

1. MEĐUNARODNA NAUČNO-STRUČNA KONFERENCIJA

BEZBEDNA SRBIJA 2015

**UPRAVLJANJE KRIZNIM I VANREDNIM
SITUACIJAMA
- TEORIJA I PRAKSA**

ZBORNİK RADOVA



Београд 2015

Законодавство и стратегијско-доктринарна документа у области националне безбедности и кризног менаџмента

Legislation and Strategic and Doctrinal Documents in the Field of National Security and Crisis Management

Вељко Благојевић⁴¹, Светлана Јанковић⁴², Урош Живковић⁴³

Апстракт: Република Србија је, иако са закашњењем, усвојила законска и стратегијско-доктринарна документа у складу са савременим достигнућима науке о безбедности, али и сопственим потребама и могућностима. Сва наведена акта представљају јединствени прави систем на основу којих је изграђен систем националне безбедности који је пројектован са намером да одговори на савремене изазове, ризике и претње. С обзиром да законска и подзаконска регулатива уређује деловање елемената система безбедности у свим ситуацијама, укључујући и кризни менаџмент, као кључни елемент система националне безбедности сматра се Савет за националну безбедност (СНБ). Поред значаја његовог састава, неопходно је истаћи да су надлежности СНБ у функцији реализације основних начела политике националне безбедности, посебно превенције. Основна питања којима ће се бавити овај рад је анализа нормативне регулативе националне безбедности и кризни менаџмент, уз посебну анализу места и улоге СНБ у систему националне безбедности.

Кључне речи: национална безбедност, систем националне безбедности, Савет за националну безбедност, кризни менаџмент.

1. УВОД

Концепт безбедности конструисан у односу на војне претње био је доминантан кроз читав период историјског развоја друштва од времена Античке Грчке до модерног доба. Наравно да је у средишту поимања безбедности у наведеном периоду била држава, која је једновременно представљала и основни објекат заштите и субјекат. Државе су, дакле, путем увећања властите војне моћи или приступањем, односно формирањем војних савеза, настојале да избегну могућност пораза у евентуалном ратном сукобу. Будући да се промишљање безбедности претежно сводило на војну моћ, то је довело до формирања понашања према обрасцу добро познате «безбедносне дилеме». Она суштински представља, сама за себе посматрана, извор нових надметања држава у стицању моћи, јер јачањем сопствене моћи она при томе умањује безбедност других држава. Дакле, држава се према наведеном концепту безбедности сматрала безбедном само онда када је остварила равнотежу између потенцијалних претњи и властитих војних капацитета које се процењују као адекватни за одговор.⁴⁴

Међутим, свеукупни напредак људског друштва, посебно развој техничко-технолошких могућности савременог света, јепоред унапређења војних претњи достигао ниво на коме су повећане и невојне претње безбедности. Услед великих политичких и економских промена крајем 20. века све већег броја невојних претњи безбедности, тежиште безбедности је померено са државно центричног фокуса према друштву, па и појединцу. Овде свакако треба нагласити да је одбрана од спољне опасности остала једна од кључних одредница појма безбедности и у савременом добу. Оно што је значајно другачије у промишљању безбедности је свакако схватање да су изазови безбедности добили и нове димензије, које су по својој природи транснационалне, а у неким случајевима и глобалне. Реч је о «старим проблемима» као што су неконтролисани раст популације на глобалном нивоу, уз његову неравномерну распоређеност, продубљење јаза између богатив и сиромашних која продукује сталне, често и неконтролисане, миграције, загађивање ваздуха, земљишта и воде, глобално загревање, ширење озонских рупа и сличне појаве које ремете равнотежу у природи. Постоје и транснацилне претње које узрокује човек, а последице у мањој или већој мери осећају већина држава у свету. То су: међународни и

⁴¹Институт за стратегијска истраживања, Незнаног јунака 38, Београд, e-mail: veljko_blogojevic_55@hotmail.com

⁴²Институт за стратегијска истраживања, Незнаног јунака 38, Београд, e-mail: svetlana.jankovic@mod.gov.rs

⁴³Институт за стратегијска истраживања, Незнаног јунака 38, Београд, e-mail: uros_ziv@yahoo.com

⁴⁴Симић, Р. Драган, *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 21-24.

глобални тероризам, транснационални организовани криминал, корупција и трговина људима⁴⁵. Тако да безбедност више не представља примарно схватање природе претњи, већ и схватање начина на који се обликује и манифестује безбедносна претња. Овакав приступ је настао из потребе да се адекватно одговори на све већи број претњи у сфери безбедности.

Савремени приступи безбедносним појавама карактеришу и појачану потребу за безбедносним понашањем у оквиру којег се развијају и одржавају безбедносни ставови појединца и групе, са циљем развијања свести о њиховој неопходности.⁴⁶ Наиме, држава као дуготрајни референтни објекат безбедности полако се помера из средишњег оквира концепта безбедности и његово место заузима појединац. Променом разматрања референтног објекта безбедности, долази до промене значења многих појмова који се односе на безбедност. Међу наведеним појмовима налази се и кованица култура безбедности, која се све чешће употребљава у проширеном обиму, који подразумева промене у промишљању безбедности, али и у понашању у контексту безбедности. Наведена синтагма је имала своје утемељење и раније, али сада добија свој пуни смисао постављањем појединца у средиште замисли безбедности.⁴⁷ Незаустављиви и трајни процес преобликовања безбедности одразио се на промене виђења концепта безбедности. Тако, држава више није искључиви предмет интересовања изучавања науке о безбедности. Њено место преузимају међународне организације, националне и међународне невладине организације, националне мањине, разне професионалне и интересне групе, које окупљају и артикулишу најбројније чиниоце безбедности, односно појединце.⁴⁸

Како се број референтних објеката безбедности умножава, повећава се и интересовање за културу безбедности, чији садржај појма се умножава и постаје све сложенији. Тако се више не поставља захтев изградње културе безбедности како образовати и васпитати само једну нацију у области безбедности, већ како то урадити са сваким појединцем понаособ. У том контексту треба сагледавати и настојања да се безбедносна култура бави образовањем и васпитањем појединаца, уз истовремени развој кохезивних елемената који подразумевају локалне, регионалне, али и међународне нивое.

Да није реч само о теоријским промишљањима са упитним резултима указује и савремена безбедносна пракса. Наиме, унутрашњи конфликти и ратни сукоби су пратиоци развоја људског друштва током читаве историје, али никада до сада то друштво није било на вишем степену технолошког развоја. Та чињеница указује и на већу заступљеност изворника угрожавања безбедност који су настале дисфункцијом техничко-технолошких система или поремећаја равнотеже у природи који су изазвани деловањем људског фактора. Илустративан пример који потврђује наведене тенденције је ураган Катрин који су је крајем августа 2005. године погодио јужне делове Сједињених америчких држава. Наведена природна непогода изазвала је велике људске жртве и материјалну штету, али и појачан степен криминалитета што је последица недовољно ефикасног деловања државних органа власти у датим условима. Све то је резултирало проглашењем ванредног стања и ангажовањем војске и националне гарде ради завођења јавног реда. Када се зна да Сједињене државе имају један од најразвијенијих система националне безбедности, на успех да се ефикасно делује додатно упозорава и актуелизује наведену проблематику. Наведени пример илустративно указује на чињеницу да се обим појма безбедносне појаве нужно проширио новим садржајима, који обухватају све аспекте савременог поимања безбедности, уважавајући појаве угрожавања безбедности, укључујући и природне катастрофе које су једнако извор претње као и ратни сукоб или тероризам.⁴⁹

Посебан статус, у савременој науци безбедности, представља разматрање односа промишљања и практиковања безбедности и слободе појединца, односно одређених делова или друштва у целини. Наиме, поставља се питање колико је сваки појединац спреман да се одрекне својих уставом загарантованих слобода да би се осећао безбедним и обрнуто. Велику контроверзу у развоју будућих односа у савременом свету представља усклађивање односа између безбедности и слободе. Управо, слобода као врхунска човекова вредност је идеал на коме се заснива данашња концепција развоја светског друштва. Реч је о истој концепцији која је послужила за урушавање комунистичке идеологије, која није остављала простор за еманципацију људских слобода. Ако слобода представља одсуство ограничења и живот без забрана, неопходно је идентификовати све појавне облике слободе који су

⁴⁵ Исто, стр. 38.

⁴⁶ Gleick H. P. Global water: Threats and Challenges Facing the United States, *Environment*, Vol. (43) No.2, 2001, p. 18-26

⁴⁷ Nye Joseph S. Jr., *Understanding International Conflicts*, Fourth edition, (Foreward by Stanley Hoffman), Longman, New York, 2003, p. 2.

⁴⁸ Исто

⁴⁹ Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, друго, измењено и допуњено издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 37

опасни и одредити начине како да се заштите од њих. Односно, долази се до кључне одреднице на који начин створити довољно безбедности, којима се, у крајњем, гарантује управо уживање максималних слобода појединаца.⁵⁰

С друге стране, многе појаве људског, природног и техничко-технолошког порекла умногоме доприносе достизању, уживању, развоју и заштити појединих вредности и интереса. Због тога се већина савремених теоретичара безбедности опредељује за шире схватање дефиниције безбедности, које подразумева сваку појаву (субјект, радња, збивање и/или стање) која врши позитиван или негативан утицај на безбедност, односно на заштићеност референтних вредности појединца, друштва, државе, а често се односи и на читаву међународну заједницу.⁵¹

Јасно је да промене животне средине као и разне техничко-технолошке и хидрометеоролошке опасности, испољавају велики утицај на појединца али и на друштво и да државноцентрична национална безбедност није дала потребне системске одговоре на узроке и последице различитих несрећа. Уска национална безбедност заснована на војним претњама не посматра све изворе претњи по човека и друштво, остаје недоречена и самим тим само заташкава проблеме. Развој савремене безбедносне мисли је постављањем појединца у средиште безбедносног промишљања и деловања из корена променио перцепцију безбедности. Услед повећаног броја несрећа, по броју и последицама, долази до масовних миграција становништва, које не представљају само пуко померање становништва већ и озбиљне изазове друштвеног и политичког карактера.⁵² Људска безбедност је нови оквир за посматрање безбедности са аспекта утврђивања свих могућих претњи човеку и његовој заједници. Неприхватљиво је управљање примењиво само на краткотрајне претње и озбиљне војне претње, већ и на структуралне факторе и опасности које почињу изненада и развијају се великом брзином.⁵³

2. СИСТЕМ НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Већина теоретичара безбедности у одређивању појма безбедности, полази управо од теорије система⁵⁴, према којој се свака појава у природи или друштву може у својој целокупности посматрати као складан систем који сачињавају низ појава или подсистема, који се помоћу јединствене функције и организације повезују у систем.⁵⁵

Према једној од многобројних класификација системи могу бити: природни (човек, Сунчев систем и др.), технички и организациони (безбедносни, образовни, економски ...). Од ових осталих, организациони системи се разликују по томе што их стварају људи ради задовољења сопствених потреба. С тим у вези, систем у организационом смислу представља скуп различитих елемената који функционишу као једна складна целина, а све ради остварења одређеног циља.⁵⁶ Према томе, појам система обухвата следеће обавезне елементе: постављени циљ због којег постоји систем; снаге и средства за остваривање наведеног циља; структуру елемената система преко којих се остварују поједине активности; скуп активности којима се тај циљ потенцијално може остварити и функције структурних елемената ради остваривања циља.⁵⁷

⁵⁰ Кековић, Зоран: *Теорија система безбедности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бањалука, 2009

⁵¹ Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, друго, измењено и допуњено издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 37

⁵² *National Intelligence Council, (2000), Global Trends 2015, A dialogue About the future with Environmental Experts, Washington, D.C, Centra Intelligence Agency*

⁵³ Brown, Newille (1989), *Climate, ecology and International Security, Survival, Vol. 31, No.6, 519-532*

⁵⁴ Систем (грч. *systema*) – оно што је саставно, састав, целина; према извесном гледишту уређена и од разноврсних ствари или сазнања састављена целина, скуп уређених делова, нпр. облик уређења и управљања друштвом; начин управљања. Наведено према: Вујаклија, Милан, *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 849.

⁵⁵ Упореди: Иванчевић, Никола, *Систем безбедности Југославије–Увод у теорију система и интегралн безбедности*, Факултет одбране и заштите, Београд, 1993, стр. 29–33.

⁵⁶ Стевановић, Обрад, Субошић, Дане, Организациони системи с посебним освртом на системе безбедности. Преузето из Кековић, Зоран (Ур.), *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 15 (стр. 13–28).

⁵⁷ Кековић, Зоран, *Теорија система безбедности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2009, стр. 73; Ковачевић, Сретен, *Основи безбедности и одбране – одабрана предавања*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1996, стр. 54.

Систем безбедности, као и сваки други систем, представља у ствари мисаону конструкцију неког реалног објекта. Тај реални објекат који се изражава овим системом јесу државне функције. Стога се систем безбедности може одредити као организовани друштвени систем преко којег друштво организује заштиту својих виталних вредности са циљем напретка и развојка друштва.⁵⁸

Надаље, савремена демократска друштва организују системе безбедности у циљу заштите њихових основних вредности и ради одржања повољног стања безбедности, које им омогућава опстанак и даљи развој у свим другим сегментима. Основне вредности које се штите, а које истовремено чине садржај безбедносне функције савремене државе, јесу пре свега: заштита суверенитета и независности државе; заштита права и слобода њених грађана; заштита јавног поретка; заштита личне и имовинске сигурности грађана, као и заштита животне средине.⁵⁹

Систем безбедности обухвата органе и мере, који реализују делатности и активности које се спроводе ради заштите одређених друштвених вредности утврђених пре свега уставом, али и одговарајућим законским прописима. Суштински он представља начин организовања државе који има за циљ заштиту државе од свих извора, облика и врста опасности, као и начине деловања за заштиту основних друштвених вредности, али и других облика угрожавања.⁶⁰

Приступ безбедности, као систему, заснован је на претходним одређењима безбедности као функције, организације и стања. При томе, функција и организација чине акциони ниво појма безбедности, што подразумева субјекте, њихове активности и средства. На овом нивоу безбедности даје се одговор на питања: ко делује, на који начин, којим средствима, с којим циљем?, а стање безбедности је његов производ, тј. одговор на питања шта смо добили, да ли смо то желели, шта смо изгубили? Другачије речено, систем безбедности је складно деловање више организација безбедности које обављају специфичне потфункције безбедности, а што резултира извесним стањем безбедности.⁶¹

Дакле, безбедност се може посматрати као систем, односно као хармонична целина способна да самостално функционише у извесном временском и просторном окружењу. Као такав, систем безбедности је састављен од више хоризонтално, вертикално и дијагонално повезаних подсистема, тј. сектора који врше конкретне делатности, јединствене функције безбедности. Коначан циљ тих делатности јесте несметано достизање и уживање одређеног стања безбедности, односно свеобухватна заштићеност референтних вредности и интереса од угрожавања било које врсте, што подразумева човека, као извора угрожавања безбедности до природних катастрофа или несрећа.⁶²

Основна функција система безбедности јесте превентивна, која у општем смислу представља инструмент одвраћања, а уколико ипак до непожељне активности дође, систем мора енергично да реагује, тј. репресивно – отклањањем узрока опасности и елиминисањем њихових носилаца на правно дозвољен начин. Будући да је јасно да се превентива вуше односи на људски фактор као извор угрожавања безбедности, али такође и на изворе опасности које може изазвати природа. Томе у прилог иде и дуга традиција изградњи насипа, као превентивна мера заштите људи од поплавних таласа.⁶³

Уколико систем безбедности своју функцију остварује преко више облика активности, онда се он дели на онолико подсистема колико има облика активности, јер се, по правилу, за сваки облик активности организују посебне снаге и средства, док сваки од њих има своја правила, норме и слично.⁶⁴

Према томе, у оквиру једног безбедносног система, који своју општу функцију остварује разним активностима, има онолико подсистема, односно сектора безбедности колико има тих активности, на пример, полицијски подсистем⁶⁵, обавештајно-безбедносни подсистем⁶⁶, систем заштите и спашавања,

⁵⁸ Кековић, Зоран, *Теорија система безбедности*, *op. cit.*, стр. 139.

⁵⁹ Упореди: Маслеша, Рамо, *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001, стр. 100.

⁶⁰ Митровић, Љубинко; Павловић, Гојко, *Систем безбедности Босне и Херцеговине – правни аспекти и актуелно стање*, Међународно удружење научних радника – AIS, Бања Лука, 2012, стр. 21.

⁶¹ Мијалковић, Саша, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 58.

⁶² Мијалковић, Саша; Кесеровић, Драгомир, *Основи безбедности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2010, стр. 50.

⁶³ Кековић, Зоран, *Теорија система безбедности*, *op. cit.*, стр. 140.

⁶⁴ Вејновић, Душко; Шикман, Миле, *Дефендологија*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2007, стр. 385.

⁶⁵ Види шире: Никач, Жељко, „Полицијски подсистем система безбедности“, у: Кековић, Зоран (Ур.), *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 79–95.

⁶⁶ Види шире: Бајагић, Младен, *Обавештајно-безбедносни систем Републике Србије*, у: Кековић, Зоран (Ур.), *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2007, стр. 97–117.

приватна безбедност⁶⁷ и други. С обзиром на то, са сигурношћу се може тврдити да систем заштите и спасавања представља један од подсистема у систему безбедности сваке државе.

Функција заштите коју реализује систем безбедности реализује се кроз мноштво његових карактеристика од којих су неке иманентне само њему, као сложеност и уређеном државном систему. Његово деловање се, по правилу, реализује у неповољним условима, што је последица значајне међусобне супротстављености циљева система безбедности модерне државе и извора угрожавања. Њихово деловање карактеришу сталне промене у структури система безбедности и начину њиховог деловања, што додатно отежава њихово ангажовање. Уз то треба додати и извесност да се на опасност готово никада не може одговорити истоветним методама, средствима, јер ни извори безбедности готово никада нису у могућности да изазову истоветне безбедносне ризике.⁶⁸

Једна од значајнијих карактеристика система безбедности модерних држава је њихова хијерархијска уређеност, слично као и у војним системима. Потреба да се на овај начин уреди систем безбедности је, између осталог, последица разноврсности безбедносних претњи, а тиме и субјеката који се њима супротстављају. Та рашчлањеност елемената на више нивоа нужно усмерава на организованост у коме доминира однос субординације. Таква уређеност омогућава довођење на најмању могућу меру управљачких елемената, при чему највиши ниво има могућност контроле и увид у свеукупне ефекте и последице управљања. Хијерархијска уређеност не елиминише утицај нижих нивоа у дефинисању одређених управљачких дејстава вишег нивоа, као што се често сматра. Напротив, виши нивои доносе одлуке општег карактера на основу којих се врши регулисање функционисања нижих нивоа. С друге стране, нижи нивои одлучивања имају право, али и обавезу, да предлажу мере и поступке претпостављенима који би обезбедили њихово ефикасније и рационалније деловање.⁶⁹

Стратегија националне безбедности Републике Србије је међу изазове, ризике и претње безбедности, поред осталих, уврстила и значајне аспекте прекомерног трошења природних ресурса, што доводи до угрожавања животне средине. То се преходно односи на прекомерну експлоатацију шума, обрадивим земљиштем и изворима питке воде, неконтролисано располагање енергетским потенцијалима, загађивање ваздуха, водених токова и земљишта и неконтролисано одлагање отпада. Поред ненадокнадиве материјалне штете, таквим поступањем изазвају се неповољне промене у макро и микро клими. То доводи и до појава елементарних непогода, као што су поплаве, суше, глобално отопљавање и слично.⁷⁰

Неконтролисано деловање људског фактора доводи до последица елементарних непогода и технолошких несрећа, као и угрожавања животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације. Оне представљају стални безбедносни ризик за Републику Србију, њено становништво и материјалне вредности. Значајан ризик представљају технолошке несреће у којима ефекти дејства опасних материја могу захватити не само територију Републике Србије већ и суседне државе. Животну средину додатно угрожавају и објекти са високим степеном ризикау земљама региона, као и привредни објекти са технологијом која не задовољава међународне еколошке стандарде или могућност хаварије на наведеним постројењима.

Опасности повезане са појавом нових инфективних болести код људи и зараза код животиња и њиховим ширењем представљају безбедносни ризик. Ова опасност би у будућности могла бити све израженија, имајући у виду нарастајући тренд миграције људи и робе.

Постојање свести о нарастању потребе да се законски уреди наведена област у Републици Србији резултирало је усвајањем Закона о ванредним ситуацијама⁷¹, којим се дефинишу проглашавање и управљање ванредним ситуацијама; организација система заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, односно удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних разарања и других несрећа; надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, као и ангажовање 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; начин финансирања;

⁶⁷ Види шире: Павловић, Гојко, *Право приватне безбедности – упоредна студија*, Дефендологија центар за безбедносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука, 2011.

⁶⁸ Ракић Миле и Вејиновић Душко, *Системи безбедности и друштвено окружење – теоријско-концептуални аспекти система безбедности*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, 2006, стр. 83-94

⁶⁹ Исто, стр. 80-82

⁷⁰ *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Медија центар одбрана, Београд, 2009, стр. 12.

⁷¹ Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије бр. 111/09, 92/11, 93/12,

инспекцијски надзор над повереним пословима; међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања.⁷²

Велике поплаве, које су задесиле већи део балкаског региона током маја 2014. године и ангажовање државних органа и читавог друштва у спасавању људи и материјалних добара, показале су и одређене слабости у организацији и функционисању система заштите и спасавања. Државни органи Републике Србије су предузели мере које су усмерене на анализу деловања током ванредног стања и из наведене анализе су проистекли и одређени закључци који су операционализовани у форми Нацрта закона о изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама. Усвајањем наведених законских решења очекује се ефикасније уређење система заштите и спасавања.

3. МОГУЋНОСТИ САВЕТА ЗА НАЦИОНАЛНУ БЕЗБЕДНОСТ У ПРЕВЕНЦИЈИ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

Систем националне безбедности Републике Србије је, као што је већ наглашено, хијерархијски уређен и на врху управљачке структуре се налази Савет за националну безбедност. Законом о основама уређења служби безбедности⁷³ у Републици Србији формиран је Савет за националну безбедност који има значајне надлежности у областима: одбране, унутрашњих послова, усмеравања рада националног безбедносно-обавештајног система, међусобне и међународне сарадње државних органа задужених за одбрану, унутрашње послове и безбедност, као и друга питања везана за очување и унапређење националне безбедности⁷⁴. Јасно је да Савет за националну безбедност има велики утицај на питања креирања и реализације безбедносне политике, како на унутрашњем тако и на спољнополитичком плану. Стални чланови Савета за националну безбедност су: председник и премијер Републике Србије, министри правде, одбране и унутрашњих послова, начелник Генералштаба Војске Србије, директори Безбедносно-информативне агенције, Војнобезбедносне и Војнообавештајне агенције⁷⁵.

Наведено тело има основну функцију да усмерава и усклађује ангажовање служби безбедности што се реализује путем следећих активности: разматрања обавештајно-безбедносних процена и усвајања одлука којима се дефинишу приоритети ангажовања система националне безбедности, усмеравају рад безбедносних и обавештајних служби, као и Бироа за координацију, усмерава сарадњу служби безбедности са сродним службама страних држава и међународних организација, доношењем закључака којима усклађује делатност државних органа које су посвећене међународној сарадњи у области националне безбедности и одбране; праћењем извршавања сопствених закључака, давањем мишљења о предлозима годишњих и средњорочних планова рада служби безбедности. Надаље, давањем мишљења Влади о предлозима буџета служби безбедности, праћењем реализације одобрених буџетских средстава и даје мишљење Влади о предлогу за постављење и разрешење директора служби безбедности. Такође, стара се о усаглашеној примени прописа и међународних стандарда за заштиту личних података и других прописа којима се штите основна људска права која могу да буду угрожена разменом информација или неким другим оперативним радњама.⁷⁶

Савет за националну безбедност је формиран након усвајања Закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији и према самом законском оквиру према коме је установљен могу се уочити и одређене недоречености и потенцијалне нефункционалности.⁷⁷ Истовремено, постоје аутори

⁷²Исто, члан 1

⁷³Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007.

⁷⁴За више видети: Ракић Миле и Вејновић Душко: *Систем безбедности и друштвено окружење – теоријско-концептуални аспекти система безбедности*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, 2006; Симић Р. Драган: *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002; Стевановић Обрад: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012; Бајагић Младен: *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012; Стевановић Мирослав и Исаков Слободан: *Коментар закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије са прилозима*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008;

⁷⁵Одлукао Савету за националну безбедност Републике Србије, Влада Републике Србије број 02-2866/2007 од 31. маја 2007. године

⁷⁶Саша В. Мијалковић, *Национална безбедност*, друго, измењено и допуњено издање, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 291

⁷⁷Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, члан 3

који оспоравају и оправданост да се формирање овако значајног државног тела реализује на основу наведене законске регулативе. Они сматрају да би, због значаја надлежности коју обавља, али и нивоа државних функционера који се у њему ангажују, то требало уредити уставним нормама. То није био случај, па се чак није ускладио нити са Законом о Влади и министарствима.⁷⁸

И поред наведених, формалноправних, недоумица у вези са формирањем Савета за националну безбедност, неспорна је чињеница да се ради о веома корисном и функционалном државном телу, које решава суштинска питања везана за националну безбедност. Међутим, поставља се питање колико су његове садашње надлежности у складу са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама о којима је већ било речи. Сматрамо да би било рационално и функционално да се надлежности Савета за националну безбедност прошире и на области које су везане за изворе безбедносних претњи које су последица деловања природних непогода и техничко-технолошких удеса. Суштина је у чињеници да је позитивним правним решењима Савет за националну безбедност, у већој мери, усмерен на спољне претње, схваћене у класичном поимању безбедности и тиме нису у складу са савременим безбедносним изазовима. С друге стране, реч је о телу у коме су ангажовани предендник, премијер и неки од кључних министара чији ауторитет и надлежности могу бити рационалније искоришћени. То се пре свега односи на проширење надлежности Савета за националну безбедност у процесу израде средњорочних и дугорочних планова развоја система за заштиту и спашавање Републике Србије, али и дугорочну реализацију конкретних пројеката који су усмерени на превентивно деловање у области заштите људии и материјалних добара који се одреде као приоритетни. Дакле, реч је о истоветним обавезама које би Савет за националну безбедност имао према систему заштите и спашавања као и према систему националне безбедности, али и сличној методологији ангажовања што би значило да би део наведених послова могао да обавља већ запослени у наведеном телу.

За увођење наведених измена у праску рада Савета за националну безбедност већ постоје одрешене законске основе. То се пре свега види у већ прописаним надлежностима и то у делу који наводи да:

- разматра питања из области одбране, унутрашњих послова и рада служби безбедности. Обзиром да је Сектор за заштиту и спашавање организацијски структуриран у саставу Министрства унутрашњих послова, јасно је да наведена област може бити у надлежности Савета за националну безбедност;

- предлаже надлежним државним органима мере за унапређење националне безбедности. Јасно је да се овим одређењем не ограничава делокруг надлежности Савета за националну безбедност;

- разматра питања из делокруга надлежности органа државне управе, аутономних покрајина и локалне самоуправе и градова од значаја за националну безбедност. Овом одредницом су створене могућности да Савет за националну безбедност оствари конкретну сарадњу са органима локалне самоуправе у циљу праћења реализације одређеног пројекта којим се превентивно делује на плану безбедности људи и добара; и, што је посебно значајно

- разматра и друга питања која су од значаја за националну безбедност, чиме се практично створени законски основи за ангажовање Савета за националну безбедност у широком спектру безбедносних изазова, ризика и претњи безбедности људи и добара.⁷⁹

Овome, свакако, треба додати и чињеницу да је законодавац Републике Србије предвидео и обавезу свих надлежних државних органа да сарађују са Саветом за националну безбедност у складу са својим уставним и законским положајем. Посебно је наглашена обавеза државних органа да извршавају закључке Савета за националну безбедност. У том смислу се предвиђа обавеза секретара Савета за националну безбедност да без одлагања извести Савет у случају да руководица државног органа не реализује њихове закључке.⁸⁰

Иако није увек препоручљиво нити применљиво упоређивати законска решења страних држава због различитих уставних уређења и политичке културе народа, треба напоменути према нашем мишљењу

⁷⁸ Стевановић Мирослав, Исаков Слободан, Коментар закона о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Паралакс, Београд, стр. 23

⁷⁹ Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, члан 5

⁸⁰ Исто, бр. 116/2007, члан 13

позитивну праксу Чешке републике. Савет за националну безбедност у Републици Чешкој⁸¹ је стално тело Владе, које је задужено за координацију у области безбедности и припрему нацрта мера за осигурање безбедности државе, њених грађана и добара. Савет за националну безбедност је формиран на основу Уставног закона о безбедности Чешке републике. Чланови овог тела су премијер, министри одбране, унутрашњих послова, иностраних послова, европских послова, финансија, индустрије и трговине, саобраћаја и здравља. Посебну специфичност Савета за националну безбедност Чешке Републике представља његова организациона структура, коју чине четири стална одбора за координацију и то: спољне безбедносне политике, планирање одбране, планирање у цивилним катастрофама и комитет за извештавање. Одбори су одговорни за проналажење решења за кризу и друге озбиљне безбедносне ризике и претње које се тичу безбедносних интереса државе и њених грађана.⁸²

Сматра се да би увођење у праксу рада Савета за националну безбедност Републике Србије по угледу на Чешку републику допринело централизацији, догворочном планирању и реализацији пројеката система заштите и спасавања и управљања у ванредним ситуацијама у Србији. Оно што се може сматрати проблематичним јесте чињеница да је Савет за националну безбедност Чешке републике у структури државне управе везан за Владу, а у републици Србији је у раду Савета за националну безбедност укључен и председник Републике. Сматрамо да није реч о препреци да се њихова искуства преузму. Напротив, сматрамо да је том чињеницом ауторитет Савета за националну безбедност Републике Србије већи, имајући у виду чињеницу да се председник бира на непосредним изборима и тиме има већу политичку тежину.

3. ЗАКЉУЧАК

Концепт безбедности конструисан у односу на војне претње био је доминантан кроз читав период развоја међународног друштва од настанка првих државних заједница до постхладноратовског периода. У центру безбедносног промишљања је била безбедност државе, док су питања безбедности појединаца и материјалних добара била другоразредно разматрана. Престанак опасности од конвенционалног или нуклеарног рата супротстављених војнополитичких блокова, створила је могућност да се промишљање о безбедности прошири и на појединце, групе, односно регионе.

Истовремено, већина савремених теоретичара безбедности сматрају да многе појаве људског, природног и техничко-технолошког порекла умногоме доприносе достизању, уживању, развоју и заштити појединих вредности и интереса. Због тога се опредељује за шире схватање дефиниције безбедности, које подразумева сваку појаву (субјект, радња, збивање и/или стање) која врши позитиван или негативан утицај на безбедност, односно на заштићеност референтних вредности појединца, друштва, државе, а често се односи и на читаву међународну заједницу. Тако се све чешће говори о заједничким безбедносним ризицима који угрожавају многе, ако не и све, државе у свету. Реч је о климатским променама, међународном тероризму, транснационалном организованом криминалу, елементарним непогодама, трговини људима и наркотицима и слично. Јасно је да промене животне средине као и разне техничко-технолошке и хидрометеоролошке опасности, испољавају велики утицај на појединца али и на друштво, а државноцентрична национална безбедност није дала потребне системске одговоре на узроке и последице различитих несрећа.

У складу са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама неопходно је и конципирати систем националне безбедности, који има функцију да обезбеди личну безбедност појединаца и њихових добара, као и свеукупан опстанак и развој државе и друштва. Јасно је да се пред систем за националну безбедност поставља мноштво нових задатака, који раније нису припадали овој области деловања државних органа који су га чиниле.

Једна од значајнијих карактеристика система безбедности модерних држава је њихова хијерархијска уређеност, слично као и у војним системима. Потреба да се на овај начин уреди систем безбедности је, између осталог, последица разноврсности безбедносних претњи, а тиме и субјеката који се њима супротстављају. Та рашчлањеност елемената на више нивоа нужно усмерава на организованост у коме доминира однос субординације.

Због свега наведеног може се рећи да помачло зачуђује изостанак праксе да се Савет за националну безбедност Републике Србије бави питањима везаним за савремене безбедносне изазове, ризике и

⁸¹ Значан сајт: <http://www.National Security/Government of the Czech Republic>

⁸² Дуловић Љубомир, *Карактеристична страна решења Савета за националну безбедност*, Војно дело, 2/2015, стр. 110

претње. Наиме, наведено тело има основну функцију да усмерава и усклађује ангажовање служби безбедности, што се у савременим теоријским оквирима може сматрати прилично рестриктивним приступом практиковања супротстављања безбедносним ризицима и претњама. Иако не треба умањивати, наведене односно државоцентричне ризике и претње, сматрамо да би се увођењем у праксу разматрања и ангажовања Савета за националну безбедност и области заштите и спасавања могло рационалније, односно ефикасније, искористити капацитети, ауторитет наведеног тела. Тако би Савет за националну безбедност Републике Србије, поред условно речено, класичних надлежности праћења обавештајно-безбедносних процена спољне и унутрашње угрожености националне безбедности, усвајања одлука о приоритетима ангажовања система националне безбедности и усмеравања његовог рада требало да се бави и питањима личне и колективне безбедности које се угрожавају природним непогодама, техничко-технолошким несрећама. То се пре свега односи на проширење надлежности Савета за националну безбедност у процесу верификације средњорочних и дугорочних планова развоја система за заштиту и спасавање, али и дугорочну реализацију приоритетних пројеката у области заштите људии и материјалних добара. Наравно да би Савет за националну безбедност Републике Србије тежиште ангажовања усмерио на превентивно деловање система заштите и спасавања, његову организациону и функционалну уређеност и стварање услова за јачање система у координацији са привредним и другим правним субјектима који послују на територији Републике Србије. Позитиван пример у том правцу може представљати уређеност и надлежности Савета за националну безбедност Чешке Републике која је слично организовала делокруг рада наведеног државног тела. Исторемено, и садашња законска решења не спречавају успостављање такве праксе у Републици Србији. Дакле остало је да се стекне политичка воља и схвати значај дугорочног и системског приступа питањима организације и функционисања система заштите и спасавања и корист који би овако ангажовање могло да обезбеди, имајући у виду значај и надлежности функционера који чине Савет за националну безбедност Републике Србије.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бајагић М. *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012,
2. Brown N. *Climate, ecology and International Security, Survival, Vol. 31, 1989, No. 6,*
3. Вујаклија М. *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980,
4. Вејновић Д. и Шикман М. *Дефендологија*, Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2007,
5. Gleick H P. *Global water: Threats and Challenges Facing the United States, Environment, Vol. (43) No. 2, 2001, p. 18-26*
6. Дуловић Љ. *Карактеристична страна решења Савета за националну безбедност*, Војно дело, 2/2015,
7. Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије бр. 111/09, 92/11, 93/12,
8. Закон о основама уређења служби безбедности у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007,
9. Иванчевић Н. *Систем безбедности Југославије – Увод у теорију система интегралне безбедности*, Факултет одбране и заштите, Београд, 1993,
10. Кековић З. *Теорија система безбедности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бањалука, 2009,
11. Кековић З. (ур.), *Системи безбедности – хрестоматија*, Факултет безбедности, Београд, 2007,
12. Ковачевић С. *Основи безбедности и одбране – одабрана предавања*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1996,
13. Маслеша Р. *Теорије и системи сигурности*, Магистрат, Сарајево, 2001,
14. Мијалковић С. *Национална безбедност, друго, измењено и допуњено издање*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011,
15. Мијалковић С. и Кесеровић Д. *Основи безбедности*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2010,
16. Митровић, Љ. и Павловић Г. *Систем безбедности Босне и Херцеговине – правни аспекти и актуелно стање*, Међународно удружење научних радника – AIS, Бања Лука, 2012,
17. *National Intelligence Council, (2000), Global Trends 2015, A dialogue About the future with Environmental Experts, Washington, D.C, Centra Intelligence Agency,*
18. Nye J. S. Jr., *Understanding International Conflicts*, Fourth edition, (Foreward by Stanley Hoffman), Longman, New York, 2003,
19. Павловић Г. *Право приватне безбедности – упоредна студија*, Дефендологија центар за безбедносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука, 2011,

20. Ракић Миле и Вејиновић Душко, *Системи безбједности и друштвено окружење – теоријско-концептуални аспекти система безбједности*, Удружење дефендолога Републике Српске, Бања Лука, 2006,
21. Симић, Р. Д. *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002,
22. Стевановић Обрад: *Безбедносни менаџмент*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012,
23. Стевановић Мирослав и Исаков Слободан: *Коментар закона о основама уређења служби безбедности Републике Србије са прилозима*, Грађански институт за демократију и безбедност ПАРАЛАКС, Београд, 2008,
24. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Медија центар одбрана, Београд, 2009,
25. Одлукао Савету за националну безбедност Републике Србије, Влада Републике Србије број 02-2866/2007 од 31. маја 2007. године,