

*Др Зоран Ј. Лончар, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
Z.Loncicar@pf.uns.ac.rs*

*Др Ненад П. Радивојевић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
N.Radivojevic@pf.uns.ac.rs*

*Др Рајко С. Радошевић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs*

*Владан М. Мирковић, асистент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
V.Mirkovic@pf.uns.ac.rs*

САРАДЊА ПОЛИЦИЈЕ И ПРИВАТНОГ ОБЕЗБЕЂЕЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – СТАЊЕ И МОГУЋНОСТИ¹

Сажетак: У ванредним ситуацијама постоји потреба за посебним и додатним ангажовањем државних органа, али и различитих недржавних субјеката. Међу државним органима посебно је значајна улога Министарства унутрашњих послова. Међу недржавним субјектима, значајну улогу могло би да има и приватно обезбеђење. Полазећи од те претпоставке, аутори настоје да одреде начин на који би приватно обезбеђење могло да

¹ Рад је настао као резултат рада на пројекту под називом „Сарадња јавног и приватног сектора у области унутрашњих послова као елемент одрживог развоја“, који финансира Покрајински секретаријат за високо образовање и научноистраживачку делатност.

се ангажује у ванредним ситуацијама, сарађујући при томе са полицијом. Циљ је да се критички анализира наше важеће право и дају прејоруче како би и у ком облику ова сарадња могла да се оствари.

Кључне речи: Министарство унутрашњих послова, полиција, приватно обезбеђење, ванредне ситуације, сарадња.

1. УВОД

„Ванредне ситуације, проузроковане природним непогодама или људским активностима, свакодневно односе много људских живота и на различите начине уништавају и деградирају животну средину, узрокујући велику материјалну штету и губитке. Ризик од катастрофа постоји у сваком друштву јер катастрофе успоравају одрживи развој друштва у целини, а њихова појава у једном региону може да проузрокује штете у неком другом региону и обрнуто.“²

Полазећи од тога, деловање државе и њених органа унутрашњих послова је нарочито отежано у таквим околностима. Често редовни кадровски али и материјални потенцијали нису довољни како би се извршили сви (безбедносни) задаци настали услед појава које су довеле до проглашења ванредних ситуација. Потреба за додатним кадровским и материјалним ресурсима је нарочито изражена у неразвијеним или државама у транзицији, чије су потребе за безбедношћу све веће.

Иако традиционално задужени за остваривање јавне безбедности, органи унутрашњих послова нису у стању да то и остваре без адекватне планске, организоване и континуиране сарадње са другим државним, покрајинским и локалним органима, а све више и субјектима приватног обезбеђења.³ Та сарадња обухвата широк круг активности као што су размена информација, људства, опреме, заједничко планирање, координација и реализовање акција, заједничке обуке и сл. Због све веће присутности у систему безбедности, сектор приватне безбедности, као све значајнија привредна грана и у нашој земљи, полако преузима свој део одговорности у остваривању безбедности. Улога приватног обезбеђења у остваривању јавне, а онда и националне безбедности је првенствено превентивна, односно приватно обезбеђење има функцију да спречи угрожавање људи, имовине и пословања компанија.

² Немања Бојичић, „Финансирање система заштите и спасавања у Републици Србији“, *Наука-безбеднос-полиција*, 1/2013, 129.

³ Љубомир Стајић, Ненад Радивојевић, „Полиција, комунална полиција и приватно обезбеђење – дивергентни или конвергентни субјекти јавне безбедности?“ *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније* (тематски зборник), Нови Сад 2017, 153. О одређеним термилошким контроверзама у Закону о приватном обезбеђењу вид. Љубомир Стајић, Горан Мандић, „Неке контроверзе Закона о приватном обезбеђењу“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 2/2014, 133-140.

Упркос савременим трендовима у развијеним земљама, у Републици Србији још увек нису препознате све могућности и корист од остваривања сарадње пре свега полиције и приватног обезбеђења. То се најбоље види у области ванредних ситуација где приватно обезбеђење, поред оних послова везаних за (уговорно) обезбеђење објеката, није укључено у шире активности након проглашења ванредних ситуација. У том циљу, у раду ћемо се посебно осврнути на позитивноправни оквир којим је уређено деловање у ванредним ситуацијама, а нарочито деловање полиције и приватног обезбеђења. Такође, указаћемо и на одређене предности и оправданост укључивања приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама и то кроз институт помоћне полиције.

2. ПОЈАМ ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Држава је уређена тако да своје функције обавља у очекиваним и уобичајеним приликама. „Живот“ државе, међутим, не одвија се увек у редовним приликама. Држава се понекад суочава и са нередовним, ванредним околностима, у којима је вршење њених функција отежано или угрожено. Ванредне околности изискују од државе посебан напор и посебно ангажовање; у ванредним приликама и држава мора да делује ванредно, како би се њена улога и тада остварила.

Нису све неприлике са којима се држава суочава подједнако опасне и не изискују увек исте мере како би се отклониле. У зависности од опасности која прети и држава реагује на различите начине. Када је опасност мања и одговор је блажи; на већу опасност и одговор мора да буде строжи. У мери у којој су околности са којима се држава суочава ванредне и њено деловање мора да буде ванредно; мора да излази из уобичајених оквира. Деловање државе тада је подведено под посебна правила – под посебан правни режим.

Како карактер ванредних околности није увек исти, нису иста ни правила која их уређују. О појединим врстама ванредних околности и њиховим правним режимима тешко је говорити уопштено, имајући у виду велику терминолошку и појмовну неуједначеност.⁴ Држећи се првенствено нашег важећег права, ванредне околности могли бисмо условно да поделимо на две основне категорије – на ванредне ситуације и ванредна стања.⁵

⁴ Вид. Светозар Чиплић, *Држава у ванредним приликама*, Нови Сад 1999, 45; Драгутин Аврамовић, Драган Млађан, „Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни терминолошки и садржински аспекти“, *Теме*, 2/2014, 768-771.

⁵ По степену опасности ванредном стању је слично и ратно стање. Ванредне околности постоје и у ратном стању, али је разлика између ванредне ситуације и ратног стања довољно јасна, те није ни потребно да је посебно објашњавамо.

Сажето и поједностављено, разлика између ванредних ситуација и ванредних стања могла би да се повуче на основу степена опасности и озбиљности претње. У ванредној ситуацији опасност и претња мање су него у ванредном стању. Опасност која доводи до ванредног стања толико је велика и озбиљна да угрожава и сам опстанак државе.⁶ Поједини аутори због тога наводе да се ванредно стање може прогласити „у случају грађанских нереда већих размера у којима се насиљем угрожава опстанак државе или грађана.“⁷ Ванредно стање, дакле, угрожава сам уставни поредак и зато је уставна категорија, док је правни режим ванредних ситуација уређен законом.⁸

У складу са важећом законском дефиницијом, ванредна ситуација је „стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна 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“.⁹ Опасност која изискује проглашење ванредне ситуације произлази из елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа; једном речју, према законској терминологији – из катастрофа.¹⁰

⁶ „Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање.“ (Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 200, ст. 1) У ванредном стању, имајући у виду озбиљност опасности, често је неопходно да дође до поремећаја надлежности у корист извршне, а на штету законодавне, или чак уставотворне власти. Извршна власт тада решава питања која у нормалним околностима решава законодавна или уставотворна власт. (Вид. Јован Стефановић, *Поремећај надлежности у користи извршне власти услед стања нужде* [прештампано из Споменике Мауровићу о његовој шесетогодишњици], Београд 1934, 415-416; Слободан Орловић, „О ванредном стању у српским уставима“, *Правни живоић*, 14/2009, 1001)

⁷ Љубомир Стајић, *Основи система безбедности – са основама испитивања безбедносних појава*, Нови Сад 2015, 334.

⁸ Разлика повучена на овај начин није сасвим прецизна, поуздана и строга, будући да околности које доводе до ванредних ситуација могу да доведу и до ванредног стања. Другим речима, услед одговарајуће опасности ванредне ситуације могу да прерасту и у ванредно стање. (Вид. Драгутин Аврамовић, Дарко Симовић, „Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – [не]оправдани дуализам“, *Култура јолиса*, посебно издање, 1/2012, 511; Сретен Југовић, „Правни режим ванредних ситуација у Републици Србији“, *Правна рјеч*, 31/2012, 240-241)

⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама – ЗУВС, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018, чл. 2, ст. 1, тач. 7.

¹⁰ ЗУВС, чл. 2, ст. 1, тач. 1-3.

3. УЛОГА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Цитирана законска дефиниција указује нам на то да је у ванредним ситуацијама угрожена безбедност грађана, материјалних и културних добара и животне средине; и то више него у нормалним околностима. Да би се ова повећана опасност отклонила, неопходно је да надлежни органи употребе посебне мере, снаге и средства. Међу надлежним органима важно место свакако припада и Министарству унутрашњих послова (у даљем тексту: МУП), које се и иначе бави отклањањем одређених негативних појава и унутрашњом безбедношћу земље, у најширем смислу речи.¹¹

Према сродности, унутрашњи послови се могу груписати у три кључне области рада МУП-а, које чине: 1) полицијски послови, 2) *послови ванредних ситуација* и 3) управни и други унутрашњи послови. Остале области рада МУП-а чине тзв. послови системске подршке,¹² чијим се обављањем стварају неопходни услови за обављање унутрашњих послова утврђених законом.

Као орган државне управе, МУП се сврстава међу субјекте система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.¹³ У оквиру овог система, МУП обавља бројне послове државне управе, међу које спада и ауторитативно иступање у појединачним ситуацијама, односно вршење управне делатности.¹⁴ За обављање послова у овој области, у оквиру МУП-а, образује се и посебна организациона јединица – Надлежна служба.¹⁵ У питању је Сектор за ванредне ситуације (у даљем тексту: Сектор).¹⁶

¹¹ Зоран Лончар, *Управно право посебни део: области унутрашњих послова*, Београд 2005, 31.

¹² Организациону структуру МУП-а вид. <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/organizacija> (04.06.2019. године)

¹³ ЗУВС, чл. 13, ст. 1.

¹⁴ О пословима државне управе вид. Драган Милков, *Управно право I: уводна и организациона питања*, Нови Сад 2016, 113-116; Драган Милков, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду*, 5/1986, 490-504; Драган Милков, „Управни надзор“, *Зборник радова ПФНС*, 1-2/1992, 115-126; Драган Милков, „О вршиоцима управне делатности у Србији“, *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније* (тематски зборник), Нови Сад 2013, 79-91; Зоран Лончар, „Позитивноправни појам управе“, *Зборник радова ПФНС*, 1-2/1992, 127-133; Зоран Лончар, „Улога органа државне управе у поступку издавања путних исправа“, *Зборник Мајнице српске за друштвене науке*, 135/2011, 241-258; Зоран Лончар, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, *Зборник радова ПФНС*, 4/2012, 257-276; Зоран Лончар, „Поверени послови државне управе у области заштите животне средине“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2014, 265-278.

¹⁵ ЗУВС, чл. 25, ст. 1.

¹⁶ „Под садашњим називом Сектор је основан Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУП-у од 22. јуна 2009. године. У периоду од 2009. до 2011. године преузео је одговарајући део надлежности, људских и материјалних ресурса Министарства за заштиту животне средине и просторног

Сектор је образован ради обављања обимних и врло сложених и различитих послова који за циљ имају заштиту и спасавање људи, материјалних добара и животне средине, умањивање и отклањање последица елементарних непогода, техничких, технолошких и других несрећа и опасности као што су: поплаве, снежне падавине, лавине, градоносне олује, земљотреси или клизишта; пожари, експлозије, хаварије и неексплодирана убојна средства, хемијски, физички или биолошки акциденти. У том циљу, Сектор обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне, информативно-васпитне, организационо-планске и друге природе. У свом саставу Сектор има: 1) управе образоване по функционалном принципу у седишту Сектора (Управа за опште правне послове и међународну сарадњу; Управа за превентивну заштиту, Управа за ватрогасно-спасилачке јединице, Управа за управљање ризицима и Управа за цивилну заштиту), 2) Национални тренинг центар за ванредне ситуације и 3) подручне управе (или одељења) образоване по територијалном принципу.¹⁷

Своју улогу у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама има и Дирекција полиције. Њена улога проистиче из њене „надлежности, могућности брзог прилагођавања насталим околностима, распоређености снага на целокупној територији, непрекидном обављању послова безбедности, бројности људства, опремљености и укупне организованости, мобилности и искуства, као и могућности ефикасне стручне обуке.“¹⁸

У складу са законском терминологијом, полиција се сврстава у снаге овог система.¹⁹ Још је Законом о ванредним ситуацијама из 2009. године било предвиђено да МУП обезбеђује учешће полиције и других организационих јединца МУП-а у спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спа-

планирања, Министарства одбране и од Хидрометеоролошког завода Србије. Фактички, Сектор је настао прерастањем Управе противпожарне полиције Ресора јавне безбедности у Управу за заштиту од пожара и спасавања (Управу за заштиту и спасавање) Дирекције полиције (Правилник 2005), затим трансформацијом те управе у Сектор за заштиту и спасавање ван Дирекције полиције (Правилник 2006) и, коначно, прерастањем тог Сектора у Сектор за ванредне ситуације (Правилник 2009).“ (Обрад Стевановић, „Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века“, у: *Структура и функционисање полицијске организације, традиција, сјање и перспективе – II*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013, 89) Више о развоју система заштите и спасавања у оквиру МУП-а вид. Немања Бојичић, „Развој система заштите и спасавања у оквиру МУП-а Републике Србије“, *Безбедност*, 1/2013, 160-183.

¹⁷ *Приручник за припремање стручних испитних зајослених у МУП РС*, Министарство унутрашњих послова и Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013, 542-543, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/organizacija> (04.06.2019. године)

¹⁸ Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Београд 2015, 237.

¹⁹ ЗУВС, чл. 13, ст. 3.

савања.²⁰ Такође, Законом о полицији је предвиђено да „полицијски службеници предузимају хитне мере које су неопходне за отклањање непосредне опасности за људе и имовину, кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи, о чему одмах обавештавају те органе. У случају опште опасности изазване природним непогодама, епидемијама или другим облицима угрожавања полицијски службеници пружају помоћ органима државне управе, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, правним и физичким лицима. Приликом предузимања наведених послова, полицијски службеници учествују и у вршењу спасилачке функције и пружању прве помоћи људима и, с тим у вези, користе прописану опрему и спроводе обуку полицијских службеника који те послове обављају.”²¹ У том циљу, Дирекција полиције „ствара потребне услове за одржавање и подизање оспособљености и спремности Полиције за деловање у стању повећаног ризика, ванредним ситуацијама, ванредном и ратном стању“.²² Наведене законске одредбе упућују на то да је улога полиције у ванредним ситуацијама супсидијарне природе. Тачније, ангажовање полиције се заснива на хитном реаговању све док надлежни органи (првенствено Сектор) не буду у прилици да адекватно одговоре на угрожавајуће појаве.

4. УЛОГА ПРИВАТНОГ ОБЕЗБЕЂЕЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Доношењем Стратегије националне безбедности Републике Србије 2009. године по први пут су у нашој земљи у једном стратешком (јавном) документу уређена најважнија питања од интереса за националну безбедност. Једно од тих питања јесте и организација и деловање субјеката приватног обезбеђења. Наиме, у Стратегији националне безбедности се наводи да: „Све већу одговорност у спровођењу политике унутрашње безбедности, заједно са државним и осталим органима и институцијама, имају субјекти из области приватног обезбеђења чија делатност обухвата заштиту безбедности појединаца, објеката и других материјалних добара која није обухваћена заштитом надлежних државних органа. Од посебног друштвеног значаја је да делатност субјеката из области приватног обезбеђења буде у целости нормативно и доктринарно уређена.“²³ На овај начин, систем приватне безбедности

²⁰ Закон о ванредним ситуацијама – ЗВС, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12, чл. 11, ст. 2, тач. 7.

²¹ Закон о полицији – ЗОП, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18, чл. 61, ст. 1-3.

²² ЗОП, чл. 24, ст. 1, тач. 9.

²³ Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.

је, поред државног, препознат као део јединственог система националне безбедности. Пратећи дух Стратегије, (тек) 2013. године је усвојен Закон о приватном обезбеђењу (у даљем тексту: ЗПО) који уређује „обавезно обезбеђење и заштиту одређених објеката, послове и рад правних и физичких лица у области приватног обезбеђења, услове за њихово лиценцирање, начин вршења послова и остваривање надзора над њиховим радом.“²⁴

Под приватним обезбеђењем, у складу са ЗПО, подразумева се „пружање услуга, односно вршење послова заштите лица, имовине и пословања физичком и техничком заштитом када ти послови нису у искључивој надлежности државних органа, као и послове транспорта новца, вредносних и других пошиљки, одржавање реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана (редарска служба), које врше правна лица и предузетници регистровани за ту делатност, као и правна лица и предузетници који су образовали унутрашњи облик организовања обезбеђења за сопствене потребе (самозаштитна делатност).“²⁵ ЗПО је предвиђено да „услуге приватног обезбеђења не спадају у полицијске и друге послове безбедности које врше органи државне управе“. У складу са тим, правна лица и предузетници који имају лиценцу за вршење послова приватног обезбеђења *не могу вршити послове заштите лица и имовине који су у искључивој надлежности државних органа*, нити примењивати оперативне методе и средства, односно оперативно-техничка средства и методе које ти органи примењују на основу посебних прописа.²⁶

Доношењем ЗПО, законодавац је препознао приватно обезбеђење као једног од субјеката који учествују у заштити обавезно обезбеђених објеката (критична инфраструктура).²⁷ Да је тако, потврђују и послови које агенције за приватно обезбеђење обављају у складу са ЗПО.²⁸ Заштита обавезно обезбе-

²⁴ Закон о приватном обезбеђењу – ЗПО, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18, чл. 1.

²⁵ ЗПО, чл. 2, ст. 1.

²⁶ ЗПО, чл. 2, ст. 2 и 3.

²⁷ Вид. ЗПО, чл. 4 и 5 и Закон о критичној инфраструктури, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.

²⁸ У послове приватног обезбеђења спадају: 1) *процена ризика у заштити лица, имовине и пословања*; 2) *заштита лица и имовине физичким и техничким средствима*, као и послови одржавања реда на јавним скуповима, спортским приредбама и другим местима окупљања грађана у делу који није у надлежности МУП-а; 3) *планирање, пројектовање и надзор над извођењем система техничке заштите, монтаже, пуштање у рад, одржавање система техничке заштите и обука корисника*; 4) *обезбеђење транспорта и преноса новца и вредносних пошиљки у делу који није у надлежности МУП-а*. При томе, правна лица и предузетници су дужни да обезбеде услове и средства за вршење наведених послова у складу са важећим стандардима и прописима којима се уређује област безбедности и здравља на раду. (ЗПО, чл. 6) Према мишљењу појединих аутора, овакво (таксативно) одређење послова приватног обезбеђења може довести (а испоставило се у међувремену да је и довело)

ђених објеката, у складу са општим актом о организацији и систематизацији, обавља се уговорним ангажовањем субјеката лиценцираних за обављање делатности приватног обезбеђења или као организована самозаштитна делатност.²⁹ Заштита ових објеката, између осталог, подразумева и доношење и спровођење процедура у случајевима ванредних ситуација.

За разлику од Сектора и полиције, основ за ангажовање (деловање) приватног обезбеђења на заштити људи и имовине јесте уговор. У ЗПО се наводи да корисник услуга приватног обезбеђења може ангажовати правно лице или предузетника само на основу и у оквиру закљученог писаног уговора чија је садржина одређена ЗПО,³⁰ при чему се не могу ангажовати агенције које немају лиценцу.³¹

Да би на адекватан начин вршио послове приватног обезбеђења, службеник обезбеђења је за време вршења послова физичке заштите овлашћен да: „1) изда упозорење или наређење лицу или забрани лицу улазак и боравак уштићеном објекту; 2) провери идентитет лица; 3) заустави и прегледа лице, предмете или превозно средство; 4) привремено одузме предмете; 5) привремено задржи лице; 6) употреби следећа средства принуде, под условима утврђеним овим законом, и то: средства за везивање, физичку снагу, гасни спреј, посебно дресиране псе, ватрено оружје).“³²

Анализом ЗПО можемо закључити да приватно обезбеђење, уколико искључимо предузимање одређених мера у оквиру објекта који се обезбеђује, није укључено, односно не предузима послове заштите и спасавања у ширем обиму. Тачније, улога приватног обезбеђења, када су у питању ванредне ситуације, огледа се пре свега у спречавању свих оних појава које могу довести до проглашења ванредне ситуације (елементарне непогоде – поплаве, пожари, клизишта и техничко-технолошке несреће). Приватно обезбеђење уколико није у могућности да спречи настајање штетних последица по безбедност људи и имовине има задатак да обавести надлежне државне

до тога да ван закона остану неки од безбедносних послова који би требало да се обављају у истом режиму. Та слабост ЗПО је могла бити избегнута тако што би се омогућило да се о поднетим захтевима, а у зависности од процене полиције, лиценцирање врши и за друге послове за које се под истим условима и истом поступку утврди да јесу безбедносни (тзв. резервна клаузула о посебној лиценци). Како исправно закључује С. Милетић, „лиценца није само дозвола као што је то предвиђено ЗПО, већ има и тржишну вредност. Она представља доказ о компетентности и испуњености минималних услова који гарантују одређени стандард услуге, због чега би реално било очекивати да би се временом повећао број захтева за добијање тих „посебних лиценци“.“ (Слободан Милетић, *Коментар Закона о приватном обезбеђењу*, Правни инструктор, 57/2013)

²⁹ ЗПО, чл. 5, ст. 2.

³⁰ ЗПО, чл. 20, ст. 2.

³¹ ЗПО, чл. 19 и чл. 20, ст. 1 и 3.

³² ЗПО, чл. 46, ст. 1.

органа (функција обавешавања), првенствено надлежне организационе јединице Сектора и полиције, као и хитну медицинску помоћ. Након проглашења ванредне ситуације, приватно обезбеђење има задатак да спроводи мере, али опет у оквиру објекта који се штити, које издаје надлежни штаб за ванредне ситуације.

5. (НЕ)САРАДЊА ПОЛИЦИЈЕ И ПРИВАТНОГ ОБЕЗБЕЂЕЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Савремени безбедносни проблеми и тенденције у развијеним земљама иду у правцу развијања сарадње полиције (и других државних безбедносних структура) и приватног обезбеђења. Једна од тих области сарадње јесте и могућност заједничког деловања приватног обезбеђења и полиције у различитим редовним, а нарочито кризним и ванредним околностима, као што су ванредне ситуације. Овај облик сарадње није правно уређен у нашој земљи, иако постоје одређени разлози који могу оправдати постојање те сарадње, на обострану корист. Овај облик сарадње је само један од видова сарадње у контексту развоја концепта јавно-приватног партнерства у области (јавне) безбедности и полако постаје предмет интересовања стучне и научне јавности.³³ Полазећи од тога, у наредном делу ћемо се критички осврнути на постојећи теоријски, позитивноправни и стратешки оквир деловања полиције и приватног обезбеђења, са циљем указивања на оправданост укључивања приватног обезбеђења у активности након проглашења ванредне ситуације.

На почетку је неопходно истаћи да полиција и током ангажованости у ванредним ситуацијама (која су несвојствена полицији) наставља са обављањем редовних задатака и (полицијских) послова. Због тога се у теорији, условно речено, деловање полиције у ванредним ситуацијама може поделити на три фазе: пре, током и након ванредне ситуације.³⁴ Прва фаза је припремна фаза у којој је неопходно предузети хитне мере и прећи из режима редовног обављања послова ка обављању послова у ванредним приликама. Друга фаза подразумева ангажовање већег броја полицијских службеника, у зависности од интензитета и размера ванредних ситуација. За ову фазу је карактеристично то да долази до изразите напрегнутости рада полицијских службеника (а нарочито локалних полицијских станица или испостава на чијем је под-

³³ Вид. Ненад Радивојевић, *Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у развијеним земљама са посебним освртом на Републику Србију*, неодбрањена докторска дисертација, доступна на [https://cris.uns.ac.rs/DownloadFileServlet/javniUvid155505547243362.pdf?controlNumber=\(BISIS\)110598&fileName=155505547243362.pdf&id=12761](https://cris.uns.ac.rs/DownloadFileServlet/javniUvid155505547243362.pdf?controlNumber=(BISIS)110598&fileName=155505547243362.pdf&id=12761) (04.06.2019. године)

³⁴ Дане Субошић, *Организација и послови полиције*, Београд 2017, 291.

ручју проглашена ванредна ситуација). Трећа фаза у највећој мери зависи од врсте и последица настале ванредне ситуације и везана је за завршетак спасилачких и других активности.³⁵

Специфичност ангажовања полиције у ванредним ситуацијама јесте да она доводи до одређених организационих и функционалних промена. То су пре свега: измена режима њеног функционисања у правцу повећања интензитета и дужине трајања активности припадника; *пошребје за ангажовањем додатних снага* (нпр. *помоћне полиције*); *сарадње са другим организацијама*; прилагођавања организационе структуре, односно стварања привремених (једнократних) организационих структура (одреди, јединице, тимови и групе) полиције. Број, величина, састав и попуњеност таквих привремених организационих јединица зависе од размера, карактера и специфичности насталих услед ванредне ситуације, потребе извршења одређених задатака, као и бројности припадника полиције и помоћне полиције.³⁶

Искуства са катастрофалним поплавама на нашим просторима током 2005. године и током маја 2014. године, пожарима у летњем периоду током 2007. године, земљотресом у Краљеву 2010. године, изузетно хладним периодом током почетка 2012. године, као и друге елементарне непогоде су, између осталог, указали на потребу за постојањем састава помоћне полиције. Наиме, могућност формирања помоћног састава полиције је била предвиђена још Законом о полицији из 2005. године.³⁷ Међутим, упркос нормативним активностима Владе, као и доношењем новог Закона о полицији 2016. године, овај састав полиције још увек није формиран. Помоћна полиција представља нов институт у нашем праву који замењује некадашњи резервни састав полиције.³⁸ Суштинска разлика између некадашњег резервног састава и сада помоћне полиције је у томе што се резервни састав заснивао на *принципу обавезности* (војних обвезника), док се помоћна полиција заснива на *принципу добровољности* (заинтересованости за службу у помоћној полицији).³⁹

Актуелним Законом о полицији предвиђено је да се „помоћна полиција може образовати за извршавање полицијских послова у случајевима када треба надокнадити ангажовање великог броја полицијских службеника за извршавање задатака: 1) високог безбедносног ризика; 2) у природним и другим несрећама; 3) обезбеђивања државне границе; 4) у другим случајевима када је угрожена унутрашња безбедност. Изузетно, помоћна полиција може бити ангажована и када постоји обострани интерес МУП-а и локалне само-

³⁵ Д. Млађан, 238.

³⁶ *Ibid.* 240-242.

³⁷ *Службени гласник РС*, бр. 101/05, чл. 191 и 192.

³⁸ Сретен Југовић, *Управна функција полиције*, Београд 2013, 146.

³⁹ Слободан Милетић, *Коментар Закона о полицији*, Београд 2009, 369.

управе по основу посебних споразума.⁴⁰ Наведено упућује на могућност ангажовања помоћне полиције у случајевима проглашења ванредне ситуације (или како законодавац наводи „у природним и другим несрећама“). Такође, значајну (и позитивну) новину представља и могућност да се афирмише улога локалне самоуправе у остваривању безбедности. Ово је нарочито значајно за оне локалне самоуправе које су подложније елементарним непогодама.

На припаднике помоћне полиције, када су ангажовани, сходно се примењују одредбе Закона о полицији које се односе на права и дужности⁴¹ полицијских службеника. О употреби помоћне полиције за извршавање полицијских послова одлучује министар, на предлог директора полиције. Ближи услови за избор кандидата, права и обавезе припадника помоћне полиције, обука, начин ангажовања, као и организација и рад помоћне полиције биће уређени предметном уредбом Владе.⁴² Међутим, и поред два Закона о полицији (из 2005. и 2016. године) и две Уредбе⁴³ донете на основу та два закона, институт помоћне полиције још увек није заживео у нашој пракси. Тренутно, у правном поретку нема ниједне уредбе о помоћној полицији,⁴⁴ а како ствари стоје, изгледа да ова врста полиције неће ни бити формирана у блиској будућности. Због тога би према мишљењу неких аутора било неопходно у предстојећем периоду размислити о промени концепта помоћне полиције, односно, неопходно је узети у обзир могућност формирања помоћне полиције по мобилизацијском принципу, с обзиром на то да је тешко очекивати да се у данашњим условима грађани (ка којима је овај концепт првенствено окренут) добровољно пријаве у службу помоћне полиције.⁴⁵

Недавна истраживања у овој области указују на неколико кључних показатеља којима се оправдава могућност ангажовања службеника приватног обезбеђења као помоћног састава полиције.⁴⁶ Наиме, службеници приватног обезбеђења су (делимично) обучени када је у питању област ванредних ситуација.⁴⁷ Наравно, у питању је обученост за ангажовање искључиво у оквиру

⁴⁰ ЗОП, чл. 249, ст. 1 и 2.

⁴¹ Што значи и могућност примене полицијских овлашћења, при чему ће се та питања ближе уредити уредбом коју ће донети Влада.

⁴² ЗОП, чл. 249, ст. 3–5.

⁴³ Уредба о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полицајаца, *Службени гласник РС*, бр. 27/06 и 109/09; Уредба о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 109/16.

⁴⁴ Уредба о престанку важења Уредбе о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 2/17.

⁴⁵ Н. Радивојевић, 233.

⁴⁶ Вид. *Ibid.* 225.

⁴⁷ Једна од основних тематских целина у погледу обуке коју су прошли службеници приватног обезбеђења (тада кандидати) јесте и област „Процедуре у ванредним ситуацијама“.

објекта који се штити. Међутим, обука коју су прошли се свакако не сме занемарити и може бити основа за конципирање обуке која би била прилагођена службеницима приватног обезбеђења у њиховом ширем ангажовању у ванредним ситуацијама, а у оквиру помоћног састава полиције. Послови које обављају, као и овлашћења која имају у складу са ЗПО указују на могућност њиховог ангажовања у активностима својственим редовном полицијском саставу и другим надлежним службама (нпр. контрола приступа угроженом подручју, пружање прве медицинске помоћи, евакуација, заштита материјалних добара, асанација терена и др).

Даље, службеници и агенције у којима су запослени су лиценцирани (што укључује и одређени вид селекције кадрова – пролазак безбедносне провере, психофизичка способност и др.). У питању су лица која већ поседују опрему за обављање послова, тако да није потребно улагати додатна средства у њихово опремање. Такође, неопходно је узети у обзир још једну од предности приватног обезбеђења, а то су бројност (између 30.000-40.000 лиценцираних физичких лица) и покривеност територије (која је значајнија и од оне коју покривају полицијски службеници). То значи да је, у једном релативно кратком времену, након додатних (специјалистичких) обука, могуће надокнадити већи број припадника полиције неопходан за спречавање или санирање последица насталих услед катастрофа. Упркос томе, ови потенцијали и могућности нису препознати у нашем позитивноправном оквиру који уређује организацију и деловање полиције и приватног обезбеђења, као и област ванредних ситуација.⁴⁸

Позитивна законска одредба о могућности ангажовања приватног обезбеђења била је предвиђена у Закону о ванредним ситуацијама из 2009. године. Тим законом је било предвиђено да у ванредним ситуацијама учествују и *ишв. оспособљена њравна лица*. У питању су привредна друштва и друга правна лица која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање. Између осталих, ту су спадали и привредни субјекти из области приватног обезбеђења.⁴⁹ При томе, листу оспособљених правних лица на републичком нивоу утврђује Влада, на покрајинском Влада АПВ, а на локалном нивоу извршни органи власти.⁵⁰ Међутим, занимљиво је да ни у републичкој ни у покрајинској одлуци субјекти приватног обезбеђења нису препознати као субјекти од значаја за спречавање и санирање последица насталих услед ванредних ситуација.⁵¹

(Вид. Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14)

⁴⁸ Н. Радивојевић, 225.

⁴⁹ ЗВС, чл. 8, тач. 25.

⁵⁰ ЗВС, чл. 17, ст. 3, чл. 14, ст. 1, тач. 8 и чл. 15, ст. 1, тач. 8.

⁵¹ Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 36/11 и Одлука о одређивању овлашћених

То није учињено ни покрајинском Одлуком о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање.⁵²

У ЗПО нема одредби о могућности ангажовања приватног обезбеђења у случајевима проглашења ванредних ситуација, као што је то било предвиђено Законом о ванредним ситуацијама. За очекивати је било, према мишљењу аутора, да се и у ЗПО (који је, подсећамо још једном, донет четири године након Закона о ванредним ситуацијама) нађу макар начелне одредбе о ангажовању приватног обезбеђења у ванредним ситуацијама, заједно са полицијским службеницима.

У Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама,⁵³ приватно обезбеђење се уопште изричито не спомиње као један од елемената снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.⁵⁴ Истим законом је такође пропуштена прилика да се сектор приватног обезбеђења укључи у спречавање и санирање последица услед катастрофа, у делу везном за јединице цивилне заштите. Законом је задржано решење претходног закона, а то је да јединице цивилне заштите опште намене образују јединице локалне самоуправе, док специјализоване јединице цивилне заштите образује МУП. При томе, јединица локалне самоуправе може бити ослобођена обавезе образовања јединица цивилне заштите опште намене, уколико на њеној територији постоји добровољно ватрогасно друштво,⁵⁵ које јединица локалне самоуправе финансира и које у свом саставу има формирану, обучену и опремљену ватрогасну јединицу од најмање 20 припадника. С тим у вези, јединица локалне самоуправе мора имати уговором дефинисан однос са добровољним ватрогасним друштвом у смислу обавезности њиховог учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, као и обавезу да делом финансира њихово опремање и обучавање.⁵⁶ Овде се може поставити питање зашто по овом моделу није предвиђена и могућност ангажовања и агенције за

и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 26/18.

⁵² *Службени лист АПВ*, бр. 13/13.

⁵³ Закон је ступио на снагу 21. новембра 2018. године.

⁵⁴ ЗУВС, чл. 13, ст. 3. Као снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама одређени су: штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, Служба 112, Полиција, Војска Србије, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања, Ватрогасни савез Србије, Савез радио аматера Србије, повереници, односно заменици повереника цивилне заштите, грађани, удружења грађана и организације чија је делатност од посебног интереса за развој и функционисање система.

⁵⁵ Област добровољног ватрогаства је по први пут свеобухватно уређена код нас. Вид. Закон о добровољном ватрогаству, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.

⁵⁶ ЗУВС, чл. 79, ст. 2, чл. 80 и чл. 81, ст. 1.

приватно обезбеђење, с тим што би законом свакако требало прописати обавезну (специјалистичку) обуку за службенике приватног обезбеђења коју би финансирале агенције и(ли) локална самоуправа. Наведено би подстакло тржишну утакмицу између агенција, а локална самоуправа би добила још једног обученог, опремљеног и поузданог партнера у заштити и спасавању људи и материјалних добара.⁵⁷

6. ЗАКЉУЧАК

Поред Сектора за ванредне ситуације, који је примарно задужен за активности везане за заштиту и спасавање људи и имовине у случајевима ванредне ситуације, значајну улогу у предузимању активности пре, током и након прогашавања ванредних ситуација има и полиција. Све већи број и разорне последице услед елементарних непогода захтевају повећано ангажовања свих припадника МУП-а, па самим тим и полиције. Битно је нагласити да ангажовање полицијских службеника у ванредним ситуацијама посебно оптерећује њихов рад, с обзиром на то да је неопходно извршавати и редовне полицијске послове и задатке. У таквим ситуацијама неопходно је прилагодити организациону структуру и деловање полиције. Један од механизма у том циљу јесте и активирање јединица помоћне полиције, предвиђено Законом о полицији.

Како институт помоћне полиције још увек није заживео у нашој пракси, иако је у наш правни систем уведен још 2005. године, неопходно је размислити о његовом поновном и другачијем осмишљавању. Наиме, могућност формирања помоћног састава полиције заснована је на принципу добровољности, због чега је неопходно размислити о томе да се она заснива на принципу мобилизације. Узимајући у обзир свеобухватне реформе система националне безбедности након 2000. године, које укључују и укидање војног рока, поставило се питање који би то круг лица могао бити мобилисан. Полазећи од бројности припадника сектора приватног обезбеђења, њихове (делимичне) обучености и опремљености као и присуства на терену, они представљају логичан избор. Наравно, како субјекти приватног обезбеђења делују по тржишним принципима, неопходно је уважити и њихове економске интересе који ће бити предмет уговора између агенција, њихових запослених и МУП-а.

Оно што је неопходно урадити јесу одређене интервенције у Закону о приватном обезбеђењу, као и Закону о спречавању ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, у којима би се начелно дефинисала улога приватног обезбеђења у активностима и након проглашења ванредне

⁵⁷ Н. Радивојевић, 228.

ситуације. Сва остала питања била би уређена пратећим подзаконским акти-ма, у које спада и предметна уредба о помоћној полицији, коју треба донети у складу са Законом о полицији. На тај начин, целокупан систем заштите и спасавања у Републици Србији биће додатно „ојачан“; на тај начин, бићемо и корак ближе интеграцији сектора приватног обезбеђења у систем националне безбедности, као што је то и предвиђено Стратегијом националне безбедности Републике Србије.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Аврамовић Драгутин, Симовић Дарко, „Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – [не]оправдани дуализам“, *Култура њолиса*, посебно издање, 1/2012.
- Аврамовић Драгутин, Млађан Драган, „Ванредно стање и ванредна ситуација – компаративни термилошки и садржински аспекти“, *Теме*, 2/2014.
- Бојичић Немања, „Финансирање система заштите и спасавања у Републици Србији“, *Наука-безбедносћ-њолиција*, 1/2013.
- Бојичић Немања, „Развој система заштите и спасавања у оквиру МУП-а Републике Србије“, *Безбедносћ*, 1/2013.
- Југовић Сретен, „Правни режим ванредних ситуација у Републици Србији“, *Правна ријеч*, 31/2012.
- Југовић Сретен, *Управна функција њолиције*, Београд 2013.
- Лончар Зоран, „Позитивноправни појам управе“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/1992.
- Лончар Зоран, *Управно њраво њосебни део: области унуњрашњих њослова*, Београд 2005.
- Лончар Зоран, „Улога органа државне управе у поступку издавања путних исправа“, *Зборник Мајице срјске за друшћивене науке*, 135/2011.
- Лончар Зоран, „Инспекцијски надзор у области заштите животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2012.
- Лончар Зоран, „Поверени послови државне управе у области заштите животне средине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2014.
- Милетић Слободан, *Коментар Закона о њолицији*, Београд 2009.
- Милетић Слободан, *Коментар Закона о њривајном обезбеђењу*, Правни инструктор, 57/2013.
- Милков Драган, „Управна ствар“, *Анали Правног факултета у Београду*, 5/1986.
- Милков Драган, „Управни надзор“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1-2/1992.
- Милков Драган, „О вршиоцима управне делатности у Србији“, *Хармонизација срјског и мађарског њрава са њравом Евројске уније* (тематски зборник), Нови Сад 2013.
- Милков Драган, *Управно њраво I: уводна и орђанизациона њињања*, Нови Сад 2016.
- Млађан Драган, *Безбедносћ у ванредним ситиуацијама*, Београд 2015.

- Орловић Слободан, „О ванредном стању у српским уставима“, *Правни животић*, 14/2009.
- Приручник за припремање стипендијских запослених у МУП РС*, Министарство унутрашњих послова и Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/organizacija>.
- Радивојевић Ненад, *Јавно-приватно партнерство у области јавне безбедности у развијеним земљама са посебним освртом на Републику Србију*, неодбрањена докторска дисертација, доступна на [https://cris.uns.ac.rs/Download-FileServlet/javni_Uvid155505547243362.pdf?controlNumber=\(BISIS\)110598&fileName=155505547243362.pdf&id=12761](https://cris.uns.ac.rs/Download-FileServlet/javni_Uvid155505547243362.pdf?controlNumber=(BISIS)110598&fileName=155505547243362.pdf&id=12761).
- Стајић Љубомир, Мандић Горан, „Нека контроверзе Закона о приватном обезбеђењу“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2014.
- Стајић Љубомир, *Основи система безбедности – са основама истраживања безбедносних појава*, Нови Сад 2015.
- Стајић Љубомир, Радивојевић Ненад, „Полиција, комунална полиција и приватно обезбеђење – дивергентни или конвергентни субјекти јавне безбедности?“ *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније* (тематски зборник), Нови Сад 2017.
- Стевановић Обрад, „Организациона структура полиције у Републици Србији на почетку XXI века“, у: *Структура и функционисање полицијске организације, традиција, стање и перспективе – II*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2013.
- Стефановић Јован, *Поремећај надлежности у користи извршне власти услед стања нужде* [прештампано из Споменице Мауровићу о његовој шесетогодишњици], Београд 1934.
- Субошић Дане, *Организација и послови полиције*, Београд 2017.
- Чиплић Светозар, *Држава у ванредним приликама*, Нови Сад 1999.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
- Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 111/09, 92/11 и 93/12.
- Закон о приватном обезбеђењу, *Службени гласник РС*, бр. 104/13, 42/15 и 87/18.
- Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.
- Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.
- Закон о критичној инфраструктури, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.
- Закон о добровољном ватрогаству, *Службени гласник РС*, бр. 87/18.
- Уредба о служби у помоћној полицији и правима и дужностима помоћних полицајаца, *Службени гласник РС*, бр. 27/06 и 109/09.
- Уредба о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 109/16.
- Уредба о престанку важења Уредбе о служби у помоћној полицији, *Службени гласник РС*, бр. 2/17.
- Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 88/09.
- Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 36/11.

Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 26/18.

Правилник о програмима и начину спровођења обуке за вршење послова приватног обезбеђења, *Службени гласник РС*, бр. 117/14.

Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање, *Службени лист АПВ*, бр. 13/13.

Организациона структура Министарства унутрашњих послова, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/organizacija>.

Zoran J. Lončar, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
Z.Loncar@pf.uns.ac.rs

Nenad P. Radivojević, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
N.Radivojevic@pf.uns.ac.rs

Ratko S. Radošević, Assistant with Ph.D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
R.Radosevic@pf.uns.ac.rs

Vladan M. Mirković, Assistant
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
V.Mirkovic@pf.uns.ac.rs

Cooperation between Police and Private Security in Emergency Situations in the Republic of Serbia – Current State and Possibilities

Abstract: *Emergency situations require special and additional activities from the state authorities, as well as from different private bodies and subjects. Among state authorities important role is given to the Ministry of internal affairs; among private bodies and subjects, important role could be given to the private security. Starting from that position, the authors are trying to find the way of using private security bodies in emergency situations, in cooperation with the police. Aim of the authors is to critically analyze our legislation and to recommend the means of this cooperation.*

Keywords: *Ministry of internal affairs, police, private security, emergency situations, cooperation.*

Датум пријема рада: 04.06.2019.