЕТИРАЊЕ РИЗИКА

1. Р.бр. критеријума
2. Број царинског агента
3. Шифра земље одредишта
4. Шифра земље отпреме
5. Шифра валуте
6. Врста саобраћаја
7. Регистарска ознака приколце
10. Ех број од
11. Ех број до
12. Повластица (Р6.36)
13. Јединица мере
14. Облик ИЗ/УВ
15. Намена увоза
16. Пореска шифра
17. Шифра приложене.и пр.
18. Бтто масаг
19. Јединична цена у валути <
20. Јединична цена у валути >

Одељење за анализу и управљање ризиком
Управа царина Србије

Извор: Управа царина Србије, Одељење за анализу и управљање ризиком

У даљем поступку одељење за анализу ризика на основу добијених података односно на основу циљаног ризика у систем убацује потребне податке на основу којих ће извршити анализу. Добијени подаци се односе на све учеснике у царинском поступку. На основу шифре ОЈ (организационе јединице) поруку се може послати само одређеној царинској испостави. Податке можемо добити анонимно, телефоном, преко електронске поруке, или било каквом дојавом од стране учесника у царинском поступку. Уз помоћ добијених података можемо задати ширу или ужу контролу задатог ризика.

Пример: Одељење за анализу и управљање ризиком је дошло до података да одређени шпедитер учествује у конспирацији са увозником одређене робе али у конспирацији не учествује и цела шпедиција која је у протеклим временима била од поверења. На основу тих цариник може унети само шифру сумњивог шпедитера и доћи до података шта је тај шпедитер у протеклом времену подносио од документације односно какву врсту робе је пријављивао царинском органима. На тај начин неће се проверавати комплетна шпедиција већ само лице које је у систему одређено бројем царинског агента. Такође цариник може и проширити своју претрагу фокусирајући се само на одређену робу

или робу која је пореклом из одређене државе. Може доћи до податка да је роба на пример из Кине а допремљена је из Јужне Америке што у сваком случају даје индикацију да такву робу треба проверити. Истрагу се може повезати са сумњивим шпедитером и возачем камиона односно са регистарским бројем камиона. Уносом тарифног броја долази се до података коју робу одређени шпедитер највише подноси за царинење. Такође, може проверити да ли постоје нека одступања у јединици мере за одређену робу која је више пута пријављена.

На основу свих добијених података у даљем поступку одељење за процену и анализу ризика може „обележити“ односно дати налог да све што је сумњиво односно све што носи одређени степен ризика, царински органи провере уз додатне мере опреза и посебну пажњу. Налог се појављује на царинском рачунару у тренутку када се одређена роба пријави царинским органима. На основу добијене поруке цариник се директно усресређује на потенцијални ризик. Један од примера:

Слика 4. Методологија рада Одељења за анализу и управљање ризика на ИСЦС

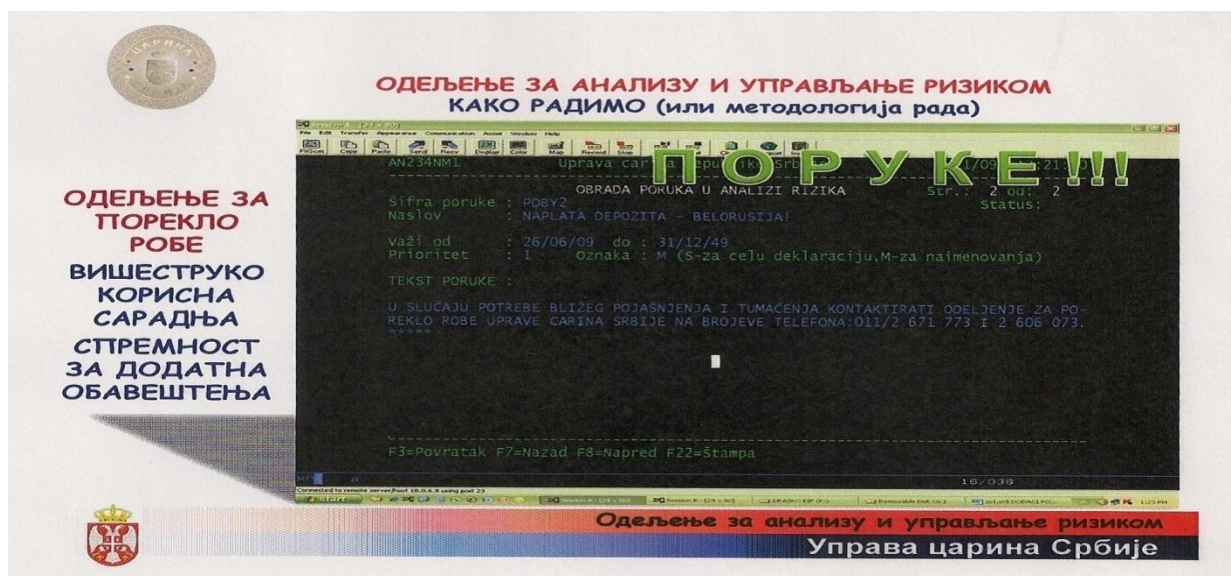


Извор: Управа царина Србије, Одељење за анализу и управљање ризиком

На овом примеру можемо видети да се информациони систем користи и у случајевима када је потребно само обавестити одређену особу или одређено одељење у вези ситуације која је сумњива и треба је проверити. У поруци је под ознаком шифра ОРК23, 24, 25 итд. се употребљава као скраћеница (обавестити регионалног координатора) или ОВК11 (одељење за сузбијање кријумчарења) итд. Број поред скраћенице означава број поруке.

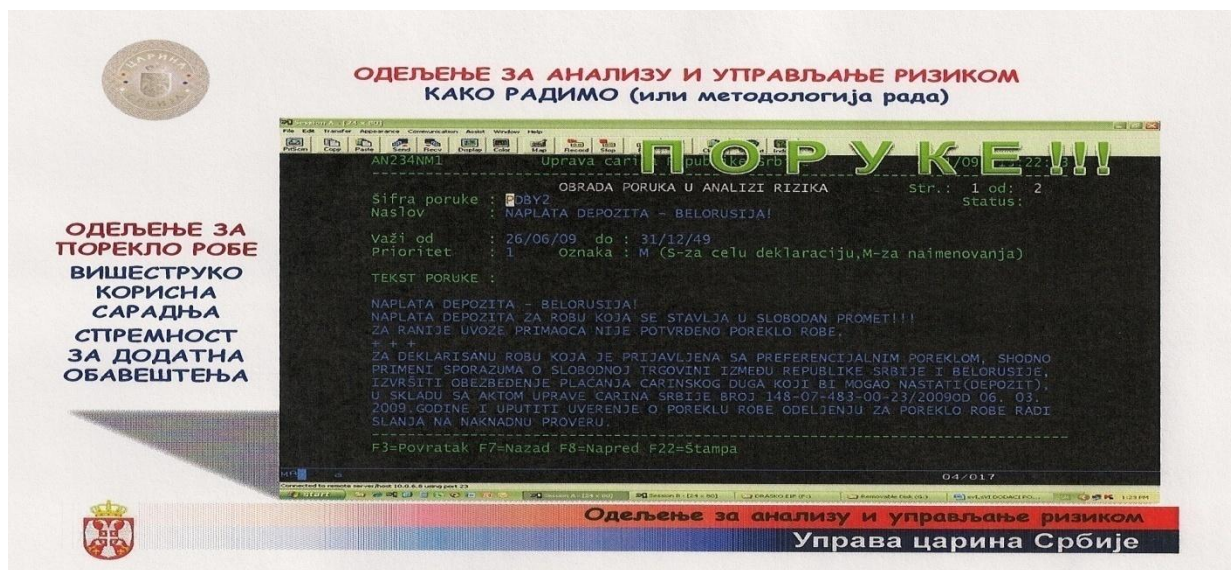
У следећој поруци је откривено даје роба сумњивог порекла и да је увозник пријавио робу да је из Белорусије. Разлог је то што су Белорусија и Србија потписале споразум о слободној трговини где се на робу из Белорусије не плаћа царина. У даљој поруци се види да је царинику наложено да је потребно обавестити одељење за порекло робе ради слања робе на накнадну проверу.

Слика 5. Методологија рада Одељења за анализу и управљање ризика на ИСЦС



Извор: Управа царина Србије, Одељење за анализу и управљање ризиком

Слика 6. Методологија рада Одељења за анализу и управљање ризика на ИСЦС



Извор: Управа царина Србије, Одељење за анализу и управљање ризиком

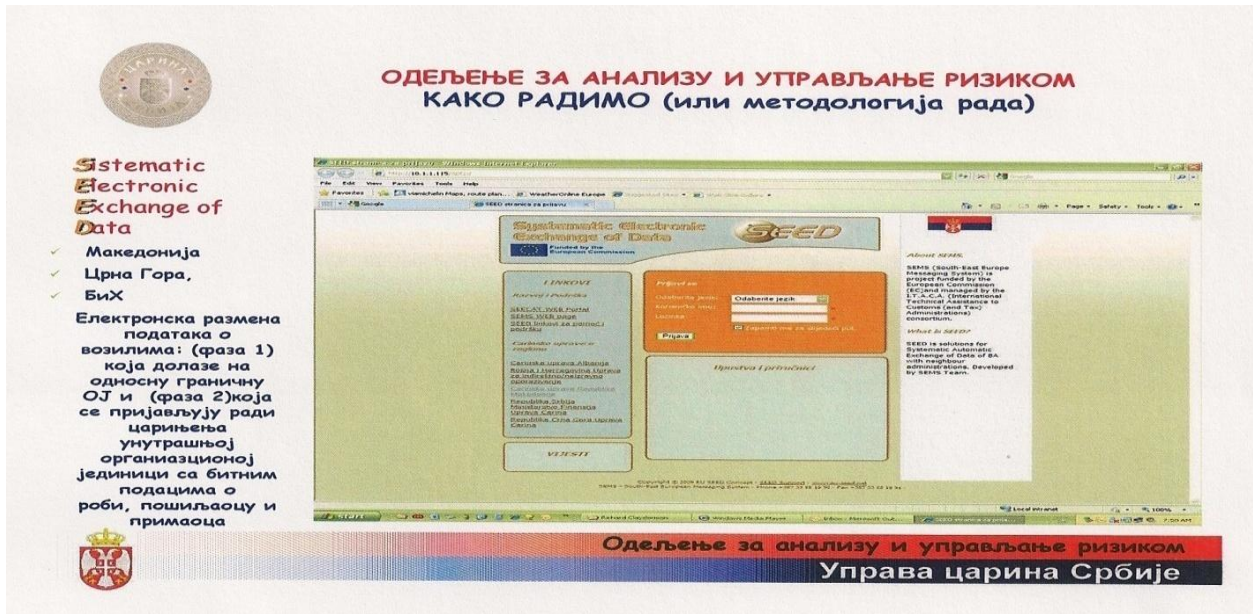
Управа царина осим ИСЦС-а користи и информационе системе који су повезани са другим службама па тако уколико је потребно проверити одређене податке у вези неког увозника на располагању одељења за анализу и управљање ризиком је и информациони систем који је повезан са агенцијом за привредне регистре.

Као пример сарадње са другим царинским службама путем коришћења информационог система, мејла... је и ситуација када је Служби за анализу и управљање ризиком дошла је информација да је одређено лице које је путовало из Јужне Америке преко Цириха било у транзиту кроз Београд где је крајња дестинација била Франкфурт. Информација је стигла од царинске службе Швајцарске коју смо ми даље проследили Немачким царинским органима. Основна сумња је што је путовање тог лица било изузетно нелогично а при томе путује из потенцијално ризичног региона. Лице је на тај начин покушало да сакрије царинским органима Немачке да је допутовао из Јужне Америке. Такође још један пример сарадње царинских служби је и када је царинска служба Немачке дала опис лица који се сумњиво понашао у транзиту на аеродрому у Франкфурту на лету за Београд. Добијени подаци путем мејла а касније и телефоном су

били свакако корисни одељењу за анализу и управљање ризиком који су даље информацију проследили царинском одељењу путничког промета. Постоји још доста примера сардање царинских органа и како је већ најављено у будућности ће царински органи Европске Уније бити повезани јединственим царинским системом и на тај начин омогућити цариницима широм Европске Уније још бољу и квалитетнију размену података.

Један од примера добре сарадње царинских служби путем повезаног информационог система је и такозвани „SEED“ (*Sistematic Electronic Exchange of Data*). Тај систем је успостављен између Србије, Босне и Херцеговине, Македоније и Црне Горе. Наиме током 2005-е године постојала је основана сумња одељења за анализу и управљање ризиком да је роба која је прелазила граничне прелазе поменутих држава завршавала на местима која нису пријављени царинским органима. Један од примера је да је роба из Турске пријављена цариницима Србије на прелазу Градина као транзит за Босну и Херцеговину или Македонију односно Црну Гору. Самим тим роба је упућена на одређени прелаз као транзитна роба без потребе за наплатом царинских дажбина. Роба се даље пријављивала на излазу из царинског подручја Србије само фиктивно односно само са папирима без камиона и робе. У конспирацији су најчешће били и царински органи као и гранична полиција те су фиктивно раздуживали царинске папире и робу која је претходно истоварена у неким магацинима у Србији. Роба је касније продавана по Србији без плаћених дажбина. Служба за сузбијање кријумчарења је информације добијене од одељења за анализу ризика проверила са царинским службама поменутих држава где су дошли до сазнања да одређена царинска роба односно камиони који су пријављени у транзиту кроз Србију нису уопште били пријављени у тим одређеним државама. Информационим системом „SEED“ царински органи у сваком моменту сада могу разменити информације са царинским службама поменутих држава. Информације се односе на робу у транзиту где у сваком моменту царинска служба може проверити да ли је камион са робом заиста напустио подручје државе за које је пријављено да је у транзиту.

Слика 7. Почетна страна заједничког информационог система SEED



Извор: Управа царина Србије, Одељење за анализу и управљање ризиком

Одељење за анализу и управљање ризиком ће у будућности морати да прати трендове нових информационих система и теснију повезаност са Европском Унијом. Са тим у вези Управа Царине је дала задатак да се направи нови, једноставнији и бржи програм информационог система који ће користити царинске службе у будућности.

Поред свега горе наведеног а у циљу унапређења послова анализе и управљања ризиком и царинске службе као целине предлажемо и следеће:

- У функционалној и организационој трансформацији Управе царина послови анализе и управљања ризиком треба да добију одговарајући третман на тај начин да прихваћени концепт и начин обављања тих послова буде максимално подржан одговарајућим организационим моделом и потребним људским и материјалним ресурсима. У том смислу потребно је осигурати и одговарајући пословни простор за потребе службе за анализу и управљање ризиком, на једној локацији.
- Конституисање службе за анализу и управљање ризиком у Управи царина и царинарницама треба што пре окончати из разлога што се ради о базичном

концепту који доноси промену функционисања службе као целине и чија имплементација треба да омогући да се лакше и брже сагледају све садашње (делом и прикривене) слабости у раду, њихови прави узроци и начин отклањања истих.

- Приликом избора и распоређивања нових службеника на послове анализе и управљања ризиком, како у Управи царина тако и у царинарницама, потребно је да се да приоритет потребама ове службе.
- Досадашња искуства у обављању послова селективности недвосмислено указују на присуство неравномерне оптерећености и недовољно рационалног коришћења, пре свега људских ресурса, на појединим локацијама. Потпуном имплементацијом послова селективности на основу квалитетних профила ризика морају се створити претпоставке да се анализа ризика користи у планирању и оптималној алокацији људских и материјалних ресурса тамо где су они најпотребнији.
- Недостатак искуства у пословима анализе и управљања ризицима једно је од објективних ограничења са којим су суочени царински службеници задужени за имплементацију овог пројекта. Због тога предлажемо да се припадницима Групе за анализу ризика омогуће студијска путовања у иностранство ради упознавања са искуствима на овим пословима које имају друге земље, пре свега чланице Европске уније.

9.4. TARIC

TARIC је скраћеница за интегрисану тарифу Европске Уније (*Tarif Integre Communautaire*). Представља збирку Царинске тарифе ЕУ и мера комерцијалног законодавства ЕУ, формирану повезивањем тарифних ознака са мерама комерцијалног законодавства, мерама аграрне политике, увозним/извозним забранама, рестрикцијама, квантитативним ограничењима, тарифним квотама и преференцијалима, на нивоу ЕУ, што је кодификовано на јединствен начин.

Првобитно је постојала само штампана верзија *TARIC*-а, која је објављивана једном годишње у Службеном листу ЕУ (*Official Journal*). Како, на овај начин нису могли да буду обухваћени и праћени закони и прописи донети после датума објављивања Сл.

Листа ЕУ, формирана је електронска база података *TARIC* као једино решење у превазилажењу овог проблема.

Постоји централна *TARIC* база података у Бриселу и у свакој земљи чланици ЕУ постоје националне *TARIC* базе података.

Прикупљање и тумачење закона и прописа донетих на нивоу ЕУ, као и њихово прослеђивање земљама чланицама је централизовано и за то је одговорна *European Commission – DG Taxation and Customs Union* (Комисија). *TARIC* менаџери у *TAXUD*-у задужени су да анализирају објављене законе и прописе ЕУ и оне које тек треба да се објаве, преводе их на *TARIC* концепт и уграђују у базу података. Закони и прописи морају да буду уграђени најкасније до датума објављивања истих у Сл. листу ЕУ. Сви подаци уграђени у централну базу података се дневно прослеђују, електронским путем, националним администрацијама земаља чланица.

TARIC одељења у националним администрацијама су задужена за прихватање података из централне базе и уграђивање истих у националну базу. Они такође врше анализирање националних закона и прописа (ПДВ, акциза,..), њихово превођење на *TARIC* концепт и уграђивање у националне *TARIC* базе података. Подаци у националним *TARIC* базама података су комбинација података добијених из Брисела и података на националном нивоу.

Увођењем *TARIC* -а се повећа степен аутоматског царинења и омогућава правилна и униформна примена закона и прописа у поступку царинења. Одређене рубрике ЈЦИ-а су повезане са *TARIC*-ом и попуњавају се шифрама дефинисаним у *TARIC*-у. *TARIC* база проверава веродостојност података уписаних у те рубрике (нпр. рубрике бр.33, 36, 39,44,47 и друге). Такође у *TARIC* бази података се врши обрачун дажбина. Системи за царинење *CDPS* који се користе у земљама чланицама у поступку царинења, користе податаке из разних база података, као нпр: *TARIC* базе података, *QUOTA*⁵⁸ база података, *EBTI*⁵⁹ база података и других.

⁵⁸ База у коју се урађују и одржавају квоте.

⁵⁹ База са обавезујућим обавештењима.

Основни елементи *TARIC* базе су:

- мере;
- номенклатура;
- додатни кодови;
- географска подручја;
- фусноте;
- законодавство и др.

Мера је примена прописа за одређени период времена, на увезену/извезену робу, одређеног порекла. На пример мера је: наплатити царину; наплатити антидампинг царину; приложити сертификат о здравственој исправности производа, применити референтне цене за одређен производ,... Ове мере су у *TARIC* бази кодификоване, шифриране на тачно одређени начин, алфанумеричким ознакама.

Такође једна од мера је применити квоту, али у *TARIC*-у се ова мера не приказује као горе поменуте мере. Квота се приказује преко алтернативног идентификатора, такозваног ордер нумбер који представља шестоцифрени код (који се уписује у рубрику 39 ЈЦИ-а). Овај код нас аутоматски повезује са базом података квота *QUOTA* у којој се ажурирају сви подаци о квотама. *QUOTA* базу података не уређују нити одржавају *TARIC* менаџери.

Номенклатура се састоји од тарифних ознака и наименовања. Наименовање је текстуални опис робе, који прати сваку тарифну ознаку. Тарифне ознаке су у *TARIC* бази десетоцифрене ознаке, где је првих осам цифара идентично са ознакама из Царинске тарифе ЕУ - ЦН-ом (првих шест су из ХС-а, а седма и осма цифра су цифре уведене од стране Европске Уније). Како ЦН није довољно детаљна да подржи тарифу заједнице и комерцијалне законе, осмоцифрени ниво може да се дели на десетоцифрени код, назван „*TARIC* код“ (девета и десета цифра у тарифној ознаци). *TARIC* кодови се креирају у било ком тренутку, од стране *TARIC* менаџера, према потребама законодавства и слични су нашим Ец кодовима.

Још детаљнија подела наименовања се врши *додатним кодовима*. Додатни кодови су четвороцифрене алфанумеричке ознаке које се формирају и на нивоу ЕУ и на националном нивоу. Користе се када номенклатура треба да буде даље разрађена због

специфичних потреба. Када су формиран на нивоу ЕУ онда све земље чланице морају да их користе. Док они формиран на националном нивоу су додатни кодови уведени услед неких националних специфичних потреба, нпр. да би означили робу за коју се наплаћује акциза и виша стопа ПДВ-а,.. Тарифне ознаке се уписују у рубрику бр. 33 ЈЦИ-а и то тако што се поред десетоцифрене ознаке уписују и додатни кодови. Укупно могу да се упишу три додатна кода, два на нивоу ЕУ и један национални, што значи да се у *TARIC*-у, односно ЈЦИ-у, роба описује са 22-цифреном ознаком.

Географска подручја су земље, групе земаља груписани из неког специфичног разлога, региони кодирани четвороцифреном ознаком и служе да би се дефинисала земља порекла робе, односно дестинација одакле се роба увози.

Фуснота је текстуална подршка мерама, додатним кодовима и др. елементима *TARIC*-а и користи се да би се детаљније објаснили шифрирани подаци.

У *Законодавству*, као елементу *TARIC*-а, наведени су сви правни основи на бази којих су донете мере. Ту се налазе информације на који закон се позива, ког датума је закон ступио на снагу и у ком броју Сл.листа ЕУ, односно земље чланице је објављен. У *TARIC* бази података се не налазе текстови закона, они се могу наћи у *EURLEX* бази података.

9.5. ТАРИС

У Управи Царина Србије формиран је Група за ТАРИС, с циљем развијања интегрисане тарифе Србије - ТАРИС. Основни задатак групе за ТАРИС је интегрисање националних прописа у ТАРИС, на идентичан начин како се то ради и у Европској Унији. На томе ради и тим из сектора информационих технологија, чији би циљ био развијање софтвера и апликација за пуњење базе, компатибилних архитектури *TARIC* базе података.

Од момента формирања до данас Група за ТАРИС је повезала робе које подлежу плаћању акцизе са Царинском Тарифом и Законом о акцизама. Одељење за Царинску тарифу је повезала робе које плаћају вишу стопу ПДВ-а са Законом о ПДВ-у. Повезивање ових роба је извршено у ИСЦС-у. Ови подаци су приказани и табеларно, и као такви послати расписом царинарницама.

Сачињене су и повезане са Царинском тарифом Листе роба које подлежу фито-санитарној контроли, Листе роба које подлежу ветеринарско-санитарној контроли и Листе роба које подлежу контроли квалитета. Подаци су приказани табеларно и послати расписом царинарницама. Ове листе нису повезане у ИСЦС-у због техничких немогућности/ограничења система. Такође извршено је и повезивање Листе роба које подлежу здравствено-санитарној контроли са Царинском тарифом.

Можда се поставља питање зашто ТАРИС сада, када је неизвесно када ће Р. Србија постати чланица Европске Уније и самим тим када ће се подаци из *TARIC*-а преузети. Међутим, када се узме у обзир то да је технички немогуће у постојећем ИСЦС-у извршити повезивање националног законодавства, логично је одлучити се за систем који би, поред тога што би омогућио повезивање националног законодавства и растеретио ИСЦС, био и компатибилан са системом ЕУ. То би такође значило да се у тренутку пријема Р. Србије у ЕУ не би поново мењао информациони систем, већ би се подаци из *TARIC* базе једноставно преузели. Имајући у виду да је Европска Унија и Царинска унија један од услова придруживања наше земље ЕУ је и развијен ТАРИС.

9.6. Поједностављене процедуре

Новим царинским законом и Уредбом о царински дозвољеном поступању са робом је предвиђена могућност спровођења поједностављеног царинског поступка. Поједностављени поступак ће се применити у случајевима и на начин који пропише влада Републике Србије, што претпоставља да ће то питање бити детаљније регулисано подзаконским актом.

Царински орган ће одобрити да се спроведе поједностављени поступак у следећим случајевима:

- ако декларација не садржи неке податке или да уз њу нису приложене неке од потребних исправа;
- ако нека од трговинских или службених исправа приложених уз захтев за стављање робе у царински поступак замени декларацију;
- ако се роба стави у одређени поступак на основу књиговодствене исправе, и тада може да ослободи декларанта обавезе допремања робе.

Поједностављена декларација, трговинска, службена или књиговодствена исправа морају да садрже податке неопходне за идентификацију робе, а књиговодствена исправа и датум књижења. Декларант је дужан да, у року који одреди царински орган, поднесе допунску декларацију која може бити општа, периодична или збирна.

Влада може да пропише случајеве у којима се не подноси допунска декларација. Допунска декларација и поједностављена декларација чине целину на коју се примењују прописи који важе на дан прихватања поједностављене декларације.

Прихватање књиговодствене исправе има исто правно дејство као и прихватање декларације у редовном царинском поступку.

Поједностављени поступци омогућавају подношење непотпуне декларације, односно декларације која не садржи све податке који се иначе захтевају у редовном царинском поступку. Поједностављена поступак декларисања омогућава да се роба стави у царински поступак, уз обавезу да се накнадно поднесе допунска декларација, која може бити општа, периодична или збирна.⁶⁰ Овакав поступак се одобрава када су испуњени прописани критеријуми, а један од важних услова је да је обезбеђено плаћање царинског дуга. Царински орган који је издао одобрење за поједностављени поступак, може извршити поновну процену испуњености прописаних услова у случајевима:

- значајних промена прописа, који регулишу ту материју;
- основане сумње да носилац одобрења не испуњава више прописане услове.

Уредбом је такође прописано да ће се вршити строжији надзор над правним субјектима који користе институт поједностављеног поступка, уколико је одобрење издато привредном субјекту које је основано у периоду краћем од три године. То је учињено из разлога што се претпоставља да такав правни субјект у периоду од свог оснивања до периода од три године, нема већег пословног искуства, па ни искуства у царинским процедурама. Зато је неопходно праћење његовог рада и понашања у примени поједностављеног поступка.

⁶⁰ Јеринић, Д., Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2015) *Практикум-Царинско пословање*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, стр. 100.

Надлежни царински орган, који издао одобрење за поједностављени поступак, може то одобрење суспендовати у следећим случајевима:

- када открије да су услови за добијање тог статуса неусаглашени или када неки од услова више не постоји;
- када има довољно разлога да верује да је била извршена битна радња због које може да се покрене кривични поступак који је у вези са кршењем царинских прописа од стране корисника поједностављеног поступка или других лица.

Царински орган може, у случајевима из прве алинеје суспендовати одобрење на рок од 30 дана, у ком времену се даје налог кориснику да отклони уочене недостатке. Тај рок се може, у оправданим случајевима продужити за још 30 дана. Уколико се отклоне недостаци, суспензија се повлачи, а уколико се не отклоне она има правно дејство. Суспензија се може изрећи у случајевима док по наведе им питањима траје судски поступак, до окончања тог поступка.⁶¹

Царински орган може укинути одобрење о поједностављеном поступку, које је издао у следећим случајевима:

- када носилац одобрења не предузме радње, које су му наложене од издаваоца, за отклањање уочених недостатака;
- када носилац одобрења или његов овлашћени представник, учестало крши царинске прописе и за то су му изречена правоснажна решења;
- на захтев подносиоца одобрења.

Поједностављене процедуре се могу користити при увозу, извозу и транзиту. Процедура је детаљно регулисана одредбама Уредбе о царински дозвољеном поступању с робом.⁶² Прописивање нових и измена постојећих поједностављених форми поступања не значи аутоматски да су задати циљеви и постигнути. Неопходно је да се поједностављене

⁶¹ Јеринић, Д., и Јеринић Д., (2012) *Основни институти царинског система и политике Србије*, Наука и друштво, Београд, стр. 137.

⁶² Уредба о царински дозвољеном поступању с робом, *Службени гласник РС*, бр. 93/2010, 63/2013, 145/2014, 95/2015 и 44/2016.

форме поступања примењују и да функционишу у пракси, па самим тим постоји и потреба честог истраживања праксе.⁶³

9.7. Концепт “Семафора”

Семафор је апликација израђена у Сектору за информационе и комуникационе технологије са циљем да омогући увид у све ЛЦИ и сажете декларације по којима се проводи царински поступак у царинској испостави.

За сваку декларацију се дају подаци о фази царинског поступка у којој се налази и протеклом времену за ту фазу, као и укупно протеклом времену од почетка спровођења поступка.

Предности коришћења ове апликације у царинској испостави су вишеструке:

- чини се допринос обезбеђењу јавности у раду царинске службе;
- сваки учесник у царинском поступку је у могућности да без контакта са царинским службеником види у којој фази поступка се налази његова декларација;
- царински службеници су могу концентрисати на обављање свог посла без ометања од стране учесника у царинском поступку;
- шеф царинске испоставе је у могућности да са свог радног места прати рад у испостави, ефикасност у раду сваког радника укљученог у текући рад, као и да благовремено уочава евентуалне застоје у раду и предузима мере за њихово отклањање;
- уколико се користи могућност коју програм пружа, сваки учесник у царинском поступку је у могућности да унапред сазна када може очекивати преглед робе;
- шеф царинске испоставе је у могућности да са свог радног места прати ко је одређен за преглед робе, да евентуално изврши измену радника који је одредио ИСЦС, као и да дефинише очекивано време прегледа робе.

Техничко решење се своди на читање свих докумената који су у поступку и њихово приказивање на екрану. Позадина сваке декларације је обојена зеленом, жутом,

⁶³ Бановић, Б., и Ранђеловић, В., (2016) *Начело опортунитета кривичног гоњења и пракса и пракса вишег и основног тужилаштва у Крагујевцу*, Култура Полиса бр. 29. Института за Европске студије, Нови Сад, стр. 201-212.

нарацастом или црвеном бојом, у зависности од протеклог време од почетка фазе поступка и времена које је параметарски дефинисано за сваку фазу поступка и сваку боју.

После одређеног времена, дефинисаног параметрима, на екрану се приказује следећи сет декларација, што се понавља све док се не дође до последњег екрана, када се поново читају декларације из базе и поступак приказивања докумената на екрану понавља.

За исправан рад апликације морају се подести параметри на рачунару, и то:

- шифра царинске испоставе за коју апликација треба да ради;
- може се дефинисати порука која пролази са десна у лево на екрану апликације;
- одређује се да ли да се прикаже радник одређен за преглед (ово је могуће само на рачунару на коме се програм инсталира, тј. на рачунару шефа царинске испоставе);
- бира се један од понуђених начина сортирања докумената на екрану.

За исправан рад апликације морају се подесити и параметри у ИСЦС-у, и то:

- шифра царинске испоставе за коју се уносе параметри;
- број дана за приказ је параметар којим се ограничава читање података на заиста текуће предмете;
- број исправа на једном екрану;
- време трајања једног екрана;
- време трајања једне фазе поступка за сваку врсту исправе (заглавље и једно наименовање одвојено), сваку врсту поступка и сваку боју.

Када се унесу претходно описани подаци, може се активирати апликација. Екран који се појављује садржи податке о свим декларацијама које су тренутно у поступку.

За сваку декларацију могу се видети следећи подаци:

- фаза поступка, датум и време када је тај фаза започета;
- идентификација декларације;
- датум и време уноса декларације;
- ПИБ подносиоца декларације;

- ПИБ и назив декларанта;
- очекивано време прегледа;
- и опционо, шифра радника задуженог за преглед.

9.8. Систем црвеног / зеленог пролаза

У многим земљама је одавно уведен овај систем. У Србији је ова технологија рада почела да функционише прво за путнике на Аеродрому Београд да би се касније проширила и на путничка моторна возила на Царинској испостави Градина. Путници који прилазе царинској контроли наилазе на обавештења царинске администрације на основу којих настављају даље кретање. Путник се упозорава да у случају поседовања робе коју је потребно пријавити царинским органима одабере црвени пролаз. У случају да путник не поседује робу коју је потребно пријавити царинским органима треба да одабере зелени пролаз. Неке земље ЕУ имају и плави пролаз који у могу користити путници који долазе из неке друге земље у оквиру ЕУ. Пролази требају да буду јасно обележени и најчешће су изведени тако да путник нема другог избора него да кретање настави у једном од понуђених смерова. Систем је током година постао интернационално препознатљив па се на многим страним прелазима лако уочавају само боје док су текстови упозорења све мање видљиви. У друмском саобраћају је доживео модификацију у којој возач престројава у траку која одговара зеленом или црвеном пролазу.

Самим чином проласка кроз један од два контролна пролаза путник је недвосмислено изјаснио по питању робе коју носи са собом.

Систем црвеног/зеленог канала на друмском граничном прелазу се разликује од сличног који се примењује на пешаке. Возила се морају благовремено обавестити како би се раздвојила. Зато се возачи морају узастопно неколико пута дуж кретања возила обавештавати о наиласку на прелаз са оваквом процедуром рада. На граничном прелазу Градина постављена сигнализација у три нивоа упозорава на црвени и зелени канал.

- *Први ниво.* Знак је постављен уз граничну линију на око 300 метара од објекта за контролу. На њему се налази шема целог прелаз са означеним црвеним и зеленим тракама.

- *Други ниво.* Изнад сваке од трака постоји знак који потврђује путнику информацију да се налази у одређеној траци.
- *Трећи ниво.* На грудобрану се налазе знак који такође усмерава возача да се престроји у одговарајућу траку.

Корист од увођена овог система:

Убрзање саобраћаја. Овај систем је дизајниран да у време највећег оптерећења саобраћаја убрза промет путника. На основу досадашњих анализа мање од неколико процената путника има као резултат царинске обраде плаћање царине, прекршај, пријаву робе. Време потребно за обраду ових путника је значајно веће од оних који немају робу која требају да пријаве царинским органима. У претходном периоду (без црвеног и зеленог канала) се често могла видети ситуација у којој су све траке заузете јер цариник чека да путници: изнесу робу из возила, унесу, плате дажбине и сл. За то време сва остала возила иза чекају иако би у то време могла бити прегледана. Такође се не губи време на постављању уобичајених питања. У ранијем искуству без овог система рада на ЦИ Градина, у време великог интензитета саобраћаја, цариници и полицајци су излазили у међупростор и издвајали возила која су пропуштана у приоритетној *CD* траци како би избегли колапс саобраћаја. На основу локалне анализе ризика означене су критичне групе путника и возила.

Избегавање несугласица. Пре увођења је био чест случај да путник тврди да је царинику пријавио робу а да га он није чуо. Применом нове технологије рада сада је много лакше утврдити намеру путника. Путници који долазе у црвену траку се упућују на то да писмено пријаве робу и даје им се одговарајући образац. Док царински орган контролише друго возило следеће по реду има времена да попуни образац пријаве робе чиме се значајно смањује празан ход цариника.

Путем видео надзора и печата које оставља полиција на путним исправама може се тачно видети у којој је траци путник, односно да ли нешто пријављује или не. Контрола у оваквом систему је много лакша.

Применом овог система чекање на граници се драстично смањило, путници су у највећем броју од самог почетка разумели како систем функционише иако је то био први такав прелаз у земљи. Број прекршаја је порастао у односу на број путника.

9.9. Нови компјутеризовани транзитни систем (*NCTS*)⁶⁴

Управа царина је крајем 2008. године иницирала приступ Конвенцији о заједничком транзиту и Конвенцији о поједностављењима у трговини робом и стекла статус неформалног посматрача. Пројектом „Модернизација царинског система“ које се финансира из предприступних фондова ИПА 2011 отпочело се са увођењем система *NCTS* (Нови компјутеризовани транзитни систем), који је предуслов за приступање наведеним конвенцијама.

NCTS омогућава електронску размену података између рачунарског система привредног субјекта и Управе царина и обрнуто. У том смислу, а ради стварања неопходних законских услова за примену *NCTS*-а и подношење исправе у поступку транзита применом система електронске размене података, извршена је допуна и измена Уредбе о царински дозвољеном поступању с робом⁶⁵ и донет је нов Правилник о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку.⁶⁶

Тако је одредбом члана 388. Уредбе прописано да је подношење електронске транзитне декларације у транзитном поступку редован поступак, а да је употреба писаних докумената у овом поступку могућа само као резервни поступак, односно само у случајевима када електронску размену података није могуће спровести.

Пилот фаза пројекта започела је у септембру 2014. године, на пет царинских испостава у Царинарници Суботица, а национална примена 25.01.2015. године.

Предуслов да одређени привредни субјект подноси електронску транзитну декларацију је да поседује квалификовани електронски сертификат. Такође је неопходно да привредни субјект царинарници, Одсеку за управни поступак поднесе захтев за одобрење електронске комуникације у поступку транзита, са изводом из АПР-а и примерком потписаног уговора потписаног са сертификационим телом. Примерак захтева налази се на сајту Управе царина у делу *NCTS*.

⁶⁴ *New Computerised Transis System*

⁶⁵ Уредба о царински дозвољеном поступању с робом, *Службени гласник РС*, бр. 93/10, 63/13 и 145/14.

⁶⁶ Правилник о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку, *Службени гласник РС*, бр. 7/15.

Подношење електронских транзитних декларација могуће је уз коришћење комерцијалног софтвера или уз коришћење бесплатне *WEB* апликације, која се налази на сајту Управе царина-Сервиси-Апликација за приступ *NCTS*.

Такође, роба у транзитни поступак неће бити пуштена уколико за ту робу није поднето обезбеђење. Прописима је као вид поједностављења транзитног поступка предвиђена употреба заједничког обезбеђења, употреба заједничког обезбеђења у умањеном износу или ослобађање од полагања обезбеђења. Одобрење за овај вид поједностављења одобрава надлежна царинарница након провере законом прописаних услова.

Ради надзора над употребом обезбеђења у транзитном поступку као подсистем *NCTS* развијен је систем *GMS* (систем за управљање гаранцијама).

Постоје и други видови поједностављења у транзитном поступку који се могу одобрити привредном субјекту и то:

- овлашћени пошиљалац,
- овлашћени прималац,
- употреба посебне врсте пломби,
- изузеће од прописаног плана пута или који се одобравају у односу на врсту транспорта и то за:
 - робу која се превози железницом или великим контејнерима,
 - робу која се превози ваздушним саобраћајем,
 - робу која се преноси гасоводима и далеководима

Подносилац захтева за поједностављени поступак мора да испуни опште услове: мора бити регистрован у Републици Србији, мора редовно да користи транзитни поступак, као и да није учинио озбиљан царински или порески прекршај.

9.10. Стратегија интегрисаног управљања границом (*IBM*)⁶⁷

9.10.1. Опште напомене о *IBM*

IBM представља основу за Процес стабилизације и придруживање Европској унији, односно један од кључних корака у јачању односа између земаља Западног Балкана и Европске уније.

Основни циљ *IBM* стратегије је обезбедити праву равнотежу између отворених, али истовремено безбедних и контролисаних граница, *IBM* захтева ефикасан и делотворан заједнички рад свих надлежних служби. Сарадња не би требала да буде ограничена искључиво унутар поједине земље, него и изван граница, са надлежним службама суседних земаља. Органи који обављају послове граничне контроле и обезбеђења државне границе дужни су да делују усклађено, остварују сарадњу и пружају међусобну помоћ у обављању послова из утврђене надлежности и делокруга тих органа, у складу са одређеним процедурама и принципима утврђеним Стратегијом интегрисаног управљања границом у Републици Србији.⁶⁸

Кључне службе за управљање границама и безбедност граница су: гранична полиција, царина, ветеринарско-санитарна и фито-санитарна инспекција. Поред ових служби који се налазе непосредно на граници битна је и системска подршка осталих релевантних служби.

IBM је усмерен на три нивоа сарадње и координације:

- Сарадња унутар служби (ефикасно управљање поступцима, информацијама и ресурсима унутар служби у складу са њиховим надлежностима),
- Сарадња између служби (блиска сарадња и координација између свих служби укључених у контролу границе, како на локалном нивоу границе тако и на централном нивоу, којом би се минимизирала преклапања и недоследности, те оптимизирала ефикасност и искоришћеност средстава) и

⁶⁷ *Integrated Border Management*

⁶⁸ Закон о заштити државне границе, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008 и 20/2015 – др. закон, чл. 4.

- Међународна сарадња (успостављање процедура и канала за комуникацију и координацију на локалном, билатералном и мултилатералном нивоу.)

Укратко, *IBM* стратегија обезбеђује координацију и сарадњу између свих релевантних служби које се баве контролом границе, олакшану трговину и регионално граничну сарадњу, да би се успоставио ефикасан, ефикасан и интегрисан систем граничног управљања у складу са стандардима ЕУ, ради остваривања заједничког циља отворених, али контролисаних и сигурних граница.

9.10.2. Опште напомене о националној стратегији *IBM*

Национална стратегија је документ којим Република Србија утврђује политику у области успостављања система интегрисаног управљања границом, одређује оквире за израду сагласних и синхронизованих секторских стратегија и планова имплементације, дефинише улоге и одговорности државних субјеката, идентификује стратегијске циљеве и утврђује основне правце акције у процесу успостављања и остваривања дугорочне одрживости и стабилности успостављеног система интегрисаног управљања границом.

Разноликост и сложеност задатака који се обављају на граници, велики број заинтересованих субјеката, потреба за блиском сарадњом унутар служби, између служби и на међународном нивоу, велики раскорак између стварног и жељеног стања и други отежавајући фактори, имају за последицу то да би свеобухватна стратегија изградње система интегрисаног управљања границом требало да буде изузетно сложен и обиман документ. Да би се омогућио увид у целину проблема и истовремено избегла опасност губитка важних детаља, Стратегија је структурирана у три нивоа: основни документ, секторске стратегије и функционалне стратегије, које су основа за израду и доношење Акционог плана.

Систем интегрисаног управљања границом и његови појединачни елементи, сагледавају се, развијају и прате преко осам параметара: правни и регулаторни оквир, организација и управљање, процедуре, људски потенцијали и обука, комуникација информациона технологија, инфраструктура, опрема и буџет. Ови параметари представљају атрибуте приказа постојећег стања, недостатака и развоја стратегијских циљева.

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 8. новембра 2012. године Стратегију интегрисаног управљања границом у Републици Србији, која је један од стратешких докумената за успешно спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању. Ова Стратегија заменила је документ из 2006. године.

Стандарди ЕУ које Република Србија усваја овим документом, као и сва потребна финансијска улагања у систем интегрисаног управљања границом, представљају инвестицију за наше будуће чланство у Европској унији с једне стране, а с друге стране, спровођење ових стандарда пружа сигурност грађанима Републике Србије и ствара претпоставке за развој привредних активности и несметано одвијање преко граничне трговине.

Стратегија је заснована на Националној стратегији Србије за приступање СЦГ Европској унији и реформским процесима у земљи, пре свега оним који су наведени у документу Европско партнерство.

10. Формулација изазова царинске службе према становишту СЦО⁶⁹

По мишљењу СЦО, у уобличавању будуће улоге царине, треба се пре свега питати са којим се изазовима царина суочава у друштву. Неки од њих су:

- Јачање доприноса који царина може да да привреди, међународној трговини, борби против криминала, економској сигурности земље и региона.
- Права реакција на потребе и могућности које се односе на бољу повезаност и хармонизовани рад царинских администрација.
- Посебно, јачање улоге царине у међународном трговинском ланцу и прихватање овог значаја и од других учесника у том ланцу.
- Дефинисање дугорочне улоге царине у будућем периоду.
- Дефинисање односа са другим међународним организацијама и др.

Царинске администрације су одговорне за администрирање међународном трговином. Ова функција је преузета из различитих разлога: прикупљање прихода,

⁶⁹ Светска Царинска Организација

спровођење трговинске политике и прописа којима се штите националне економије, заштита животне средине и друштва. Већина администрација је преузела све наведене функције или већи део, с тим што се приоритети могу разликовати сагласно националним потребама.

Царинске администрације доприносе социо-економском развоју, с једне стране, олакшавајући трговину, а са друге стране штитећи националне економије и друштво. Већа међународна покретљивост роба, капитала и људи повећава комплексност царинских обавеза. Иако су неке царинске администрације почеле да одговарају овим изазовима, општа појава је да:

- Царинске администрације још увек примењују непотребне или већ обављене контроле у вези са кретањем исте робе.
- Унапређење царине се често врши изоловано, и често не могу да се примене модерне технике и технологије тако да се пати од институционалних слабости.
- Спора примена СЦО инструмената.

Током последњих година, а посебно након усвајања Оквирних стандарда чланице СЦО су отпочеле да развијају јединствено схватање глобализације трговине, међународне трговинске динамике, међународног ланца снабдевања, међународног трговинског ланца и активности других међународних организација. Сагласно наведеном СЦО је идентификовала следеће циљеве за развој нове царине у 21. веку:

- Оптимизација доприноса међународне трговине економском развоју и развој кроз примену ефективних и ефикасних контрола током међународног кретања робе.
- Промовисање извесности и предвидљивости у међународном кретању роба тако што ће се успоставити јасни и прецизни стандарди.
- Јачање сарадње међу царинским администрацијама и између царине и привреде и стварање суштинског и корисног партнерства.
- Унапређење капацитета царине тако да промовише пословање усклађено са законом на начин на који се олакшава легално кретање роба.

На основу водећих циљева, доминира растућа свест да широко поимање царине у 21. веку јесте у ствари подршка међународном развоју, безбедности и миру, тако што ће се

олакшати међународна трговина кроз развој Глобалне Царинске Сарадње, која обједињује сарадњу царина-царина и царина-привреда.

Изазов за СЦО јесте да оспособи царинске администрације за међусобну повезаност, интероперативност и примену неопходне политике, стратегије и инструмената. Како би се ово постигло, неопходно је радити на:

- Стандардизацији података који се траже у извозу, транзиту, и увозу.
- Мрежи која се базира на подацима о пореклу и дестинацији.
- Повезаној и усклађеној бази података царине.
- Претходним електронским информацијама и профилисању ризика.
- Хармонизованим царинским процедурама.
- Јединственим контролама и стандардима управљања ризиком.
- Међусобном прихватању резултата већ обављених контрола.
- Међународној акредитацији трговинских стандарда и међусобном признавању истих.
- Професионализацији царинске службе.

Користи од безбедне светске трговине су неограничене и доприносе светском економском и социјалном просперитету. Управо зато неопходно је да царина буде проактивна у свом приступу. Свет и међународне организације се непрестано мењају. У циљу остварења задатог циља СЦО и њене чланице предлажу следеће кључне елементе Стратегије за 21. век:

- Позиционирање царине као интегралне карике у светском трговинском ланцу.
- Сагледавање царине као администратора међународне трговине који доприноси међународном расту и развоју и јачању сигурности уз истовремено олакшавање кретања робе.
- Стварање међународне царинске мреже.
- Третирање царине као примарног административно-сигурносног тела које обезбеђује националне границе.
- Схватање улоге царине у смислу саставног дела националног развојног плана.

- Развој интегрисаног приступа свим службама на граници.
- Постепено прихватање међународних стандарда и инструмената.

Такође је неопходно јачати углед царине, тако што:

- ће се обезбедити политичка воља и подршка за неопходне промене,
- укључити министарства и министре у конципирање политике развоја царине,
- ће се креирати ново схватање о улози и одговорности царине,
- ће се подстицати научна истраживања у вези са наведеним.

Неопходно је јачати сарадњу са другим међународним организацијама и то:

- успоставити и јачати сарадњу са релевантним међународним организацијама, попут Светске трговинске организације, УН, ИМФ, и др.),
- обезбедити статус царини који би био признат од свих међународних фактора,

Радити на јачању капацитета царине у смислу:

- стварања ефикасне, одговорне администрације која може да изврши све облике потребних граничних контролних радњи,
- обезбедити упутства, инструкције, инструменте и капацитете за функционисање ефикасне и одговорне службе, фокусирати се на изградњу капацитета и развој модерних технологија.

ТРЕЋИ ДЕО

БЕЗБЕДОНОСНИ ИЗАЗОВИ И ОДГОВОР ДРЖАВЕ

У трећем делу истраживачки рад базиран је на дефинисање појмова безбедности, организованог криминала, тероризма и кријумчарења као најмалигнијих облика криминалитета, те указано на организационе облике државе Србије који представљају фактор дефинисања а и функционалног одговора државе на ове појаве велике друштвене опасности. Кроз проблематику трећег дела докторске дисертације преламају се све тешкоће теоријског приступа предметним друштвеним појавама, јер без јасног дефинисања и консензуса око питања шта су заправо безбедоносни изазови, ко их и на који начин дефинише, предуслов је и практичног деловања државних органа а тиме и њихове ефикасности у борби против ових најмалигнијих облика криминалитета. Обзиром да се ради о сложеним облицима криминалитета у којима је исказан висок степен организације и кооперације зарад извршавања криминалних радњи, координативна улога државних органа постаје *conditio sine qua non* успешног одговора државе на ове безбедоносне изазове савременог света. Сматрамо да царинска служба која је у систему националне безбедности САД постала њен стожер, управо због својих координативних потенцијала, такође има јасно и неопходно место у оквиру органа и тела као и концепту који се устројава зарад адекватног одговора државе на безбедносне изазове.

1. Класификација безбедности државе

Ради квалитетнијег научног изучавања проблематике безбедности, неопходно је извести класификацију, тј. рашчланити унутрашњу безбедност на врсте, како би се квалитативном анализом делова безбедности остварила научна идентификација безбедности као опште вредности савременог света. Уважавајући научни приступ, унутрашња безбедност се може класификовати на индивидуалну, социјеталну и националну безбедност.

На почетку XXI века скоро све земље у свету су више или мање угрожене деловањем различитих снага, споља или изнутра. Разлози за постојање те угрожености

јесу између осталог, у њиховом међународном или геополитичком положају, хегемонији великих сила, унутрашњој нестабилности, неразвијености демократских институција, разним супротностима интереса, постојању сепаратистичких и сецесионистичких тежњи националних мањина код вишенационалних држава и сл.⁷⁰

1.1. Национална безбедност

Термин „национална безбедност“ користи се за означавање појма далеко ширег од изворног значења, јер се под њим подразумева жељено стање безбедности једне државе, које се постиже елиминисањем претњи и ризика који долазе изнутра и изван ње.

Дакле, национална безбедност је појам са вишеструким значењем. У најопштијем смислу подразумева слободу од страха, претњи и физичког насиља над становништвом, односно грађанима једне државе. Међутим, национална безбедност укључује и политичке, економске, моралне, социјалне, културне, идеолошке и нормативне елементе, што је одувек отежавало њену прецизну дефиницију. У питању је друштвено конструисан концепт безбедности једне државе који стиче специфично значење само унутар социјалног контекста у којем држава егзистира. Појам националне безбедности у неким ситуацијама се поистовећује са појмом „државне безбедности“. Међутим, национална безбедност је стање у којем се обједињавају све врсте безбедности једне државе.

Парадигме и институционални модели националне безбедности мењали су се кроз историју. Посматрана историјски, национална безбедност је била нераздвојно повезана са државом и њеним безбедносним сектором. Међутим, национална безбедност је постепено захватала политичку, економску, социјалну и културну сферу. Иако одбрана од спољног напада остаје централни проблем националне безбедности, пракса је недвосмислено потврдила да држава може бити угрожена и унутрашњим потресима, економским и друштвеним поремећајима, нарочито у заједницама којима недостаје осећај идентитета и социјалне кохезије.⁷¹ Отуда је у научним разматрањима овог појма неопходно разликовати појам безбедности државе од појма безбедности друштва, уз нагласак да основни критеријум безбедности државе представља њен суверенитет, а безбедности

⁷⁰ Гађиновић, Р., (2012) *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, стр. 107.

⁷¹ Аврамов, С., (2001) *Безбедност у 21 веку*, Зборник радова SIMVON, Београд, стр. 423.

друштва идентитет, тј. свест о припадности заједници. Кроз оба термина прожима се у бити егзистенција или преживљавање државе и друштва. Држава која изгуби суверенитет престаје да буде држава, а друштво кад изгуби идентитет престаје да постоји као суверена јединка.⁷² Ово раздвајање државне од друштвене безбедности треба схватити условно, као два нормативна појма безбедности који се у суштини обједињавају у један интегрални појам, означен термином национална безбедност. И у једном и у другом термину, у епицентру безбедносне дилеме налази се држава која пружа легитимитет и заштиту друштва.

Одсуство рата и војних конфликта само по себи не осигурава мир, стабилност и безбедност у друштву. Невојни извори, нарочито нестабилност у економији, социјалној, хуманитарној и еколошкој сфери постали су већа опасност по мир, стабилност и безбедност многих држава.

У конкретном случају, термин „национална безбедност“ користи се за означавање појма који обухвата заштиту државе и становништва од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања, као и стварање повољних друштвених услова за реализовање националних интереса. Да би се боље разумело значење ове синтагме потребно је анализирати дефиниције познатих експерата из области безбедности које се користе у теоријским радовима и стратегијско-доктринарним документима у свету.

У већини ових радова полази се од чињенице да је системски приступ најбитнији у дефинисању појма националне безбедности, при чему се користи аргументација да се развој људског друштва одвија у потребним безбедносним условима које детерминишу политички, економски, социјални, морални, културни и други фактори.

Појам „национална безбедност“ употребљава се од 1943. године, када је Волтер Липман (*Walter Lippmann*) у свом делу “*U. S. Foreign Policy*” први пут употребио овај термин. После Другог светског рата овај појам је нашао широку примену у политичком речнику савремених држава. У том контексту употребљаван је да значи унутрашњу и спољну безбедност државе, односно безбедност државе у односу на спољне и унутрашње изворе угрожености. Ради се, дакле, о националној безбедности једне државе која

⁷² Стајић, Љ., (2006) *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, стр. 25.

обезбеђује опстанак и нормално деловање државе са свим елементима њене независности, територијалне целовитости и уставног поретка.⁷³

По другим ауторима, национална безбедност се дефинише као „настојање националне државе да обезбеди свим члановима друштва сигурност пред угрожавањем извана (интервенције, напади, окупације, блокаде и др.) и унутар друштва (угрожавање реда и мира, криминал и др.).“⁷⁴

Бенковиц и Бакет националну безбедност одређују као способност државе (нације) да своје унутрашње вредности заштити од спољних опасности.⁷⁵

Према хрватском аутору Радовану Вукадиновићу, под „националном сигурношћу (безбедношћу) подразумева се физички опстанак једне државе и њезина становништва заједно са основним атрибутима неовисности и сталним материјалним просперитетом државе“.⁷⁶

Национална безбедност је, према Слободану Милетићу, стање у којем се налазе правни субјекти, тј. стање релативног присуства или одсуства угрожавања и/или повређивања правних субјеката за које је одговорна држава. Милетић на веома прихватљив начин дефинише националну безбедност као успостављено, одржавано и унапређивано стање у држави које омогућава ефективну заштићеност државе и грађана који у њој живе од свих (спољних и унутрашњих) противправних аката (активности) којима се угрожавају уставни поредак, суверенитет, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање привредних и друштвених делатности и остваривање слободе, права и дужности човека и грађанина.⁷⁷

Међутим, под националном безбедношћу може се подразумевати и објективно стање нације и државе, у којем њени легитимни органи и институције предузимају дозвољене мере и активности ради заштите основних националних интереса у области спољне и унутрашње политике, економије, одбране, образовања, научноистраживачког рада, културе и у другим областима друштвеног живота.

Отуда, полазећи од оваквог теоријског одређења, национална безбедност зависи од војно-политичког и геостратегијског положаја, карактера државе и њених друштвено-

⁷³ Јаворовић, Б., (1997) *Полиција и сигурност*, Загреб, стр. 6.

⁷⁴ Гризодд, А., (1998) *Европска стварност*, ФПН, Љубљана, стр. 23.

⁷⁵ Benkowitz, and Backet, (1968) *International Encyclopedia of the social Sciences*, vol. XI, p. 40.

⁷⁶ Маслеша, Р., (2001) *Теорије и системи сигурности*, Магистрат-Сарајево, Сарајево, стр. 37.

⁷⁷ Милетић, С., (1997) *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, стр. 14.

политичких и економских односа, као и од карактера међународних односа у њеном ближем и даљем окружењу. Неки аутори из области међународних односа, националну безбедност дефинишу као „одсуство било каквог страха од напада, угрожавања интереса, или претње друге државе или других држава“. Према Арнолду Волфу, безбедност представља одсуство претњи усвојеним вредностима, а у објективном погледу значи одсуство страха да ће те вредности бити нападнуте.⁷⁸

Према бројним савременим ауторима, национална безбедносна политика државе зависи од врсте и распрострањености државних и националних интереса, као и актуелних и потенцијалних претњи које те интересе угрожавају, или их могу угрожити. Претње могу бити: политичке, економске, војне, демографске, социјалне, конфесионалне, едукативне, еколошке и претње изазване дугорочним прикривеним деловањем ретроградних снага у свим областима друштвеног живота.

Проблеми дефинисања појма „национална безбедност“ долазе до пуног изражаја тек када треба идентификовати вредности које могу бити угрожене и дефинисати виталне државне и националне интересе које треба да штите елементи система националне безбедности.

Већина савремених аутора који се баве истраживањима националне безбедности сматра да витални друштвени, државни и национални интереси чине опште потребе државе и њених грађана и да произлазе из општих вредности и циљева садржаних у уставу националне државе и из реалних могућности и стварне позиције сваке државе у међународном односима.

2. Систем безбедности државе

Различита сазнања из историјских, антрополошких и других истраживања досадашњег развоја људског друштва наводе на закључак да су темељи сваке логичке анализе људског постојања у друштву, човекова потреба за успостављањем, очувањем, развојем и осмишљавањем сопственог постојања. Деловање у најширем смислу јесте све што човек чини као свесно биће. Безбедност у структури људског деловања има своје место као један од појавних облика људског постојања, односно функција која је усмерена према очувању човековог постојања. Безбедност као делатност добија на значењу када

⁷⁸ Smith, S., and Baylis, J., (2001) *Globalization of World Politics*, Oxford Press, New York, p. 255.

човек реагује на подражаје од човека или природе у тренутку уочавања опасности, угрожености, болести или страха. С обзиром на то, безбедносна делатност се код човека највероватније појавила на почетку културе у најширем смислу, односно у раздобљу када се употребом првих оруђа човек могао једноставно прилагодити специфичним условима у животној околини.⁷⁹

Безбедносна делатност се временом поступно диференцирала од других делатности (производња, култура и др.), којима је темељни узрок потреба за очувањем, одржавањем и осмишљавањем човековог постојања као друштвеног бића. У безбедносној делатности ради се о двоструком односу: човека и човека, и човека и природе. У том оквиру врло је значајно разумети следеће активности: тренутно реаговање човека на стање и процесе у природи, и на ситуације у друштву за које закључи да представљају опасност; човеково сазнање појава и процеса у природи и друштву и његове припреме за заштиту и одбрану пред процесима и појавама које је уочио као могуће угрожавања. Да би безбедност као делатност била успешна на садашњем степену развоја друштва, мора бити осмишљена, свесна делатности на нивоу целог друштва, јер су људи међусобно повезани у друштву.

Рационалност, очување и поштовање слобода и права појединца и група при задовољавању потреба у друштву условљавају системско уређивање посебних делатности. Другим речима, посебне делатности јесу основе системског задовољавања потреба у друштву. Систем је стогавањски (емпиријски) израз уређености одређене делатности у друштву којом се задовољава витална потреба целокупног друштва. Тако одређен систем у друштву не постоји као самосталан ентитет, па се и безбедносна делатност на садашњем степену друштвеног развоја спроводи организовано кроз систем који се назива безбедносни систем. Кроз њега се види одређени степен организованости друштвених могућности за извршавање безбедносне функције савременог друштва. С обзиром на циљеве и садржај, у оквиру безбедносног система савремене државе разликују се два нивоа: функционални (врсте и облици активности) и институционални, односно структурални (организација, носиоци активности и др.).

Синоним безбедносном систему на нивоу државе јесте систем националне безбедности, који је у већини држава намењен, пре свега, војној безбедности. Због тачнијег посматрања конкретне праксе на подручју безбедности савремених држава,

⁷⁹ O' Connel, I., R., (1989) *Of Arms and Men*, Oxford University Press, New York, p. 15-20.

правилно је, у функционалном смислу, разликовати национални одбрамбени систем и национални безбедносни систем.

Савремене државе својим одбрамбеним системом изводе делатност одбране у случају оружане агресије извана. Национални безбедносни систем подразумева деловање целокупног друштва, државе и појединца.

Суштина људске цивилизације огледа се у непрекидном развоју и променама које су углавном добре и позитивне ,али у неким случајевима неповољне за друштво.⁸⁰ Изградња безбедности појединца и друштва у савременој цивилизацији је добила ново значење. Државе су скоро до пред крај 20. века ограничавале проблем националне безбедности на војна питања и изводиле га пре свега у војним активностима. Остали цивилизацијски облици савремене (националне и међународне) безбедности, нпр. друштвено-економски, политички, културни, духовно-интелектуални и еколошки, били су занемарени, иако све више добијају на значају. Зато је разумљиво да садашњи односи и радикалне промене унутар савремених држава и у односима међу њима захтевају нову дефиницију безбедности, која ће обухватити све њене садржаје као једнако важне. То укључује и промену садржаја безбедносне политике савремених држава у смислу све веће улоге невојних средстава и механизма у безбедносним делатностима. Досадашњи степен друштвеног развоја доноси, као додатак класичним изворима угрожавања, економске кризе, етничке сукобе, миграције, међународни тероризам и глобално загађивање околине. У постојећим цивилизацијско-културним односима безбедност има универзални садржај, који се јасно исказује у тоталности захватања и комплементарности свих области у одређеном друштву (привредне, политичке, социјалне, еколошке, војно-одбрамбене и других области), као и у све већој повезаности и међународној зависности глобалног друштва.

Упркос универзалном значењу савремене безбедности, њен национални значај се није смањио. Национална безбедност, посматрана као стање безбедности одређеног народа, односно нације, изражена је у оквиру различитих потенцијалних и стварних небезбедности које произлазе из „непријатељског“ међународног окружења. Угрожавање спољног света (нпр. изван постојећег националног друштвеног система) подразумева се

⁸⁰ Павловић, З., и Стефановић, Н., (2016) *Истина и њено утврђивање у кривичном поступку*, Култура Полиса бр. 29., Институт за Европске студије, Нови Сад, стр. 279-292.

као функција делом претпостављених и делом стварних услова. Дакле, систем националне безбедности савремених држава обухвата функцију и структуру на подручју националне безбедности које не укључују само отособност државе за очување вредности свога друштва пред унутрашњим и спољним угрожавањима мира и слободе грађана, већ и заједничко деловање са осталим друштвеним подсистемима ради даљњег развоја друштва у целини.

Основни елементи система националне безбедности јесу оперативне делатности друштва које изграђују његову безбедност. Савременим друштвима заједнички су следећи елементи националне безбедности:

Безбедносна политика, која се у ширем смислу може дефинисати као делатност и као припрема за тоталну одбрану пред изворима будућег угрожавања у природи, друштву и међу друштвима. У ужем смислу, циљ безбедносне политике јесте стварање концепта механизма и средстава којима се изграђује унутрашња и спољна безбедност друштва, а представља конкретизацију политичких, организацијско-техничких и других начела безбедносне политике у ширем смислу;

Безбедносна структура намењена је изградњи безбедности на нивоу целокупног друштва и специфична је за сваку државу. Већини држава ипак су заједничка два елемента тог система, а то су одбрана и унутрашња безбедност. Функције одбрамбеног елемента су: одвраћање могућег нападача, одбрана своје територије, заштита становништва и материјалних добара и уклањање последица агресије, неоружани отпор агресији, деловање политичког и других друштвених подсистема у рату итд. Ради остваривања тих функција одбрамбени елемент безбедности система државе садржи два темељна елемента: оружане снаге и цивилну одбрану. Најзначајније функције унутрашње безбедности су: очување законитости и поретка, „информативна“ делатност и заштита целокупне друштвене инфраструктуре. Структурни елементи за спровођење тих функција јесу полиција, обавештајни системи, инспекцијске службе, царина и други органи формалног друштвеног надзора.

Безбедносно самоорганизовање цивилног друштва представља значајну превентивну активност. Поред изградње безбедности на државном нивоу, у савременим друштвима постоје и могућности за изградњу безбедности на индивидуалном и заједничком нивоу. Реч је о спонтаном безбедносном и самозаштитном деловању

појединца, као и о различитим облицима и степенима безбедносног самоорганизовања друштвених група (интересне, локалне заједнице) на темељу природног права сваког субјекта на самоодбрану, самозаштиту и самопомоћ.

Треба истаћи: прво, да је однос између савремене националне безбедности и националне одбране једнак односу између општег (национална безбедност) и посебног (национална одбрана). У том оквиру, систем националне безбедности је шири (кровни) појам, који укључује и националну одбрану. Друго, конкретне околности после Другог светског рата у међународној заједници биле су условљене непрестаном напетом међу државама, која је произлазила из идеолошког и политичког глобализма суперсила. Државе су међусобно водиле борбу у континуитету за постизање сопствене безбедности, најчешће на рачун других. У пракси, државе су све до краја Хладног рата националну безбедност обезбеђивале одбрамбеним системом заснованом на оружаним снагама. Завршетком Хладног рата јача сазнање о комплексности савремене националне и међународне безбедности. Заједнички именилац различитих идеја о алтернативном концепту изградње савремене безбедности представља прелаз са традиционалног модела осигуравања националне и међународне безбедности (што се заснива на начелима оружане националне одбране, одвраћања и грубог такмичења међу државама) на савремени кооперативни модел изградње националне и међународне безбедности, који ће се у већој мери заснивати на сарадњи и заједничким безбедносним интересима државе и новом, целовитом схватању концепта безбедности, у којем је војна безбедност само један од елемената успостављања вишедимензионалне националне и међународне безбедности. Без обзира на поменуте позитивне развојне могућности на подручју изградње безбедности у савременим државама и међународној заједници по завршетку Хладног рата, безбедносна политика и структура на националном и међународном нивоу и даље остају функционално и структурално везане, пре свега, за традиционалне војно-одбрамбене механизме и инструменте. Зато је одбрамбена делатност на почетку 21. века део безбедносних активности савремене државе који се остварује у оквиру система националне безбедности.

Савремена држава организује, контролише и, што је најважније, финансира одбрамбене делатности. У одбрамбеном систему већине држава средишње место припада оружаним снагама, које представљају војни део тог система. Положај и улога оружаних снага у одбрамбеном систему одређени су у доктрини вођења оружане борбе и војној

доктрини неке земље, док су идеје, ставови и нормe поменутих доктрина повезани у обрамбену доктрину државе.

Свака држава је *sui generis* по својој историји, организацији и развоју, што се види и у њеној безбедносној политици и систему. У истраживањима савремених система националне безбедности превладавају истраживања која те системе изучавају на националном државном нивоу. Зато је националну безбедносну политику и систем потребно анализирати на нивоу државе преко различитих емпиријских показатеља, који омогућавају сазнање њихове структуре и организације, али и начина деловања. Поред тога, важно је обратити пажњу и на друге чиниоце који условљавају безбедносну способност државе, као што су: политичко-привредна организованост и успешност, географски и демографски чиниоци, геостратегијски и војнополитички положај, права и дужности државе које произлазе из међународних уговора и чланства у међународним организацијама, јавно мњење, војно-индустријски комплекс и његов утицај на суштину политике националне безбедности итд.⁸¹

2.1. Улога и одговорност државе у изградњи система безбедности

Немогуће је разумети савремене политичке (унутрашње и међународне) односе и политичке процесе ако се претходно не усвоји знање о правој суштини феномена државе. Стога истраживање функционисања државе као темељног појма политичког процеса и начина њеног функционисања и улоге у њему има теоријску и практичну важност.

Основни услов и циљ сваке државне политике јесте опстанак државе, док је услов опстанка државе њена безбедност. Стога је сврха свих државних активности, условно названих политичким, усмерена управо у том циљу. То је и оквир безбедносне политике која има задатак да оствари концепт механизма и средстава којима се обезбеђује унутрашња и спољна безбедност државе и друштва. Савремена међународна стварност указује на то да по задовољењу тог циља (опстанак државе), код неких држава постају значајни и неки други циљеви (нпр. експанзионистички, тежње за остваривањем доминације).

⁸¹ Гаџиновић, Р., (2012) *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, стр.120-126.

Иако безбедност држава/национална безбедност неспорно постоји од када постоје и државе, сам појам националне безбедности новијег је датума. Тај појам први пут се појављује у Сједињеним Америчким Државама и у употреби је од четрдесетих година 20.века.

Појам националне безбедности у почетном раздобљу није имао јасан садржај. У првим годинама Хладног рата неретко су га користили амерички политичари као слоган за подршку њиховој политици. Но, садржај појма националне безбедности временом је постајао све јаснији. Укључивао је укупност политичких, војних и привредних напора које су Американци морали да предузму како би остварили своје интересе на међународној сцени.

Даљи развој светских кретања довео је до тога да су сви проблеми у међународном окружењу представљали потенцијалне проблеме за сваку нацију, сваку државу. Све већа повезаност у свету условила је да су међународни проблеми уједно представљали и претњу већини држава. Ти проблеми по свом ефекту нису више били ограничени на уски географски простор. То је значило да свака држава мора трајно да се припрема како би могла ефикасно да реагује на евентуалне претње који би угрозили њен опстанак или неке друге интересе. Ова чињеница из темеља је променила приступ у организованом деловању усмереном на остварење безбедности једне државе. Појам националне безбедности у протеклом периоду је имао нагласак на војној компоненти, што је била његова карактеристика у почетном периоду а затим је све више укључивао и остале сегменте друштва и државе.

Појам националне безбедности, иако у савременим истраживањима представља оквир за безбедност државе и нације, није једнозначно и у потпуности дефинисан. Међу теоретичарима и научницима којима је та проблематика у средишту интересовања постоје неслагања у научном одређењу појма националне безбедности. Неки теоретичари дефинишу националну безбедност као одсуство било каквог страха од напада, угрожавања интереса или претње друге државе или других држава.⁸²

У „Међународној енциклопедији друштвених наука“ национална безбедност је дефинисана као способност државе (нације) да своје унутрашње вредности заштити од

⁸² Вукадиновић, Р., (1998) *Међународни политички односи*, Загреб, стр. 159.

спољних опасности.⁸³ Амин Хеведи дефинише националну безбедност као функцију националних држава, помоћу које, у складу са сопственим могућностима у садашњости и будућности, узимајући у обзир глобалне промене и развој у свету, штите сопствени идентитет, опстанак и интересе.⁸⁴

Ниједна од постојећих дефиниција не дефинише појам националне безбедности у потпуности. Под националном безбедношћу подразумева се, с једне стране, стање безбедности националне државе и свесно и организовано деловање државе и друштва усмерено у циљу осигурања опстанка, развоја и егзистенције појединца, друштва и државе, односно њиховог осигурања од свих извора угрожавања у савременом свету, с друге стране. Без обзира на постојање различитих дефиниција националне безбедности, већина теоретичара слаже се у погледу вредности које спадају у категорију националне безбедности и циља стратегије националне безбедности схваћене као умеће ефикасне примене националних ресурса са циљем остварења националних интереса. Циљ стратегије националне безбедности јесте осигурати заштиту темељних и трајних потреба државе и друштва, опстанак и нормално деловање државе са свим елементима њене независности, слободе и територијалне целовитости, заштиту живота и безбедности грађана; осигурати напредак државе и друштва и заштитити уставни поредак, што укључује и могућност његове демократске промене и развоја.⁸⁵

Опстанак, који је логичан циљ и тежња сваког друштвеног бића, када се примени на националну безбедност, укључује: опстанак државе као политичке заједнице која је различита од других таквих облика организовања у међународним односима, опстанак нације чији се оквири могу, али и не морају поклапати са државним границама и физичко одржање држављана једне државе, односно припадника једне нације. Територијални интегритет подразумева целовитост територије, као битног елемента државности, на којој живе чланови једне нације, односно држављани једне државе. Политичка самосталност односи се на способност државе да суверено остварује своју власт. Квалитет живота није ништа друго него настојање усмерено на успостављање „државе благодања“ односно постизање укупног квалитативног нивоа животног стандарда (политичког, економског, демократског, социјалног итд.).

⁸³ *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (1968) vol. XI, p. 40.

⁸⁴ Hewedy, A., (1989) *Militarization and Security in the Middle East*, Printer Publishers, London, p. 16.

⁸⁵ *National Security Strategy for a New Century*, The White House, Washington, 1997, p. 4.

На основу наведених чињеница, национална безбедност подразумева одређено стање (постигнуто или предвиђено) безбедности, функционално подручје деловања различитих стручних институција заједно са укупним друштвеним настојањима усмереним на постизање националних циљева и интереса те институције безбедности имплементираних у систем модерне државе. Национална безбедност треба да обезбеди стање у којем ће бити осигурана слобода државе и друштва, територијални интегритет и суверенитет државе у оквирима међународно прихваћених стандарда, људске слободе и права грађана, политичка и социјална стабилност друштва и државе, стабилан економски развој и функционисање правне државе, стабилан јавни поредак и лична безбедност грађана, као и здрави и стабилни еколошки услови.⁸⁶

2.2. Правно уређивање система безбедности

Свака савремена држава настоји да правно уреди све облике друштвених односа, па тако и безбедност као област друштвених односа у којој се на специфичан начин испољавају и други (различити) облици друштвених односа.

Правно уређење ове области од посебног је интереса за сваку државу. Све државе користе право за остаривање сопствених виталних и других интереса, обезбеђујући правом ограничавање или спречавање оних делатности којима се угрожавају њихови интереси. Класични и витални интерес сваке државе јесте безбедност те државе и њених грађана. Дакле, само функционисање система безбедности нераскидиво је везано са државним и друштвеним интересима дефинисаним и санкционисаним правом, са крајњим и трајно прокламованим циљем да се тим системом (безбедности) очува безбедност државе која систем успоставља.

Устав Републике Србије у свом члану 27.⁸⁷ као и Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама у члану 14. кажу да свако има право на личну слободу и безбедност.⁸⁸

Исто тако, правно уређивање друштвених односа везаних за безбедност земље основна је претпоставка за успешно организовање и функционисање система безбедности,

⁸⁶ Гафиновић, Р., (2012) *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, стр.127-130.

⁸⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, број 98/2006, чл. 27.

⁸⁸ Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени лист СЦГ*,бр. 6/2003, чл.14.

у смислу да се право у том случају јавља као основа (претпоставка) ефикасности тог система, али и као граница деловања система безбедности.

Понашање људи по правним нормама је њихова дужност, али се оно јавља и као елемент сигурности и заштићеног положаја разних субјеката, група и појединаца. Правно уређивање безбедносне материје представља услов да носиоци послова безбедности остварују своју улогу у целини система безбедности, а тиме и правног система.

Држава доноси правне прописе и одређује норме понашања и преко својих органа се стара да се они поштују у складу са потребама безбедности земље.

Основ уређивања односа у области безбедности у свакој држави јесу начела изражена у највишем уставном акту. Из овога се може закључити да понашање свих грађана и државних органа, као и делатност органа безбедности, мора бити усаглашена са начелима и принципима садржаним у том правном акту.

Када су правила о вршењу државне власти тако постављена правом и када се гаранција за вршење те власти налази првенствено у уставном акту, законима и другим прописима, донетим на основу и у складу са њим, онда се каже да је држава организована на начелима правне државе. У тим оквиримау правној држави и сила треба да је у служби права. Ако је обротно, тј. ако је право у служби силе, не може се говорити о правној држави.

Систем безбедности у реализацији своје заштитне функције учествује у остваривању правне државе на тај начин што представља средство да се свако непоштовање права онемогући, било да долази до појединаца или група у земљи или изван ње. У суштини, систем безбедности се и успоставља ради онемогућавања противправности.

Ради потпуног сагледавања проблема остваривања функције безбедности, у складу са уставним принципима, неопходно је поћи и од правног регулисања делатности и одговорности органа који остварују безбедносну функцију. Ту се, пре свега, мисли на законе којима се оснивају органи безбедности, одређује њихова делатност, контрола рада, руковођење, одговорност, надлежност и слично. Затим, прописи којима се утврђује њихова организација и којима се регулишу сва остала општа и друга питања (финансије, опрема и сл.) на домаћем и међународном плану.

Систем колективне безбедности оличен, у првом реду, у институцији УН, настао је да уреди односе међу државама чланицама на пољу безбедности на основама међународног права, декларисаном у Повељи УН. Припадајући УН, све земље, без обзира на свој актуелни однос, прилагодили су своје понашање на међународном плану начелима и принципима израженим у документима УН.

Општа декларација о правима човека, усвојена на заседању Генералне скупштине УН децембра 1948. Године, сматра се једним од најзначајнијих докумената прошлог века, јер се њеним усвајањем први пут питање људских права и слобода извлачи и уређује изван апсолутне суверености државе, односно унутрашњих правних докумената. Колики је значај посвећен проблему људских права и слобода (а за многе земље је то значило и проблем унутрашње стабилности и мира) говори и податак да од 30 уводних чланова чак 18 уређује грађанска и политичка, а шест економска, социјална и културна права људи. Као основна грађанска и политичка права наводе се право наживот, слободу и безбедност, из којих се изводе сва друга права.

Од основних права која се изводе из набројаних у Декларацији, наводи се да: нико не сме бити подвргнут мучењу или свирепом нечовечном или понижавајућем поступку или казни; свако има право да свугде буде признат као правни субјект; сви су пред законом једнаки и имају право да их закон једнако штити без икаквих разлика; нико не сме бити изложен произвољном мешању у приватни живот, породицу, стан или преписку, нити нападима на част и углед и право учешћа у власти и слично. Осим та два документа, за међународно-правне основе система безбедности значајни су и други документи и конвенције којима се дефинише понашање лица одговорних за примену закона.⁸⁹ Тако, на пример, као засебни документи или делови неких докумената, постоје: Париска повеља за нову Европу (1990) са посебним делом који се односи на безбедност; Конвенција против мучења и других свирепих, нехуманих или понижавајућих норми или поступака; Кодекс понашања лица одговорних за примену закона; Декларација о основним принципима правде у вези са жртвама криминалних радњи и жртвама злоупотребе власти; Основна начела везана за независност судства; Скуп минималних правила о поступку са затвореницима... Без обзира на наведена документа, пракса понашања земаља чланица, нарочито великих сила, није увек давала жељене резултате у вези са истим правима за све,

⁸⁹ Радуловић, Р., (1993) *Људска права и демократија*, Дневник, Нови Сад.

јер су неке сталне чланице Савета безбедности, својим правом вета и различитим тумачењем често и саме нарушавале међународно постављене норме система колективне безбедности и људских права и слобода. Из тих, али и других разлога, међународна заједница је на разним конференцијама настојала да потврди или прошири до тада општеприхваћена начела и принципе, као и да установи механизме њихове примене како би се повећао степен појединачне и колективне безбедности земаља чланица.

2.3. Структура система безбедности државе

Интегралну безбедност сачињавају унутрашњи и међународни системи безбедности.

Унутрашњи систем безбедности састоји се од низа подсистема: војска, цивилна одбрана, полиција, обавештајно-безбедносне службе, цивилне службе безбедности, царински систем, инспекцијски и правосудни органи, цивилна одбрана и грађани. Међусобна условљеност и зависност функционисања свих субјеката безбедности заснива се на њиховој комплементарности у оквиру организовања и функционисања система безбедности.⁹⁰

Државносредишњи систем заснива се на традиционалном - реалистичком погледу, према којем су суверене државе доминантни субјекти који постављају правила „понашања“ у анархичном смислу, који је утемељен на хијерархијској расподели моћи (војна, политичка и економска) између постојећих држава. Циљ је обезбеђивање и очување физичког опстанка држава и друштва, а крајње средство у очувању и остваривању циљева је употреба силе. Слабије државе су условљене да остварују савезе са великим силама да би очувале сопствену и/или заједничку безбедност. С друге стране, вишесредишњи систем је сложен систем, пун различитих, релативно аутономних субјеката чији циљ није само очување традиционалних циљева државносредишњег система, већ ширење, кроз сарадњу истомишљеника или потчињавање слабијих, светског тржишта чији разни подсистеми и удружења нових актера значајно утичу на међународне односе. Пошто је институционализација таквог система још у току, он је осетљив на промене.

⁹⁰ Стајић, Љ., и Гаћиновић, Р., (2007) *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, стр. 99-100.

Под теоријом безбедности често се подразумева системски организовано знање о појавама безбедности до којег се долази научно-методолошким путем и у том смислу се то знање идентификује са науком о безбедности. Развој теорије безбедности и у практичном смислу ствара могућност да се у оквирима датог друштва сагледавају објективне тенденције даљег кретања безбедносних појава и праксе и да се свесним практичним ангажовањем то кретање убрза и усмери у жељеном правцу.

Значај теорије безбедности за праксу безбедности није само у томе да доводи до свести о нужности потребе заштите, већ и у прилагођавању метода и средстава потребама елиминисања свих извора и облика угрожавања безбедности друштва на оптималан и по друштво прихватљив начин.

Теорија безбедности је и средство за истраживање безбедносних појава, јер без на науци заснованих и коректно методолошки обрађених претпоставки проистеклих из истраживања нема разумевања безбедносних појава и оне остају на нивоу површности. Та површност за последицу има непоуздане резултате и проблематику безбедности своди на емпиријске описе.

Теорија безбедности се може дефинисати као скуп знања и целовитих објашњења, као и у пракси проверених хипотеза о законитостима у настајању, кретању и престанку безбедносних појава, као и појава угрожавања које су у непосредном међусобном односу.

Теорија безбедности, као и друге опште друштвене теорије, полази од основних принципа, као што су: свеобухватност предмета истраживања; једноставност и јединственост метода, средстава и појмовне апаратуре; потреба за сталном научном потврдом основних ставова (проверљивост резултата); теоријски, друштвени и практични допринос и слично.

Држава је најважнија институција цивилизованих друштава, чија је основна функција заштита државног поретка и усмеравање друштвених процеса на глобалном нивоу, ради бољитка и просперитета.⁹¹

Под појмом „друштвени систем“ најчешће се подразумева уређена и од разноврсних елемената или сазнања састављена целина према унапред дефинисаном гледишту, ради остваривања њеног друштвеног циља.

⁹¹ Ђурић, А., Јеринић, Д., Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2016) *Социологија и правна етика*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд, стр. 91.

Појам систем обухвата следеће елементе: постављен циљ због којег је и успостављен; снаге и средства за остваривање циља; структуру елемената система (организација) преко којих се остварују поједине активности ради остваривања циља; скуп активности којима се тај циљ може остварити и функцију структурних елемената ради остварења циља.

Пошто се сви друштвени системи успостављају ради задовољења одређене друштвене потребе, која је у складу са општим циљем, систем безбедности је организовани друштвени систем преко којег друштво остварује функцију заштите својих виталних вредности ради општег напретка и развитка друштва.

Сви друштвени системи формирају се за остваривање трајних циљева, па се и за систем безбедности може рећи да је трајан систем јер је потреба заштите једног друштва од свих облика и извора угрожавања трајна потреба.

За систем безбедности се може рећи да у највећој мери зависи од људске активности, јер су људи (појединачно или групно), заједно са својим деловањем и интересима, основни извори угрожавања безбедности заједнице. Али, исто тако, људи су ти који постављају друштвене циљеве, успостављају циљ система безбедности и свесним и нужним удруживањем напора преко система безбедности остварују тај циљ.

Основна функција система безбедности заснива се и огледа у правовременом откривању и спречавању свих облика непријатељске и антидруштвене делатности којима се угрожавају основне вредности друштва.

Самим дефинисањем система безбедности модерне демократске државе жели се успоставити функционална интеграција свих структура државе у циљу јачања заштитне функције, али и систематизација свих безбедносних компоненти у засебну целину (систем) ради лакшег остваривања основних циљева државе у сфери безбедности.

Држава организује систем безбедности на начин и у обиму који одговара њеном карактеру, потребама и могућностима. Она својим изјашњавањем дефинише своје виталне вредности и штити их деловањем система безбедности. Те вредности условљене су карактером друштвено-економских односа који владају у држави, степеном развоја производних снага, односом друштвених класа и правном и политичком надградњом.

Основне вредности модерне државе су: сувереност, територијална целокупност, независност, уставни поредак и људска права и слободе. Слобода и безбедност се увек посматрају заједно и искључиво у контексту физичке слободе.⁹²

Када држава пропусти да гарантује својим грађанима слободно и несметано уживање права на живот, слободу и безбедност, она заиста чини пропуст у свом задатку да очува и подржи саму основу свих људских права.⁹³

Структура система безбедности огледа се кроз: организованост и уређеност, јединство, ефикасност, отвореност, динамичност, хијерархијску уређеност, двосмерни однос, спољнополитичку функционалност и јединствено управљање, руковођење и командовање.

Систем безбедности, осим што служи успостављању унутрашње равнотеже, служи и успостављању спољне равнотеже у оквиру међународне заједнице. Спољну равнотежу систем безбедности остварује деловањем спољне политике на међународном плану, пре свега одвраћањем својом снагом и организованошћу, као и успостављањем спољне безбедности у оквирима међународне заједнице, сарадњом са другим државама, на основу успостављеног међународног права.

Функција система безбедности, као и сложеност послова и задатака једног тако значајног система као што је систем безбедности, огледа се и кроз мноштво карактеристика, од којих су неке иманентне само њему. Ту се, пре свега, мисли на следеће карактеристике: систем безбедности је организован, уређен и сложен друштвени систем; специфичан је, отворен и динамичан систем; то је подсистем великог друштвеног система; хијерархијски је устројен систем; деловање система везано је за неповољне услове; постоји знатна међусобна супротстављеност циљева система безбедности и извора угрожавања; функционисање система зависи највише од људског чиниоца; сврха постојања је двојака (одвраћање, тј. превентивно деловање и узвраћање, отклањање угрожавања); непоновљивост метода, средстава и догађаја у апсолутној истоветности;

⁹² Пауновић, М., Кривокапић, Б., и Крстић, И., (2007) *Основи међународних људских права*, Мегатренд Универзитет, Београд, стр. 187.

⁹³ Марковић, М., и Аврамовић, Н.,(2010) *Хармонизација права полиције Р. Србије са европским стандардима у области заштите људских права*, Право-теорија и пракса, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, бр. 11-12, стр. 43-53.

деловање у миру, ванредним приликама и у рату и сталне квалитативне промене у структури и начину деловања.⁹⁴

Активности и мере система безбедности у области одбране обухватају све облике борбе и отпора које ће држава применити у евентуалном супротстављању агресији, све друштвене делатности које имају нарочити значај за очување слободе и независности земље, као и оне безбедносне мере које се као посебне активности предузимају у случају опасности по државу. Осим општег циља, систем безбедности државе обухвата скуп примарних и секундарних, трајних и привремених, унутрашњих и спољних, краткорочних и дугорочних циљева. Наравно, ти разноврсни циљеви међусобно су повезани и имају своје место у хијерархији приоритета њиховог остваривања. Према Аристотеловом схватању, „постоје две врсте ствари од којих зависи срећа у свим државама. Једна је поставити правилан циљ и сврху, а друга пронаћи средства која воде остваривању тог циља“.

Сваки систем је део већег система. Свака држава формира више великих система, подсистема и микросистема. Између њих постоје вертикалне и хоризонталне везе, посредством којих они функционишу као глобални државни и друштвени систем, па структуру система безбедности чине: активности, мере, послови, субјекти и снаге.

Искуства ослободилачких ратова кроз историју показују да су разноврсност и обим безбедносних активности увек били условљени степеном демократичности друштвених односа у држави (која се брани), односно у ослободилачком покрету. Што су циљеви борбе и отпора ближи животним потребама и интересима већег дела друштва, што су демократскији односи у решавању битних питања друштвене заједнице, већа је и његова сагласност са политиком којом руководеће снаге усмеравају та друштва према циљевима које безбедносним активностима треба реализовати.

Мерама безбедности државе називају се радње (поступци) које се предузимају са циљем да се субјекти система безбедности, у целини или делимично, доведу у стање способности за остваривање безбедносних активности. Помоћу њих систем безбедности реагује на одређене опасности кад оне запрете држави. Начелно, оне се предузимају између два стања у којима се могу наћи субјекти безбедности: између редовног (мирнодопског) стања и стања њихове борбене употребе (ратног стања).

⁹⁴ *Ibid.*, стр. 43-53.

У научном и теоријском размишљању о основним категоријалним појмовима у области безбедности, термин безбедност представља основни, полазни и фундаментални појам из којег се изводе сви други појмови.

Заштита је само једна димензија безбедности са низом инструмената и активности који обезбеђују основне вредности државе и друштва, региона и међународне заједнице од разних облика угрожавања и угрожености..

Термин послови безбедности употребљава се када се дефинишу унутрашњи послови. Послови безбедности су, наиме, са становишта безбедносне функције, најважнији део унутрашњих послова. Они се дефинишу као радње или поступци којима се остварују задаци безбедности. Значај вршења послова безбедности јесте у томе што би изостављање вршења једног посла, најчешће, омело остваривање безбедности као целине.⁹⁵

2.4. Послови и субјекти система безбедности

Послови система безбедности државе најдиректније, непосредно и посредно, доприносе економском развоју и безбедносној стабилности државе. Ефикасно вршење послова безбедности државе директно омогућава остваривање безбедности као целине.

У науци је доказано, а искуства из праксе потврђују, да на безбедносну снагу државе непосредно утичу достигнућа целокупног њеног развоја, стабилност економских, политичких и укупних друштвених односа и њена организованост и оспособљеност за безбедност. Да би се остварила и друга претпоставка безбедности организованост и оспособљеност државе за безбедност, неопходно је извршавати одређене послове којима се то непосредно обезбеђује. Те послове, због њихове природе и сврхе, називамо пословима безбедности државе.⁹⁶

На основу досадашњих научних анализа, послови безбедности државе могу се груписати на следећи начин: утврђивање и остваривање опште политике безбедности државе; утврђивање и развој концепције и доктрине безбедности државе; праћење и процена појава и догађаја од значаја за безбедност државе; нормативноправно регулисање

⁹⁵ Гаџиновић, Р., (2012) *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, стр.146-154.

⁹⁶ Стајић, Љ., и Гаџиновић, Р., (2007) *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд, стр. 107.

свих послова, активности и мера везаних за безбедност државе; дефинисање стручних и техничких упутстава за припреме свих субјеката у држави за њену безбедност; планирање и обезбеђивање потреба безбедности у оквиру планова друштвеног и привредног развоја државе; организовање, остваривање и спровођење свих мера безбедности од интереса за државу; утврђивање и припрема система криптозаштите и безбедности преноса поверљивих података и информација; утврђивање, развој, функционисање и коришћење веза у случају непосредне ратне опасности и за време рата; утврђивање основних планова и припремних мера за безбедност земље; образовање, оспособљавање, изградња, опремање и развој субјеката безбедности државе; изградња система руковођења безбедношћу државе; финансирање безбедности државе; политичка активност од значаја за безбедност државе; послови утврђени кривичним, прекршајним, законом о унутрашњим пословима и законом о основама система државне безбедности; организовање и остваривање научно-истраживачког рада од значаја за безбедност државе итд. Послови безбедности државе су конститутивни елемент укупног система њене безбедности. Они морају бити дефинисани и уређени. То њихово својство огледа се у јединственом начину функционисања и садржају активности, обављају се трајно, установљен је круг носилаца и извршилаца послова и извршена међусобна расподела послова према природи посла, друштвеној улози носилаца и положају извршилаца, послови су од посебног друштвеног значаја, обављају се трајно, уређени су према томе ко су њихови носиоци и извршиоци, те се расподела врши уставом, законом, подзаконским актима, обавезним смерницама и другим актима надлежних органа.⁹⁷

Послови безбедности државе су међусобно усклађени, сви су сврсисходно опредељени сходно потребама система безбедности и имају значајну функцију у целини безбедносних припрема државе. Послови безбедности државе презентују укупну друштвену ангажованост на развоју система безбедности државе. Без успешног обављања ма којег од тих послова, припреме државе за безбедност не би могле бити потпуне. Послови безбедности државе су од посебног, стратешког, друштвеног значаја, и обављају их посебно школовани и стручни кадрови. Положај органа и служби који обављају

⁹⁷ Вејновић, Д., (2006) *Систем безбедности и друштвено окружење*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, стр. 80-81.

управне и стручне послове безбедности у односу на органе власти адекватан је њиховој улози и задацима које обављају.

У научном и теоријском промишљању о основним категоријалним појмовима у области безбедности, термин безбедност представља основни, полазни и фундаментални појам из којег се изводе сви други појмови.

Ипак, с обзиром на константност и опасност појединих извора и облика угрожавања, неки послови безбедности групишу се и остварују као трајни послови и задаци и они су утврђени кривичним и прекршајним законодавством, као и законима из области унутрашњих послова и др. Дефинисање унутрашњих послова зависи од различитих критеријума. Једна од прихватљивих дефиниција унутрашњих послова јесте она која унутрашње послове посматра по критеријуму врсте послова и карактеру органа, где се они дефинишу као „послови чије извршење утиче на стање безбедности, јавни ред и мир, личну и имовинску стурност грађана“. Према постојећим прописима, „унутрашњи послови су законом утврђени послови чијим обављањем надлежни републички органи остварују безбедност Републике и њених грађана и обезбеђују остваривање уставом и законом утврђених других права грађана“.⁹⁸

Субјектима (снагама) система безбедности државе, у ширем смислу, сматрају се сви људски и материјални потенцијали које држава може ангажовати за остваривање безбедности.

Људске могућности се у безбедности државе испољавају: као физичка моћ, као ратна вештина (обученост и способност за извршавање борбених и других задатака), као морална снага (позитиван однос према друштвеним вредностима које се бране, уверење у праведност политике која се води и сл.) и као психолошка (духовна) моћ (способност савлађивања тешкоћа).

Субјекти безбедности могу се анализирати као друштвени и као стручни. Притом, друштвени субјекти послове безбедности обављају као део својих друштвених активности са циљем заштите и одбране своје државе. У ту групацију спадају грађани, јавна предузећа, локална заједница, удружења грађана, политичке странке итд. Стручни субјекти безбедности су органи и службе који су део државног апарата, а послове безбедности обављају на основу законских овлашћења и стручних знања, а то су: судови,

⁹⁸ Милетић, С., (2004) *Основи јавне безбедности*, Виша школа унутрашњих послова, Земун, стр. 17.

тужилаштва, инспекцијски органи, органи унутрашњих послова, органи безбедности војске итд. Субјекти безбедности могу се класификовати на: конвенционалне, неконвенционалне и суплементарне.

Конвенционални субјекти система безбедности су: полиција, војска са својим органима специјализованим за послове безбедности, судови, тужилаштво, инспекцијски органи, затворске и сличне установе и др.

Неконвенционални субјекти система безбедности су: законодавни орган (скупштина), извршни орган (председник републике, влада и др.), органи спољних послова. Поред наведених, у држави функционишу и следећи субјекти система безбедности: организације које обављају јавне службе или делатности, предузећа и друга друштвено-правна лица, као и други субјекти друштвеног ангажовања.⁹⁹

3. Безбедност као изазов потенцијалима царинске службе

Појава међународног тероризма је довела до тога да безбедност постане главно питање за многе државе, а од царинских управа се све више захтева да допринесу циљевима државне безбедности. Раније су многе царинске управе обављале већину својих превентивних акција кад роба стигне у луке, на аеродроме и на копнене прелазе, на основу декларације о улазу сачињене у време увоза. Да би се обезбедио потребан ниво безбедности, владе ће све више да зависе од информација и оцене ризика предузете пре доласка робе у одредишну земљу. Међународне конвенције које важе за поморски и ваздушни транспорт предвиђају договорене механизме за побољшање безбедности ових видова транспорта - возила, терета и људства - као и како се овим видовима транспорта управља. Владе неколико држава, нарочито влада Сједињених Америчких Држава, су објавиле прописе и промовишу споразуме између приватног и јавног сектора како би се унапредила безбедност. Ови се, опет, углавном заснивају на благовременом подношењу информација и издавању потврда да одређене компаније поштују низ стандарда у погледу безбедности. Овакви прописи се стално пречишћавају и спроводе. Вештина царинске службе да процени информације кроз аналитичке процесе, распоређивање ресурса,

⁹⁹ Гаџиновић, Р., (2012) *Безбедносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд, стр.155-158.

делотворну комуникацију и доношење одлука, тако постаје важнија него што је то био случај у прошлости.

Заштита друштва укључује заштиту читавог међународног трговинског ланца доставе од тренутка када роба напусти земљу извоза до тренутка приспећа у одредишну земљу. Оваква промена окружења захтева један „свеобухватан државни“ приступ. На тај начин државе могу да користе царинске службе као кључни ресурс у граничној безбедности и да користе њено искуство у управљању ризицима и познавање међународне трговине као битан елемент државне безбедности. Стога царина може да буде од користи при употпуњавању доприноса других надлежних органа, као што су органи за имиграцију, истражни и други органи укључени у одржавање реда у поморским, ваздушним и копненим операцијама.

Премда је безбедност од огромног значаја за државе и трговце, царинска служба има подједнаку одговорност за олакшавање дозвољене трговине. Ако се правилно примени, безбедност може да олакша трговину јачањем пословног поверења, повећањем предвидљивости и, самим тим, олакшавањем улагања у земљи. Међутим, међународна заједница треба да прати како конкретне иницијативе за безбедност и захтеви за обавештавањем унапред утичу на слабије трговинске партнере, посебно на оне који користе луке које не примају техничку помоћ како би ојачале своју безбедност на задовољство одредишних лука. Ови трговци могу да имају потешкоће у томе да потпуно испоштују захтеве за обавештавањем унапред.

Премда је немогуће у овом тренутку предвидети последице програма веће безбедности на трговину, чини се вероватним да ће земље које се осећају угроженим у односу на терористичке нападе сматрати пошиљке из неких земаља као пошиљке веће ризичности. У том погледу ниво интеграције светске привреде је такав да чак и земље које нису директно укључене у сукоб или нису предмет терористичког напада, трпе губитке у трговини и благостању као резултат веће бриге за безбедност и већих фрикционих трошкова трговине. За земље са високим степеном зависности од трговине (однос између трговине и БДП-а), укључујући многе земље у развоју, потреба за координираном акцијом у области безбедности постаје кључни приоритет у развојном програму.

Делотворна управа царина која користи технологију може да извуче корист од боље транспарентности, веће ефикасности и побољшане безбедности. Међутим, ове

користи које могу да се извуку из већег ослањања на информационе и комуникационе технологије понекад угрожава пропуст да се рационализују царински поступци, чиме се покреће процес у коме се превазиђени мануелни поступци и даље користе раме уз раме са компјутеризованим поступцима. Према информационе и комуникационе технологије за управу царина нису ни лек за све болести нити саме по себи циљ, оне могу да дају знатан допринос делотворној царинској управи и пословима када су део једног ширег модернизационог захвата.

Да би се испунио овај циљ, управа царина мора ефикасно да интегрише модерне праксе и поступке са системима за управљање царином заснованим на информационим и комуникационим технологијама. При том, царинска служба треба да утврди реалне и практичне циљеве који су прилагођени њеним сопственим и конкретним околностима. Пожељна информационо-комуникациона решења нису неминовно најновија и технолошки најнапреднија доступна решења, већ пре она која су најадекватнија за радну средину у датој земљи, базу ресурса, телекомуникациону инфраструктуру и реалне амбиције за развој. У сваком случају, одабрано информационо-комуникационо решење мора да помогне царини у свим њеним основним пословним функцијама и мора да обезбеди платформу која омогућава постизање њене дугорочне визије.

У свом одабиру рачунарских решења, царинска служба има могућност или да развије национални систем који је прилагођен националним потребама или да набави готов систем. Национална решења су привлачна зато што савршено одговарају конкретним захтевима дате земље, зато што развијају домаће рачунарске способности и олакшавају одржавање и развој система. С друге стране, таква национална решења су често скупа и у неким тренуцима се показало да је царинским службеницима било тешко да пренесу информатичарима какве сложене трансакције треба да се испрограмирају. Предност готових решења лежи у чињеници да су разни модули тестирани и нема потребе за измишљањем нових решења. Тамо где таква решења не задовољавају националне потребе у потпуности, или где национална царинска служба жели неку варијанту понуђеног решења, постоји могућност да се такво решење прилагоди или да се додају посебни модули који остварују интерфејс са готовим решењем. Узевши све у обзир, препоручује се креаторима политике да подробно размотре готова решења пре него што размотре могућност пројектовања националног решења.

Информационо-комуникациона решења су често скупа, упркос томе што побољшавају ефикасност. Искуство показује да много тога може да се добије од добро уравнотеженог финансијског плана за почетну инсталацију, одржавање и унапређење, као и финансијских планова да се укључе спољашњи и домаћи ресурси. Осим тога, поступци набавке треба да буду транспарентни и да обезбеде да се за уложени новац добије максимална вредност тако што ће се пажљиво извагати и технички и финансијски предлози.

4. Тероризам као безбедоносни изазов

Савремена наука улаже велике напоре да понуди општеприхватљиву дефиницију тероризма. Међутим, и поред тога што тероризам представља праву пошаст савремене цивилизације, политика многих моћних држава одлаже или избегава дефинисање савременог тероризма. У питању су двоструки стандарди када неке државе користе тероризам тј. планирају без ангажовања сопствених војних снага да изазову сукобе и нестабилност у регионима. Тероризам је сталан пратилац људске историје и савремене људске заједнице и односа. Он је дугорочни и универзални проблем који мења облике, али чије деловање озбиљно угрожава основне људске и цивилизацијске вредности.¹⁰⁰ Савремени тероризам као један од видова насиља постао је најзначајнији изазов како за државу и њене органе заштите, тако и за Организацију УН. Терористичке активности су у 20. веку биле енигма и велики проблем за међународни систем безбедности, али ће бити по свему судећи још већи у 21. веку, па је сваки помак у изналажењу мотива, метода, идентификације и садржаја тероризма значајан напредак ка стварању претпоставки за успешно супротстављање том виду насиља. Значи, неопходна је интензивна припрема свих, а не само неких држава кроз повезивање теорије и праксе у препознавању и супротстављању све чешћем и опаснијем насиљу. Проучавањем ове најзначајније врсте насиља долази се до спознаје да је проблем тероризма био заиста један од кључних проблема 21. века, развијајући се на основама отуђености појединаца и група, националним сукобима, тензијама, злоупотреби власти у земљама под влашћу диктатора и нефункционисању правних држава. Тероризам је укоренењен у политичкој делатности и

¹⁰⁰ Бошковић, М., и Марковић, М., (2015) *Криминологија са елементима виктимологије*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр.179-180.

тежи политичким циљевима, користећи се терористичким нападима да би финансирани своје операције.¹⁰¹ Значајан извор финансирања терористичких организација, група, фракција или појединаца јесте финансирање и од стране владајућих структура појединих држава, односно финансирање од стране тих чинилаца, иако би она требало да буде један од основних и главних носилаца борбе против тероризма.¹⁰² Средства која се користе за финансирање тероризма пролазе кроз фазу прикупљања и акумулације, фазу смештаја и чувања, фазу преноса до корисника тј. терористичких ћелија и коначно фазу њихове употребе.¹⁰³

Према идеолошкој основи тероризам се најчешће јављао у прошлости као ултрадесни „црни“, односно фашистички, и ултралевни „црвени“, тј. квазиреволуционарни, дакле интринзично мотивисани циљни тероризам.¹⁰⁴

Левичарски тероризам, који је свој велики „узлет“ имао седамдесетих година, сада је више ствар прошлости.

Десничарски екстремизам, који може прерасти у тероризам, увек је у извесној спреси са одређеним круговима у неким конзервативним државама и представља вентил пригушених фашистичких страсти. Ређи је у појављивању, а све упорнији у свом одржавању. Сада је присутан у извесној мери у Аустрији, Италији и Турској. Тренутно су најактуелнији сепаратистички и религијски мотивисани облици тероризма.

Према простору деловања, тероризам се дели на урбани, рурални, тероризам на пловним путевима и тероризам у међународном ваздушном саобраћају, а према присуству на тлу сопствене државе условно се дели на унутрашњи и међународни, јер је у том смислу одлучујући „елемент иностраности“. Унутрашњи терористи на територији сопствене државе могу извести терористички акт против страних дипломатских представништава или лица са дипломатским имунитетом, што представља елемент иностраности и тако постаје међународни. Дакле, о унутрашњем тероризму се може говорити само онда када су грађани, власти или добра сопствене државе мета насиља или претње насиљем од стране терориста.

¹⁰¹ Јовић, Р., Савић, А., и Куљача, Р., (2007) *Дроге и тероризам*, Факултет за пословни менаџмент, Бар, стр. 163.

¹⁰² Бјелајац, Ж., Матијашевић, Ј., и Димитријевић, Д., (2012) *Финансирање међународног тероризма као глобалног феномена*, Европско законодавство, Београд, стр. 384-407.

¹⁰³ Миловановић, М., (2005) *Финансирање тероризма*, Пулс, Београд, стр. 6-7.

¹⁰⁴ Гађиновић, Р., (2003) *Појмовно одређење насиља, узроци, врсте и последице*, Институт за политичке студије, Београд, стр. 261.

Савремене облике међународног и унутрашњег тероризма треба појмовно разликовати од других, наизглед сличних активности, као што су герила, репресија, терор, агресија, криминал, насилна делатност патолошких личности итд.

За разлику од терориста, герилци носе исте униформе и формацијско наоружање, јавно се појављују, никада се не скривају, јавно носе наоружање и јавно саопштавају циљеве своје борбе.

У Женевској конвенцији од 12. августа 1949. године, герилска дејства су дефинисана у члановима 4., 1. и 13., а герилци морају испуњавати и услове из члана 1. Хашког правилника: да их предводи лице одговорно за своје потчињене, да имају одређени знак распознавања - амблем који може да се уочи са већег растојања, да се придржавају одредби међународног ратног права.

Репресија је конкретна форма обично нелегалне примене насиља масовних размера од стране власти или агресора на заузетој територији над месним становништвом ради одмазде или застрашивања, јер су могуће жртве не само одрасли, као потенцијално способни да пруже отпор, већ и деца. Типични пример репресије је стрељање 7.000 професора и ђака Крагујевачке гимназије 21. октобра 1941. године од стране немачких нациста.¹⁰⁵

У недемократским друштвима држава примењује терор и према својим грађанима ради насилног утицаја на јавно мњење у циљу изнуђивања неких политичких одлука које у демократским околностима грађани те државе не би никада прихватили. Држава примењује терор и против сопствене опозиције, кад у њој постоје довољно јаке политичке личности које би у датим политичким околностима режиму могле да представљају велике проблеме. За утврђивање степена тираније неког режима није довољан ни критеријум демократске легитимности.¹⁰⁶

Треба разликовати две основне врсте терора: геноцидни терор и терор као начин владања. Геноцидни терор има за циљ потпуну ликвидацију једне националне, етничке или верске групе. За разлику од геноцидног терора, терор као начин владања је рационалнији, јер уништење и није прави циљ владања људима: када актер терора све уништи, онда нема над ким да влада. Круг жртава је ужи, док је за укупно становништво

¹⁰⁵ Гађиновић, Р., (2002) *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд, стр. 49.

¹⁰⁶ Јеринић, Н., и Одаловић, Т., (2016) *Међународно право и тероризам сагледан кроз дело Имануела Канта „Вечни мир“*, Култура Полиса бр. 30., Институт за европске студије, Нови Сад, стр. 273-285.

на делу манипулација и застрашивање.¹⁰⁷ У неким државама у појединим периодима терор је био синоним за начин владања (нацистичка Немачка), а у другим државама су постојали одређени догађаји историјског значаја који су имали карактер терора (у извесној мери бомбардовање Хирошима и Нагасакија и слично).

Поставља се питање да ли је људској природи иманентан мазохистички однос према лидерима и предводницима. Да ли су масе „крдо“ коме је неопходан сурови, а обожавани предводник? Таква питања себи поставља и Шели Клајн: „Хитлерова владавина терора најчешће се повезује са речју „зло“. У свом систематском приступу убијања милиона мушкараца, жена и деце које је вршила цивилизована нација, та владавина је заиста застрашујућа. Како је цела једна нација могла дозволити да се њоме влада на такав начин? Како је могло да се деси да нико не зна шта се дешава пред сопственим вратима? Да ли је Немачку насељавало више милиона малих Хитлера - мушкараца и жена који су, свако на свој начин, неговали исту мржњу као и њихов фирер?“¹⁰⁸

Разматрајући особине личности тиранина-диктатора које их упућују да се на овакав начин односе према поданицима и да успостављају сурове облике режима терора и масовних ликвидација, па да чак у томе и уживају (наводи се да су сарадници Садама Хусеина снимали сцене мучења затвореника, а он уживао да то гледа заједно са породицом, слично су се понашали Стаљин, Папа Док Дивалије и Иди Амин), различити аутори у први план истичу: недовољну образованост или неуспех у процесу образовања (С. Хусеин и Иди Амин на граници неписмености, Адолф Хитлер, Пол Пот, Ким Ил Сунг и Николае Чаушеску никада нису завршили студије, Хитлер одбијен на пријемним испитима за Бечку академију уметности и Бечку академију архитектуре и сл.); генералну мржња према интелектуалцима (Мао Цедунг, Пол Пот, Иди Амин и др.); фрустрације различитих врста; комплексе ниже вредности који су се бестијално манифестовали; психопатске тегобе и параноје; жељу да се њихова власт овековечи и чак пренесе на наследнике (Ким Ил Сунг, Садам Хусеин и други).¹⁰⁹

¹⁰⁷ Димитријевић, В., (1985) *Страховлада*, Рад, Београд, стр. 105-167.

¹⁰⁸ *Ibid.*, стр. 6.

¹⁰⁹ Гађиновић, Р., (2011) *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Медија центар Одбрана, Београд, стр. 45.

У анализи социјалних компоненти терора питање које треба размотрити у сваком конкретном случају јесте да ли је страх (од терора, тајних служби, потказивања, затвора и мучења) једини разлог због кога су поданици, упркос овим видљивим девијацијама режима, слепо веровали вођама и учествовали у грађењу њихових култова личности. Дакле, управо су то питања која се увек изнова постављају када се анализирају различите појаве терора у вршењу власти и то на различитим деловима глобуса. У условима сиромаштва, беде, економских и политичких криза, стварних или наводних историјских неправди, природних катастрофа, катаклизми или незадовољства маса сопственим стањем, стандардом или инхибицијама различите природе, налази се изузетно погодно тле за појаву нових диктатора, који ће демагошким обећањима о заштити и спасу нације или државе успети да се наметну народу и да, све у име узвишених циљева, почну да врше терор не само према спољним непријатељима, већ и према својим поданицима. Таква закономерност се појављује у готово свим историјским примерима диктаторске власти. Велики политички мислиоци у историји, као што су Хобс, Лок, Макијавели, Русо разматрали су ову тему и сугерисали механизме заштите од терора и узурпиране власти, али до сада то није помогло да се становништво успешно супротстави диктаторима и носиоцима терора. Тема је очигледно вечна, као што су вечне и тенденције властодржаца да по сваку цену, макар и терором, опстану на власти, упркос институцијама избора, цивилне контроле, политичке репрезентације народа, народа као носиоца суверенитета и слично.

Веома је значајно да се систематски терористичке активности разликују од радњи криминалаца и патолошких убица. Криминалац, као и терориста, користи насиље као средство за постизање сопственог циља. Без обзира на то да ли криминалац користи насиље као средство за стицање новца или материјалног богатства, или убија или наноси повреде одређеној жртви за новчану накнаду, увек делује првенствено из себичних (личних) разлога.

За разлику од тероризма, насилни чин обичног криминалца није срачунат на изазивање последица - нарочито не психолошких - изван самог чина. Криминалац користи неки насилни чин за, на пример, „терорисање жртава“, као што је претња ножем трговцу пред касом која је пуна новца да би га приморао да му да новац. Зато се под активношћу криминалца не подразумева изазивање одређених ефеката код масе, па је најзначајнија

разлика између терористе и криминалаца у томе што криминалац није заинтересован за утицај на јавно мњење. Он само жели да узме новац и побегне, и да, при томе, буде што мање запажен.

Ако се пође од чињенице да је тероризам појава друштвеног живота и услед тога и условљена друштвеним животом, онда је за његово објашњавање и схватање неопходно да се обухвате и оне околности друштвеног живота које су деловале на његову појаву, развој и креирање, почев од дугорочних друштвених услова и основа живота, до материјалних, политичких, културних, религијских околности и оквира.¹¹⁰

Према проф. др Јовану Ђорђевићу, у политичкој теорији и историји постоје два основна облика тероризма. Први се односи на метод владања или систематску употребу ванредних моћи и насиља за постизање политичког циља и, уопште, на претварање тероризма у политички систем и владајућу политику. Други основни облик тероризма такође се остварује у политичком систему, али против њега, у „опозицији“, и под њим се подразумева напад на његове владајуће институције и представнике, укључујући и угрожавање или рушење политичке структуре земље.¹¹¹

Исто тако тероризам није покрет, нити политички правац, већ специфични вид једностраног вођења борбе који карактерише опредељење за остваривање постављених политичких циљева искључиво насиљем, односно његовим рационализованим и систематским екстремним коришћењем. То упућује на разликовање екстремизма и тероризма, будући да је сваки тероризам екстремизам, али сваки екстремизам није тероризам.

Анализом наведених дефиниција о мотивима, може се потврдити сагласност аутора по питању тога да ли је тероризму иманентан искључиво политички циљ. Међутим, под тероризмом се не могу подразумевати понашања чији су циљеви дубоко лични, себични. Политички мотив извршиоца је услов да би се нека радња означила као терористичка, јер је то једина дефиницијска компонента која раздваја тероризам од обичног криминала. Како иза вредности увек стоје циљеви, а иза циљева интереси, не само појединца, већ и држава, Бранислав Р. Срдановић то објашњава кроз један сликовити пример: „Ђеновска Конференција о разоружању одржана је 1932. године. Конференција се, поред осталог,

¹¹⁰ Јаковљевић, Д., (1997) *Тероризам са гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд, стр. 35.

¹¹¹ Ђорђевић, Ј., (1980) *Политичка наука и тероризам*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, стр. 3-4.

бавила питањима дефиниције војника, али никада није успела у тој намери. Када је, постављено питање да ли се дефиниција солдата односи на војника или терористу, свака делегација се појединачно запитала о задњим мотивима оне друге делегације и истовремено су упитале саме себе које посебне дефиниције и које посебне мере би биле погодне за њихову властиту политику и тако збуњивале оне друге делегације“.¹¹²

Професор Војин Димитријевић сматра да је сваки акт тероризма политички мотивисаних извршилаца одређен односом према власти и да је „према томе политички“. Ако политичку суштину може понекад замаглити разноликост, тиме се суштина неће променити.¹¹³ Такође исти аутор указује да је тероризам дуго био усмерен на постизање ефеката на унутрашњем плану, тј. у политичком животу једне државе.¹¹⁴

Професор Симеуновић, кроз једну садржајну и објективну дефиницију тероризма, наводи: „као вишедимензионални политички феномен савремени тероризам се може теоријски најопштије одредити као сложен облик организованог, индивидуалног и ређе институционализованог политичког насиља, обележен застрашујућим брахијално-физичким и психолошким методама политичке борбе којима се обично, у време политичких и економских криза, а ретко и у условима остварене економске и политичке стабилности једног друштва, систематски покушавају остварити „велики“ циљеви на начин потпуно непримерен датим условима, пре свега друштвеној ситуацији и историјским могућностима оних који га као политичку стратегију управљавају.“¹¹⁵

Тероризам је, дакле, „посебан правни појам“, а његова историја је тесно везана за историју политичког деликта.

Досадашње дефиниције тероризма можемо поделити на академске и административне. Академске дефиниције тероризма потврђују да су најчешћи елементи дефиниције тероризма насиље као метод, грађани и влада као мете, изазивање страха и изнуђивање политичких или социјалних промена као циљеви, а велики број жртава коме теже терористи указује на спектакуларност као дефинициони елемент тероризма. Академске дефиниције су засноване на научном тумачењу проблема савременог тероризма. Већина академских дефиниција се ослања само на страх као дефинициони

¹¹² Срдановић, Б., (2002) *Међународни тероризам*, Службени лист, Београд, стр. 34.

¹¹³ Димитријевић, В., (1982) *Тероризам*, Радничка штампа, Београд, стр. 37.

¹¹⁴ Димитријевић, В., и Стојановић, Р., (1979) *Међународни односи*, Нолит, Београд, стр. 114.

¹¹⁵ Симеуновић, Д., (2002) *Међународни тероризам*, Београдски форум за свет равноправних. Београд, стр.13.

елемент тероризма. Међутим, има и других облика насиља (претња силом, принуда, притисак, психофизичко злостављање, политичка убиства, насилни протести, побуне, нереди, немири, субверзије, репресија, терор, устанак, рат), претњи, па чак и самоиницираних доживљаја који могу изазвати страх због чега тероризам у овим дефиницијама није прецизно дефинисан, нити је довољно разграничен од других политичких, социјалних па и психолошких феномена. Такође, поистовећивање тероризма и криминала, тероризма и терора, одлаже општеприхватљиво дефинисање тероризма у светској науци. Познато је да свако ко поседује политичку моћ да дефинише „легитимитет“ има и моћ да дефинише тероризам. Због тога је проблем у аналитичком дефинисању тероризма веома присутан.¹¹⁶

Званичне, односно службене дефиниције тероризма, иако су данас суштински неприхватљиве, једино егзистирају у пракси. Савремени тероризам, као један од видова насиља, постао је најзначајнији изазов како за државу и њене органе заштите, тако и за Организацију УН. Терористичке активности су у 20. веку биле енигма и велики проблем за међународни систем безбедности, али ће бити још већи у 21. веку, па је сваки помак у изналажењу метода, идентификације и садржаја тероризма значајан напредак ка стварању претпоставки за успешно супротстављање том виду насиља. Значи, неопходна је интензивна припрема свих, а не само неких држава кроз повезивање теорије и праксе у препознавању и супротстављању све чешћем и опаснијем насиљу. Проучавањем ове најзначајније врсте насиља долази се до спознаје да је проблем тероризма био заиста један од проблема 20. века, који се развијао на основама отуђености појединаца и група, националним сукобима, тензијама, злоупотреби власти у земљама под влашћу диктатора и нефункционисању правних држава.

Иако у литератури постоји висок степен сагласности о томе да је насиље најрелевантнија компонента приликом дефинисања тероризма, ипак се појам физичког насиља у контексту тероризма неминовно допуњује психолошким и структурним насиљем. Мотив терористе да изврши насиље је најтајанственији и за научнике још увек недоступан елемент терористичке активности. Највећи број аутора који су изучавали феномен тероризма сматра да је политичка компонента један од битних елемената тероризма. Ово се може запазити и у билатералним уговорима, затим у законодавствима

¹¹⁶ Гађиновић, Р., (2011) *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Медија центар Одбрана, Београд, стр.58.

великог броја земаља, као и у документима репресивних државних органа. Дакле, политички мотив извршиоца је услов да би се нека радња означила као терористичка, јер је то једина дефиницијска компонента која раздваја тероризам од обичног криминала. Будући да се значење речи тероризам кроз историју мењало како би се прилагодило политичком ризику сваког наредног периода, није никакво изненађење што је веома тешко одредити једну трајну дефиницију тероризма. Терористичке активности, све док су терористичке, никада немају масовну подршку грађана и становништва. Ако је пак имају, онда то више није тероризам већ герила или масовни устанак становништва. Веома је битно притом знати да захтеви терориста никада нису реални нити утемељени на закону. Административне дефиниције тероризма, иако су у науци суштински неприхватљиве, егзистирају једино у пракси.

Уједињене нације сматрају да је терориста свака особа која, делујући независно од знања неке земље, или као појединац, или као члан групе која није призната као званично тело или део неке нације, поступа на тај начин што уништава или оштећује имовину цивилног становништва или влада да би постигла неки политички циљ. Тероризам је акт лишавања живота или рањавања или акт уништавања или оштећења имовине цивила или владе, без јасне дозволе одређене владе, од стране појединаца или група људи који самостално делују, или влада које делују из властитих побуда или веровања, да би постигле неки политички циљ.¹¹⁷

У Резолуцији Савета безбедности ОУН бр. 1377 која је изгласана 2001. године пише да „Савет безбедности, заступљен на министарском нивоу земаља чланица, објављује да акти међународног тероризма представљају изазов свим државама и укупном човечанству [...] да акти тероризма свуда угрожавају достојанство и сигурност људи, подривају друштвени и привредни развој свих држава и у светским размерама поткопавају стабилност и благостање“, као и то да је Савет безбедности „најдубље забринут због забележеног пораста терористичких поступака у различитим светским религијама, који су мотивисани нетолеранцијом и екстремизмом“.

Европска унија дефинише тероризам као намерни акт који може нанети озбиљну штету земљи или међународној организацији, почињен са циљем да се озбиљно застраши становништво, неоправдано приморавајући владу или међународну организацију да нешто

¹¹⁷ Гаћиновић, Р., (2006) *Антитероризам*, Драслар партнер, Београд, стр. 21.

учини или да се уздржи од сваког чињења, озбиљно дестабилишући или уништавајући основне политичке, економске или друштвене структуре помоћу напада на живот или физички интегритет неке особе, киднаповања, узимања талаца, заузимања летелица или бродова или производњом, поседовањем или транспортом оружја или експлозива.

Дакле, званичне, односно службене дефиниције тероризма су оне које су производ одређених државних или међудржавних институција. Њихов недостатак је у рефлектовању идеологизираних политичких ставова државног или неког другог руководства уопште, или пак у односу на једну конкретну ситуацију, што такву дефиницију чини мање генералном и тиме мање применљивом на неку нову, и у много чему различиту ситуацију.¹¹⁸

4.1. Анализа дефиниције тероризма

Анализирајући досадашње дефиниције, може се закључити да је тероризам врло специфични начин примене насиља против цивилног становништва и институција државе у борби за остваривање политичких циљева.

Ако се разуме феноменологија савременог тероризма, онда је јасно да је тероризам неизбежно политички мотивисан, насилан или прети насиљем, усмерен ка далекосежним психолошким последицама, односи се на неодређени број жртава насиља и вођен је од стране неке терористичке организације чији припадници не носе униформе или ознаке.

Терориста, по правилу, сматра да није крив за злочин који је починио, него онај који није испунио његов захтев због чега је злочин настао. Нажалост, апсолутни заштитни систем против тероризма не постоји. Он је феникс феномен. Лако се регенерише ако један његов део преживи. Приликом дефинисања тероризма, мора се узети у обзир чињеница да је терориста обавезно интринзично мотивисан.

Иако тероризам сви у свету формално осуђују, у пракси је потврђена чињеница да је тероризам ипак ефикасно оружје за остваривање политичких циљева одређених националних заједница. Историја подсећа да је Организација УН формално осуђивала деловање многих терористичких организација у свету, али велике силе нису увек уважиле међународно право, јер су у одређеном тренутку подржале и оснажиле деловање

¹¹⁸ Гаћиновић, Р., (2015) *Антитероризам*, ЈП Службени гласник, Београд, стр. 14-22.

терористичких организација у многим регионима. Терористичке организације се неправедно третирају као ослободилачке, уз масовни публицитет, креира се искривљено мишљење јавног мњења у свету. На тај начин се пружа конкретна помоћ терористичким организацијама, а земља жртва насиља се проглашава као творац терора. Тиме јој се оспорава легално и легитимно право да се на својој територији бори против тероризма. То је био случај са ОВК¹¹⁹ и АНА¹²⁰ на Косову и Метохији. Ако се овакав тренд двоструких стандарда настави, опасност од савременог тероризма ће се драстично повећати у многим земљама у свету, посебно у Великој Британији, Шпанији, Француској. Против терористичких активности и других облика угрожавања мора се, најпре, борити самим системом државе и друштва, његовом снагом, квалитетом, виталношћу, демократичношћу, која се налази у његовој основи, развојем институција правне државе и даљим развојем система заштите, слобода и права грађана, те учвршћивањем тих односа у свим областима друштвеног живота. Уколико је демократско друштво етички, економски и организационо јаче и стабилније, утолико се оно осећа одговорнијим за процес заштите друштва и утолико се смањује могућност јављања терористичких активности. Међународни систем безбедности је пред великим изазовима када је реч о очувању интегралне безбедности становништва и заштити грађана од ове тешко контролисане пошасте. То се између осталог може постићи: организовањем, врхунском обуком и савременим опремањем јединица за антитерористичке активности, сталним праћењем одговарајућих научних достигнућа из области војних, друштвених и техничких наука, анализом досадашњих искустава у антитерористичкој делатности, унапређењем система мера за одвраћање терористичких активности, тј. јачањем унутрашње снаге и способности друштва за наставак демократских процеса, а основни услов за успех је одлучна опредељеност јавног мњења за супротстављање савременом тероризму. Стављање под контролу савременог тероризма био би велики успех Организације УН, јер искорењивање тероризма у свету је засад само жеља већине човечанства. Будући да се значење речи тероризам кроз историју мењало како би се прилагодило политичком ризику сваког наредног периода, веома је тешко одредити једну трајну дефиницију тероризма. Анархисти су нпр. у 19. веку себе без икаквог устезања називали терористима и своју

¹¹⁹ Ослободилачка војска Косова

¹²⁰ Албанска национална армија

тактику отворено проглашавали тероризмом. Међутим, таква отвореност није потрајала. Сматра се да је јеврејска терористичка група из четрдесетих година 20. века, позната као Лехи, једна од последњих терористичких група која се тако јавно представљала. Међутим, значајно је да и Лехи, иако далеко отворенија од каснијих група, није одабрала назив „Терористички борци за Израел“, него мање пежоративан „Борци за слободу Израела“. Слично томе, иако преко двадесет година касније, бразилски револуционар Карлос Маригела показао је извесно устезање од отвореног пропагирања употребе „терористичке“ тактике, упорно је приказивао себе и своје ученике као „урбане герилце“. Терористи смишљено назив својих активности повезују са војничком терминологијом. Они себе називају борцима за слободу, или пак војницима, иако не носе униформу или ознаке (амблеме) припадности некој међународно признатој организацији, да би се третирали као ратни заробљеници уколико буду лишени слободе, те да им се не би судило као терористима у редовним судовима. То су познати терористички трикови који замагљују проблем и отежавају дефинисање њихове радње. Страх је незаобилазни и централни елемент терористичке стратегије, која постаје све тајанственија за органе државне заштите. Тероризам је, дакле, насиље усмерено на посматраче. Страх је жељени и намеравани ефекат, а не споредни производ тероризма. Страх је психолошки феномен који може изазвати дубоке социолошке последице у друштву, а појединачно његова мета је психа човека. Ако се анализира стање људске свести изазвано страхом, нпр. објављивањем да је подметнута бомба у биоскопу док се посматра филм или док су путници у авиону, биће јасније због чега терористи на страху граде стратегију насиља. Тероризам не изазива природан већ ирационалан страх, а терористи сматрају да је преплашеном човеку лако наметнути своју вољу, па на томе граде своју стратегију. Многи теоретичари потцењују, а неки и прецењују опасност од савременог тероризма. Тако је нпр. Лоренс Хауард, још у деведесетим годинама прошлог века погрешно тврдио да ће и у будућности „тероризам бити углавном симболична претња по САД“.¹²¹

Како је рат, дакле, израз моћи, „тероризам је израз немоћи“, управо због немогућности да се представи као равноправна сила. То је акт покушаја очајника да на такав начин реше проблеме и постигну оно чему тежи њихова терористичка организација. Када говоримо о тероризму као изразу (не)моћи, не смемо изгубити из вида, без обзира

¹²¹ Howard, L., (1992) *Terrorism: Roots, Impact, Responses*, Praeger, New York, p.1

што је овде употребљена реч „немоћ”, да се тероризам и те како служи силом и на специфичан начин силом презентује ту своју „немоћ” тј. своју неравноправност, а цена те (не)моћи и неравноправности су невине жртве.

Да би се сагледала целина специфичног процеса тероризма, треба посебно анализирати, поред мотива који покрећу носиоца насиља да се њиме служи, следеће: које је вредности терориста код жртве одабрао, зашто над жртвом систематски примењује физичко насиље, сурову стратегију и тактику које терористи употребљавају против жртве коју директно нападају, карактеристике простора на коме терориста примењује насиље, као и да ли је терориста аутентичан и има ли подршку од неког међународног субјекта.

Приликом дефинисања тероризма треба обавезно узети у обзир:¹²²

- да терориста врши насиље или прети насиљем, да је неизбежно политички мотивисан и да припада некој организацији;
- акције терориста, које су усмерене ка далекосежним психолошким последицама (терористи није важна сама мета напада колико политички одјек акције);
- да тероризам никада не подржава већина становништва, а ако конкретну врсту насиља подржава већина становништва, то више није тероризам већ герила или масовни устанак;
- да захтеви терориста никада нису реални нити су на закону утемељени, они су увек плод политичких мотива: сепаратизам или пак ослобађање њихових чланова из државних затвора;
- да терористи сматрају да је преплашеном човеку лако наметнути своју вољу и на тим премисама граде своју стратегију, држећи стално тензију јавности, јер нико се не боји онога што је прошло већ неизвесности која долази;
- да је тероризам, тај опасни феномен, увек за корак испред органа државне заштите, између осталог и зато што државни службеници размишљају о том проблему само за време радног времена, а терористи 24 часа дневно, што потврђују многи примери из прошлости;
- да се терористи често спремају и годинама за акцију која некада траје неколико минута;

¹²² Гађиновић, Р., (2011) *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Медија центар Одбрана, Београд, стр.72.

- да су терористи у предности у односу на органе државне заштите. Они се припремају, бирају мету напада (обично су то тзв. меке мете), време напада, нападају неочекивано како би постигли ефекат изненађења;
- да је тероризам претежно тајна активност, смртоносан, технолошки модернизован (употреба средстава савремене, високе технологије) и разарајући (по људске животе и материјална добра);
- да је савремени тероризам бескомпромисан, бруталан, глобалан (може настати било где, узроци на једном месту проузрокују последице на другом, што погодује настанку и сталним променама савремених облика тероризма) и „економичан” („за уложена средства што већи ефекат односно излазни „резултат”);
- да је тероризам екстреман, фанатичан (покретан је и вођен мржњом, обојен политичким, идеолошким, филозофским и религијским уверењима), самоубилачки и саможртвујући - ван је моралних и законских норми;
- да терористичке организације имају суштинску потребу за публицитетом и пажњом широког јавног мњења;
- да је савремени тероризам добро структурално организован у мреже или у аутохтоне и независне ћелије, а шири се по принципу „ефекта резонанце” и „заразе”;
- да је термин тероризам од свог настанка до данас више пута мењао своје значење.

Један од најважнијих елемената, а вероватно и пресудни од којег зависи будућност тероризма јесте реакција целокупног друштва, не само државних органа. Војска и полиција не могу искоренити тероризам. Једино одлучност друштва може да држи савремени тероризам под контролом.

Тероризам се не сме делити на мали и мегатероризам, јер се тиме оставља слободан простор за деловање „малих”, али веома опасних терористичких организација.

Веома је битно притом знати да су захтеви терориста увек екстремни, увек нелегитимни и да терористичку активност никада не подржава већина. Примарни мотиви терориста нису лукративни, већ идеолошки (политички, верски, националистички итд.).¹²³

¹²³ Мијалковић, С., (2008) *Дихотомија организованог криминала и тероризма из угла националне безбедности*, Центар за безбедносне студије, Београд, стр. 39-45.

Дакле, све досадашње дефиниције тероризма имају свој квалитет, али ниједна још увек није општеприхватљива, односно усвојена у оквиру Организације УН као најширег облика међународног удруживања. Има за то оправдања, јер су многе дефиниције проткане политичким мотивима од стране онога ко дефинише тероризам, или пак нису убедљиве у дефинисању терористичких радњи, па се тако добија простор за примену двоструких стандарда и одлаже почетак обрачуна са тероризмом на глобалном нивоу.

И поред наведених тешкоћа тероризам се мора дефинисати. Дакле, тероризам је организована примена насиља (или претња насиљем) од стране политички мотивисаних извршилаца, који су одлучни да кроз страх, зебњу, дефетизам и панику намећу своју вољу органима власти и грађанима.¹²⁴

Приликом дефинисања тероризма, треба узети у обзир значај дефиниције тероризма која би омогућила међународну сарадњу као објективизацију појма, тј. према ком је узрок онај услов без којег последица не би наступила *conditio sine qua non*.

Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, терористу дефинише као лице које само или са другим лицима са умишљајем покуша или учини терористички акт на било који начин, непосредно или посредно.¹²⁵

Научници и професори немају дилему да је тероризам проблем, али још увек нема општеприхватљиве дефиниције тог проблема. За то има више разлога, а један је тај што постоје дефиниције тероризма „по наређењу”, које праве администрације великих сила, армија, полиција, обавештајних служби, међународних организација и тела, па је општеприхватљиво дефинисање тероризма као основ за његово сузбијање за сада мало вероватно, а тиме и успех антитерористичке борбе.¹²⁶

¹²⁴ Гађиновић, Р., (1998) *Савремени тероризам*, Графомарк, Београд, стр. 31.

¹²⁵ Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 72/2009, 91/2010 и 139/2014, чл. 2.

¹²⁶ Гађиновић, Р., (2015) *Антитероризам*, ЈП Службени гласник, Београд, стр. 22-25.

5. Организовани криминалитет као безбедоносни изазов

5.1. Појам и класификација криминалитета

Криминалитет је друштвена појава, која је веома стара и она је предмет изучавања многих наука, као што су: правна наука, социологија, психологија, психопатологија, антропологија, феноменологија и друге. Бавећи се проучавањем криминалних проблема са разних аспеката током времена су се развиле и посебне криминолошке дисциплине: криминална антропологија, социологија, психологија, политика, етиологија, феноменологија, и неке које не носе предзнак „криминалне“, попут: виктимологије и пенологије.

Криминал је израз који представља типичан пример друштвене девијације и одражава скупни назив за кршење позитивно-правних друштвених норми понашања које прате санкције. Формални аспект кривичног дела чини људска активност, а материјални аспект кривичног дела, односно садржај, подразумева угрожавање друштвених вредности. Друштвена реакција на кривично дело испољена је кроз кривичне санкције. При том, кривично дело је свако чињење их нечињење дефинисано законом којим се угрожавају друштвене вредности на које друштво реагује законом дефинисаним кривичним санкцијама.

У појмовном одређењу криминал се може посматрати у контексту свих регистрованих и санкционисаних кривичних дела на некој територији у одређеном временском периоду (ужи смисао), их пак, у контексту сва понашања којима су прекршене кривично-правне норме, без обзира на то да су виновници познати или не, да ли је према њима покретан кривични поступак и изречене санкције их не (шири смисао). Међутим, опште прихваћена дефиниција криминала се односи на „све оне активности (и пропуштања) које угрожавају у одређеном временском размаку поједина лица или пак добра - у материјалном и моралном смислу, која припадају тим појединцима, разним друштвеним органима и организацијама као и друштву узев у целини, а које су инкриминисане у важећем казнено-правним нормама једне земље, сматрају се и правно третирају као њен криминалитет за то време. Њихови извршиоци се узимају на одређену

кривичноправну одговорност и подлежу одговарајућим санкцијама и мерама за њихово извршење“.¹²⁷

Друштвене кризе и регресија најдиректније стварају погодно тло за бујање различитих типова девијација и криминала.¹²⁸ Данашња слика криминала на глобалном нивоу, нажалост садржи депримирајућу статистику. Велики број кривичних дела остаје неоткривен, у значајном проценту се не покреће кривични поступак, а у многим случајевима се не изричу никакве санкције. Томе, очигледно доприноси постојање различитих казних политика, којима су заштићене вредности: опште хумане вредности (живот, телесни и лични интегритет човека), друштвено-правни и политички систем (поредак), имовина, економски систем (тип економских односа), лична, грађанска, економска, социјална и друга права људи итд., последице технолошког развоја (понашања у саобраћају и заштита човекове околине). Борби против криминала захтева оперативнo-криминалистичка стратегију која мора бити глобална и свеобухватна и мног изнад тактичке обраде појединачног случаја.¹²⁹

Имајући у виду наведено, упутно је видети, прегледан приказ, класификације, типологије и друштвене реакције на криминал:

Најопштија класификација

- Примарни - сви правоснажно осуђени извршиоци кривичних дела.
- Рецидивизам (поврат) - понављање кривичног дела:
 - а) општи,
 - б) специјални.

Криминал према организованости

- Неорганизовани криминал (ситуациони и неки полупрофесионални криминалци).
- Полуорганизовани криминал (*ad hoc* група или банде).
- Организовани криминал.

¹²⁷ Бјелајац, Ж., (2013) *Организовани криминалитет-Имperiја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 29.

¹²⁸ Милосављевић, М., (1988) *Ограничења и могућности превенције криминала*, Дефектолошки факултет и Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд, стр. 44-69.

¹²⁹ Водинелић, В., (1984) *Криминалистика*, Савремена администрација, Београд, стр. 24-26.

Организовани криминал

- Хијерархијска структура.
- Монополистичка контрола и примена моћи (насиље, економска, политичка, полицијска и друга моћ).
- Отпорност на стандардне методе и мере сузбијања криминала.
- Коришћење корупције и избегавање санкција.
- Економски интереси и висока добит.

Основни типови организованог криминала

- Конспиративни широко распрострањен модел (кинеске тријаде, јапанске јакузе, мафија или *Cosa Nostra*).
- Локални модел организован од стране етничких рапа (албански, руски, италијански, кинески и други кланови) и
- Предузетнички тип.

Организовани криминал

- Криминални синдикати или криминална удружења (врхунска технологија и организација).
- Преузетнички криминал (нелегална продају и промет оружја, промет нафтом и другим дериватима, продаја дрога, проституција, трговина људима и људским органима, организовано коцкање и сл.).
- Веза са влашћу и пословним светом.

Организовани међународни криминал

- Ширење криминалних делатности преко граница многих земаља.
- Повезивање, удруживање и подела „посла их територија“.
- Међународне криминалне корпорације.

Успешност организованог криминала

- Висока профитибилност, укључен капитал и добит.
- Веза са тзв. здравом економијом, политичким и другим односима у савременом свету.
- Висока организациона и технолошка опремљеност и преимућство над органима и службама друштвене реакције.
- Непосредна повезаност са интересима владајућих друштвених структура и институција државне и друге јавне власти и међународних економских и политичких кругова.
- Повезаност са организованим криминалом унутар појединих држава, и
- Условљеност природом економских, социјалних, политичких и других подела, неједнакости и сукоба у савременом свету.

Криминал према битним садржајима

- Имовински криминал је најраширенији вид криминала и састоји се у различитим начинима долажења до материјалних вредности (новца, вредносних папира, ствари, злата и других драгоцености). У правној и криминолошкој литератури издваја се привредни криминал, који се по својим крајњим циљевима не разликује суштински од имовинског.
- Криминал белог оковратника (*white collar crime*) криминалне активности друштвено уважених особа високог друштвеног статуса у оквиру њихових професионалних делатности. Неки аутори додају повреду јавног поверења као још једно обележје овог типа криминала. Окупациони криминал: „законом кажњиво дело почињено коришћењем могућности које нуди неко легално запослење”.
- Политички криминал:
 - а) Свако спољашње или унутрашње угрожавање стабилности неког поретка, односно функционисања државе.
 - б) Са аспекта људских слобода и права све активности којима се осујећују или угрожавају и злоупотребљавају људска права и слободе.

- Саобраћајни.
- Еколошки.
- Електронски.

Типови криминалаца

- Агресиван, антидруштвени тип.
- Агресиван под утицајем алкохола.
- Агресиван, инфериорни тип.
- Емоционално нестабилан тип.
- Незрео, неадаптирани младалачки тип.
- Незрео, неадаптирани одрасли тип.
- Егоцентричан тип.
- Хедонистички тип.
- Сугестибилан - пасиван.
- Номадски тип.
- Примитиван тип.
- Прилагођен ниским културним стандардима.
- Прилагођени тип.

Типологија криминалаца према карактеру активности

- Професионални криминалци (провалници, џепароши, варалице, фалсификатори, професионални шверцери и остали професионални криминалци):
 - а) Вишеструки повратници.
 - б) Већи број кривичних дела.
 - ц) Многе осуде и чешћи и дужи боравци у затворима.
 - д) Специјални поврат.
 - е) Специјализација.
 - ф) Посебна обученост.
 - г) Специфичне методе.

- х) Рана криминална искуства.
- Полупрофесионални криминалци (ситни лопови, препродавци и продавци украдене робе, представници чиновничког криминала:
 - а) Комбинују криминалне активности са друштвено друштвено-прихватљивим занимањима.
 - б) Криминал је допунска активност.
 - ц) Понекад су специјализовани.
 - д) Вишеструки су повратници.
 - е) Осуђивани на краће временске казне.
 - ф) По правилу постају професионалци.
 - г) Мање опасна кривична дела.
- Ситуациони криминалци (ситни ситуациони лопови, осуђени за кривична дела против безбедности у саобраћају, агресивни ситуациони преступници, сексуални преступници, остали ситуациони криминалци):
 - а) Криминал од прилике до прилике.
 - б) У основи нису девијантни.
 - ц) Лична и друштвена ситуација доводи до криминала (алкохоличари, наркомани и социјално угрожени).

Друштвена реакција на криминал

- Криминална политика (кривично право и систем санкција).
- Толерисање неких видова криминала.
- Превенција.

Кривично-правна реакција

- Ослобађајуће и условне осуде.
- Новчане казне.
- Издвајање из друштвене средине (затвор и друге казнене установе).
- Смртна казна.

- Лишавање грађанских права.
- Мере безбедности:
 - а) Забране одређених радњи или активности.
 - б) Обавезујући и присилни налози.¹³⁰

Дефиниција организованог криминалитета се кроз историју мењала, али је њена суштина, заправо, остала иста, да је то активност криминалних група или организација чији је циљ нелегално обављање послова, односно вршење кривичних дела због стицања профита их превласти у одређеним областима друштвеног живота.

Израз организовани криминалитет први пут се помиње у Енглеској почетком 18.века, када је делатност једне банде крадљиваца названа управо тим именом.¹³¹ Појава организованог криминалитета уочава се на тлу Европе, најпре у Италији крајем 19. века, у организационим облицима мафије.

Опште дефиниције организованог криминала су претрпеле обимне развојне промене, и те промене су још увек у току. Прва дефиниција организованог криминала почела се помињати у САД-у двадесетих година прошлог века, а тек деведесетих година појам организованог криминала се успешно преселио и у Европу. Почетне дефиниције организованог криминала су се углавном оријентисале пре свега у односу на починиоце оних кривичних дела која се могу описати као „организовани криминал“. У тој перспективи, да би нека криминална активност, ланац кривичног дела, била одређена као организовани криминал, било би потребно да група починиоца делује заједно чинећи кривична дела током релативно дугог периода, на тај начин фактички формирајући криминалну организацију. До скоро је постојало погрешно, једноставније тумачење да криминал обухвата свако кривично дело почињено на организован начин. Неисправност оваквог приступа је јасна већ на први поглед, јер починиоци често чине и најубичајнија кривична дела, на пример пљачке, на високо организован начин, а ипак та дела не спадају у домен организованог криминала. Наиме, организовани криминал се доводи у везу са кривичним делима извршеним у име или од стране „криминалне организације“, и то га суштински издваја од такозваног „класичног“ криминала, јер овај други, без обзира на

¹³⁰ *Ibid.*, стр. 30-34.

¹³¹ Игњатовић, Ђ., (1998) *Организовани криминалитет-други део*, Полицијска академија, Београд, стр. 13.

ниво организованости у самом чињењу кривичног дела и на озбиљност кривичних дела, не мора бити у вези са активностима било какве криминалне организације.

Доступна криминолошка и кривичноправна научна и стручна литература, нас упућује на закључак да не постоје идентични ставови међу ауторима о нужности постојања везе криминалне организације са државним структурама и органима власти, као битног елемента за одређење организованог криминалитета.

5.2. Појам организованог криминалитета у иностраној и домаћој литератури

Појмом организованог криминалитета и уопште тим феноменом бави се велики број страних аутора, при том већина њих сматра да организовани криминалитет, између осталог, укључује везаност за деловање у оквиру јавних институција и повезаност са органима власти.

Дефиницију која је касније постала основ за све друге дефиниције дао је Мајкл Малц према којој „криминалне и друге незаконите активности великих, трајних, мулти економских организација које су основане пре свега у криминалне сврхе, уз решеност да користе корупцију и насиље у својим активностима“.¹³² Елиот сматра да организовани криминалитет у свом садржају, поред организованости, планирања, поделе задатака, дисциплине и одговорности унутар криминалне организације чији је циљ остваривање добити и профита, обухвата и одређену везу са државом и појединим њеним органима, у виду сарадње органа који примењују закон са онима који га не поштују и желе да га изиграју.¹³³ Бечер наглашава да се организовани криминалитет одликује уређеним заједничким деловањем више лица (која теже да ово буде трајно) са циљем да се остваре директно их индиректно пословно покривени профити или пак утицај у области јавног живота тако што ће прибавити и нудити законом забрањене или контролисане производе и услуге, преузимати, односно контролисати легална предузећа, вршити кривична дела (ради обogaћивања), тежећи да илегалним методама остваре стварне монополе.¹³⁴

¹³² Maltz, M., (1990) *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, The Office of International Criminal Justice, Chicago, IL, P. 24.

¹³³ Елиот, М., (1962) *Криминал у модерном друштву*, Свјетлост, Сарајево, стр. 114.

¹³⁴ Петровић, Д., (1996) *Организовање злочиначких удружења*, Српско удружење за кривично право, Београд, стр. 31-32.

Међу америчким ауторима запажа се мишљење по коме се организовани криминалитет дефинише као делатност без идеолошких примеса у склопу које је укључен већи број лица која су међусобно повезана и хијерархијски организована са циљем богаћења и стицања моћи, тако што се укључују у нелегалне, али и законите радње које искључују већи ризик, а доносе значајан профит. Овако организоване криминалне организације не трпе конкуренцију и разним мерама је елиминишу у циљу задржавања монопола у појединим сферама криминалног деловања, при чему користе насиље и подмићивање.¹³⁵

Имајући у виду наведено, може се запазити да при дефинисању организованог криминала постоји толико различитих дефиниција и приступа колико и аутора који се њиме баве. Међутим, иако не постоје идентични ставови страних аутора о нужности постојања везе криминалне организације са државом и њеним органима, ипак већина њих заступа становиште да организовани криминалитет, између осталог, укључује везаност за деловање у оквиру јавних институција и повезаност са органима власти.

Становишта домаћих аутора, без обзира на то да ли су изнета непосредно или под утицајем појединих страних аутора, углавном указују да је уз све потешкоће у погледу дефинисања организованог криминалитета, за његово манифестовање нужна веза са државом и њеним органима, односно остваривање одређеног утицаја у политичким и привредним структурама.

У којој мери ће организовани криминалитет имати успех у тој спрези, у ком интензитету и у којим структурама ће остварити утицај, превасходно зависи од способности његових кадрова и капацитета коришћења повољних услова који су присутни у друштвено-политичким и економским односима земље, са једне, и одлучности и ефикасности државе и њених органа да му се супротставе, са друге стране.

Према Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, организовани криминал представља вршење кривичних дела од стране организоване криминалне групе или њених припадника.¹³⁶

¹³⁵ Abadinsky, H., (1981) *Organized crime*, Boston, p. 21.

¹³⁶ Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, Службени гласник РС, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004-др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011-др. закон, 101/2011-др. закон и 32/2013, чл. 3.

Законик о кривичном поступку организовани криминал дефинише као вршење кривичних дела од стране организоване криминалне групе или њених припадника.¹³⁷

Национална стратегија за борбу против организованог криминала исти дефинише као најсложенију и најопаснију врсту криминала у сваком друштву и једну од највећих претњи савременом човечанству.¹³⁸

Међу појединим домаћим ауторима постоји једна група која експлицитно доводи у везу државу са организованим криминалитетом.

Ђорђе Игњатовић организовани криминалитет дефинише као врсту имовинског криминалитета, који карактерише постојање криминалне организације која обавља континуирану привредну делатност користећи при том насиље и корупцију носилаца власти. Овај аутор заступа мишљење да постоји шира и ужа дефиниција организованог криминалитета. О организованом криминалитету у ширем смислу може се говорити увек када одређене криминалне делатности обавља група људи. У ужем смислу, организовани криминалитет поред постојања групе криминалаца, подразумева још неке услове и то: постојање (чвршће их еластичније) криминалне организације са јасном поделом посла између чланова, организовање континуиране привредне (легалне и нелегалне) делатности усмерене на стицање профита, употреба (или претња) насиља као средства за постизање циљева, контакте са полицијом, правосуђем и извршном влашћу засноване на њиховом корумпирању, ради обезбеђења политичког имунитета од кривичног гоњења.¹³⁹

Мићо Бошковић истиче да садржај појма организованог криминалитета обухвата организовано криминално деловање са циљем прибављања противправне имовинске користи и остваривања профита, али исто тако под овим појмом подразумева и оне облике организованог криминалног деловања где је криминална организација успела да успостави одређене везе са државом и њеним органима. Управо успостављена криминална веза са државом и њеним органима даје посебно квалитетан садржај таквој криминалној организацији, јер таква веза организованом криминалитету омогућава бољу заштиту илегалне и вршење легалне делатности, одређене концесије, остваривање значајног

¹³⁷ Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014, чл. 2.

¹³⁸ Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Службени гласник РС*, бр. 23/09.

¹³⁹ Игњатовић, Ђ., (1988) *Организовани криминалитет-други део*, Полицијска академија, Београд стр. 25.

профита, што ствара услове да поједини његови шефови испоље интересовање и настоје да уђу у неке структуре политичке власти.¹⁴⁰

Владимир Водинелић доводи у везу организовани криминалитет са појединим државним органима, привредним и финансијским структурама већег значаја и јачег утицаја у пословном свету.¹⁴¹

Мило Бошковић, под појмом организованог криминалитета подразумева врсту делинквенције и типологију криминалних појава везану за активност професионалних криминалних организација. То је делатност „привредног типа“ коју врше криминална удружења са строго утврђеном хијерархијом, дисциплином и нормама понашања. Појава се испољава у виду деловања организованих или полуорганизованих група и других облика удруживања, колективног вршења кривичних дела, у спрези са представницима локалне или виших степена државне власти, односно њених органа и институција.¹⁴²

Један део домаћих аутора не наводи изричито везу државе са организованим криминалитетом, али се то може посредно закључити кроз анализу њихових текстова.

На пример, Зоран Стојановић организовани криминал дефинише као „структуру која обухвата дуге форме криминалитета их искоришћава различите секторе и сфере илегалне економије, инфилтрирајући се у привредни, па и у политичко-административни свет.¹⁴³

Мноштво различитих дефиниција организованог криминалитета и уопште приступа, сугерише нам да је већина докумената о истраживању организованог криминала базирана само на емпиријским проучавањима, а резултат тога су дескриптивне дефиниције појаве, орјентисане на посматрање појединих појавних облика. Многе проблеме изазива мешање појмова традиционални криминалитет, професионални и криминалитет белог оковратника са организованим криминалитетом, као и појмови организоване криминалне групе, криминалне организације и мафија као суштински субјективитет криминалитета.

¹⁴⁰ Бошковић, М., (1998) *Организовани криминалитет*, Полицијска академија, Београд, стр. 7-8.

¹⁴¹ Водинелић, В., (1992) *Криминалитет са мрежном структуром и организовани криминалитет профита*, Безбедност, МУП Р. Србије, Београд, број 1/1992.

¹⁴² Бошковић, М., (2002) *Социјална патологија*, Правни факултет, Нови Сад, стр. 129.

¹⁴³ Стојановић, З., (1990) *Организоване форме криминалитета*, Безбедност и друштвена самозаштита, Београд, стр. 62-63.

Иако су у многим земљама чињени покушаји дефинисања организованог криминала, за сада, у стручној и научној литератури и пракси не постоји јединствено прихваћена дефиниција.¹⁴⁴

5.3. Карактеристике и општа обележја организованог криминалитета

Посматрано са аспекта криминологије, организовани криминалитет се може разматрати у контексту узрока (етиолошки фактори) и карактеристика облика испољавања (феноменолошки фактори). Организовани криминалитет има одређене карактеристике у погледу његовог манифестовања, што га чини и специфичним у односу на остале облике криминалитета. Заправо, те специфичности, неки аутори апострофирају као конститутивне или саставне елементе појма организованог криминалитета.

Специфична условљеност криминалног феномена рефлектовала се и на различитост схватања и тумачења узрока и услова криминалитета.¹⁴⁵ Идентификовање карактеристика организованог криминалитета битно је из више разлога. Прво, неопходно је одређене облике друштвено негативног понашања, означити као организовани криминалитет, при чему специфичности организованог криминалитета, делују одређујуће у том правцу. То је нарочито битно приликом одредивања бића кривичног дела организованог криминалитета. Друго, у зависности од тога да ли се ради о организованом криминалитету или другом облику криминалитета зависи и конципирање стратегије истраге. Ова чињеница је нарочито важна у почетним фазама истраге, јер непредузимањем адекватних мера и активности и неуважавањем специфичности примењивања истих код организованог криминалитета, могу се трајно изгубити одређени докази. Треће, организовани криминалитет (у појмовном, феноменолошком и другом смислу) изазива доста дилема, па је нужно његово правилно схватање. На крају, карактеристике организованог криминалитета значајне су приликом дефинисања организованог криминалитета, (нпр. дефиниције Европске уније). Управо у односу на примарне елементе (карактеристике) организованог криминалитета доминантна су два схватања: према првом схватању, при дефинисању организованог криминалитета, примарни елемент је

¹⁴⁴ Бјелајац, Ж., (2013) *Организовани криминалитет-Имperiја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 35-40.

¹⁴⁵ Игњатовић, Ђ., (1998) *Криминологија*, Номос, Београд, стр. 218.

криминална организација, односно структура криминалне групе, док је по другом схватању за постојање организованог криминалитета опредељујућа врста криминалне активности, коју предузима криминална група.¹⁴⁶

Изражена динамика феноменологије савременог криминалитета, чини навођење свих обележја савременог организованог криминалитета готово немогућим. Поред динамичности, организовани криминалитет и одликује перманентна инвентивност, односно стална појава нових форми испољавања (начина и средстава) деловања. Истовремено, нове форме испољавања, подразумевају такође и нове карактеристике и обележја савременог организованог криминалитета. При том, долази до изражаја комплексност самог феномена, па се веома често и они истородни појавни облици битно разликују по својим карактеристикама. Организовани криминал делује као дуготрајни подухват који се рационално обавља ради стварања профита, те се огледа у распону различитих криминалних активности који теже оним добрима и услугама који су у великој потражњи јавности, али су нелегалног карактера.¹⁴⁷ Међутим, еминентни аутори издвајају четири основна елемента (димензије) феномена организованог криминалитета, а то су: активност, структура, систем и појединац.

Организовани криминалитет могуће је анализирати кроз призму постојања стабилне структуре, која подразумева неку врсту криминалног колективитета (мрежа, група или организација), са успостављеним хијерархијским или неформалним унутрашњим односима, који у систему субординације обезбеђују контролу вођа над подређенима. Организованост на неком нивоу постоји и код групе коју чине две девојке из средње класе када на путу из школе долутају до робне куће и тамо „дигну“ неки руж.¹⁴⁸ Такође, једна од суштинских одлика организованог криминалитета јесте његово егзистирање као засебног социјалног подсистема, наличја социјалних, културних и економских диференцијација у савременом друштву. У наведеном контексту, на темељу ове одлике, нарочито је важна тежња организованог криминалитета да обавља тзв. „квиздржавне“ функције, попут нпр. илегалног опорезивања кроз рекет или пружања услуге физичке заштите. На тај начин организовани криминалитет бива сурогат јавне

¹⁴⁶ Шикман, М., (2009) *Криминолошки аспекти организованог криминалитета-карактеристике и узроци*, Дефендологија, стр. 9-27.

¹⁴⁷ Albanese S. J., (2004) *Organized Crime in Our Times*, Anderson Publishing Co, Cincinnati, p. 4-5.

¹⁴⁸ Cressey, R., D., (1972) *Criminal Organization*, Heinemann, London, p. 12.

власти. Френк Хеган, познати криминолог, покушао је да одреди карактеристике, односно заједничке елементе различитих облика организованог криминалитета, систематизујући дефиниције тринаест аутора у књигама и владиним извештајима који се односе на проблематику организованог криминалитета у периоду од петнаест година, те је на тај начин идентификовао и сублимирао одређене карактеристике.¹⁴⁹

Европска унија је још 1994. године, ангажовала вештаке-стручњаке у циљу доношења стратешког плана за супростављање организованом криминалитету. У том плану је између осталог садржана и листа од 11 карактеристика организованог криминала и организованих криминалних група. Сврха те листе индикатора била је да се полицијама земаља-чланица олакша да, у границама својих надлежности, идентификују организовани криминал, односно организоване криминалне групе. Идентификација би била успешна уколико би у конкретном случају било препознато најмање 6 од наведених 11 карактеристика, с тим што би било обавезно присуство три карактеристике које су наведене под редним бројевима 1, 5 и 11.

Реч је о следећим карактеристикама - индикаторима организованог криминала:

1. Учествовање више од двоје људи у вршењу кривичних дела.
2. Свако има своју одређену улогу у вршењу кривичних дела.
3. Криминално деловање у дужем или неодређеном периоду.
4. Коришћење неких облика дисциплине или контроле у оквиру криминалног удружења.
5. Припадници групе су осумњичени за тежа кривична дела.
6. Деловање на међународном нивоу.
7. Коришћење насиља или других средстава застрашивања (унутар група, између група и насиље ван групе-према жртвама).
8. Коришћење трговинских структура или структура сличних пословним.
9. Умешаност у прање новца.
10. Утицање на политику, медије, јавну управу, правосудне органе или привреду.
11. Тежња за профитом или моћи.

¹⁴⁹ Hagan, F., (1983) *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model*, Criminal Justice Review, p. 52-57.

Чињеница је да је, човек као припадник неке организоване (хијерархијски устројене) криминалне групе, носилац сваког облика испољавања организованог криминалитета. То подразумева да је организовани криминалитет, дакле, условљен постојањем криминалне организације као одређеног колективитета, и наравно човека, као појединца, односно непосредног актера организованог криминалног деловања. Организовани криминал угрожава две темељне функције државе, прикупљање пореза и употребу силе на територији којом влада.¹⁵⁰ Увећање профита, монопола и моћи је крајњи криминални циљ, а он се тежи остварити кроз организовано, систематско и планско поступање, као логичан и нужан услов организованог криминалитета. Поред ових специфичности организованог криминалитета, надаље је запажено остваривање утицаја на државне органе, појединце и друге органе социјалне контроле путем насиља, разних притисака, а већим делом корупције. У случају да су носиоци организованог криминала успешни, њихове амбиције нарастају и могу достићи ниво „владара из сенке“, а да јавност не буде адекватно информисана.¹⁵¹ Уопштено речено, ово су одреднице организованог криминалитета из којих проистичу све остале карактеристике, овог сложеног феномена.

Начелно, као доминантне карактеристике организованог криминала, могу да се издвоје следеће:¹⁵²

Постојање криминалне групе или организације

- Сачињавају је три или више лица.
- Различити критеријуми удруживања (етничко или национално порекло, географско порекло, природа криминалне активности, радијус криминалног деловања, карактеристична средства која користе у извршењу кривичних дела и др.).
- Према трајности и степену организовања, удружења криминалних група и организација могу да буду: привременог карактера, до окончања конкретних илегалних делатности; повременог карактера, ради повременог обављања

¹⁵⁰ Добовшек, Б., Ламбергер, И., и Слак, Б., (2012) *Међусобна повезаност организованог криминалитета и тероризма*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 440-457.

¹⁵¹ Мијалковски, М., (2008) *Организовани криминал-најопаснији облик угрожавања безбедности државе*, Ревизија за безбедност, Београд, стр. 5-17.

¹⁵² Мијалковић, С., (2012) *Карактеристике и доминантна обележја савременог организованог криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, 2012, стр. 53-79.

конкретних илегалних делатности; трајног карактера, спајањем у једну већу организацију (нова-тзв. мега криминална организација).

Структура

- Криминално удружење обично се састоји од више потцелина, структурираних у више нивоа (на врху организације вођа са најближим сарадницима, некад је испод њих неколико вођа подгрупа, док су на „дну“ удружења појединци, извршиоци криминалних аката).
- Њихова вертикална структура је све слабије изражена, на рачун хоризонталног ширења и деловања у виду криминалних мрежа.

Хијерархија и субординација

- Потчињеност нижег нивоа вишем (потчињеност вођи групе).
- Разлика у правима и дужностима по нивоима.

Организованост деловања

- Планирање злочина.
- Стицање позиција у структурама државних органа и институција.
- Припрема за извршење злочина (прибављање и израда средстава, стицање знања и вештина за извршење кривичног дела).
- Кординово и групно извршење кривичног дела.
- Организовано наступање после извршења кривичног дела (уклањање трагова, подела плена, избегавање правде и др.)

Неидеолошки карактер групе

- Постојаност групе није условљена верским, политичким, националистичким, или сличним деловањем.
- Основна мотивација и разлог постојања групе је прибављање профита на илегалан и легалан начин.

- Постоји тенденција учешћа у политичкој власти, и то не из разлога пропагирања и остваривања одређене идеологије, већ искључиво ради заштите криминалног деловања од стране политичког естаблишмента.

Специфична поткултура

- Подразумева одређена правила понашања и етичке норме унутар криминалног удружења (различите од културе друштвеног окружења).
- Манифестовани модели понашања (сленг, традиција, обичаји „братства“ и слично), доприносе изградњи специфичне поткултуре која веома често ограничава сарадњу са групама исте или сличне криминалне оријентације.

Дисциплина

- Постојање и поштовање интерних правила понашања и етичких норми, под претњом система интерних санкција.
- Савесно и беспоговорно извршавање наређења и обавеза.

Лојалност криминалном удружењу

- Оданост удружењу, чак и након његовог напуштања.
- Закон ћутања (*omerta*) чије се кршење строго кажњава.

Одговорност

- Примена санкција према појединцу од стране групе у случајевима недисциплине, нелојалности и кршења норми поткултуре.

Тајност поступања и деловања

- Постојање удружења и његово чланство је тајна.
- Тајно планирање и извршење криминалних аката један је од основних услова за избегавање кривичне одговорности.

Широк дијапазон противправних активности

- Вршење многих противзаконитих радњи (првенствено тешких кривичних дела ради остварења циља удружења).

Територија

- Групе имају споразум о подели територије.
- Монопол криминалних удружења над одређеном територијом је њихово битно обележје.

Покретљивост и интернационалност

- Проширивање простора деловања.
- Настоје да шире своје деловање и ван граница националне државе.

Деловање у неограниченом или дужем периоду

- Представља сталност, постојаност организације, односно групе.
- Намера удруживања није остваривање краткорочних циљева, већ трајно вршење криминалних активности.

Прилагодљивост

- Подразумева способност организованог криминала да у актуелном друштвено-политичком и економском амбијенту пронађе могућности и изнађе модусе за успешно савладавање проблема и препрека за своје одржање и остварење циљева.

Спрега са државом и државним органима

- Деловање одређеног криминалног удружења под патронатом државе, државних органа или појединаца из државних органа (активни однос - сарадња, помоћ, наредбодавство), или избегавање (пасивни однос - непокретање истрага, избегавање судских поступака, избегавање изрицања тежих санкција).

- Спрега може да постоји и са појединцима из одређених привредних и финансијских институција и структура.

Ограниченост чланства

- Могућност откривања криминалног удружења је већа уколико је већи број лица која учествују у криминалним активностима.
- Чланство у удружењу је најчешће „минимално“, тј. у границама у којим се са најмањим бројем чланова могу остварити планирани криминални циљеви.
- Пријем нових чланова у групу условљен је извесном „процедуром“ (тзв. „иницијација“, која најчешће подразумева извршење кривичног дела), чиме се умањује могућност продора припадника служби безбедности (прикривени истражитељ - иследник) у удружења.
- У неким случајевима могу бити ангажована и лица ван група - „нечланови“.

Монопол

- Искључиво „право“ криминалног удружења или савеза криминалних удружења у односу на друге сличне скупине, да се бави одређеним илегалним или легалним делатностима, на одређеном простору.

Специјализација

- Усавршавање за извршавање одређених врста криминалних активности.

Професионализам

- Бављење криминалном делатношћу припадника организованог криминала најчешће је њихово једино „занимање“.

Финансијска моћ

- Криминална удружења поседују велика финансијска средства која су стекла на противправан начин.

- Транснационалне криминалне организације поседују капитал који је већи од буџета влада многих држава.
- Организовани криминал је неформални центар (транснационалне) финансијске моћи.

Специфичност активности и метода деловања

- Деловање криминалних група може да буде нелегално и легално.
- Нелегално деловање је усмерено ка стицању профита кроз основне делатности организованог криминала (трговина наркотицима, трговина људима, трговина оружјем, проституција, коцка, крађе, изнуде, убитства, рекет итд.).
- Легалне активности се обављају паралелно са илегалним и њима се не крше законски прописи (улагање у бизнис где је основни, уложени капитал најчешће противправно стечен).

Назив криминалног удружења

- Криминална удружења неретко имају свој назив који се најчешће формирају на основу имена организатора злочиначког удружења, етничког порекла припадника криминалног удружења, геопростора на којем се криминално оперише или је то неки специфичан назив, независно од наведених критеријума.¹⁵³

Уз могућност да не буду наведене све карактеристике организованог криминалитета, анализа кривичних дела организованог криминалитета омогућава да се идентификују следеће четири битне (основне) карактеристике организованог криминалитета: прва, организованост у формалном смислу, друга, организованост у садржајном смислу, трећа, стицање и увећање профита, монопола и моћи и четврта, остваривање утицаја на државне органе, појединце и друге субјекте социјалне контроле.¹⁵⁴

¹⁵³ Бјелајац, Ж., (2013) *Организовани криминалитет - Империја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 56-60.

¹⁵⁴ Шикман, М., (2009) *Криминолошки аспекти организованог криминалитета-карактеристике и узроци*, Дефендологија, стр. 9-27.

5.4. Организовани криминалитет у појединим међународним инструментима

Поред наведених, дефиниције организованог криминала садржане су и у појединим међународним инструментима. Међутим, приметна је фаворизација одређених елемената који се сматрају саставним делом организованог криминала, без чијег постојања није могуће говорити о овом феномену. Поред тога, као претходна питања, одређују се појам и основни елементи организованог криминала, прописују механизми и мере за његово сузбијање, те препоручује државама чланицама да у своје законодавство уграде одредбе којима се на јединствен начин регулише сузбијање ове врсте криминала. Међународна заједница је предвиђала од најстаријих времена, па све до данашњих дана различите облике помоћи и сарадње у циљу кривичног прогона и кажњавања учинилаца најтежих кривичних дела.¹⁵⁵ Међународни споразуми и конвенције, међународни режими, међународне институције и организације су основни инструменти у рукама међународне заједнице који раде на томе да се повећа безбедност.¹⁵⁶

Владе најразвијенијих земаља света и међународна заједница, поставиле су циљ чији је императив константна и свеобухватна борба против свих облика организованог криминалитета. Као резултат тих настојања у Палерму у Италији, од 12-15. децембра 2000. године, одржана је под покровитељством Уједињених нација, међународна конференција на високом нивоу, која је резултирала доношењем Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала (*United Nations Convention against Transnational Organized Crime - UNTOC*)¹⁵⁷, коју допуњавају два протокола: Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом (*Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*), и Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом (*Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*). Усаглашење, а касније и усвојен и трећи акт-Протокол против недозвољене производње и трговине ватреним оружјем, њиховим деловима, компонентама и муницијом (*The UN Protocol*

¹⁵⁵ Одаловић, Т., (2016) *Анализа легитимитета Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију*, Култура Полиса бр. 29, Институт за Европске студије, Нови Сад, стр. 369-379.

¹⁵⁶ Милић, С., и Врачар, В., (2007) *Контрола спољне трговине у области наоружања, војне опреме и робе двоструке намене*, Министарство економије и регионалног развоја Владе РС, Београд, стр. 7.

¹⁵⁷ *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the protocols thereto*, (2004) UN Office on Drugs and Crime, New York.

against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition).

Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала се примењује на спречавање, истрагу и судско гоњење тешких кривичних дела и злочина учињених од организоване групе криминалаца, састављене од три их више лица, која делују континуирано и споразумно, ради прибављања финансијске и друге материјалне користи. Конвенција поред организованих криминалних група, посебно предвиђа кажњавање криминалне корупције и опструкцију правосуђа. Поред затворске казне, учиниоцима је забрањено и конфискацијом и запленом имовине, са обавезама држава потписница да ће се усвојити неопходне мере како би се омогућила идентификација, улажење у траг, замрзавање или заплена те имовине. Како се овде ради о транснационалном криминалу (кривично дело учињено у више држава, или је у вези или производи битне последице у више држава), Конвенција посебно апострофира међународну правну сарадњу држава чланица, у циљу откривања, гоњења, истраживања и пресуђења тих кривичних дела и заплене и одузимања ствари и средстава стечених кривичним делима, (обавештавање и слање података и доказа, заједничке истраге, коришћење специјалних истражних техника, успостављање криминалних досијеа, заштите сведока, виктимолошка заштита, итд.). Предвиђена је могућност уступања кривичног поступка. Сва кривична дела предвиђена овом Конвенцијом подлежу екстрадицији са обавезама држава чланица да та кривична дела инкорпорирају у своја законодавства као и у своје будуће билатералне уговоре о екстрадицији.

Према *UNUTOC*-у „организована злочиначка група” има значење:

- Група од три их више особа која има одређену структуру.
- Група која постоји одређено временско раздобље.
- Група која делује споразумно у циљу чињења једног их више злочина, односно кривичних дела.
- У сврху постизања, посредно их непосредно, финансијске их друге материјалне користи.

При том, „тешко кривично дело” имаће значење:

- Поступка који представља кривично дело за које је као казна предвиђена максимална затворска казна од најмање четири године их више.

Члан 5. *UNUTOC*-а, обавезује све државе потписнице Конвенције, да санкционишу суделовање у организованој злочиначкој групи, што се разликује од дефиниција којима се санкционише деловање група.

Учешће у злочиначкој групи обухвата:

- Договарање са другим особама да почине тешко кривично дело у сврху остваривања материјалне користи.
- Подржавање почињења тешког кривичног дела у које је укључена организована злочиначка група.
- Активно учешће у злочиначком деловању групе.
- Остале доприносе остварењу злочиначких циљева групе.

На нивоу Европске уније усвојено је више инструмената којима се на непосредан начин одређују појам и основне одлике организованог криминала. Чланство у ЕУ подразумева и специфичне моралне обавезе и степен међусобног договора око основних правних и политичких вредности.¹⁵⁸ У складу са потребом да се на ефикаснији начин конципира борба против организованог криминала, Савет ЕУ је 1997. године усвојио Акциони план за борбу против организованог криминала. Планом се апострофира важност превентивног деловања у борби против организованог криминала али се истовремено препоручује унапређење начина борбе против свих модалитета у којима постоји његово присуство. Састанком Европског савета у Тампереу (1999. године), дефинисани су нови оквири и смернице у борби против организованог криминала. „Објављивањем Стратегије превенције и контроле организованог криминала у мају 2000. године, ЕУ поставља и циљеве развоја интегрисане стратегије превенције и контроле транснационалног организованог криминала. Европска стратегија безбедности под називом Безбедна Европа

¹⁵⁸ Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2016) *Проблем демократског дефицита у политичком систему ЕУ*, Европско законодавство бр. 56-57, Институт за међународну политику и привреду, Београд, стр. 43-53.

у бољем свету, коју је Европски савет усвојио у децембру 2003. године, дефинисала је организовани криминал као једну од главних претњи по безбедност ЕУ¹⁵⁹.

Дефиниција ЕУ подразумева да је дело организованог криминала оно кривично дело које испуњава четири обавезне, и најмање две са листе од седам опционих карактеристика:

Обавезни критеријуми према ЕУ:

- Кривично дело је резултат активности више од два починиоца.
- Криминална активност о којој је реч се одвија у дужем временском периоду, што сугерише стабилност криминалне групе.
- Реч је о „тешким кривичним делима“, при чему се под тешким кривичним делом подразумева свако кривично дело за које је у националном законодавству државе на чијој територији је почињено предвиђена максимална затворска казна од четири године или више.
- Основни мотив дела је незаконито стицање добити или преузимање политичке власти.

Опционе карактеристике укључују:

- Постојање специјалистичке поделе рада и задатака између учесника у криминалној активности.
- Постојање приметних механизма дисциплиновања и контроле у оквиру криминалне групе.
- Употреба или претња употребом насиља при чињењу кривичних дела.
- Употреба структура комерцијалног или пословног типа при чињењу кривичних дела.
- Активност у операцијама прања новца.
- Прекогранична или међународна димензија криминалне активности.

¹⁵⁹ Ејдус, Ф., и Савковић, М., (2010) *Речник европске безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, стр. 9.

- Настојање да се врши утицај на легитимне државне институције од стране криминалне групе.

Проблем организованог криминала и негативни ефекти које он производи по безбедност ЕУ садржани су у релевантним стратешким документима. Децембра 2003. године, у Бриселу, усвојена је под симболичним називом Европска стратегија безбедности - сигурнија Европа у бољем свету.¹⁶⁰ Прво поглавље Стратегије одређује кључне претње по безбедност ЕУ међу којима посебно место припада организованом криминалу. При томе, организовани криминал види у Европи главну мету. Он представља највећу унутрашњу претњу ЕУ са веома раширеним утицајем изван ње, нарочито у трговини дрогом, женама, илегалним досељеницима и оружјем. Посебно је наглашена веза организованог криминала са тероризмом и пропалим државама.¹⁶¹

6. Транснационални организовани криминалитет

Транснационални организовани криминал је постао озбиљан глобални проблем у 21. веку, али је тек у последње две деценије признат као претња светском поретку. Овај криминал подрива интегритет појединих земаља и угрожава темељне цивилизацијске вредности. Неуспех да се развије одржива, координирана међународна политика у светлу растућег транснационалног криминалитета, може бити плаћен великом хуманитарном ценом.

Транснационални криминалитет, као појам, употребљава се у криминолошкој литератури преко три деценије. Први пут је дефинисан на састанку огранка УН за спречавање криминала и кривично правосуђе у припреми Петог конгреса УН о спречавању криминала и третирању преступника у Женеви 1975. године, са тенденцијом да се на одговарајући начин одреди један облик криминала који превазилази међународне границе и угрожава правне системе више земаља. Међутим, термин транснационални криминал није имао, нити данас има правно значење. Наиме, ради се о криминолошком термину, под којим се може подвести много тога, што је различито одређено у кривичним

¹⁶⁰ *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World.*

¹⁶¹ Бјелајац, Ж., (2013) *Организовани криминалитет – Империја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 41-44.

законима земаља, али како то већина аутора апострофира, са „заједничким атрибутом појаве која превазилази надлежности било које државе“. Експлицитно, Конвенција против транснационалног организованог криминалитета усвојена у Палерму 2000. године, под тим појмом означава „кривично дело учињено у више држава, их је у вези их производи последице у више држава“.

Савремени криминал не признаје границе, а криминалне групе из једне земље лако се повезују са сличним групама их организацијама других земаља тако да то поприма једну нову димензију у криминалном свету. Та веза није ограничена само на локалном нивоу, већ се одвија у суседним или удаљеним државама, што доприноси интернационализацији. Наша земља је због свог географског положаја и међународних саобраћајница одувек била захвално међународно тржиште организованог криминала.¹⁶² Сузбијање криминалитета, а посебно неких његових облика, као што је то нпр., транснационални организовани криминалитет, не може се успешно спровести без одговарајуће међународне сарадње.¹⁶³ Иако и даље не постоји потпуна сагласност о томе како назвати поједине облике криминалитета које карактерише блиска сарадња криминалних група или банди из различитих држава, ипак се највише користи израз транснационални организовани криминалитет, мада има и других назива као што су: мултинационални организовани криминалитет, међународни организовани криминалитет и сл.¹⁶⁴

Природа криминалних активности у међународној ацени варира од територије до територије. Светска Министарска конференција о организованом транснационалном криминалу одржана у Напуљу, још у јесен 1994. године, разрадила је низ карактеристика типичних транснационалном организованом криминалу, иако је изостављена дефиниција, баца се светло на доминантне активности ових криминалних група.

¹⁶² Мијалковић, С., (2009) *Супростављање трговини људима и кријумчарењу миграната*, Службени гласник, Београд, стр. 29.

¹⁶³ Шкулић, М., (2013) *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 531.

¹⁶⁴ Зиројевић, М., (2012) *Традиционална схватања о криминалу, организованом криминалу и транснационалном организованом криминалу*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 19-35.

Ове карактеристике су следеће:

- Група организована да почини злочин.
- Присутност хијерархијских веза или личних односа који омогућавају лидерима да контролишу групу.
- Насиље, застрашивање и корупција користе се за стицање профита или контролу територије или тржишта.
- Прање новца, у циљу унапређивања криминалне активности и инфилтрирања у легитимне привредне токове.
- Потенцијал за експанзију у вези нових активности и ван националних граница.
- Сарадња са другим организованим транснационалним криминалним групама.

Бивши Генерални секретар Интерпола Босард у својој цитираној књизи „Транснационални злочин и кривично право“¹⁶⁵, сматра да је један злочин, са правног становишта, међународни само ако је таква антисоцијална активност забрањена законима дотичне државе. Транснационална природа криминалне делатности прелази националне границе.¹⁶⁶ Значи, међународни карактер делу даје:

- Чињеница да је преступник да би га извршио морао прећи бар једну националну границу.
- Природа дела (као међународна трговина дрогом), њихове консеквенце (кривитворене банкноте једне државе циркулишу у другим земљама) или транснационални карактер неке активности одређује сам извршилац (целарош, да би извршио дело, прелази из једне државе у другу).

Дакле, према мишљењу наведеног аутора, конститутивни елементи транснационалног криминала су:

- Прелазак државне границе од појединаца (криминалаца или жртава), ствари (оружја, новца намењеног „прању“) или криминалне намере (компјутерска превара

¹⁶⁵ Bossard, A., (1990) *Transnational Crime and Criminal Law*, Office of International Criminal Justice, Chicago.

¹⁶⁶ Savona, E., (1995) *Organised Crime Across the Borders: Preliminary Results* – u, HEUNI Papers No. 6 (eds. Savona, Adamoli, Zoffi and DeFeo), Helsinki, p. 5.

код које је починилац дао налог у једној држави да се изврши новчана трансакција у другој) и

- Међународно признање да се ради о злочину. На националном плану, неко антисоцијално понашање може се сматрати злочином само ако је као такво предвиђено у кривичном закону. На међународном плану, потребно је да се дело сматра кривичним у најмање две државе. До те ситуације долази ако су обе државе прихватиле норме одређене међународне конвенције (Женевска конвенција о сузбијању фалсификовања новца из 1929. године, Конвенција о сузбијању трговине људима и експлоатације проститутки и других из 1949. и Посебна конвенција о наркотицима из 1961. године), те ако из других разлога постоји сагласност одредаба националног законодавства. Босард због тога наводи као један од основних проблема успешног деловања у овој области управо чињеницу да су дела о којима говори међународног, док је кривично право националног карактера.

Када указује која дела долазе у обзир да буду сврстана у категорију међународних кривичних дела, Босард полази од класификације Интерпола и сва таква понашања разврстава у пет група:

Дела против појединца:

- убиства и телесне повреде,
- злочин против права човека (ту сврстава дела код којих држава угрожава људска права и ропство),
- порнографију, трговину опасним материјалом и
- тероризам.

Дела против имовине:

- разбојништва, провале, изнуђивање,
- џепарење као међународну криминалну активност,
- крађе са транснационалним последицама (као што су крађе моторних возила, крађе културних добара).

Дела међународног криминалитета белог оковратника:

- преваре,
- дела компјутерског криминалитета,
- „прање новца“.

Дела фалсификовања:

- кривотворење уметничких и индустријских добара,
- фалсификовање докумената,
- кривотворење страног папирног и металног новца.

Кријумчарење:

- недозвољена трговина опојним дрогама,
- шверц других добара (и људи).

Босард сматра да наведена дела спадају у транснационални организовани криминалитет под условом да криминални гангови испуњавају следеће услове: перманентност (стварају се да трају годинама), одличну структурисаност, стриктну хијерархију и тајновитост.

Већина аутора, криминолога, правника и социолога, потенцира огромни профит и моћ које акумулирају водеће данашње транснационалне криминалне организације и криминалне мреже. То је заправо „тамна страна“ глобализације, где криминалне организације имају све веће користи од све отвореније глобалне економије, развијајући моћне алате, технике и везе да осујете покушаје државне контроле и уплива у њихове активности. Те активности су наравно део традиционалних понашања организованог криминала, где се подразумева - насиље, застрашивање, уцењивање, и корупција - само у већем обиму. За неке посматраче, транснационалне криминалне организације сада не представљају опасност на наднационалном нивоу, већ су опасност за сваку појединачну

државу.¹⁶⁷ Имајући у виду транснационални карактер најопаснијих облика организованог криминала, међународна сарадња са сродним институцијама других држава, као и сарадња на нивоу међународних организација и тела, представља услов без кога се не може ни замислити спречавање и сузбијање организоване криминалне делатности.¹⁶⁸

7. Кријумчарење као део организованог криминала и друштвена опасност која из њега проистиче

Криминалитет је у целини веома сложена негативна друштвена појава како по својим коренима, тако и по својим последицама и њеним носиоцима. Његове последице као друштвеног зла одражавају се у првом реду на материјалну базу друштва, И он је на одређени начин сметња у развоју друштва. Што је најзначајније његове последице се одражавају на друштвену свест и друштвени морал. У својој основи економски криминалитет је део свеукупног криминалитета. У поређењу са класичним облицима криминалитета, економски криминалитет је далеко сложенија појава с етиолошког аспекта. Основни узроци економског криминала појављују се као последица одговарајућих противуречности у друштвено-економским односима. Криминалитет све мање зна за општинске, републичке и државне границе.¹⁶⁹ Један од најтежих облика економског криминала који није новина у нашем друштву и представља највећу претњу фискалној привреди је кријумчарење (контрабанда) у народу популарно назван “шверц”. Реч „кријумчарење“ је одомаћена у радној терминологији државних органа који се баве сузбијањем недозвољене трговине, углавном у царинској служби и службама органа унутрашњих послова. Овај термин се често идентификује са речима „шверц“, „црна берза“, „шпекулација“ и др. Кријумчарење неких предмета или робе је извршено када је роба унета у земљу или изнета из ње, на тајан, прикривен начин, било преко одређеног места на граничној црти преко којег се и врши изношење и уношење роба, било ван таквог одређеног места, и то било да се то чини у циљу избегавања царинских дажбина, било да

¹⁶⁷ Бјелајац, Ж., (2013) *Организовани криминалитет – Империја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 45-47.

¹⁶⁸ Бановић, Б., (2012) *Субјекти супростављања организованом криминалитету у Р. Србији*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад, стр. 573-591.

¹⁶⁹ Алексић, Ж., и Шкулић, М., (1997) *Криминалистика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, стр. 50.

се унесе (изнесе) роба чије је уношење (изношење) забрањено.¹⁷⁰ Кривични законик РС у члану 230.¹⁷¹ кријумчарење дефинише као кретање робе преко царинске линије уз избегавање мера царинског надзора, продаја, растурање или прикривање неоцарињене робе или организовање мреже препродаваца или посредника за растурање такве робе. Роба која је предмет кријумчарења преноси се обично на два начина: ван граничног прелаза и на граничном прелазу где се роба пријављује, односно сакрива у превозним или преносним средствима. Форме и облици кријумчарења су се у нашој земљи стално мењали и усавршавали у зависности од економских прилика, а првенствено у зависности од тржишта и несташице појединих роба на тржишту. Што се тиче робе иностраног порекла, кријумчарењу је погодовао и психолошки моменат, тј. схватање многих грађана наше земље да је инострана роба увек боља и квалитетнија. Либерализација прегледа путника на граничним прелазима од стране царинских органа као и либерализација при издавању путних исправа дала је широку могућност скоро сваком грађанину наше земље, ко то само жели, да се бави кријумчарењем и да самостално или са члановима своје породице прелази границу и набавља одговарајућу робу у иностранству. Ова околност утицала је да се класична „пирамида“ кријумчара знатно сузила, и сада између извора робе и купца има знатно мање посредника но што је било случај ранијих година. Оваква ситуација је имала за последицу стварање низа нових, али махом мањих кријумчарских организација, и активирање знатно ширег круга људи у кријумчарењу. Друштвена опасност је у тесној вези са врстом робе која се кријумчари, у случају кријумчарења роба које немају у себи директну опасност или се њима не може нарушити безбедност, називамо их робама које друштву прете економском опасношћу услед штета које настају због ненаплаћивања прописаних дажбина или због поремећаја на тржишту. У ову категорију спадају: кријумчарење техничких производа, аутомобила, културних добара, дефицитираних производа за широку потрошњу, новца.. О опасности која проистиче од оружја, муниције и експлозивних направа није потребно посебно говорити, јер је познато да се тиме и у редовним приликама врше кривична дела, од убиства до разбојништва. Међутим опасност која проистиче од кријумчарења дроге је много комплекснија јер она

¹⁷⁰ Татомировић, Д., (1989) *Кријумчарење-схватање и сузбијање*, Београд, стр. 11.

¹⁷¹ Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014. члан.230.

угрожава психофизичко здравље и развој људског бића, васпитно-образовни, економски, политички и безбедоносни систем друштва једне земље.

7.1. Технике кријумчарења наркотика преко граничних прелаза

Царински закон предвидео је да се целокупни робни промет преко царинске линије (увоз, извоз и провоз), као и прелаз лица обавља преко граничних прелаза који су отворени за међународно саобраћај и које законодавац назива царинским прелазима. Значи, царински прелаз је место одређено за увоз, извоз и транзит робе, као и за прелаз лица и превозних средстава преко царинске линије на граничном прелазу. Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу, гранични прелаз дефинише као место одређено за прелазак државне границе.¹⁷² Правци преко којих се роба транспортује преко царинске линије називају се царински путеви и они могу бити: друмски, морски, железнички, језерски, речни и ваздушни.¹⁷³ Без обзира којим царинским путевима се дрога кријумчари мора у једном тренутку стићи на граничне прелазе између земаља. Гранични прелазии представљају иделано место где се координисаним радом свих државних служби на челу са Управом Царина, кријумчарење може открити. На лествици организације кријумчара, кријумчарење опојних дрога заузима посебно место. Највећи део европског тржишта и, мањим делом, тржишта САД снабдева се наркотицима који се кријумчаре тзв. Балканском рутом.¹⁷⁴ Наркотици се кријумчаре свим царинским путевима а технике које кријумчари користе зависе управо од путева који се користе за пренос дроге. Кријумчари спадају у врсту криминалаца који су јако интелигенти са посебним даром за импровизацију, што се и одражава на технике које користе. Искуство царинских службеника, савремена техника, међународна сарадња и обавештајни подаци пресудни су за откривање кријумчарене дроге. Посебну помоћ приликом откривања кријумчарене дроге царинским службеницима пружа савремена техника коју користе, наиме уз помоћ скенера, фибер оптике, бустера и специјалних возила царински службеници из Одељења за сузбијање кријумчарења дрогу могу открити и на незамисливим местима. Управо је

¹⁷² Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу, *Службени лист СФРЈ*, бр. 34/79, 56/80, 53/85, 24/94, 28/96, 68/02 и *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, чл. 3.

¹⁷³ Јеринић, Д., и Јеринић, Д., (2012) *Основни институти царинског система Србије*, Београдска пословна школа, Београд, стр.98.

¹⁷⁴ Влада Републике Србије (2003) *Албански тероризам и организовани криминал на КиМ*, Београд, стр. 29.

коришћење скенера и фибер оптике која омогућава снимање неприступачних делова и шупљина возила, омогућило царинским службеницима да на царинском прелазу Градина, у једној хладњачи открију 38 килограма чистог кокаина, чија је вредност процењена на преко 2 милиона еура. Наиме, хладњача словеначких регистарских ознака је из Турске у Босну и Херцеговину наводно превозила кондиторске производе, међутим скенер је приказао неправилности у крову возила који је након тога демонтиран од стране царинских службеника и у њему је пронађена шупљина израђена специјално за ову прилику. Фибер оптиком откривено је да се у шупљини налази гомила металних кутија у којима је било 38 килограма кокаина. Кријумчари су веровали да ће ”преварити” скенер металним кутијама које су требале да одбију зраке скенера. Ова рекордна заплена кокаина показује колико кријумчари могу бити иновативни и колико је напора и савремене технике потребно да би се открило ово кривично дело. Кријумчари дрогу врло често сакривају и у кесицама фарбе за косу, доњем вешу, резервним точковима аутомобила, бункерима специјално израђеним за те потребе, браницима аутомобила, простору испод седишта, мењача и слично. Кријумчари су јако вешти, међусобно добро повезани, пажљиво прате кретање царинских службеника а њихова уједињеност иде толико далеко да чак и у ситуацијама када су ухапшени ретко откривају сараднике, док у највећем броју случајева целокупну кривицу преузимају на себе. На лествици организације кријумчара, кријумчарење опојних друга заузима посебно место. Кријумчари опојних дрога имају прецизно организовану мрежу илегалног транспортовања и растурања дрога у свим фазама, од произвођача до крајњег потрошача.¹⁷⁵ Кријумчарење наркотика захтева специјализацију за поједине врсте дрога што олакшава органима гоњења да врше опсервацију над лицима која су се определила за овај забрањени посао.¹⁷⁶ После либерализације визног режима у Србији и наглог повећења путника на међународним летовима, аеродром ”Никола Тесла“ постао је важно место за кријумчарење наркотика. Кријумчари рачунају на велики број летова и путника, на гужву и нервозу која у таквим приликама влада на аеродрому, што користе да неприметно пренесу своје тајне товари. То је и наметнуло потребу да Управа Царина појача и модернизује свој рад на аеродрому. Кријумчарена дрога се код путника најчешће скрива у пртљагу па је за цариника

¹⁷⁵ Милошевић, Г., (2003) *Кријумчарење*, Безбедност, Београд, стр.134.

¹⁷⁶ Алексић, Ж., (1985) *Криминалистика*, Београд, стр. 314.

неопходно да обрати пажњу на одређене индикације које пртљаг може имати. Пртљаг може имати одређене индикације које се могу уочити спољашњим прегледом: ако је пртљаг сувише мек или тврд ако постоје очигледне разлике у боји конца којим је пртљаг опшивен, ако постоје одређени трагови лепка или некакве друге заптивне масе, да ли су нитне или закивци другачије боје или су новији а пртљаг је очигледно стар. Унутрашњост пртљага такође може дати индикације: ако унутрашњост пртљага сувише јако мирише на парфем, лепак или има било какав чудан мирис, ако је постава различите боје, старости или конструкције, ако пртљаг има очигледну тежину чак и када се испразни. Садржај пртљага је следећи корак приликом прегледа а индикације које цариник може имати су: одећа која је погрешна за климатску зону, количина одеће која није у складу са пријављеном дужином боравка, одећа која није у складу са статусом путника односно његовим изгледом или занимањем, одећа која је чврста, влажна или тешка. Понекад кријумчари приликом преношења дроге постављају и плоче које штите од ренгенских зрака али су оне гломазне и лако их је пронаћи. Ако је цариник угледао одређену количину лекова, лаксатива, таблете против болова, таблете антацид, таблете са активним угљеном или против стомачних тегоба. Антацид таблете или сода бикарбона служе кријумчарима за неутралисање желудачне киселине. Због све већих, квалитетнијих и савременијих контрола на аеродромима кријумчарима је све теже да прокријумчаре скривену робу. Тако да кријумчари често користе такозване "гутаче" за пренос кријумчарене робе. Гутачи су израз за лица која кријумчарену робу преносе у својим телима, најчешће дрогу. Дрога коју гутају је обично спакована у облику малих меканих таблета увијених у више слојева латекса или целофана, који су постављени у презервативе или дечије балоне и на тај начин је дрога заштићена од стомачне киселине. Презервативи или балони се тако спаковани увезу са зубарским или хирушким концем а понекад се и облепе изолир траком. Пакетићи су тешки од 1-5 грама, дужине 2-3 центиметара а укупна тежина прогутане дроге у просеку је око 600 грама или 100-200 пакетића. Такав начин преноса опасних сусптанци је веома ризичан и у прошлости се често дешавало да неки од пакетића пукне у желудцу након чега је кријумчару живот угрожен. Као што можемо видети технике које користе кријумчари дроге су разноврсне и врло често по њих веома

ризичне. Борба против овог облика криминала могућа је једино ангажовањем свих расположивих ресурса.¹⁷⁷

7.2. Управа Царина као стожер борбе против кријумчарења дроге

Царински органи имају обавезу да контролишу, односно спроводе мере царинског надзора над робним прометом преко царинске линије (границе), где се врши и прелаз лица који се обавља на тачно одређеним местима на царинској линији (граница). Управа Царина, поред своје фискалне улоге поседује и безбедоносну функцију која није у потпуности искоришћена. Та функција огледа се у активностима на спречавању свих облика кријумчарења робе, илегалног уношења наркотика и оружја, контроле извоза робе двоструке намене, контроле увоза опасних производа итд. Управа Царина има капацитете и улогу у борби против сиве економије. Да би могла ефикасно да изврши своју безбедоносну функцију Управа Царина мора радити на јачању својих капацитета тако што ће у континуитету спроводити обуке својих службеника на пољима свих царинских контрола а посебно у области борбе против кријумчарења наркотика. Међутим, првенствено је потребно органима Управе Царина дати нову функцију у концепту националне безбедности јер поседују озбиљне ресурсе да испуне такву улогу.¹⁷⁸ У прилог наведеног говоре и резултати Одељења за сузбијање кријумчарења које је формирано у оквиру Центра за контролу примене царинских прописа Управе Царина и царинских службеника који су у последње две године извршили заплону 2,5 тоне наркотика. Горе наведено презентује озбиљне капацитете Управе Царина који, уколико би били у потпуности искоришћени могу да одговоре свим захтевима националне безбедности.

¹⁷⁷ Одаловић, Т., (2016) *Улога царинске службе у борби против кријумчарења наркотика*, Култура Полиса бр.31. , Институт за Европске студије, Нови Сад, стр. 371-379.

¹⁷⁸ Pavlovic Z., i Odalovic T., (2016) *The role of Serbian customs services in prevention of smuggling of migrants*, Journal of eastern-european criminal law, Universul Juridic Publishing House, p. 70.

8. Стварање предуслова за адекватан одговор државе на безбедоносне изазове 21. века

По угледу на савремене концепте и организационе облике одговора на безбедоносне изазове 21. века а имајући у виду специфичности уставног и законског уређења државе и државних органа, Република Србија је основала Савет за националну безбедност а касније и одговарајуће Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије. Такође је обрађен аспект обавеза сходно Преговарачком поглављу 24 за приступање ЕУ- Правда, слобода и безбедност, имајући у виду актуелни Акциони план Владе Републике Србије из марта месеца 2016.године.

8.1. Савет за националну безбедност Републике Србије

На основу Закона о Влади¹⁷⁹, Закона о државној управи¹⁸⁰ и Закона о основама уређења служби безбедности¹⁸¹, Влада Републике Србије, 31. маја 2007. године доноси одлуку којом се оснива се Савет за националну безбедност Републике Србије¹⁸² (Савет) и уређује његов делокруг и састав, сазивање његових седница и председавање њима, такође овом одлуком основан је и Биро за координацију рада служби безбедности.

Савет је тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области националне безбедности.

Савет се стара о националној безбедности тако што:

- разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада војне службе безбедности у Министарству одбране, војно-обавештајне службе у Министарству одбране и Безбедносно-информативне агенције;
- разматра међусобну сарадњу органа надлежних за одбрану, органа надлежних за унутрашње послове и служби безбедности и њихову сарадњу с другим надлежним државним органима, као и сарадњу са органима и службама безбедности страних држава и међународних организација;

¹⁷⁹ Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05 и 71/05-исправка, чл. 43, став 1.

¹⁸⁰ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, број 79/05, чл. 62.

¹⁸¹ Закон о основама уређења служби безбедности Р. Србије, *Службени гласник РС*, број 116/2007 и 72/2012.

¹⁸² Одлука о оснивању Савета за националну безбедност Р. Србије, *Службени гласник РС*, број 3/06.

- предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности;
- разматра предлоге за унапређење националне безбедности које му упућују органи надлежни за одбрану, органи надлежни за унутрашње послове, службе безбедности и други надлежни државни органи;
- разматра питања из делокруга органа државне управе, аутономних покрајина, општина, градова и града Београда која су значајна за националну безбедност;
- разматра и друга питања која су значајна за националну безбедност.

Савет усмерава и усклађује рад служби безбедности тако што:

- разматра обавештајно-безбедносне процене и доноси закључке којима одређује приоритете и начине заштите и усмерава остваривање националних интереса који се спроводе путем обавештајно-безбедносне делатности;
- доноси закључке у вези с радом служби безбедности и Бироа за координацију;
- доноси закључке којима усмерава и усклађује рад служби безбедности;
- доноси закључке којима усмерава сарадњу служби безбедности са службама безбедности страних држава и међународних организација;
- доноси закључке којима усклађује делатности државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране;
- прати извршење закључака које је донео;
- даје мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности;
- даје мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности и прати како службе безбедности троше одобрена буџетска средства;
- даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење руководиоца служби безбедности.
- Савет се стара о усаглашеној примени прописа и стандарда за заштиту података о личности, као и других прописа којима се штите људска права која могу да буду угрожена разменом информација или другим оперативним радњама.

Чланови Савета за Националну безбедност су:

- председник Републике;
- председник Владе;
- министар одбране;
- министар унутрашњих послова;
- министар правде;
- начелник Генералштаба Војске Србије;
- директор Безбедносно-информативне агенције;
- руководилац војне службе безбедности у Министарству одбране;
- руководилац војно-обавештајне службе у Министарству одбране.

Савет има секретара Савета, који учествује у раду Савета без права одлучивања.

Секретар Савета стара се о извршењу закључака Савета и обавља друге послове који су одређени пословником и другим актима Савета. Шеф кабинета председника Републике по положају је секретар Савета.

Седницу Савета за Националну безбедност сазива председник Републике. Предлог дневног реда седнице утврђују председник Републике и председник Владе. Седницом Савета председава председник Републике, а ако је он спречен – председник Владе. Закључке и друге акте Савета потписује председник Републике.

Седнице Савета одржавају се по потреби, а најмање једном у три месеца.

Председник Републике може, на своју иницијативу или на иницијативу члана Савета, позвати на седнице Савета руководиоце других државних органа и институција и друга лица која нису чланови Савета.

Биро за координацију рада служби безбедности оперативно усклађује рад служби безбедности и извршава закључке Савета о питањима из своје надлежности.

Биро за координацију посебно:

- утврђује задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности служби безбедности и служби безбедности и других државних органа и с тим у вези координира њихове активности;

- утврђује начин оперативног усклађивања у појединим случајевима;
- оснива мешовите радне групе за оперативне задатке који се извршавају оперативним усклађивањем делатности и утврђује њихове задатке;
- анализира резултате оперативног усклађивања и о томе по потреби извештава Савет, а најмање једном у шест месеци.

Биро за координацију чине руководиоци служби безбедности и секретар Савета.

У раду Бироа за координацију могу по позиву и без права одлучивања да учествују:

- представници Министарства спољних послова који руководе Службом за истраживање и документацију и Службом безбедности;
- директор полиције и начелници управа полиције;
- Републички јавни тужилац;
- директор Управе царине;
- руководиоци других државних органа, организација и институција.

Надлежни државни органи дужни су да у складу са својим Уставним и законским положајем сарађују са Саветом у питањима из надлежности Савета, а пре свега у извршењу закључака Савета. Ако надлежни државни орган не сарађује са Саветом или не извршава закључке Савета, секретар Савета о томе, без одлагања, обавештава Савет, који у том случају може позвати руководиоца државног органа да предузме све мере које су предвиђене законом да би државни орган успоставио сарадњу са Саветом или извршио закључак Савета.

8.2. Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије

Влада Републике Србије на седници одржаној у децембру 2014.године доноси Одлуку о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије.¹⁸³

Улога Координационог тела је да координира рад органа државне управе и усмерава њихове активности на припреми и имплементацији националног програма за сузбијање сиве економије, предлаже министарству надлежном за послове финансија Национални програм за сузбијање сиве економије са акционим планом за сузбијање сиве економије и обавља друге послове.

Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије чине:

Председник Координационог тела - Министар државне управе и локалне самоуправе.

Чланови Координационог тела:

- Министар трговине, туризма и телекомуникација,
- Министар финансија,
- Министар привреде,
- Министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

У раду Координационог тела могу да учествују, по позиву, стручњаци из различитих области, као и представници других органа, када се расправља о темама из њиховог делокруга.

Координационо тело је дужно да подноси извештај о свом раду надлежном одбору сваких 60 дана, а Влади сваких 90 дана.

У оквиру Координационог тела образована је и Стручна група, са задатком да припреми и поднесе Координационом телу нацрт националног програма, са нацртом акционог плана за сузбијање сиве економије.

¹⁸³ Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије, *Службени гласник РС*, бр. 140/2014, 24/2015, 5/2015, 29/2016 и 81/2016.

Стручну групу чине:

Координатор - представник НАЛЕД-а¹⁸⁴.

Чланови:

- представник Кабинета председника Владе,
- представник Министарства државне управе и локалне самоуправе,
- представник Министарства трговине, туризма и телекомуникација,
- представник Министарства привреде,
- представник Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања,
- представник Министарства правде,
- представник Министарства унутрашњих послова,
- директор Пореске управе,
- директор Управе царина,
- директор Републичког секретаријата за јавне политике,
- директор за регулаторну реформу, НАЛЕД,
- директор маркетинга, НАЛЕД,
- чланови Савеза за фер конкуренцију.

Смернице за рад Стручној групи даје Координационо тело.

Координационо тело ради и одлучује о питањима из своје надлежности на седницама. Координационо тело пуноважно ради и одлучује на седници на којој је присутна већина чланова и одлуке се доносе консензусом присутних чланова. О питањима о којима Координационо тело на два узаступна састанка не може пуноважно да донесе одлуке, о тим питањима одлучује се већином гласова присутних чланова.

¹⁸⁴ Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) је највећа приватно-јавна асоцијација у Србији која у свом чланству окупља око 200 компанија, локалних самоуправа и невладиних организација које раде заједно на стварању бољих услова за живот и рад у Србији. Од оснивања 2006. године до данас, НАЛЕД је постао један од водећих ауторитета на пољу мониторинга регулаторне активности и мерења перформанси јавне управе.

Стручну и административно-техничку подршку за потребе Координационог тела пружа министарство надлежно за послове државне управе у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике.

Председник представља Координационо тело; сазива седнице Координационог тела и њима председава; потписује акте које доноси Координационо тело; стара се о томе да Координационо тело обавља своје послове благовремено и у складу са задатком утврђеним актом Владе о образовању Координационог тела и обавља друге послове.

Председнику и члановима Координационог тела престаје чланство у Координационом телу престанком мандата Владе, разрешењем или оставком.

Координационо тело предлаже министарству финансија Национални програм за сузбијање сиве економије са нацртом акционог плана.

Координационо тело координира припремом и спровођењем Националног програма. Чланови Координационог тела, одговорни су за спровођење оног дела Националног програма који је у делокругу министарстава којима руководе.

Координационо тело извештава Председника Владе и јавност о свом раду и резултатима.

Седница Координационог тела одржава се најмање једном у два месеца. Председник сазива седницу писаним позивом, по правилу, најмање седам дана пре њеног одржавања. Позив садржи редни број седнице, дан, време и место њеног одржавања.

Изузетно, када постоје оправдани разлози за хитно поступање, седница се може сазвати у року краћем од седам дана.

Председник и чланови Координационог тела имају право и дужност да присуствују седници и учествују у раду и у одлучивању. На седницу Координационог тела позивају се координатор Стручне групе и представник Републичког секретаријата за јавне политике. На седницу Координационог тела позивају се и друга лица ако је то потребно због одређене тачке дневног реда.

Стручна група припрема и поднеси Координационом телу нацрт националног програма, са нацртом акционог плана за сузбијање сиве економије.

На основу смерница Координационог тела Стручна група прати спровођење Националног програма и о томе обавештава Координационо тело.

Стручна група доноси одлуке већином гласова присутних чланова, с тим да је неопходно присуство најмање пет чланова - представника Владе.

Стручну и административно-техничку подршку раду Стручне групе пружа Републички секретаријат за јавне политике и Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД).

8.3. Акциони план Владе Републике Србије за приступање ЕУ, Поглавље 24 - Правда, слобода, безбедност

Политика Европске уније има за циљ да одржава и даље развија Унију као подручје слободе, безбедности и правде. По питањима као што су контрола граница, визе, екстерне миграције, азил, полицијска сарадња, борба против организованог криминала и тероризма, сарадња на подручју дроге, царинска сарадња и правосудна сарадња у кривичним и грађанским питањима, државе чланице морају да буду прописно опремљене како би на одговарајући начин спровеле растући оквир заједничких правила. Изнад свега, ово захтева снажан и добро интегрисан административни капацитет агенција за спровођење закона, која морају достићи неопходне стандарде. Најдетаљнији део политика Европске уније о правосуђу, слободи и безбедности јесте Шенгенско правно наслеђе, које подразумева укидање унутрашњих граничних контрола у Европској унији. Међутим, за нове државе чланице значајни делови Шенгенског правног наслеђа примењују се на основу посебне одлуке Савета која ће бити донета након приступања.

У складу са горе наведеним Влада Републике Србије одлуком 05 бр. 02-7957/2014-1 од 24. јула 2014. године, оснива Преговарачку групу за преговоре везане за поглавље 24 – правда, слобода и безбедност. Група се састоји од председника, заменика председника, секретара и заменика секретара, који сви долазе из Министарства унутрашњих послова Републике Србије и њом председава државни секретар у Министарству унутрашњих послова. Улога Преговарачке групе је да координира и прати активности у оквиру поглавља 24.

Наиме, Министарство унутрашњих послова Републике Србије је укључено у преговарачки процес са Европском унијом као „водеће“ Министарство у Преговарачкој групи за поглавље 24 – правда, слобода и безбедност.

Нацрт извешатаја о експанаторном и билатералном скринингу који су урађени од стране ЕУ и усвојени у Бриселу достављен је надлежним органима Републике Србије 15.05.2014. године. Одмах након његовог достављања започето је са израдом Акционог плана за поглавље 24 на основу препорука које су дате у Нацрту извештаја.

Након овога Република Србија је започела са припремним активностима за израду Акционог плана за поглавље 24 (АП 24), донета је одлука да се шеф Бироа за стратешко планирање Министарства унутрашњих послова Републике Србије именује за координатора за израду АП 24; именовани су и координатори за свако потпоглавље и одлучено је да ће запослени у Бироу за стратешко планирање, Одељењу за финансије и буџетско планирање и Одељењу за управљање пројектима финансираним из ЕУ фондова у Министарству унутрашњих послова пружати стручну помоћ у изради АП 24 за свако потпоглавље.

Рад на изради Нацрта АП 24 је организован на два међусобно повезана нивоа. Горњи ниво представља Преговарачка група којом председава државни секретар у МУП-, који је председник Преговарачке групе. Задатак Преговарачке групе је био да обезбеди смернице за израду АП 24 са највишег нивоа, да прати напредак, да се бави питањима и проблемима током израде документа и да разматра и одобрава прелазне резултате. Чланови Преговарачке групе долазе из свих ресорних министарстава и државних органа који су задужени за релевантна потпоглавља у поглављу 24. Приликом одлучивања о саставу тима који би радио на АП 24, настојало се да се укључе представници свих релевантних државних органа и институција који ће бити органи за спровођење АП 24. На овом нивоу постоји посебна Радна група за израду АП 24, којом председава шеф Бироа за стратешко планирање у МУП-у као координатор за АП 24, и састоји се од још 10 координатора, по једног за свако потпоглавље.

Чланови тима су координатори потпоглавља који су представници релевантних органа државне управе:

- за азил, миграције, визе, спољне границе и Шенген (Министарство унутрашњих послова),
- за тероризам (Безбедносно-информативна агенција),
- за организовани криминал (Јавно тужилаштво),
- за визну политику (Министарство спољних послова),
- за полицијску сарадњу (Министарство унутрашњих послова),
- за правосудну сарадњу у грађанским и кривичним стварима (Министарство правде),
- за фалсификовање новца (Министарство унутрашњих послова),
- за сарадњу у области дрога (Министарство унутрашњих послова) и
- за царинску сарадњу (Министарство финансија-Пореска управа).

Овај ниво рада, нарочито кроз рад координатора, усмерава рад другог нивоа рада, кроз дискусије о заједничкој методологији рада, решавање хоризонталних питања и обезбеђивање кохерентности у Акционом плану. Представници Бироа за стратешко планирање, Одељења за финансије и буџетско планирање и Одељења за управљање пројектима финансираним из ЕУ фондова у Министарству унутрашњих послова су такође били укључени у рад на потпоглављима пошто су били делегирани да пруже стручну помоћ координаторима за потпоглавља у изради АП 24. Поред тога, именоване су контакт особе у Министарству финансија и Народној скупштини Републике Србије ради сталне координације у изради и спровођењу АП 24.

Други, радни ниво, представљају радни тимови, које воде координатори потпоглавља и састоје се од представника релевантних страна у зависности од њихове стручности и искуства у различитој области коју обухвата потпоглавље.

Свака радна група је детаљно обрадила своје релевантно потпоглавље као свој допринос АП 24. Радном групом за поглавље 24 координира Министарство унутрашњих послова, али је задатак окупио и Министарство правде и државне управе, Министарство спољних послова, Министарство финансија и привреде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство здравља, Министарство одбране, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања. Безбедносно-информативна агенција,

Комесаријат за избеглице, Јавно тужилаштво, Агенција за борбу против корупције, Републички секретаријат за законодавство, Канцеларија за европске интеграције су такође укључени, као и други органи, по потреби.

Све активности дефинисане овим Акционим планом су усклађене са важећим стратешким документима као што су Национална стратегија за борбу против корупције, Стратегија за борбу против организованог криминала и Стратегија борбе против трговине људима, Стратегија интегрисаног управљања границом, Стратегија за управљање миграцијама, Стратегија супротстављања илегалним миграцијама и други релевантни стратешки документи у оквиру поглавља 24.

Република Србија је спремна да прихвати политике ЕУ које за циљ имају одржавање и даљи развој Уније као области слободе, безбедности и правде. У вези са питањима као што су контрола граница, екстерне миграције, азил, полицијска сарадња, борба против организованог криминала и тероризма, сарадња у области дрога, царинска сарадња и правосудна сарадња у грађанским и кривичним стварима, Република Србија је прихватила потребу да буде на одговарајући начин опремљена да адекватно спроводи растући оквир заједничких правила.

С обзиром на то да се предметна дисертација бави царинском службом овде ћемо представити резултате скрининга Европске комисије који су везани за функционисање царинске сарадње.

Српско законодавство је делимично усклађено са стандардима ЕУ о употреби информационих технологија у царинске сврхе. Обзиром да стратегија Управе царина за ИТ сектор за период 2011.–2020. године не садржи све елементе потребне који би омогућили припреме Републике Србије за имплементацију предметних стандарда који морају бити функционални по приступању, Европска комисија је предложила побољшање система. Да би сви потребни елементи били укључени у ИТ стратегију Управе царина за период 2011.-2020. године, информације су размењене са стручњацима из Словеније, Хрватске и Аустрије у вези са царинским информационом системом и коришћењем одговарајућих апликација, које требају да олакшају припреме Републике Србије за имплементацију стандарда ЕУ након приступања. Планирано је да ЕУ пружи основу за његову употребу кроз измену Стратегије за ИТ и спровођење обука, за коју Управа царина већ има потребну ИТ инфраструктуру и особље. Ажурирање Стратегије за ИТ ће се

реализовати кроз Пројекат - Подршка даљој модернизацији Управе царина и бољем управљању границама у Републици Србији, чији је циљ побољшање квалитета услуга Управе царина према пословној заједници и грађанима, повећање капацитета Управе царина, јачање функције контрола на граници, као и побољшање борбе Управе царина против илегалне миграције. Важан циљ ће бити да се осигура несметана и модерна електронска међусобна повезаност и физичка интероперабилност са другим царинским органима у ЕУ и на граници.

Како је, у складу са стандардима ЕУ о коришћењу информационе технологије у царинске сврхе, свака држава чланица дужна да доставља податке царинском информационом систему, желимо да нагласимо да је Управа царина развила базу – Уписник прекршаја од 1. маја 2015. године.

Пре него што приступи Европској унији, Србија ће морати да се припреми за имплементацију Конвенције „Напуљ II“, која треба да се ратификује по приступању. Скрининг је показао да је Република Србија генерално усклађена са правним тековинама ЕУ, али не и у погледу облика централне координационе јединице, посебних облика сарадње и овлашћења царинских службеника. Царински службеници су, између осталог, овлашћени да носе оружје и муницију, заустављају возила, улазе у превозна средства, врше преглед и претрес било ког дела возила, улазе у све пословне просторије корисника, као и да прегледају те просторије, робу и документацију, утврде идентитет особе тражећи од особе на увид пасош или неки други идентификациони документ, привремено задрже лице, претресу лице у складу са правилима, привремено задрже робу или превозно средство.

Када су у питању овлашћења и опрема коју цариници користе, Управа царина је разменила информације са колегама из земаља ЕУ - Словеније, Хрватске, Аустрије и Бугарске, при чему је утврђено да нема битне разлике. Једина разлика је недостатак овлашћења да се уђе у имовину без налога.

Сарадња и размена информација са граничним службама је приоритет Управе царина у вези са чим је потписано низ меморандума о разумевању, протокола и споразума са другим државним органима, међу којима су Управа за спречавање прања новца, Пореска управа, Безбедносно-информативна агенција, Министарство унутрашњих послова и други.

План је да се измени Законик о кривичном поступку и алтернативно или заједно са овом активношћу, предвиђене су измене и допуне Закона о царинској служби чије се усвајање очекивало до краја 2016. године. али није реализовано.

Обуке су намењене за овлашћене царинске службенике из Сектора за контролу примене царинских прописа: Одељења за царинске истраге и Одељења за сузбијање кријумчарења и они ће се састојати од нових истражних овлашћења овлашћених царинских службеника. Обука о уласку у имовину без налога (односно евентуално нека друга нова овлашћења царинских службеника) и о заједничким истражним тимовима, у складу са Конвенцијом „Напуљ II“, је намењена само за овлашћене царинске службенике, без ангажовања других државних органа (нпр. МУП), обзиром да се ради о надлежности царинских органа.

Што се тиче централне координационе јединице, Одељење за царинске истраге (које је у саставу Сектора за контролу примене царинских прописа) је одговорно за размену информација са другим царинским управама по прописаним Протоколима и закључених споразума о царинској сарадњи, као и са међународним организацијама на пољу безбедности, борбе против кријумчарења и царинских истрага. Одељење за обавештајне послове такође размењује информације са другим царинским управама. У 2013. до новембра 2014. Одељење за царинске истраге и Одељење за обавештајне послове по основу узајамне помоћи и сарадње разменили укупно 538 информација са државама чланицама ЕУ.

Управа царина је препознала потребу у вези посебних облика сарадње који ће се реализовати по ратификацији Конвенцији „Напуљ II“ - хитне потере, прекогранични надзор, контролисане испоруке и заједнички специјални истражни тимови, док ће тајне истраге спроводити МУП. Као део Сектора за контролу примене царинских прописа, Одељење за сузбијање кријумчарења има 10 мобилних тимова и већ учествује у контролисаним испорукама, као помоћ Министарству унутрашњих послова, а нарочито на захтев колега из Немачке.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Акциони план за поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, *Влада Републике Србије*, Београд, 2016.

ЧЕТВРТИ ДЕО

САВРЕМЕНИ ПРИСТУП КОНЦЕПТУ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

У четвртном делу истраживачки рад усмерен је на анализу најсавременијег концепта националне безбедности једне од најмоћнијих држава света (САД). Пошло се од становиштва да се модернизација царинске службе Србије која је условљена и Оквирним стандардима за трговинске олакшице и безбедност као и Писмом о намерама, донетим под окриљем Светске царинске организације 2005.године, треба одвијати у складу са најсавременијим решењима. Иста су и наметнута неведеним стандардима због чега се свакако трансформација царинске службе из фискалне и заштитне у безбедоносну, координативну и информатичку мора одвијати сходно стандардима које су изнедриле САД. С тим у вези сматрали смо целисходним да се истраже специфичности концепта националне безбедности САД са посебним освртом на Секретаријат унутрашње безбедности САД (*Department of Homeland Security - DHS*). Нарочита пажња посвећена је проналажењу решења и института који би могли бити преузети и адекватно примењени у оквиру трансформације царинске службе Републике Србије.

1. Систем националне безбедности САД-а

Сједињене Америчке Државе су одувек поклањале велики значај улози обавештајне активности и развоју свог обавештајно-безбедносног система (*Us Intelligence Community*). О томе сликовито говори и изјава „оца америчке нације” Џорџа Вашингтона приликом обраћања обавештајцима: „Наступајте безобзирно и без уступака.”¹⁸⁶ У данашњим условима САД су развиле један од најмоћнијих обавештајно-безбедносних система, који је способан да правовремено и ефикасно одговори свим актуелним изазовима и претњама безбедности, тиме и глобалном тероризму. После 11. септембра и напада Ал Каиде у САД извршена је темељна реформа обавештајно-безбедносног система, која почива на више стратешких докумената: Стратегија националне безбедности (*The National Security Strategy*), Национална стратегија унутрашње безбедности (*The National*

¹⁸⁶ Петковић, М., (1996) *Тајни ратници*, Тетра ГМ, Београд, стр.29.

Strategy for Homeland Security), Национална стратегија борбе против тероризма (*National Strategy for Combating Terrorism*), Национална стратегија борбе против ширења оружја за масовно уништење (*National Strategy for Combat Weapons of Mass Destructions*), Национална стратегија одбране (*National Defense Strategy*), Закон о националној безбедности (*National Security Act*) Патриотски акт САД (*USA Patriot Act*) итд. После иновирања постојећих и усвајања нових програмско-политичких и законских докумената током наведене реформе, система националне безбедности и обавештајне заједнице, САД су извршиле и значајне организационе промене унутар обавештајне заједнице.

Обавештајну заједницу САД тренутно чине следеће установе:

Обавештајне установе националног нивоа. То су:

- Централна обавештајна агенција (*Central Intelligence Agency - CIA*);
- Национална агенција за безбедност (*National Security Agency – NSA*);
- Национална агенција за геопросторни обавештајни рад (*National Geospatial Intelligence Agency – NGA*);
- Национални уред за извиђање (*National Reconnaissance Office – NRO*)

Обавештајне и безбедносне установе цивилних министарстава, осим оних који делују у оквиру Секретаријата одбране (*Department of Defense - DOD*). То су:

- Секретаријат унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security - DHS*) и агенције и установе које делују унутар његове јурисдикције и система (Тајна служба САД, обавештајни елементи Обалске страже и др.);
- Биро за обавештајни рад и истраживање (*Bureau of Intelligence and Research - INR*) Државног секретаријата;
- Уред за обавештајну подршку (*Office of Intelligence Support*) Министарства финансија (Државни трезор);
- Обавештајне установе Министарства енергије (*Department of Energy Intelligence*);
- Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation - FBI*), у оквиру Министарства правде.

Обавештајне и безбедносне службе и установе Министарства одбране (*Department of Defense - DOD*). То су:

- Обавештајна агенција одбране (*Defense Intelligence Agency - DIA*);
- Служба безбедности одбране (*Defense Security Service - DSS*);
- Обавештајна служба копнене војске (*Army Intelligence Community*);
- Обавештајна служба ратне морнарице (*Naval Intelligence Community*);
- Обавештајна служба ратног ваздухопловства (*Air Force Intelligence Community - AFIC*);
- Обавештајна служба поморско-десантних снага (*Marine Corps Intelligence*);
- Обавештајни елементи обједињених и специјализованих команди (*Intelligence Components of the Unified and Specified Commands*), односно уреди за прикупљање специјализованих спољних обавештајних информација (*Offices for Collection of Specified Foreign Intelligence*).¹⁸⁷

Посебан значај за борбу против савремених глобалних претњи безбедности (тероризам, оружје за масовно уништење и др.) за САД има Стратегија националне безбедности као један од највиших правно-политичких и програмских докумената. Као одговор на терористичке нацаде и будуће терористичке претње, САД су 2002. године усвојиле нову Стратегију националне безбедности (*The National Security Strategy of the United States of America*)¹⁸⁸, која дефинише следеће циљеве САД у будућности: заузимање и очување позиције главног борца за људска права и достојанство; јачање савеза у наношењу пораза глобалном тероризму и превенција напада против америчког народа и његових пријатеља; сарадња са другим државама у спречавању регионалних сукоба; спречавање америчких непријатеља да нападну оружјем за масовно уништење САД, њене савезнике и пријатеље; покретање нове ере економског просперитета стварањем слободног тржишта и слободне трговине; повећање броја отворених друштава и изградња демократских институција у њима; развој програма за сарадњу са другим главним

¹⁸⁷ Бајагић, М., (2010) *Шпијунажа у XXI веку-Савремени обавештајни системи*, Марсо, Београд, стр. 83-84.

¹⁸⁸ https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (10.11.2016.)

центрима моћи; и трансформација институција националне безбедности у сусрету са изазовима и могућностима 21. века.¹⁸⁹

Такође, кључни документ о будућим стратешким правцима деловања америчке обавештајне заједнице у супротстављању свим савременим претњама безбедности јесте Национална обавештајна стратегија (*National Intelligence Strategy of the USA*)¹⁹⁰ из 2014. године. Стратегија говори о значају и потреби прилагођавања обавештајних активности претњама 21. века, посебно у откривању намера и активности непријатељских држава и савеза, као и терориста и других недржавних актера који су знатно увећали своју моћ. Зато је основни задатак националне обавештајне активности интеграција националних обавештајних напора, заштита националних вредности, иновативни обавештајни рад и информисање и упозоравање највиших органа САД о свих актуелним и потенцијалним изазовима и претњама националној безбедности САД. Стратегија посебно наглашава четири циља: омогућавање мудре националне политике у области праћења и процене међународног безбедносног окружења; обавештајна подршка националној безбедности у свим областима (дипломатија, оружане снаге, унутрашња безбедност); побољшање националних обавештајних потенцијала и способности; и интегрисано деловање обавештајне заједнице у антиципацији савремених изазова и претњи безбедности.

Превенција терористичких напада на америчку територију први је задатак националне, тиме и унутрашње безбедности САД, што подразумева да се САД морају ангажовати у одвраћању потенцијалних терориста од напада на њену територију, односно на откривању и спречавању терориста пре извршења терористичких напада. Тако је обавештајна заједница добила још значајније место у Националној стратегији унутрашње безбедности (*The National Strategy for Homeland Security*). Након 11. септембра 2001. и утврђених грешака у обавештајно-безбедносној заштити од тероризма, обавештајно-безбедносни систем и обавештајна заједница САД су претрпеле значајне измене. Најзначајнији документи у области превенције и борбе против тероризма су Стратегија унутрашње безбедности и Закон о Секретаријату унутрашње безбедности,¹⁹¹ који су темељ оснивања више значајних установа и агенција у САД. Најзначајнија измена у

¹⁸⁹ Савић, А., и Бајагић, М., (2005) *Безбедност света-од тајности до јавности*, ВШУП, Београд, стр. 8-9.

¹⁹⁰ https://www.dni.gov/files/documents/2014_NIS_Publication.pdf (07.10.2016.)

¹⁹¹ Бајагић, М., (2003) *Стратегија националне и унутрашње безбедности-одговор САД на глобалне изазове и претње безбедности*, Безбедност, Београд, стр. 161-185.

области руковођења обавештајном заједницом је увођење функције Националног директора за обавештајни рад (*Director of National Intelligence - DNI*) који је руководиоца обавештајне заједнице и први саветник председника за националну безбедност.

Друге значајне измене су оснивање следећих тела:

- Уреда за унутрашњу безбедност (*Office of Homeland Security - OHS*),
- Савета за унутрашњу безбедност (*Homeland Security Council - HSC*), и
- Секретаријата унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security - DHS*).

Уред за унутрашњу безбедност (Office of Homeland Security - OHS) основан је 2001. године у оквиру актуелне реформе обавештајне заједнице, чиме су учињене значајне промене у организацији и раду Извршног уреда. На челу *OHS* је помоћник председника за унутрашњу безбедност. Основна функција *OHS* је усмеравање и координација реализације свеобухватне националне стратегије за заштиту САД од терористичких претњи или напада. То подразумева деловање Уреда на плану обједињавања рада извршних агенција и других установа извршне власти и њихових потенцијала у циљу откривања, превенције и заштите од терористичких аката на територији САД. *OHS* координира рад са другим федералним извршним установама и агенцијама, државним и локалним владама, и приватним ентитетима, и повремено извештава о успешности реализације националне стратегије борбе против тероризма.

На плану откривања терористичких претњи или напада, *OHS* је задужен да:

- Олакшава прикупљање информација о терористичким претњама или активностима на територији САД;
- Координира и утврђује спољне обавештајне приоритете везане за тероризам између извршних агенција и агенција одговорних за унутрашњу безбедност, и утврђује приоритете агенција задужених за спољни обавештајни рад;
- Руководи обезбеђењем неопходних технолошких капацитета за потребе извршних агенција овлашћених за прикупљање обавештајних информација и других података о терористичким активностима или могућним терористичким актима на територији САД, у сарадњи са помоћником председника за унутрашњу безбедност;

- Координира развој протокола и средстава за надзор који се користе у откривању терористичких претњи или напада који носе ризик од хемијског, биолошког и радиолошког оружја;
- Обезбеђује, у складу са законом, размену и уступање свих значајних и неопходних обавештајних информација које поседују криминалистичке службе, везаних за унутрашњу безбедност и унапређење те размене, између државних и локалних влада и приватних ентитета.

Координација националних потенцијала у циљу ублажавања терористичких претњи или напада подразумева следеће активности *OHS*:

- Процену адекватности расподеле одговорности између федералних агенција САД које се баве превенцијом терористичких претњи или напада;
- Координацију коришћених програма обуке и тренинга у циљу процене и увежбаности система за заштиту од терористичких претњи или напада, и координацију програма и активности обуке федералних, државних и локалних влада и приватних служби одговорних за одбрану од тих претњи или напада;
- Координацију потенцијалау заштити јавног здравља од терористичких претњи или напада, укључујући оцену политике вакцинације, фармацеутске потенцијале и болничке капацитете;
- Координацију федералне помоћи државним и локалним властима и невладиним организацијама у припреми одговора на терористичке претње или нападе на територији САД;
- Обезбеђивање да национални програми спремности за одбрану од терористичких претњи или напада буду развијени и исправно примењени у оквиру дозвољених стандарда, а њихови ресурси лоцирани на прави начин;
- Обезбеђивање брзе и координиране одговорности федералних тимова за реаговање на терористичке претње или нападе, у сарадњи са помоћником председника за унутрашњу безбедност.

OHS је одговоран и за превенцију терористичких напада на територију САД, кроз реализацију следећих активности: олакшава размену информација између бироа за имиграцију и издавање визе за превоз терета, заједно са помоћником председника за унутрашњу безбедност обезбеђује координацију рада агенција у спречавању уласка терориста и њихове опреме и набавке исте у САД, олакшава прогон терориста из САД, координира снаге задужене за вођење истрага против терористичких претњи и напада у САД и координира заједно са помоћником председника за националну безбедност снаге за унапређење безбедности граница САД, територијалних вода и ваздушног простора, у циљу превенције аката тероризма унутар САД.¹⁹²

Заштитна функција *OHS* односи се на: побољшање критеријума заштите од терористичких аката служби и критичних постројења која производе, преносе и дистрибуирају електричну енергију, телекомуникационих служби, постројења која производе, користе, складиште и распоређују нуклеарни материјал, и остале критичне инфраструктуре и постројења у САД; координацију заштите критичних (јавних и приватних) информационих система САД од терористичких напада; координацију напора за заштиту транспортних система у САД (железнице, аутопутеви, трговачки бродови, аеродроми и цивилни авиосообраћај и др.) од терористичких напада; и координацију напора виталних за заштиту животне средине и природних ресурса.

Коначно, одговор и опоравак подразумевају:

- Координацију напора за брзи опоравак критичких и информационих система после њиховог уништења од стране терориста;
- Координацију федералних планова и програма за обезбеђење медицинске, финансијске и друге помоћи жртвама терористичких напада и њиховим породицама;
- Сарадњу са Националним економским саветом на стабилизацији финансијског тржишта САД после терористичких напада и решавање финансијских и економских последица изазваних терористичким инцидентима.

¹⁹² Гаћиновић, Р., (2006) *Антитероризам*, Драслар партнер, Београд, стр. 59.

Савет за унутрашњу безбедност (HSC) основан је 08.10.2001. године Извршном наредбом председника САД, а деловања и унутрашња организација *HSC* дефинисани су Директивом председника о унутрашњој безбедности бр. 1 од 29. октобра 2001. године.¹⁹³ После је Законом о унутрашњој безбедности правно регулисано постојање *HSC*. *HSC* је задужен за: саветовање и пружање помоћи председнику у области унутрашње безбедности, координацију рада извршних агенција задужених за унутрашњу безбедност и развој и примену политике унутрашње безбедности. Статутарни чланови *HSC* су: председник и потпредседник, секретар Државног трезора, секретар одбране, Врховни тужилац, секретар Службе за здравље и социјалну помоћ, секретар транспорта, директори *FEMA*, *FBI* и *DNI*, помоћник председника за унутрашњу безбедност и други руководиоци извршних уреда које одреди председник. *HSC* директно извештава председника о свом раду, а у његовом одсуству и по његовом налогу седницама *HSC* председава потпредседник. Према Извршној наредби, *HSC* је задужен за сва политичка и безбедносна питања која се тичу терористичких претњи и напада на територији САД. Ове одговорности *HSC* је преузео од *OHS*.

HSC има више комитета:

- Главни комитет *HSC*, чији су чланови: секретар Државног трезора, секретар одбране, секретар транспорта, директор Уреда за руковођење и буџет, помоћник председника за унутрашњу безбедност (као председник комитета), *DNI*, директори *FBI*, *FEMA*, и др.
- Помоћни комитет *HSC* је главни поткомитет задужен за разматрање политике унутрашње безбедности. Комитет разматра и друга питања пре Главног комитета, а о раду извештава и међуагенцијску групу *HSC*. Чланови комитета су: секретар Државног трезора, заменик секретара одбране, заменик секретара транспорта, заменик директора *OHS*, заменици директора *FBI* и *FEMA*, заменик директора Уреда за руковођење и буџет, и др. Комитетом руководи Извршни секретар Уреда за унутрашњу безбедност, као Извршни секретар комитета.
- Комитети за координацију политике *HSC* су задужени за координацију развоја и примене политике унутрашње безбедности од стране свих агенција и установа

¹⁹³ Бајагић, М., (2010) *Шпијунажа у XXI веку-Савремени обавештајни системи*, Марсо, Београд, стр. 70.

федералне владе, и координацију политике између федералних и локалних власти. Чланови комитета су представници свих извршних установа, уреда и агенција које су заступљене у раду Главног комитета *HSC*. Ови комитети покривају следеће области рада: откривање, извиђање и обавештајни рад; планове, тренинг, вежбе и оцене; криминалистичке послове и истраге; оружје за масовно уништење; кључне ресурсе, границе, територијалне воде и ваздушну безбедност; безбедност домаћег транспорта; истраживање и развој; обезбеђење медицинских служби и јавног здравља; одговорност за унутрашње претње и руковођење инцидентима; економска питања; и односе са јавношћу. Комитетима руководе председник и извршни секретар по одлуци председника.

2. Избор одрживог модела улоге царинске службе у борби против криминалитета по угледу на Секретаријат унутрашње безбедности САД-а

Секретаријат унутрашње безбедности (Department of Homeland Security - DHS) основан је Законом о оснивању Секретаријата унутрашње безбедности САД 2002. године. Закон прати смернице Стратегије националне безбедности и Националне стратегије унутрашње безбедности, које су усвојене 2002. године, а конкретан повод доношења ових докумената био је терористички напад Ал Каиде 11. септембра 2001. године. Закон је ступио на снагу 1. јануара 2003. године, када је *DHS* и почео са радом, као 15. најмлађи секретаријат САД, који је објединио рад 22 агенције и установе извршне власти САД. Основни задатак *DHS* је заштита безбедности домовине, односно унутрашња безбедност САД, функција коју до тада није имала ниједна установа извршне власти. Одељком 2. Закона дате су дефиниције неких кључних појмова који чине суштину Закона и Националне стратегије унутрашње безбедности. Посебан значај је дат термину *American Homeland* (америчка отаџбина) или *homeland* (отаџбина) који се према овом Закону односе на САД у географском смислу. Тако, назив новог секретаријата је *Department of Homeland Security* или Секретаријат унутрашње безбедности, имајући у виду наведену мисију и функције *DHS*. Поред тога, Закон упућује и на значење неких других термина у циљу јаснијег разумевања одредби Закона и делокруга рада *DHS*.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Гаћиновић, Р., (2015) *Антитероризам*, ЈП Службени гласник, Београд, стр. 112-121

Подсекретаријат за безбедност граница и транспорта одговоран је за:

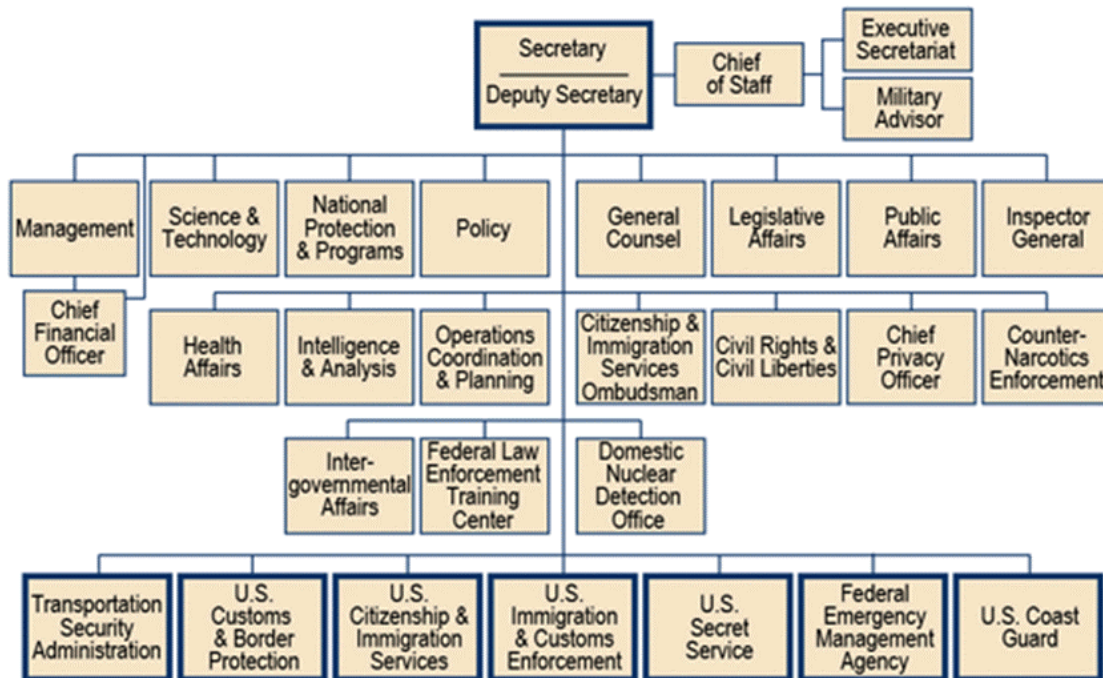
- Спречавање уласка терориста и уношења терористичких средстава у САД.
- Обезбеђивање следећих транспортних система САД: граничних система, система територијалних вода, лука, терминала, пловних путева, ваздушног, копненог и поморског саобраћаја, укључујући управљање и координацију активности органа власти на улазима у земљу.
- Спровођење закона о имиграцији и натурализацији у САД, укључујући и успостављање прописа, у складу са одељком 403, који се тичу одобравања виза и других облика дозвола, као и услова дозволе уласка у САД особама које нису грађани САД или немају боравишну дозволу.
- Надгледање царинских закона САД.
- Спровођење одговорности које обезбеђују брз, редован и ефикасан проток саобраћаја и трговине онако како је то предвиђено законом.

У извршавању ових функција Подсекретаријат и подсекретар за безбедност граница и транспорта обједињују рад следећих установа извршне власти:

- Царинске службе Секретаријата финансија, укључујући и функције секретара финансија; Службе за имиграцију и натурализацију Секретаријата правде, укључујући и функције секретара унутрашњих послова;
- Службе за инспекцију здравља животиња и биљака Секретаријата пољопривреде, укључујући и функције министра пољопривреде;
- Обалске страже Секретаријата саобраћаја, која ће унутар *DHS* бити посебна служба, укључујући и функције секретара саобраћаја;
- Службе за безбедност саобраћаја Секретаријата саобраћаја, укључујући и функције секретара саобраћаја и подсекретара саобраћаја задуженог за безбедност;
- Федералне службе заштите Управе општих услуга, укључујући и функције администратора.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Бајагић, М., (2010) *Шпијунска у XXI веку-Савремени обавештајни системи*, Марсо, Београд, стр.107-108.

**Шема 2. Организациона шема Секретаријата унутрашње безбедности
(Department of Homeland Security – DHS)**



Извор: Department of Homeland Security преузето са:

http://www.abchs.com/ihs/SUMMER2014/ihs_articles_1.php (08.12.2016.)

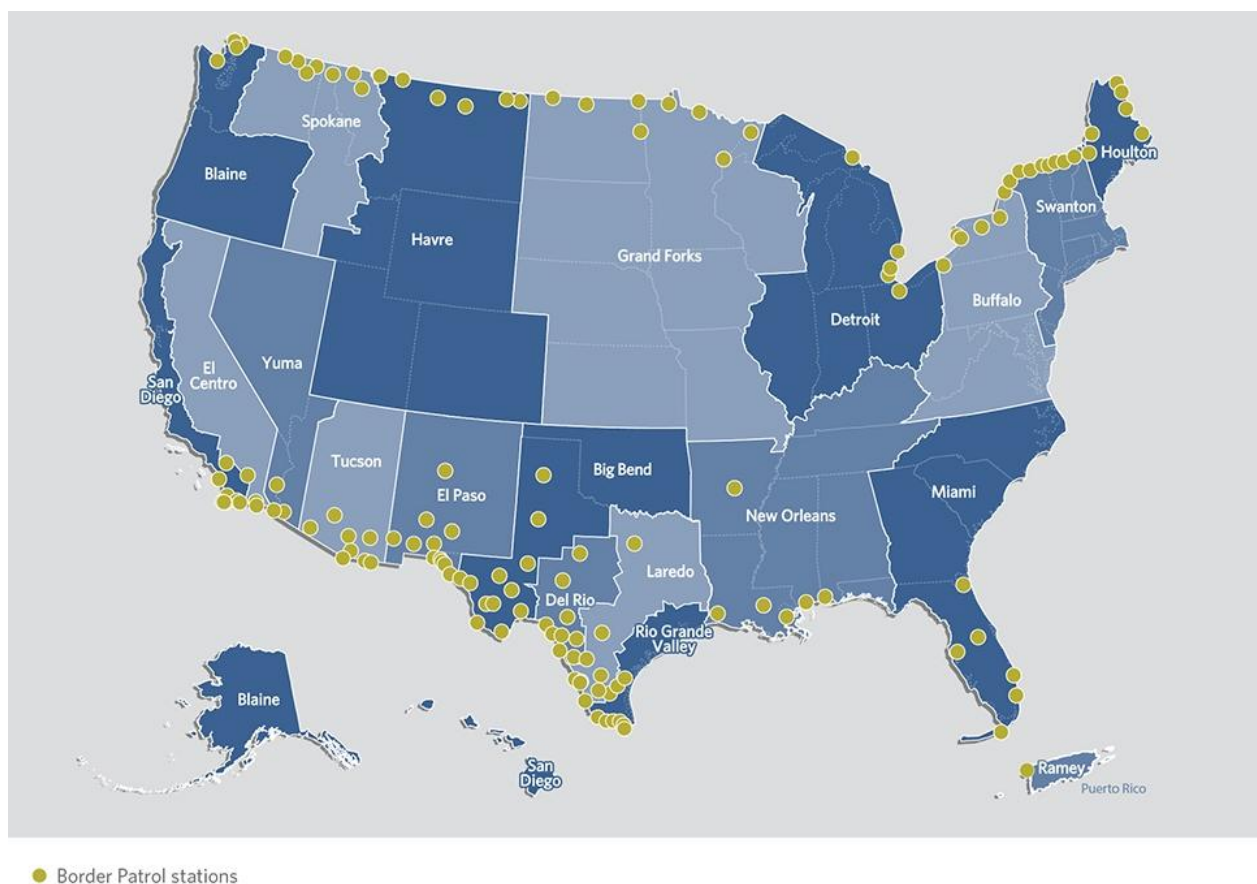
Једна од најважнијих агенција која је ушла у састав *DHS* је царинска служба, која је своју трансформацију претрпела 2003. године.

Након трансформације, нови орган добио је назив Служба за граничну и царинску заштиту (*US Customs and Border Protection*) и у себи је укључио следеће органе:

- Царинска служба
- Имиграциона служба
- Пољопривредна инспекција
- Служба граничне патроле

Трансформацијом царинске службе у службу за граничну и царинску заштиту са напред наведеним агенцијама у саставу, извршена је рационализација државних органа који раде на америчкој граници, повећана ефикасност, модернизовани гранични поступци, омогућена боља комуникација између службеника раније независних агенција спроведена кроз унакрсну обуку. Самим тим, америчка царина као нови орган ради не само на граничним прелазима већ је и једина државна агенција која обавља активности на граници САД, у чијем саставу се налази 62450 људи (податак из 2016. године).¹⁹⁶

Слика8. Контролни пунктови Службе за граничну и царинску заштиту САД (US Customs and Border Protection) по Секторима, 136 пунктова распоређених у 20 сектора



Извор: U. S. Custom and Border Protection преузето са:

<http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issuebriefs/2015/02/immigration-enforcement-along-us-borders-and-at-ports-of-entry> (04.10.2016.)

¹⁹⁶ https://en.wikipedia.org/wiki/U.S._Customs_and_Border_Protection (14.10.2016.)

Као позитивна искуства која се проучавају, а која се и код нас могу прихватити, наводимо следеће:

- Смањен број државних агенција на граници, чиме је смањен број центара одлучивања и унапређен и модернизован поступак;
- Царинска служба је добила у надлежност контролу путних исправа и пољопривредну контролу (код нас фито-санитарну, ветеринарску и санитарну контролу), чиме је поступак на граничном прелазу заокружен и једнообразан на свим америчким граничним прелазима;
- Извршена је унакрсна обука, што значи да се царински службеници обучавају на имиграниционим пословима и пословима пољопривредне контроле, бивши имигранициони службеници у царинским пословима и пословима пољопривредне контроле и итд.;
- Доследно је спроведен концепт интегрисаног управљања границом. На граничним прелазима раде Служба за царинску и граничну заштиту, Агенција за контролу дозвола у друмском саобраћају и Агенција за контролу исправности превозних средстава ради безбедности на путевима у САД. Службеници све три агенције се на царинским терминалима налазе у истом простору, помажу једни другима, замењују један другога у случају потреба контроле ван пословног простора и како сами кажу, није важно ко ће притиснути „ентер“ на рачунару.
- Све информације се сливају у центар Управе за царинску и граничну заштиту у Вашингтону, након тога у Министарство за националну безбедност и размењују са другим државним агенцијама.

ПЕТИ ДЕО

ИСТРАЖИВАЧКИ ДЕО

У оквиру писања докторске дисертације, а у циљу свестранијег и јаснијег разумевања проблематике која се односи на сам предмет рада, спровели смо истраживање у вези са подацима на основу којих је могуће извући закључак о тренутном стању царинског система Републике Србије и условима у којима функционише који практично представљају полазну основу за трансформацију царинске службе и искоришћавање њених пуних потенцијала у борби против криминалитета.

1. Предмет и циљ истраживања

У оквиру предмета истраживања приступили смо сагледавању релевантних података који су показатељи тренутног стања и реалног окружења у којем функционише царински систем Србије. Обзиром да нам је Управа царина на основу писаног захтева (у прилогу дисертације) ставила на располагање изузетно велики број показатеља, статистичких података, анализа и параметара, определили смо се само за оне податке на основу којих смо сагледали предмет истраживања, односно улогу царинске службе у сузбијању криминалитета. Обрада достављених података вршена је и са аспекта околности које утичу на адекватну и ефикасну искоришћеност, односно потенцијале царинске службе Србије. Управо у циљу бољег разумевања сложених статистичких података и табела које чине срж истраживачког рада, дати су и сажети коментари који представљају својеврсну прелиминарну аналитику коришћених података. Напомињемо да ће синтеза резултата уочених истраживањем као и импликације на које истраживачки рад упућује бити изнети у завршном делу дисертације односно закључку.

2. Методологија истраживања

Истраживање је спроведено применом методологије наведене у уводном делу докторске дисертације, с тим да се до суштинских резултата истраживања као и релевантних закључака дошло сагледавањем следећих званичних података Управе царина Р. Србије за период од 2013. до 2016. године:

- Дужина границе Републике Србије
- Број граничних прелаза на територији Републике Србије
- Подаци о броју запослених у Управи царина за период од 2013. до 2016. године.
- Преглед основних зарада без увећања по основу минулог рада за државне службенике на положају и за службенике и намештенике по звањима, односно врстама, запослених у Управи царина за 2016. године.
- Подаци о материјалним средствима која су добијена на основу међународне и друге сарадње у 2015-2016. години.
- Спољнотрговинска размена робе са суседним земљама у 2016. години.
- Преглед података о акцизним робама изражен у нето тежини за 2016. годину.
- Укупан износ наплате увозних дажбина од стране Управе царина изражен у динарима(РСД).
- Укупан број поднетих транзитних декларација Управи царина.
- Укупан број поднетих и обрађених ЈЦИ.
- Укупан број ЈЦИ који је документационо или физички прегледан.
- Укупан број прегледаних ЈЦИ у односу на број поднетих и обрађених изражен у (%).
- Укупан број налаза урађених у Царинској лабораторији.
- Укупан број поднетих захтева Управи царина за предузимање мера за заштиту права интелектуалне својине и поступање на основу истих.
- Укупан број откривених царинских прекршаја и вредност одузете робе изражене у еврима(€).
- Подаци о сузбијању и откривању кријумчарења.

- Укупан број примљених и упућених обавештајних информација које Управа царина добија међународном разменом и од стране државних органа.
- Укупан број међународних акција у којима је учествовала Управа царина у организацији СЦО, Интерпола и Еуропола.

Предметно истраживање је реализовано као системско и упоредно истраживање наведених података на основу чега је сагледано стање *de lege lata* у погледу позитивно правних решења и институционалног одговора релевантних државних органа и тела за борбу против тероризма, организованог криминала и кријумчарења, посебно са аспеката безбедоносних, информатичких и координативних ресурса царинске службе Србије уз квалитативну и квантитативну обраду одговарајућих аспеката извршене модернизације царинске службе Србије.

3. Истраживачки рад, резултати и аналитика

Табела 2. Дужина границе Републике Србије

Земља	Дужина границе на води (км)			Дужина границе на копну (км)	Укупна дужина границе (км)
Мађарска	<i>Тиса</i>	4.70	4.70	170.00	174.71
Румунија	<i>Дунав Нера</i>	235.45 21.86	257.31	290.63	547.95
Бугарска	<i>Тимок</i>	16.95	16.95	343.51	360.46
Македонија	<i>Пчиња</i>	1.71	1.71	281.39	283.11
Албанија	<i>Бели Дрим</i>	0.41	0.41	113.08	113.49
Црна Гора	<i>Лим Ибар</i>	3.68 0,89	4.51	244.92	249.51
Б и Х	<i>Сава Дрина</i>	32.55 228.48	261.04	102.17	363.21
Хрватска	<i>Дунав Студва Смогва</i>	138.37 8.99 3.25	150.62	108.69	259.31
Укупна дужина границе Републике Србије			697.34	1.654.44	2.351.78

Извор: Информатор о раду управе Царина (2016), Београд, стр. 22.

Слика 9. Број граничних прелаза на територији Републике Србије



Извор: МУП Републике Србије преузето са:

http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h (10.10.2016.)

Табела 3. Подаци о броју запослених у Управи царина за период од 2013. до 2016.год.

Царинарница	Број радника (2013)	Број радника (2014)	Број радника (2015)	Број радника (2016)
Управа царина	573	561	541	501
Београд	379	368	384	378
Нови Сад	236	233	234	235
Суботица	219	220	223	221
Ниш	177	187	187	183
Шабац	138	134	140	135
Димитровград	112	124	127	123
Кладово	94	105	109	106
Ужице	86	91	90	88
Краљево	83	80	84	86
Крагујевац	79	79	82	81
Вршац	78	73	75	73
Сомбор	64	64	65	66
Зрењанин	58	56	60	58
Крушевац	32	32	34	32
Приштина	24	30	32	30
Укупно:	2.432	2.437	2.467	2.396

Извор: Управа царина Републике Србије

Из предметних података дужине државне границе као и тренутног броја запослених царинских службеника, а посебно имајући у виду упоредном анализом добијених података о дужини државне границе и броју царинских службеника, може се закључити следеће: На основу функционалних анализа (САFAО¹⁹⁷ и царинске службе Србије) спроведених 2006. године¹⁹⁸, може се уочити да је тренутно више запослених царинских службеника (2.396) у односу на период 2006.године (2.346). Имајући у виду дужину државне границе, број запослених царинских службеника, перманентно повећање спољно трговинске размене а тиме и броја царинских декларација, те превозних средстава која допремају, отпремају или у транзиту превозе царинску робу, једноставно је закључити да је број царинских службеника недовољан. Сходно анализи из 2006.године¹⁹⁹о упоредном прегледу дужине државне границе и броју царинских службеника земаља у окружењу Србије, а обзиром да се дужина границе није мењала, јасно је да је и поред незнатног повећања броја царинских службеника (50) и даље мањи број службеника него што су потребе на које су указале предметне функционалне анализе. Наиме имајући у виду број царинских службеника земаља у окружењу, као и величину територије, дужину државне границе, Србија је 2006.године била на другом месту (иза Македоније) по најмањем броју царинских службеника. Препорука функционалних анализа била је да је адекватан број цариника 3000. Као што се из данашњег податка броја царинских службеника може видети (2.396) и даље постоји мањак од готово 600 царинских службеника. Наведени мањак добија још већу функционалну оптерећеност ако се има у виду да је спољнотрговински промет од 2006. године до данас вишеструко увећан. Уколико се упоредним прегледном третира приступ концепта *Homeland Security*, нарочито у погледу броја службеника и њихове распоређености дуж граница САД, јасно је да је наведени број резултат основне тежње, очувања безбедности САД. За разлику од наведеног концепта број царинских службеника Србије и распоређеност царинских пунктова условљен је финансијским моментом а не безбедоносним потребама.

¹⁹⁷ САFAО је формиран као Канцеларија ЕУ са циљем да помаже царинским администрацијама које су у процесу модернизације.

¹⁹⁸ Јеринић, Д., (2007) *Модернизација царинске службе Србије*, ИГП „Штампарија Загорац“, Београд, стр. 40-50.

¹⁹⁹ *Ibid.*, *Статистички билтени и анализа резултата рада царинске службе Србије као показатељи тенденција модернизације* стр. 170-171.

Табела 4. Преглед основних зарада без увећања по основу минулог рада за државне службенике на положају и за службенике и намештенике по звањима, односно врстама, запослених у Управи царина за 2016. год.

Државни службеник – Положаји		
Директор	2. група положаја	
	136.810 дин.	
Помоћник директора координатор	5. група положаја	
	96.109 дин.	
Помоћник директора	96.109 дин.	
Државни службеник Извршилачка радна места	Најнижа плата	Највиша плата
Виши царински саветник и виши царински инспектор	67.721 дин.	95.254 дин.
Самостални царински саветник и самостални царински инспектор	54.041 дин.	76.101 дин.
Царински саветник и царински инспектор	43.266 дин.	57.973 дин.
Млађи царински саветник и млађи царински инспектор	34.716 дин.	42.069 дин.
Царински сарадник и царински прегледач	32.492 дин.	43.437 дин.
Млађи царински сарадник и млађи царински прегледач	28.217 дин.	32.663 дин.
Царински референт и царински надзорник	26.507 дин.	35.400 дин.
Млађи царински референт и млађи царински надзорник	23.942 дин.	
Намештеничка радна места		
Намештеник прве врсте	43.266 дин.	
Намештеник четврте врсте	25.652 дин.	
Намештеник шесте врсте	17.101 дин.	

Извор: Информатор о раду Управе царина (2016), Београд, стр. 74.

На основу предметних података о платама запослених царинских службеника као и анализе оптерећености бројем царинских декларација, путника, превозних средстава и робе која се увозно-извозно царини, или транзитира кроз нашу земљу, несумњиво је да су плате запослених испод сваког нивоа целисходности. Наведено добија на значају ако се третира питање интегритета царинских службеника, који је, поред професионализма друга страна „медаље“ функционалности царинских службеника. Јасно је да у околностима неадекватне плаћености а великог искушења у односу на коруптивне делатности, држава извесно може очекивати висок степен корупције царинских службеника а тиме и висок износ ненаплаћених царинских и других дажбина за буџет Р. Србије. Посредни проблем јесте и сваковрсно угрожавање тржишта, а тиме и потрошача на простору Србије, јер неадекватно третирана роба услед могућих коруптивних радњи може угрозити здравље и безбедност грађана Србије.

Табела 5. Подаци о материјалним средствима која су добијена на основу међународне и друге сарадње у 2015-2016. год.

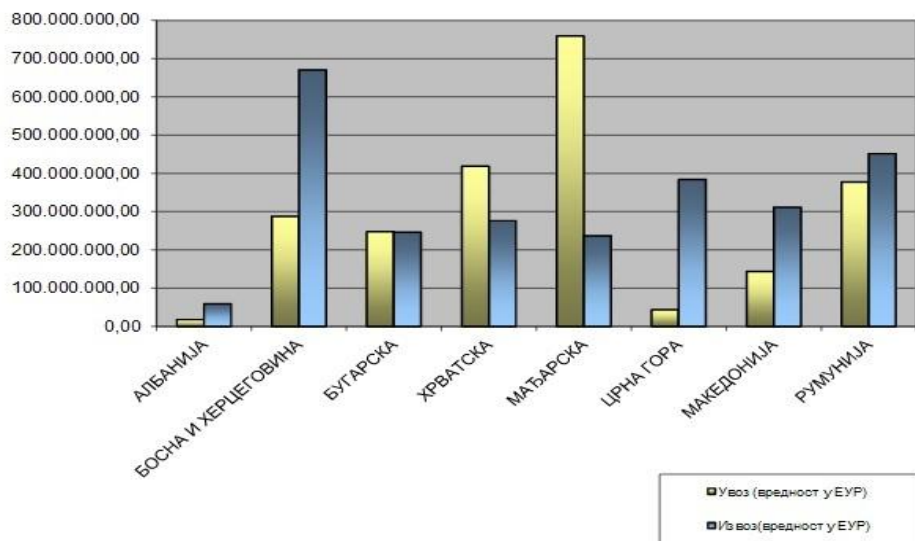
ВОЗИЛА	
Примљена од:	Амбасаде Француске
Основ за добијање:	Програм <i>MILDT</i> Повећање техничких и других капацитета Одсека за контролу водених путева Управе царина.
За које циљеве:	Опрема намењена Сектору за контролу примене царинских прописа: Камере за испитивање, гасни детектори и др.
Вредност:	804.731,58 динара
ВОЗИЛА	
Примљена од:	Влада САД
Основ за добијање:	Програм контроле извоза и безбедности граница <i>EXBS</i>
За које циљеве:	Опрема намењена Сектору за контролу примене царинских прописа: теренско – теретно возило.
Вредност:	7.176.200,40 динара
ЕЛЕКТРОНСКА ОПРЕМА	
Примљена од:	Влада САД
Основ за добијање:	Програм контроле извоза и безбедности граница <i>EXBS</i>
За које циљеве:	Опрема намењена Сектору за информационе технологије: камера, микрофон са слушалицама, појачало са звучницима.
Вредност:	275.725,30 динара
РАЧУНАРСКА ОПРЕМА	
Примљена од:	Влада САД
Основ за добијање:	Програм контроле извоза и безбедности граница <i>EXBS</i>
За које циљеве:	Опрема намењена Сектору за информационе технологије: рутер, сервер, радна станица, монитор.
Вредност:	1.073.866,08 динара
РАЧУНАРСКА ОПРЕМА	
Примљена од:	Влада САД
Основ за добијање:	Програм контроле извоза и безбедности граница <i>EXBS</i>
За које циљеве:	Опрема намењена Сектору за контролу примене царинских прописа: лап топ, пројектор са екраном.
Вредност:	199.459,29 динара
МЕРНИ И КОНТРОЛНИ ИНСТРУМЕНТИ	
Примљена од:	Влада САД
Основ за добијање:	Програм контроле извоза и безбедности граница <i>EXBS</i>
За које циљеве:	Опрема намењена Сектору за контролу примене царинских прописа: пејџер за детекцију радијације, комплет за откривање кријум. робе.
Вредност:	1.923.024,18 динара

Извор: Управа царина Републике Србије

Из наведене табеле уочава се знатан проценат уложених средстава и набавке нове технике од стране поједних земаља али апсолутно неадекватну искоришћеност тзв. прступних фондова ЕУ, што говори о непостојању адекватних пројеката у оквиру царинске службе Србије који би били релевантан основ за добијање наведених средстава. Сходно извршеној анализи уочава се да донације, пре свега САД су условљене њиховим интересима, циљевима и проценама шта су евентуално потребе наше царинске службе а не нашим објективним и циљаним пројектима који би били у функцији модернизације царинске службе посебно у погледу развоја безбедоносне, информатичке и координативне улоге.

Графикон 1. Спољнотрговинска размена робе са суседним земљама у 2016. години.

ЗЕМЉА	УВОЗ		ИЗВОЗ	
	НЕТО МАСА У КГ	ВРЕДНОСТ У ЕУР	НЕТО МАСА У КГ	ВРЕДНОСТ У ЕУР
АЛБАНИЈА	90.813.948,05	17.818.891,94	196.592.844,36	58.960.218,22
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА	907.151.294,39	287.839.433,50	1.304.208.292,14	670.424.336,00
БУГАРСКА	382.816.144,78	247.463.342,64	491.726.121,71	245.949.274,54
ХРВАТСКА	562.852.690,87	418.658.528,62	634.706.258,00	276.155.267,83
МАЂАРСКА	866.659.809,91	759.015.404,34	428.230.279,93	237.043.558,60
ЦРНА ГОРА	126.311.722,43	43.636.284,83	594.907.505,01	384.227.690,93
МАКЕДОНИЈА	237.769.869,33	143.743.234,43	661.154.587,21	311.561.695,89
РУМУНИЈА	1.000.684.951,38	377.392.145,29	1.965.542.493,11	451.424.984,66



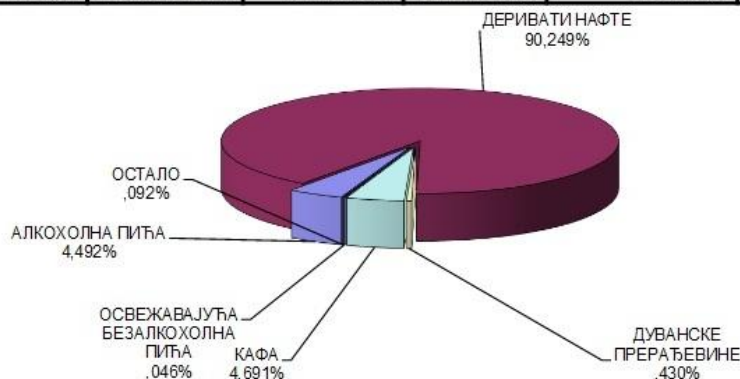
Извор: Статистички билтен Управе царина за 2016. годину²⁰⁰ преузето са:

<http://www.upravacarina.rs/Statistika/Статистички билтен- III квартал 2016.pdf> (09.11.2016.)

²⁰⁰ Подаци обухватају стављање робе у слободан промет (редован увоз робе) и извоз робе (редован извоз робе).

Графикон 2. Преглед података о акцизним робама изражен у нето тежини за 2016.годину.

ЦАРИНАРНИЦА	АЛКОХОЛНА ПИЋА	ДЕРИВАТИ НАФТЕ	ДУВАНСКЕ ПРЕРАЂЕВИНЕ	КАФА	ОСВЕЖАВАЈУЋА БЕЗАЛКОХОЛНА ПИЋА	ОСТАЛО	УКУПНО КГ
БЕОГРАД	7.607.797,09	164.671.667,32	2.206.445,60	4.898.239,99	251.944,59	412.657,43	180.048.752,02
КПАДОВО	0,00	3.713.812,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.713.812,00
ДИМИТРОВГРАД	0,00	124.135,78	0,00	775,68	0,00	0,00	124.911,46
КРАЉЕВО	23.100,00	6.356.801,88	0,00	105.912,00	0,00	0,00	6.485.813,88
НИШ	431.526,16	31.636.651,92	22.099,47	875.278,60	0,00	1.350,00	32.966.906,15
КРАГУЈЕВАЦ	72,00	124.567.149,02	0,00	1.799,62	0,00	0,00	124.569.020,64
НОВИ САД	15.171.380,34	128.037.294,36	0,00	4.187.693,71	5.148,18	35.800,00	147.437.316,59
СОМБОР	1.987.272,19	18.622.041,68	0,00	0,00	0,00	0,00	20.609.313,87
ВРШАЦ	0,00	10.148,76	0,00	32,50	0,00	0,00	10.181,26
ЗРЕЊАНИН	77.002,00	683.039,50	0,00	318,40	0,00	0,00	760.359,90
СУБОТИЦА	49.640,00	32.103.575,05	211.085,99	35.831,90	0,00	50,00	32.400.182,94
ШАБАЦ	104.303,04	1.382.524,88	0,00	14.729.145,62	5.422,08	73.247,30	16.294.642,92
КРУШЕВАЦ	0,00	434.697,92	0,00	552.831,20	0,00	0,00	987.529,12
УЖИЦЕ	51.012,90	9.117,60	0,00	1.242.436,80	0,00	0,00	1.302.567,30
УКУПНО КГ	25.503.105,72	512.352.657,67	2.439.631,06	26.630.296,02	262.514,85	523.104,73	567.711.310,05



Извор: Статистички билтен Управе царина за 2016. годину²⁰¹ преузето са:

<http://www.upravacarina.rs/Statistika/Статистички билтен- III квартал 2016.pdf> (09.11.2016.)

Увидом у податке о спољнотрговинској размени Србије са суседним земљама а посебно, са аспекта изигравања наплате царинских дажбина, те могућих безбедоносних и других облика угрожавања грађана републике Србије, а то је увоз акцизне робе приказане у горе наведеној табели може се закључити следеће: Претходном анализом констатован је недовољан број царинских службеника, што у светлу повећања спољнотрговинске размене, те промета акцизне робе, повећана је могућност изигравања наплате царинских дажбина а и угрожавања здравља и безбедности грађана Р. Србије јер повећан обим спољнотрговинске размене додатно оптерећује недовољан број царинских службеника.

²⁰¹ Подаци обухватају стављање робе у слободан промет (редован увоз робе).

Тиме је повећан ризик за ненамерне и намерне грешке царинских службеника у примени царинских и других прописа а што имплицира угроженост буџета и безбедност грађана Р. Србије.

Табела 6. Укупан износ наплате увозних дажбина од стране Управе царина изражен у динарима (РСД)

Календарска година	Укупан износ наплате (РСД)
2014.	395.183.766.186
2015.	412.920.302.031.
2016.	320.938.027.419.

Извор: Управа царине Републике Србије

Табела 7. Укупан број поднетих транзитних декларација Управи царина

Календарска година	Укупан број поднетих декларација
2014.	1.751.029.
2015.	1.885.044. ²⁰² од тога 645.438 путем система <i>NCTS</i>
2016.	964.399. све путем система <i>NCTS</i>

Извор: Управа царине Републике Србије

Табела 8. Укупан број поднетих и обрађених ЈЦИ²⁰³

Календарска година	Укупан број поднетих и обрађених ЈЦИ
2014.	1.835.957.
2015.	2.007.478.
2016.	1.639.786.

Извор: Управа царине Републике Србије

²⁰² Национална примена *NCTS* (*New Computerised Transit System*) почела је 25.01.2015. године. Систем *NCTS* користи се за обраду свих транзитних поступака укључујући ТИР и АТА, као и за све видове саобраћаја, друмског, речног, железничког.

²⁰³ Јединствена царинска исправа.

Табела 9. Укупан број ЈЦИ који је документационо или физички прегледан

Календарска година	Укупан број прегледаних ЈЦИ
2014.	257.860.
2015.	298.839.
2016.	276.451.

Извор: Управа царине Републике Србије

Графикон 3. Укупан број прегледаних ЈЦИ у односу на број поднетих и обрађених изражен у (%)



Извор: Управа царине Републике Србије

Анализом укупног износа наплаћених царинских и других дажбина који је у корелацији са бројем поднетих царинских декларација и докумената, као и бројем транзитних докумената, посебно имајући у виду увођење система *NCTS* везано за осавремењивање царинског система долазимо до следећег закључка: Несумњиво је да се сходно повећаној спољнотрговинској размени повећава и број поднетих царинских докумената како у увозно-извозним активностима тако и у транзиту, што неминовно имплицира и повећање наплаћених царинских и других дажбина, уз напомену да се од увођења савремених процедура царинења и нових организационих јединица

(Обавештајно одељење, Одељење анализе ризика, Одељење унутрашње контроле, Одељење за заштиту права интелектуалне својине и др.) које је учињено 2004.године, променила филозофија и технологија царинског надзора и контроле. Наиме савремени приступ налаже свеукупни надзор царинске робе (који је фактички документаран) и контролом 20% промета царинске робе (документарна, делимична и потпуна контрола). Напомињемо да се потпуном контролом а сходно употреби информација из Обавештајног одељења и Одељења за анализу ризика, имајући у виду превасходно безбедносне изазове и угрожавања као и индиције за било коју врсту изигравања царинских и других прописа, потпуно прегледа у односу на 100% промета царинске робе само, 3-5% робе. Анализом процента извршених контрола уочава се да је царинска служба Србије близу савременог стандарда од 20% контроле која се по налогу Одељења за анализу ризика и Обавештајног одељења посебно контролише.

Табела 10. Укупан број налаза урађених у Царинској лабораторији

Календарска година	Укупан број урађених налаза
2014.	1.428
2015.	2.819
2016.	1.760

Извор: Управа царине Републике Србије

Увидом у табелу укупног броја налаза урађених у царинској лабораторији може се закључити да је исти условљен новом технологијом, односно савременим процедурама и поједностављеним царинским поступцима, те је сходно тренду контроле од 20% свеукупног промета царинске робе драстично смањена и потреба провере правилног сврставања робе по царинској тарифи провером у царинској лабораторији. Напомињемо изузетан значај рада царинске лабораторије јер се стручним испитивањем узорака царинске робе несумњиво утврђују њена својства, а тиме и правилност сврставања по царинској тарифи. Тиме се спречавају могућа изигравања царинских прописа, чиме се штити буџет Р. Србије а свакако и безбедност грађана Р. Србије.

Табела 11. Укупан број поднетих захтева Управи царина за предузимање мера за заштиту права интелектуалне својине и поступање на основу истих

Календарска година	Број поднетих захтева
2014.	232 поднета захтева
	од тога 193 електронским путем
	575 задужених предмета
	Уништено је 92.037 ком. кривотворених производа.
2015.	246 поднетих захтева
	184 електронским путем
	731 задужени предмет
	Уништено је 709.254 ком. кривотворених производа.
2016.	216 поднетих захтева
	од тога 136 електронским путем
	630 задужених предмета
	Уништено је 420.968 ком. кривотворених производа.

Извор: Управа царине Републике Србије

Једна од новина у оквиру поступања царинских органа јесте и од 2003. године (Царинским законом) уведена ингеренција царинској служби да буде у функцији остваривања права и заштите интелектуалне својине. Обзиром да је предметна улога релативно нова за царинску службу, а имајући у виду низак степен културе заштите интелектуалне својине и права које из тога проистичу, на овим просторима (Југо-источног дела Европе, посебно Балкана), предметни број поднетих захтева указује на недовољну искоришћеност могућности коју закон допушта, те недовољне искоришћености потенцијала царинске службе у овом домену. Заштита права интелектуалне својине

апсолутно је у функцији спречавања изигравања царинских и других прописа, што подразумева да подизање ефикасности царинске службе у овој активности имплицира и заштиту интереса буџета републике Србије а још више заштиту здравља и безбедности грађана.

**Табела 12. Укупан број откривених царинских прекршаја
и вредност одузете робе изражене у еврима (€)**

Календарска година	Број царинских прекршаја	Вредност робе
2014.	5568	17.487.205,75€
2015.	4058	20.127.628,25€
2016.	6410	19.451.863,53€

Извор: Управа царине Републике Србије

Анализом предметних података уочава се уједначена тенденција откривања царинских прекршаја иако постоји тенденција повећања спољнотрговинског промета где би било логично да се повећава и број откривених царинских прекршаја. Међутим, тек би дубља и мултидисциплинарна анализа узрока, разлога и начина функционисања царинске службе у погледу откривања и сузбијања царинских прекршаја а тиме и ефеката наведеног могло да се децидније образложи валидност података о броју откривених царинских прекршаја и вредности одузете робе. Имајући у виду недовољан број царинских службеника, изузетно лошу финансијску сатисфакцију те неадекватну опремљеност најсавременијим техничким и технолошким средствима за откривање и сузбијање царинских деликата, а тиме и царинских прекршаја, може се закључити да постоји неискоришћени потенцијал царинске службе. Исти би свакако био у функцији фискалне и заштитне улоге царине по питању веће наплате царинских дажбина а тиме и заштите домаће производње, а свакако и повећаног степена безбедности грађана Р. Србије.

Табела 13. Подаци о сузбијању и откривању кријумчарења

Година	Подаци
2014.	Откривен је покушај кријумчарења 36,19 кг. наркотика (хероин, кокаин, марихуана и сканк).
	Откривен је покушај кријумчарења 270 ком. таблета разних психотропних супстанци.
	Спречен покушај илегалног преласка 13 мигараната.
	Откривен је покушај кријумчарења 3.095.161 ком. цигарета.
	Откривен је покушај кријумчарења 627,97 кг. резаног дувана.
	Откривен покушај кријумчарења 16.310 литара нафтних деривата.
2015.	Откривен је покушај кријумчарења 791,41 кг. наркотика (хероин, кокаин, марихуана и сканк).
	Откривен је покушај кријумчарења 4.027 ком. таблета разних психотропних супстанци.
	Спречен покушај илегалног преласка 281 мигараната.
	Откривен је покушај кријумчарења 3.557.415 ком. цигарета.
	Откривен је покушај кријумчарења 4.733,82 кг. резаног дувана.
	Откривен покушај кријумчарења 395.994 литара нафтних деривата.
2016.	Откривен је покушај кријумчарења 178,57 кг. наркотика (хероин, кокаин, марихуана и сканк).
	Откривен је покушај кријумчарења 5.926 ком. таблета разних психотропних супстанци.
	Спречен покушај илегалног преласка 148 мигараната.
	Откривен је покушај кријумчарења 7.978.210 ком. цигарета.
	Откривен је покушај кријумчарења 1.939,38 кг. резаног дувана.
	Откривен покушај кријумчарења 548.778 литара нафтних деривата.

Извор: Управа царине Републике Србије

Табела 14. Укупан број примљених и упућених обавештајних информација које Управа царина добија међународном разменом и од стране државних органа

Година	Инф. примљење међ. разменом	Инф. примљене од држ. органа	Упућене инф.
2014.	223	202	367
2015.	294	230	489
2016.	268	267	516

Извор: Управа царине Републике Србије

Табела 15. Укупан број међународних акција у којима је учествовала Управа царина у организацији СЦО, Интерпола и Еуропола.

Календарска година	Број међународних акција
2014.	12
2015.	5
2016.	8

Извор: Управа царине Републике Србије

Анализом истраживачким радом добијених података о броју откривених покушаја кријумчарења, о броју размењених обавештајних информација које су превасходно у функцији откривања и сузбијања царинских деликата, те имајући у виду број заједничких акција које је царинска служба Србије спровела са релевантним међународним организацијама може се закључити следеће: Обавештајни рад у оквиру Обавештајног одељења царинске службе Србије свакако је новина и изузетна предност у циљу откривања и сузбијања царинских деликата те спречавања сваковрсних изигравања царинских прописа, и нашем мишљењу представља ресурс који ће у будућности пружити круцијалну подршку рада и ефикасности царинске службе, посебно уколико се у пракси

устроје механизми за деловање тзв. Јединствене платформе деловања свих релевантних државних и друштвених структура као и боља повезаност са страним царинским администрацијама. Учешће царинске службе Србије у оквиру међународних акција, односно акција које су вођене од стране релевантних међународних тела за борбу против организованог криминала, тероризма, кријумчарења и корупције, условљено је степеном поверења које међународни фактори имају у царинску службу Србије. Степен поверења условљен је људским техничким и технолошким ресурсима да царинска служба одговори захтевима и високим стандардима међународних фактора за борбу против најмалигнијих облика криминалитета. Сходно податку о броју акција несумњиво је да постоји извештан степен поверења у заједничко деловање царинске службе Србије са међународним факторима, али смо мишљења да и у овом домену постоји неискоришћен потенцијал, односно могућност много већег заједничког ангажовања. Наравно наведено је условљено категоријом поверења. Из предметних података о броју размењених информација уочава се чињеница да царинска служба Србије много више даје информације другима него што их од њих прима. Тек опсежна мултидисциплинарна анализа разлога који дају овако стање размене информација могло би да открије праве узроке а тиме и укаже на пут боље повезаности и подизања ефикасности свих органа који размењују информације. Тиме би свакако био подигнут степен безбедности и створени предуслови за ефикаснију борбу против свих облика криминалитета.

ЗАКЉУЧАК

На основу опсежних истраживања ове дисертације са аспеката функционисања царинске службе, несумњиво је уочен изузетан потенцијал који још увек није ни приближно искоришћен сходно њеним могућностима. Република Србија ствара институционални оквир за бољу искоришћеност потенцијала царинске службе, посебно са њеног безбедоносног аспекта. У том смислу конституисани су Савет за националну безбедност и Координационо тело за усмеравање активности на сузбијању сиве економије. Анализом извештаја о раду Савета као и предузетих мера Координационог тела, јасно је да царинска служба има споредну улогу и повремену приступ одређеним активностима ова два тела. По нашем мишљењу, а имајући у виду искоришћеност свих оперативних, техничких и функционалних капацитета царинске службе, како је то учињено у изложеном концепту националне безбедности САД-а (*Department of Homeland Security*), царинска служба би могла бити стожер борбе против сиве економије, а посебно фактор спречавања организованог криминала, тероризма и кријумчарења, а не само маргинални учесник појединих активности наведених тела. Предуслов јесте много већи степен повезаности и интегрисаности по основу тзв. јединствене платформе деловања јер је то и теоретски и практично једини ефикасан одговор на ове безбедоносне изазове 21. века. Управо су САД, на темељу теоретских процена и пројекција најефикаснијег одговора на изазове тероризма, организованог криминала, кријумчарења и корупције која их прати, конституисале своју националну безбедност на основу трансформисане царинске службе која је адекватно интегрисана са одговарајућим службама.

Имајући у виду наведено и полазећи од претпоставке да нови концепт националне безбедности мора да буде у функцији евроинтеграција неопходно је пронаћи „тачке везивања“ за постојеће безбедоносне системе у које претендујемо да се укључимо, као и одговарајућу „технологију“ реализације таквог концепта.

Нови концепт националне безбедности требало би да представља одраз реалних могућности и специфичности нашег друштва и да јасно покаже да је у функцији остварења како наших виталних националних интереса тако и интереса развијеног дела света са којим, демократизацијом, постајемо компатибилни.

Сходно наведеном, „тачке везивања“ су нове безбедоносне претње и нови безбедоносни изазови 21. века, који су нам заједнички:

- унутрашњи и међународни тероризам,
- производња и трговина оружја за масовно уништење,
- производња, кријумчарење и трговина наркотика,
- ширење унутрашњег и транснационалног организованог криминала,
- загађивање животне околине,
- демографски проблеми,
- верски, етнички и други сукоби,
- здравље људске популације,
- проблеми очувања природних и других ресурса и др.

Имајући у виду карактер наведених претњи и изазова, као и широко поље деловања царинске службе у оквиру контроле протока робе, путника, транспортних средства и документације које су дефинисане надлежностима из области царинског, спољнотрговинског, девизног и пореског система, царина се намеће као могући кохезиони фактор новог концепта националне безбедности.

У прилог наведеног иду и следеће карактеристике царинске службе:

- постојање информационог система царинске службе који се развија од 1974. године²⁰⁴, а у функцији је од 1995. године а кога чини сложени рачунарски систем састављен од централног рачунара, преко 100 подручних рачунара и 1000 терминала распоређених у 15 царинарница и 127 царинских организационих јединица на граници и унутар земље,
- распоређеност људског и техничких ресурса на граници (24 часа непрекидно) и у унутрашњости земље на стратешким местима (робно-тржним-саобраћајним-привредним-индустријским центрима),

²⁰⁴ Напомињемо куриозитет који је мало познат широј јавности а експлицитно указује на ниво развијености царинске службе тадашње Југославије, који је био такав, да је у читавој Европи још једино Данска имала Информациони систем царинске службе.

- превентивност деловања у погледу сузбијања деликтне активности,
- упућеност на друге државне и друштвене субјекте формалне социјалне контроле (МУП, инспекције, Управа за спречавање прања новца, тужилаштво, судови и др.),
- нерепресивну психолошку представу у јавности у погледу деловања (за разлику од војске и полиције),
- могућност специјализације,
- могућност међународног повезивања и сарадње са страним царинским администрацијама, и међународним организацијама (Интерпол и сл.).

Царинска служба остварује четири основна предуслова модерног безбедоносног система:

- због постојећег ИСЦС-а има велике могућности за реализацију тзв. меке - информацијске моћи,
- сходно својој природи деловања *ante delictum*, односно могућности откривања деликтних активности приликом контроле робе, превозних средстава, путника и докумената представља субјект који је превасходно у функцији превенције криминалитета (јер штетне последице не наступају),
- има могућност координације и кооперације односно да *ante delictum*, укључи у деловање и друге субјекте формалне социјалне контроле (војску, МУП, инспекцијске службе, финансијску полицију, БИА-у, тужилаштво, Управу за спречавање прања новца и др.),
- сходно претходне три могућности може да централизује и интегрише активности планирања, руковођења, усмеравања, прикупљања и дистрибуције података.

Остварење ова четири предуслова омогућавају следеће функције које има царинска служба, поред фискалне и заштитне улоге, а то су:

1) безбедоносна функција

У погледу ефикасног откривања и сузбијања царинских деликата и других облика криминалних активности (и то како у оквиру редовних активности царинског надзора,

царињења и контроле робе, путника, транспортних средстава и документације, тако и у оквиру рада Сектора за превенцију и откривање царинских деликата који треба да се развије).

2) информатичка функција

У погледу информатичке логистике за обављање царинских процедура као и постојања банке података која у вези са прометом робе и путника функционише на нивоу локалних центара (царинарница) и ЕРЦ-а²⁰⁵ Управе царина.

3) координативна функција

У погледу могућности информатичког и сваког другог повезивања и деловања на принципима јединства акције, строгог поштовања надлежности и конспирације, са другим субјектима формалне социјалне контроле, на граници и унутар земље.

Координативна функција, у циљу реализације новог концепта националне безбедности, омогућила би царинској служби да због својих налдежности и ресурса (пре свега информатичког) добије улогу корелационог усмеривача. Наиме, пре свега у вези поступака контроле робе, транспортних средстава, путника и документације на граници а и унутар земље посредством царинске службе односно формирањем и деловањем адекватног тела које би чинили припадници одговарајућих служби и представници власти, могле би да се координирају активности свих других органа, који сходно својим надлежностима или у оквиру реализације интереса националне безбедности, контролишу улаз, излаз и транзит предметних објеката и субјеката и да се корелационо усмеравају у погледу ефикасног обављања поступака и ангажовања свих ресурса.

Ти органи су:

- органи пограничне полиције,
- војска Србије (у вези са контролом промета наоружања и војне опреме),
- органи јавне безбедности (привредни криминал, криминалистичка полиција, СБПОК),

²⁰⁵ Електронског рачунског центра Управе царина

- органи финансијске полиције (Пореска управа),
- инспекцијски органи (фитопатолози, санитарци, ветеринарска служба, тржишна инспекција, служба контроле квалитета робе и др.),
- БИА,
- Агенција за спречавање прања новца,
- Девизна инспекција (НБС) и др.

Координативна функција остварива је и сходно информатичкој функцији која би се реализовала изгледним информатичким повезивањем царинске службе са НБС, Пореском управом и МУП-ом и Управом за спречавање прања новца. С обзиром да се НБС повезује информатички са привредним банкама а ове са привредницима, те да Пореска управа и МУП имају огромну базу података из евиденција о пореским обвезницима (преко пореског информационог броја) и одговарајућих криминалистичких евиденција, те да је МУП повезан са Интерполом и Европолом, а да се царинска служба може повезати са страним царинским администрацијама, немерљив је значај таквих интеграција (са аспекта остварења концепта националне безбедности). Ово поготово у погледу стварања предуслова за контролу „профита“ и откривања „прања новца“ што је суштина борбе против организованог криминала.

Предност царинске службе у новом концепту националне безбедности огледа се и у предстојећој специјализацији Сектора за превенцију и откривање царинских деликата (садашња Сектор за контролу примене царинских прописа). Ова специјализација уз имплементацију Акционог плана ЕУ за борбу против организованог криминала, може да од овог сектора начини носиоца координативне улоге царине у новом безбедоносном систему. По нашем мишљењу потребно је формирање три одељења и Централне царинске лабораторије:

Одељења за превенцију и откривање кријумчарења које би се бавило откривањем свих облика кријумчарења - преласка робе и људи уз избегавање мера царинског надзора (наркотика, оружја, људи и др.) у чији рад би се укључили стручњаци и органи који по природи ствари, могу да допринесу овој активности (Војска, Криминалистичка полиција, СБПОК, БИА, Министарство правде, Министарство спољних послова и др.)

Одељење за аналитику података и процену ризика које би се бавило планирањем прикупљањем, анализирањем, обликовањем, изградом завршних обавештајних докумената и њиховом дистрибуцијом крајњим корисницима у чији рад би се укључили стручњаци, службе у вези са прикупљањем и аналитиком обавештајних података (БИА, МУП, Пореска управа, НБС, Инспекцијски органи, министарство правде), а посредно остварила тесна сарадња са одређеним научно-истраживачким образовним и културним институцијама које до података долазе необавештајним путем и имају специјализована знања која могу користити аналитици. У оквиру овог одељења развио би се и део који би се бавио проучавањем криминалитета у погледу процене ризика угрожавања безбедности са три аспекта изучавања: феноменолошког, етиолошког и виктимолошког.

Одељења за прикупљање доказа о планираним и извршеним царинским и другим деликтима које би се бавило одређеном врстом истраживања и „доказивања“ о планираном и извршеном у циљу превенције и репресије свих облика криминалитета. Ту би се укључили МУП, БИА, тужилаштво, Министарство правде, судови, Пошта, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и др.

Очекиване тешкоће реализације оваквог концепта:

- Непокривеност Косова и Метохије оваквим концептом националне безбедности (што се може донекле ублажити адекватном сарадњом са УМНИКОМ²⁰⁶ и Српским енклавама) као и земљама у окружењу (Албанијом, Македонијом, Црном Гором).
- Велики отпор свих субјеката у односу на координативну улогу царинске службе и увођење „права“ да царина постане корелациони фактор (нарочито унутар земље, а мање на граници). Овај отпор највише се може очекивати од система и органа који су у претходним периодима, а и традиционално на овим просторима били хипертрофирани, потпуно независни и моћни (Војска Србије, МУП, БИА). Ови системи ће евентуалну координацију и наметање царинске службе као кохезионог и корелативног фактора доживети као ограничење своје самосталности, слободе деловања и деградацију. Превазилажење овог проблема могуће је формирањем одговарајућих органа за координацију на бази централизованих и хијерархијских односа. Такође, овај проблем се може превазићи јасним дефинисањем и схватањем

²⁰⁶ United Nations Mission in Kosovo

смисла новот безбедоносног система, и улоге предметних органа и служби у њему, обезбеђивањем строгог поштовања надлежности, јединства акције и конспирације као и ефикасне контроле и одговорности оних који у систему не поштују договорено. Наравно, наведено подразумева професионализацију свих учесника новог концепта система националне безбедности. Могуће је и стварање тимова који би имали седиште у Управи царина али би задржали припадност служби из којих долазе (деташирање).

- Царинска служба са садашњим кадровским и техничким ресурсима, нивоом свести и знања не може адекватно да одговори оваквим захтевима новог безбедоносног концепта. Ово се може превазићи подизањем нивоа модернизације и реорганизације царинске службе а уз подршку пре свега националних ресурса (нпр. БИА, Институт за безбедност и сл.) као и Светске банке, ММФ, Светске царинске организације, која уз адекватну подршку државе (у погледу улагања у кадрове и технику) може у периоду од 2 до 7 година да доведе до потребне трансформације.
- Представа царинске службе у јавности је изузетно неповољна у погледу интегритета и корумпираности царинских радника, што није добар основ за поверење у нов концепт националне безбедности а што је предуслов да и грађани адекватно сарађују и буду у функцији безбедоносног система. Ово се може превазићи кадровском реорганизацијом, модернизацијом царинске службе аутоматизацијом поступка царињења путем информационог система и јасном променом њене улоге из фискалне и заштитне у безбедоносну, информатичку и координативну.
- Постоји информатичка повезаност царине и других субјеката у систему али правна технолошка и техничка дефинисаност таквог повезивања и комуникације са НБС, Пореском управом, МУП-ом, и другим релевантним органима и организацијама свакако мора де подигне на виши ниво и константно усавршава пратећи најсавременија технолошка решења и начине комуницирања из најразвијенијих система националне безбедности као што је то развијено у концепту САД (*Department of Homeland Security – DHS*). Ово се мора превазилазити појединачно и заједнички координисаним активностима и напорима друштва те подршком

међународне заједнице и институција у остварењу информатичке подршке, правне, техничке и технолошке регулације наведеног.

- Не постоји адекватна нормативна основа за овакав облик деловања, поготово у погледу координативне и корелационе улоге царине у односу на друге субјекте и органе, као и одговарајућа овлашћења субјеката у систему у погледу прикупљања обавештајних података што се и констатује „скринингом“ Акционог плана за Поглавље 24 ЕУ. Ово се може превазићи прописивањем норми материјалног кривичног права и специфичним процесним решењима везано за борбу против организованог криминала, специјализацијом активности и строгим поштовањем већ постојећих надлежности, као и стварањем нормативног оквира за формирање тимова у чијем би саставу били појединци сходно припадности одговарајућим службама (МУП, БИА, тужилаштво, судови) имали адекватна овлашћења, с тим да би њихово деловање било тимски координирано („ударни одреди“). По садашњем решењу и логици тужилаштво би оперативно руководило овим тимовима у конкретним акцијама.

Централна царинска лабораторија. Царинска лабораторија се принципијелно разликује од осталих аналитичких лабораторија по великом броју анализа које се врше на најразличитијим врстама роба, које се даље сврставају по царинској тарифи. Правилно сврставање робе по царинској тарифи је значајно не само за адекватан обрачун увозних дажбина и тиме регуларно пуњење буџета, него и за поуздане статистичке податке, дефинисање ефикасне анализе ризика, борбу против царинских прекршаја и сузбијање организованог криминала. Правилном идентификацијом робе у царинској лабораторији и њеном класификацијом по царинској тарифи се обезбеђује исправно спровођење и других закона, којима је регулисана наплата акцизе, пореза, посебне дажбине на увоз пољопривредних и прехранбених производа, сезонске царине, као и закона којима су регулисани производња и промет отровних материја, опојних дрога и психотропних супстанци, чиме се истовремено спречава и њихово изигравање.

Посебно је актуелна и све важнија улога царинске лабораторије у домену заштите права интелектуалне својине. Откривање фалсификата, са једне стране, омогућава сузбијање „сиве економије“, а са друге, повећава сигурност грађана да декларисани

производи заиста и испуњавају стандарде које су њихови произвођачи прописали. У противном, не само да се изиграва право легитимног власника лиценце него се врши атак на здравље и безбедност људи јер поједини производи могу да буду некорисни или чак и штетни.

Након спроведене системске ревизија све три царинске лабораторије које тренутно постоје у организационој структури царинске службе Србије.²⁰⁷ Закључено је да су лабораторије у сваком погледу лоше опремљене, смештене у неадекватне просторије и без законом прописаног простора за чување узорака. Констатовано је и да опрема није купована последњих тридесетак година, тако да лабораторије могу да ураде само најосновније анализе.

У циљу унапређења изузетно битне улоге царинске лабораторије неопходно је изградити адекватан објекат Централне царинске лабораторије сходно обиму узорковане робе. На основу статистичких података о количини и врсти робе која се царини и приликом царинења узоркује, одредила би се величина објекта, потребна опрема и инструменти, број запослених, као и обим финансијских средстава потребних за формирање, рад лабораторије и стручну обуку запослених на новим уређајима и апаратима. Везано за израду пројекта изградње и опремања нове Централне царинске лабораторије, потребно је формирати тим у коме би били стручњаци из различитих области, из наше земље али и иностранства, који већ имају искуства на оваквим и сличним пројектима. На основу расположивих сазнања о величини царинских лабораторија у свету, које се крећу од 300 до 3000 квадрата, предвиђамо да би површина објекта за царинску лабораторију у Србији износила око 600 квадратних метара. Финансијска средства потребна за прибављање земљишта за изградњу одредиће се сходно локацији и тржишним условима. Мада је у овом тренутку тешко дати прецизан износ неопходних средстава, процењена вредност израде пројектне (урбанистичко-техничке) документације се креће у висини од 50.000 до 100.000 евра.

Није спорно да је контрола и правилна идентификација робе битан чинилац, не само за функционисање царинског система и осталих институција у нашој земљи, већ и од значаја за благовремено и адекватно укључивање у процесе европских интеграција што је општеприхваћени стратешки циљ. Извесно је да би постојање Централне царинске

²⁰⁷ Београд, Нови Сад и Ниш.

лабораторије, са аспекта учесника у царинском поступку, била најјефтинија и најефикаснија варијанта. Избегло би се дуготрајно чекање на резултате анализа које се сада врше код других акредитованих лабораторија, као и огромна средства која одлазе на њих. Илустрације ради, трошкови одређених анализа на годишњем нивоу превазилазе цену самог апарата на којима би запослени у Управи царина могли да врше исте анализе. Изградњом и опремањем лабораторије се отварају могућности и за вршење контрола за потребе других државних органа. Смањује се, такође, и могућност корупције која је у директној пропорцији са разуђеношћу институција чије се услуге користе. Правилном идентификацијом робе у царинској лабораторији постиже се и адекватна примена пореза и акциза на увезену робу.

Сходно извршеним истраживањима потенцијала царинске службе Србије, те имајући у виду организовани криминал као један од највећих безбедоносних изазова 21. века, предлажемо следећи приступ могуће улоге царинске службе који би стратешки био дефинисан у борби против криминалитета а посебно у борби против организованог криминала као квалификованог облика криминалитета.

Као што знамо организовани криминалитет представља врсту имовинског криминалитета а карактерише га постојање криминалне организације која обавља континуирану привредну делатност, користећи притом насиље и корупцију носилаца власти.

Да би потврдила свој научни карактер и реализовала своју практичну димензију криминална политика односно стратегија за борбу против криминалитета се, у оба ова аспекта, мора базирати на реалности одређеног друштва. У том смислу наглашава се њен национални карактер. Када дефинише циљеве и инструменте за њихову реализацију стратегија треба да води рачуна о традицији и култури али пре свега о политичкој, социјалној и економској реалности у одређеној држави и датом времену.

Криминалитет је специфично националан и у том смислу што је дефинисан законима одређене земље, као и због тога што је различит од земље до земље (из Резолуције Економског и Социјалног Савета Организације уједињених нација (ОУН) бр. 1584.Л усвојене 21.05.1971. године једногласно на IV Конгресу ОУН-а за спречавање криминалитета и третман делинквената одржаном у Кјоту августа 1970. године).

Национална одређеност политике сузбијања криминалитета никако не искључује међудржавну сарадњу и координацију активности на овоме плану. То повезивање мора да буде у коришћењу искустава других земаља на законодавном и практичном плану. Компарација са решењима других земаља не треба да резултира механичким преношењем норми из упредног права (законодавства) већ теба да буде параметар код критичког преиспитивања сопственог законодавства и праксе, као и подстрек и оријентир приликом реформи. Кривично законодавство и други криминално политички инструменти морају се везивати за друштвену основу у одређеној земљи.

Борба против криминалитета је превасходно национална одговорност али то не значи да није и интернационални проблем. Савремено друштво карактеришу снажни интеграциони процеси у економском, монетарном, политичком, културном и другом смислу. Негативан аспект таквих тенденција огледа се у порасту међународног организованог криминалитета, те из тог разлога регионална повезивања захтевају да се постигне одређени степен усаглашености правних система у државама обухваћених интеграционим процесима, јер је то, између осталог, и основни предуслов за сузбијање различитих форми организованог криминалитета: корупције, фискалних шпекулација, криминалитета „белог оковратника“, тероризма, нелегалне производње и промета оружја, дрога, штетних и других опасних материја, проституције и других облика конвенционалног криминалитета који добија интернационалну димензију. Интеграција одређене државе у шире заједнице не зависи само од степена усаглашености њених економских и политичких односа са стандардима прихваћеним у одређеној регионалној или широј међудржавној асоцијацији. Све више се као кључни услови постављају усаглашеност укупног правног система и посебно кривичног законодавства са стандардима који су на плану поштовања људских слобода и права прокламованих међународним конвенцијама, као и њихово поштовање у укупној криминалној политичкој пракси.

Истиче се и потреба за превазилажење политичких, законских и административних проблема за стварање међународног система за превенцију криминалитета. Лимите активности које гарантују брзо и ефикасно елиминисање криминалитета диктирају друштвена реалност, односно донети и ограничења економског, социјалног и политичког система државе у одређеном периоду.

Успешност криминалне политике и стратегије за борбу против криминалитета зависи од тога у којој мери су прецизно и реално постављени циљеви у овој области, да ли је јасно издиференциран однос између субјеката који креирају политику сузбијања криминалитета и субјекта који је спроводе, да ли су добро осмишљене и конкретизоване мере, средства и методи од којих се у постојећим друштвеним условима могу очекивати респектабилни резултати у остваривању постављених циљева.

Предуслови за стварање стратегије борбе против организованог криминала на нивоу друштва и државе а тиме и царинске службе као сегмента државне управе подразумева и проучавање стања криминалитета као претпоставка деловања.

Наведено проучавање стања обично реализују разна тела и комисије које формира држава а састављени су од стручњака из разних области. У том смислу потребно је иницирати, са нивоа Управе царина, формирање одговарајуће комисије на нивоу Републичке Владе, која би осмислила и реализовала мултидисциплинарно проучавање стања криминалитета у друштву са посебним освртом на организовани криминал, као једног од најмалигнијих облика криминалитета посебно оних који имају елемент транснационалног криминала.

Такође потребно је успостављање нормативне основе за деловање што подразумева устројавање одговарајућих норми материјалног кривичног права и разраду специфичних кривично-процесних решења имајући у виду домаћи правни амбијент али и упоредно правна решења и праксу а што су и запажања Комисије ЕУ која је обавила „скрининг“ стања области слободе, права и безбедности из Поглавља 24.

Сматрамо да је једини адекватан одговор изазовима организованог криминала стварање јединствене платформе за борбу против криминалитета, коју ће чинити сви релевантни субјекти који су задужени за примену прописа који третирају предметну област. Наведено подразумева стварање система за размену информација и јединствено, координисано деловање свих субјеката овлашћених за борбу против криминалитета, као и укључивање осталих субјеката друштва подизањем степена безбедоносне културе (превасходно грађана). Такође подразумева и специјализацију одређених органа и служби за борбу против организованог криминала, јасно разграничење надлежности и сарадњу без ривалитета и тензија између различитих органа или између различитих нивоа једног органа.

Остваривање међународне сарадње на билатералним основама и давање иницијатива да се иста оствари на мултилатералном плану представља неопходан предуслов ефикасне борбе против свих облика криминалитета а посебно оног са интернационалном компонентом. Наиме, до данас, у погледу контроле транснационалног организованог криминалитета је недовољно учињено. То значи да је слаба сарадња мултилатералних субјеката у вези са изменом обавештајних података и узајамне правне помоћи, која је врло ограничена и селективна, јер су и једна и друга активност политички засноване.²⁰⁸ И поред бројних формалних основа у виду докумената Уједињених нација и других међународних организација, нема заједничке међународне криминалне политике нити стратегије за борбу против криминала, што је основ ефикасне борбе против криминалитета који не познаје линије разграничења по било ком основу (политичком, економском, културном, територијалном, националном итд.).

Основне претпоставке које царинска служба мора да оствари да би постала респектабилан фактор борбе против организованог криминала је да изврши системску реорганизацију и модернизацију у смеру повећања своје ефикасности у погледу протока робе и путника и откривања и сузбијања царинских и других деликата; да буде добро обучена за реализацију наведених циљева; да буде добро опремљена и да има одговарајућа овлашћења. Остварење ова четири предуслова омогућиће развијање царинске службе од њене фискалне и заштитне функције у безбедносну, информатичку и координативну функцију.

Ради операционализације и оптимизације потенцијала царинске службе сматрамо да је потребно подићи степен сарадње царинске службе и других релевантних државних органа на следећи начин:

Сарадња са инспекцијским службама одвија се на више начина. Преко одељења за ТАРИС где су већим делом дефинисане робе за које су приликом увоза, транзита и извоза потребне претходне и у тренутку одвијања поступка сагласности, дозволе и сертификати. За међуресорску оперативну сарадњу од стране Управе царина је формирана Комисија за координацију рада са инспекцијским органима. Конституисана је стална радна група у којој се налазе представници свих инспекцијских органа, која се периодично састаје, и

²⁰⁸ Конкретан проблем размене обавештајних података и операционализације од ефикасне сарадње фактора безбедности држава чланица ЕУ, ни до данас није адекватно решен и представља сметњу реализацији Трећег стуба ЕУ на коме, између осталог почива овај важан предуслов концепт интеграција земаља чланица.

уознаје се са проблемима на терену из угла других, и у оквиру свог органа покушава да проблеме разреши. Размењене су и у Царинском прегледу²⁰⁹ објављене регионалне организационе структуре појединих инспекцијских органа са именима, телефонима и е-маиловима ради оперативних контаката. У оквиру посебних наменских акција остварена је пуна оперативна сарадња за контролу промета шећера, нафтних деривата, текстилних производа и друго. Такође се врше припреме да се контроле на граници радиоактивности, промета отпада, отрова и материја које оштећују озонски омотач пренесу са Управе за заштиту животне средине на Управу царина. У општем смислу проблем је што сви органи нису на истом организационом и техничко технолошком нивоу. Такође и свест о томе да је у спољнотрговинском промету, Царинска тарифа кичма система и најбоље (и једино могуће) средство за контролу. У том смислу су неки спискови појединих органа са називима роба неуједначени и неприлагођени називима у Царинској тарифи. Поред претходног формирана је од стране Владе радна група за контролу промета роба и спречавање прекограничног криминала која је прерасла у Координационо тело за усмеравање активности за сузбијање сиве економије.

Са Пореском управом, УБПОК-ом, Девизном инспекцијом, Управом за спречавање прања новца су потписани Споразуми о сарадњи и размени података. У споразумима су дефинисани подаци и начини достављања. Проблем је по нашем мишљењу што је осим са Пореском управом та сарадња највећим делом једносмерна, јер није дефинисано шта би то интересовало Управу царина и кроз споразум обезбедила обавеза другог органа да доставља податке.

Што се тиче Интегрисаног управљања границом, израђена је национална и секторска стратегије али нису створени предуслови за имплементацију исте, осим што се Бриселским споразумима покушава искористити овај институт за функционисање административне границе и прелаза ка Косову и Метохији. Такође би требало извршити оптимизацију и рационализацију образаца и процедура у граничним поступцима и извршити припреме за увођење „*single electronic window*“. Нажалост, део концепта Интегрисаног управљања границом, наметањем међународног фактора који се меша у статусна питања и судбину односа насталих након нелегално проглашене независности Косова, предлаже се као одрживо решење управљања административном границом са

²⁰⁹ Стручна публикација за интерну употребу царинских службеника

Косовом и Метохијом. Јасно је да би кроз имплементацију Бриселског споразума, у делу који претендује да регулише питање односа органа Републике Србије и одговарајућих органа тзв. државе Косово, *de facto* би био доказ да нелегално проглашена независност Косова добија једну од битних карактеристика суверенитета а тиме и индиректног признања нелегалне независности, јер је концепт Интегрисаног управљања границом осмишљен за подизање ефикасности промета робе и путника и релевантних контрола, између органа две државе а не на административним границама. У том смислу више је него опасно допустити имплементацију концепта Интегрисаног управљања границом са тзв. државом Косово, јер је она апсолутно *de iure* непостојећа, имајући у виду Устав Р. Србије и актуелну Резолуцију Савета безбедности ОУН-а 1244. Наиме предметном резолуцијом дефинисано је да се војска, полиција и царина Р. Србије привремено повлаче са територије АП Косова и Метохије до решавања питања статуса, с тим да ни са једном одредбом Резолуције није прејудуцирано да се наведени органи и припадници војске, полиције и царине неће никада вратити на територију АП Косова и Метохије. У том смислу не постоје формално правне сметње да се у склопу концепта Интегрисног управљања границом, уколико се већ силом политичког ауторитета међународних фактора који се мешају у решење статусног спора Р. Србије и тзв. Косова, намеће примена концепта Интегрисног управљања границом само на административну границу Србије и тзв. Косова, исти коцепт не примени на све границе тзв. Косова, према Македонији, Албанији и Црној Гори, као и на међународни аеродром у Слатини, уз повратак припадника српске војске, полиције и царине.

У циљу реализације адекватне искоришћености потенцијала царинске службе, посебно у погледу координације и сарадње са другим релевантним државним органима, што би свакако рефлектовало и већом улогом и доприносом царинске службе у борби против криминалитета потребно је предузети следеће мере:

Канцеларија за Европске интеграције, би у светлу најбоље праксе чланица ЕУ, требала имати искључиви циљ координацију и синхронизацију рада различитих државних органа, имајући у виду упоредну праксу чланица ЕУ, те у вези са реализацијом наведеног формирање посебног тела које би се бавило предметном проблематиком. То тело би било упознато унапред са намерама појединих органа у законодавној областим и обезбедило

координацију и синхронизацију евентуалног доношења прописа и поступања од стране другог органа. У пракси има много примера неадекватног и неблаговременог поступања..

Припремити или конвалидирати (уколико то већ није урађено) Меморандуме о сарадњи са свим релевантним државним органима. Меморандуми би били што је могуће општијег типа док би кроз Протоколе дефинисали предмет и детаљи сарадње у конкретном случају.

Кроз протоколе увести обавезу органа да достави повратне информације и то из више разлога. Прво, да ли је информација довела до позитивног резултата што би свакако и у психолошком смислу било добро, друго, да би се приликом анализе дошло до закључка да ли је методологија и садржај података добро постављен, након чега би уследиле и евентуалне идеје и предлози за унапређење и побољшање.

Размотрити могућност повезивања информационих система и евентуалног заједничког коришћења ИТ и остале опреме.

Постојеће Меморандуме о сарадњи са другим органима детаљно анализирати и покренути иницијативе за евентуалну допуну садржајем и подацима интересантним појединим организационим јединицама Управе царина. Институционално обезбедити најактивнију сарадњу са свим релевантним државним органима у циљу стварања тзв. „Јединствене платформе деловања“ на принципима координације, кооперације и стриктног поштовања надлежности и коспирације.

У вези са проблематиком безбедности и импликацијама на потенцијале и улогу царинске службе, о чему је ближе било речи у делу дисертације који обрађује тему безбедност као изазов потенцијалима царинске службе дајемо следеће оперативне смернице за ефикаснију и одговорнију царинску службу у односу на изазове 21. века. Предметне смернице Светске царинске организације (СЦО) апсолутно потврђују оправданост тезе да се улога царине трансформише што ће своје пуне капацитете примене остваривати када се буду створили такви институционални оквири у којима ће царинска служба имати носећу а не споредну улогу.

Будући да глобализација мења свет, СЦО мора да иде са њом у корак. Током последњих година СЦО је покренула фундаменталне промене. Отпочела је са сопственом трансформацијом и то од техничке организације ка организацији која је пре свега стратешки орјентисана, окренута спољном свету и одговорна за нову улогу царине што

подразумева међународног трговинског „администратора“ и развој одговарајућих инструмената којим се остварује безбедоносна и информатичка и координативна улога царине, релевантних за међународну примену.

На нивоу СЦО су схваћене импликације промена на пољу трговине, безбедности и заштите човекове средине. Ово је омогућило СЦО да се сачине инструменти који ће омогућити царинским администрацијама, како заједнички, тако и појединачно, да одговоре променама са којима се суочавају. У том смислу је направљен напредак у области стратешког планирања и СЦО је отпочела да обједињује политику сарадње и стратешког развоја од значаја за све земље чланице. Под овим се подразумева нов приступ стратешком планирању, појачана свест о међународном окружењу и његовим покретачима, редефинисање улоге царинских администрација као кључних националних институција које доприносе економском развоју, безбедности и стабилности, нова свест о критичној улози коју царина има као администратор трговине и координације која подиже безбедоносне капацитете једне државе, развој појачане одговорности у вези са међународним окружењем са аспекта нове рунде преговора у СТО, борбе против тероризма и организованог криминала и фокусирање на изградњу капацитета (посебно у погледу подизања интегритета царинске службе и службеника).

У последње време, светски лидери и водеће мултилатералне организације су прокламовале недвосмислену потребу за стабилним и балансираним глобалним економским развојем, потребу за смањењем сиромаштва, кључну улогу слободније трговине у погледу унапређења економског развоја и потребу за јачањем безбедности у односу на борбу против криминала.

СЦО функционише у глобалној политичкој клими која тежи бољем квалитету живота уопште, што опет значи економски раст, развој и већи степен безбедности. Прихваћено је да је трговина кључни покретач међународног просперитета. Међутим, светска трговина је врло комплексна, променљива и осетљива на спољне утицаје и захтеве као што су: иницијативе о либерализацији трговине, увођења нових трговинских правила, међународни споразуми и др. Терористички напад у септембру 2001. године у САД је указао на рањивост међународног трговинског ланца, организовани криминал угрожава међународну трговину кроз избегавање обавеза, кријумчарење, прање новца и трговину кривотвореном робом. Ове активности прете свим националним економијама и

безбедности. Као општа последица појачана је свест и признавање улоге и доприноса саме царине промоцији развоја како економије, тако и безбедности.

Напред изнети оперативни закључци као и ставови СЦО о којима је ближе било речи у другом делу докторске дисертације, по нашем мишљењу, указују на следеће тенденције у мењању улоге царинске службе *de lege ferenda*. Предстојеће промене улоге царинске службе у нашој земљи већ су пракса у најсавременијем царинском систему, који представља авангарду за мање развијене царинске службе света.²¹⁰ Наиме, *de lege ferenda*, улога царинске службе све мање је фискална и заштитна, а све више безбедоносна, информатичка и координативна. Сматрамо да предстојећи процес хармонизације, приступања евро интеграцијама и Светској трговинској организацији, условљава снижење и укидање царинских стопа.²¹¹ Са истим циљем укључивањем у међународне трговинске токове савременог света, царина губи заштитни карактер у односу на домаћу привреду, јер ће иста морати да тржишно конкурише, пре свега квалитетом, као и другим елементима капиталистичке производње. У том смислу, имајући у виду савремене безбедоносне изазове, као што су тероризам, прекогранични организовани криминал, кријумчарење, корупцију, као и потребу заштите човекове околине, царина са својим законским прерогативима и по природи ствари, пре свега имајући у виду могућност превентивног деловања²¹² (*ante delictum*) у спречавању деликтних појава, добија изузетну прилику да се конституише као битан фактор безбедоносног система наше земље. У том циљу сматрамо неопходним и приступање Одељења за обавештајне послове Управе царина Србије, обавештајној заједници која мора бити конституисана и под контролом Парламента, као највишег законодавног тела државе, те стављање Оперативног информатичког центра Управе царина Србије, који је опремљен најсавременијом информатичком опремом у југоисточном делу Европе, у функцију свих релевантних државних органа и друштвених организација. Обзиром да Управа царина поседује развијене информатичке ресурсе, и информациони систем који се отвара према свим релевантним субјектима тзв. социјалне контроле (правосудни и инспекцијски органи) и према привреди, царинска служба се намеће као реалан основ информатичке подршке и повезаности свих субјеката друштва

²¹⁰ Устројство царинске службе САД у концепту *Homeland Security*.

²¹¹ У моменту интеграције у ЕУ просечна стопа царине по царинској тарифи износиће 3-4% у односу на садашњих 8%.

²¹² Јер се њене организационе јединице налазе на граници и свим стратешким локацијама робне, индустријске и саобраћајне инфраструктуре.

који имају заједнички именуатељ у заштити безбедности земље, са једне стране, и омогућавању трговинских олакшица са друге стране.²¹³ У оквиру постојећих информатичких могућности, пре свега повезивања са другим субјектима царина се у концепту Интегрисаног управљања границом, Јединственог електронског прозора и ТАРИС-а намеће као координативни и корелациони фактор оних органа који су у функцији брзог протока робе и путника и њихове ефикасне контроле.

Анализом Поглавља 24 ЕУ - Правда, слобода и безбедност уочено је да се инсистира на већој ангажованости капацитета царинске службе у борби против криминалитета, те констатовано скринингом Европске комисије да се морају створити предуслови боље интегрисаност свих релевантних државних органа, што такође потврђује неопходност трансформације царинске службе из заштитне и фискалне у безбедоносну, информатичку и координативну функцију.

Иако овом дисертацијом није децидно обрађена проблематика интегритета царинске службе и службеника, указујемо да је без правилног третирања ове „друге стране медаље“ модернизације и развоја царинске службе, немогуће остварити успех и пуни капацитет остварености великих потенцијала које царинска служба има. Уколико имамо царинску службу која располаже најсавременијом техником, технологијом и процедурама, а немамо царинског службеника који поседује висок степен професионализма и интегритета, онда се доводе у питање и све предности техничке и технолошке трансформације. Као један од могућих приступа за ефикасно решење проблема високог степена корумпираности царинских службеника, јесте и висока аутоматизација царинских процедура. Наведено подразумева да би се сви царински поступци почев од тарифирања царинске робе, надзора и контроле, смештаја, транзита, стављања у слободан промет, обрачуна и наплате царинских дажбина обављали без утицаја човека, односно искључиво на основу информатичких операција. Тежи пут подизања интегритета царинске службе и службеника јесте подизање свести о значају и значењу улоге које имају у друштву а свакако и подизање нивоа материјалне сатисфакције и статуса који би царински службеници требало да имају у нашем

²¹³ Пре свега имајући у виду примену анализе ризика, циљање и селективност, као и систем раног обавештавања.

друштву.²¹⁴ Такође, као ефикасна мера мотивације а и већег степена интегритета царинских службеника може бити враћање законске одредбе Царинског закона из 2003. године члан 251.²¹⁵ која је укинута новим Царинским законом из 2010. године. Наиме, укинута одредба омогућавала је финансирање царинске службе и службеника са новцем који је стечен процентом од откривених царинских прекршаја и одузете робе која је била у нелегалном промету.

Предметна дисертација отвара чак и стручној јавности непрепознате потенцијале царинске службе, који, по нашем мишљењу представљају „небрушени дијамант“ који садашњост а свакако и блиска будућност морају наћи начина да искористе. Не искористећи максимум оваквих потенцијала царинске службе у будућности начинили бисмо корак уназад на тегобном путу промена које су неминовно у току.

²¹⁴ Пре трансформације царинске службе у носиоца концепта националне безбедности САД-а, јавно мњење је имало лоше предрасуде о припадницима царинске службе. Данас као припадници корпуса националне безбедности, мишљење јавног мњења и њихов статус су врло високи у америчком друштву.

²¹⁵ Приходи остварени по основу наплаћених казни и продаје царинске робе представљају приход буџета Републике, а 10% од износа наплаћених казни и 10% од износа наплаћене вредности продате царинске робе, припадају Управи царина.

ЛИТЕРАТУРА

Домаћа литература - књиге, уџбеници, монографије и научни чланци

1. Аврамов, С., (2001) *Безбедност у 21 веку*, Зборник радова SIMVON, Београд.
2. Адамовић, Љ., (1974) *Теорија међународне трговине, друго издање*, Савремена администрација, Београд.
3. Алексић, Ж., (1985) *Криминалистика*, Београд.
4. Алексић, Ж., (1996) *Облици борбе против организованог криминалитета у свету, Организовани криминалитет и корупција*, Српско удружење за кривично право, Београд.
5. Алексић, Ж., и Миловановић, З., (1995) *Лексикон криминалистике*, Београд.
6. Алексић, Ж., и Шкулић, М., (1997) *Криминалистика*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
7. Ацин, Ђ., (1998) *Међународни економски односи*, Пигмалион, Нови Сад.
8. Ацић, С., (1996) *Привредни систем и економска политика*, Економски факултет, Суботица.
9. Бабовић, Б., (1989) *Интерпол против тероризма*, Научна књига, Београд.
10. Бајагић, М., (2003) *Стратегија националне и унутрашње безбедности-одговор САД на глобалне изазове и претње безбедности*, Безбедност, Београд.
11. Бајагић, М., (2006) *Појединачна и социјетална безбедност*, Безбедност, Београд.
12. Бајагић, М., (2010) *Шпијунажа у XXI веку-Савремени обавештајни системи*, Марсо, Београд.
13. Бајец, Ј., и Јоксимовић, Љ., (1997) *Савремени привредни системи*, Економски факултет, Београд.
14. Бановић, Б., (2012) *Субјекти супростављања организованом криминалитету у Р. Србији*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
15. Бановић, Б., и Ранђеловић, В., (2016) *Начело опортунитета кривичног гоњења и пракса и пракса вишег и основног тужилаштва у Крагујевцу*, Култура Полиса бр. 29. Институт за Европске студије, Нови Сад.

16. Бјелајац, Ж., (2013) *Организовани криминалитет-Империја зла*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
17. Бјелајац, Ж., и Јовановић, М., (2012) *Глобални тероризам као екстреман облик деградације људских права*, Политичка ревија, Београд.
18. Бјелајац, Ж., Матијашевић, Ј., и Димитријевић, Д., (2012) *Финансирање међународног тероризма као глобалног феномена*, Европско законодавство.
19. Бодријар, Ж., (2007) *Дух тероризма*, Архипелаг, Београд.
20. Бошковић, Г., и Мијалковић, С., (2008) *Доминантни модели криминалног организовања*, Наука, безбедност, Полиција, број 1, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
21. Бошковић, М., (1998) *Организовани криминалитет*, Полицијска академија, Београд.
22. Бошковић, М., (2002) *Социјална патологија*, Правни факултет, Нови Сад.
23. Бошковић, М., (2003) *Транснационални организовани криминалитет*, Полицијска академија, Београд.
24. Бошковић, М., (2007) *Криминологија*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад.
25. Бошковић, М., и Марковић, М., (2015) *Криминологија са елементима виктимологије*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
26. Васиљевић, В., (1990) *Превенција и репресија организованог криминала*, Безбедност и друштвена самозаштита, бр.12, Београд.
27. Вејновић, Д., (2006) *Систем безбедности и друштвено окружење*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука.
28. Вилић, Д., (1999) *Тероризам и нови светски поредак*, Графомарк, Београд.
29. Влада Републике Србије (2003) *Албански тероризам и организовани криминал на КиМ*, Београд.
30. Водинелић, В., (1984) *Криминалистика*, Савремена администрација, Београд.
31. Водинелић, В., (1992) *Криминалитет са мрежном структуром и организовани криминалитет профита*, Безбедност, МУП Р. Србије, Београд.
32. Гађиновић, Р., (2002) *Насиље у Југославији*, ЕВРО, Београд.

33. Гаћиновић, Р., (2003) *Појмовно одређење насиља, узроци, врсте и последице*, Институт за политичке студије, Београд.
34. Гаћиновић, Р., (2006) *Антитероризам*, Драслар партнер, Београд.
35. Гаћиновић, Р., (2011) *Тероризам у политичкој и правној теорији*, Медија центар Одбрана, Београд.
36. Гаћиновић, Р., (2012) *Безбедоносна функција државе*, Институт за политичке студије, Београд.
37. Гаћиновић, Р., (2015) *Антитероризам*, ЈП Службени гласник, Београд.
38. Делибашић, Т., (2011) *Царински прекршаји у пракси*, Пословни биро, Београд.
39. Димитријевић, В., (1982) *Тероризам*, Радничка штампа, Београд.
40. Димитријевић, В., (1985) *Страховлада*, Рад, Београд.
41. Димитријевић, В., и Стојановић, Р., (1979) *Међународни односи*, Нолит, Београд.
42. Добовшек, Б., и Самарџић, Р., (2011) *Криминалитет у вези са уметницама - тамно подручје криминалистике*, Право и друштво, Београд.
43. Добовшек, Б., Ламбергер, И., и Слак, Б., (2012) *Међусобна повезаност организованог криминалитета и тероризма*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
44. Ђорђевић, Ј., (1980) *Политичка наука и тероризам*, Архив за правне и друштвене науке, Београд.
45. Ђурић, А., Јеринић, Д., Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2016) *Социологија и правна етика*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд.
46. Ђурић, З., (2003) *Сива економија и корупција*, Економски факултет, Приштина.
47. Ејдус, Ф., и Савковић, М., (2010) *Речник европске безбедности*, Центар за цивилно-војне односе, Београд.
48. Зиројевић, М., (2012) *Традиционална схватања о криминалу, организованом криминалу и транснационалном организованом криминалу*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
49. Игњатовић, Ђ., (1998) *Криминологија*, Номос, Београд.
50. Игњатовић, Ђ., (1998) *Организовани криминалитет-други део*, Полицијска академија, Београд.
51. Информатор о раду Управе царина (2016) Управа царина, Београд.

52. Јаковљевић, В., и Јелачић, М., (1988) *Проблеми сузбијања криминалитета у економским односима са иностранством*, Р. СУП Србије, Београд.
53. Јаковљевић, Д., (1997) *Тероризам са гледишта кривичног права*, Службени лист СРЈ, Београд.
54. Јанковић, М., (1982) *Системи царина и царинске заштите*, Београд.
55. Јаношевић, С., (1996) *Стратегијски менаџмент у новим условима*, Стратегијски менаџмент, бр. 1/2, Економски факултет, Суботица.
56. Јањевић, М., (2003) *Трећи стуб Европске Уније*, Службени лист СЦГ, Београд.
57. Јеринић, Д., (2007) *Модернизација царинске службе Србије*, ИГП „Штампариија Загорац“, Београд.
58. Јеринић, Д., (2008) *Радно право*, „Секот books“, Нови Сад.
59. Јеринић, Д., и Јеринић, Д., (2012) *Основни институти царинског система и политике Србије*, Наука и друштво, Београд.
60. Јеринић, Д., и Одаловић, Т., (2015) *Основи јавних финансија*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд.
61. Јеринић, Д., и Одаловић, Т., (2015) *Финансирање јавне управе*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд.
62. Јеринић, Д., Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2014) *Опита социологија са социологијом права и рада*, СКР Сигнета, Београд.
63. Јеринић, Д., Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2015) *Практикум-Царинско пословање*, Београдска пословна школа-Висока школа струковних студија, Београд.
64. Јеринић, Н., и Одаловић, Т., (2016) *Међународно право и тероризам сагледан кроз дело Имануела Канта „Вечни мир“*, Култура Полиса бр. 30, Институт за европске студије, Нови Сад.
65. Јовић, Р., Пујо, Б., и Јовић, С., (1987) *Диверзантско-терористичка дејства НХБ средствима*. ВИНЦ, Београд.
66. Ковачевић, М., (1973) *Фактори конкурентности југословенског извоза*, Институт економских наука, Београд.
67. Кривокапић, В., (2002) *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд.

68. Лилић, С., и Марковић, М., и Димитријевић, П., (2001) *Правна информатика*, Београд.
69. Ловрета, С., Радуновић, Д., и Петковић, Г., (1998) *Трговина, теорија и пракса*, СА, Београд.
70. Лопандић, Д., (1999) *Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам*, Међународна политика, Београд.
71. Лопандић, Д., и Јањевић, М., (1995) *Уговор о Европској унији - од Рима до Мастрихта*, Међународна политика и др., Београд.
72. Маринковић, Д., (2010) *Сузбијање организованог криминала - специјалне истражне методе*, Прометеј, Нови Сад.
73. Марковић, М., и Аврамовић, Н., (2010) *Хармонизација права полиције Р. Србије са европским стандардима у области заштите људских права*, Право-теорија и пракса, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
74. Маслеша, Р., (2005) *Организовани криминалитет-политичко, сигурносни и дестабилизирајући фактор у развоју друштава у транзицији*, Полицијска академија, Београд.
75. Матијашевић, Ј., (2008) *Организовани криминалитет - Транснационални организовани криминалитет*, Право - теорија и пракса, бр. 1-2/2008, Право ДОО и Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
76. Мијалковић, С., (2008) *Дихотомија организованог криминала и тероризма из угла националне безбедности*, Центар за безбедносне студије, Београд.
77. Мијалковић, С., (2009) *Супростављање трговини људима и кријумчарењу миграната*, Службени гласник, Београд.
78. Мијалковић, С., (2012) *Карактеристике и доминантна обележја савременог организованог криминалитета*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
79. Мијалковски, М., (2008) *Организовани криминал-најопаснији облик угрожавања безбедности државе*, Ревизија за безбедност, Београд.
80. Мијалковски, М., и Ђорђевић, И., (2010) *Ризик-специфичан облик угрожавања безбедности*, Војно дело, Београд.
81. Мијучић, С., (1972) *Унутрашња контрола у радним организацијама*, Београд.

82. Милетић, С., (1997) *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд.
83. Милетић, С., (2004) *Основи јавне безбедности*, Виша школа унутрашњих послова, Земун.
84. Милић, С., и Врачар, В., (2007) *Контрола спољне трговине у области наоружања, војне опреме и робе двоструке намене*, Министарство економије и регионалног развоја Владе РС, Београд.
85. Миловановић, М., (2005) *Финансирање тероризма*, Пулс, Београд.
86. Милосављевић, М., (1988) *Ограничења и могућности превенције криминала*, Дефектолошки факултет и Институт за социолошка и криминолошка истраживања, Београд.
87. Милошевић, Г., (2003) *Кријумчарење, Безбедност*, Београд.
88. Мићовић, В., (1990) *Специјални рат за нови светски поредак*, ЈП Танјуг, Београд.
89. Мићовић, В., (1998) *Специјални рат за нови светски поредак-друго издање*, ЈП Танјуг, Београд.
90. Нешковић, С., (2009) *Безбедност у постмодерном амбијенту*, Центар за стратешка истраживања националне безбедности, Београд.
91. Одаловић, Т., (2016) *Анализа легитимитета Међународног кривичног трибунала за бившу Југославију*, Култура Полиса бр. 29, Институт за Европске студије, Нови Сад.
92. Одаловић, Т., (2016) *Улога царинске службе у борби против кријумчарења наркотика*, Култура Полиса бр.31., Институт за Европске студије, Нови Сад.
93. Одаловић, Т., и Јеринић, Н., (2016) *Проблем демократског дефицита у политичком систему ЕУ*, Европско законодавство бр. 56-57, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
94. Павловић, З., и Стефановић, Н., (2016) *Истина и њено утврђивање у кривичном поступку*, Култура Полиса бр. 29., Институт за Европске студије, Нови Сад.
95. Пауновић, М., Кривокапић, Б., и Крстић, И., (2007) *Основи међународних људских права*, Мегатренд Универзитет, Београд.
96. Петковић, М., (1996) *Тајни ратници*, Тетра ГМ, Београд, стр.29.
97. Петровић, Д., (1996) *Организовање злочиначких удружења*, Српско удружење за кривично право, Београд.

98. Поповић, В., (1989) *Сузбијање криминалитета*, Економика, Београд.
99. Поповић, М., (1982) *Системи царина и царинске заштите*, Београд.
100. Поповић, М.,(1974) *Царинско пословање*, Београд.
101. Радуловић, Р., (1993) *Људска права и демократија*, Дневник, Нови Сад.
102. Савић, А., и Бајагић, М., (2002) *Безбедност света од тајности до јавности*, Народна библиотека Србије, Београд.
103. Савић, А., и Бајагић, М., (2005) *Безбедност света-од тајности до јавности*, ВШУП, Београд.
104. Симеуновић, Д., (2002) *Међународни тероризам*, Београдски форум за свет равноправних. Београд.
105. Срдановић, Б., (2002) *Међународни тероризам*, Службени лист, Београд.
106. Стајић, Љ., (2006) *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд.
107. Стајић, Љ., и Гађиновић, Р., (2007) *Увод у студије безбедности*, Драслар, Београд.
108. Стајић, Љ., *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд.
109. Станковић, М., (1982) *Системи царина и царинске заштите са царинским тарифама*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд.
110. Станковић, М., (1987) *Царински систем и царинске политике*, Наша књига, Београд.
111. Стојановић, З., (1990) *Организоване форме криминалитета*, Безбедност и друштвена самозаштита, Београд.
112. Тасић, А., (1963) *Финансијске специјализоване агенције УН*, Привредни преглед, Београд.
113. Татомировић, Д., (1989) *Кријумчарење-схватање и сузбијање*, Београд.
114. Тодоровић, Т., (1980) *Утицај царинског система на формирање произвођачких цена*, Савремена администрација, Београд.
115. Тодоровић, Т., (1986) *Спољнотрговинска размена Југославије*, Царински преглед, Београд.
116. Тодоровић, Т., (1995) *Порези, царине и друге дажбине*, Проинком, Београд.
117. Тодоровић, Т., (1997) *Царински систем Југославије*, Београд.
118. Тодоровић, Т., (2001) *Царински систем и политика*, Виша пословна школа, Београд.

119. Тонтић, М., (1974) *Царинска вредност*, Царински преглед, Београд.
120. Ћосић, Д., (2008) *Структурне везе између тероризма и организованог криминала*, Ревизија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу, Центар за безбедносне студије, бр. 3/08, Београд.
121. Ћурић, Д., (1985) *Информациони системи у трговини - могућности и перспективе*, Нова Трговина, бр.12, Београд.
122. Ћурић, Д., (2001) *Савремене технологије и трговина*, Маргина, Београд.
123. Фатић, А., (2005) *Основни аспект борбе против организованог криминала на Балкану*, Међународни проблеми, Београд.
124. Хелд, Д., (1997) *Демократија и глобални поредак*, Београд.
125. Црнковић, Ј., и Петицовић, Г., (1998) *Савремени облици електронске трговине*, Нова Трговина бр. 11-12/97 1-2/98, Београд.
126. Чавошки, К., (1989) *Револуционарни макијавелизам*, Београд.
127. Чејовић, Б., и Кулић, М., (2014) *Кривично право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
128. Чок, В., (1977) *Јавно информисање Правни вид старања и кретања информисања*, Савремена администрација, Београд.
129. Чупић, М., (2001) *Одлучивање*, ФОН, Београд.
130. Шибалић, В., (1981) *Царински поступак*, Београд.
131. Шикман, М., (2009) *Криминолошки аспекти организованог криминалитета- карактеристике и узроци*, Дефендологија, Београд.
132. Шкулић, М., (2013) *Кривично процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
133. Шупут, Д., (2005) *Однос тероризма и организованог криминала*, НБП - Наука, безбедност, полиција, Полицијска академија, Београд.

Страна литература - књиге, уџбеници, монографије и научни чланци

1. Abadinsky, H., (1981) *Organized crime*, Boston.
2. Albanese S. J., (2004) *Organized Crime in Our Times*, Anderson Publishing Co, Cincinnati.
3. Benkowitz, and Backet, (1968) *International Encyclopedia of the social Sciences*.
4. Bossard, A., (1990) *Transnational Crime and Criminal Law*, Office of International Criminal Justice, Chicago.
5. Card, Cross, and Jones., (1995) *Criminal Law*, Butterworths, London.
6. Cressey, R., D., (1972) *Criminal Organization*, Heinemann, London.
7. Dallos, R., L., (1993) *Moral development and the family: The genesis of crime*, Crime and Society, Open University Set Book.
8. Dehousse, F., and Et, Zgajewski, T., (2000) *La Convention Europol: Un tournant pour la cooperation policiere europeenne?*, Bruxelles: Centre de Recherche et d information sociopolitiques (CRISP).
9. Francotte, H., (1909) *Les finances des cites Grecques*, Liege, Paris.
10. Hagan, F., (1983) *The Organized Crime Continuum: A Further Specification of a New Conceptual Model*, Criminal Justice Review.
11. Hewedy, A., (1989) *Militarization and Security in the Middle East*, Printer Publishers, London.
12. Howard, L., (1992) *Terrorism: Roots, Impact, Respones*, Praeger, New York.
13. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, (1968).
14. *La Grande Encyclopedie*.
15. Maltz, M., (1990) *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, The Office of International Criminal Justice, Chicago.
16. Martin, G., (2006) *Understanding Terrorism-Challenges, Perspectives, and Issues*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
17. Mohler, M., H., F., (1994) *Etnik in del polizei aus-bildung und umfled, Die polizei*, Wiesbaden.
18. *National Security Strategy for a New Century* (1997) The White House, Washington.
19. O' Connel, I., R., (1989) *Of Arms and Men*, Oxford University Press, New York.

20. Pavlovic Z., and Odalovic T., (2016) *The role of Serbian customs services in prevention of smuggling of migrants*, Journal of eastern-european criminal law, Universul Juridic Publishing House.
21. Savona, E., (1995) *Organised Crime Across the Borders: Preliminary Results* – u, HEUNI Papers No. 6 (eds. Savona, Adamoli, Zoffi and DeFeo), Helsinki.
22. Savona, E., (1996) *TRANSCRIME* - Research Group on Transnational Crime, EJCPR.
23. Servan-Schreiber, J.J., (1981) *Svjetski izazov*, Globus, Zagreb.
24. Smith, S., and Baylis, J., (2001) *Globalization of World Politics*, Oxford Press, New York.
25. Steel, B., and Wellington, J., (1996) *Računari i komunikacije*, Tehnička knjiga, Beograd.
26. Stoiner, T., (1983) *The Wealth of Information, A Profile of the Post Industrial Economy*, Thames Methuen Ltd., London.
27. *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the protocols thereto*, (2004) UN Office on Drugs and Crime, New York.
28. Zedner, L., and Victims, I., (1997) *The Oxford Handbook of Criminology*, New York.
29. Абрамовић, Ф., (1959) *Шта треба да зна руководиоца*, Биро завод, Загреб.
30. Вељковић, Д., (1996) *Царински систем Македоније*, Киро Дандаро, Скопље.
31. Вукадиновић, Р., (1998) *Међународни политички односи*, Загреб.
32. Гризолд, А., (1998) *Европска стварност*, ФПН, Љубљана.
33. Елиот, М., (1962) *Криминал у модерном друштву*, Свјетлост, Сарајево.
34. Јаворовић, Б., (1997) *Полиција и сигурност*, Загреб.
35. Јовић, Р., Савић, А., и Куљача, Р., (2007) *Дроге и тероризам*, Факултет за пословни менаџмент, Бар.
36. Јурковић, П., (1977) *Фискална политика у економској теорији и пракси*, Информатор, Загреб.
37. Камбовски, В., (1996) *Правната држава и организираниот криминал*, МРКПК, Скопје.
38. Караџић, С., В., (1850) *Српски ријечник*, Беч.
39. Клаић, Б., (1974) *Велики ријечник страних ријечи*, Зора, Загреб.
40. Маслеша, Р., (2001) *Теорије и системи сигурности*, Магистрат-Сарајево, Сарајево.

41. Менцингер, Ј., (1972) *Ефективна царинска заштита Југославије, привредна кретања Југославије*, ЕИПФ, Љубљана.
42. Фабинц, И., (1970) *Заштитна политика у међународним економским односима*, Информатор, Загреб.
43. Цвјетковић, Б., (2002) *Тероризам-средства и последице*, Купола-Лаус, Сплит.

Законски прописи

1. Акциони план за поглавље 24 – Правда, слобода, безбедност, *Влада Републике Србије*, Београд, 2016.
2. Закон о девизном пословању, *Службени гласник РС*, број 62/2006, 31/2011, 119/2012 и 139/2014.
3. Закон о заштити државне границе, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008 и 20/2015 – др. закон.
4. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, број 29/78, 39/85, 46/85, 57/89 и *Службени лист СРЈ*, број 31/93.
5. Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, број 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, број 30/2010.
6. Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, *Службени гласник РС*, бр. 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004-др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011-др. закон, 101/2011-др. закон и 32/2013.
7. Закон о основама уређења служби безбедности Р. Србије, *Службени гласник РС*, број 116/2007 и 72/2012.
8. Закон о потврђивању Међународне конвенције о сузбијању финансирања тероризма, *Службени лист СРЈ*, Међународни уговори, бр. 7/2002.
9. Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, број 65/2013 и 13/2016.
10. Закон о прелажењу државне границе и кретању у граничном појасу, *Службени лист СФРЈ*, бр. 34/79, 56/80, 53/85, 24/94, 28/96, 68/02 и *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.
11. Закон о слободним зонама, *Службени гласник РС*, број 62/2006.

12. Закон о спољно трговинском пословању, *Службени гласник РС*, број 36/2009, 36/2011-др. закон, 88/2011 и 89/2015-др. закон.
13. Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 72/2009, 91/2010 и 139/2014.
14. Национална стратегија за борбу против организованог криминала, *Службени гласник РС*, бр. 23/09.
15. Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, *Службени гласник РС*, број 89/08.
16. Одлука о образовању Комисије за припрему и организацију Националне стратегије руковођења службама за обезбеђење и контролу прелажења државне границе Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 113/2004.
17. Одлука о образовању Координационог тела за усмеравање активности на сузбијању сиве економије, *Службени гласник РС*, бр. 140/2014, 24/2015, 5/2015, 29/2016 и 81/2016.
18. Одлука о оснивању Савета за националну безбедност Р. Србије, *Службени гласник РС*, број 3/06.
19. Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама, *Службени лист СЦГ*, бр. 6/2003.
20. Правилник о облику, садржини, начину подношења и попуњавања декларације и других образаца у царинском поступку, *Службени гласник РС*, бр. 7/15.
21. Уредба о царински дозвољеном поступању с робом, *Службени гласник РС*, бр. 93/2010, 63/2013, 145/2014, 95/2015 и 44/2016.
22. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/2006.
23. Царински закон са пратећим прописима, *Царински преглед*, Београд, 2004.
24. Царински закон, *Службени гласник РС*, број 73/2003, 111/2012 и 29/2015.
25. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, број 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
26. Закон о Царинској тарифи, *Службени гласник РС*, број 62/2005, 61/2007 и 5/2009.
27. Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/05 и 71/05-исправка.
28. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, број 79/05.

29. Закон о порезу на додату вредност, *Службени гласник РС*, број 84/2004, 86/2004-испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014-усклађени дин. изн., 68/2014-др. закон, 142/2014, 5/2015-усклађени дин. изн., 83/2015 и 5/2016-усклађени дин. изн.).
30. Законик о кривичном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014.

Интернет извори

1. Број граничних прелаза на територији Републике Србије преузето са:
http://arhiva.mup.gov.rs/cms_lat/direkcija.nsf/granicna-policija.h (10.10.2016.)
2. Душанов законик, преузето са:
<http://www.upravacarina.rs/cyr/ONama/IstorijatCarinskeSluzbe/Stranice/Istorijat.aspx>
(12.11.2016.)
3. Електронско подношење царинске документације, преузето са:
<http://www.upravacarina.rs/cyr/Servisi/ElektronskoPodnosenjeDokumenata/Stranice/TehnologijaRada.aspx> (02.10.2016.)
4. Иницијатива за безбедност контејнера (*Container Security Initiative-SCI*) преузето са:
<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>
(04.11.2016.).
5. Контролни пунктови Службе за граничну и царинску заштиту САД преузето са:
<http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issuebriefs/2015/02/immigration-enforcement-along-us-borders-and-at-ports-of-entry> (04.10.2016.)
6. Национална обавештајна стратегија (*National Intelligence Strategy of the USA*) преузето са:
https://www.dni.gov/files/documents/2014_NIS_Publication.pdf (07.10.2016.)
7. Организациона шема Секретаријата унутрашње безбедности (*Department of Homeland Security – DHS*) преузето са:
http://www.abchs.com/ihs/SUMMER2014/ihs_articles_1.php (08.12.2016.)
8. Организациона структура Управе царина преузето са:
<http://www.upravacarina.rs/cyr/Kontakt/Stranice/Kontakt.aspx> (15.11.2016.)

9. Партнерство царине и трговине против тероризма (*Custom-Trade Partnership Against Terrorism – C-TPAT*) преузето са:
<https://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/c-tpat-customs-trade-partnership-against-terrorism> (07.11.2016.).
10. Пројекат „једног електронског прозора“ (*Single electronic window*) преузето са:
<http://globaletrade.services/singlewindow> (03.10.2016.)
11. Стратегија националне безбедности САД (*The National Security Strategy of the United States of America*) преузето са:
https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf
(10.11.2016.)
12. Служба за граничну и царинску заштиту САД, преузето са:
https://en.wikipedia.org/wiki/U.S._Customs_and_Border_Protection (14.10.2016.)
13. Статистички билтен Управе царина за 2016. годину преузето са:
http://www.upravacarina.rs/Statistika/Статистички_билтен-_III_квартал_2016.pdf
(09.11.2016.)

СПИСАК ТАБЕЛА И ГРАФИКОНА

Списак табела приказаних у докторској дисертацији

Број табеле	Назив табеле	Број стране
Табела 1.	Стубови Оквира стандарда за безбедност и олакшице у глобалној трговини	67.
Табела 2.	Дужина границе Републике Србије	228.
Табела 3.	Подаци о броју запослених у Управи царина за период од 2013. до 2016.год.	230.
Табела 4.	Преглед основних зарада без увећања по основу минулог рада за државне Службенике на положају и за службенике и намештенике по звањима, односно врстама, запослених у Управи царина за 2016. год.	232.
Табела 5.	Подаци о материјалним средствима која су добијена на основу међународне и друге сарадње у 2015-2016. год.	234.
Табела 6.	Укупан износ наплате увозних дажбина од стране Управе царина изражен у динарима (РСД)	237.
Табела 7.	Укупан број поднетих транзитних декларација Управи царина	237.
Табела 8.	Укупан број поднетих и обрађених ЈЦИ	237.
Табела 9.	Укупан број ЈЦИ који је документационо или физички прегледан	238.
Табела 10.	Укупан број налаза урађених у Царинској лабораторији	239.
Табела 11.	Укупан број поднетих захтева Управи царина за предузимање мера за заштиту права интелектуалне својине и поступање на основу истих	240.
Табела 12.	Укупан број откривених царинских прекршаја и вредност одузете робе изражене у еврима (€)	241.
Табела 13.	Подаци о сузбијању и откривању кријумчарења	242.
Табела 14.	Укупан број примљених и упућених обавештајних информација које Управа царина добија међународном разменом и од стране државних органа	243.
Табела 15.	Укупан број међународних акција у којима је учествовала Управа царина у организацији СЦО, Интерпола и Еуропола.	243.

Списак графикана приказаних у докторској дисертацији

Број графикана	Назив графикана	Број стране
Графикон 1.	Спољнотрговинска размена робе са суседним земљама у 2016. години.	235.
Графикон 2.	Преглед података о акцизним робама изражен у нето тежини за 2016.годину.	236.
Графикон 3.	Укупан број прегледаних ЈЦИ у односу на број поднетих и обрађених изражен у (%)	238.

ПРИЛОЗИ

Прилог 1. Молба Управи царина за достављање статистичких података потребних за израду докторске дисертације

УПРАВА ЦАРИНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Помоћнику Директора г-дину Душку Мариновићу

МОЛБА ЗА ДОСТАВЉАЊЕ СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА ЗА ИЗРАДУ ДОКТОРСKE ДИСЕРТАЦИЈЕ

Поштовани,

Запослен сам на Београдској пословној школи-Високој школи струковних студија као стручни сарадник у настави на предмету Царинско пословање, такође сам и студент завршне године докторских студија на Правном факултету Универзитета Привредна академија у Новом Саду где пишем докторску дисертацију на тему „Улога царинске службе у сузбијању криминалитета“. Део моје докторске дисертације захтева извесне статистичке податке које није могуће прикупити без помоћи од стране Управе царина.

Молим Вас да ми за потребе научно-истраживачког рада изађете у сусрет и доставите доле наведене статистичке податке за период од 2013 до 2016.год.:

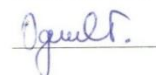
- Укупну наплату увозних дажбина
- Број обрађених транзитних декларација
- Број налаза урађених у царинској лабораторији
- Број захтева за предузимање мера за заштиту права интелектуалне својине
- Број уништених комада кривотворених производа и етикета
- Број обавештајних информација добијених међународном разменом
- Број обавештајних информација добијених разменом са другим државним органима
- Број спроведених царинских истрага
- Број поднетих, обрађених и прегледаних ЈЦИ
- Број поднетих прекршајних поступака
- Број царинских прекршаја и вредност заплењене робе
- Статистички подаци везани за кријумчарење (дуван, нафта, наркотици, таблете..)
- Статистички подаци спречавања илегалног преласка и осталих кривичних дела
- Број царинских службеника
- Распоређеност царинских службеника по граничним прелазима

Напомињем да ће достављени подаци бити искоришћени искључиво за потребе писања горе наведене докторске дисертације и у друге сврхе се неће употребљавати.

У Београду, дана 02.12.2016. године.

Унапред захвалан,

Томо Одаловић



Адреса: Старца Вујадина 18, Београд

ЈМБГ: 2403980914563

Контакт телефон: 064/1710741

Е-мејл адреса: t.odalovic@bbs.edu.rs

Прилог 2. Допис Управе царина везано за тражене статистичке податке



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА
УПРАВА ЦАРИНА
СЕКТОР ЗА ИНФОРМАЦИОНЕ
И КОМУНИКАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ
148-25-091-03-688/3/2016
13.12.2016. године
БЕОГРАД
ПА

Томо Одаловић

Старца Вујадина 18,
Београд

ПРЕДМЕТ: Достављање статистичких података

У вези Вашег дописа од 2.12.2016. у прилогу Вам достављамо следеће статистичке податке за тражени период:

- Укупан износ дажбина
- Број обрађених транзитних декларација
- Број налаза урађених у царинскиј лабораторији
- Број обрађених ЈЦИ
- Број прегледаних ЈЦИ
- Број царинских службеника по царинарницама

Податке Вам достављамо и електронском поштом на адресу t.odalovic@bbs.edu.rs.

ПРИЛОГ: Као у тексту

ПОМОЋНИК ДИРЕКТОРА

Веселин Милошевић

