

## СИСТЕМ ОДБРАНЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Дејан В. Кршљанин  
Генералштаб ВС, Управа за телекомуникације и информатику (Ј-6),  
Центар за примењену математику и електронику  
Самед М. Каровић  
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Непредвидивост наступања и разорни ефекти деловања природних непогода и других несрећа утицали су на промену свести савременог друштва када је у питању његова безбедност. Средином 20. века овај феномен посматран је као глобални изазов, да би почетком 21. века постао глобални ризик по безбедност. Данас су опасности које природа и човек могу проузроковати неконтролисаним деловањем непосредна не војна претња безбедности.

Учестале природне непогоде последњих година, са последицама које проузрокују, знатно угрожавају друштвену заједницу, људске животе, материјална добра и животну средину. Актуелност ванредних ситуација индукује сталну потребу друштвене заједнице за изналажењем адекватног одговора на испољене безбедносне претње. Проглашењем ванредне ситуације друштвена заједница ствара специфичан законски оквир који омогућава ангажовање и употребу свих расположивих ресурса друштва у заштити и спасавању.

Систем одбране Републике Србије има важну друштвену улогу засновану на законским и програмским основама. Самим тим, употреба елемената система одбране – Војске Србије, цивилне одбране и цивилне заштите, у околностима проглашене ванредне ситуације, има посебну тежину и одговорност и велики значај за друштво.

Кључне речи: *систем одбране, ванредне ситуације, употреба Војске Србије, командовање*

### Увод

Позитивни резултати у јачању националне безбедности Републике Србије нимало не умањују постојање ризика и претњи, као што су последице елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа, угрожавање животне средине, живота и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације. То су стални безбедносни изазови за Републику Србију, њено становништво и материјална добра. Значајан ризик представљају технолошке несреће у којима ефекти дејства опасних материја могу захватити не само територију Републике Србије

већ и суседне државе. Последице деловања природних појава испољавају интензиван утицај на друштвену заједницу и доводе органе власти до потребе да прогласе ванредну ситуацију на угроженој територији.

Ванредне ситуације, проузроковане природним и техничко-технолошким несрећама представљају амбијент, стање и процес у којем се може наћи савремено друштво. Опасност од настанка несрећа стално је присутна, без обзира на друштвено уређење, ниво развијености и степен друштвене моћи. Несреће великих размера, настале услед природних непогода или неконтролисаним људским активностима, односе животе и уништавају животну средину, причињавају знатну материјалну штету и губитке, успоравају развој друштва у целини.

Припреме друштвене заједнице за функционисање у ванредним приликама представљају непрекидан и сложен процес. Он треба да обухвати спектар активности: сталну процену и анализу ризика и претњи; планирање одговора на испољене опасности; правовремен и координиран одговор друштвене заједнице и организовано отклањање негативних последица.

У Републици Србији је последњих година више пута проглашавана ванредна ситуација на нивоу локалних самоуправа или на читавој територији земље. Проузроковане земљотресом, интензивним снежним падавинама, поплавама, сушом или изузетно ниским температурама, последице природних непогода и несрећа нису могле да се отклоне кроз свакодневно и редовно функционисање друштва. Поједина подручја и читави региони у Републици Србији били су захваћени недаћама, а талас поплава представљао је сталну безбедносну претњу.

Значајан фактор у одговору на испољене претње безбедности представља систем одбране Републике Србије и у оквиру њега Војска Србије, цивилна одбрана и цивилна заштита. Функционисање система одбране и употреба Војске Србије у ванредној ситуацији законски су регулисани. Војска Србије као организован систем и са потребним способностима, у околностима проглашене ванредне ситуације, има важну улогу засновану у законској регулативи. Извршавање задатака у пружању подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности дефинисано је мисијом Војске Србије.

Друштвена заједница се припрема за поступање у ванредној ситуацији организовањем цивилне заштите у успостављеном систему одбране. У оквиру надлежности цивилне одбране, цивилна заштита представља носиоца активности заштите и спасавања.

## Појам и улога система одбране

У развијеном облику систем одбране јавља се тек у новије време. Нека његова обележја, као што су правовременост и свеобухватност припрема за одбрану, успостављање организационе структуре, дефинисање надлежности, уочавају се и у ранијим епохама.<sup>1</sup> Обим и значај одбране земље, па самим тим и успостављеног система одбране, може бити различит и готово увек зависи од степена развоја друштва и друштвених односа. На обим и структуру система одбране утицај остварују и други чиниоци, а посебно унутрашња и спољна политика, усвојени стратегијски и

<sup>1</sup> Војна енциклопедија, књига 5, ВИЗ, Београд, 1973, стр. 668. и 730.

доктринарни погледи на националну безбедност и одбрану, процене међународних односа, унутрашња политичка и економска стабилност и материјалне могућности друштва.<sup>2</sup> Општи циљ и смисао постојања и функционисања система одбране јесте остваривање и стално унапређивање одбрамбених интереса земље.

Теоријско одређење система одбране може се тумачити са структуралног и функционалног аспекта. У функционалном смислу, под појмом систем одбране подразумева се функционална целина подсистема и елемената<sup>3</sup> детерминисаних мисијом или основном функцијом коју систем остварује у друштву.<sup>4</sup> Функционална целина елемената има своју основну структуру<sup>5</sup>, која опредељује карактеристике система или функцију коју он остварује. Ту структуру чине три основна подскупа елемената система: (1) елементи физичке структуре система, који остварују циљеве система реализујући одређене функције и задатке; (2) функције и задаци, који произилазе из намене система или функције коју систем остварује у свом окружењу и (3) циљеви система, који произилазе из визије и мисије система одбране.

У општем смислу, сваки *систем*<sup>6</sup> представља скуп објеката (делова, компонен-ти) са релацијама између њих и њихових атрибута (особина, својстава)<sup>7</sup>, при чему релације повезују систем у целину.<sup>8</sup>

Схватање појма „одбрана” је слично код већине теоретичара, уз истицање мањих разлика. На основу дефиниција које се могу наћи у савременој литератури, може се извести закључак да одбрана представља ужи део безбедности, као и низ активности, мера, поступака и снага усмерених ка стварању потенцијала земље да се ефикасно супротстави различитим облицима угрожавања државних вредности.

Појмовно одређење система одбране заступљено је у литератури и, зависно од приступа, постоје различите дефиниције. Применом основних обележја системског приступа као што су циљ, подсистеми и функције система одбране, Лукић дефинише систем одбране као „укупну организованост, опремљеност и оспособљеност државе, њених грађана, војске и других субјеката друштва (снага одбране) за одбрану њеног суверенитета, територије, независности и уставног поретка.”<sup>9</sup>

<sup>2</sup> Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 344.

<sup>3</sup> „Елемен(а)т (lat. *elementum*) основа, начело, битни део науке или уметности; хем. свако оно просто тело које се не може разложити на какве састојке (...), основна материја, (...).” (Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961, стр. 275)

<sup>4</sup> Мишовић, С., Ковач, М.: *Системи одбране*, Филип Вишњић, Београд, 2006, стр. 15-49 и 177-216.

<sup>5</sup> „Структура (lat. *structura*) начин грађења, склоп, састав, устројство, распоред, творевина, грађевина, конструкција (...).” (Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961, стр. 878)

<sup>6</sup> „Систем (грч. *systema*) оно што је састављено, састав, целина; према извесном гледишту уређена и од разноврсних ствари или сазнања састављена целина, скуп уређених делова.” (Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961, стр. 849)

<sup>7</sup> „Систем се може дефинисати преко следећих својстава: (1) систем је сложена целина узајамно повезаних елемената; (2) систем образује посебну целину са околином; (3) обично је испитивани систем део система вишег реда и може се посматрати као подсистем или елеменат ширег система; (4) елементи проучаваног система са своје стране се обично јављају као системи нижег реда. При томе треба обратити пажњу на хијерархијски карактер система која је уско везана за његову целовитост.” (Петровић, Б.: *Теорија система*, ФОН, Београд, 1998, стр. 2-10)

<sup>8</sup> Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 556.

<sup>9</sup> Лукић, П.: *Правне основе система одбране С Р Југославије*, Драганић, Београд, 1994, стр. 84.

Према схватањима Мишовића и Ковача: „Систем одбране представља постојећу и пројектовану структуру, припремљености и функционисања снага одбране - државе, усмерених на заштиту највиших националних вредности од свих облика угрожавања. Систем одбране сачињава структуру подсистема, елемената, веза и процеса међусобно усклађених, тако да се његов циљ реализује, односно да систем одбране оствари сврху и намену утврђену највишим законским актима државе.”<sup>10</sup>

У Стратегији одбране Републике Србије, дефинисано је да „систем одбране представља јединствену, структурно уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је основни циљ заштита одбрамбених интереса Републике Србије кроз реализацију војне и цивилне одбране.”<sup>11</sup>

У Закону о одбрани Републике Србије дата је дефиниција која одражава систем одбране у функционалном и структуралном смислу: „Систем одбране је део система националне безбедности и јединствен облик организовања припрема за извршавање задатака одбране, спровођења мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању.”<sup>12</sup>

Такође, према Закону о одбрани Републике Србије, систем одбране Републике Србије представља сложени хијерархијски подсистем у оквиру система националне безбедности Републике Србије<sup>13</sup>. Систем безбедности представља „организовану друштвену делатност преко које држава и друштво остварују функцију заштите виталних вредности ради општег напретка и развоја државе и друштва”.<sup>14</sup> Он се може одредити двојачко: прво, као начин организовања друштва за заштиту од свих извора и облика угрожавања и, друго, као начин заштите основних друштвених вредности.<sup>15</sup>

У конкретном случају, када су у питању наведена појмовна значења и дефиниције, може се констатовати да је приступ систему одбране базиран из угла функционалног односа и у непосредној вези системског приступа, што омогућава сагледавање његовог функционисања и непосредног управљања. Обухваћени су елементи структуре и непосредних веза и односа.

Структура система националне безбедности одређена је у ужем и ширем смислу (слика 1). Уочава се да систем одбране, заједно са снагама Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајним системом и органима и телима за поједине кризе, чини систем националне безбедности у ужем смислу. У ширем смислу систем националне безбедности чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти.<sup>16</sup>

У интеракцији са другим државним системима, систем одбране треба да обезбеди заштиту националних интереса и вредности у складу са дефинисаним мисијама и задацима. Организацијска структура система одбране треба да кадровски и материјално омогући усклађеност потреба и могућности државе у конкретним друштвено-историјским околностима.

<sup>10</sup> Мишовић, С., Ковач, М.: *Системи одбране*, Филип Вишњић, Београд, 2006, стр. 15-49, и 177-216.

<sup>11</sup> Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/2009, стр. 14.

<sup>12</sup> Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, члан 4.

<sup>13</sup> Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, члан 4. став 1.

<sup>14</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС* број 88/2009, стр. 12-29.

<sup>15</sup> Кековић, З.: *Систем безбедности*, Факултет безбедности, Београд, 2010, стр. 82.

<sup>16</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС* број 88/2009, стр. 12-29.



Слика 1 – Систем одбране у оквиру система националне безбедности<sup>17</sup>

Однос између елемената структуре система одбране заснован је на законским основама и дефинисаним надлежностима које у функционалном смислу треба да буду усмерени ка остварењу циља. То значи да успостављени систем одбране Републике Србије обезбеђује заштиту одбрамбених интереса Републике Србије и у координацији са другим елементима система безбедности доприноси у одговору на изазове, ризике и претње безбедности друштвене заједнице.

## Структура система одбране

Систем одбране се у литератури често означава као структурно сложен социотехнички систем, са специфичним карактеристикама функционисања у контексту деловања различитих интерних и екстерних фактора. Сачињен је од социјалних и техничко-технолошких подсистема и елемената.<sup>18</sup>

У зависности од приступа, могу се извршити различите декомпозиције система одбране. Узимајући за основ кибернетски приступ<sup>19</sup>, подела се може извршити на управљачке и извршне органе, при чему основне елементе и подсистеме система одбране представљају: (1) органи управљања (субјекти који одлучују о организаци-

<sup>17</sup> Исто, стр. 29.

<sup>18</sup> Петровић, Б.: *Теорија система*, Факултет организационих наука, Београд, 1998, стр. 2–10.

<sup>19</sup> Рајков, М.: *Теорија система*, Факултет организационих наука, Београд, 1976, стр. 48–49.

ји, руководе и управљају системом); (2) оружане снаге (војска, полиција, снаге за обезбеђење државне границе и сличне формације); (3) обавештајне и безбедносне службе или агенције; (4) снаге цивилне одбране и цивилне заштите и (5) национална логистика система одбране.<sup>20</sup>

Управљачки део у структури система одбране (слика 2) представљају органи законодавне и извршне власти. На слици се може уочити да системом одбране управљају Народна скупштина, председник Републике и Влада Републике Србије који обезбеђују услове за стабилно функционисање система у миру, ратном и ванредном стању. Надлежности у управљању системом одбране су законски регулисане.<sup>21</sup>



Слика 2 – Структура система одбране Републике Србије<sup>22</sup>

Такође, на слици 2 може се видети да извршни део, у структури система одбране, чине: Министарство спољних послова, Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова, Министарство правде, Министарство финансија и безбедносно-обавештајни систем. Војска Србије је основни субјекат система одбране. Имајући у виду њену организованост и развијене способности, свакако представља најзначајнију снагу у спровођењу одбране Републике Србије.

Структура система одбране утврђена је Стратегијом одбране Републике Србије. Елементе система одбране представљају „органи законодавне и извршне власти, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану. (...) Субјекти систе-

<sup>20</sup> Мишовић, С., Ковач, М.: *Системи одбране*, Филип Вишњић, Београд, 2006, стр. 225–261.

<sup>21</sup> „Управљање системом одбране представља процес усмеравања субјеката одбране у извршавању обавеза и задатака.” (Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, члан 4.)

<sup>22</sup> Структура система одбране графички је представљена на основу одредби дефинисаних у Стратегији одбране Републике Србије, стр. 14.

ма одбране су: грађани, државни органи (аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе), привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије.<sup>23</sup>

Систем одбране функционише у конкретним просторним и временским условима, ради остваривања дефинисаних циљева и задатака. Своју моћ темељи на свеукупним људским, материјално-техничким и духовним потенцијалима народа. На тај начин испољава се тоталитет националног напора и опредељеност друштва да се највише националне вредности и интереси бране од угрожавања свим расположивим ресурсима. Да би систем успешно функционисао и остваривао дефинисану друштвену улогу, као програмски оквир, израђује се стратегија система одбране.

Употреба система одбране у ванредним ситуацијама разматра се у Стратегији одбране Републике Србије и дефинише кроз остваривање одбране земље „предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине у ванредном и ратном стању.“<sup>24</sup>

## Војска Србије у систему одбране

У сагледавању општег значаја и друштвене улоге војске постоје различита мишљења. Војска, према савременим теоретичарима, представља војноорганизациони систем у структури система одбране земље, чија је основна улога одбрана земље.

Нови приступ безбедности, промена физиономије и карактера сукоба и промењена улога војне силе у решавању савремених изазова, ризика и претњи безбедности основни су садржаји новог амбијента у којем делују савремене војске. Све то захтева нови приступ облицима испољавања војне силе и употреби снага у миру и ванредним ситуацијама.

Полазећи од тога да је Република Србија сложен организациони систем, Војска Србије је један од државних подсистема, који има своје подсистеме: јединице и установе, команде и управе (управљачки објекти) и привремене саставе као управљане објекте или извршни део у структури.<sup>25</sup>

У конкретном случају, разматрајући релације између система, Форца и Ковач за војноорганизациони систем у оквиру система одбране сматрају да „сваки подсистем система државе и војске може да се посматра као „изоловани“.“<sup>26</sup>

Разматрајући војску у општем смислу, Лукић је посматра као организацију у оквиру система одбране, са обележјима хијерархијског система са три нивоа: (1) стратегијски, (2) оперативни и (3) тактички ниво. Као таква, војска у интеракцији

<sup>23</sup> Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/2009, стр. 14-19.

<sup>24</sup> „(...) Одбрана земље се остварује: организовањем и припремањем субјеката одбране за извршавање задатака у ратном и ванредном стању; предузимањем мера и радњи за рад субјеката одбране и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању до коначног отклањања или престанка опасности за земљу; (...) учешћем у мултинационалним операцијама(...)“. (Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/2009, стр. 14)

<sup>25</sup> Col Samed Karović, PhD. Col Rade Slavković, PhD. Lt Col Nenad Komazec., CRISIS MANAGEMENT IN DEFENCE AND EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24–26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3

<sup>26</sup> Форца, Б., Ковач, М.: Управљање, командовање и руковођење у војној организацији, (чланак), *Војно дело*, 5–6, Београд, 1999 и *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 129.

са другим државним системима треба да обезбеди заштиту националних интереса и вредности у складу са дефинисаним мисијама и задацима. Систем одбране и војска „представљају укупну организованост, опремљеност и оспособљеност државе, њених грађана, војске и других субјеката друштва (снага одбране) за одбрану државног суверенитета, територије, независности и уставног поретка.“<sup>27</sup>

Чланом 2 Закона о Војсци Србије прецизирано је да: „Војска Србије је 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.“<sup>28</sup>

Према Стратегији националне безбедности Републике Србије, Војска Србије „представља основну снагу система одбране“ и као организован и потпуно усклађен систем оспособљена је за извршавање најсложенијих одбрамбених задатака.<sup>29</sup>

На основу карактеристика (физиономије) савременог оружаног сукоба и амбијента у којем може да извршава задатке, тренутно су дефинисане, а у будућности ће се дограђивати мисије и задаци Војске Србије. Ови елементи одређују организацију, садржај припрема, употребу и обезбеђење Војске Србије. Мисије<sup>30</sup> Војске Србије одређују правац деловања и њену основну оријентацију, а дефинисане су у Стратегији одбране Републике Србије 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.<sup>31</sup>

Војска Србије реализује додељене мисије извршавањем задатака и извођењем операција. Када је у питању трећа мисија, задаци су тежишно усмерени ка пружању подршке и помоћи цивилним властима. То је директно повезано са природним и индустријским опасностима и последицама несрећа које представљају све већу претњу развоју друштва. У конкретном случају, други задатак из треће мисије Војска Србије извршава извођењем операција пружања помоћи цивилним властима у случају природних непогода, техничких, технолошких и других несрећа.<sup>32</sup>

Организацијска структура и бројна величина Војске Србије условљени су: врстама и карактером изазова, ризика и претњи безбедности; одбрамбеним интересима земље; потребним оперативним способностима Војске Србије за реализацију додељених мисија и задатака; расположивим ресурсима одбране и степеном интегрисаности земље у безбедносне процесе.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Лукић, П.: *Правне основе система одбране СР Југославије*, Драганић, Београд, 1994.

<sup>28</sup> Закон о Војсци Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, 88/2009 и 101/2010, члан 2.

<sup>29</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС* број 88/09, стр. 23.

<sup>30</sup> „Мисија је јасан и прецизан исказ којим се указује на разлоге и дејство које ће бити предузето“ (*Појмовник Функционалних доктрина и доктрина видова Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, 2012, стр. 26)

<sup>31</sup> Прву мисију Војска реализује одвраћањем од оружаног угрожавања, одбраном територије и одбраном ваздушног простора. Другу мисију Војска реализује учешћем у међународној војној сарадњи и учешћем у мултинационалним операцијама. (Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/2009, стр. 14)

<sup>32</sup> „(...) то је врста неборбених операција које се изводе у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија ради подршке цивилним властима и становништву ради заштите и спасавања живота људи, животиња, материјалних добара и животне средине. (*Појмовник функционалних и доктрина видова Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, 2012, стр. 35)

<sup>33</sup> Стратегијски преглед одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 16/11, стр. 47.



Основну структуру Војске Србије (слика 3) чине Генералштаб ВС, Копнена војска, Ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана и Команда за обуку.

У детаљнијем структурном разматрању, Војска Србије се дели на видове, родове и службе. У функционалном смислу организује се у мирнодопске и ратне команде, јединице и установе на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу.



Слика 3 – Организациона структура Војске Србије<sup>34</sup>

Копнена војска, Ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана и Команда за обуку су оперативни састави Војске Србије. Организација, састав, оружје и опрема Копнене Војске прилагођени су за извођење операција на копну. Ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана је вид Војске Србије чији су организација, састав, оружје и опрема прилагођени за извођење операција по циљевима у ваздушном и из ваздушног простора. Команда за обуку намењена је за обуку појединаца и јединица у миру и формирање територијалних снага у рату.<sup>35</sup>

Ради потпунијег сагледавања командовања Војском Србије у ванредним ситуацијама, потребно је размотрити структуру Генералштаба ВС. Елементи његове структуре су: Здружена оперативна команда, управе од J-1 до J-7, одељења J-8 и J-9 и Управа војне полиције (слика 4). Структура Генералштаба представља функционалну организацију коју чине управе и одељења према подручним областима рада. Планирање употребе и командовање јединицама Војске Србије, у конкретной ванредној ситуацији је у надлежности Здружене оперативне команде, којом командује заменик начелника Генералштаба.

<sup>34</sup> Стратегијски преглед одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 16/11, стр. 48.

<sup>35</sup> *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, 2010, стр. 32-35.

Слика 4 – Структура Генералштаба Војске Србије<sup>36</sup>

Генералштаб Војске Србије је саставни део Министарства одбране и највиши је стручни и штабни организациони део за припрему и употребу Војске Србије у миру и рату. Основни задатак Генералштаба је да обезбеди услове за планирање и употребу јединица Војске Србије у реализацији одбрамбених активности, а самим тим и за планирање модалитета употребе Војске Србије у извршавању задатака ради пружања помоћи цивилним властима у ванредним ситуацијама.

Војска Србије у својој структури нема наменски формиране јединице за извршење задатака из оквира треће мисије. У конкретном случају, за извођење операција пружања помоћи цивилним властима могу се употребити команде, јединице и појединци из организационе структуре Војске Србије или се, према конкретној потреби, могу формирати привремени састави под командом Здружене оперативне команде.

## Цивилна одбрана у систему одбране

Слично настајању и развоју система одбране, и цивилна одбрана се у развијеном облику јавља тек у новије време. Развој цивилне одбране пресудно је зависно од степена развоја друштва и друштвених односа. Корени цивилне одбране уочавају се у формирању милицијских групација у државама робовласничке епохе<sup>37</sup>,

<sup>36</sup> Доктрина Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, 2010, стр. 32-35.

<sup>37</sup> „(...) У Атини, Спарти, Грчкој и Римској империји борци су били у обавези да се старају о свом наорувању и ратној опреми, а при одбрани опседнутих градова и тврђава (...) у изградњи бедема и утврђења масовно је учествовало и ненаоружано становништво (...)” (Војна енциклопедија, књига 3-5, ВИЗ, Београд, 1973, стр. 668. и 730)

као и касније у епохи феудализма, када се јавља обавеза општег народног позива.<sup>38</sup> У ширим размерама цивилна одбрана се уочава у време буржоаских револуција<sup>39</sup> у којима идеје једнакости и слободе постају снажна покретачка снага борбе најширих слојева у рушењу феудалног друштва и успостављању нових националних држава. Пролетерске револуције стварају претпоставке за организовање и конституисање цивилне одбране кроз опште и масовно учешће радничких и сељачких структура у организовању за оружану борбу и одбрану.<sup>40</sup>

Озбиљнији облици организовања друштва у успостави цивилне одбране јављају се развојем идеје о наоружаном народу као облику војног организовања одређене друштвене заједнице или њеног дела (класе), којим се обезбеђује масовно ангажовање људског и материјалног потенцијала у вођењу оружане борбе и у вршењу припрема за одбрану.

У периоду између два светска рата уочава се нови приступ у организовању цивилне одбране, који је заснован на претпоставци да припреме за рат захтевају масовно ангажовање целокупног становништва и свеукупних потенцијала друштва. Потреба да се у периоду мира организује велики број друштвених делатности и врше припреме за рат наметнула је да се, у неким државама, као део националне одбране, организује масовна цивилна заштита, формирају разне полувојне организације за обуку омладине и врше припреме за преоријентацију привреде на ратну производњу.<sup>41</sup>

После Другог светског рата,<sup>42</sup> који је имао обележја тоталног рата, без јасне границе између фронта и позадине, идеја о цивилној одбрани развија се кроз разне видове општенородног организовања. Општенородна одбрана развија се као систем одбрамбеног организовања друштва који се заснива на општем наоружању и активном учешћу народа и ангажовању свих материјалних потенцијала земље у одбрамбеним припремама и извођењу одбране. Настанак хладноратовског периода и поларизација света на богате и сиромашне, војнички јаке и слабе, развијене и неразвијене, блоковска подела, трка у нуклеарном наоружавању, као последицу има битно различит однос према рату и миру, а то значи и према проблемима одбране у случају оружаног сукоба. Полазећи од тих разлика, и целокупни комплекс цивилне, односно националне одбране добијао је различите размере и третман.

У послератној Југославији цивилна одбрана се постепено развијала као концепт општенородне одбране и друштвене самозаштите,<sup>43</sup> све до распада СФРЈ 1992. године. Концептуално заснована на самоуправним и социјалистичким друштвеним односима, једнакости народа и народности, са децентрализованим надлежностима федерације према републикама чланицама, општенородна одбрана требало је да

<sup>38</sup> „Општенородни позив је постојао (...) али је активан изузетно ретко (нпр. приликом одбране од најезде Турака).” (*Војна енциклопедија*, књига 5, ВИЗ, Београд, 1973, стр. 730)

<sup>39</sup> Француска буржоаска револуција од 1789. до 1794. године (*Војна енциклопедија*, књига 5, ВИЗ, Београд, 1973, стр. 730)

<sup>40</sup> Париска комуна, Октобарска социјалистичка револуција 1917. и грађански рат у Русији од 1918. до 1920.

<sup>41</sup> Немачка, Италија, Јапан, Француска, Енглеска (*Војна енциклопедија*, књига 5, ВИЗ, Београд, 1973, стр. 730)

<sup>42</sup> Други светски рат је вођен на 30 милиона квадратних километара, учествовало око 110 милиона мобилисаних војника.

<sup>43</sup> Вучинић, М., и др.: *Концепција, доктрина и систем општенородне одбране*, ВИНЦ, Београд, 1989.

представља друштвено остварење теорије о наоружаном народу и најшире организован облик супротстављања евентуалном агресору у рату, односно опасностима по друштво у миру.

Данас је у Републици Србији заштита одбрамбених интереса јединствена функција државе која се реализује кроз војну и цивилну одбрану. Најопштије посматрано, сврха организовања цивилне одбране огледа се у припремама друштва за функционисање у ванредним ситуацијама у миру, ратном и ванредном стању. Значај цивилне одбране утемељен је у конципираним мисијама и задацима (слика 5).



Слика 5 – Мисије и задаци цивилне одбране<sup>44</sup>

Према Закону о одбрани Републике Србије: „Цивилну одбрану остварују државни органи и органи управе, органи аутономних покрајина и локалне самоуправе, привредна друштва и јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране. (...) Као део јединственог система одбране, цивилна одбрана се организује на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, ради заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању (...).”<sup>45</sup>

Реализацијом мисија и извршавањем задатака цивилне одбране стварају се неопходни услови за несметано функционисање система одбране. Заштита и спасавање становништва у условима ванредних ситуација и околностима ратног и

<sup>44</sup> Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/2009, стр. 16.

<sup>45</sup> Закон о одбрани, *Службени гласник РС* број 116/2007, глава 7, члан 4.

ванредног стања законски су регулисани. У остваривању цивилне одбране у оквиру јединственог система одбране Републике Србије, заштита и спасавање заузима веома значајно место, са задацима који у тежишту имају заштиту и спасавање људи, склањање материјалних добара и очување животне средине. Имајући у виду да природне и техничко-технолошке несреће не познају државне границе, као мисија цивилне одбране дефинисана је и потреба за координираном и планском сарадњом на међународном нивоу.

Са аспекта употребе у ванредним ситуацијама, цивилна одбрана у систему одбране Републике Србије има важну улогу, која се посебно истиче у припреми наменских снага и обезбеђивању потребних ресурса за спровођење активности заштите и спасавања становништва и материјалних добара.

Контекст функционисања цивилне одбране није потпуно заживео. Прате га одређени проблеми у законским регулативама, надлежностима и самом функционисању локалних самоуправа. То је процес пред којим су путеви изградње још недефинисани, а посебно условљени материјалним и финансијским средствима. Остају нерешена многа питања из те области, посебно питања оспособљеног и обученог кадра који успешно може управљати таквим системом.

## Ванредне ситуације

Испољавање негативних последица проузрокованих природним непогодама или деловањем човека директно утиче на учесталу потребу органа власти да прогласи ванредну ситуацију на делу или на читавој територији Републике Србије. Правовременост у припреми и организованост у одговору на узроке који доводе до проглашења ванредних ситуација смањују број потенцијалних жртава, умањују негативне последице и стварају неопходне услове за функционисање друштва.

Разматрање појмовног одређења ванредних ситуација, код савремених теоретичара ствара велики број недоумица. Оне се, пре свега, огледају у различитом приступу појмовном одређењу. У литератури су присутне суштински различите дефиниције. Недоумице постоје и у правној регулативи, где се у различитим законима, без јасног разграничења или међусобне корелације, користе појмови ванредно стање, ванредне ситуације, ванредни догађаји и криза. Због великог броја опасности, са различитим последицама, тешко је формулисати јединствену и прецизну дефиницију којом би се обухватиле све карактеристике и обележја ванредне ситуације.<sup>46</sup>

Узимајући у обзир појединачна значења термина<sup>47</sup> који чине синтагму „ванредна ситуација“<sup>48</sup>, у најопштијем смислу, може се рећи да она подразумева стање (при-

<sup>46</sup> Каровић, С.: *Кризни менаџмент*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2014, стр. 9. до 20.

<sup>47</sup> „Ванредан“ означава посебност, изузетност, особитост, представља придев који се најчешће користи у смислу наглашавања стања које је другачије од редовног, указује на не редовно или изван редовног. (Лалевић, М. С.: *Синоними и сродне речи српскохрватског језика*, Лексикографски завод Свезнање, Београд, 1974, стр. 843)

<sup>48</sup> „Ситуација (*lat. Situatio*) означава околности, стање, место, положај, прилике или утицај различитих околности и чинилаца на борбена дејства.“ (*Војни лексикон*, ВИЗ Београд, 1981, стр. 559)

лике, амбијент, окружење) различито од уобичајеног (нормалног или редовног) конкретне друштвене заједнице у којем се испољавају интензивни утицаји различитих чинилаца који представљају крајњу и општу опасност по безбедност.

Определујући утицај на појмовно одређење ванредних ситуација имају различите врсте опасности, проузроковане деловањем природе или човека, које угрожавају безбедност друштвене заједнице на одређеној територији. Свака друштвена заједница постоји и функционише у одређеном окружењу са којим је у сталној интеракцији. Окружење је најчешће нестабилно и представља спектар разних и променљивих чинилаца који у различитој мери утичу на редовно функционисање друштвене заједнице. Када се, услед израженог деловања чинилаца, нестабилност окружења битно промени у односу на редовне прилике и ескалира до нивоа директног угрожавања безбедности друштва, органи власти проглашавају ванредну ситуацију. То подразумева посебан, односно ванредан режим рада и функционисања свих елемената друштвене заједнице на угроженој територији.

Проглашена ванредна ситуација подразумева и специфичан правни оквир функционисања друштва и примену посебних законских одредби и надлежности у поступању, обавезама ангажовања и употребе организованих државних система (система одбране и војноорганизационог система, цивилне одбране и цивилне заштите) и расположивих ресурса друштва.

У сагледавању ванредних ситуација не постоји јасно појмовно разграничење ванредне ситуације са кризом и кризним менаџментом и „однос између кризног менаџмента и ванредних ситуација неопходно је разматрати у склопу функционисања безбедности друштва као целине.“<sup>49</sup>

Према Закону о ванредним ситуацијама, *ванредна ситуација* се дефинише као „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средстава уз појачан режим рада“.<sup>50</sup>

У Националној стратегији за заштиту и спасавање у Републици Србији ванредна ситуације се дефинише као „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 (...)“.<sup>51</sup>

У Закону о одбрани Републике Србије одређен је појам „ванредно стање“ као „стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или не војних изазова, ризика и претњи безбедности (...)“.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Каровић, С.: *Кризни менаџмент*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2014, стр. 9. до 20.

<sup>50</sup> Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС* број 111/2009, члан 8.

<sup>51</sup> Национална стратегија за заштиту и спасавање, „Службени гласник РС“ број 86, 2011.

<sup>52</sup> Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, члан 4. став 6.

Ванредно стање и ванредне ситуације су две различите категорије<sup>53</sup>. Ванредно стање<sup>54</sup> је Уставом дефинисана категорија, а ванредне ситуације су законски уставовљена категорија. Ванредне ситуације због свог обима и интензитета могу да прерасту у ванредно стање, односно јавну опасност која угрожава опстанак државе или грађана. Ванредно стање је амбијент (стање друштва) изазван немирима или догађајима којима се угрожава државни поредак, здравље и животи људи на појединим подручјима. Проглашава га Народна скупштина<sup>55</sup>, у целој земљи или на појединим подручјима, и тада је на снази различит правни режим од оног који важи у ванредним ситуацијама. Траје док се не успостави ред и мир или не отклоне опасности. За време ванредног стања предузимају се различите ванредне мере, којима, поред осталог, могу бити ограничене слободе и права грађана, промет и потрошња појединих артикала и др.<sup>56</sup>

У литератури су присутне и друге дефиниције ванредне ситуације. Посматрајући у организационом смислу, Кековић ванредну ситуацију дефинише као „стање присутне опасности на коју се може одговорити расположивим средствима и у складу са процедурама које су прописане у одговарајућим плановима.”<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

У даљем разматрању употребе система одбране у ванредним ситуацијама, као афирмативна, користиће се дефиниција из Закона о ванредним ситуацијама.

## Класификација ванредних ситуација

Потпуно сагледавање ванредних ситуација неизоставно подразумева и њихову класификацију.<sup>59</sup> Она је посебно битна са аспекта разумевања узрока који доводе до проглашења ванредне ситуације и условна је за адекватну припремљеност друштва за поступање у конкретној ситуацији. Класификација ванредних ситуација је предмет истраживања стручњака из ове области и међународних организација.

<sup>53</sup> Појмовник функционалних доктрина и доктрина видова Војске Србије, Медија центар „Одбрана”, 2012, стр. 7.

<sup>54</sup> „Ванредно стање - стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи(…)” (Закон о одбрани, Службени гласник РС број 116/2007, члан 4. став 6)

<sup>55</sup> „(...) када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина Републике Србије проглашава ванредно стање(…)” (Устав Републике Србије, Службени гласник РС број 98/2006, члан 200. став 1)

<sup>56</sup> Војни лексикон, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 655.

<sup>57</sup> Група аутора: Зборник радова са Саветовања о безбедности од пожара, МУП Р. Србије, Београд, 2008.

<sup>58</sup> Исто

<sup>59</sup> Класификација, као научни метод, омогућава циљно оријентисан поредак посматраних феномена путем позивања на једно или више обележја, која се по правилу могу разликовати (Петровић, Г.: Логика, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 145)

Основни циљ је идентификација и установљивање свеобухватне класификације ванредних ситуација која би представљала темељ даљих истраживања. Опште-прихваћена класификација би била и основа за планирање и спровођење мера превенције и заштите од последица опасности због којих је проглашена ванредна ситуација.

Ванредне ситуације могу се класификовати у односу на: карактер опасности, карактер извора, значај и последице које испољавају на човека, величину захваћене територије, учесталост, иницирајући фактор, брзину ширења и комбиновањем критеријума.

Према карактеру опасности, ванредне ситуације могу имати: технички, биолошки, природни, еколошки или социјални карактер.

Према карактеру извора који доводе до проглашења ванредне ситуације, разликују се: (1) природне (извори су опасне природне појаве); (2) техничко-технолошке (извори су технички и технолошки акциденти); (3) војне (настају услед употребе савремених средстава за масовно уништавање) и (4) терористичке (настају као последица терористичких аката).

*Природне непогоде и несреће* у човековом природном окружењу представљају претњу за људску популацију и друштвену заједницу, а манифестују се као: *биолошке* (епидемије: вирусне заразне болести, бактеријске, паразитске и гљивичне инфективне болести); *инфективне болести инсеката* (скакаваца и осталих штеточина); *геофизичке* (земљотрес, вулкани, цунами, одрони стена, клизишта, слегања); *климатске* (екстремне температуре – топлотни и хладни талас, суша, шумски и остале врсте пожара); *хидролошке* (поплава, бујица, олујни талас, приобална поплава) и *метеоролошке* (тропски циклони и различите врсте олуја).

*Техничко-технолошке несреће* су опасности до којих долази услед интеракције човека и природе, при чему их човек намерно или ненамерно проузрокује. Могу се манифестовати као: *индустријски акциденти* (колапси, експлозије, пожари, цурење гаса, тровања, зрачења) и *транспортни акциденти* (у шинском, друмском, ваздушном и водном саобраћају).

Према значају и последицама које испољавају на човека, материјална добра и животну средину, *опасности које доводе до проглашења ванредних ситуација* могу се класификовати: (1) по *интензитету* (на основу броја жртава и обиму материјалног разарања) разликују се: *акциденти* (број погинулих, повређених или угрожених од 1 до 1.000 људи), *удеси* (број погинулих, повређених или угрожених од 1.000 до 10.000 људи), *катастрофе* (број погинулих, повређених или угрожених преко 10.000 људи), *катаклизме* (тотално разорена подручја са незнатним бројем преживелих лица); (2) према *узроку* (ватра, вода, експлозивне и токсичне материје, епидемије итд.); (3) по *пространству* (опасности које покривају ужу или ширу територију или је непосредно угрожавају).

У узроке који доводе до проглашења ванредне ситуације на одређеној територији (табела 1) поред, условно речено, традиционалних извора опасности у које спадају природне активности, техничко-технолошки утицаји и ратна догађања, спада и група узрока окарактерисаних као савремени безбедносни изазови, ризици и претње. Ти узроци у основи имају супротности које карактеришу савремено друштво и знатно утичу на амбијент у којем функционише друштвена заједнице.



Табела 1 – Класификација узрока који доводе до ванредних ситуација<sup>60</sup>

Природни узроци	Техничко-технолошки узроци	Рат као узрок	Савремени безбедносни изазови, ризици и претње као узрок
Литосферске сеизмолошке активности	Техничке опасности праћене јонизујућим зрачењем	Оружана дејства са копна, ваздуха и мора	Тероризам, организовани криминал, економске кризе, сиромаштво, политички конфликти, нетрпељивост на верској, националној и другој основи, економске санкције и ембарго
Атмосферске метеоролошке активности	Хемијска контаминација и удеси у хемијској индустрији	Природне и техничко технолошке несреће изазване ратним дејствима	
Хидросферске активности	Пожари		
Биосферске активности	Саобраћајне несреће Несреће на раду		

**Према величини захваћене територије**, ванредна ситуација може имати карактер: локални (месни), општински, регионални, национални, међудржавни или глобални (транснационални). Величина проглашене ванредне ситуације може се одредити према: броју људи који су страдали у конкретној ситуацији, броју људи којима су нарушени нормални услови за живот и рад, величини материјалне штете, зони простирања, снагама и средствима укљученим на отклањању последица проузрокованих опасностима које су довеле до проглашења ванредне ситуације.

Према степену учесталости, ванредне ситуације класификују се на: *најчешће* (проузроковане земљотресом или транспортне хаварије), *веома честе* (услед пожара), *умерено честе* (проузроковане хаваријама комуналних система, активношћу вулкана) и *ретке* (услед наступања епидемије, еколошки акциденти великих размера).

**Према иницирајућем фактору** ванредне ситуације могу се класификовати на *конфликтне* (иницирају их провокације различите врсте, политичке грешке органа власти, грешке у раду руководиоца на различитим положајима) и *неконфликтне* (настају тако што их иницирају унутрашњи фактори система – експлозије, пожари, земљотреси, снежне лавине итд.).

**На основу брзине ширења**, догађаји који проузрокују проглашење ванредне ситуације могу бити: (1) *изненадни* (ванредне ситуације су изазване земљотресима, експлозијама, саобраћајним незгодама, рушење зграда), (2) *брзи* (ванредне ситуације су изазване пожарима, катастрофалним поплавама, хаваријама са ослобађањем и емисијом опасних материја), (3) *умерени* (хаварије са ослобађањем радиоактивних материја, поплаве) или (4) *постепени* (суше, загађење тла, хаварије на системима и опреми за пречишћавање опасних материја).

<sup>60</sup> Садржај преузет са изменама из: *Зборник радова са Саветовања о безбедности од пожара*, МУП Републике Србије, Београд, 2008, стр. 98.

**Комбинацијом критеријума класификације** и обележја конкретне ситуације ванредне ситуације могу се груписати у шест категорија: (1) *природне* – брзо развијајуће, потичу од природних опасности попут земљотреса, циклона, поплава, клизишта, вулканских ерупција и неких типова епидемија заразних болести. Јављају се изненада, често уз врло мала упозорења; (2) *технолошке* – брзо развијајуће, резултат су индустријских акцидента (цурење, неконтролисано испуштање или ослобађање хемијских супстанци, нуклеарни акциденти), акцидента при транспорту или услед поремећаја других техничких система, а јављају се изненада, са малим упозорењем; (3) *споро развијајуће*, проузроковане су недостатком хране или глади и несташицама насталим уништавањем усева или услед загађења, односно деградацијом животне средине (у овим случајевима опасност се споро манифестује, недељама или месецима); (4) *комплексне политичке ванредне ситуације*, до којих долази услед природних опасности (суше, цунамији и сл.), карактеришу се дужом политичком нестабилношћу и високим нивоом насиља; (5) *сталне ванредне ситуације* обично су последица широко распрострањеног сиромаштва, а могу се погоршати услед природних опасности; (6) *масовне миграције* углавном су проузроковане катастрофалним последицама по друштво услед природних непогода, климатских промена или великих индустријских несрећа.<sup>61</sup>

У литератури постоје и други критеријуми за класификацију ванредних ситуација. Ти критеријуми, са својим карактеристичним обележјима, могу бити:<sup>62</sup> (1) *време* (неочекивано, брзина развоја догађаја); (2) *социјално-еколошки* (људске жртве, епидемије, масовно уништење сточног фонда, преоријентација производње, знатна употреба природних ресурса); (3) *социјално-економски* (велика конфликтност, велика опасност, изазивање унутрашње политичке нестабилности, мноштво унутрашњих политичких догађаја, повећање међунационалне напетости и изражена међународна несигурност); (4) *економски* (значајне економске штете и угроженост финансијских и материјалних ресурса, нарушавање редовног саобраћајног система, неопходност значајних материјалних расхода и компензација и формирање фондова, неопходност коришћења знатне количине технике за спречавање ситуација и отклањање последица); (5) *организационо-управљачки* (непредвидиве ситуације, сложеност предвиђања тока догађаја и избор решења, неопходност обезбеђења разних специјалности и организација, непредвидивост размере евакуације и спасавања).

Приказана класификација је условна и представља покушај генерализације узрока и карактеристика ванредних ситуација ради потпунијег сагледавања околности које доводе до проглашења ванредних ситуација. Значај класификације ванредних ситуација, узрока, фактора и последица битан је са аспекта планирања адекватног одговора на испољене опасности, изналагање ефикасног начина употребе расположивих ресурса друштва и превазилажење штетних последица које проузрокују природне и техничко-технолошке несреће.

<sup>61</sup> Подаци су изворно преузети са сајта: <http://www.fema.gov>, приступано 10.01.2015. године

<sup>62</sup> Критеријуми за класификацију ванредних ситуација према Federal Emergency Management Agency, <http://www.fema.gov/plan-prepare-mitigate>, приступано 10.01.2015. године

## Цивилна заштита у ванредним ситуацијама

Потреба друштвене заједнице за организованом заштитом становништва настаје почетком 20. века. Почеци систематског организовања заштите у развијеним земљама у свету датирају из периода Првог светског рата, услед великих разарања и страдања цивилног становништва у ратним дејствима. Значајне организационе активности на територији некадашње СФРЈ спроведене су након Другог светског рата, када је по узору на СССР створена противавионска заштита (ПАЗ) у оквиру Министарства одбране. Након земљотреса у Скопљу, који је проузроковао катастрофалне последице 1963. године, донесена је одлука о формирању цивилне заштите у оквиру Министарства унутрашњих послова, али је убрзо имплементирана у састав одбрамбених структура тадашњих република. Тако је створена основа за формирање организоване цивилне заштите и у Републици Србији.

Данас се цивилна заштита у Републици Србији организује и функционише као део система одбране. Обавеза друштвене заједнице да системски успостави цивилну заштиту регулисана је Законом о одбрани Републике Србије: „Цивилна заштита се организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других несрећа”,<sup>63</sup> у складу с важећим прописима, као и правилима међународног хуманитарног права.<sup>64</sup> Елементи система цивилне заштите су: „лична и узајамна заштита, мере и задаци, органи управљања и руковођења, правна лица опремљена и оспособљена за ЗИС, јединице цивилне заштите, систем осматрања, обавештавања и узбуњивања”,<sup>65</sup> јединице цивилне заштите и систем осматрања, обавештавања и узбуњивања.<sup>66</sup>



Слика 6 – Елементи система цивилне заштите<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Закон о одбрани, *Службени гласник РС* број 116/2007, Глава VII, члан 77. до 80.

<sup>64</sup> „Елементарне непогоде су природне непогоде и несреће које могу захватити становништво, културна и материјална добра у миру и у рату – земљотреси, поплаве, олуја снег, снежни нанос, лавине (усови), клизање, тоњење и обурвавање земљишта, лед, град, суша и пролећни мразеви (...)” (*Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 129)

<sup>65</sup> Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, глава VII, члан 78.

<sup>66</sup> Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009, члан 51.

Саставни део у структури система цивилне заштите (слика 6) чине јединице цивилне заштите. Да би испуниле своју друштвену улогу јединице цивилне заштите образују се, опремају и оспособљавају као оперативне снаге за извршавање задатака заштите и спасавања.

На слици се јасно уочава да јединице цивилне заштите према намени могу бити специјализоване јединице (образују се за територију Републике Србије, опремају и обучавају ради извршавања сложених задатака цивилне заштите) и јединице опште намене (за извршавање једноставнијих задатака заштите и спасавања, на нивоу локалне самоуправе).

Са аспекта конкретног ангажовања у ванредним ситуацијама, управо јединице цивилне заштите представљају основну снагу у заштити и спасавању, у оквиру система одбране. Основни предуслов функционисања цивилне заштите јесте да су јединице плански и организационо устројене, добро организоване и опремљене, оспособљене и мотивисане.

У Републици Србији изграђује се јединствени система заштите и спасавања који је „део је система националне безбедности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица.“<sup>67</sup>

У субјекте система заштите и спасавања спадају све структуре друштвене заједнице: органи државне управе и локалне самоуправе, привредне структуре друштва, организације и грађани. Учешћем у цивилној заштити грађани извршавају своје законске обавезе према друштвеној заједници. Могу бити ангажовани у јединицама и органима цивилне заштите на задацима заштите и спасавања.

Друштвена заједница организује снаге заштите и спасавања. Ту спадају штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, организације чија је редовна делатност заштита и спасавање, привредне структуре друштва, и удружења која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање. Као снаге у систему заштите и спасавања законом су одређени Војска Србије, Црвени крст Србије и Горска служба спасавања. Снаге заштите и спасавања ангажују се селективно, према величини опасности која прети да изазове ванредну ситуацију.

## Функционисање система одбране у ванредним ситуацијама

Циљ успостављеног система одбране Републике Србије јесте одвраћање од напада, супротстављање војним и не војним изазовима, ризицима и претњама безбедности земље и заштита грађана, материјалних добара и животне средине.<sup>68</sup> Своју друштвену улогу систем одбране испуњава планском употребом Војске Србије, снага и субјеката цивилне одбране и цивилне заштите, у складу са успостављеним законодавним и стратегијско-доктринарним оквиром у Републици Србији.

<sup>67</sup> Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009, члан 8.

<sup>68</sup> Стратегијски преглед одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 16/2011, стр. 19.

Функционисање система одбране у околностима проглашене ванредне ситуације, на делу територије или у целој земљи, захтева правовременост у припремама, координацију и поступност у употреби и ангажовању елемената система националне безбедности Републике Србије.

Изградња и функционисање система одбране обезбеђено је у законском смислу на основу: Устава, Закона о одбрани, Закона о Војсци Србије и Закона о ванредним ситуацијама. У стратегијско-доктринарном смислу створен је програмски оквир доношењем: Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране, Националне стратегије за заштиту и спасавање.

Донетим регулативним актима створене су претпоставке за успостављање и развој система одбране, обезбеђен је нормативно-правни и стратегијско-доктринарни амбијент за спровођење одбране и подељене су надлежности и одговорности снагама и субјектима одбране.<sup>69</sup> Посматрано са аспекта елемената који чине систем одбране, употреба Војске Србије и ангажовање елемената система цивилне одбране и цивилне заштите у ванредним ситуацијама је у потпуности законски регулисано.

Када је у питању употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама, могу се посматрати два конкретна случаја. Први, употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама као војноорганizacionог система у оквиру система одбране и, други случај, употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама по захтеву органа власти на локалном или државном нивоу. Први случај и модалитети употребе регулисани су прописима донетим у надлежности Министарства одбране и Генералштаба Војске Србије. Други случај употребе Војске Србије регулисан је законима.

Правни основ за употребу Војске Србије у остваривању треће мисије садржан је у Закону о одбрани, којим се дефинише употреба Војске и њено превентивно деловање: „У случају природних и других несрећа већих размера у којима су на одређеној територији угрожени живот и здравље људи и животиња и материјална добра, јединице Војске Србије, на захтев органа надлежних за заштиту и спасавање људи и материјалних добара, могу се ангажовати на пружању помоћи становништву, у складу са посебним законом (...). Приправност Војске Србије обухвата предузимање мера повећања оперативних и функционалних способности, које су неопходне ради спречавања и отклањања опасности од изазова, ризика и претњи безбедности.”<sup>70</sup>

Одредбама Закона о Војсци Србије, у члану 2. прописано је: „Председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска Србије надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом.”<sup>71</sup>

Законом о ванредним ситуацијама предвиђена је примена начела поступности при употреби снага: „(...) Војска Србије се употребљава за заштиту и спасавање

<sup>69</sup> Исто, стр. 51.

<sup>70</sup> Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, чланови 41. и 42.

<sup>71</sup> Закон о Војсци Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, 88/2009 и 101/2010, члан 2.

ако расположиве снаге и средства нису довољне.<sup>72</sup> У члану 12. употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама регулисана је детаљније: „У условима када друге снаге и средства система заштите и спасавања нису довољни за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара и животне средине од катастрофа изазваних утицајем елементарних непогода и других несрећа, на захтев Министарства – организационе јединице надлежне за ванредне ситуације (...), Министарство одбране обезбеђује учешће организационих делова Министарства одбране, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом.“<sup>73</sup>

Употреба Војске Србије у миру, у случају природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа регулисана је и Правилном службе Војске Србије, од надлежности у одлучивању, поступка узбуњивања до модалитета ангажовања.<sup>74</sup>

Цивилна одбрана, као елемент структуре система одбране, регулисана је Законом о одбрани Републике Србије.<sup>75</sup> Друштвена улога и значај цивилне одбране у стратегијском и доктринарном смислу сагледане су Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране Републике Србије.

Цивилна заштита, као елемент структуре система одбране, регулисана је Законом о одбрани Републике Србије.<sup>76</sup> Стратегијско-доктринарни аспект садржан је у одредбама Стратегије националне безбедности<sup>77</sup> и Стратегије одбране<sup>78</sup>. Надлежности цивилне заштите у спровођењу система заштите и спасавања детаљно су регулисане Законом о ванредним ситуацијама<sup>79</sup>.

У Закону о ванредним ситуацијама уређује се: деловање, проглашавање и управљање у ванредним ситуацијама,<sup>80</sup> систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине; надлежности државних органа и локалне самоуправе; учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, привредних организација у ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица непогода и несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања. Уједно, закон представља основу за доношење националне стратегије за заштиту и спасавање.<sup>81</sup>

Националном стратегијом за заштиту и спасавање дефинише се: заштита живота, животне средине и културног наслеђа; механизми координације, одговор и

<sup>72</sup> Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009, члан 5.

<sup>73</sup> Исто, члан 12.

<sup>74</sup> *Правило службе Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 36-38.

<sup>75</sup> Закон о одбрани, *Службени гласник РС* број 116/2007, глава VII, члан 77. до 80.

<sup>76</sup> Исто

<sup>77</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС* број 88/09, стр. 29.

<sup>78</sup> Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 88/8 2009, стр. 16.

<sup>79</sup> Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009, члан 7.

<sup>80</sup> У Уставу Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98/2006, члан 97. став 1. тачка 4., дата је основа да се законом уреди безбедност грађана, укључујући и ванредне ситуације.

<sup>81</sup> Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009.

санација последица. Стратегијом се обезбеђује: успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обезбеђење кадрова; успостављање и оспособљавање ватрогасних и спасилачких јединица; развијање способности ефикасног одговора; обезбеђење материјалне подршке; оспособљавање јединица цивилне заштите (специјализованих и јединица опште намене); припреме грађана за деловање у ванредним ситуацијама. Сprovedеном анализом, која је обухватала област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, сагледани су проблеми и недостаци постојећег система заштите и спасавања.<sup>82</sup>

Успостављене нормативно-правне и стратегијско-доктринарне основе представљају неопходан оквир за употребу система одбране у ванредним ситуацијама. Учесталост проглашења ванредних ситуација према динамици испољавања безбедносних претњи и искуства из практичне примене донесене регулативе захтевају од друштвене заједнице проактиван однос и стално прилагођавање и надоградњу прописа. Тиме се обезбеђује и потпуна повратна спрега у функционисању елемента и атрибута безбедносног система Републике Србије у односу према претњама које угрожавају развој друштва у целини.

## Командовање Војском Србије у ванредним ситуацијама

Подршка цивилним властима у ванредним ситуацијама обухвата различите активности Војске Србије које се, најчешће, спроводе у сарадњи и садејству са другим снагама система одбране и шире, са елементима система безбедности. Војска Србије, у мисији подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, а самим тим и у околностима проглашене ванредне ситуације, задатке остварује активностима у неборбеној операцији.

Употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама могућа је искључиво у законодавном оквиру и уз доследну примену процеса командовања. Законска основа командовања регулисана је Законом о ванредним ситуацијама, којим се дефинише: „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.”<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС*, број 86/2011.

<sup>83</sup> С обзиром на то да се овим чланом закона уређују и командни односи у случају ангажовања Војске Србије, потребно је знати ко чини штаб за ванредне ситуације на одређеним нивоима. За координацију и руковођење заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама у складу са овим законом и другим прописима, као оперативно-стручна тела образују се штабови за ванредне ситуације, и то:

- за територију Републике Србије – Републички штаб за ванредне ситуације, који образује Влада;
- за територију аутономне покрајине – покрајински штаб за ванредне ситуације, који образује извршни орган аутономне покрајине;
- за територију управног округа – окружни штаб за ванредне ситуације, који образује Републички штаб за ванредне ситуације;
- за територију града – градски штаб за ванредне ситуације, који образује скупштина града;
- за територију општине – општински штаб за ванредне ситуације, који образује скупштина општине.

Према Појмовнику функционалних доктрина и доктрина видова Војске Србије „командовање је функција јединственог руковођења системом одбране или његовим деловима у миру и рату.“<sup>84</sup> Засновано је на принципу једностарешинства, а спроводи се на основу законских прописа, овлашћења и наређења претпостављених. Командовање је процесна функција организације, којом се остварује оно што је поставило руковођење, ангажовањем и усмеравањем појединаца и јединица у функцији извршења задатка.<sup>85</sup>

У литератури се командовање сагледава као важан аспект функционисања војно-организационог система. Форца и Ковач виде командовање као „искључиво право старешине јединице да самостално одлучује о употреби и дејству јединице, да издаје наређења и да организује контролу.“<sup>86</sup> Основни носилац командовања је команда, односно командант са својим штабом, заменицима и помоћницима. Процес командовања је непрекидан, јединствен и узајамно повезан, а остварује се планирањем, организовањем, наређивањем, координацијом и контролом. Обухвата непрекидно стицање увида и прикупљање података, праћење ситуације, доношење одлуке и издавање директива, заповести и наређења.

Систем командовања и контроле у кризним ситуацијама, од највишег до најнижег нивоа, треба да обезбеди јединствено ангажовање свих снага ка постизању заједничког циља и њихову најефикаснију употребу. Командантима треба обезбедити максимално могућу слободу акција, у оквиру датих политичких и војних смерница за извршење задатка.<sup>87</sup> Систем за командовање и контролу треба да буде једноставан и максимално јединствен, а донесене одлуке прецизне и недвосмислене.

Сваком команданту треба дати командне надлежности у складу са нивоом његових одговорности. Тај систем имаће своје одређене специфичности за различите врсте операција, али је, пре свега, заснован на усвојеним процедурама.<sup>88</sup>

Теоријски модел система управљања (слика 7) може се применити на управљање Војском Србије. Карактеристично је да се коло повратне спреге остварује у различитим периодима и да оно постоји на сваком хијерархијском нивоу.

Штаб чине командант, начелник и чланови штаба, а у градском и општинском штабу и заменик команданта штаба. Руковођење штабом поверено је носиоцу власти на одговарајућем нивоу. У састав штаба улазе и представници ВС – најчешће представници територијално надлежне јединице ВС који узима учешће у раду штаба.

Штаб за ванредне ситуације образује, по потреби, помоћне стручно-оперативне тимове за специфичне задатке заштите и спасавања. (Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС*, број 111/2009, члан 12)

<sup>84</sup> „Војно руковођење је подручна и процесна функција војне организације (...) и у пракси се поистовећује са појмом командовање.“ (Ковач, М., Форца, Б.: *Историја ратне вештине 1920-2000.*, ВИЗ Београд, 2000, стр. 145-151)

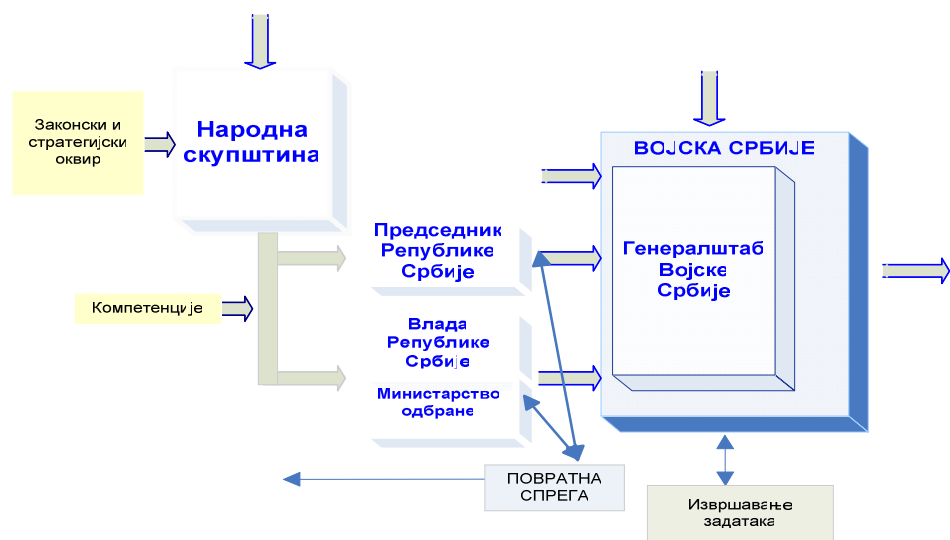
<sup>85</sup> *Појмовник функционалних доктрина и доктрина видова Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, 2012, стр. 22.

<sup>86</sup> Ковач, М., Форца, Б.: *Историја ратне вештине 1920-2000.*, ВИЗ Београд, 2000, стр. 145-151.

<sup>87</sup> Col Samed Karović, PhD.Col Rade Slavković, PhD. Lt Col Nenad Komazec., CRISIS MANAGEMENT IN DEFENCE AND EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24. - 26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3

<sup>88</sup> Col Samed Karović, PhD.Col Rade Slavković, PhD. Lt Col Nenad Komazec., CRISIS MANAGEMENT IN DEFENCE AND EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24. - 26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3





Слика 7 – Систем управљања Војском Србије<sup>89</sup>

Народна скупштина, као највиши орган управљања, доноси основна документа, а преко Владе и Министарства одбране остварује управљање у „краћим“ периодима. Разматрајући систем управљања Војском Србије са аспекта поступања у кризним ситуацијама, Каровић закључује да: „Хијерархијска линија разрешавања кризних ситуација остаје непромењена и иде у смеру: Скупштина Републике Србије – Министарство одбране – Генералштаб Војске Србије (Здružена оперативна команда) – Команде видова – Команданти јединица-састава.“<sup>90</sup>

Наведени принципи командовања примењиви у свим модалитетима употребе Војске Србије у процесу извршавања задатака, пре свега у контексту дефинисане мисије. На основу одлуке Скупштине и на основу Владине политике, Министарство одбране одговорно је за реализовање свих варијанти војног ангажовања у процесу разрешења кризне ситуације.

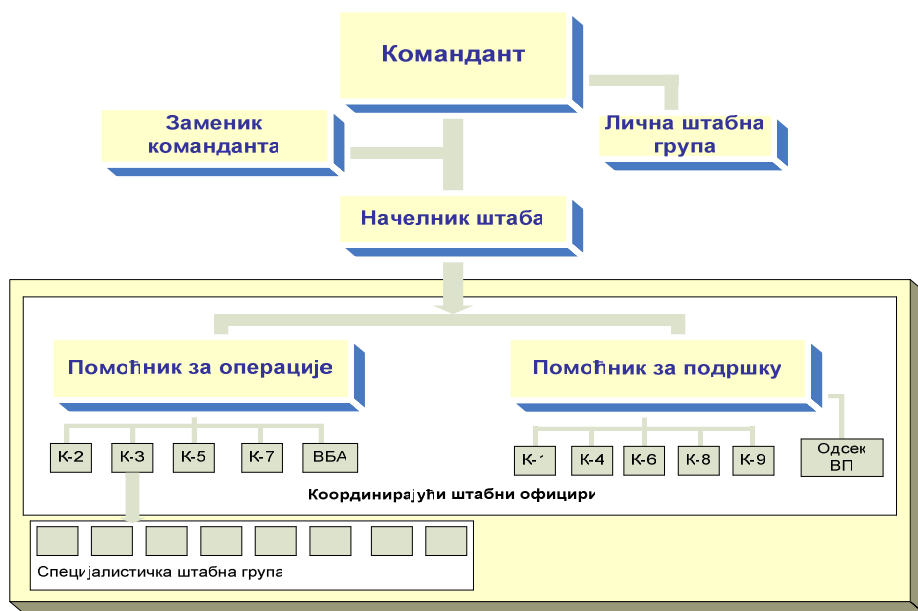
У разматрању функционалне организације за управљање, Славковић и Каровић закључили су да се „планирање, припрема, извођење и контрола операције подршке цивилним властима заснива на подели послова и специјализацији људи за поједине групе истоврсних послова. Код ове организације се формирају организационе јединице за поједине групе истоврсних послова (функције) и у њима раде људи специјалисти за односну врсту послова. Функционална организациона структура је

<sup>89</sup> Слика са одређеним изменама је преузета од: Col Rade Slavković, Col Samed Karović, Col Mile Jelić, ENGAGEMENT OF THE SERBIAN ARMED FORCES IN SUPPORT OF CIVIL AUTHORITIES IN EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24. - 26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3. и на основу: Форца, Б., Ковач, М.: Управљање, командовање и руковођење у војној организацији, (чланак), *Војно дело*, 5-6, Београд, 1999.

<sup>90</sup> Исто.

хијерархијски оријентисана, са линијском поделом одговорности и овлашћења. Таква организација у Војсци Србије је штабна организација.<sup>91</sup>

У Војсци Србије штабови се организују према међусобно повезаним елементима: мисија, штабне функције и стратешко-доктринарна и нормативно-правна акта. Мисија одређује задатке које треба реализовати у предстојећој операцији, а задаци начин на који би командант требало да дефинише функционалну организацију (слика 8), односно организује штаб за извршење мисије (операције).



Слика 8 – Функционална организација за планирање операција<sup>92</sup>

Независно од мисије, сваки штаб у Војсци Србије има заједничке функционалне надлежности, које обухватају: људске ресурсе, обавештајно-извиђачке послове, оперативне послове, логистичку подршку, развој и мобилизацију, телекомуникације и информатику, обуку, финансије, цивилно-војну сарадњу и војну полицију. Наведене функционалне надлежности имају различит степен развијености, што зависи од нивоа команде и специфичности предстојеће операције.

Приликом дефинисања штаба за предстојећу операцију командант користи своје лично знање и искуство у складу са сопственим начином рада у процесу доношења одлуке или према специфичним захтевима операције која ће се реализовати.

<sup>91</sup> Col Rade Slavković, Col Samed Karović, Col Mile Jelić, ENGAGEMENT OF THE SERBIAN ARMED FORCES IN SUPPORT OF CIVIL AUTHORITIES IN EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24. - 26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3.

<sup>92</sup> Исто

Основни циљ јесте да се на командном месту обезбеди ефикасно спровођење процеса оперативног планирања и доношења одлука у измењеном и сложенем контексту оперативног окружења у ванредној ситуацији.

У Војсци Србије свака јединица (команда), од нивоа батаљона и виша, у складу са стратегијско-доктринарним и нормативно-правним документима, користи основни модел штабне организације. У конкретној ситуацији пружања подршке цивилним властима у случају природних непогода и техничко-технолошких и других несрећа, командант обликује (дефинише) штаб према конкретним околностима и специфичним захтевима.

Штаб на чијем челу се налази начелник штаба (извршни официр) задужен је да ради искључиво на планирању, припреми и вођењу операције и одговара команданту за ефикасно спровођење процеса оперативног планирања и доношења одлука у складу са специфичностима предстојеће операције.<sup>93</sup> Штаб може да делује независно од осталих команди у Војсци Србије и да самостално реализује процес оперативног планирања и доношење одлуке, а у неким ситуацијама чак и самостално управља операцијом подршке цивилним властима у ванредним ситуацијама.

Функционисање Војске Србије у условима ванредних ситуација првенствено је засновано на изрази планова и дефинисаних процедура. То је веома важно са аспекта обучавања војника и јединица за задатке који су дефинисани мисијом и поступке у конкретним ситуацијама. Процедуре је неопходно урадити алгоритамски, у виду чек листи, како би биле примењиве у конкретној ситуацији.<sup>94</sup>

Генералштаб Војске Србије је највиши стручни и штабни организациони део, надлежан за припрему и употребу Војске Србије у миру и рату. Највиши ниво оперативног командовања реализује Здружена оперативна команда. Надлежна је за руковођење и оперативно командовање у току извршења операције, припрема документа и планове за командовање јединицама у операцијама.

У конкретном случају, у околностима проглашене ванредне ситуације, Здружена оперативна команда планира и координира активности са Сектором за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије у подршци цивилним органима власти у случајевима природних непогода, техничко-технолошких несрећа и других катастрофа.<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије, Београд: ГШ ВС, 2013.

<sup>94</sup> Каровић, С.: Кризни менаџмент, Медија центар "Војска", Београд, 2014.

<sup>95</sup> „(...) У 2014. години ангажовање Здружене оперативне команде је тежишно било усмерено на планирању и координацији употребе снага Војске Србије у пружању помоћи органима власти на спречавању и отклањању последица природних непогода (...). Пружање помоћи становништву на подручјима захваћеним најпре снежним наносима, а потом поплавама, посебно у периоду трајања ванредне ситуације у Србији, било је највећи изазов. Непрекидно смо пратили стање на терену, вршили процене и анализе и координирали активности које је Војска Србије спроводила на угроженим подручјима по захтеву штабова за ванредне ситуације. Усмеравали смо извршење задатака заштите и спасавања људи и извођење радова на отклањању последица природних непогода (...). Претње проузроковане природним климатским променама, представљају изазов за Војску Србије као део укупних снага заштите и спасавања у нашој земљи. Предстоји нам доградња способности декларисаних снага Војске Србије за заштиту и спасавање и усаглашавање стандардних оперативних процедура за пружање подршке цивилним органима власти са Сектором за ванредне ситуације МУП Србије.” (Ефикасност одговора на кризе (чланак), *Магазин „Одбрана”*, број 217, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2014, стр. 17. и 18; Интервју гм Јанићијевић, заменик команданта ЗОК ГШ ВС)

Начелник Генералштаба Војске Србије, команданти оперативног нивоа и команданти бригада у случају природних непогода, техничко-технолошких несрећа, пожара, експлозија и других несрећа већих размера, у којима су угрожени животи људи и њихова материјална добра на одређеној територији Републике Србије, у хитним ситуацијама могу наредити употребу припадника и јединица Војске Србије, ради спасавања људи и материјалних добара.<sup>96</sup>

Пружање подршке цивилним властима Војска Србије остварује неборбеним активностима које обухватају: помоћ друштвеној заједници у току евакуације становништва; дистрибуцију помоћи; изолацију угрожене зоне; збрињавање повређених и оболелих; асанацију угрожене зоне; гашење пожара; транспорт; изградњу насипа; обнављање инфраструктуре и друге активности у конкретној ванредној ситуацији.

Све активности у току употребе јединица у ванредним ситуацијама прате се линијом оперативног дежурства у Војсци Србије. Информације и извештаје о стању, поред команди и јединица Војске Србије, са Оперативним центром размењују и надлежни органи МУП-а РС и полиције, Кабинет председника Републике, Влада, као и институције значајне за одбрану земље и предузећа са критичном инфраструктуром (Хидрометеоролошки завод, водна и шумска јавна предузећа, електране, наменска индустрија, железница, болнице).

Информације се централизовано прикупљају у Оперативном центру система одбране, којим руководи оперативни дежурни тим, а активности прати и усмерава заменик команданта Здружене оперативне команде.

Функционисање система одбране је непрекидна активност, у потпуности уоквирана системом командовања. Са аспекта употребе у ванредним ситуацијама, непрекидно се прати и процењује безбедносна ситуација, врши координација у спровођењу активности и о предузетим мерама извештава управљачка структура система одбране.

## Закључак

Основни елементи система одбране и начин њиховог функционисања засновани су на системском приступу. У том смислу је и прихваћен функционални однос који омогућава схватање и разумевање потреба функционисања у ванредним ситуацијама.

Функционисање система одбране у ванредним ситуацијама, са аспекта организованости и структуре система, указује на целовитост, сложеност и динамичност системског поступања у специфичним околностима. Успостављени елементи система одбране представљају значајну снагу друштва у ванредним ситуацијама.

У раду су ванредне ситуације описане из угла законодавног односа и научног разматрања одређених теоријских ставова у приступу ванредним ситуацијама. Посебно су разматрани елементи класификације извора за проглашење ванредних ситуација и опасности које су непосредни поводи за њихово проглашење. Најизраженије ванредне ситуације проузроковане су природним деловањем: снежним непогодама, поплавама, земљотресима и пожарима. Проглашењем ванредне ситуације

<sup>96</sup> *Правило службе Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 71-72.

ције друштвена заједница примењује законску меру и успоставља специфичан правни оквир за употребу свих расположивих ресурса друштва у супротстављању испољеним опасностима по становништво, материјална добра и околину.

Обим употребе јединица Војске Србије у ванредним ситуацијама зависи од много фактора, а успешност у извршењу конкретних задатака условљена је развојем способности и зависи од кадровске попуњености, стручне оспособљености за специфичне задатке и материјалне опремљености специфичном опремом.

Операције пружања подршке органима власти по много чему су специфичне, што захтева да се у ванредној ситуацији, у конкретном случају креирају одговарајуће организационе форме.

Све то захтева дефинисање модалитета употребе, потребне извршиоце, њихове задатке, права и одговорности, начин њихове координације и примену потребних метода. Правовремен и ефикасан одговор на опасности мора бити заснован на системски организованом приступу, који је потребно стално преиспитивати и дограђивати.

## Литература

- [1] *Војна енциклопедија*, књиге од 1. до 11, ВИЗ, Београд, 1976.
- [2] *Војни лексикон*, ВИЗ Београд, 1981.
- [3] Вучинић, М., Никезић И., Тодоровић, Б.: *Концепција, доктрина и систем општенародне одбране*, ВИНЦ, Београд, 1989.
- [4] Вујаклија, М.: *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1961.
- [5] Ефикасност одговора на кризе (чланак), *Магазин „Одбрана“*, број 217, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2014.
- [6] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана“, 2010.
- [7] Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник РС* број 111/2009, Измене и допуне, *Службени гласник РС* број 92/ 2011.
- [8] Закон о Војсци Србије, *Службени гласник РС* број 116/2007, 88/2009 и 101/2010.
- [9] Закон о одбрани Републике Србије, *Службени гласник РС* број 116, 2007.
- [10] Каровић, С.: *Кризни менаџмент*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2014.
- [11] Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М.: Улога Војске Србије у одговору на не војне претње, *Војно дело*, број 4/2011, Београд, 2011.
- [12] Кековић, З., Кешетовић, Ж.: „Emergency Management Concept“, *Зборник радова са међународног научног скупа*, ИСИ, Министарство одбране РС, Београд, 2009.
- [13] Ковач М., Форца Б.: *Историја ратне вештине период 1920-2000*, ВИЗ Београд, 2000.
- [14] Лалевих, М. С.: *Синоними и сродне речи српскохрватског језика*, Лексикографски завод Свезнање, Београд, 1974.
- [15] Лукић, П.: *Правне основе система одбране Савезне Републике Југославије*, Драганић, Београд, 1994.
- [16] Мишовић, С., Ковач, М.: *Системи одбране*, Филип Вишњић, Београд, 2006.
- [17] Национална стратегија за заштиту и спасавање, *Службени гласник РС* број 86/2011.
- [18] Петровић, Б.: *Теорија система*, Факултет организационих наука, Београд, 1998.
- [19] Петровић, Г.: *Логика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.

- [20] *Појмовник функционалних доктрина и доктрина видова Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, 2012.
- [21] *Правило службе Војске Србије*, Београд, Медија центар „Одбрана”, 2012.
- [22] Рајков, М.: *Теорија система*, Факултет организационих наука, Београд, 1976.
- [23] Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник РС* број 88 од 28.10.2009.
- [24] Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник РС* број 88 од 28.10.2009.
- [25] Устав Републике Србије, *Службени гласник РС* број 98/06, 2006.
- [26] *Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије*, Београд: ГШ ВС, 2013.
- [27] Форца, Б., Ковач, М.: *Управљање, командовање и руковођење у војној организацији*, (чланак), *Војно дело*, 5-6, Београд, 1999.
- [28] Col Samed Karović, PhD. Col Rade Slavković, PhD. Lt Col Nenad Komazec., CRISIS MANAGEMENT IN DEFENCE AND EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24. - 26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3.
- [29] Col Rade Slavković, Col Samed Karović, Col Mile Jelić, ENGAGEMENT OF THE SERBIAN ARMED FORCES IN SUPPORT OF CIVIL AUTHORITIES IN EMERGENCIES, Conference proceedings of the International Scientific Conference, 24.-26. septembra 2014, LIPTOVSKÝ MIKULÁŠ. ISBN 978-80-8040-496-3.
- [30] <http://www.fema.gov/plan-prepare-mitigate>, (01. и 02.10. 2014)
- [31] <http://www.modgov.rs> (30.09. и 01.10. 2014)
- [32] <http://www.vs.rs> (26.09. до 01.10. 2014)
- [33] <http://www.mup.rs> (01. и 02.10. 2014)