

ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР ЗА АНГАЖОВАЊЕ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Љубомир Дуловић
Генералштаб Војске Србије

Актуелно питање безбедности, у периоду после блоковске поделе света, проширено је новим безбедносним ризицима, изазовима и претњама, као што су оружана побуна, тероризам и организовани криминал, социјалне нестабилности, економски проблеми и миграције изазване њима, угрожавање животне средине, епидемије заразних болести и друге појаве. Мирнодопске тзв. „невојне претње” и стање и ситуације узроковане њима данас су доминантни тип претње свим савременим државама, које су задржале одговорност и централну улогу у остваривању безбедности. Република Србија је својим законским оквиром одредила стање и ситуације узроковане тзв. „невојним претњама” терминима – ванредно стање и ванредна ситуација. Такође, Република Србија и Војска Србије, као део система националне безбедности, овим оквиром имају обавезу и могућност деловања ради највећег могућег умањења последица проузрокованих њиховим настанком.

У раду је појмовно одређено ванредно стање и ванредна ситуација, представљени су предуслови за функционисање Републике Србије и Војске Србије у ванредним ситуацијама и уочени проблеми који се могу одразити на благовремено и јединствено деловање различитих субјеката у ванредним ситуацијама.

Кључне речи: *систем националне безбедности, цивилна одбрана, цивилна заштита, ванредно стање, ванредна ситуација*

Увод

Улога институција државе у остваривању безбедности државе различито се тумачи у зависности од приступа безбедности. Ипак, централну улогу државе нико не спори. Државне институције одувек су биле одговорне за безбедност државе и грађана, с тим што се повећањем „безбедносне” активности знатно проширује и круг државних институција, које добијају одређене задатке у националној безбедности. Традиционално схватање националне безбедности било је усмерено на безбедност територије, а главни објекат и субјекат система безбедности била је суверена држава. У периоду после блоковске поделе света, промене које су се догодиле донеле су нове безбедносне ризике, изазове и претње, а стари безбедносни ризици доби-

ли су нове димензије. Ратови нису више доминантан начин решавања међународних спорова. Данашњи противречни процеси препознају нове претње безбедности, као што су оружана побуна, тероризам и организовани криминал, социјалне нестабилности, економски проблеми и миграције изазване њима, угрожавање животне средине, епидемије заразних болести и друге појаве. Мирнодопске тзв. „невојне претње”, представљају доминантни тип претње свим савременим државама. Стање и ситуације узроковане тзв. „невојним претњама” захтевају свеобухватан, јасан и делотворан оквир за деловање Републике Србије и Војске Србије као дела система националне безбедности у ванредном стању и ванредној ситуацији.

Нормативно-правним актима Републике Србије дата су тумачења појмова ванредно стање и ванредна ситуација.

Устав, као основни и највиши правни акт и један од најважнијих политичких докумената државе, разликује ванредно и ратно стање.¹ Члановима 200. и 201, у VIII делу Уставност и законитост, на самом почетку јасно и недвосмислено се прецизирају надлежност Народне скупштине, као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији,² за проглашење ванредног и ратног стања. „Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стања. Ратно стање проглашава Народна скупштина.”³

Закон о одбрани⁴ у члану 4. дефинише следеће битне појмове:

– ванредно стање је стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи безбедности;

– ратно стање је стање опасности у којем је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану.

Из наведеног може се закључити да је проглашење ратног стања последица угрожавања државе споља, а проглашење ванредног стања је резултат свих осталих могућих угрожавања редовног функционисања државе, односно постојање ванредног стања обухвата сва остала угрожавања које не обухвата оружано угрожавање споља.

Закон о ванредним ситуацијама, у члану 8, даје дефиницију ванредне ситуације, као „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.”⁵

Упоредном анализом дефиниција ванредног стања и ванредне ситуације може се закључити да ванредна ситуација представља блажи облик ванредног стања. Тачније, ванредна ситуација је стање које настаје када се редовним активностима не могу спречити и отклонити последице изазване опасностима, а кад предвиђене мере не буду довољне, она са сигурношћу може прерасти у ванредно стање.

¹ Члан 200., 201. Устав РС, „Службеном гласнику РС”, број 98/06.

² Члан 98. Устав РС, „Службеном гласнику РС”, број 98/06.

³ Видети више Члан 99. Устав РС, „Службеном гласнику РС”, број 98/06.

⁴ Члан 4. Закон о одбрани, „Службени гласник РС” број 104/09.

⁵ Члан 8. Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009 и 92/2011.

С обзиром на то да садржајно, у одређеној мери, обухватају сродну стварност – угроженост грађана, односно ризике, претње и опасности по становништво, на самом почетку треба поставити питање оправданости њиховог упоредног постојања. Синтагме „ванредно стање” и „ванредна ситуација”, иако различито дефинисане, често се користе са истим значењем. Не прави се јасна разлика, иако су хијерархијски различити и по обиму и по садржају.

Један од начина превазилажења ове потенцијалне забуне може бити и у поштовању јединствености правног поретка Републике Србије, где је Устав њен највиши правни акт и сви други општи акти морају бити у сагласности са Уставом.⁶ У конкретном случају, с обзиром на то да Устав Републике Србије, као и у други закони, познају само појам ванредног стања, потребно је да се садржај Закона о ванредним ситуацијама усклади са Уставом Републике Србије.

Општи законски предуслови за функционисање Републике Србије у ванредним ситуацијама

Народна скупштина Републике Србије усвојила је Устав РС⁷, на Првој посебној седници Народне скупштине РС одржаној 30. 6. 2006. године. Устав РС коначно је усвојен републичким референдумом 28. и 29. 10. 2006. године.

Давањем права грађанима на здравствену и социјалну заштиту и здраву животну средину (II део Устава Републике Србије – Људска и мањинска права и слободe),⁸ стављањем одбране и безбедности Републике Србије и њених грађана у надлежност Републике Србије (IV део – Надлежност Републике Србије)⁹ и постојање права Скупштине Републике Србије на одлуку о проглашењу ванредног и ратног стања (VIII део – Уставност и законитост);¹⁰ створени су полазни услови за нормативно-правно регулисање, организацију и давање надлежности за деловање Републике Србије у ванредном стању и ванредним ситуацијама.

Стратегија националне безбедности Републике Србије¹¹ представља најважнији стратешки документ којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса Републике Србије. Стратегија националне безбедности представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе. Она анализира безбедносно окружење Републике Србије, идентификује изазове, ризике и претње безбедности, утврђује националне интересе у области безбедности, одређује циљеве, основна начела и елементе политике националне безбедности и дефинише структуру, начела функционисања и одговорности у оквиру система безбедности. Документом су дефини-

⁶ Члан 194. Устав РС, „Службеном гласнику РС”, број 98/06.

⁷ Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 98/06.

⁸ Члан 68., 69., 79. Устав Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 98/06.

⁹ Члан 97. Устав Републике Србије „Службени гласник РС”, број 98/06.

¹⁰ Члан 200. и 201. Устав Републике Србије „Службени гласник РС”, број 98/06.

¹¹ Стратегија националне безбедности Републике Србије.

сани изазови, ризици и претњи који директно утичу на безбедност становништва и материјалних добара, угрожавање животне средине и здравља грађана. Циљевима политике националне безбедности утврђено је унапређење безбедности грађана, друштва и државе. И поред тога, појмови цивилна одбрана, цивилна заштита, ванредно стање и ванредна ситуација нису ни поменути.

Најзначајнији стратегијски документ у области одбране је Стратегија одбране Републике Србије. У њој се анализира безбедносно окружење; идентификују изазови, ризици и претње одбрани; утврђују одбрамбени интереси и политика одбране Републике Србије; концепира систем одбране и утврђују основна опредељења о планирању и финансирању одбране. Стратегија одбране представља основ за развој нормативних, доктринарних и организацијских решења система одбране. Овим документом дефинисана је цивилна одбрана као део јединственог система одбране, дата њена организација, мисије, задаци и носиоци.

И Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране су јавни документи.

Законом о одбрани¹² уређен је систем одбране Републике Србије, надлежности државних органа и Војске Србије у одбрани, права и дужности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, грађана, привредних друштва, других правних лица и предузетника у одбрани, као и друга питања значајна за одбрану. Главом VII Закона о одбрани Републике Србије¹³ регулисано је да се цивилна заштита организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, а у складу с важећим прописима, начелима и захтевима Женевске конвенције и другим правилима међународног хуманитарног права. Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране.

Као производ ових претпоставки имамо списак усвојених закона и подзаконских аката у вези с ванредним ситуацијама и заштитом од пожара:¹⁴

– ЗАКОН о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111 од 29. децембра 2009, 92 од 7. децембра 2011, 93 од 25. септембра 2012. године

– ЗАКОН о заштити од пожара, „Службени гласник РС”, број 111 од 29. децембра 2009. године

– ЗАКОН о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-руског хуманитарног центра – Међународни уговори бр. 6/12 од 24. децембра 2012. године

– НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА заштите и спасавања у ванредним ситуацијама „Службени гласник РС”, број 86 од 18. новембра 2011. године

– СТРАТЕГИЈА заштите од пожара, „Службени гласник РС”, број 21 од 21.03.2012. године

– УПУТСТВО о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, број 96 од 5. октобра 2012. године

¹² Закон о одбрани, „Службени гласник РС” број 104/09.

¹³ Закон о одбрани, „Службени гласник РС”, бр. 104/09, видети више у члану 77–80.

¹⁴ Преузето са сајта Сектор за ванредне ситуације
<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/zakonska%20regulativa.html>

- УРЕДБА о спровођењу евакуације, „Службени гласник РС”, број 22 од 31. марта 2011. године
- УРЕДБА о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама „Службени гласник РС”, број 8 од 11. фебруара 2011. године
- УРЕДБА о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, „Службени гласник РС”, број 3 од 24. јануара 2011. године
- УРЕДБА о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, „Службени гласник РС”, број 98 од 24. децембра 2010. године
- УРЕДБА о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ, „Службени гласник РС”, број 98 од 24. децембра 2010. године
- УРЕДБА о ангажовању ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих – послата Влади на усвајање, „Службени гласник РС”, број 10/13 од 30.01.2013. године
- УРЕДБА о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара, „Службени гласник РС”, број 76 од 22. октобра 2010. године
- ПРАВИЛНИК о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите, „Службени гласник РС”, број 26 од 15.04.2011. године
- ПРАВИЛНИК о начину наплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације „Службени гласник РС”, бр. 14 од 4. марта 2011, 28 од 26.04. 2011. године
- ПРАВИЛНИК о садржају информација о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса, „Службени гласник РС” бр. 18 од 09.03.2012. године
- ПРАВИЛНИК о начину утврђивања вредности грађевинског дела објеката и начину обрачуна накнаде за склоништа, „Службени гласник РС”, број 78 од 10. августа 2012. године
- ПРАВИЛНИК о начину израде и садржају плана заштите од удеса, „Службени гласник РС”, број 82 од 22. августа 2012. године
- ПРАВИЛНИК о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину, „Службени гласник РС” бр. 08/13 од 24.01.2013. године
- ПРАВИЛНИК о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика, „Службени гласник РС” бр. 08/13 од 24.01.2013. године.
- ПРАВИЛНИК о обучавању, наставним плановима програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите, „Службени гласник РС” бр. 08/13 од 24.01.2013. године
- ПРАВИЛНИК о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите, „Службени гласник РС” бр. 13/13 од 08.02.2013. године
- ПРАВИЛНИК о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију, „Службени гласник РС”, број 73 од 12.10. 2010. године

- ПРАВИЛНИК о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара, „Службени гласник РС”, број 92 од 7.12.2011. године
- ПРАВИЛНИК о минималном броју ватрогасаца и техничкој опреми и обучености професионалних ватрогасних јединица, „Службени гласник РС”, бр. 18 од 09.03.2012. године
- ПРАВИЛНИК о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара, „Службени гласник РС”, бр. 92 од 5. децембра 2010, 86 од 18.11.2011. године
- ПРАВИЛНИК о полагању стручног испита и условима за добијање лиценца и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара, „Службени гласник РС”, бр. 21 од 21.03. 2012. године
- ПРАВИЛНИК о садржају евиденције, начину њиховог вођења и периодичности прегледа правних лица свих категорија угрожености од пожара, „Службени гласник РС”, број 87/2012-4 од 22.08.2012. године
- ПРАВИЛНИК о програму и начину полагања посебног стручног испита за инспекторе заштите од пожара, „Службени гласник РС” бр. 08/13
- ОДЛУКА о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације – донета на заседању седнице Владе одржаној 02.08.2012. године.
- ОДЛУКА о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, „Службени гласник РС”, број 36 од 27.05.2011. године
- ОДЛУКА о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације, „Службени гласник РС”, број од 16. децембра 2010. године.

Законом о ванредним ситуацијама, из 2009. године, постављене су нормативне основе система заштите и спасавања у Републици Србији, какав је данас. Наведеним законом регулисане су надлежности и овлашћења за заштиту и спасавање. Нормативно уређење ове области представља правни основ трансформације и развоја система заштите и спасавања, као и цивилне заштите у Републици Србији. Овај закон представља нормативни основ даљег уређења ове области другим законима, као и подзаконским актима, у складу са надлежностима сваког од субјеката заштите и спасавања. Закон о ванредним ситуацијама са изменама и допунама Закона¹⁵ уређује: деловање, проглашавање и управљање у ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа; надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународну сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања. Закон, уједно, представља основу за доношење Националне стратегије за заштиту и спасавање.

¹⁵ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009 и 92/2011, стр. 1.

Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, коју је на предлог Министарства унутрашњих послова усвојила Народна скупштина Републике Србије 2011. године, утврђено је стање, проблеми, дефинисане су мисије и задаци и дате смернице развоја. Националном стратегијом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама успостављају се институционални, организациони и персонални услови за спровођење заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

У оквиру садашњег нормативно-правног оквира, увођењем Закона о ванредним ситуацијама, потврђена је неизграђеност теорије ангажовања Републике Србије у ванредним ситуацијама и одступање од докумената хијерархијски вишег реда. Изгубљено је јединствено схватање и поуздано дефинисање основних појмова различитим тумачењем делова државне управе, чиме се добија њихово слободно тумачење.

Један од примера су синтагме „цивилна одбрана” и „цивилна заштита”. Често се користе са истим значењем, без јасне разлике, иако су различито дефинисане и хијерархијски различите по обиму и садржају. Проблем у дефинисању ових појмова настаје због прожимања заштите цивилног становништва кроз оба термина. Више је реч о непрецизно одређењу тих појмова и о томе да их делови државне управе неједнако користе него о основним одредницама ових појмова које није спорно. Вршећи детаљније анализе садржаја докумената везаних за проблематику ванредних ситуација, са високом поузданашћу може се говорити о њиховом различитом тумачењу. Намеће се закључак да се исто поље стварности које постоји у овој области различито назива, мада разлог таквом ставу није познат. Практично и ако су Стратегијом националне безбедности Републике Србије и Стратегијом одбране Републике Србије прецизно дате полазне основе за регулисање ове области, већ у нормативном уређењу изражена је несарадња између елемената структуре система одбране, односно државних органа и других субјеката који се баве пословима цивилне одбране. Разрешење ових противречности ипак не захтева посебно комплексан приступ, већ само више координације и заједничког деловања. У највећем делу материјала цивилна одбрана и цивилна заштита су синоними. У једном делу један од појмова се и не појављује, док је у другом цивилна заштита систем чија је делатност заштита и спасавање, иако постоји систем заштите и спасавања. Теорија свакако треба да пружи јасне дефиниције основних појмова, јер само кад имају утврђено значење може доћи до споразумевања између учесника.

Посебан проблем представља и Сектор за ванредне ситуације у саставу Министарства унутрашњих послова који обавља нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне, образовно-информативне и др. послове у оквиру система заштите и спасавања, односно послове везане за деловање у ванредним ситуацијама. Он обједињује све постојеће снаге и ресурсе Републике Србије у заштити, спасавању и реаговању у ванредним ситуацијама и надлежан је за имплементацију система заштите и спасавања у Републици Србији. И поред свега наведеног, у Закону о ванредним ситуацијама се не спомиње осим кроз надлежности Министарства унутрашњих послова. Такође, није јасно дефинисана његова управна улога. Поштујући хијерархију државних органа и субординацију (карактеристична нарочито у функцијама државе везаним за њену безбедност) Сектор за ванредне ситуације са својим Управама морао би се прецизно дефинисати као највиши стручни и штабни орган Републичког штаба за ванредне ситуације.

Место и улога Војске Србије у систему националне безбедности Републике Србије

Препознавање појава које прете одбрани и опстанку државе и нације није више ограничено на област војске. Замисао националне безбедности, као и систем националне безбедности, обухватају много шири садржај од саме одбране од спољних опасности и штетних утицаја.¹⁶ Све сложенији безбедносни изазови захтевају ангажовање све већег броја субјеката безбедности који морају да функционишу као недељива и јединствена целина која, у ствари, чини систем националне безбедности.

У литератури постоји више дефиниција појма система националне безбедности. Стратегијом националне безбедности Републике Србије систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину елемената чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса Републике Србије.¹⁷

Систем националне безбедности у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва.

У ужем смислу, систем националне безбедности чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирано органи и координациона тела за поједине кризе.¹⁸

Систем одбране представља јединствену, структурно уређену целину снага и субјеката одбране, чији је основни циљ заштита интереса Републике Србије од оружаног угрожавања споља. Војска Србије је основни субјект система одбране. Систем одбране Републике Србије, надлежности државних органа и Војске Србије у одбрани, права и дужности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у одбрани, као и друга питања од значаја за одбрану уређена су Законом о одбрани.¹⁹

Снаге Министарства унутрашњих послова део су система националне безбедности чији је циљ заштита националних интереса у домену унутрашње безбедности. Полиција је основна снага Министарства унутрашњих послова. Обавља послове заштите живота, личне и имовинске безбедности грађана, обезбеђења државне границе, борбе против тероризма и оружаног угрожавања изнутра и друге послове у складу са законом.

Безбедносно-обавештајни систем је функционално обједињен подсистем националне безбедности Републике Србије који чине Безбедносно-информативна агенција, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција. Њихове надлежности, делокруг рада, овлашћења, задаци, међусобни односи и сарадња, као и демократска и цивилна контрола њиховог рада регулишу се законом. Послове усклађивања рада служби безбедности обавља Биро за координацију.

¹⁶ Видети више: Симић Р. Драган: Наука о безбедности, савремени приступи безбедности, стр. 29-43.

¹⁷ Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 29.

¹⁸ Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 29.

¹⁹ Закон о одбрани, „Службени гласник РС”, број 116/07, 88/09, 104/09.

Системом националне безбедности управљају државни органи као носиоци законодавне и извршне власти, ради достизања најповољнијег стања безбедности. Функције управљања системом су планирање, организовање, наређивање, координација и контрола, и спроводе се у складу са Уставом, законом и другим прописима.²⁰

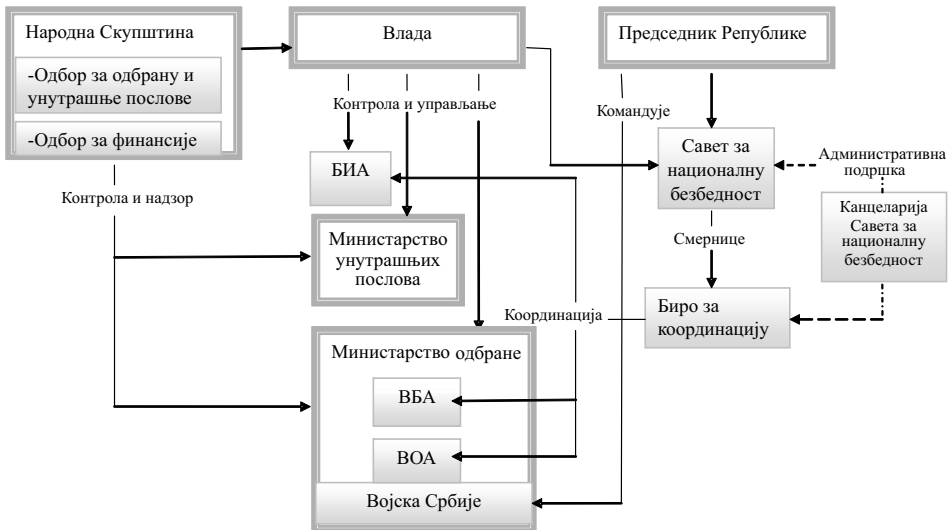
Народна скупштина Републике Србије остварује свој утицај на све делове система националне безбедности уставотворном и законодавном делатношћу. Народна скупштина одлучује о рату и миру, доноси законе и друге опште акте у области националне безбедности и надзире рад Владе и других органа одговорних Народној скупштини, у складу са Уставом и законом. Народна скупштина, преко Одбора за одбрану и унутрашње послове, остварује надзор и демократску и цивилну контролу над системом националне безбедности.

Председник Републике Србије председава Саветом за националну безбедност и командује Војском Србије, у складу са Уставом и законом. Председник Републике указује на одређена питања и проблеме из домена националне безбедности, покреће њихово решавање и доноси акте из своје надлежности.

Влада усмерава и усклађује рад органа државне управе у домену националне безбедности, у складу са Уставом и законом. Она предлаже и реализује политику националне безбедности, усмерава и усклађује функционисање система националне безбедности, обезбеђује материјална и финансијска средства.

Савет за националну безбедност утврђује основе политике националне безбедности и дефинише основне мере и активности на очувању и унапређењу националне безбедности и заштити виталних националних интереса Републике Србије.

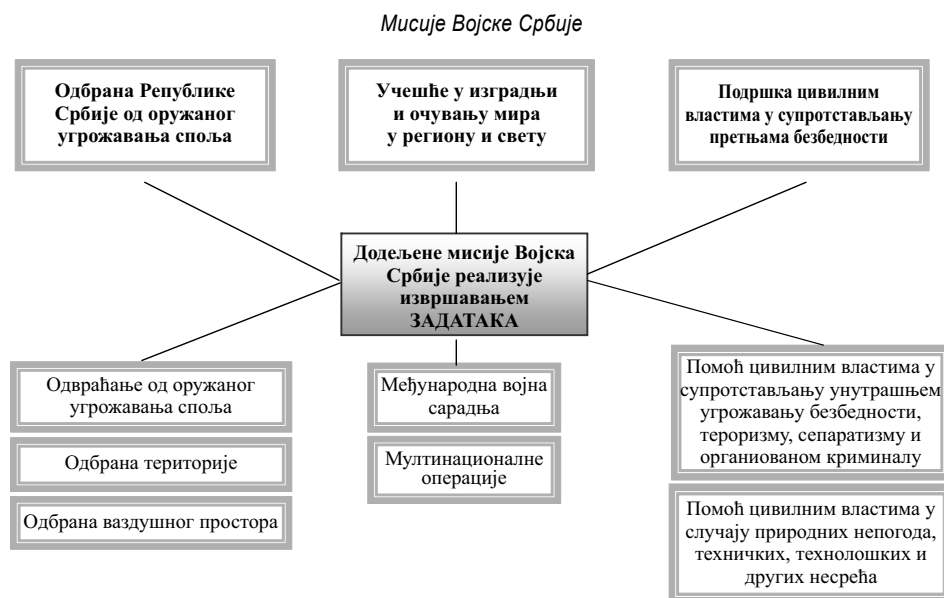
Систем националне безбедности Републике Србије



²⁰ Стратегија националне безбедности Републике Србије, стр. 30.

Систем одбране Републике Србије, као део система националне безбедности, представља јединствену, структурно уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса Републике Србије.²¹ Његову структуру чине органи законодавне и извршне власти Републике Србије, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану.

Органи законодавне и извршне власти Републике Србије у оквиру својих редовних надлежности и одговорности прописаних Уставом и законом управљају системом одбране и обезбеђују претпоставке за стабилно функционисање система одбране Републике Србије, како у миру, тако и у ратном и ванредном стању.



Војска Србије је Уставом Републике Србије²² добила основне и друге мисије и задатке које може извршавати, као и њене могућности употребе ван границе Републике Србије. Наглашена је њена потчињеност демократски изабраним институцијама. У складу са Уставом и чланом 3. Став 2. Уставног закона за спровођење Устава РС, наметнута је обавеза да се донесу закони којима се уређују одбрана и Војска Србије. Законом о Војсци Србије²³ уређују се положај и надлежност Војске Србије, организација, састав и начела деловања Војске Србије, специфичности обављања војне службе, командовање и руковођење Војском Србије, чинови и звања у Војсци Србије, симболи и обележја

²¹ Стратегија одбране Републике Србије, страна 10-13.

²² Члан 139-141, Устав РС „Службени гласник РС”, број 98/06.

²³ Члан 1, Закона о Војсци Србије, „Службени гласник РС”, број 116/2007 и 88/2009.

Војске Србије, војни празници, верска служба, одговорност за штету коју причини Војска Србије, демократска и цивилна контрола, јавност рада, канцеларијско пословање у Војсци Србије, служба у Војсци Србије и друга питања од значаја за Војску Србије. Чланом 2. истог закона Војска Србије је дефинисана као организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Мисије и задатке Војске дефинише Народна скупштина Републике Србије, у складу са Уставом и на основу неутуђивог права Републике Србије на индивидуалну и колективну одбрану, сагласно члану 51. Повеље УН и основним принципима међународног права који регулишу употребу силе.

Војска обавља и друге задатке, на основу одлуке Народне скупштине Републике Србије.

Цивилна одбрана је део јединственог система одбране са својим мисијама. Организује се на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Мисије цивилне одбране



Заштита и спасавање реализују се кроз осматрање и обавештавање, заштиту и спасавање људи, заштиту и склањање материјалних добара и очување животне средине.

Носиоци реализације задатака заштите и спасавања су снаге цивилне заштите. У активностима заштите и спасавања ангажују се и јединице Војске Србије под условима прописаним законом.

Цивилна одбрана реализује и друге задатке на основу одлука законодавних и извршних органа власти Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Други субјекти значајни за одбрану Републике Србије су институције које се баве пословима из области дипломатије, безбедности, економије, образовања, здравства, науке и информисања, као и правна лица чија делатност доприноси функционисању система одбране. Носиоци послова и делатности од значаја за одбрану обављају задатке у координацији са субјектима система одбране, у складу са законом.

Стратегијско, доктринарно и нормативно правно одређење за деловање Војске Србије у ванредним ситуацијама

Уставом Републике Србије дата је надлежност Војсци Србије: „Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања земље споља и извршава друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе.”²⁴ Такође, Народна скупштина је усвајањем Уставног закона за спровођење Устава РС²⁵, дана 10. 11. 2006. године, чланом 3, став 2 Уставног закона за спровођење Устава РС, наметнула обавезу, поред осталог, да се донесу закони којима се уређују одбрана и Војска Србије.

Стратегија одбране Републике Србије²⁶, као најзначајнији стратегијски документ у области одбране и, као таква, основ за развој нормативних, доктринарних и организацијских решења система одбране, одређује систем одбране као део система националне безбедности. У оквиру мисија цивилне одбране дата је могућност ангажовања јединица Војске Србије под условима прописаним законом. Такође, у мисијама Војске Србије утврђена је подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности која се реализује кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и кроз помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничких и технолошких и других несрећа. Стратегија националне безбедности је основ за израду Стратегије одбране, као и свих стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота.

Законом о одбрани, а у вези са учешћем снага Министарства одбране и Војске Србије у реализацији задатака из мисије – подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, регулисано је да: „Ако су угрожени гранични појас, граница, живот и здравље људи и животиња и материјална добра на том подручју, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране, а уз сагласност председника Републике, Влада образује полицијске и војне снаге за извршавање заједничких задатака”. Даље се наводи: „У случају природних и других несрећа већих размера у којима су на одређеној територији угрожени живот и здравље људи и животиња и материјална добра, јединице Војске Србије на захтев органа надлежних за заштиту и спасавање људи и материјалних добара, могу се ангажовати на пружању помоћи становништву, у складу са посебним законом.”²⁷ Такође, одређено је да: „Начелник Генералштаба Војске Србије, односно старешина надлежне команде Војске Србије, на основу посебног овлашћења председника Републике, а ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма и других већих несрећа, може наредити мере спровођења приправности и употребу делова Војске Србије, ради отклањања штетних последица које могу

²⁴ Устав републике Србије, "Службени гласник РС", број 98/06, члан 139-141.

²⁵ Устав Републике Србије, "Службени гласник РС", број 98/06, члан 205.

²⁶ Видети више Стратегија националне безбедности Републике Србије и Стратегија одбране Републике Србије.

²⁷ Закон о одбрани, „Службени гласник РС”, бр. 104/09, Члан 41.

настати невојним претњама безбедности.²⁸ Наведеним члановима Закон о одбрани дозволио је и дао овлашћење за ангажовање Војске Србије супротстављању претњама унутрашње безбедности.

Доктрина Војске Србије,²⁹ као основни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије у миру, ратном и ванредном стању, разрађује утврђени основ за изградњу професионалне и ефикасне Војске Србије, материјално и финансијски одрживе, интероперабилне са војскама држава партнера, модерно опремљене и оспособљене за реализацију мисија и задатака.

Кључни изазови, ризици и претње безбедности све су комплекснији по садржају и имају шири и интернационални карактер (глобални, регионални и национални ниво). Веома су динамични у свом развоју и све више усмерени на разарање невојних циљева и нашоње губитака и патњи цивилном становништву. С тим у вези, један од основних циљева у области војне делатности и оспособљавања Војске Србије треба да буде пружање подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.³⁰

У глави IV – Употреба Војске предвиђена је могућност употребе Војске Србије у миру, ванредном стању и ратном стању, у складу са законом и одлукама надлежних државних органа. За разлику од борбених операција где је Војска Србије носилац, у неборбеним операцијама представља подршку другим снагама система одбране. Одлуком начелника Генералштаба или надлежног старешине, а по посебном овлашћењу председника Републике, у случају проглашења ванредног стања услед природних и других несрећа и катастрофа, делови Војске Србије могу бити стављени у приправност и употребљени (планирање, припремање и извођење борбене и неборбене операције). Ангажовање делова Војске Србије ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма и других већих несрећа, врши се из постојећих снага, које, сходно основној намени, могу успешно извршавати те задатке.³¹ Оспособљавање команди, јединица и установа Министарства одбране и Војске Србије за наведене задатке треба да се реализује у оквиру редовне обуке, додељивањем мисије и одобравањем листе тежишних задатака, као што је и Доктрином Војске Србије дефинисано: „Обука за пружање помоћи цивилним властима у супротстављању претњама безбедности изводи се у оквиру редовне обуке и оспособљавања команди, јединица и установа Војске Србије.”³² Оспособљавање се врши само са снагама које су одређене за те задатке.

У оквир неборбених операција, као врсте операција Војске Србије, уврштене су и операције подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама безбедности. Оне се изводе у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија. Циљ извођења операција јесте подршка цивилним властима и становништву ради заштите и спасавања живота људи, материјалних добара и животне среди-

²⁸ Закон о одбрани, „Службени гласник РС”, бр. 104/09, Члан 43.

²⁹ Доктрина Војске Србије, 2010. година, страна 6.

³⁰ Доктрина Војске Србије, 2010. година, страна 7-9.

³¹ Доктрина Војске Србије, 2010. година, страна 23-27.

³² Доктрина Војске Србије, 2010. година, страна 21.

не. За успех у извођењу операција потребни су: непосредна сарадња и координација с државним органима који руководе свим снагама на угроженом подручју и употреба потпуно оспособљених и опремљених јединица Војске Србије.³³

И Законом о ванредном ситуацијама потврђена је дозвола и овлашћење за ангажовање Војске Србије у супротстављању претњама унутрашње безбедности. Тако се у Начелу поступности при употреби снага и средстава каже: „Полиција и Војска Србије употребљавају се за заштиту и спасавање ако расположиве снаге и средства нису довољне.”³⁴

У глави II каже се да је обезбеђено учешће Војске Србије у ванредним ситуацијама. Међутим, организациона структура руковођења је у супротности са свим нормама управљања, тако да хијерархијски нижи орган, иако без реалне и шире визије и могућности предвиђања регулише и захтева на бази командног односа. У складу са наведеним, чланом 12. погрешно је одређено: „У условима када друге снаге и средства система заштите и спасавања нису довољни за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара и животне средине од катастрофа изазваних утицајем елементарних непогода и других несрећа, на захтев Министарства – организационе јединице надлежне за ванредне ситуације (у даљем тексту: надлежна служба), Министарство одбране обезбеђује учешће организационих делова Министарства одбране, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом. Када у заштити и спасавању учествују јединице Војске Србије, њима командују њихове надлежне старешине, у складу са одлукама штаба за ванредне ситуације који руководи и координира заштитом и спасавањем.”³⁵

Правилном службе Војске Србије регулисана је употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама и поступање у ситуацијама када се захтева ангажовање Војске Србије на задацима заштите и спасавања. Тачкама Правила службе Војске Србије, од 165. до 168. регулисане су узбуне у случају природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа којима су угрожени људи и имовина команди, јединица односно установа. Наведеним тачкама Правила службе Војске Србије регулисан је циљ узбуне: „... да команде, јединице односно установе за најкраће време организовано приступе заштити од природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа односно спасавању угрожених људи и имовине команди, јединица односно установа и извршавању других задатака у вези с тим.”³⁶ Такође, регулисано је, ко може наредити узбуну, као и надлежности у руковођењу заштитом и спасавањем људи и имовине. Тачкама Правила службе Војске Србије 170. и 171. регулисано је ангажовање Војске Србије у миру. У члану 170. наводи се да: „Министар одбране, на захтев државних органа, односно органа аутономних покрајина и органа јединица локалне самоуправе, органа надлежних за заштиту и спасавање људи и материјалних добара, може донети одлуку о ангажовању Војске Србије ради пружања помоћи становништву у складу са законом.”³⁷ То је у сагласности са чланом 5. и 12. Закона о ванредним ситуацијама и потврђује начело поступности ангажовања снага заштите и спасавања.

³³ Доктрина Војске Србије, 2010. година, страна 29-31.

³⁴ Закон о ванредним ситуацијама „Службени гласник РС”, бр. 111/2009. и 92/2011, страна 1-2.

³⁵ Закон о ванредним ситуацијама „Службени гласник РС”, бр. 111/2009 и 92/2011.

³⁶ Правило службе Војске Србије, 2012. година, тачка 165.

³⁷ Правило службе Војске Србије, 2012. година, тачка 170.

Члан 171. Правила службе Војске Србије наводи: „Начелник Генералштаба Војске Србије, команданти оперативног нивоа и команданти бригада, у случају природних непогода, техничко-технолошких несрећа, пожара, експлозија и других несрећа већих размера, у којима су угрожени животи људи и њихова материјална добра на одређеној територији Републике Србије, у хитним ситуацијама могу наредити да се ангажују припадници и јединице Војске Србије, ради спасавања људи и материјалних добара.” Постојање овог члана противно је усклађеном деловању субјеката система заштите и спасавања, односно није у функцији обједињавања напора свих снага. Потребно је напоменути да Сектор за ванредне ситуације МУП РС надлежан за послове заштите и спасавања, односно Штабови за ванредне ситуације чија је законска дужност да позову потребне снаге заштите и спасавања, нису ни поменути. Са друге стране, постојање овог члана, значајно је за правовремено деловање субјеката система заштите и спасавања, што неспорно може бити и оправдање за постојање овог члана. Оправданост постојања овог члана, иако је неусклађен са законима који регулишу ову област, не треба спорити, посебно због постојања руководиоца организационих јединица одбране у саставу Окружног и Градског штаба за ванредне ситуације.³⁸

Закључак

Термин „национална безбедност” данас се користи за означавање много ширег појма од изворног значења, јер се под њим подразумева стање у којем се обједињавају све врсте безбедности једне државе, односно жељено стање безбедности једне државе, које се постиже елиминисањем претњи и ризика.³⁹ Ратови, и ако опстају, губе трку са новим ризицима и претњама тзв. „невојне претње”. Нови аспект безбедности додељује задатке већем броју, не само државних институција, већ различитим правним лицама, групама грађана, удружењима и другим организацијама. Војска Србије са мисијама и задацима додељених Уставом Републике Србије и даље је незаобилазан део система националне безбедности у очувању и заштити безбедности државе кроз елиминисање војних и невојних ризика и претњи безбедности.

Стратегијско доктринарно и нормативно правно уређење области ванредних ситуација, као стања узрокованог тзв. „невојним претњама”, даје место и улогу Војсци Србије. Иако препозната као једна од снага за заштиту и спасавање, начини и и ниво њеног ангажовања и даље, и практично и теоријски, остају без адекватног уређења и са нејасном и недефинисаном хијерархијом и субординацијом између државних органа. Њено ангажовање морало би бити опција када се исцрпу све друге могућности, мада досадашња искуства говоре чак и о њеном ангажовању без претходног ангажовања других снага и средстава система заштите и спасавања чија је то законска обавеза.

Ванредне ситуације нормативно су уређене Законом о ванредним ситуацијама, који представља и правни основ трансформације и развоја система заштите и спасавања, као и цивилне заштите у Републици Србији. Увођењем овог закона у правни систем Републике Србије

³⁸ Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, „Службени гласник РС”, бр. 98/2010 од 24.12.2010. године, члан 6. и 8

³⁹ Ковач Митар, Стојковић Дејан: *Стратегијско планирање одбране*, Војна књига, Београд, 2009, страна 225-241

публике Србије само је потврђена неизграђеност теорије њеног ангажовања у ванредним ситуацијама. Непоштовање правног поретка и одступање од Устава Републике Србије, као највишег правног акта, и нејасно дефинисање појмова ствара забуну у нормативном одређењу. Један од примера је стање и ситуација који се одређују појмовима „ванредно стање” и „ванредна ситуација”. Ова, а и друге недоумице наведене у раду, могу изазвати проблеме у реаговању Републике Србије у стањима и ситуацијама које захтевају шире деловање од редовног функционисања.

Специфични предмет ове области, која је неминовност, а ради највећег могућег умањења последица свих врста разарања и несрећа, тражи складно, благовремено и јединствено деловање различитих субјеката. Изазови, ризици и претње безбедности данас су по свом садржају динамични и све више усмерени на разарање невојних циљева и наношење губитака и патњи цивилном становништву. Кроз свеобухватни и кооперативни приступ Републике Србије према безбедности и одбрани земље, као нужност се намеће да је Војска Србије способна да, у оквиру одговора на своје мисије и задатке, пружи помоћ цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Употребом војних ресурса остварује се значајан утицај на спречавање и ублажавање последица елементарних непогода и других несрећа, као и на њихов даљи развој. Модел јединствене службе за ванредне ситуације у оквиру МУП-а израђен је по узору на модел који постоји у 27 земаља ЕУ. Да би оваква служба добила потпуни простор, који због доминације полиције у МУП-у нема, у будућем периоду треба сагледати могућност њеног организовања као самосталног државног органа. Место и улога Војске Србије у таквој организационој форми требало би да буде у складу са снагама, средствима и способностима које су врло значајне. Упоредо с тим треба развијати теорију и у оквиру ње јединствено схватање и поуздано дефинисање битних појмова. Оваквим приступом, уз истовремено елиминисање уочених проблема и уградњом позитивних искустава из праксе, као резултат би имали не само теоријско и организационо уређење већ и ефикасну практичну примену. На овај начин би ванредне ситуације и ангажовање Републике Србије са свим субјектима, у складу са законски прописаним надлежностима, били у оквиру који би постао јединствен и усклађен, а улога Војске Србије оптимална и функционална у складу са прописаним надлежностима.

Литература

1. Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, број 98/06.
2. Ковач, М., Стојковић, Д.: *Стратегијско планирање одбране*, Војна књига, Београд, 2009.
3. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, (Народна скупштина Републике Србије на Другој седници Другог редовног заседања у 2011. години, одржаној 17. новембра 2011. године).
4. Правило службе Војске Србије.
5. Доктрина Војске Србије, Београд, 2010.
6. Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2010 од 24.12.2010. године.
7. Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, број 98/06.
8. Симић Р. Драган: *Наука о безбедности савремени приступи безбедности*, ЈП Службени лист СРЈ, Београд, 2002.

9. Стратегија националне безбедности Републике Србије, Министарство одбране, штампано интерно издање, Београд, 2009. и Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, број 88/09. Београд, 2009.

10. Стратегија одбране Републике Србије.

11. Закон о одбрани, *Службени гласник Републике Србије*, број 104/09.

12. Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009 и 92/2011.

13. Законом о Војсци Србије, *Службени гласник Републике Србије*, број 116/2007 и 88/2009.

14. Јаковљевић, В.: *Цивилна заштита Републике Србије*, Универзитет у Београду, Факултет безбедности, Београд, 2011.

15. Штрбац, К.: *Ванредне ситуације како управљати*, Институт за стратегијска истраживања и мисија ОЕБС у Србији, Београд, 2009.

16. Сектор за ванредне ситуације,
<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/zakonska%20regulativa.html>