

СПОСОБНОСТИ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Љубинко Карапетровић*
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Војска Србије је, правно-нормативно¹ и стратешки² гледано, снага и субјект система одбране. Војсци су у Стратегији одбране додељене мисије и задаци. За извршавање додељених мисија и задатака, Војска има обавезу да изграђује и на потребном нивоу одржава оперативне и функционалне способности. Једна од мисија додељених Војсци јесте пружање подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, позната и као трећа мисија. Али, до ангажовања Војске у миру треба да се створе одређене претпоставке, какве су и проглашење неког стања (на пример, ванредно стање). Институт „ванредне ситуације” не познају Закон о одбрани ни Стратегија одбране. Тај појам појављује се у Закону о ванредним ситуацијама³ и Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама⁴ из 2011. године.

Кључне речи: *ванредна ситуација, војска, способности, Војска Србије*

Увод

Реформа система одбране Републике Србије и трансформација Војске Србије, као један од њених најзначајнијих делова, отпочели су још у време ДЗ СЦГ, а тежишно су настављени раздруживањем те заједнице, односно 2006. године. Процес трансформације и развоја Војске може се посматрати у нормативно-правној, стратешко-доктринарној и организацијско-функционалној сфери. Нормативно-правна сфера подразумева доношење закона и других прописа. Базни закони у овој сфери су Закон о одбрани и Закон о Војсци Србије. На основу тих базних закона, донетих 2007. године, успостављена је читава лепеза других прописа и докумената које треба донети за спровођење тих закона, типа стратегија, доктрина, правила, упутстава, одлука, планова и слично. И сами базни закони, од њиховог доношења 2007. године, два пута су трпели измене и допуне. Последња измена и допуна тих закона извршена је 2015. године.

* Потпуковник мр Љубинко Карапетровић је наставник на Војној академији.

¹ Закон о одбрани, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2015.

² Стратегија одбране, „Службени гласник РС”, бр. 88/09.

³ „Службени гласник РС”, бр. 111/2009.

⁴ „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.

Стратешко-доктринарна сфера развоја Војске прати правно-нормативну, без значајнијих одступања када су у питању основе развоја (трансформације) Војске.

Посебан аспект процеса развоја (трансформације) Војске, како у правним тако и у стратешко-доктринарним документима, а и у пракси, јесу њене способности за извршавање додељених мисија и задатака, који су утврђени у Стратегији одбране Републике Србије. Једна од мисија која је додељена Војсци јесте подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Способности Војске су у домаћим прописима утврђене као оперативне и функционалне способности. У стратешко-доктринарним документима регулисано је да је основна мисија Војске одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља, те да Војска не развија посебне снаге за пружање подршке цивилним властима, већ ће ангажовати постојеће које, сходно својој основној намени, могу успешно извршавати те задатке.⁵

Са друге стране, сфера тзв. унутрашње безбедности и одбране Републике Србије, у којој су и невојни изазови, ризици и претње, такође је регулисана правно-нормативно (закони и прописи), стратешки (стратегije) и организационо-функционално (успостављање система). Носилац функција и послова у овој сфери јесте Министарство унутрашњих послова, свакако, уз учешће и других субјеката и снага одбране, међу којима је и Војска. Међутим, евидентно постоје неке контроверзе и нејасноће у прописима који регулишу спољни и унутрашњи аспект безбедности и одбране, а у којима се, само као снага или и као субјект и снага, наводи Војска. Кључни појам око којег се те контроверзе и нејасноће налазе јесте „ванредна ситуација”, коју не познаје ни Закон о одбрани ни Стратегија одбране, односно који се појављује у Закону о ванредним ситуацијама и Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

У складу са наведеним, логичним се чини да се рад операционализује и разради кроз питања: ванредна ситуација, способности Војске и специфичност способности Војске за ванредне ситуације.

Ванредна ситуација

Заштита одбрамбених интереса је јединствена функција државе и реализује се кроз војну и цивилну одбрану. Носилац војне одбране је Војска, док се у цивилној одбрани ангажују остале снаге и субјекти одбране, којима Војска пружа подршку. Тако је утврдила Стратегија одбране. При томе, та употреба Војске поима се као њена употреба у миру, јер се тријада мир – ванредно стање – рат односи само на оружано угрожавање споља или изнутра (евентуални грађански рат). Стратегија одбране не познаје појам „ванредна ситуација”.

Ванредна ситуација, утврђена 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,

⁵ Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, страна 66.

снаге и средства уз појачан режим рада.⁶ Дакле, ванредна ситуација се, пре свега, односи на невојне (неоружане) претње безбедности земље, које угрожавају становништво, животну средину и материјална добра до те мере да се мора поступати другачије од уобичајеног („посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”).

Посебан аспект тих претњи, које могу довести до проглашења ванредне ситуације, јесу природне непогоде и катастрофе, од којих није имуна ниједна земља, па ни Република Србија. Отуда се, ради ефикасног супротстављања природним непогодама и катастрофама у Србији успоставља систем заштите и спасавања, као део система безбедности Републике Србије. Може се рећи да је у утврђивању система заштите и спасавања од 2006. године било и организационих и функционалних „лутања” и пропуста, све до издвајања Управе за ванредне ситуације из Министарства одбране и њене уградње у Министарство унутрашњих послова, односно прерастања у Сектор за ванредне ситуације. Тај период (2006–2009), када је у питању систем заштите и спасавања, многи аналитичари посматрају као „прашину на систему”. Без адекватне правно-нормативне регулативе (закон), у оквиру стратегије националне безбедности (без „сопствене” стратегије), систем заштите и спасавања, евидентно, „каскао” је за таквим системима у земљама окружења.

Од увођења система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у Републици Србији (децембар 2009 – јул 2010) урађено је много у овој области, што морају признати и највећи скептици. Иако Србија спада у ред балканских земаља које су међу последњима учиниле реформске кораке ка стварању система заштите грађана у ванредним ситуацијама, то се по њу ипак завршило тиме што нису понављане системске грешке којих је у региону евидентно било (преурањена децентрализација, слаба координација унутар служби, недефинисан начин финансирања, анимозитет између припадника ватрогасних служби и цивилне заштите и др.). Гледајући на ствар из тог угла може се, дакле, рећи да је систем који је у Србији тада створен био примерен тренутку и околностима у којима се земља налазила, а које, истину говорећи, у економском смислу никада нису биле повољне, нити су то данас. Створена је јединствена служба за реаговање у ванредним ситуацијама (Сектор за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије), обједињавањем свих кадровских и техничких потенцијала државног апарата до тада подељених између три министарства (МУП-а, Министарства одбране и Министарства екологије).

Два су кључна документа на националном нивоу која се односе на проблематику ванредних ситуација у нас – *Закон о ванредним ситуацијама* и *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*.

До доношења *Закона о ванредним ситуацијама* проблематика у вези с ванредним ситуацијама била је регулисана *Законом о одбрани*,⁷ *Законом о заштити од пожара*⁸ и *Законом о заштити о елементарних и других већих непогода*.⁹ У члану 1. *Закона о ванредним ситуацијама*, практично, утврђено је шта тај закон регулише, односно на која се подручја ванредних ситуација односи:

⁶ Закон о ванредним ситуацијама.

⁷ „Службени лист СРЈ”, бр. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/02, 116/07 и 72/09. „Службени гласник РС”, бр. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 и 48/94.

⁸ „Службени гласник СРС”, бр. 37/88 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.

⁹ „Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85 и 52/89 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.

„Овим законом уређују се 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 (у даљем тексту: елементарне непогоде и друге несреће); 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; међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања”¹⁰.

Осим што је по први пут у Републици Србији законом регулисана област ванредних ситуација, *Закон о ванредним ситуацијама* правно је утемељио и формирање Сектора за ванредне ситуације, као јединствене службе чија је основна делатност заштита и спасавање људи и материјалних добара, организационо смештеног у Министарству унутрашњих послова. Влада Републике Србије је, после више деценија разједињеног система заштите и спасавања у Републици Србији, успела да створи правни и институционални амбијент за успостављање јединственог система заштите и спасавања у којем је Сектор за ванредне ситуације постао централни стуб око којег су увезани остали делови система. Свакако, законом су прецизиране и све друге области које он обухвата, а које су наведене у члану 1. тог закона.

Чињеница је да је при крају процедура за измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама, а о потреби тих измена и допуна у анализи МУП-а се наводи:

„За четири године од како је донет Закон о ванредним ситуацијама, а на бази искустава у досадашњим ванредним ситуацијама, указала се потреба за измене и допуне Закона, са жељом да се прецизније дефинишу поједине одредбе које ће учинити јаснију а самим тим и ефикаснију и прецизнију примену овог закона. На тај начин би се омогућило свим субјектима система заштите и спасавања да тачно знају своја права и обавезе а такође и какве последице настају уколико се не поштују одредбе закона. Као потврда наведеног је и чињеница да су последње ванредне ситуације изазване катастрофалним поплавама у мају, септембру, октобру и новембру месецу 2014. године, показале да постоје одређени проблеми у примени Закона у делу који се односи на:

1. прецизније дефинисана права, обавезе и одговорности јединица локалне самоуправе;
2. начину функционисања појединих штабова за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе и прецизирању поступања и надлежности у ванредним ситуацијама;
3. права и обавезе овлашћених и оспособљених правних лица у ванредним ситуацијама;
4. права и обавезе грађана и њихова обавезност учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара на позив надлежног штаба за ванредне ситуације;
5. јачању улоге Републичког штаба за ванредне ситуације у смислу недостатка већих овлашћења у ванредним ситуацијама;
6. недостатку прецизних ингеренција и улоге Министарства унутрашњих послова – Сектора за ванредне ситуације као надлежне службе у ванредним ситуацијама

¹⁰ *Закон о ванредним ситуацијама*, оп. цит., члан 1.

и у давању сагласности на процене угрожености и планове заштите и спасавања свих субјеката који су на основу закона обавезни да их израђују.

7. финансирање система заштите и спасавања”.

Из претходно наведених области које се предвиђају за промену Законом о изменама и допунама закона о ванредним ситуацијама, у табели 1, дате су само основне претпоставке и потенцијална решења.

Табела 1 – Неки предлози за измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама

| ПОДРУЧЈЕ | ПРЕДЛОГ ИЗМЕНЕ |
|--|--|
| Права и обавезе јединица локалне самоуправе | <ul style="list-style-type: none"> – Први пут се помињу градске општине у саставу градова и Града Београда у смислу да имају иста права и обавезе као и јединице локалне самоуправе у решавању питања заштите и спасавања својих грађана. – Новина је формирање службе за ванредне ситуације и одређивање менаџера за ванредне ситуације као стручног лица за послове заштите и спасавања. |
| Начин функционисања и одговорности штабова за ванредне ситуације | <ul style="list-style-type: none"> – дата надлежност Републичком штабу за ванредне ситуације да распусти штаб јединице локалне самоуправе – Републички штаб формира Оперативни штаб као своје помоћно стручно тело – укидање окружних штабова за ванредне ситуације |
| Права и обавезе овлашћених и оспособљених правних лица у ванредним ситуацијама | Закон о ванредним ситуацијама предвидео је постојање посебне категорије субјеката система заштите и спасавања које је дефинисао као овлашћена и оспособљена правна лица за заштиту и спасавање. |
| Јачање ингеренција Сектора у давању сагласности на процене угрожености и планове заштите и спасавања свих субјеката који су на основу закона обавезни да их израђују | Имајући у виду досадашња искуства, указала се потреба да у случајевима када је угрожен већи број лица или објеката критичне инфраструктуре, а није активиран Републички штаб, Сектору за ванредне ситуације се дају ингеренције да може извршити хитно ангажовање не само сопствених снага и средстава већ и капацитете овлашћених и оспособљених правних лица, министарстава и посебних организација. |
| Финансирање | Новим предлогом измена и допуна Закона о ванредним ситуацијама поново се успоставља функционисање Буџетског фонда са истим изворним приходима који су били предвиђени у првој верзији Закона о ванредним ситуацијама. Уколико се прихвати формирање буџетског фонда може се очекивати да ће се у наредних 3 до 5 година извршити преко потребно занављање или набавка средстава и опреме за ватрогасно-спасилачке јединице, за специјализоване јединице цивилне заштите и за остале субјекте који партиципирају у заштити и спасавању у Републици Србији. |

Кључна организациона новина у систему заштите и спасавања јесте предвиђено формирање Дирекције за ванредне ситуације. Према речима Марка Благојевића, директора Владине Канцеларије за помоћ и обнову поплавлених подручја, Дирекција за ванредне ситуације биће формирана од те канцеларије и Сектора за ванредне ситуације (који је сада у саставу МУП-а Републике Србије), а имаће основне функције: управљање ризицима, реаговање на ванредне ситуације и функцију обнове.¹¹

Све то упућује на потребу анализе субјеката и снага система заштите и спасавања, како их види постојећи закон. Према Закону о ванредним ситуацијама субјекти система заштите и спасавања су експлиците утврђени у члану 4.

Субјекти система заштите и спасавања су:

1) органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе;

2) привредна друштва, друга правна лица и предузетници (у даљем тексту: привредна друштва и друга правна лица);

3) грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације.¹²

Снаге система заштите и спасавања нису експлиците утврђене у *Закону о ванредним ситуацијама*, као што је то учињено на примеру субјеката, већ су те снаге дефинисане у делу (члану) тог закона где се говори о значењима израза, на следећи начин: „**снаге заштите и спасавања су:** штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије, и субјекти чија је редовна делатност заштита и спасавање, као и привредна друштва и друга правна лица, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања Србије, и удружења која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање”.¹³

У складу са наведеним одредбама Закона о ванредним ситуацијама, Војска је део снага система заштите и спасавања. Историјски посматрано, она је то одувек и била. Није претенциозно рећи да, посматрано деценијама уназад, а и данас, када су природне непогоде и катастрофе, односно ванредне ситуације у питању, највеће поверење народ има управо у војску. Катастрофалне поплаве у Србији маја 2014. године најбоља су потврда о „улози” војске у ванредним ситуацијама. Према подацима из извештаја Владе о поплавама маја 2014. године, укупно је ангажовано око 15.300 припадника Министарства одбране, пре свега Војске, а максимално дневно напрезање било је: око 2.000 лица, 10 хеликоптера (1 авион), 43 чамца, 3 амфибије, 8 пумпиза воду, 123 моторна возила, 9 инжењеријских машина, 30 ауто-цистерни за воду, 17 ауто-цистерни за дезинфекцију, 7 агрегата и 4 вучна воза.¹⁴

Употреба Војске у ванредним ситуацијама захтева да се мало детаљније позабавимо појмом и карактером тих ситуација. Наиме, Закон о одбрани, Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Доктрина Војске Србије не познају синтагму „ванредна ситуација”, већ користе термине (појмове) „мир”, „ванредно стање” и „ратно стање”. Синтагму ванредна ситуација срећемо у *Закону о ванредним ситуацијама* и *Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама* (у даљем тексту: Национална стратегија).

¹¹ „Политика”, 15.10.2015.

¹² Исто, члан 4.

¹³ Исто, члан 8, тачка 20.

¹⁴ Објављено у часопису „Време”, 3. 7. 2014.

Поред наведеног о дефинисању „ванредне ситуације”, у *Закону о ванредним ситуацијама*, у *Националној стратегији* наводи се да је то: „нередовно и поремећено стање друштва изазвано догађајима великих размера, којима се паралише функционисање друштвеног система, или кад настану природне и техничко-технолошке катастрофе великог обима које угрожавају живот становништва и њихову имовину и материјална добра (...)”¹⁵

У литератури се срећу и друге дефиниције ванредне ситуације. Посматрајући у организационом смислу, Кековић дефинише ванредну ситуацију као „стање присутне опасности на коју се може одговорити расположивим средствима и у складу са процедурама које су прописане у одговарајућим плановима”¹⁶. Поједини теоретичари безбедности уводе засебне термине за ванредне ситуације, називајући их посебним безбедносним стањима, при чему се „стање” дефинише као општији појам од појма „ситуација”. У једном стању могу се мењати ситуације, а безбедносно стање може се конкретизовати и дневним ситуацијама.¹⁷

У свом тексту *Систем одбране у ванредним ситуацијама*, објављеном у „Војном делу”, Кршљанин и Каровић дали су опширан преглед врста ванредних ситуација, у зависности од различитих критеријума класификације.¹⁸ Међутим, у овом раду није циљ да се анализирају врсте ванредних ситуација, као и извори који до њих могу довести, већ да се сагледа њихов правно-нормативни и стратешко-доктринарни карактер, са аспекта употребе Војске у тим ситуацијама.

Ма коју од претходно наведених дефиниција појма „ванредна ситуација” користили, недвосмислено се може констатовати да та ситуација није уобичајена, односно да у њој долази до значајних поремећаја у односу на тзв. нормално стање на делу или целој територији државе. У појединим случајевима, зависно од извора који је довео до ванредне ситуације (земљотрес, поплава, пожар, техничко-технолошка несрећа...), тај поремећај тзв. нормалног стања може бити драстичан, у смислу људских губитака и материјалних и нематеријалних штета, до паралисања функционисања државе. Стога, правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима је регулисано и да ће се применити посебне мере, снаге и средства.

Међутим, ма колико то наизглед парадоксално звучало, употреба Војске у ванредним ситуацијама спада у тзв. употребу Војске у миру. Наиме, у нашим правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима, употреба Војске је опредељена на стања мир – ванредно стање – рат. Свако од наведених стања има своје прописима утврђене специфичности и посебне процедуре када је у питању начин и обим употребе Војске. У том смислу посматрано, логично је да се у миру користе мирнодопске снаге Војске. При томе, под појмом снаге, поред људства, подразумевају се и средства којима Војска располаже.

У *Закону о Војсци Србије* Војска 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.¹⁹

¹⁵ *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.

¹⁶ Група аутора: *Зборник радова са Саветовања о безбедности од пожара*, МУП Р. Србије, Београд, 2008.

¹⁷ Исто.

¹⁸ Видети у „Војном делу”, лето/2015.

¹⁹ *Закон о Војсци Србије*, Медија центар „Одбрана”, 2015., члан 2.

У *Стратегији националне безбедности* (2009) Војска је одређена као основни субјект система одбране.²⁰ Такву одредбу Војске као субјекта (без атрибута основни) система одбране срећемо и у *Закону о одбрани*.²¹ Дакле, треба уочити разлику између одређења Војске. Тако, према *Закону о одбрани*, Војска је један од субјеката система одбране, а према *Закону о ванредним ситуацијама* део снага система заштите и спасавања.

Мисије и задатке Војске утврдила је Народна скупштина усвајањем документа *Стратегија одбране* (2009), као: (1) одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља, (2) учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и (3) подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.²² Дакле, употреба Војске у ванредним ситуацијама јесте део њених задатака из тзв. треће мисије (подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности) утврђене у Стратегији одбране, где су ти задаци дефинисани као: „(1) помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и (2) помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа”.²³

У Доктрини Војске Србије утврђено је да се Војска може употребити у миру, ванредном стању и рату, у складу са законом и по одлуци надлежних државних органа. Та употреба обухвата мирнодопске активности и планирање, припреме и извођење борбених и неборбених операција.²⁴ Тако, Војска у миру може да изводи и борбене и неборбене операције, при чему, како је утврђено у Доктрини, у борбеним операцијама Војска је носилац, а у неборбеним подршка другим снагама система одбране.²⁵ Иако се не помиње синтагма „ванредна ситуација”, према Доктрини Војске Србије, као што је то утврђено и у Стратегији одбране, основна врста неборбених операција у којој је Војска подршка другим снагама одбране, јесте *операција подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама безбедности*, које се изводе у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија.²⁶

Међутим, поставља се логично питање употребе Војске у борбеним операцијама у миру и њиховог односа према ванредној ситуацији. Као основне борбене операције Војске у Доктрини Војске Србије утврђене су: *операција превентивног размештања снага; противтерористичка операција; противпобуњеничка операција; нападна операција; одбрамбена операција и помоћна операција*.²⁷ Са друге стране, из претходно наведених дефиниција „ванредне ситуације”, имплиците, може се закључити да се оне не односе само на природне непогоде и техничко-технолошке несреће, већ да подразумевају и драстично паралисање функционисања друштвеног система. Не треба се превише трудити да се нађе одговор на наведену дилему односа борбених операција Војске у миру и ванредне ситуације, јер та релација није експлиците утврђена, а тиме ни регулисана нашим правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима, поготово ако се узме у обзир

²⁰ *Стратегија националне безбедности*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009, страна 34.

²¹ *Закон о одбрани*, Медија центар „Одбрана”, 2015., члан 4., тачка 16.

²² *Стратегија одбране*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009., страна 17.

²³ Исто, страна 18.

²⁴ *Доктрина Војске Србије*, страна 61.

²⁵ Исто, страна 62.

²⁶ Исто, страна 82.

²⁷ Исто, страна 78.

став Доктрине Војске Србије да је Војска носилац борбених операција у миру. Делимично ублажавање овог става да је Војска носилац борбених операција у миру налазимо и у Доктрини Војске Србије, где се наводи: „Поједине врсте борбених операција Војске Србије могу се изводити у миру...”.²⁸ Из даљег текста Доктрине Војске Србије, где се детаљније износе подаци о појединим врстама борбених операција,²⁹ имплиците, не експлиците, може се само претпоставити да те „поједине врсте борбених операција” које се могу изводити у миру јесу све наведене борбене операције изузев нападне и одбрамбене операције. Кажемо „може се претпоставити”, јер како разумети контрадикторне ставове из Доктрине Војске Србије, као што су: (1) Војска је носилац борбених операција у миру; (2) врста борбених операција у миру је противтерористичка операција и (3) противтерористичке операције су борбене операције које се изводе у миру... ради пружања подршке и помоћи цивилним властима...³⁰ Више је него очигледно да је потребна доградња наших и правно-нормативних и стратегијско-доктринарних докумената у овој сфери, али и по другим питањима која нису предмет овог рада. Не толико далека историјска дистанца употребе војске (оружаних снага) у миру, извођењем борбених операција, имала је изузетно негативне последице и по државу и по војску, што не треба доказивати.

Способности Војске

Након раздруживања ДЗ СЦГ, 2006. године, али и пре, у доктринарној сфери развоја (трансформације) Војске отпочеле су значајне промене, пре свега по угледу на оружане снаге земаља чланица НАТО-а, односно програма Партнерство за мир. Једна од тих промена јесте и увођење модела развоја војске заснованог на способностима. Тај модел је данас у поодмаклој фази развијености и примене у Војсци Србије, па ћемо само поменути његове основне карактеристике и указати на неке недоследности.

Чињеница је да је преузимање модела развоја војске заснованог на способностима имала помало и неселективан карактер, без научног приступа, односно првенствено је вођено под утицајем струке и командовања и по принципу што пре. Стога, тај процес и јесу водиле поједине управе Генералштаба и Управа за стратегијско планирање Министарства одбране, а може се рећи да ни данас није другачије. Било како било, у правно-нормативна (закон), а касније и у доктринарна документа (доктрине, правила и упутства), развојна и документа употребе снага, уведена је и разрађена синтагма „оперативне и функционалне способности војске”. Необично је што се, иако су Законом о одбрани (донет 2007) утврђене оперативне и функционалне способности Војске,³¹ у Доктрини Војске Србије (усвојена 2010) разрађују само оперативне способности, док се функционалне само помињу,³² Тако се до назива и врсте функционалних способности Војске долази из документа развоја (Дугорочни план развоја система одбране и Средњорочни план и програм развоја система одбране). У том смислу посматрано, оперативне и функционалне способности Војске наведене су у табели 2.

²⁸ Исто.

²⁹ Исто, страна 78-80.

³⁰ Доктрина Војске Србије, страна 78.

³¹ Закон о одбрани, Медија центар „Одбрана”, 2015. члан 36. и 38.

³² Доктрина Војске Србије, страна 42-45.

Табела 2 – Оперативне и функционалне способности Војске

| ОПЕРАТИВНЕ СПОСОБНОСТИ | ФУНКЦИОНАЛНЕ СПОСОБНОСТИ |
|---|--|
| Способност командовања | Способност командовања и руковођења |
| Способност правовремене расположивости снага | |
| Способност размештаја и мобилности у зони операције | Способност искоришћења информационог простора |
| Способност искоришћења информационог простора | |
| Способност делотворне или ефикасне употребе снага | Способност извршења задатака из функционалне надлежности |
| Способност отпорности и заштите снага | |
| Способност одрживости снага | |

Које су „наше специфичности” у односу на искуства страних оружаних снага по питању способности војске (оружаних снага) – једно је од питања које заслужује пажњу, јер како је већ наведено, процес развоја војске заснован на способностима „преузет” је из страних оружаних снага. **Прва** специфичност јесте да се у страним оружаним снагама говори само о оперативним способностима које су именоване као суштинске (Essential Operational Capabilities), док се функционалне способности, кад је војска у питању, не помињу. **Друга** специфичност јесте назив појединих елемената оперативних способности. Наиме, способност командовања се у страним оружаним снагама именује као способност командовања и руковођења (Ц3), што би било коректно и у нас, јер према Закону о Војсци Србије говори се о командовању и руковођењу војском, а не само о командовању. Трећа специфичност јесте способност делотворне или ефикасне употребе снага (како је код нас именована), док се у страним оружаним снагама говори о способности ефикасне и ефективне употребе снага. Вероватно су аутори наше доктрине учинили техничку грешку и ставили „или” уместо „и” између речи „делотворна” и „ефикасна”. **Четврта** специфичност јесте способност искоришћења информационог простора. Та способност се у страним оружаним снагама замењује способношћу обавештајног обезбеђења (визуелизација бојишта.), док се део способности (информатичка) укључује у способност командовања и руковођења, где и припада. **Пета** „наша” специфичност јесте способност одрживости снага, која се у страним оружаним снагама назива способност логистичке одрживости снага. Ако се детаљније анализира и наше доктринарно одређење те способности, уочићемо да се односи само на логистичку одрживост, те је треба тако и именовати. Дакле, постоје одређене недоследности у нашим доктринарним документима, када су у питању способности Војске, које је неопходно коректније утврдити у процесу ревизије стратешко-доктринарних докумената, која је у току.

Посебно питање јесте сама дефиниција оперативних способности која се наводи у Доктрини Војске Србије, а гласи: „Оперативне способности Војске Србије представљају могућност Војске Србије или њених делова, да у предвиђеном времену и под одређеним стандардима и условима остварују жељене оперативне ефекте комбинацијом снага, средстава и начина извршења задатка”.³³ За наведену дефиницију оперативних способности Војске могу се изнети примедбе, посматрано како са логичког, тако и са методолошког и језичког аспекта. Те примедбе су:

- оперативне способности не представљају нешто него јесу нешто,
- оперативне способности не могу се именовати као могућности,

³³ Доктрина Војске Србије, страна 42.

- оперативне способности нису под стандардима него по стандардима,
- појам снаге у себи садржи средства.

Без дубље анализе и расправе о дефиницији оперативних способности Војске, јер то није циљ овог рада, те способности, када је Војска у питању, можемо дефинисати на следећи начин: *Оперативне способности јесу посебан скуп захтева (теорија) и стандарда (мере и критеријуми) којима се исказује спремност војске или њених делова за извршење додељених мисија и задатака.* Те способности могу бити планско-потенцијалне и реалне. Планско-потенцијалне оперативне способности односе се на будуће време, јер до употребе војске не мора доћи за неки период. Реалне оперативне способности односе се на спремност војске за конкретну мисију и задатке које она тренутно извршава или на установљено стање тих способности у моменту контроле (инспекције) њихове изграђености.

Један од кључних момената који треба имати у виду када се говори о оперативним способностима Војске (њених делова) јесте значење речи „оперативан” у нашем језику и превођење те речи из енглеског језика. Значење речи „оперативан” у нашем језику подразумева да је неко (нешто) спреман за употребу или је у употреби. Са друге стране, неки наши аутори су енглеску реч „operational” погрешно превели као „операцијски” и везали је за операције војске, што је погрешно. Наиме, и у енглеском језику израз „operational” подразумева исто што и у српском – спреман за употребу. Дакле, када говоримо о оперативним способностима Војске мислимо на спремност војске за употребу.

Када се говори о оперативним способностима врло значајно питање јесу чиниоци тих способности. Те чиниоце, као и оперативне способности, наша доктринарна теорија и пракса преузела је, такође, из страних оружаних снага, доследније него што је то случај са оперативним способностима. У том смислу, као чиниоци оперативних способности у Доктрини Војске Србије, утврђени су: доктрина, обука, организација, наоружање и војна опрема, кадрови, образовање, инфраструктура и интероперабилност.³⁴

У чему је значај чинилаца оперативних способности или ресурсних ограничења, како се још називају. Оперативне способности не постоје саме по себи, већ су управо резултат деловања наведених чинилаца. Односно, оперативне способности Војске и њених делова изграђују се преко наведених чинилаца. На пример, да бисмо достигли способност командовања и руковођења, потребно је: имати усвојену доктрину командовања (теорија); по утврђеним стандардима (мере и критеријуми) успоставити организацију система командовања, опремљеност система потребним средствима и опремом, располагати кадром, који је образован и обучен, утврдити оптималну организацију система командовања, располагати адекватном инфраструктуром (на пример, командна места,) и бити интероперабилан, уколико, на пример, делови војске учествују у мултинационалној операцији. Такав пример можемо извести за сваки елемент оперативних способности. У том смислу, однос оперативних способности и њихових чинилаца утврђује се у документима развоја, који носе одређене степене тајности и неће се анализирати у овом раду.

³⁴ Исто, страна 45.

Специфичности оперативних способности Војске за ванредне ситуације

Треба ли Војска да располаже оперативним способностима за ванредне ситуације и у чему је њихова специфичност? Наравно да Војска треба да располаже оперативним способностима за ванредне ситуације, јер јој је додељена мисија подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, у које спадају и ванредне ситуације.

О специфичности оперативних способности Војске за ванредне ситуације требало би нешто више рећи, те и одговор на други део питања није једноставан. Наиме, сложеност одговора на други део питања (специфичност оперативних способности Војске за ванредне ситуације) последица је неколико фактора, који се могу груписати у „вечита” организацијска питања – ШТА, ЗАШТО, КО и КАКО. Ако уважимо чињеницу да је на питање ЗАШТО већ дат одговор (зато што је то мисија Војске), онда остале специфичности покушајмо утврдити према елементима оперативних способности у општем смислу.

Способност расположивости снага. Питање које снаге ванредна ситуација може да захтева од војске непосредно је везано за узрок због којег је та ситуација проглашена и њене размере. Наиме, сасвим је логично да захтеви према војсци нису исти уколико се ради о епидемији неке болести (на пример, „птичији грип”) или пожару већих размера, поплави, земљотресу, техничко-технолошком акциденту или исказаној делатности терористичке организације на делу наше земље. Свакако, могуће је наводити и друге узроке проглашења ванредне ситуације, али то није циљ. У Доктрини Војске Србије, како је већ наведено, утврђено је да Војска не развија посебне снаге за пружање подршке цивилним властима. Слична констатација налази се и у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, где је утврђено да: „Министарство одбране и Војска Србије не развијају посебне капацитете за ангажовање на извршењу задатака заштите и спасавања, већ у случају потребе постојећим капацитетима врше подршку цивилним властима и носиоцима послова заштите и спасавања. У пословима заштите и спасавања из Министарства одбране и Војске Србије могуће ангажовати капацитети логистичке подршке, ваздухопловне, инжењерски састави и јединица АБХО”.³⁵

Дакле, из претходна два наведена става доктринарног и стратешког документа назире се прва специфичност потребних способности војске за ванредне ситуације, која се, пре свега, односи на расположивост снага. Та специфичност може да се окарактерише на следећи начин: *Захтеви према војсци, кад су у питању ванредне ситуације, односе се само на заштиту и спасавање и нису једнозначно утврђени, по питању снага војске, у стратешким и доктринарним документима. Та специфичност небројено пута се показала у пракси, а посебно у поплавама маја 2014. године. Наиме, евидентно, Војска је ангажовала „све” што је могла у том тренутку – од мирнодопских ресурса и капацитета, па и кадете Војне академије.*

³⁵ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.

Способност командовања (и руковођења). У утврђивању специфичности овог елемента оперативних способности послужимо се одредбама стратешко-доктринарних докумената и примером из праксе. У доктрини Војске Србије утврђено је да је Војска помоћна снага у неборбеним операцијама (пружа подршку другим снагама одбране), каква је и ванредна ситуација, односно заштита и спасавање. Сходно томе, руковођење снагама у ванредној ситуацији реализују снаге изван војске (штабови). Командовање војском и у Војсци регулисано је *Законом о Војсци*. Тако, и у *Закону о ванредним ситуацијама* наводи се да: „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”.³⁶ У пракси ситуација може да буде другачија, што је евидентно када је реч о поплавама маја 2014. године. Наиме, за команданта снага које су браниле Шабац одређен је начелник Генералштаба Војске Србије. Специфичност овог елемента оперативних способности може да се утврди на следећи начин: *командовање и руковођење у ванредним ситуацијама, углавном, одвија се у складу са прописима, ако се другачије не нареди.*

Способност размештаја и мобилности у зони операције. Ванредна ситуација не познаје термин „зона операције” већ се проглашава за део територије или целу земљу. У том смислу посматрано, зона операције је део (општина, град, округ) државе или цела држава. Што се тиче мирнодопских ресурса, Војска је дефицитарна за потребе померања бројних снага са једног простора на други. У том смислу, Војска, поред својих скромних капацитета, користи услуге саобраћајних и транспортних фирми. Стога, специфичност овог елемента оперативних способности може се исказати на следећи начин: *Ванредна ситуација може да захтева померање снага војске на веће удаљености од мирнодопске локације и на више локација, што резултира чињеницом да војска не располаже овом способношћу, већ је упућена на коришћење цивилних капацитета.*

Способност искоришћења информационог простора. Ова способност, како је раније наведено, састоји се од два дела: способности обавештајног обезбеђења и способности телекомуникационо-информатичког обезбеђења. С обзиром на то да се у ванредној ситуацији не ради о постојању непријатеља (осим у противтерористичкој и противпобуњеничкој операцији), односно обавештајни подаци се односе на природну непогоду или техничко-технолошку несрећу, сопствено становништво и територију, то се и специфичност ове способности односи на те чињенице. Коришћење телекомуникационо-информатичких средстава нема посебне специфичности, осим што не прети опасност да та средства непријатељ може уништити.

Способност делотворне или (и) ефикасне употребе снага. Централно питање у промишљању специфичности ове способности јесте – шта је делотворна и ефикасна употреба снага у ванредним ситуацијама? Одговор на ово питање није тешко дати када су у питању неки делови Војске. Наиме, јединице АБХО, инжењеријске јединице, транспортне јединице, логистичке јединице у ванредној ситуацији (неборбена операција) могу да обављају задатке за које су намењене и у борбеним операцијама. Поставља се питање шта је делотворна и ефикасна употреба пешадијских, оклопних, артиљеријских

³⁶ Закон о ванредним ситуацијама, члан 12., став 2.

и других родовских јединица, првенствено намењених за борбена дејства и борбену подршку у борбеним операцијама. Ни овде одговор није много тежак – то су задаци јединица цивилне заштите опште намене (сипање песка у џакове, пренос терета, чишћење просторија, уклањање материјала од порушених објеката...) То, свакако, није делотворна употреба родовских јединица Војске, али може бити делотворно у ванредној ситуацији. Отуда, специфичност ове способности војске може да се исказе на следећи начин: *Највећи део јединица војске у ванредним ситуацијама може да се употреби мимо своје основне делатности, као физичка радна снага, односно на задацима јединица цивилне заштите опште намене.*

Способност отпорности и заштите снага. Ова способност у Доктрини Војске Србије, у целости, односи се на борбене операције и подразумева способност Војске или њених делова да умање вероватноћу откривања властитих снага и да смањује и отклања ефекте дејства противничког наоружања.³⁷ У ванредним ситуацијама, када су у питању заштита и спасавање, не прети опасност од оружја непријатеља нити да непријатељ открије властите снаге. Међутим, и те како може да прети опасност од узрока због којих је проглашена ванредна ситуација, као што су пожар, поплава, клизиште и слично. У тим ситуацијама врло је значајно да војска буде способна да се заштити од тих дејстава природне непогоде или техничко-технолошке несреће. Стога, специфичност ове способности може да се исказе на следећи начин: *У ванредним ситуацијама – заштити и спасавању, не прети опасност од откривања и дејства непријатеља по сопственим снагама, али прети опасност од узрока због којих је проглашена ванредна ситуација и последица које су настале због тих узрока.*

Способност одрживости снага. Већ раније је наведено да би ову способност требало преименовати у способност логистичке одрживости снага. Војска је организована оружана снага у којој је егзактно регулисана логистичка подршка у миру и рату. Мирнодопска шема логистичке подршке може да се примени и у употреби војске у ванредној ситуацији. При томе, поред ресурса и капацитета којима располаже војска, може доћи до значајнијег ослањања војске у појединим функцијама логистичке подршке (исхрана, гориво и слично) на капацитете територије. Стога, може се констатовати да по питању способности логистичке одрживости готово да нема посебних специфичности.

Закључак

Војска је организована оружана снага која има сасвим прецизно утврђене (додељене) мисије и задатке. За њих изграђује оперативне и функционалне способности. Министарство одбране и Генералштаб су носиоци изградње оперативних и функционалних способности Војске, у којима је евидентна и незаобилазна, на законима и другим прописима заснивана подршка државе.

Војска је у правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима дефинисана као један од основних субјеката система одбране Републике Србије и део

³⁷ Доктрина Војске Србије, страна 44.

снага система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Та нормативна регулатива сасвим се потврђује у пракси, њеном употребом у ванредним ситуацијама чији су узроци и размере, историјски посматрано, разноврсни.

Ванредне ситуације су релативно нов појам у нашој теорији и пракси, односно правно-нормативним и стратешко-доктринарним документима. Чињеница је да ванредна ситуација није позната у неким од тих докумената који се непосредно односе на припреме, организацију, употребу и обезбеђење Војске. Стога, у изградњи потребних способности Војске, правно-нормативна и стратешко-доктринарна регулатива се, пре свега, односе на борбене операције и прву мисију Војске – одбрану Републике Србије од оружаног угрожавања споља. С обзиром на то да предстоји, или је у току, ревизија неких стратешко-доктринарних докумената, докумената развоја и докумената употребе снага, како их третира Закон о изменама и допунама Закона о одбрани, то је прилика да се и општи аспект употребе војске у ванредним ситуацијама, а посебно изградња њених способности за ванредне ситуације, унесе у наведена документа у којима до сада није постојао или прецизније регулише у оним документима у којима одредбе о томе већ постоје.

Литература

- [1] *Закон о одбрани*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2015.
- [2] *Закон о Војсци Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2015.
- [3] *Стратегија одбране*, „Службени гласник РС”, бр. 88/09.
- [4] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010.
- [5] *Закон о ванредним ситуацијама*, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009.
- [6] „Службени лист СРЈ”, бр. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99, 3/02, 116/07 и 72/09.
- [7] „Службени гласник РС”, бр. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 и 48/94.
- [8] „Службени гласник СРС”, бр. 37/88 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.
- [9] „Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85 и 52/89 и „Службени гласник РС”, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.
- [10] „Политика”, 15.10.2015.
- [11] Часопис „Време”, 03.07.2014.
- [12] *Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, „Службени гласник РС”, бр. 86/2011.
- [13] Група аутора: *Зборник радова са Саветовања о безбедности од пожара*, МУП Р. Србије, Београд, 2008.
- [14] „Војно дело”, лето/2015.
- [15] *Стратегија националне безбедности*, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009.
- [16] Карапетровић, Љ., *Елементи и садржаји суштинских оперативних способности тактичких јединица Копнене војске*, магистарски рад, Војна академија, Београд, 2013.