

ПОТРЕБЕ ЗА РЕДЕФИНИСАЊЕМ СЕКТОРА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ

Марија Благојевић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: Цивилна заштита је делатност чије је ефикасно функционисање подједнако значајно у ванредним ситуацијама у миру, као и у рату, пре, у време и након извршења безбедносних задатака. Стога је сектор цивилне заштита категоријални појам са јасним приоритетима, организацијом и модалитетима функционисања у сфери безбедности. Околности у којима се одвија функција цивилне заштите нужно намећу неопходност редефинисања стратегије и доктрине одбране, безбедности и заштите па самим тим и измене у систему цивилног реализовања заштите.

У овом раду разматрана су два потенцијална правца према којима се усмерава систем цивилне заштите. Та два правца су: Дирекција за цивилну заштиту и Агенција за цивилну заштиту (одбрану).

Кључне речи: *цивилна заштита, безбедност, Дирекција за цивилну заштиту, Агенција за цивилну заштиту.*

1. УВОД

Према међународним стандардима, цивилна заштита представља организовану делатност државе у мобилисању грађана на заштити безбедности и отклањању опасности које угрожавају становништво, материјална добра и животну средину.

Цивилна заштита је делатност која данас првенствено функционише у ванредним ситуацијама у миру, као и у рату, пре, у време и након извршења задатака из области одбране, али је она и компонента животне егзистенције уопште. Стога је цивилна заштита категоријални појам са јасним приоритетима, организацијом и модалитетима функционисања у сфери безбедности. У овом случају појам безбедности се односи, пре свега, на безбедност појединца и уопште грађана и то претежно на њихов физички интегритет.

Систем цивилне заштите садржи компоненте система одбране на локалном, регионалном, националном и глобалном нивоу и он се трансформише према новим модалитетима сходно условима који пред њега постављају актуелни токови политичке, економске и еколошке стварности, захтеви друштва и захтеви времена.

Функционално систем цивилне заштите је усмерен на оснивање Дирекције за цивилну заштиту, као и оснивање Агенције за цивилну заштиту (одбрану). У раду ће бити анализирана ова два могућа концепта.

Политичко-правно окружење у коме се налази Република Србија, тј. ситуације настале распадом Државне заједнице Србија и Црна Гора, чинилац су који ову анализу чини сложеном из разлога што је читав систем одбране као шири оквир у великој мери до сада био организован на нивоу савезне државе.

2. САДАШЊЕ СТАЊЕ ОРГАНИЗОВАЊА И ФУНКЦИОНИСАЊА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ

Садашњи ниво организованости и оспособљености цивилне заштите код нас у већој мери заостаје за процењеним потребама и објективним могућностима којима држава располаже и не обезбеђује са извесношћу заштиту грађана у случају елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других опасности које у миру угрожавају становништво и материјална добра.¹ Ова чињеница је последица друштвеног стања у друштву чије се многе значајне функције не реализују на адекватан начин.²

У складу са наведеним, цивилну заштиту, као и читав систем цивилне одбране оптерећују бројни проблеми, међу којима су основни:

- нормативно-правни проблеми и
- функционални проблеми.

¹ *Стање и проблеми организовања и функционисања цивилне заштите у Републици Србији са предлозом мера*, Управа за одбрану Републике Србије, Београд, октобар 2005.

² Несистематично реаговање у решавању појединих проблема друштва (па и у случају спровођења мера заштите и спасавања) једна је од главних карактеристика стања у коме се налази наше друштво.

2.1. Нормативно-правни проблеми

Актуелни „Закон о одбрани“ и подзаконска акта не садрже прецизније одредбе од значаја за систем заштите и спасавања. То су следећи недостаци:

- није дефинисан систем заштите и спасавања;
- нису утврђени конститутивни елементи цивилне заштите;
- недоречени су организација и начин спровођења личне и узајамне заштите односно самопомоћи и узајамне помоћи;
- организационо и функционално су развојени цивилна заштита и Служба осматрања и обавештавања;
- нису утврђене обавезе организовања, припремања и спровођења превентивних и оперативних мера заштите и спасавања;
- изостављено је руковођење у цивилној заштити;
- није дефинисана улога цивилне заштите у заштити од елементарних непогода;
- поједине одредбе „Закон о одбрани“ су у супротности са међународним конвенцијама које је ратификовала наша земља
- правна регулатива читавог система одбране после раздвајања Црне Горе из Државне заједнице прелази на републички ниво, а сви негативни фактори који утичу на њен развој још више долазе до изражаја у овом веома нестабилном периоду.³

2.2. Функционални проблеми

Иако је систем цивилне заштите развијан на идеолошки различитим основама, његове техничке и организационе основе су реално поседовале одређени квалитет.⁴ Међутим у последњих петнаестак година олако су одбачени поједини деценијама развијани, опремани и кадровски припремани организациони облици система заштите и спасавања уз одбацивање вишегодишњих практичних искустава и достигнутог степена организованости и припремљености цивилне заштите,⁵ и то:

- **ослабљено је адекватно функционисање** цивилне заштите у њеном приоритетном мирнодопском ангажовању у заштити и спасавању становништва, материјалних добара и животне средине од невојних изазова, ризика и претњи;

³ *Стање и проблеми организовања и функционисања цивилне заштите у Републици Србији са предлозом мера*, Управа за одбрану Републике Србије, Београд, октобар 2005.

⁴ Мисли се на период од почетка седамдесетих до краја деведесетих година прошлог века.

⁵ Разлози за овакво стање су многобројни. У основи се могу поделити на унутрашње и спољашње.

– **изостао је функционални плански програм** на организовању и припремању цивилног становништва за предузимање првих, неодложних мера, радњи и поступака личне и узајамне заштите, по местима рада и местима становања;

– **потребно је организованије приступити припремама** за спровођење мера заштите и спасавања, а посебно склањања становништва, евакуације, асанације, збрињавања угрожених и настрадалих, проналажења и уништавања неексплодираних убојних средстава и др.;

– уместо да управна и функционална организација цивилне заштите **неопходно прати територијалну организацију Републике Србије**, кидањем органских веза са локалном самоуправом отежано је адекватно управљање ризиком и одговорима на удесе у конкретним срединама, јер нема ефикасне цивилне заштите без увезивања и планског ангажовања свих расположивих ресурса јединице локалне самоуправе.

– **отежано је успостављање функционалних веза** са осталим подсистемима заштите и спасавања и њихово увезивање у јединствен систем ослобођен непотребног, скупог и неефикасног паралелизма и преклапања у организовању, планирању и деловању постојећих организација и служби.

– **неопходан је ефикаснији, економичнији и еластичнији систем** заштите и спасавања који би се првенствено ослањао на постојеће професионалне организације и службе опремљене и оспособљене за заштиту и спасавање;

– **неопходно је успоставити везу** цивилне заштите и професионалног ватрогаштва које би требало да буде окосница интервентних активности у заштити и спасавању;

– **неопходно је преиспитати поновно увођење добровољног ватрогаштва** као кадровског резервоара целокупне заштитно-спасилачке делатности због немогућности цивилне заштите да му, у недостатку квалитетнијих системских решења, пружи адекватну подршку;

– **потребно је успоставити функционално повезивање** цивилне заштите са облашћу заштите животне средине.

2.3. Осврт на период пре почетка реформе и опште смернице у развоју система

Процес развоја и доградње оперативне и мобилне цивилне заштите заустављен је и прекинут доношењем Савезног закона о одбрани 1993. Престанком постојања Министарства одбране Републике Србије, крајем 1993. године, послови цивилне заштите и професионално језгро Републичког штаба цивил-

не заштите као оперативно-стручног органа Владе Републике Србије, као и комплетан професионални кадар цивилне заштите по дубини Републике (професионално језгро градских, окружних и општинских штабова цивилне заштите) по аутоматизму су пренесени у Савезно министарство за одбрану, упркос интервенцији и упозорењу републичких штабова цивилне заштите Србије и Црне Горе.

Суочени са нефункционалношћу и нерационалношћу садашњег управно-организационог модела цивилне заштите у оквиру Министарства одбране, неопходно је спровести реформу надлежних институција које ће обезбедити услове за достизање потребног нивоа ефикасности у цивилном планирању за ванредне ситуације, односно у обезбеђивању континуираног функционисања државних органа, привреде и јавних служби у одговору на невојне изазове, ризике и претње безбедности, као и у заштити и спасавању цивилног становништва, материјалних добара и животне средине у ванредним ситуацијама.

Конкретна организација и функционисање цивилног планирања за ванредне ситуације пратила би територијалну организацију Републике Србије и успоставили би се на републичком нивоу, окружном нивоу и на нивоу јединица локалне самоуправе.

На републичком нивоу би се доносила нормативно-правна регулатива којом би се уредила организација, припремање и функционисање интегрисаног система заштите и спасавања за случај елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности. Непосредну руководећу улогу у систему заштите и спасавања имала би Влада Републике Србије.

На основу реформских опредељења дефинисаних Стратегијом одбране и Белом књигом одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора,⁶ темељећи се у теоријским и практичним искуствима сопствене струке, и користећи компаративну анализу постојећих иностраних решења, а усклађујући сопствене пројекције са резолуцијама Генералне скупштине УН, као и Светским акционим планом развоја цивилне заштите 1998. године, код нас су се развила два идејна концепта организације система цивилне заштите,⁷ и то:

- 1) образовање посебне Агенције за цивилну заштиту
- 2) образовање Дирекције за ванредне ситуације у Министарству унутрашњих послова.

⁶ Сада се ово опредељење директно преноси на ниво Републике Србије.

⁷ Могло би се слободно рећи да се ови концепти умногоме односе и на шире организационо опредељење тј. на цивилну одбрану.

3.1. Делокруг и надлежности Агенције за цивилну заштиту

Основни правци делатности Агенције за цивилну заштиту били би:

– *развијање и спровођење државне политике* у области заштите становништва и територије од ванредних ситуација и организација њеног спровођења и реализације у пракси. Агенција цивилне заштите остварује ову функцију обједињавањем органа управљања, снага и средстава државе у чијој надлежности је било решавање тих проблема;

– *управљањем системом цивилне заштите*. Агенција цивилне заштите има функцију координације делатности органа државне управе и органа локалне самоуправе у области заштите становништва и територије у условима ванредних ситуација;

– *осишћивање функције контроле*. Контролу у систему цивилне заштите Агенција треба да остварује с циљем обезбеђења да се органи извршне власти, органи локалне самоуправе и друге организације стриктно придржавају законодавних, нормативно-правних аката, норми, стандарда и правила у области заштите и спасавања становништва и територије од могућих ванредних ситуација и у условима отклањања насталих последица које изазивају исте;

– *спровођење превентивних мера* усмерених на спречавање ванредних ситуација, умањивање њихових размера и последица као и спровођење спасилачких, санирајућих и других неодложних радова у току отклањања последица ванредних ситуација;

– *организовање адекватног система обучавања стручних кадрова* за потребе цивилне заштите и обучавање становништва за активности личне и узајамне заштите. Ова активност је обавеза свих органа управљања системом цивилне заштите на свим нивоима и

успостављање међународне сарадње и закључивање споразума и других међународних аката с циљем изградње заједничке правне основе по питањима заједничких или колективних активности.

4.2. Организациони концепт дирекције за заштиту у ванредним ситуацијама

Друго решење које се нуди за прецизније одређење места и улоге цивилне заштите јесте формирање Дирекције за заштиту у ванредним ситуацијама. Успостављање Дирекције за заштиту у ванредним ситуацијама као организационе целине Министарства унутрашњих послова има за сврху зашти-

ту живота и имовине грађана, очување услова неопходних за живот и припремање ванредних ситуација.¹⁰



Шема 2: Организациони концепт Дирекције за ванредне ситуације¹¹

Замисао је да се у Републици Србији формира организација заштите у ванредним ситуацијама по угледу на државе Европске уније. Ова посебна организациона јединица - Дирекција за заштиту у ванредним ситуацијама непосредно би била подређена министру унутрашњих послова.

Дирекцију би чинили следећи сектори:

- сектор за превенцију;
- сектор за Цивилну заштиту;
- сектор за управљање ванредним ситуацијама;
- сектор за спасилачке активности са базним ватрогасним и спасилачким јединицама и
- сектор за логистику дирекције (финансије, кадрови, образовање, међународна сарадња, информисање јавности и др.).

¹⁰ Јаковљевић В: Правци реорганизације цивилне заштите у Државној Заједници Србија и Црна Гора, Зборник радова ФЦО, Београд 2003.

¹¹ *Сјање и проблеми организовања и функционисања цивилне заштите у Републици Србији са предлозом мера*, Министарство одбране, Београд, октобар 2005. године

Циљеви Дирекције су:

- обједињавање активности усмерених ка заштити и пружању помоћи грађанима у ванредним ситуацијама;
- припреме за превладавање ситуација које су последице пожара, елементарних непогода, дејства опасних материја и других опасности и
- стварање организационих и материјално-техничких услова за учествовање грађана, предузећа, државних органа и других организација и професионалних служби, струковних и других удружења у заштити и спасавању људи и материјалних добара од пожара, природних непогода и техничко-технолошких несрећа.



Шема 3: Организациони концепт структуре Дирекције за ванредне ситуације¹²

4.2. Основни задаци Дирекције за ванредне ситуације

Главни задаци Дирекције били би:

Превенција – Као један од главних задатака Дирекције превенција подразумева предузимање организационих и непосредних мера и радњи у циљу

¹² *Сћање и проблеми организовања и функционисања цивилне заштите у Републици Србији са предлохом мера*, Министарство одбране, Београд, октобар 2005.године

спречавања избијања пожара и ублажавања последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа као и осталих делатности ради спречавања угрожавања грађана; процену угрожености од пожара, елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа; процена угрожености здравља и животне средине од радиолошке, хемијске и биолошке контаминације; израда оперативних планова; контрола спровођења мера које су у циљу превенције дефинисане законима, техничким прописима и домаћим и међународним стандардима.

Цивилна заштита. – Последица недоречености места и улоге цивилне заштите у оквиру Дирекције јесте схватање да цивилна заштита још увек има улогу заштите само од последица ратних разарања па се не уклапа у овако замишљен модел.

Спасилачке активности. – Овај задатак Дирекције подразумева гашење пожара и спасавање имовине и лица; интервенције при техничко-технолошким несрећама, елементарним непогодама и догађајима изазваним радиолошком, хемијском и биолошком контаминацијом; пружање неодложне медицинске помоћи повређенима на месту несреће.

Припремање грађана за деловање у ванредним ситуацијама. – Стручна и практична обука грађана, организација јавних вежби уз учешће грађана, обука појединих категорија грађана за спасилачке активности, психолошка припрема, обука у пружању прве помоћи.

Оспособљавање оперативних јединица. – Опремање јединица у складу са задацима. То подразумева набавку ватрогасних и других возила, ватрогасне спасилачке опреме...; изградња и реконструкција објеката за смештај јединица; набавка телекомуникационе и информатичке опреме; успостављање наставних центара за стручну и практичну обуку.

Координација рада свих субјеката који се активирају у ванредним, усаглашавање планова заштите и оперативних планова регионалних, градских и локалних органа самоуправе, усаглашавање оперативних планова са осталим субјектима који делују у ванредним ситуацијама као што су Црвени крст, полиција, војска, медицинске установе.

Управљање заштитом у ванредним ситуацијама. – Успостављање јединственог система руковођења у ванредним ситуацијама на нивоу републике; управљање и командовање свим ватрогасним и спасилачким јединицама; успостављање командно-оперативних центара из којих би се руководило овим оперативним активностима; реорганизација и реконструкција постојећих регионалних, градских и општинских центара за обавештавање.

Опклањање последица – организовање уклањања опасних и других материја и остатака који могу да угрозе животну средину и грађане, и отежа-

вају нормалан живот, одвијање саобраћаја, снабдевање и др.; деконтаминација контаминираних површина.

Информисање о догађајима – успостављање система за прикупљање података о догађајима; набавка и примена готових софтверских решења за реаговање у ванредним ситуацијама; формирање базе података о опасним материјама и материјалним ресурсима ватрогасних и спасилачких јединица; обавештење грађана о догађајима и мерама које треба предузети; обавештавање грађана о жртвама у ванредним ситуацијама; информисање државних органа и органа локалне самоуправе; трансфер информација средствима јавног информисања.

Надзор – у производњи, промету и превозу запаљивих и експлозивних материја и спровођење мера заштите живота људи и имовине од последица насталих неправилним поступцима са тим материјама.

Међународна сарадња – успостављање сарадње са сличним структурама у земљама Европске уније и другим земљама ради заједничког деловања у ванредним ситуацијама, заједничких вежби и размене информација; учешће на стручним саветовањима, конгресима, семинарима у иностранству, спортски сусрети припадника ватрогасних и спасилачких јединица.

Концепција овако замишљене Дирекције за заштиту у ванредним ситуацијама у будућности би се огледала у следећем:

- Израда „Националне стратегије заштите у ванредним ситуацијама“
- Доношење основних закона у области заштите
- Израда студије за интегралну процену опасности и повредивости објеката и територије од елементарних непогода, пожара и техничко-технолошких несрећа
- Израда планова деловања у ванредним ситуацијама
- Организација професионалних служби
- Опремање ватрогасних и спасилачких јединица и изградња и санација објеката за њихов смештај
- Успостављање и опремање центара за обуку ватрогасних друштава и спасилачких јединица припадника цивилне заштите
- Подстицање деловања грађана, невладиних организација
- Образовање и обучавање припадника спасилачких јединица за указивање прве медицинске помоћи
- Осавремењавање наставних програма у образовним установама
- Реконструкција и осавремењавање постојећих центара за обавештавање
- Увођење јединственог телефонског броја за дојаву свих догађаја.

ЗАКЉУЧАК

Околности у којима функционише систем цивилне заштите нужно намећу неопходност редефинисања стратегије и доктрине одбране, безбедности и заштите па самим тим и измене у систему цивилне заштите. Организација цивилне заштите јесте динамичан систем који се константно мења, као што сви феномени друштвене стварности подлежу развоју и промени, тако и организација цивилне заштите се стално трансформише. Организација једног оваквог система треба да задовољи потребе конкретне друштвене заједнице и да одговори духу времена. Такође, све организационе промене у систему цивилне заштите треба да буду усмерене на повећање степена заштите становништва, избегавање губитака и смањење штета при ванредним ситуацијама у миру и рату.

Горе поменуте организационе промене које су неминовне, биле су тема овог рада. Настојали смо да кроз њега што боље прикажемо два могућа концепта према којима је могуће успешно остварити систем цивилне заштите.

Дилеме на које смо наилазили односе се на правне и политичке околности реформе система одбране и друштвеног уређења које су у сталним изменама. Међутим, освртом на конкретну ситуацију која се односи на раздвајање Србије и Црне Горе из државне заједнице а самим тим и раздвајање система одбране, покушали смо да их у што већој мери превазиђемо.

У раду смо највећу пажњу посветили пре свега организационој основи система цивилне заштите, док би анализа правне основе поменутог система захтевала један много компликованији истраживачки приступ.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бела књиџа одбране*, Новинско-издавачки центар „Војска“, Београд 2005;
 2. Ђармати Ш., Јаковљевић В.: *Цивилна заштита, Пословна политика*, Београд, 1992;
 3. Јаковљевић В: *Правци реорганизације цивилне заштите у Државној Заједници Србија и Црна Гора*, Зборник радова ФЦО, Београд 2003;
 4. Јаковљевић В: *Систем цивилне одбране-радни материјал*, ФЦО, Београд 2000;
 5. Јовић Р.: *Основе атомско-биолошко-хемијске одбране и заштите*, Факултет одбране и заштите, Београд, 1999;
 6. Стојановић Р.: *Заштита и спасавање људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984;
 7. *Смањење и проблеми организовања и функционисања цивилне заштите у Републици Србији са предлозом мера*, Министарство одбране, Београд, октобар 2005;
 8. *Стратегија одбране ДЗСЦГ*, Београд 2004;
 9. *Стратегијски предлог одбране*, Министарство одбране Србије, Београд, јун 2006.
- У раду су такође коришћене информације и слике са званичног сајта Министарства одбране СЦГ: www.mod.gov.yu

NEEDS TO REDEFINE CIVIL PROTECTION SECTOR

Marija Blagojević, Researcher

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: Civil protection represents an integrated system and the widest form of organisation, preparation and participation of citizens in humanitarian activities and rescuing tasks, in cases of elementary disasters, technical-technological accidents and other accidents and threats in war and in peace. Civil protection is dynamic category with distinctive priorities, organization and functioning modalities in protection of public interest – human lives, material goods and natural environment. As a humanitarian, social, integrative, and, above all, emanant state function, it is inalienable and infeasible from the executive authorities of the Republic of Serbia.

Functionally, civil protection system is directed towards setting up the Directorate for Civil Protection, as well as Agency for Civil Protection (Defence). Suggested models act organizationally and normatively as possible, instructively and functionally.

All organizational changes in civil protection system should be directed towards the increase of citizens' protection level and decrease of losses and damages in emergency situations in war and in peace.

