

УЛОГА И ЗНАЧАЈ ЈАВНОГ СЕКТОРА У ВРШЕЊУ ПОСЛОВА ОДБРАНЕ

Самед М. Каровић, Игор З. Вукоњански и Драгољуб Ј. Секуловић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Витални одбрамбени интереси Републике Србије изражени су кроз активности очувања суверенитета, независности и територијалног интегритета и заштите њених грађана, изградње поверења, унапређење безбедности и стабилности у региону, као и кроз унапређење сарадње и партнерства са међународним безбедносним организацијама и институцијама.

С обзиром на то да су субјекти одбране дефинисани стратешким документима државе, законским и подзаконским актима, предмет рада усмерен је ка субјектима одбране и њиховој међусобној координацији. Према томе, циљ рада јесте да се, по питању планирања и реализације послова одбране, укаже на одређене проблеме у области институционалних капацитета којима тренутно располаже јавни сектор.

Кључне речи: *одбрана, организација, подела надлежности, јавни сектор*

Увод

Витални одбрамбени интереси Републике Србије испољавају се кроз активности очувања суверенитета, независности и територијалног интегритета и заштите њених грађана, изградње поверења, унапређење безбедности и стабилности у региону и кроз унапређење сарадње и партнерства са међународним безбедносним организацијама и институцијама демократских држава. Сходно томе, Република Србија ствара услове за развој ефикасног система одбране уз одржавање мира и повољног безбедносног окружења. Један од битних предуслова за остварење постављених стратешких циљева јесте и трансформација система одбране у модеран, ефикасан и међународно интероперабилан систем.

Имајући у виду значај целокупног концепта одбране наше земље и бројне факторе који утичу на доследно спровођење стратешких, законодавних и планских аката у тој области, у тексту који следи указује се на најважнија питања у области функционисања и развоја система одбране.

Да би се добили потребни одговори на садашње и будуће безбедносне изазове, ризике и претње потребно је у сваком тренутку обезбедити широк спектар одбрамбених способности, како војног, тако и цивилног сектора ради реализације најважнијих одбрамбених циљева који су у стратешким документима дефинисани као: 1) изградња кредибилних одбрамбених способности; 2) развијање интероперабилних способности

државе за учешће у активностима подршке миру у свету; 3) допринос у изградњи стабилног безбедносног окружења; 4) развијање партнерства и сарадње са другим демократским државама. Осим тога, наглашено је и опредељење да, учешћем у НАТО програму „Партнерство за мир“, наше одбрамбене снаге доприносе заједничким демократским вредностима и учвршћивању регионалне и глобалне безбедности.¹

Како се послови одбране односе на: управљање, надзор и вођење војних одбрамбених послова за копнене и ваздушне одбрамбене снаге; управљање и вођење цивилних одбрамбених снага; спровођење плана за непредвиђене ситуације; извођење вежби у које су укључене цивилне установе и становништво и управљање истраживањима и развојем који су повезани са одбраном, као и фондовима намењеним за те сврхе, следи да се одбрана земље остварује кроз организовање и припремање субјеката одбране за извршавање задатака у ратном и ванредном стању, као и кроз предузимање мера и радњи за рад субјеката одбране, односно кроз употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању.

С обзиром на то да су субјекти одбране дефинисани као: Војска Србије, државни органи, привредна друштва и друга правна лица и коначно грађани Републике Србије, тај рад усмерен је ка субјектима одбране и њиховој међусобној координацији с циљем да се укаже на одређене проблеме у области институционалних капацитета којима тренутно располаже јавни сектор. Ту се, пре свега, мисли на министарства, остале државне органе, као што су судови, тужилаштва и други, али и на органе територијалне аутономије и јединице локалних самоуправа.

Основе актуелне политике одбране Републике Србије

У актуелним глобалним дешавањима и геостратешким околностима политика одбране Републике Србије заснована је на интегралном и мултилатералном приступу проблемима безбедности и одбране. Основу политике одбране Републике Србије чини њена евроатлантска спољнополитичка оријентација и опредељење да се активно укључи у процес сарадње и заједничког деловања са другим државама и субјектима међународних односа у процесима изградње глобалне, регионалне и националне безбедности. Из тако постављених стратешких опредељења произлазе и основни циљеви политике одбране Републике Србије који су дефинисани као: 1) обезбеђивање потребних способности за одбрану и заштиту виталних безбедносних и одбрамбених интереса, 2) пружање активног доприноса очувању мира и развијању повољног безбедносног окружења и 3) развијање и унапређивање партнерских односа са суседним и другим државама у циљу унапређења колективне безбедности.²

У остваривању циљева политике одбране напори државних органа првенствено су усмерени на развој ефикасног система одбране, његово стабилно функционисање и на стварање услова за његову интероперабилност са системима одбране др-

¹ У том смислу, ради спровођења реформе одбране и достизања интероперабилности Војске Србије у фебруару 2006. године успостављена је Група Србија – НАТО за реформу одбране, а та опредељења потврђена су и у Белој књизи одбране Републике Србије 2010. године.

² Стратегијски преглед одбране Републике Србије (који је усвојила Влада закључком од 19. 3. 2010. године).

жава укључених у НАТО програм „Партнерство за мир“. Из стратегијских опредељења политике одбране Републике Србије произлазе следећи основни циљеви: 1) ефикасан систем одбране, 2) мир и повољно безбедносно окружење и 3) интеграција у европске и друге међународне безбедносне структуре.³

Ради достизања наведених циљева, утврђени су следећи задаци политике одбране: 1) трансформација и професионализација Војске Србије, 2) изградња и унапређење способности Војске Србије, 3) реформа и изградња способности институција цивилне одбране, 4) ефикасно управљање системом одбране, 5) учешће у мултинационалним операцијама, 6) ангажовање у активностима европске безбедносне и одбрамбене политике, 7) ангажовање у програму Северноатлантског савеза Партнерство за мир и 8) достизање интероперабилности са системима одбране држава укључених у Северноатлантски савез.⁴

Војска, као најзначајнији део система одбране, има важну улогу у остваривању безбедносних и одбрамбених интереса и циљева политике одбране. Међутим, на том плану од непроцењивог значаја су и активности других државних и привредних субјеката. Посебно је значајно што припреме за одбрану земље представљају скуп нормативно-правних, организацијско-планских, кадровских, материјалних, производних и других мера и активности које предузимају сви надлежни субјекти друштва у миру да би се постигао и одржао одговарајући степен припремљености и оперативне способности свих снага и средстава друштва за одбрану земље.

Савремени безбедносни изазови су такве природе да се систем одбране заснива на планирању, припреми и реализацији многобројних активности у миру усмерених, поред осталог, и на одбрамбене припреме цивилних структура друштва како би се, у зависности од интензитета изазова, ризика и претњи, обезбедило функционисање институција органа власти, привреде и других делатности; функционисање цивилне заштите и одбране; функционисање службе осматрања и обавештавања; уређење државне територије за потребе одбране и бројне друге активности зависно од специфичности и променљивости ратних ситуација.

Да би држава адекватно одговорила свим безбедносним претњама и изазовима, политика система одбране Републике Србије конципирана је тако да обезбеди перманентну припрему друштва за одбрану кроз одређене активности. То су: 1) припрема Војске и других снага система одбране (јединице Министарства унутрашњих послова и јединице цивилне заштите); 2) припреме осталих структура друштва кроз извршење војне обавезе, учешће у цивилној одбрани, извршавање радне и материјалне обавезе;⁵ 3) припрема предузећа и других субјеката који чине привредни систем Републике Србије за организовање производње ради задовољавања потреба приоритетних корисника, грађана и обезбеђења дохотка⁶; 4) припрема и уређење простора за одбрану која се организују преко Генералштаба Војске Србије и Министарства одбране – Сектора за материјалне ресурсе и 5) припрема грађана за одбрану земље

³ Исто, Основни циљеви и задаци политике одбране.

⁴ Видети: Стратегија одбране Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 88/09).

⁵ Ближе уређено Уредбом о начину и поступку вршења војне, радне и материјалне обавезе („Сл. Гласник РС“ број 100/11).

⁶ Видети Одлуку о одређивању правних лица од значаја за одбрану („Сл. гласник РС“, број 52/08).

кроз извршавање војне обавезе (у сталном и резервном саставу Војске Србије и других снага одбране), учешће у цивилној заштити; извршавање радне обавезе и материјалне обавезе.

Имајући у виду да је систем одбране конципиран као интегрални део система националне безбедности републике Србије и да га чине међусобно повезани елементи који синергијски делују ради реализације одбрамбених циљева, то подразумева и интегрисаност свих елемената на унутрашњем плану. Из тога следи да су субјекти система одбране: грађани, државни органи, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и коначно Војска Србије.

Са аспекта структуре система одбране треба истаћи да је она састављена од управљачког и извршног дела. Управљачки део система одбране чине: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије и Влада Републике Србије, а извршни део чине: Министарство спољних послова, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде, Министарство финансија, безбедносно-обавештајни системи, Војска Србије и институције цивилне одбране.⁷

Сагласно актуелној политици одбране, органи законодавне и извршне власти Републике Србије, у оквиру својих редовних надлежности и одговорности прописаних Уставом и законом, обезбеђују потребне претпоставке за стабилно функционисање система одбране Републике Србије, како у миру, тако и у ратном и ванредном стању. У миру органи законодавне и извршне власти доносе и усвајају: законе, опште акте и друге прописе из области одбране; стратегијско-доктринарне документе; План одбране Републике Србије; финансијски план одбране и планове и програме развоја и функционисања система одбране.

Како је политика одбране усмерена на стварање одговарајућих унутрашњих и спољних, политичких, економских, социјалних, војних и других услова за очување и заштиту одбрамбених интереса Републике Србије, она се темељи на јачању постојећих одбрамбених капацитета, сарадњи са другим државама и субјектима међународних односа у изградњи националне, регионалне и глобалне безбедности. Ставови политике одбране, исказани у Стратегији одбране Републике Србије, прокламују позитивне процесе који иду у правцу очувања мира, смањења опасности од свих врста сукоба и насиља и јачања узајамног поверења и сарадње као важне претпоставке унапређења међународног мира и безбедности.

Актуелном политиком одбране Република Србија, као чланица Организације Уједињених нација, потврђује своју спремност за: поштовање обавеза које проистичу из Повеље Уједињених нација и других потврђених међународних споразума и уговора; јачање улоге Организације Уједињених нација и стварање сигурних механизма колективне безбедности и очување безбедности међународног поретка путем сарадње, очувања демократских вредности и поштовања међународног права. Такође, политиком одбране Република Србија потврђује своју приврженост Завршном документу из Хелсинкија и осталим основним документима Организације за европску безбедност и сарадњу, уз испуњавање својих обавеза на подручју контроле наоружања и спречавања пролиферације оружја.

⁷ Исто, Поглавље 5, Систем одбране Републике Србије.

Организациони аспекти послова одбране

Тежишни послови стратегијског и оперативног планирања и извршавања послова одбране у делокругу су рада Министарства одбране. Сходно томе, унутрашња организација Министарства одбране усклађена је са делокругом рада, како је то прописано чланом 4. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09 – др. закон и 73/10), Уредбом о начелима и критеријумима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране („Службени гласник РС“, број 106/08) и Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству одбране усвојен од стране Владе Републике Србије 01.12.2009. године.

У Министарству одбране, сходно члану 11. Уредбе о начелима и критеријумима за унутрашње уређење и за систематизацију радних места у Министарству одбране, образоване су унутрашње јединице (слика 1). Основна унутрашња јединица је сектор, а посебне унутрашње јединице јесу: Секретаријат Министарства одбране, Кабинет министра одбране и Генералштаб Војске Србије. Уже унутрашње јединице јесу: Кабинет начелника Генералштаба Војске Србије и уже организационе јединице Здружене оперативне команде.



Слика 1 – Шема надлежности Министарства одбране и територијалних органа над субјектима система одбране⁸ (обрада аутора)

⁸ Делокруг рада Министарства одбране детаљно су уређене одредбама члана 14. Закона о одбрани („Сл. гласник РС“, бр. 116/07, 88/2009, 88/09 – др. закон и 104/09 – др. закон), а надлежности унутра-

Како се из приложене шеме види, у саставу Министарства одбране организован је и Сектор за политику одбране. Он планира, организује и реализује садржаје из домена развоја система одбране, међународне војне сарадње, научне делатности и интеграција наше државе у евроатлантске безбедносне структуре. Надлежности тог сектора су у области: израде стратегијских и доктринарних докумената; планирања научне делатности; развоја система одбране; планирања и организовања међународне војне сарадње; спровођења међународних споразума и конвенција; спровођења међународних мисија и војноекономске сарадње.

Појам јавног сектора

Јавни сектор није законска категорија у правном систему Републике Србије и представља веома широк појам.⁹ Термин „јавни сектор“ заправо представља оно што се у науци управног права схвата као јавна управа у најширем смислу. Прецизније речено, јавна управа је израз који је усвојен при одређивању теоријског појма управе у организационом смислу. Јавна управа или јавна администрација, у контексту овог рада, примарно означава стручни део државне управне организације и локалне самоуправе која обухвата општине и друге територијалне заједнице јавног карактера. За потребе рада, дакле шире гледано, под јавни сектор подведени су и недржавни вршиоци управе у које спадају јавне установе, јавне службе и јавна предузећа. Тако посматрани, јавни сектор обухвата разне облике организованости појединих привредних субјеката путем којих држава, односно њени локални органи, обезбеђују остваривање одређених интереса у области одбране земље.

Из тога произилази да на јавни сектор треба гледати као на институционални систем државе. Чине га два подсистема. Први подсистем је сектор извршне власти у којем одређујућу улогу има бирократска координација уз непосредан политички надзор, а други подсистем чине предузећа и привредна удружења у власништву државе, односно локалних самоуправа.

Такође, јавни сектор обухвата државну администрацију, јавне службе – здравство, образовање, одбрану, безбедност, социјалну мрежу, културу, социјалне фондове – обавезно здравство, социјално и пензијско инвалидско осигурање,

шњих организационих јединица Уредбом о начелима и критеријумима за унутрашње уређење и за систематизацију радних места у Министарству одбране („Службени гласник РС“, број 106/08).

⁹ У Републици Србији институт јавног сектора први пут се уводи 1950. године, после доношења основног закона о управљању предузећима. После уставног закона из 1953. године, низ савезних и републичких закона и других прописа прогласили су многе делатности за јавне службе и секторе. Уставом из 1992. године дато је овлашћење савезној држави да регулише одређена питања која се тичу правног положаја предузећа и других привредних субјеката. Јавни сектор подразумева разне облике организованости привредних субјеката, путем којих држава, односно њени локални органи обезбеђују остваривање интереса у одређеним областима привређивања. Другим речима, јавни сектор представља део националне привреде за који држава има посебну одговорност, јер се као оснивач предузећа у тој области јавља држава, односно јединица локалне самоуправе. Јавни сектор обухвата предузећа која обављају делатности од општег интереса за све грађане. То су: електропривреда, нафтна индустрија, банкарске и услуге осигурања, сви облици транспорта, комуналне службе, ПТТ саобраћај итд.

корпоративни сектор – јавна државна и јавна комунална предузећа, регулаторна тела, локалну управу и администрацију, државну имовину и систем управљања државном имовином, као и систем управљања градским земљиштем и градском рентом. У сваком случају, треба истаћи да се појмови јавне управе и државне управе у битном разликују, јер државна управа обухвата мањи број органа и институција изричито одређених законом, док јавна управа обухвата, осим државне управе, и оне органе и организације којима основна делатност није управног карактера, али који под условима одређеним законом врше послове управног карактера.

Осим органа управе и посебних управних организација у саставу државне организационе структуре, као вршиоци управне делатности могу се јавити и недржавни субјекти којима је законом поверено њено вршење. У иностраној литератури та се област често назива и јавни сектор. Класификацију ових субјеката према нашим прописима није увек могуће прецизно извршити. Због тога се при класификацији врста и облика недржавних субјеката са јавним овлашћењима најчешће полази само од неких основних елемената који су дати у важећим законским и другим прописима. Полазећи од тога, код нас се недржавни субјекти овлашћени за вршење управне делатности могу разврстати у две основне категорије: 1) јавне установе и 2) јавне агенције.

Са аспекта теме рада, јавни сектор треба посматрати као државу и све њене ентитете који располажу јавним средствима и државном имовином – државни органи, државна управа, судство, војска, полиција, јединице локалне самоуправе, независна регулаторна тела, као и правна лица, ортачка и командитна друштва у којима држава или општине имају већински власнички удео. Сходно наведеном, а у контексту анализе ефикасности у спровођењу виталних функција одбране земље, под јавним сектором подразумевају се: 1) сви кориснике јавних средстава; 2) органи територијалне аутономије и локалне власти; 3) организације обавезног социјалног осигурања; 4) буџетски и јавни фондови; 5) централна банка у делу који се односи на коришћење јавних средстава; 6) јавна предузећа које је основао корисник јавних средстава; 7) јавна предузећа у чијем капиталу или управљању има учешће корисник јавних средстава; 8) јавна предузећа које је основала држава; 9) субјекти који се баве прихватањем, чувањем издавањем и коришћењем јавних резерви и 10) други субјекти који користе јавна средства и државну имовину.

Дакле, осим 17 министарстава, јавни сектор у Србији чине и: 29 управних округа, 28 органа управе у саставу министарства и 22 посебне организације које се образују за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу министарства. Они се обично препознају као заводи и секретаријати, иако је законом одређено да им се могу давати и другачији називи. Осим тога, у правном систему Републике Србије постоје 24 јавне агенције и републички заводи, републичке дирекције и републички фондови, као и органи аутономне покрајине, градови, општине и градске општине, затим јавне службе социјалне заштите, установе у области правосуђа, привреде, пољопривреде, шумарства и водопривреде, као и установе у области образовања, науке, културе и информисања чији је оснивач држава или их она финансира.

Подела надлежности у обављању послова одбране унутар јавног сектора

Да би држава адекватно одговорила свим безбедносним претњама и изазовима, послови одбране мобилишу све државне и недржавне субјекте, јавни и приватни сектор као и све грађане који живе на њеној територији (слика 2). Отуда је, пре свега, законским актима јасно уређен делокруг рада, обавеза и одговорности свих носилаца послова одбране.



Слика 2 – Организациона шема јавног сектора у систему одбране Републике Србије¹⁰
(обрада аутора)

У ратном и ванредном стању органи државне управе извршавају законе, друге прописе и општа акта Народне скупштине и Владе, који се односе на рад у ратном и ванредном стању, док су други органи државне управе одговорни за стање при-

¹⁰ Организациона шема јавног сектора у систему одбране уређена је одредбама садржаним у Закону о одбрани („Сл. гласник РС”, бр. 116/07, 88/2009, 88/09 – др. закон и 104/09 – др. закон), глава II – Надлежности државних органа у области одбране.

према и функционисање одбране у областима за које су образовани и за извршавање задатака одбране по налогу надлежних органа. Јадном речју, у извршавању послова одбране органи државне управе, органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе сарађују у пословима одбране из свог делокруга, а заједно са привредним друштвима, другим правним лицима и предузетницима дужни су да из свог делокруга Министарству одбране достављају податке од значаја за одбрану.

Како у ратном и ванредном стању Влада спроводи одлуке Народне скупштине и председника Републике, које се односе на: 1) функционисање државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника на територији Републике Србије и 2) прелазак државних органа с мирнодопске на организацију утврђену за ратно и ванредно стање и њихово функционисање према плановима одбране, министарства и посебни органи и организације, у оквиру свог делокруга, извршавају законе из области одбране, прописе за рад у ратном и ванредном стању, општа акта Народне скупштине и Владе, задатке утврђене Планом одбране Републике Србије и одговарају за поступање правних лица која су у њиховој надлежности.

Тако, на захтев Министарства одбране, ресорна министарства: израђују акта и прилоге за припрему Плана одбране републике Србије, у складу са Упутством за израду планова одбране; достављају списак лица овлашћених за сарадњу са Министарством одбране; достављају податке о свом органу и променама у организационој структури, податке о ратној организацији, податке о потребама и могућностима за производима и услугама и друге податке; достављају Извештај о спровођењу припрема за одбрану у систему одбране; обезбеђују планиране капацитете и обавезне резерве значајне за одбрану, у складу с одлукама и захтевима Владе; прате стање припрема за одбрану из делокруга својих надлежности и одговарају за њихово спровођење; сачињавају свој план одбране и спроводе сопствене припреме за рад у ратном и ванредном стању; израђују сопствену процену војних и невојних изазова, ризика и претњи на основу процене добијене од Министарства одбране; израђују документа сопствених планова одбране за организационе делове у и ван седишта; спроводе мере безбедности и заштите сопствених планова одбране; израђују Упутство за руковање и чување Плана одбране; у сарадњи са Министарством одбране врше одабир ратне локације и после добијања одобрења за предложену локацију старају се о уређењу и одржавању рејона ратне локације; достављају изводе из планова измештања Министарству одбране; израђују захтеве за попуну по основу радне и материјалне обавезе, решења о распоређивању по основу радне обавезе за запослене и устројавање картотеке обвезника радне обавезе и доносе методолошка, стручна и техничка упутства припрема за одбрану правних лица из делокруга своје надлежности.

Такође, министарства: предлажу Влади утврђивање обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника значајна за одбрану из делокруга сво-

јих надлежности; врше процену могућности правних лица из своје надлежности у вези обезбеђења производа и услуга од значаја за одбрану; у сарадњи са Министарством одбране предлажу, а Влада Републике Србије утврђује обавезе правних лица у вези с обезбеђењем производње и вршења услуга од значаја за одбрану и уговарају своје потребе и склапају уговоре за обезбеђење производа и услуга за правна лица из своје надлежности.

С друге стране, органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, у оквиру свог делокруга рада, одговорни су за стање припрема за одбрану, као и за стање припрема привредних друштава, других правних лица и предузетника преко којих грађани непосредно задовољавају своје потребе. Тако аутономне покрајине, општине, градови и Град Београд, у оквиру својих надлежности у области одбране: израђују своје планове одбране који су саставни део плана одбране Републике Србије; предузимају мере за усклађивање припрема за одбрану правних лица у делатностима из своје надлежности; предузимају мере за функционисање локалне самоуправе у ратном и ванредном стању; спроводе мере приправности и предузимају друге мере потребне за прелазак на организацију у ратном и ванредном стању.¹¹

Одбрамбене припреме јавног сектора за одбрану

Планирање одбрамбених припрема представља комплекс многобројних међусобно повезаних и усклађених мера, поступака и активности које предузимају сви субјекти друштва у миру ради постизања и одржавања потребног степена припремљености и оперативне способности свих снага и средстава друштва за одбрану земље.

Одбрамбене припреме конкретизују се на основу усвојених планова одбране и употребе снага и средстава. Планови зависе од реалности процена могућих облика угрожавања безбедности земље, процене војно-политичког и геостратегијског положаја, процене демографских, економских, техничко-технолошких и других могућности, доктрине одбране земље и политике која се на њој заснива. Неопходно је да се кроз припреме у миру обезбеди да субјекти друштва буду оспособљени за прилагођавање честим изменама, зависно од очекиваних ратних ситуација које се проценама не могу детаљно предвидети.

Припреме за одбрану обухватају: припреме Војске и цивилних структура друштва, а обухватају све следеће субјекте одбране (слика 3).

¹¹ Видети: Уредба о мерама приправности државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе и привредних друштава и других правних лица и предузетника у ратном и ванредном стању („Сл. Гласник РС“ број 24/09).



Слика 3 – Организациона шема субјеката планирања система одбране Републике Србије¹² (обрада аутора)

Јасније и потпуније одређења појма одбрамбених припрема добија се ако се пође од критеријума, карактера мера и поступака по којима се сви наведени субјекти одбране припремају. У сваком случају, према дефиницији, одбрамбене припреме су целина организационих, кадровских, техничких и других мера и активности које се спроводе у миру, за време ванредног и ратног стања. Тако одбрамбене припреме цивилних структура друштва, у зависности од интензитета изазова, ризика и претњи треба да обезбеде: 1) функционисање институција органа власти, привреде и других делатности; 2) функционисање цивилне заштите и одбране; 3) функционисање службе осматрања и обавештавања; 4) уређење државне територије за потребе одбране и 5) бројне активности, зависно од специфичности и променљивости ратних ситуација.¹³

С друге стране, припрема снага одбране за рат имају за циљ оспособљавање за успешно вођење оружаних сукоба у свим условима савременог рата, као и одржавање високог степена оперативне и мобилизацијске способности. Одбрамбене

¹² Дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране уређени су Законом о одбрани („Сл. гласник РС“, бр. 116/07, 88/2009, 88/09–др. закон и 104/09 – др. закон), глава III – Права и дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране.

¹³ Послови планирања одбране начелно су уређени у документу Стратегија одбране Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 88/09), у глави 7 – Планирање одбране, а детаљније Законом о одбрани („Сл. гласник РС“, бр. 116/07, 88/2009, 88/09–др. закон и 104/09 – др. закон), глава III и VI.

припреме се планирају, организују и спроводе у складу са планом одбране земље, прописима и одлукама надлежних државних органа. У том сегменту, министарства имају законом утврђен делокруг рада и, сходно томе, одговарајући степен одговорности. То питање је посебно уређено Законом о министарствима.

Припрема државних органа, организација и јавних служби за одбрану

Припремама за одбрану, органи државне управе, организације од посебног значаја за одбрану, органи аутономних покрајина и органи локалне самоуправе оспособљавају се за рад у условима ванредног и ратног стања. Њиховим спровођењем се обезбеђује непрекидно и ефикасно функционисање уставног система, односно правне државе на целој територији Републике Србије и у најтежим условима. Све послове планирања, организовања и реализовања припрема спроводе државни органи, а Министарство одбране учествује у планирању тих активности и координира рад државних институција у тој области.

Припреме државних органа обухватају: 1) процену политичких, војних, економских и других услова агресије, 2) утврђивање мирнодопске и ратне организације државних органа и осталих субјеката одбране, 3) прикупљање захтева и потреба Војске Србије, државних органа и других снага одбране у случају ванредног и ратног стања, 4) утврђивање привредних друштава и других правних лица која производе предмете или врше услуге од посебног значаја за одбрану земље, 5) утврђивање производа и услуга од посебног значаја за одбрану земље и 6) израду докумената плана одбране појединачних органа која су саставни део Плана одбране Републике Србије.

Јавне службе (здравство и социјална заштита, васпитање, образовање, наука, култура и уметност, јавно информисање) имају значајан утицај на организовање одбрамбено-заштитних функција друштва. На основу садржаја својих активности оне су првенствено окренуте грађанима ради задовољавања здравствено-социјалних, васпитно-образовних, културно-уметничких, научних и информативних потреба. Са аспекта одбрамбено-заштитног организовања друштва јавне службе делују двоструко: у оквиру редовне делатности у мирнодопским условима ангажују се на оспособљавању, образовању и информисању грађана и припремању становништва за супротстављање свим облицима угрожавања у миру и рату. Тако, јавне службе, са осталим субјектима друштва, представљају целину и свака у оквиру својег делокруга рада доприноси функционисању одбрамбено-заштитног система у миру и рату. То се првенствено односи на јавне службе у области здравствене и социјалне заштите.

Како здравствена заштита обухвата низ мера и активности државе и здравствене делатности ради унапређења, очувања и побољшавања здравља грађана, у одбрамбеним припремама здравства полази се од чињеница да у савременим ратовима, услед наглог усавршавања ратне технике и повећање њене разорне и убојне моћи долази до масовних повреда, обољења и губитка делова становништва и припадника система одбране. Наведене околности упућују на

то да је у миру неопходно предузимање одговарајућих мера за функционисање здравствене делатности. Тако се припреме здравства у миру за функционисање у рату тежишно усмеравају на: унапређење здравља и психофизичке способности људи и опште здравствене културе грађана и на стварање што повољнијих материјалних, кадровских и других услова здравствене делатности у ванредном и ратном стању.

Основу организовања здравствене делатности за рад у условима ванредног и ратног стања чини постојећи систем организације у здравственој делатности и материјална и кадровска база здравствених установа. Да би се здравствене установе припремале за ефикасно деловање у ванредном и ратном стању, неопходно је урадити процену потреба и могућност, здравствене заштите на одређеној територији.¹⁴ У складу са том проценом предузимају се одговарајуће мере и активности у здравству, а најважније су: 1) утврђивање и обезбеђење организационих облика и услова за рад у ванредном стању и рату (стационараних и покретних); 2) распоређивање здравствених кадрова, по шеми ратне организације; 3) обезбеђење неопходних резерви лекова и санитетског материјала; 4) набавка медицинске опреме за нове болничке капацитете и конкретне медицинске екипе за рад у теренским условима; 5) планирање санитетских и других возила за санитетску евакуацију повређених и оболелих, унутар и ван региона и 6) обука здравствених и осталих кадрова који ће учествовати у обезбеђењу здравствене заштите у рату.

Поред припрема здравствених организација, потребно је вршити и припреме санитетских јединица, екипа цивилне заштите, Црвеног крста, као и самих грађана за спровођење мера личне и узајамне заштите.

С друге стране, јавне службе у области социјалне заштите имају посебно значајну улогу за време рата и великих природних и техничких катастрофа када могу настати тешке последице за велики број становника. Социјална заштита организује се на територији Србије, а њени основни носиоци су органи власти, предузећа и институције социјалне делатности. Мада најзначајније место имају центри за социјални рад и специјализоване организације – домови, заводи, вртићи и слично, поред њих, у активностима социјалне заштите пожељно је и ангажовање хуманитарних организација као што су Црвени крст и других владиних и невладиних организација које се баве сличним делатностима. Ове организације и институције припремају се за прихват, збрињавање и обезбеђење нужног смештаја, исхране и других минималних услова за живот и рад најугроженијим грађанима.

За организовање социјалне заштите најбитније је утврдити вероватан број и структуру социјално угрожених у ванредним приликама и рату, организациону шему социјалне заштите, постојеће кадровске, организационе и материјалне могућности, биланс заштитних потреба и слично.

¹⁴ Процена потреба и могућност здравствене заштите обухвата: пројектовање могућих последица борбених дејстава у односу на људски фактор, на уништење и оштећење здравствене инфраструктуре и на сагледавање хигијенско-епидемиолошке ситуације; утврђивање укупних потреба здравствене заштите, укључујући потребе Војске и становништва дате територије; утврђивање укупно расположивих снага које се могу ангажовати у здравственој заштити.

Институционални капацитети и актуелни организациони проблеми носилаца послова одбране

На ефикасно функционисање система одбране знатно утиче адекватна искористићеност свих расположивих ресурса. Основни предуслови за квалитетно извршавање послова одбране су планирање, организација и подела послова, људски и материјални ресурси. За потребе рада посебно ће се фокусирати организациони аспекти у вези са расположивим људским ресурсима у јавном сектору.

Планирање одбране веома је важан механизам за развој система одбране и планирање употребе снага одбране. Основни плански документи у области одбране су: Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране Републике Србије и План одбране Републике Србије.¹⁵

Организација и људски ресурси представљају базични основ за изградњу система одбране. Како је доступност људских ресурса условљен демографским и другим факторима, треба имати у виду да нови безбедносни изазови, ризици и претње захтевају нове способности и савремену обуку кадрова којима су поверени послови одбране. Развој и обука људских ресурса је кључна област за изградњу успешног система одбране.

Постојећа организација Министарства одбране усклађена је са стандардима и организационим решењима примењеним у другим модерним државама. Током реформе система одбране континуирано се спроводе промене организационе структуре Министарства одбране. Актуелна организациона структура обезбеђује функционално обједињавање организационих целина као што су Сектор за политику одбране и његове унутрашње организационе јединице – Управа за организацију и Управа за стратегијско планирање; Сектор за људске ресурсе са унутрашњим организационим јединицама – Управа за обавезе одбране и Инспекторат одбране.

Реализацијом организацијско-мобилизацијских промена у марту 2010. године формиран су територијални органи, пет регионалних центара Министарства одбране, организацијског састава: Управа регионалног центра Министарства одбране и одређени број центара Министарства одбране¹⁶ у чијој надлежности је координација, праћење и надзор над активностима органа аутономних покрајина и органа јединица локалне самоуправе које су усмерене у правцу обезбеђивања свих просторних и техничких предуслова за извршавање војне, радне и материјалне обавезе.¹⁷

Управа за обавезе одбране је, као унутрашња организацијска јединица Сектора за људске ресурсе, надлежна за: израду аката и планских докумената којима се планирају мере и радње за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ванредном и

¹⁵ Министарство одбране Републике Србије, Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења (Студија), Београд, 2007.

¹⁶ Постојећа организација обухвата 5 управа регионалних центара Министарства одбране и 59 центара Министарства одбране који координирају послове одбране на нивоу јединица локалне самоуправе, односно за 167 општина на територији Републике Србије.

¹⁷ Видети одредбе члана 6. став 2. Закона о војној, радној и материјалној обавези („Сл. гласник РС“, бр. 88/09 и 95/10).

ратном стању; војну обавезу; радну обавезу; материјалну обавезу; организацију, доношење и спровођење мера приправности, мобилизације и попуне државних органа, јавних служби, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника, као и за руковођење потчињеним саставима.

У протеклих нешто више од две године од формирања територијалних органа, искуства у вези са спровођењем наведене законске обавезе су различита – од обезбеђења оптималних услова за рад до недовољне ангажованости у решавању законске обавезе од стране појединих органа јединица локалне самоуправе. Према извештајима Управе за послове одбране, карактеристични примери успостављене добре сарадње између центара Министарства одбране и органа јединица локалне самоуправе огледају се у: одговорном односу према територијалним органима Министарства одбране на територији своје надлежности, стварању оптималних услова за њихов рад у складу са чланом 6. став 2. Закона о војној, радној и материјалној обавези, укључујући и обезбеђење рачунарске опреме, део канцеларијског материјала, канцеларијског намештаја и плаћање комуналних услуга и одржавања просторија.

С друге стране, и поред позитивних примера, сарадња органа јединица локалне самоуправе са центрима Министарства одбране није задовољавајућа, почев од недостатка потпуне комуникације која није на захтеваном нивоу до неизвршавања законом прописаних обавеза у вези са обезбеђењем пословног простора. Такво стање најчешће је последица суштинског неразумевања значаја и комплексности планирања и ажурирања послова одбране, али и недостатак кадрова којима би били поверени послови из те области. У овом последњем случају начелници управа упућују овлашћена лица центара Министарства одбране на запослене који нису компетентни, како по питању радног искуства на одговарајућим пословима, тако и по питању степена стручне спреме.

Један од узрока неадекватне сарадње, према прикупљеним подацима са терена, свакако је у вези и са одредбама Закону о ванредним ситуацијама који прописује која су лица одговорна за поступање у ванредним ситуацијама. Тако је одредбама члана 42. цитираног закона прописано да је командант градског штаба за ванредне ситуације градоначелник, по положају, а да је командант општинског штаба за ванредне ситуације председник општине, по положају. Одредбама истог члана прописано је да је заменик команданта градског, односно општинског штаба за ванредне ситуације заменик градоначелника, односно председника општине или члан градског или општинског већа. Такође, као по правилу, за чланове градског и општинског штаба за ванредне ситуације постављају се директори јавних комуналних предузећа и установа чија је делатност у вези са заштитом и спасавањем и/или руководиоци органа локалне самоуправе.

На тај начин постављена регулатива у пракси имплицира лошу сарадњу локалних самоуправа са представницима центара Министарства одбране из два разлога. Прво, лица одређена за команданте градских, односно општинских штабова за ванредне ситуације презаузета су свакодневним пословима и немају довољно времена да се баве проблематиком планирања и извршавања послова одбране. Друго, наведени послови се поверавају запосленима у градским, односно општинским управама који, осим што не поседују задовољавајући степен стручне спреме, не поседују ни довољно знања и искуства у извршавању тих послова. Најчешћи случај јесте да се радни задаци планирања и извршавања послова одбране додељују, на-

логом непосредног руководиоца, као додатна задужења уз послове радног места на којима су запослени распоређени.

Осим тога, из досадашње праксе треба детектовати још један проблем који је у вези са квалификационом структуром запослених који обављају послове одбране – неадекватна врста стручна спреме, с обзиром на то да на овим пословима у државним органима, а посебно у јединицама локалних самоуправа, раде и извршиоци правне, економске, али и других струка из области менаџмента, јавног информисања и слично.

Може се закључити да се институционални капацитети који су за потребе планирања и извршења послове одбране ангажовани у јавном сектору не могу оценити као задовољавајући. Суштина уочених проблема на које је указано у раду усмерава се на нужност повезивања свих субјеката одбране у целовит и делотворан систем, посебно ако се има у виду да само употреба војног кадра, опреме и других ресурса за одбрану државне територије и њених грађана не може бити довољна без професионалног ангажовања државне управе и јавног сектора у овој области. Пре свега, нужни су стручњаци који имају компетенције и вештине потребне за анализу ризика и потенцијалних претњи по безбедност земље, организацију у условима одбрамбених активности и планирање ресурса. Недовољна заступљеност стручних цивилних кадрова из јавног сектора у тој области има за последицу ризик од дуготрајног неразумевања суштине и значаја ових послова до озбиљног урушавања система цивилно-војне сарадње у пословима одбране.

Процена је да у нашој популацији има још много оних који памте појавне организационе облике општенародне одбране као јединственог система организовања, припремања и учешћа државних органа, аутономних покрајина, општина, привредних организација, месних заједница и свих грађана у припремама за оружану борбу и извршење свих других активности од интереса за одбрану земље. У систему општенародне одбране оружана борба је представљала само један од одлучујућих облика супротстављања агресији. Такође, још су нам у сећању појмови територијална одбрана и друштвена самозаштита.¹⁸ У недавној прошлости, за потребе одбране земље спровођене су организоване активности у вези са обуком која се спроводила у свим школским установама, од основне школе до факултета, као и у вези са обуком наставног кадра у тој области. У основним школама, од петог до осмог разреда, обука се изводила кроз предмет „Прва помоћ и заштита“, а у средњим школама проблематика општенародне одбране и друштвене самозаштите изучавана је у оквиру предмета „Одбрана и заштита“, као и на факултетима током прве и друге године студија. Свести грађана, посебно младих, у вези са значајем одбране земље доприносиле су и друштвене организације као што су „Црвени крст“, „Савез извиђача“ и/или „Савез за физичку културу“.

¹⁸ Подсећања ради, територијална одбрана била је део јединствених оружаных снага и најшири облик организовања грађана за оружану борбу. Снагама територијалне одбране била је покривена целокупна територија земље. Оне су могле да дејствују заједно са јединицама тадашње Југословенске народне армије, али и самостално. Како се територијална одбрана састојала од јединица, установа, штабова и других облика организовања грађана за општенародни оружани отпор, ради организовања, припремања, руковођења и командовања територијалном одбраном у миру и рату функционисали су републички, покрајински, регионални, градски и општински штабови.

На основу искустава и добре праксе, препоруке у правцу унапређења стања у тој области ишле би у два правца. Прво, потребно је започети израду низа приручника за деловање система на локалном нивоу у области организације система, спровођења анализа опасности, ризика и претњи по безбедност земље и изради планова приправности. Друго, потребно је предузети бројне активности у правцу информисања јавности о значају мера благовременог и целовитог планирања послова одбране. Треће, потребно је приступити реafirмацији целовитог плана образовања кадра потребног за систем одбране земље. На крају, али и најургентније, потребно је извршити реорганизацију у јавном сектору – систематизовати радна места која ће у потпуности, по опису послова и условима у погледу стручних квалификација и компетенција, одговарати степену сложености и значаја послова одбране.

Приликом систематизације радних места која су од непосредног значаја за послове одбране, нужно је испољити основна предзнања у тој области, а затим и аналитички приступити. Уместо уопштених формулација, какве су сада често присутне у актима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, потребно је много детаљније описати послове који би обухватили: израду плана одбране органа, израду нормативних аката из области одбране у сарадњи са надлежним службама, учествовање у изради правилника о ратној организацији и систематизацији органа, учествовање у изради одлуке о организацији и функционисању органа и других субјеката одбране у случају ратног и ванредног стања, израду решења којима се утврђују радне обавезе у органу, израду спискова функционера и запослених у органу, вођења евиденције и вршење попуне органа обвезницима радне обавезе, вршење послова израде плана мера приправности, плана задатака и мера за мобилизацију, плана функционисања цивилне заштите, осматрања, обавештавања и узбуњивања и других неопходних планова из области које учествује у координирању послова одбране са Центром Министарства одбране, као и послове организовања обуке запослених у складу са Програмом Министарства одбране.

Како се послови одбране односе и на јавна предузећа, привредне субјекте, систематизована радна места треба да садрже и опис тих послова. Зато се препоручује да се опис послова односи и на: послове одбране из области привреде, јавних предузећа и друштвених делатности у складу са законом и подзаконским актима, координирање рада јавних предузећа на пословима одбране, учествовање у координирању послова одбране са Центром Министарства одбране и учествовање у обуци субјеката одбране из области привреде, јавних предузећа и друштвених делатности у складу са Програмом Министарства одбране.

Наравно, препорука је и да се у актима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места јасно издвоје и послови из области цивилне заштите. Та радна места требало би да обухвате: послове учешћа у изради плана функционисања цивилне заштите и система осматрања и обавештавања општине, плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, плана заштите од удеса и других планова; учешће у припремама и спровођењу мера цивилне заштите предвиђених Законом о ванредним ситуацијама, другим законима и подзаконским актима; учешће у вршењу обуке за превентивне мере цивилне заштите, као и послове на обезбеђењу и држању у исправном стању потребних средстава и опреме за личну, узајамну и колективну заштиту запослених у органу. У најидеалнијем случају таква радна места требало би да обухватају и послове

сарадње и размене информације са субјектима система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања, овлашћеним и оспособљеним правним лицима, која врше заштиту и спасавање грађана, материјалних и других добара у случају опасности и несрећа изазваних елементарним непогодама и другим несрећама.

Конечно, због комплексности, сложености и разнородности описаних послова, препорука је да се у актима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места систематизују унутрашње организационе јединице са најмање два до три извршиоца. Руководиоци тих унутрашњих организационих јединица вршили би послове израде плана одбране органа; руководили би планом одбране; били би одговорни за ажурност планских докумената и организацију и функционисање свих субјеката одбране у случају ратног и ванредног стања.

У зависности од знања и компетенција, били би им поверени и послови процене безбедносне ситуације и процене војних и невојних изазова, ризика и претњи, координирања послова одбране са Центром Министарства одбране, пословима организовања обуке за потребе запослених у органу у складу са Програмом Министарства одбране. Конечно, у складу са степеном сложености и одговорности послова радног места, нужно је, као услов за ова радна места, прописати високу школску спрему еквивалентну факултету народне одбране, одговарајуће радно искуство у зависности од сложености и одговорности посла радног места, елементарну информатичку писменост и положен државни стручни испит.

Дакле, ради ефикаснијег функционисања послова одбране у државним органима, органима територијалне аутономије и јединицама локалне самоуправе, потребно је систематизовати радна места у искључивој вези са пословима планирања припрема за одбрану. Поред свих изнетих разлога, то је неопходно и у вези са сертификатом који издаје Канцеларија за националну безбедност, за рад на документима са степеном тајности „државна тајна“, односно „строго поверљиво“. Конечно, то подразумева и опремање засебних просторија у којима ће се чувати и израђивати документа плана одбране, како је то прописано у тачки 131.2 Упутства о методологији за израду планова одбране.

Закључак

У систему Републике Србије субјекти одбране су: Војска Србије, државни органи, привредна друштва и друга правна лица, предузетници и грађани Републике Србије. Послови одбране обухватају низ активности припреме и планирања који се односе, како на државне субјекте, органе територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе, тако и на привредне субјекте, велике техничке системе и јавна предузећа. Координирање послова одбране успешно спроводи Министарство одбране преко Управе за послове одбране и њених регионалних центара.

Послови одбране у већини земаља у потпуности се актуелизују у ратним условима када долази до изражаја нужност добре повезаности и координације војног и цивилног сектора. Међутим, успешне одбране становника и територије у рату нема без ваљане процене њихове угрожености, планирања задатака и активности у случају кризних стања у рату и миру. Стога су бројне предности координираног деловања цивилног сектора у рату и војног сектора у миру.

Да би држава адекватно одговорила свим безбедносним претњама и изазовима, послови одбране мобилишу све државне и недржавне субјекте, јавни и приватни сектор, као и све грађане који живе на њеној територији. Стање у тој области указује, али и упозорава, на неадекватан однос јавног сектора према повереним задацима у овој области.

У раду је указано само на неке од најизраженијих организационих и кадровских проблема са којима се регионални центри Министарства одбране суочавају у сарадњи са јавним сектором. Имајући у виду позитивну праксу у области организације и реализације послова одбране из недалеке прошлости, тренутни проблеми могу се превазићи подизањем свести руководећих структура у локалним самоуправама, а на нивоу државе издвајањем додатних наменских средстава за послове одбране. Када се томе додају и активности у правцу едукације и стимулисања лица која су непосредно одговорна за послове одбране, коначни напредак у овој области неће изостати.

Литература

1. Милошевић, М.: Систем државне безбедности, Полицијска академија, Београд, 2001.
2. Мијалковић, С.: Национална безбедност, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009.
3. Министарство одбране Републике Србије, Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења (студија), Београд, 2007.
4. Република Србија, Презентациони документ, Индивидуални акциони план партнерства између Републике Србије и организације Северноатлантског уговора (НАТО), Београд, 2011.
5. Стајић, Љ.: Основи безбедности, ФЦО, Београд, 2005.
6. Стајић Љ., Мијалковић С., Станаревић С.: Безбедносна култура, Драганић, Београд, 2005.
7. Стратегија одбране Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 88/09)
8. Стратегијски преглед одбране Републике Србије од 19. 03. 2010.
9. Стратегија националне безбедности, Министарство одбране, Београд, 2007.
10. Бела књига одбране Републике Србије, 2010.
11. Закон о одбрани („Сл. гласник РС”, бр. 116/07, 88/2009, 88/09-др. закон и 104/09-др. закон).
12. Закон о војној, радној и материјалној обавези („Сл. гласник РС“, бр. 88/09 и 95/10).
13. Закон о ванредним ситуацијама, Београд, 2009.
14. Уредба о начину и поступку извршавања обавезе планирања припрема за одбрану („Сл. гласник РС“ број 24/09).
15. Уредба о начину и поступку вршења војне, радне и материјалне обавезе („Сл. гласник РС“ број 100/11).
16. Уредба о мерама приправности државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе и привредних друштава и других правних лица и предузетника у ратном и ванредном стању („Сл. Гласник РС“ број 24/09).
17. Устав Републике Србије, Београд, 8. новембар, 2006.