

# МЕХАНИЗМИ ПРЕВЕНЦИЈЕ ЗА УСПЕШНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Дејан Р. Ђорђевић  
Војска Републике Србије, Војногеографски институт  
Самед М. Каровић  
Универзитет EDUCONS у Сремској Каменици,  
Факултет за пројектни и иновациони менаџмент

Систем одбране у ванредним ситуацијама има веома значајну, а у многим случајевима и незаобилазну улогу. Поред тога, Војска Србије је стално укључена у систем заштите и спасавања.

Механизми превенције део су интегрисаног система реаговања ради смањења ризика од елементарних и других непогода и ефикаснијег управљања у ванредним ситуацијама. За успешно функционисање система одбране у околностима проглашене ванредне ситуације, механизми превенције имају значајну улогу која се манифестује у правовремености и успешности реаговања.

Република Србија има искуства са већ успостављеним механизмима превенције и њиховом применом у ванредним ситуацијама. Процес интегрисања механизма превенције није у потпуности успостављен. Поред спровођења већ постојећег законодавног оквира, стратегија и планова који регулишу област ванредних ситуација и ангажовања система одбране у ванредним ситуацијама, потребно је донети и посебан закон који би регулисао превенцију у ванредним ситуацијама.

Кључне речи: *ванредна ситуација, систем одбране, превенција, механизми превенције, управљање ванредним ситуацијама*

## Увод

Многе анализе претходних година указују на то да је област превенција најслабија карика у систему управљања ванредним ситуацијама. Такође, посебан проблем представља стварање једног интегрисаног система управљања ванредним ситуацијама и, у оквиру тога, стварање ефикасних механизма превенције који би били саставни део тог система. Систем одбране је веома важан и незаобилазни државни систем и део националне безбедности Републике Србије чији капацитети треба да се ангажују у ванредним ситуацијама.

Актуелност теме огледа се не само у општеприхваћеном ставу у стручној јавности да је превенција најслабији део у систему управљања ванредним ситуацијама,

већ и да је улазак у Европску унију (ЕУ) стратешко опредељење Републике Србије. Њене институције донеле су низ одлука, резолуција и директива које чланице треба да испуне у процесу приступања, а део њих односи се на успостављање механизма превенције за успешно функционисање у ванредним ситуацијама.

Приликом разматрања актуелног проблема, посебну потешкоћу представљало је непостојање законске регулативе која препознаје термин механизми превенције. Законом о ванредним ситуацијама није дефинисано шта се подразумева под прокламованом превенцијом у ванредним ситуацијама. То се посебно односи на Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, која би требало да обухвати системе превенције, ублажавања, заштите и спасавања и обнове, што би требало да буде подршка смањењу ризика од катастрофа. Та је област нормативно још увек неуређена, а најаву ресорног министарства да је „у изради Закон о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама”, директна је последица неуређености превенције.

## Ванредне ситуације

У историји човечанства постоји довољно доказа и података да су људи, материјална добра и животна средина непрестано били изложени опасностима и ванредним догађајима који су мењали свет и људско друштво, стварали историју и мењали животну средину, али су људи изналазили начине како да се боре са тим недаћама и како да реагују на њих. Савремено доба учинило је да су узроци за проглашење ванредних ситуација све сложенији, последице разорније и, захваљујући информационо-комуникационим технологијама, све присутнији у јавности, па тако и у свакодневном животу. У научним и стручним телима и институцијама које се баве ванредним ситуацијама дефинисани су или су створени многи механизми којима се могу предвидети, спречити, супротставити и умањити последице ванредних догађаја.

## Појам и врсте ванредних ситуација

Термин „ванредна ситуација” састоји се од две речи. Ванредно значи посебно, док ситуација од латинске речи *situatio*, значи стање, околности, прилике. Из тога произилази да ванредна ситуација представља стање које карактеришу посебне околности и прилике које одударују од редовног стања и околности. Из тога се види да постоји терминолошка блискост са неким сличним појмовима као што су ванредно стање или ванредни догађај. То се посебно односи на термине *ванредно стање* и *ванредна ситуација*. Због тога је важно појмовно разграничити њихова значења, јер једни их користе као синониме, а други не праве јасну разлику између њих. Институционално, правно-формално (законско) значење ових појмова је најбоља основа за њихово разграничење.

Ванредно стање се Законом о одбрани дефинише као „стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или не војних изазова, ризика и претњи безбедности” (Закон о одбрани *Службени гласник РС 10/2015*). Овде се под угрожавањем безбедности указује на угрожавање виталних вредности др-

жаве и друштва. Када се безбедност односи на очување националних интереса и вредности, која обухвата заштиту државе и народа, тада се ради о националној безбедности. У том смислу, национална безбедност је „одсуство претње главним вредностима, јер на пример штета нанета климатским променама или унетим вирусима може бити већа у смислу губитка новца или живота него последица неких ратова (Нај Џозеф 2006)”. Такође, „безбедност је из претежно војне сфере проширена и на друге области, првенствено економску, енергетску, социјеталну и еколошку безбедност, укључујући безбедност појединца и друштва у целини (Стратегија националне безбедности 2009)”. Уставом Републике Србије дефинисано је да је проглашење ванредног стања у надлежности Народне скупштине, једнако као и за проглашење ратног стања.

С друге стране, 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 средства уз појачан режим рада (Закон о ванредним ситуацијама *Службени гласник РС* 11/2009 и 92/2011)”. Проглашење ванредне ситуације у надлежности је извршних органа локалне самоуправе, то значи од председника општине или градоначелника, преко извршних покрајинских органа власти до Владе која може прогласити ванредну ситуацију за целу територију републике или за њен део.

Из претходних дефиниција може се видети да неколико кључних речи карактерише ванредну ситуацију, као што су: опасност, ризик, претња, катастрофа, ванредни догађај. Ради приближавања појма ванредна ситуација потребно је познавати њихово основно појмовно одређење у формално-правном смислу.

Опасност у смислу Закона о ванредним ситуацијама значи „активност или стање, која може довести до губитка живота, повреде или негативних утицаја на здравље људи и животну средину” (*Исто*). Ризик је термин који се користи у различитим значењима и у многим језицима (итал. *rischio*, франц. *risique*, енг. *risk* или лат. *periculum*). Међутим, ризик је догађај који, ако се деси, негативно утиче на способност остварења циља неког пројекта и карактерише га вероватноћа наступања (Каровић Самед 2014). У том смислу, Законом о ванредним ситуацијама ризик „означава вероватноћу да ће се несрећа појавити у одређеном временском раздобљу, околностима и са одређеним негативним последицама” (Закон о ванредним ситуацијама *Службени гласник РС* 11/2009 и 92/2011).

За разлику од ризика који представља већу или мању вероватноћу за појаву неке несреће, претња представља јасну и непосредну опасност или изражену намеру које подразумевају конкретне облике угрожавања безбедности и стварања услова за настанак догађаја који могу довести до проглашења ванредних ситуација.

Према Лексикону страних речи и израза (Вујаклија Милан 1970) катастрофа је несрећан преокрет, преврат, обрт. У кризном менаџменту дефинише се као стање којим организација нестаје, па се последице могу отклањати искључиво уз помоћ или са стране (Каровић Самед 2014). Катастрофа је, у смислу Закона о ванредним ситуацијама (*Службени гласник РС* 11/2009 и 92/2011), елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величином, интензитетом и неочекиваномшћу угрожава

здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, органа државне управе и јединица локалне самоуправе, као и несрећа насталим ратним разарањем или тероризмом.

Ванредни догађај, према Закону о ванредним ситуацијама, представља „несрећу изазвану елементарном непогодом и другим несрећама, која може да угрози здравље и животе људи и животну средину, а чије последице је могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби” (*Исто*).

Због утицаја медија на формирање друштвеног поимања ствари, још један појам се у пракси често блиско повезује са појмом ванредна ситуација. Ради се о појму криза и, у вези с тим, кризна ситуација.

Криза означава стање које доводи у питање опстанак неке организације, било она држава или неки облик локалне самоуправе, предузеће или привредни субјект, државна институција или нека приватна организација. Карактерише је стање угрожености њене егзистенције, окружење у којем не може нормално да делује, чиме се угрожава способност организације за преживљавање, онемогућава остваривање циљева и, коначно, утиче на способност даљег нормалног деловања (Каровић Самед 2014). Криза, пре свега, „представља процес који доводи до дисфункционалности система – организације настао у моменту неадекватног реаговања на промене у окружењу или у самом систему – организацији услед слабог коришћења ресурса или рада менаџмента и резултира на смањење и развој организованости система и опстанак организације у одређеном временском оквиру на који се може различито утицати”. (*Исто*)

Међутим, ванредна ситуација може да буде и узрок и последица кризних ситуација. Неразрешена кризна ситуација може да има теже и, што је најважније, дуготрајније последице за земљу. Због тога је веома важно да се сагледа разлика између ванредне и кризне ситуације. У пракси је понекад не само изузетно тешко већ и немогуће разграничити ванредну и кризну ситуацију. Одређивање кризне ситуације отежава феномен друштвене свести, која се, углавном, формира под утицајем мас-медија. Понекад се због тога ванредна ситуација мањег обима „надува” толико да је јавност перципира као кризну ситуацију. Истовремено, постоји више примера да је ванредна ситуација довела до кризне ситуације (Млађан Драган и др. 2012).

Основна разлика између ванредне и кризне ситуације јесте што је ванредна ситуација свршено стање, док је кризна ситуација процес и може се рећи да је криза „редовна појава и уобичајено обележје сваког организационог система (Каровић Самед 2014)”. По правилу, догађаји који изазивају ванредну ситуацију настају изненада и ненадано. Међутим, „криза никада не наступа одједном и изненада, већ почиње лагано и са даљим негативним током поприма све израженије облике” (*Исто*). Када се правовремено и ефикасно не реагује на знаке кризе, она може кулминирати и, зависно од узрока настанка кризе и организације на коју се односи, може попримити такво стање, односно створити ситуацију за које је потребно ванредно реаговање. Дакле, ако је ванредно реаговање неопходно да би се спречиле или отклониле опасности по становништво, животну средину и материјална добра, стварају се услови за проглашење ванредне ситуације.

Узроци проглашења ванредних ситуација могу бити различити, почевши од друштвено-социјалних у које спадају политички, војни, социјални, економски, крими-

нални, затим техничко-технолошки у које спадају разни удеси и акциденти, затим биолошки које чине разне епидемије и масовне болести и, коначно, узроци настанка ванредних ситуација могу потицати од природних појава, као што су поплаве, бујице, земљотреси, клизишта, вулканске ерупције, урагани, па и суше.

Поделу и класификацију ванредних ситуација могуће је приказати по разним критеријумима и приступима. У литератури се често наилази на поделу ванредних ситуација према начину настанка на природне, техничко-технолошке и ратне ванредне ситуације, односно врсте опасности (Bridget Byrne and Sally Baden 1995). На сличан начин је у Закону о ванредним ситуацијама Републике Србије извршена класификација ванредних ситуација, како је представљено на слици 1.



Слика 1 – Класификација ванредних ситуација према Закону о ванредним ситуацијама

Иако то нигде није изричито речено, али се анализом текста поменутог Закона могу препознати случајеви ванредних ситуација, насталих као последица:

1. елементарних непогода које представљају ванредне ситуације настале као последица природних сила и појава (хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла);

2. техничко-технолошких несрећа које представљају намерне или ненамерне удесе и несреће настале приликом управљања одређеним средствима за рад и при поступању са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту и складиштењу, а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину;

3. ратних дејстава која настају услед последица употребе нуклеарних, хемијских и биолошких борбених средстава и насталом РХБ контаминацијом.

Класификација ванредних ситуација може бити приказана по разним критеријумима и приступима. Међутим, за разматрање овог рада најрелевантнија је класификација у формално-правном смислу, тј. према Закону о ванредним ситуацијама.

## Законодавни оквир ванредних ситуација

Претходно је већ је поменуто да су у законодавном и правном систему Републике Србије нормативно регулисана два сродна, али у одређеној мери различита правна института: ванредно стање и ванредне ситуације. Често се може прочитати мишљење или одслушати расправа о томе да је неопходно преиспитати оправда-

ност постојања та два појма. Разлика између ванредног стања и ванредне ситуације огледа се делом у садржају, обиму и самом појмовном одређењу, али суштински, и пре свега, у природи овлашћења којима располажу уставом и законима одређени органи у једном или другом законодавном оквиру деловања.

Заговорници преиспитивања неопходности постојања оба правна института у нашем законодавном систему сматрају да је садржај Закона о ванредним ситуацијама није усклађен са Уставом Републике Србије, јер он не познаје правну формулацију „ванредна ситуација”. Садашњим уставним решењем надлежност за проглашење ванредног стања (као и ратног) поверена је Народној скупштини, као највишем представничком телу и законодавној власти у Републици Србији, док је проглашење ванредне ситуације, према Закону о ванредним ситуацијама, у надлежности извршне власти, почевши од општинских, покрајинских и републичких. С обзиром на природу ванредних ситуација да по правилу догађаји који их изазивају настају изненада, ненадано и неочекивано, брзина реаговања на настанак ванредне ситуације од суштинског је значаја за правовремено и ефикасније деловање и ангажовања неопходних ресурса државе за спречавање и умањивање већих последица. Због тога је сасвим оправдано постојање правне формулације, као што је ванредна ситуација, у којој органи извршне власти са својим штабовима за ванредне ситуације могу да реагују по хитном поступку, за разлику од органа законодавне власти која, по природи свог деловања, не би могла да реагују довољно брзо, што би у крајњем случају утицало на коначан исход.

Законом о ванредним ситуацијама наведено је да се ванредна ситуација проглашава „одмах по сазнању за непосредну опасност од њеног наступања”, а може бити проглашена и након што је наступила „ако се непосредна опасност од наступања није могла предвидети или ако због других околности није могла бити проглашена одмах после сазнања за непосредну опасност од њеног наступања”, а укида се „престанком опасности, односно престанком потребе за спровођење мера заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа” (Закон о ванредним ситуацијама *Службени гласник РС 11/2009 и 92/2011*). Ванредна ситуација може се прогласити за општину, град или град Београд, као и за део територије или за целу територију Републике Србије (*Исто*). Одлуку о проглашењу и укидању ванредне ситуације за територију општине доноси председник општине, за територију града градоначелник на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације, за територију аутономне покрајине доноси извршни орган аутономне покрајине на предлог покрајинског штаба, а за територију Републике Србије или за њен део доноси Влада, на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације (*Исто*).

Ванредна ситуација може прерасти у ванредно стање у случајевима када нису успешно отклоњене или умањене последице ванредних догађаја, тако да је створено такво стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана. На тај начин, ванредна ситуација, у ствари, постаје посебан, блажи облик ванредног стања, иако нема утемељење у режиму ванредног стања у актуелном Уставу. Ванредна ситуација је правни институт *sui generis* (Аврамовић Драгутин и Симовић Дарко 2012).

Поред претходних разматрања треба приметити и да су међу идентификованим изазовима, ризицима и претњама по безбедност Србије у Стратегији националне

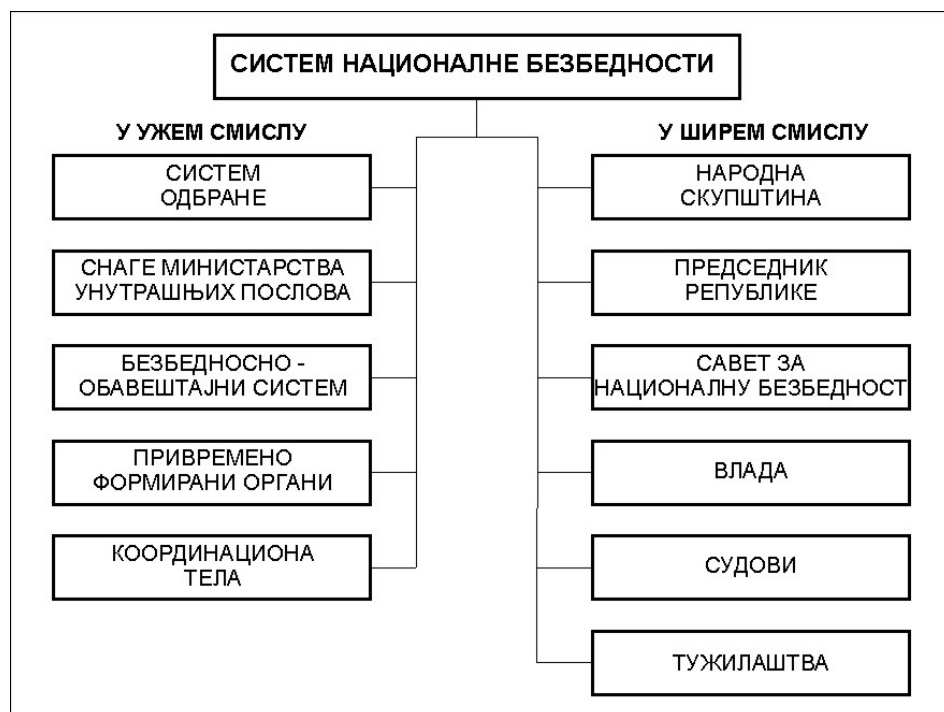
безбедности два разматрања директно повезана са ванредним ситуацијама. То су: 1) „Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана услед радиолошке, хемијске и биолошке контаминације”, и 2) „Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи и зараза код животиња представљају безбедносни ризик који би у будућности могао бити све израженији” (Стратегија националне безбедности Републике Србије *Службени гласник РС 116/2009*).

Ванредна ситуација регулисана је, превасходно, већ поменутиим Законом о ванредним ситуацијама. Поред овог закона, у директној вези са законском регулативом ванредних ситуација су и следећи закони: Закон о заштити од пожара („Службени гласник РС”, бр. 111 из 2009. године), усвојен истог дана када и Закон о ванредним ситуацијама, Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-руског хуманитарног центра („Службени лист – Међународни уговори” бр. 6 из 2012. године) и Закон о отклањању последица од поплава („Службени гласник РС”, бр. 75 из 2014. године). Поред ових закона донето је и низ уредби, правилника и упутстава, као и две стратегије: Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, бр. 86 из 2011. године) и Стратегија заштите од пожара („Службени гласник РС”, бр. 21 из 2012. године). Као што се може видети, област ванредних ситуација у нашем законодавству детаљно је обрађена. Међутим, применом ових законских решења у пракси многи нису задовољни, а посебно непосредни руководиоци управљања ванредним ситуацијама. На основу стечених искустава у наредном периоду треба очекивати побољшање законских решења, али не и да ће се описани законодавни оквир битно променити, осим у делу који се односи на превенцију.

## Систем одбране

У свету, па и у нашој земљи, систем одбране има своју важну улогу у ванредним ситуацијама. Систем одбране је један од подсистема националне безбедности који у узајамном садејству са другим државним системима треба да обезбеди заштиту националних интереса и вредности. На слици 2 може се видети који подсистеми, поред система одбране, чине систем националне безбедности у Републици Србији.

Стратегијом националне безбедности Републике Србије, као што је приказано на слици 2, дефинисано је да се систем националне безбедности може посматрати у ужем и ширем смислу. У ужем смислу чине га: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формиран органи и координациона тела за поједине кризе, док га у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва (*Исто*). У условима проглашене ванредне ситуације сви поменути подсистеми имају своју улогу која је законом дефинисана.



Слика 2 – Систем националне безбедности у Републици Србији

## Појам система одбране

Велики системи, као што је то свакако и систем одбране, састоји се од разних подсистема и елемената са међусобно повезаним узрочно-последичним социолошким односима, техничко-технолошким системима и другим функционалним везама. Постоје два основна погледа на систем који их дефинишу: функционални и структурални.

Према Мишовићу и Ковачу, у функционалном смислу се под појмом систем одбране „подразумева функционална целина подсистема и елемената, који су детерминисани мисијом, или основном функцијом коју систем остварује у друштву“. То значи да функционална целина елемената има своју основну структуру, која опредељује карактеристике система или функцију коју он остварује. Ту структуру чине три основна подскупа елемената система: 1) елементи физичке структуре, који остварују циљеве система, реализујући основне функције и задатке; 2) функције и задаци, који произлазе из намене система, или функције које систем остварује у свом окружењу; 3) циљеви система, који произилазе из визије и мисије система одбране (Мишовић Слободан и Ковач Митар 2006).



Према истим ауторима, структурално посматрано, основни елементи и подсистеми система одбране приказани су на слици 3.



Слика 3 – Основни елементи и подсистеми система одбране

Структурално посматрано, основни елементи и подсистеми система одбране су: 1) органи управљања; 2) оружане снаге (војска, полиција, снаге за обезбеђење државне границе и сл.); 3) обавештајне и безбедносне службе или агенције; 4) снаге цивилне одбране и цивилне заштите и 5) национална логистика система одбране (Ковач Митар и Стојковић Дејан 2009).

Одбрана, као конституенс система одбране, представља један од два основна вида борбених дејстава којима се реализује одређени циљ у оружаном борби. Дакле, одбрана је у том смислу везана искључиво за борбена дејства која зависе од односа снага и ситуације у борбеној операцији и у прошлости се искључиво везивала за стање непосредне ратне опасности и рат. Како се термин безбедност сада користи за означавање заштите државе и народа од свих облика оружаног и неоружаног угрожавања, тако се и одбрана, иако је њен централни проблем остао заштита од угрожавања споља, у пракси проширила на заштиту од угрожавања услед унутрашњих потреса и друштвених поремећаја.

Може се закључити да систем одбране сачињава структура подсистема, елементарна, веза и процеса међусобно усклађених тако да се његов циљ реализује, односно да систем одбране оствари сврху и намену утврђену највишим законским актом државе (Мишовић Слободан и Ковач Митар 2006).

Одбрамбене институције не могу бити развијене у изолацији од државних политичких, административних и културних реалности (Valeri Ratchev 2009). Систем одбране функционише у конкретним просторним и временским условима, ради оства-

ривања дефинисаних циљева и задатака. Да би систем реализовао дефинисану друштвену улогу израђује се стратегија система одбране, као програмски оквир (Ковач Митар и Стојковић Дејан 2009).

Стратегија одбране Републике Србије представља основни стратешки документ којим се усмерава ангажовање ресурса одбране. Заснована је на Уставу Републике Србије и Стратегији националне безбедности. Стратегија дефинише 10 (десет) изазова, ризика и претњи по одбрану Србије. Један од три основна циља политике одбране јесте формирање „*ефикасног система одбране*“, док је један од основних задатака „*ефикасно управљање системом одбране*“ (Стратегија одбране Републике Србије *Службени гласник РС* 88/2009).

Према Стратегији одбране Републике Србије „систем одбране Р. Србије је део система националне безбедности и представља јединствену, структурно уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса Р. Србије“ (*Исто*). Последњим изменама Закона о одбрани прецизирано је да је циљ система одбране Републике Србије заштита њене суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности од свих облика спољњег и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату (Закон о изменама и допунама Закона о одбрани *Службени гласник РС* 10/2015).

Систем одбране увек се дефинише у конкретним условима. На њега утичу многи чиниоци, како спољни, тако и унутрашњи, али сваки систем одбране темељи се на ресурсима које државе имају на располагању. Због тога је Стратегијом одбране Републике Србије дефинисано да су „снаге одбране људски и материјални потенцијали Републике Србије, односно организоване структуре субјеката система одбране“, који чине: „грађани, државни органи, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије“, с тим што је Војска Србије носилац војне одбране у заштити одбрамбених интереса, док се у остваривању цивилне одбране ангажују државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране (Стратегија одбране Републике Србије *Службени гласник РС* 88/2009).

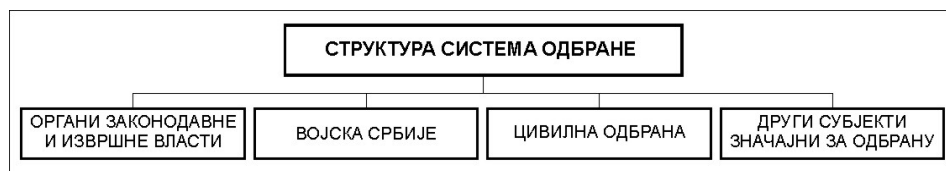
У условима проглашене ванредне ситуације систем одбране ангажује се кроз цивилну заштиту „која се организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа“ (Закон о одбрани *Службени гласник РС* 116/2007, 104/2009 и 10/2015). Систем осматрања, обавештавања и узбуњивања је важан део система цивилне заштите који се организује „ради осматрања, раног упозорења и узбуњивања грађана, надлежних органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника у зони угрожености и снага заштите и спасавања, као и откривања и праћења свих врста опасности, које могу угрозити здравље и живот људи и животиња, животну средину, материјална и културна добра“ (*Исто*), а посебно у условима пре настанка ванредних догађаја који могу створити услове за проглашење ванредне ситуације. Систем одбране, с једне стране, са појединим својим јединицама директно је укључен у систем осматрања, обавештавања и узбуњивања, а с друге стране реагује на основу добијених обавештења или узбуњивања овог система, како у ванредном и ратном стању, тако и у условима ванредних ситуација.

## Структура система одбране

Структуре система одбране у свету организоване су по различитим моделима, што зависи од опредељења државе у заштити националних интереса, процене изазова ризика и претњи по безбедност и одбрану, историјског наслеђа, односа са суседним, пријатељским и партнерским земљама, чланства и односа са колективним системима одбране и безбедности у региону и свету, економске и технолошке развијености, демократских процеса и унутрашње стабилности.

Систем одбране као организациони систем динамичког је карактера, јер је у сталној интеракцији са околином и објектом на који је функционално усмерен. Његовим функционисањем штите се национални интереси који се првенствено односе на одбрану суверенитета, територијалног интегритета и независности. Структуру система чине елементи и подсистеми који су се у прошлости најчешће груписали у оквиру војне и цивилне одбране (Мишовић Слободан и Ковач Митар 2006).

Према Стратегији одбране Републике Србије, структуру система њене одбране чине (слика 4): органи законодавне и извршне власти, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану.



Слика 4 – Структура система одбране у Републици Србији

Ради ангажовања и употребе система одбране у ванредним ситуацијама сваки од наведених делова структуре система одбране у Републици Србији има своју улогу и у ванредним ситуацијама. Органи законодавне и извршне власти у оквиру својих редовних надлежности и одговорности прописаних Уставом и законом управљају системом одбране и обезбеђују претпоставке за стабилно функционисање система одбране Републике Србије, како у миру, тако и у ратном и ванредном стању (Стратегија одбране Републике Србије *Службени гласник РС* 88/2009).

Стратегијом националне безбедности Републике Србије наглашено је да је Војска Србије основни субјект система одбране која се организује ради заштите одбрамбених интереса Републике Србије. Најважнији одбрамбени интерес сваке државе јесте очување суверености, независности, територијалног интегритета и уставног уређења који се могу угрозити оружаним или неоружаним облицима силе, односно војним или не војним облицима угрожавања безбедности. Поред тога, облици угрожавања одбрамбених интереса могу бити унутрашњи и спољни. Војска Србије је, на првом месту, носилац одбране земље од оружаног угрожавања споља. Стратегијом одбране Републике Србије дефинисано је да она „извршава и друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе” (*Исто*). У складу с тим Народна скупштина је Стратегијом одбране Републике

Србије дефинисала мисије Војске Србије. То су: одбрана државе од оружаног угрожавања споља; учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету; подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Као што је већ поменуто, одбрану чине војна и цивилна одбрана, где је према последњим изменама Закона о одбрани дефинисано да је војна одбрана усмерена на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије употребом Војске Србије, а да је цивилна одбрана усмерена на: припреме за одбрану и одбрану Републике Србије не војним средствима; обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању (Закон о изменама и допунама Закона о одбрани *Службени гласник РС* 10/2015). Народна скупштина је Стратегијом одбране Републике Србије дефинисала мисије цивилне одбране. То су: обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране, заштита и спасавање, и учешће у међународним операцијама заштите и спасавања.

Други субјекти значајни за одбрану Републике Србије су институције које се баве пословима из области дипломатије, безбедности, економије, образовања, здравства, науке и информисања, као и правна лица чија делатност доприноси функционисању система одбране. Носиоци послова и делатности значајни за одбрану обављају задатке у координацији са субјектима система одбране, у складу са законом (Стратегија одбране Републике Србије *Службени гласник РС* 88/2009).

Може се закључити да савремени приступи безбедности и одбране подразумева и нови приступ ангажовања и употребе система одбране, не само у ванредном и ратном стању То значи стварање услова за ангажовање система одбране у свим ситуацијама којима је угрожена безбедност – и у миру и у ванредним ситуацијама.

## Функционисање система одбране у ванредним ситуацијама

Током 2009. и 2010. године предузете су многе активности, донето је више одлука Владе Републике Србије и усклађивана је законска регулатива ради стварања услова за формирање јединствене службе за ванредне ситуације у оквиру Министарства унутрашњих послова која би објединила све постојеће ресурсе неопходне за реаговање у ванредним ситуацијама. У складу са Акционим планом за формирање јединствене службе за ванредне ситуације у Министарству унутрашњих послова (*Службени гласник РС* 78/2009), који је у септембру 2009. године усвојила Влада Републике Србије, почетком јула 2010. године преузето је пет службеника из Министарства за заштиту животне средине и просторно планирање, а из Управе за ванредне ситуације Министарства одбране 477 службеника, који су распоређени у две нове организационе јединице – Управу за управљање ризиком и Управу за цивилну заштиту. На тај начин и формално је из система одбране измештено управљање ванредним ситуацијама, али систем одбране је незаобилазни систем Републике Србије који има своју улогу у ванредним ситуацијама.

Као што је већ речено, структуру система одбране чине органи законодавне и извршне власти, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану. Улога законодавне власти јесте да створи законске основе за правовремено реаговање у ванредним ситуацијама. За разлику од законодавне власти, извршна власт у ванредним ситуацијама има кључну улогу у правовременом реаговању на ванредне ситуације. Органи извршне власти, почевши од општинских, преко градских, покрајинских и републичке власти проглашавају ванредну ситуацију и покрећу механизме за деловање у ванредним ситуацијама.

Војска Србије јесте носилац војне одбране, али у ванредним ситуацијама има веома значајну, у многим случајевима и незаобилазну улогу, што се показало приликом поменутих катастрофалних поплава. Наиме, Војска Србије је организована институција, која има способност и потенцијал да правовремено, одлучно и организовано делује у многим ситуацијама када је потребно пружити подршку цивилним властима.

Организацијска структура и бројна величина Војске Србије условљени су: врстама и карактером изазова, ризика и претњи безбедности; одбрамбеним интересима земље; потребним оперативним способностима за реализацију додељених мисија и задатака; расположивим ресурсима одбране и степеном интегрисаности земље у безбедносне процесе (Стратегијски преглед одбране Републике Србије *Службени гласник РС* 16/2011). Трећа мисија Војске Србије је подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности и у директној вези је са ангажовањем у ванредним ситуацијама која се реализује кроз два задатка. То су:

- помоћ у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и слично, и

- помоћ у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа (Стратегија одбране Републике Србије *Службени гласник РС* 88/2009).

У досадашњој пракси извршавање треће мисије Војске Србије тежишно је усмерено ка пружању подршке и помоћи цивилним властима у случају природних непогода и других несрећа, као и током проглашене ванредне ситуације. Војска Србије нема посебно формиране јединице за извршење задатака из оквира треће мисије, али је, и поред тога, непрестано укључена у систем заштите и спасавања, не само у условима проглашене ванредне ситуације. У оквиру Војске Србије постоје тимови (јединице, посаде) који су непрекидно задејствовани ради трагања и спасавања.

На данашњи начин осмишљеној и конципираној цивилној одбрани у Републици Србији претходи општенародна одбрана и друштвена самозаштита која је конципирана након Другог светског рата у СФРЈ и подразумевала је припрему целокупног становништва и друштва за свеопшту одбрану и супротстављању од угрожавања државе. Садашњим законским решењима и Стратегијом одбране Републике Србије цивилна одбрана је део јединственог система одбране. Мисије цивилне одбране су:

- обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране,

- заштита и спасавање, и

- учешће у међународним операцијама заштите и спасавања.

Мисија заштита и спасавања директно је повезана са ванредним ситуацијама, што се може видети и на основу задатака којима се реализује поменута друга ми-

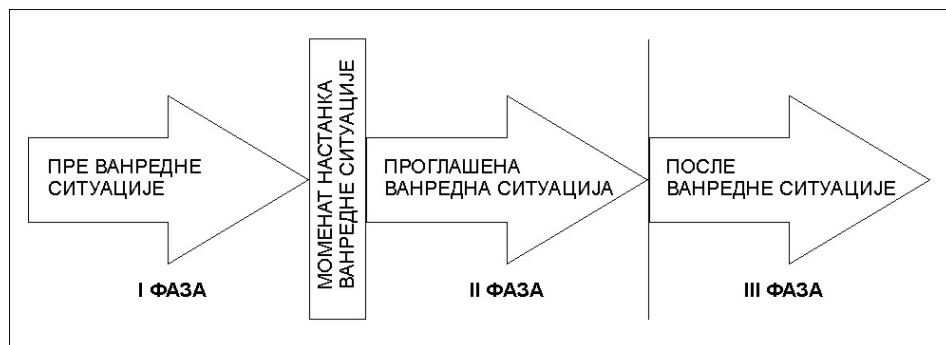
сија цивилне одбране, а то су: осматрање и обавештавање, заштита и спасавање људи, заштита и склањање материјалних добара и очување животне средине (*Исто*). То је у пракси и потврђено Одлуком Владе од 12. маја 2011. године (*Службени гласник РС 32/2011*) када је образован Републички штаб за ванредне ситуације који представља оперативно, стручно тело које образује Влада и у чијој надлежности су послови координације и руковођења заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама. Истом одлуком дефинисано је, поред осталог, да Републички штаб за ванредне ситуације координира рад свих субјеката система заштите и спасавања по питањима организације, планирања, припреме и спровођења мера и активности у вези са превенцијом и смањењем ризика од катастрофа и заштитом и спасавањем, укључујући размену информација, знања и технологија итд.

Функционисање система одбране у ванредним ситуацијама регулисано је законом и уско је везано за одлуке штабова за ванредне ситуације за њихово ангажовање. То значи да штабови за ванредне ситуације доносе наредбе, закључке, препоруке и одлучују о употреби снага и средстава за реаговање у ванредним ситуацијама са којима располажу, на првом месту јединицама локалне самоуправе, града, округа, покрајине или Републике, а самим тим и о ангажовању субјеката и снага система одбране. Међутим, ангажовање и командовање јединицама Војске у ванредним ситуацијама у надлежности је Здружене оперативне команде. Зависно од ситуације и конкретних потреба могу се формирати привремени састави, оперативне групе и слично ради реализације одређених задатака или спровођења операција Војске Србије у ванредној ситуацији.

## Превенција и ванредна ситуација

Приликом појаве неке катастрофе или догађаја на основу којих се може прогласити ванредна ситуација сваки човек има моралну дужност да помогне и пружи помоћ. Без обзира на хуманитарни и цивилизацијски карактер појединаца, друштва или државе, то није довољно, јер без организованог деловања тешко је очекивати да ће се постићи жељени успех. Због тога је потребно створити систем управљања у ванредним ситуацијама, за који се може рећи да „представља један сложени систем планирања и управљања процесима, активностима, мерама и функцијама који као тежишни циљ има заштиту људи, материјалних добара и друштва у целини, од негативних последица у ванредним ситуацијама (Јаковљевић Владимир 2009)“.

Основни правци деловања и предузимања мера у ванредним ситуацијама који су кључни за заједничко деловање су: превенција и приправност, припрема и планирање, ублажавање, одговор и опоравак (David Alexander 2002). То подразумева и стварања инструмената и механизма за успешно деловање у околностима проглашене ванредне ситуације. Начелно посматрано, ванредна ситуација може се посматрати кроз више фаза које су одређене догађајима који утичу на настанак и развој ванредне ситуације (Јаковљевић Владимир 2009), као што је приказано на слици 5.



Слика 5 – Фазе догађаја ванредне ситуације

На претходној слици уочавамо следеће фазе догађаја ванредне ситуације:

1. фаза – пре ванредне ситуације, која траје од периода свакодневног рада до момента настанка ванредне ситуације,
2. фаза – за време ванредне ситуације, која траје од момента настанка ванредне ситуације до њеног престанка,
3. фаза – после ванредне ситуације, која траје од њеног престанка и представља фазу отклањања последица.

Прва фаза, фаза пре ванредне ситуације, обухвата режим свакодневног и дуго-трајног рада пре настанка ванредне ситуације. Под тим се подразумева стварање услова за адекватно реаговање у ванредним ситуацијама. Ова фаза обухвата стварање законодавних основа за употребу свих расположивих материјалних и људских ресурса у ванредним ситуацијама, предузимање превентивних мера на спречавању настанка или ублажавања последица ванредних ситуација, планирање превентивних и оперативних мера, праћење параметара и индикатора који могу изазвати настанак ванредне ситуације, информисање и обавештавање о опасностима за настанак ванредних догађаја који многи изазвати ванредну ситуацију и слично. У овој фази од изузетне је важности да се у оквиру редовних мера које се предузимају препознају опасности и непосредне претње за настанак ванредних ситуација, као и да се на основу унапред припремљених варијанти и планова предузму одговарајуће активности. Ова фаза обухвата и проглашење ванредног или повишеног степена готовости штабова, снага и јединица за реаговање у ванредним ситуацијама. Без обзира на природу ванредних ситуација да по правилу настају изненада и ненајављено, било би пожељно, а пре свега код ванредних ситуација насталих услед природних или елементарних непогода, да се пре настанка ванредне ситуације препознају услови за подизање мера готовости.

Друга фаза настаје након настанка и проглашења ванредне ситуације од надлежних органа извршне власти до престанка ванредне ситуације која подразумева нарушавање нормалног стања и стварање ситуације која доводи или је довела у непосредну опасност људе, материјална и културна добра и природну средину. Ова фаза је временски ограничена, подразумева значајну реорганизацију постојећих система, почетак рада нове функционалне структуре и руковођење реализаци-

јом стандардних функција, везаних за обезбеђење непрекидног рада система управљања у новоствореним условима у ванредној ситуацији.

Фаза после ванредне ситуације представља фазу отклањања последица од ванредне ситуације и успостављања нормалног стања. Она може започети и пре формалног проглашења престанка ванредне ситуације и може трајати, зависно од последица, и више година, а у неким случајевима, као што је то било са чернобилском нуклеарном катастрофом, и деценијама.

Превенција је важна у свим фазама развоја ванредне ситуације. У суштини мере заштите и спасавања у обухватају превентивне и оперативне активности, радње и поступке ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и отклањања последица ванредних ситуација. Није тајна да је превенција или превентива најслабији део система у области ванредних ситуација<sup>1</sup> и да је то сегмент којем се мора посветити посебна пажња. Основно питање које се намеће је како се понашати у околностима које доводе до настанка ванредне ситуације, а након тога и у току проглашене ванредне ситуације. Успостављени механизми превенције у свим фазама омогућило би ефикасно функционисање у ванредним ситуацијама, што подразумева спречавање или умањење последица догађаја који изазивају настанак и проглашење ванредне ситуације. Због свега тога, превенцији у ванредним ситуацијама се мора посветити посебна пажња.

## Појам и облици превенције у ванредним ситуацијама

Појам превенција или превентива потиче од латинске речи *praevenire* (lat.), што у изворном облику значи спречавање, али и претходни, заштитни, ради предупређења (Мала енциклопедија *Просвета* 1959). Превенција означава скуп мера, активности и акција како би се спречиле нежељене појаве. Када се помене превенција, прва асоцијација је превенција од болести и ту се, у смислу теоријског и практичног, највише предузело. То потврђује и чињеница да је, уколико се на неком од претраживача на интернету постави реч превенција, преко 80 посто текстова везано за здравље. Поред тога, превенција се најчешће повезује са спречавањем зависности од дрога, злочина (свих врста појединачних насиља), несрећа (нпр. у саобраћају), насиља (породичног, вршњачког, итд.), еколошких катастрофа и слично.

Најопштије речено, превенција у ванредним ситуацијама предузима се ради спречавања или умањења нежељених ефеката и последица по становништво, животну средину и материјална добра. Када се у здравству говори о превенцији обично се говори о примарној, секундарној и терцијалној превенцији. Сличан принцип могао би се применити и када се говори о превенцији за настанак или ублажавање последица ванредних ситуацијама.

<sup>1</sup> Начелник Сектора за ванредне ситуације МУП-а и помоћник министра унутрашњих послова Предраг Марић, изјавио је 20. 3. 2015. године у Нишу на јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о ванредним ситуацијама: „Превентива је најслабији део система у области ванредних ситуација”, <http://www.novimagazin.rs/vesti/maric-preventiva-najslabiji-deo-sistema-vanrednih-situacija>, 04.05.2015. (19h)



*Примарном превенцијом* спознале би се претпоставке, услови и узроци феномена или појава које доводе до стварања услова за настанак ванредних догађаја који могу довести до проглашења ванредних ситуација, што подразумева и њихово отклањање.

*Секундарна превенција* подразумева активности којима се стварају предуслови за рано откривање услова који могу довести до проглашења ванредне ситуације, чиме се повећавају могућности за благовремене интервенције које могу спречити напредовање, продубљивање и ширење услова или узрока настанка ванредних ситуација, као и смањења последица по становништво, животну средину и материјална добра.

*Терцијална превенција* подразумева предузимање мера и активности којима се настоји да се избегне понављање услова и узрока проглашења ванредне ситуације или продубљивање и усложњавање тих услова у току ванредне ситуације који би довели до још већих последица, као и стварања услова за обнову од последица ванредних ситуација.

Законом о ванредним ситуацијама и Националном стратегијом заштите и спасавања није прецизно дефинисано шта се подразумева под прокламованом превенцијом у области система ванредних ситуација. Међутим, Законом о ванредним ситуацијама дефинисани су основни задаци система заштите и спасавања, који, поред осталог, подразумева и „заштиту, као скуп превентивних мера усмерених на јачање отпорности заједнице, отклањање могућих узрока угрожавања, смањење утицаја елементарних непогода, спречавање других несрећа и у случају да до њих дође, умањење њихових последица” (Закон о ванредним ситуацијама *Службени гласник РС 11/2009 и 92/2011*). Може се уочити да су садржаји секундарне, примарне и терцијалне превентиве садржани у претходном ставу, без обзира на то што то експлицитно није наведено.

Поред тога, дефинисано је и да је систем заштите и спасавања „... облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица” (Исто). Овим законом наведено је шта се подразумева под превентивним мерама заштите и спасавања, а то је „устпостављање Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, процена ризика и угрожености од елементарних непогода и других несрећа, мере при изградњи на турском подручју или изградњи објеката (броне, складишта, пумпне станице и др.) који могу угрозити животе људи и материјална добра, изградњу одбрамбених насипа, обележавања места и процену ризика од лавина, регулисање водотокова, противградњу одбрану, разбијање леда на водотоковима, изградњу потпорних зидова, противпожарне мере, мере којима се спречава експлозија убојних средстава, неконтролисано ослобађање, изливање или растурање штетних или чврстих хемијских, нуклеарних и радиоактивних материјала, откривање и прогнозирање развоја и кретања атмосферских елементарних непогода, организовање система осматрања, обавештавања и узбуњивања, епидемиолошке, ветеринарске и друге мере којима се спречавају природне и техничке несреће или ублажава њихово дејство” (Исто).

Види се да су превентивне мере законом веома широко и свеобухватно набројане, али друго је питање да ли је то спроведено и спроводљиво у пракси на начин како би то хтели или како би то требало. Евидентно је да је значај превентиве ве-

лики, јер велики број несрећа може да се избегне и спречи, док последице знатног броја несрећа благовременим реаговањем могу да се ублаже уколико су успостављени превентивни механизми и уколико адекватно делују.

Законодавна концепција система заштите и спасавања полази од тога да је превентивна функција у кругу одговорности субјеката заштите и спасавања, а то су: 1) органи државне управе, органи покрајине, општине и града; 2) привредна друштва, друга правна лица и предузетници; 3) грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације. Из претходно наведених обавеза за предузимање превентивних мера може се видети да је одговорност државне управе и извршних органа власти да поред предузимања мера из сопствене надлежности, ако треба и принудним мерама, приморају све, почевши од грађана, преко удружења, привредних друштава и свих органа власти и државне управе, на поштовање закона и других прописа који регулишу обавезе предузимања превентивних мера и успостављања механизма превенције.

## Механизми превенције

На основу многих фактора који утичу на настанак ванредних ситуација Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама треба да обухвати системе превенције, ублажавања, заштите и спасавања и обнове (Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама *Службени гласник РС 86/2011*). Ефикасан и ефективан систем заштите и спасавања кроз стратешке области треба да обезбеди смањење ризика од катастрофа, што захтева снажну институционалну основу, која се може постићи кроз јачање капацитета, добро управљање, промоцију одговарајућих програмских политика и законодавства, олакшани проток информација и ефикасне механизме.

Механизми превенције треба да обезбеде смањење ризика од катастрофа и умањење нежељених ефеката и последица по становништво, животну средину и материјална добра. Уколико механизми превенције адекватно делују, велики број несрећа благовременим реаговањем може да се избегне или да се у знатној мери смање њихове последице. Због тога је важно препознати што више области и поља у којима треба изградити такве механизме превенције.

## *Област заштите животне средине и климатске промене*

Развој људског друштва уз развитак свести и технолошких достигнућа човечанства утиче на животну средину, како кроз директно мењање и утицаја на животну средину, тако и на сама сазнања и интересовања о њој. Спознаја о животној средини мењала се кроз историју, али је углавном зависила од степена друштвене и појединачне свести, као и од технолошких достигнућа актуелног времена. Животна средина је сложен систем и део свеопштег универзалног простора. Стога је за развој сазнања о животној средини неодојива спрега природна средина – човек – друштво (Вуруна Младен и др. 2012). У том смислу клима је природни фактор животне средине који је чинилац многих промена у њој.

Дакле, човекова животна средина је скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот. Заштита животне средине представља скуп активности и мера за спречавање загађења, смањивања и отклањања штете нанете животnoj средини и враћања живе и неживе природе у стање пре настанка штете (<http://www.sepa.gov.rs/index.php/>, 19.02.2016. године 21h).

Стално и постепено угрожавање животне средине најчешће се повезује са климатским променама. Сасвим је нормално да се кроз векове и миленијуме дешавају климатске промене које су последица природних појава, као што су окретања Земље око Сунца, промена магнетног поља Земље које је променљиво у времену и простору, утицаја Сунчевог система, деловања вулкана, активности океана и цикличне промене климе итд. Пре свега, Сунце има највећи утицај на нашу животну средину и оно одређује нашу прошлост, садашњост и будућност. Међутим, у данашње време када се говори о климатским променама и негативном утицају климе на животну средину мисли се на климатске промене настале под утицајем човека. Највише се говори о последицама насталим услед сагоревања фосилних горива (угаљ, нафта, течни гас) и пораста глобалне температуре услед ефекта „стаклене баште“.

Сматра се да ће највеће последице од глобалног загревања бити отопљавање ледника и повећање нивоа мора, што ће директно угрозити животну средину. Поред тога, сматра се да су директне последице климатских промена временске непогоде, које су најизраженије у све чешћим и разорнијим ураганима. Нестајање и угрожавање многих врста (биљних и животињских), дизбаланс између многих еко-система, смањења вода за пиће и слично, такође су последица климатских промена. Ефекти загревања директно утичу и на здравље људи, као што су хронична обољења: астма, карцином (посебно карцином коже), кардиоваскуларне болести итд. У крајњем случају, ове последице угрожавају сваку појединачну државу и нацију и утичу на националну безбедност, што отвара и могућност изазивања сукоба између држава, нација или социјалних група.

Поменуте климатске промене изазивају дуготрајне последице по Земљу, што може довести до опште кризне ситуацију која може да буде и узрок ванредних ситуација. Међутим, последице климатских промена изазване ефектом „стаклене баште“ по животну средину могу се у једном дужем периоду превазићи само заједничким деловањем глобалне заједнице и осећајем одговорности свих(!) према животnoj средини. На основу тога што се то може, а и треба, посматрати као један кризни процес, те механизме превенције треба заснивати на кризном менаџменту. То значи да је пре настанка кризе неопходно тзв. превентивно деловање које је усмерено на перспективно усвајање знања која су продукт сценаријског виђења праваца развоја у будућности или начина предвиђања одвијања појаве. Након настанка кризе, и поред предузетих мера на превенцији, тежиште је усмерено ка њеном овладавању. Под тим се подразумевају активности усмерене ка ублажавању кризе и смањења штете (Каровић Самед и Комазец Ненад 2014).

Успостављање превентивних механизма за спречавање ванредних ситуација насталих услед угрожавања животне средине климатским променама представља дуготрајан процес. Прво и основно је подизање свести и одговорности грађана, друштва, држава и целог света за животну средину као заједничког ресурса целе планете.

Сва светска јавност, владе држава целог света и Уједињене нације постали су свесни проблема очувања животне средине. Следећи корак који након тога следи требало би да буде изградња и развој институција, што подразумева стварање ефикасног система управљања ризиком од угрожавања животне средине, као и узајамно и заједничко деловање више министарстава, дирекција и агенција. Основни елемент у спознаји и овладавању кризом треба да буде одређење конкретних места и улоге одређене организације, укључујући војне организације и организацијске целине. То је условљено првенствено окружењем и стабилношћу тог окружења у којем војна организација (организација) егзистира, њеним компетенцијама и, најзад, њеним идентитетом у функцији конкретних задатака (*Исто*), што подразумева и изградњу система цивилне заштите, као и стварање механизма међународне сарадње за успешно функционисање у ванредним ситуацијама.

Веома важан корак у том дуготрајном и истрајном процесу успостављања превентивних механизма за спречавање ванредних ситуација насталих услед угрожавања животне средине климатским променама представља идентификација, праћење и процена ризика. Под тим се подразумева анализа потенцијалних опасности и последица по животну средину на глобалном, националном и локалном нивоу. За успешну реализацију претходног неопходно је стварање институционалних споразума који пружају могућност приступа и располагања подацима од стране државних институција, на свим нивоима, од локалног, регионалног, до републичког, затим комерцијалног и непрофитног сектора, образовних институција и грађана. Успостављање система раног упозорења је незаобилазни корак, који подразумева систем управљања свеобухватних активности на свим нивоима ради омогућавања раног упозоравања, почевши од најнижег нивоа до највишег.

Уређење територије, што подразумева изградњу, реконструкцију и модернизацију инфраструктурних објеката за заштиту животне средине, посебно у идентификованим критичним зонама, као што су поплавна подручја и клизишта, један је од тих важних радњи и активности за спречавање настанка ванредних ситуација. На то треба довозити усклађивање просторних и развојних планова, што подразумева усклађеност простора са одговарајућим проценама ризика и плановима смањења ризика, као и унапређење грађевинских прописа и праксе.

Наведене радње значајне су у процесу овладавања или спречавања кризе изазване угрожавањем животне средине, као и у припреми за реаговање на настанак ванредних ситуација. Све то представља широки спектар активности, али у конкретној ситуацији активирају се механизми превенције који су повезани у један интегрисани систем управљања ванредним ситуацијама повезаних и усмерених ка правовременом доношењу одлука у кратком интервалу ради предузимања адекватних мера и активности са циљем овладавањем ситуацијом.

### *Непрекидно дежурство јединица за рано упозоравање од опасности*

Један од кључних фактора за успешно реаговање на ванредну ситуацију, а посебно за спречавање људских жртава, што је приоритетна активност, јесте постојање успостављених механизма за правовремено упозорење на настанак ванредне ситуације. Јединице за рано упозоравање део су система за рано упозоравање које

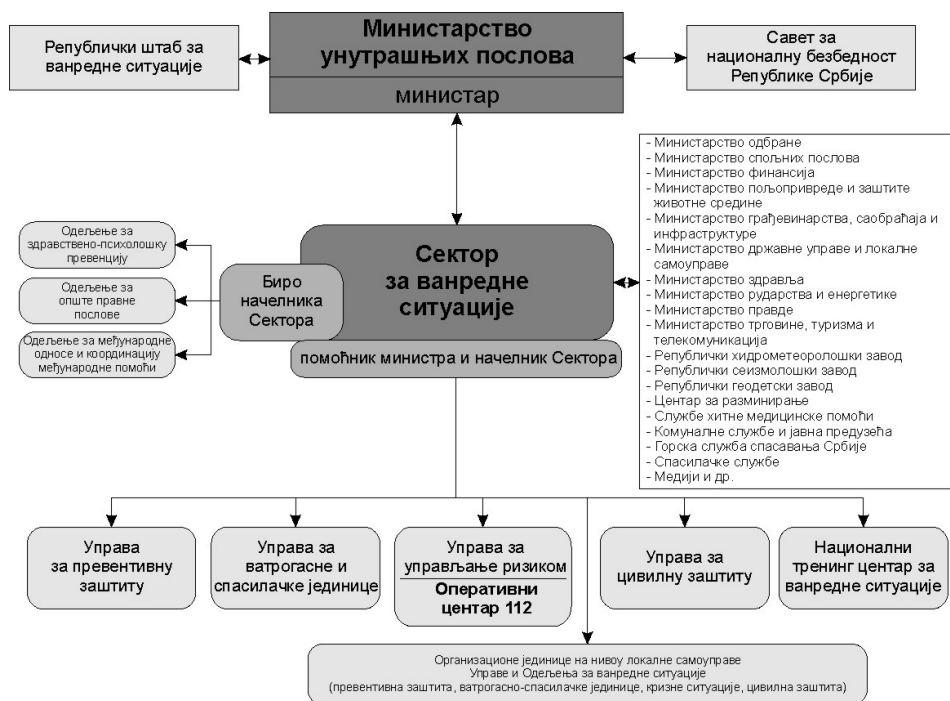
прате и надгледају појаве, мере одређене параметре и свакодневно прикупљају релевантне информације ради стварања јединствене слике о могућности настанка ванредне ситуације. Циљ је „устпостављање ефикасног система за надгледање опасности базираног на чврстим научним и технолошким основама” (*Developing early warning systems: A Checklist, International Strategy for Disaster Reduction, UN/ISDR*). Са осталим субјектима или деловима система за рано упозоравање треба да омогуће доношење правовремених одлука ради отклањања опасности и/или спречавања већих последица по људе, животну средину и материјална добра.

Систем раног упозорења представља скуп капацитета који су потребни да генеришу и на време пошаљу смислено упозорење које омогућава угроженима, заједницама и организацијама да се припреме и реагују на прави начин и у временском оквиру који је довољан да се спречи штета или губитак (*Community early warning systems: guiding principles International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2014*). Закон о ванредним ситуацијама препознаје систем осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања као „скуп капацитета неопходних за правовремено прикупљање података, детектовање удеса, њихову анализу и израду прогноза, ширење информација значајних за упозоравање појединаца, заједница и организација које могу бити угрожене неком опасношћу како би се припремили и на време реаговали чиме се смањује вероватноћа настанка штете или губитака” (Закон о ванредним ситуацијама *Службени гласник РС 11/2009 и 92/2011*).

Значи, суштина система за рано упозорење је у правовременом откривању индикатора за настанак ванредне ситуације и прослеђивање информације надлежним органима (од Владе до локалне самоуправе и појединца), како би били у могућности да предузму мере и активности ради спречавања или умањења нежељених ефеката и последица по становништво, животну средину и материјална добра. У средишту система за рано упозорење налазе се јединице које свакодневно и непрестано врше осматрање, прикупљање, праћење и анализу појава ризика и претњи за настанак ванредних ситуација. Не морају то бити јединице или органи који своја дежурства обављају искључиво ради раног упозорења на опасности, али би морали бити повезани у један јединствени систем за рано упозорење. Поред тога, с обзиром на то да постоји међузависност држава у веома широком спектру, па тако и у сфери угрожавања у оквиру ванредних ситуација, системи за рано упозорење морају имати и адекватну комуникацију и размену информација са другим државама, а посебно са државама у окружењу.

У Републици Србији тренутно не постоји ефикасно успостављена референтна тачка, односно центар у који се сливају сви подаци који се непрестано прикупљају, а који су релевантни за свеобухватну анализу ризика и претњи за настанак ванредних ситуација. У најави је доношење Закона о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама којима је предвиђено формирање Дирекције за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама као посебне организације везане директно за Владу Србије, уз напомену да је превентива суштина новог законског решења (<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=258718>, 18.02.2016. године 18h).

Према садашњем законским решењима Министарство унутрашњих послова, поред осталог, организује систем осматрања, обавештавања, раног упозоравања и узбуњивања на територији Републике Србије. На слици 6 може се видети да је место Службе 112 у оквиру Управе за управљање ризиком Сектора за ванредне ситуације МУП-а.



Слика 6 – Место Службе 112 у Управи за управљање ризиком Сектора за ванредне ситуације МУП-а (Преузето <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/organizacija.html>, 09.03.2016. 15h)

Субјекти система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања чине, као што се може видети на слици 7: Служба 112, органи државне управе, полиција, Војска Србије, привредна друштва, службе од јавног интереса и друга правна лица која се у оквиру своје редовне делатности баве осматрањем, евидентирањем, анализом и прогнозирањем одређених појава и стања у хидрометеорологији, сеизмологији, заштити од пожара, водопривреди, хемијској и радиолошкој заштити, здравству, пољопривреди, електропривреди, саобраћају и другим областима.



Слика 7 – Субјекти система осматрања, раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања

Субјекти који оперативно прикупљају податке, укључујући и податке из међународне размене, дужни су да обавештавају Службу 112 о опасностима из ваздушног простора, стању времена, климе и вода и да достављају анализе, прогнозе и упозорења о хидрометеоролошким и геолошким појавама, елементарним непогодама, другим природним, техничко-технолошким и другим већим несрећама, као и о садржају опасних материја у ваздуху, земљишту и водама изнад дозвољених вредности и све друге прикупљене податке о појавама које могу угрозити људе, материјална средства и животну средину. Субјекти који врше аутоматско прикупљање података дужни су да обезбеде њихово аутоматско прослеђивање Служби 112 (Закон о ванредним ситуацијама *Службени гласник РС 11/2009 и 92/2011*).

Службу 112 треба да чине:

- Национални центар 112 (прикупља, анализира, прати и обавештава о свим врстама информација из области ванредних ситуација),
- оперативни центри 112 (као јединствени комуникационо-информативни центар),
- осматрачке станице и
- систем јавног узбуњивања (организује размештај, употребу и одржавање система за узбуњивање).

У Србији се Служба 112 уводи на основу модела који Европска унија спроводи већ дужи низ година. Број 112 је европски телефонски број за хитне случајеве који важи у свим земљама Европске уније. Позива се да би се контактирале све хитне службе, што код нас подразумева хитну медицинску помоћ, ватрогасце, полицију, а могу бити и горске службе спасавања и слично.

Увођење система 112 је обавеза свих земаља ЕУ од 1996. године, а установљен је Одлуком Савета министара 1991. године. Наша земља, иако није чланица Европске уније, планира и развија увођење овог броја у скорој будућности. У нашем законодавству појављује се доношењем Закона о ванредним ситуацијама 2009. године и до данас није заживео. Као главни разлози за непостојање овог система наводе се техничко-технолошки и информатичко-комуникациони проблеми. Свакако, увођење система 112 јесте захтевно техничко-технолошко решење којим се користе високо обучени оператери, према стриктно дефинисаним процедурама, како би се максимално скратило време реаговања и побољшао квалитет рада хитних служби.

Циљ увођења система 112, односно центра 112, јесте да сваком грађанину који се налази на територији Србије омогући хитан позив у случају потребе, било са фиксног или мобилног оператора. Служба за јединствени европски систем 112 свакако би побудила највећи интерес јавности у Србији, јер би увођењем поменутог броја постала највидљивији сегмент система заштите и спасавања. Због тога ће и надаље бити један од нај транспарентнијих показатеља успешности у постизању компатибилности са земљама ЕУ које користе јединствен број 112 за све хитне ситуације (<http://prezentacije.mup.gov.rs/sektozazastituispasavanje/CENTAR>, 27.02.2016. 22h).

Успостављање Службе 112 која би радила 24 часа, 365 дана у години, представљала би референтну тачку за све јединице и органе који прикупљају податке и информације које су релевантне за рано упозорење од ванредних ситуација. У Републици Србији постоје успостављена дежурства преко којих се директно или посредно прикупљају подаци и информације о индикаторима који могу утицати на наставак ванредних ситуација, али исто тако и за време ванредних ситуација.

Широко успостављен и по хијерархијском моделу успостављен је систем дежурства у оквиру Војске Србије и система одбране, преко којег се прикупљају и размењују информације значајне за одбрану земље. Многе од тих информација могу, у крајњем случају, бити од користи систему раног упозоравања. Слично је и са непрекидним дежурством у оквиру Полиције, спасилачко-ватрогасним јединицама, контроли летења или у оквиру успостављеног перманентног дежурства у оквиру здравственог система. Стална непрекидна дежурства имају и дистрибутери електричне енергије, водоснабдевачка предузећа, дистрибутери гаса итд. Сви они прате многе параметре у оквиру свог дежурства, а који услед искакања из уобичајеног могу бити од значаја за систем раног упозорења. Овако прикупљене информације и подаци углавном се односе на могућност настајања техничко-технолошких несрећа и услед ратних дешавања, односно услед последица које човек намерно или ненамерно иницира, а које могу бити узрок настанка ванредних ситуација. Повезивање службе 112 са свима који на било који начин имају успостављену перманентну службу дежурства могу имати значајне ефекте за правовремено реаговање у моменту настанка ванредне ситуације.

Праћење природних појава и рано упозоравање на опасности насталих природним силама представља посебан изазов и подразумева праћење великог броја параметара. У Републици Србији постоје органи и јединице које су задужене за праћење природних појава значајних за систем раног упозорења. То је у највећој и најзначајнијој мери Републички хидрометеоролошки завод. Поред њих, ту је и Републички сеизмолошки завод и Републичка дирекција за воде са својим водопривредним предузећима који имају стална и непрекидна дежурства. Поред њих, стална праћења одређених природних параметара, али не и 24 часа сваки дан и целе године, реализују и Агенција за заштиту животне средине (квалитет ваздуха и вода, биодиверзитет, хаварије итд.), Геолошки завод Србије (праћење клизишта и сл.), Републички геодетски завод (геореференцирање и геокодирање појава, даљинска детекција) и други.

Систем за рано упозоравање још увек није успостављен, односно није успостављен онако како је предвиђено и осмишљено Законом о ванредним ситуацијама (још увек нема Службе 112 итд.), па функционише на стари, неповезан (несистематски) и неделотворан начин. Отуда се не остварује ни обавеза органа државне управе, органа покрајине и јединица локалне самоуправе, утврђена у том закону (члан 5, начело јавности), према којој они морају обезбедити да становништво, на подручју које може погодити елементарна и друга несрећа, буде обавештено о опасностима. С тим у вези уочљиво је да из истог закона произилази да за пропусти у испуњавању обавеза, тј. за непоштовање једног од најважнијих његових начела, чак и пошто систем буде успостављен, одговорна лица неће бити правно санкционисана. Самим тим, смисао обавезе се потпуно мења, па она није више обавеза (Милосављевић Богољуб 2014).

Дакле, у Републици Србији постоје јединице које непрекидним дежурством прикупљају податке и информације које су од значаја за рано упозорење на ванредне ситуације, али нису повезане у један интегрисани систем. Успостављен систем за рано упозорење од ванредних ситуација само је један од низа механизма за интегрисан одговор на ванредне ситуације. Управо у вези с тим он је у превентивној



функцији система заштите и спасавања и значај овог система је огроман, јер већи-на несрећа може да се избегне или да се спрече веће последице благовременим реаговањем уколико превентивни механизми адекватно делују.

Информатичко-комуникациона и техничка подршка су велика помоћ и подршка, али добар и ефикасан систем почива у највећој мери на људима. Због тога је неопходно да буду успостављене стандардне оперативне процедуре ради ефикаснијег деловања, комуницирања и координације активности и систему за рано упозорење на ванредне ситуације, чији су саставни део и непрестана дежурства јединица за рано упозорење од ванредних ситуација.

### *Метеоролошки и хидролошки осматрачки систем за најаву и упозорења*

Ванредне ситуације често су последица природних појава или елементарних непогода. Повећао се број ванредних ситуација које су настале као резултат техничко-технолошких акцидената и услед рата или насиља и терора. Међутим, природне појаве још увек су главни узрочници ванредних ситуација који у комбинацији са другим факторима могу изазвати несагледиве дугогодишње последице са великим људским жртвама.

Сматра се да 90% елементарних непогода чине: поплаве (40%), тропски цикло-ни (20%), земљотреси (15%) и суше (15%). Може се уочити да су у оквиру елементарних непогода поплаве најзаступљеније, док су према подацима UNESCO-а земљотреси на првом месту по причињеној материјалној штети и по броју људских жртава, а посебно узимајући у обзир могућност настанка ланчаних реакција и ванредних догађаја, као што су цунами, одрони, клизишта, лавине, техничко-технолошке несреће итд.

Током седамдесетих година прошлог века око 700.000 људи изгубило је животе у природним катастрофама. Сада се процењује да се тај број креће и до 800.000 жртава. Суше проузрокују 33% људских жртава, 32% поплаве, 20% тропски цикло-ни, што су огромне бројке у односу на 4% људских жртава којима су узрок земљотреси. Укупна годишња штета од природних катастрофа кретала се од 50 до 60 милијарди долара на годишњем нивоу, а сада се процењује на скоро 100 милијарди долара годишње. Атмосферске појаве у овим штетама учествују са 84%, и то 32% од поплава, 30% од деловања тропских циклона и 22% од суше. Земљотреси проузрокују 10% штете, а елементарне непогоде преосталих 6%. У студији „Study on Economic Benefits of RHMS of Serbia” (The World Bank study group, 2005, Belgrade, Serbia) идентификовани су временско зависни економски сектори у Србији, удео ових сектора у бруто националном доходу (без пореза на додатну вредност), евидентирани и процењени средње годишње штете од хидрометеоролошких опасности и неповољних хидрометеоролошких догађаја (преузето Study on Economic Benefits of RHMS of Serbia 2008 [http://www.ais.unwater.org/ais/Serbia\\_CountryReport.pdf](http://www.ais.unwater.org/ais/Serbia_CountryReport.pdf), 01.02.2016. 17h). У табели 1 на основу ове студије приказана је осетљивост економских сектора у Србији на природне појаве.

Табела 1 – Осетљивост временски зависних економских сектора у Србији (Исто)

Сектори изложени ризицима	Појаве	Осетљивост
Пољопривреда	град, јак ветар, поплаве, суше, рани и позни мразеви, пожари	Висока
Производња, трансмисија и дистрибуција електричне и топлотне енергије	екстремно ниске или високе температуре ваздуха, јаке и дуготрајне падавине нарочито ледена киша или мокар снег, грмљавински процеси, суша, пожари	Релативно висока
Транспорт (друмски, железнички, речни и ваздушни)	магла, јаке и интензивне падавине, снег, поледице, ледена киша, лед на рекама, пожари	Средња, али за ваздушни саобраћај висока
Грађевинарство (изградња путева и мостова, инжењеринг на водотоцима и језерима, високоградња...)	јак ветар и удари ветра, јаке падавине, мраз, електрична пражњења	Релативно ниска
Водопривреда	суше и поплаве	Релативно висока
Туризам	свако одступање од нормалног климатолошког циклуса или времена.	Средња

Те чињенице несумњиво указују на то да се нешто мора учинити у систему превентивне заштите и раног упозорења од ванредних ситуација и тако допринети ублажавању последица природних катастрофа. За правовремено реаговање на догађаје који су изазвани природним појавама и елементарним непогодама неопходно је праћење многих параметара и индикатора.

Републички хидрометеоролошки завод (РХМЗ) својом непрекидном службом дежурства прати, надгледа, мери и бележи највећи број тих параметара који могу указати на опасности које могу бити узрок настанка ванредне ситуације. Обавља и прогностичке анализе и о томе обавештава надлежне државне институције и информише јавност. У оквиру РХМЗ-а успостављен је метеоролошки и хидролошки осматрачки систем, као део система за рано упозорење од ванредних ситуација. Треба напоменути да осим РХМЗ-а, Републички сеизмолошки завод врши непрекидно праћење још једне природне појаве и то континуирано сталном службом дежурства прикупља податке и лоцира земљотресе са двадесет једном сеизмолошком станицом и преко централног аквизиционог система у Београду публикује на интернету.

Републички хидрометеоролошки завод је орган државне управе – посебна организација која обавља метеоролошке и хидролошке послове од интереса за Републику Србију. Поред осталог, према Закону о метеоролошкој и хидролошкој делатности обавља послове који су директно или индиректно везани за праћење појава које могу изазвати ванредне ситуације (Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности *Службени гласник РС 88/2010*).

Основна мисија РХМЗ-а је смањење последица природних катастрофа ([http://www.meteoalarm.rs/ciril/misija\\_rhms\\_srbije.pdf](http://www.meteoalarm.rs/ciril/misija_rhms_srbije.pdf), 02.03.2016. 22h), а одговоран је и за мерење, осматрање, прикупљање и обезбеђивање података, информација, продуката и услуга које се односе на време, климу и воде, као и на њихову примену у оним људским активностима које су под утицајем атмосферских и сродних појава. На тај начин знатно доприноси заштити становништва, материјалних добара од последица атмосферских појава и догађаја.

У оквиру РХМЗ-а формиран је посебан Сектор за хидрометеоролошки систем ране најаве и ваздухопловну метеорологију у оквиру којег се налази и посебно Одељење за метеоролошко бдење и ваздухопловну метеорологију, као и Центар за хидрометеоролошки систем ране најаве и упозорења, као и центри за метеоролошке и хидролошке ране најаве и упозорења у Новом Саду, Нишу и Краљеву. Они се сталном службом дежурства превасходно баве перманентним праћењем и идентификацијом опасних временских и хидролошких појава (дуготрајних и интензивних падавина, водостаја, олујним ветровима, итд.), учешћем у изради анализа и извештаја о појави метеоролошких и хидролошких елементарних непогода у земљи и региону. Поред тога, у РХМЗ је успостављен метеоролошки осматрачки систем са мрежом метеоролошких станица и метеоролошки осматрачки систем са мрежом хидролошких станица (Информатор о раду Републичког хидрометеоролошког завода РХМЗ 2015).

Може се закључити да у Републици Србији постоји, кроз сталну службу дежурства, успостављен оперативни хидрометеоролошки систем за најаву и упозорења. Преко овог система формулишу се и на време саопштавају информације о перспективама појаве и развоја неповољних и ризичних хидрометеоролошких феномена и догађаја битних за рано упозорење од опасности које могу бити узрок настанка и проглашења ванредне ситуације.

## Имплементација механизма превенције и систем одбране

Ангажовање система одбране, а посебно употреба Војске Србије у ванредним ситуацијама, правно се заснива на Уставу Републике Србије, Закону о одбрани, Закону о Војсци Србије, Закону о ванредним ситуацијама, Правилу службе, Стратегији националне безбедности, Стратегији одбране, Доктрини Војске Србије и функционалним доктринама Војске Србије. Војска Србије је не само својом законском обавезом и трећом мисијом која јој је додељена, већ и доказано у пракси незаобилазни фактор у случајевима када је потребно спасавати људе и материјална добра у ванредним ситуацијама.

Систем одбране је део интегрисаног система за управљање ванредним ситуацијама, сходно својим надлежностима. Успостављени механизми превенције који се примењују у Војсци Србије за спречавање настанка ванредних догађаја, као и отклањања последица од ванредних догађаја, индиректно су и део општих механизма превенције за успешно функционисање система одбране у ванредним ситуацијама.

Министарство одбране, као управни оквир за рад Генералштаба и Војске Србије, својом организационом структуром природно прати и надлежности органа одговорних за ванредне ситуације. Министар одбране је члан Републичког штаба за ванредне ситуације, команданти и чланови команде оперативних састава су чланови покрајинских штабова и окружних штабова за ванредне ситуације, а команданти и чланови команди тактичког нивоа чланови су градских и општинских штабова за ванредне ситуације. Јединице Војске Србије одређене за помоћ и подршку остварују сарадњу са снагама одговорним за ванредне ситуације и по захтеву Републичког штаба, по захтеву, али и без захтева других органа државне управе увек пружају помоћ угроженом становништву. Задаци на којима се ангажују снаге Војске могу

се груписати у оквиру следећих целина: евакуација становништва; транспорт ваздушним, копненим и воденим путем; прихват и збрињавање становништва: обезбеђење воде, хране и средстава за смештај: деконтаминација; асанација терена; здравствено и ветеринарско збрињавање; инжењеријски радови; војно-полицијски послови (Јевтић Зоран и Роквић Вања 2014).

Система одбране, односно Војска Србије увек се брзо и ефикасно ангажује у активностима везаним за ванредне ситуације не зато што је то увек неопходно, већ зато што је то, по многим оценама, веома уређен систем, способан за брза ангажовања за испомоћ и подршку цивилним властима у супротстављању свим облицима угрожавања безбедности, па и у ванредним ситуацијама. Успостављени механизми превенције на свим нивоима без сумње би брзо били имплементирани и у систем одбране.

Систем одбране је организована и уређена целина, а да би се његови капацитети још боље искористили, а посебно расположиви капацитети Војске Србије, потребно је у наредном периоду решити одређени број питања која се односе, пре свега, на следеће:

- успостављање стандардних оперативних процедура између свих учесника;
- усклађивање активности са Сектором за ванредне ситуације МУП-а;
- нереална очекивања и реалност захтева који се упућују Војсци Србије;
- правовременост размене информација;
- застарелост средстава и опреме;
- улагање у развој материјалних ресурса који се могу ангажовати у више мисија;
- велики утрошак ресурса без адекватних занављања;
- ангажовање ресурса Војске само као помоћ цивилним органима;
- недостатак програма обуке у делу посебних садржаја који се односе на ангажовање у ванредним ситуацијама (*Исто*).

У току проглашене ванредне ситуације постоји воља и жеља свих на спасавању становништва и материјалних ресурса, спречавању непосредне опасности, као и на отклањању последица од догађаја који су довели до ванредне ситуације. Међутим, треба заокружити постојећи систем, почевши од законске регулативе, а посебно у делу превенције, јер још увек много ствари зависи од способности појединаца – руководиоца и директних доносилаца одлука, као и умешности, знања и воље непосредних извршилаца на терену.

Досадашња пракса је показала позитиван ефекат учешћа система одбране у помоћи цивилним властима у ванредним ситуацијама. То се посебно односи на ангажовање расположивих ресурса Војске Србије у ванредним ситуацијама, као и ангажовања командних структура у раду штабова за ванредне ситуације. Међутим, треба радити на стварању интегрисаног система управљања ванредним ситуацијама у који би био укључен и систем одбране. Постоје позитивни трендови и пракса у усаглашавању процедура за ангажовање Војске Србије у ванредним ситуацијама, посебно за потребе Републичког штаба за ванредне ситуације. Међутим, потребно је нормативно, организационо и функционално доградити систем националне безбедности, како би могао ефикасно да одговори на све изазове и задатке који се пред њега постављају. На тај начин би се и механизми превенције успешно интегрисали за успешно функционисање система одбране у ванредним ситуацијама.

## Закључак

Структуру система одбране чине органи законодавне и извршне власти, Војска Србије, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану. Улога законодавне власти у ванредним ситуацијама јесте да створи законске основе за правовремено реаговање у ванредним ситуацијама када извршна власт има кључну улогу.

Према Стратегији одбране Републике Србије, трећа мисија Војске Србије односи се на подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. То се односи и на угрожавање безбедности услед елементарних или природних непогода, као и техничко-технолошких и других несрећа. Поред тога, Војска Србије је стално укључена у систем заштите и спасавања.

Механизми превенције су део прокламованог интегрисаног система за реаговање на ванредне ситуације, првенствено ради смањења ризика од елементарних и других непогода и ефикаснијег управљања догађајима у ванредним ситуацијама. Суштина превенције је спречавање или умањење нежељених ефеката и последица по становништво, животну средину, материјална и културних добра. У раду је приказано више сегмената механизма превенције који су успостављени у Републици Србији, али нису, у мери у којој је то потребно, интегрисани у јединствени систем за управљање у ванредним ситуацијама.

За успешно функционисање система одбране у околностима проглашене ванредне ситуације механизми превенције имају своју значајну улогу која се огледа у томе да успостављени механизми позитивно утичу на правовременост и успешност реаговања. Поред тога, у оквиру система одбране, а посебно у оквиру Војске Србије, постоје механизми превенције који се примењују ради спречавања ванредних догађаја, као и отклањања последица од ванредних догађаја, првенствено кроз стални систем дежурства, преко којег се прикупљају и размењују информације значајне за одбрану земље. Многе од тих информација могу се користити у систему раног упозорења од опасности, као једног од механизма превенције.

У раду је указано да је успостављање ефикасних механизма превенције у оквиру интегрисаног система за функционисање у ванредним ситуацијама и управљање у свим другим хитним случајевима једна од области коју треба уредити, како кроз законодавни оквир, тако и у пракси. Уређење ове области је у интересу Републике Србије, што подразумева ефикасно коришћење свих расположивих капацитета на превенцији, реаговању и отклањању последица од ванредних ситуација. Тиме би и систем одбране имао боље дефинисану и законом одређену улогу у оквиру механизма превенције, а, са друге стране, успостављени механизми превенције позитивно би утицали на функционисање система одбране у ванредним ситуацијама.

Уређеност ове области је битан елемент који ће се ценити у процесу прикључења Европској унији. Компатибилност и интероперабилност механизма превенције и примена дефинисаних заједничких стандарда биће један од транспарентних показатеља успешности процеса прикључења. Изградња интегрисаног система управљања ванредним ситуацијама и рационално и организовано ангажовање свих постојећих капацитета и система државе, па тако и система одбране, од великог је значаја за адекватно реаговање у ванредним ситуацијама.

На крају, може се закључити да Република Србија има искуства са већ успостављеним механизмима превенције и њиховом применом у ванредним ситуацијама. Међутим, процес интегрисања механизма превенције није у потпуности успостављен, тако да је пред друштвом и државом одговоран задатак да уреде ову област, како кроз законодавни оквир, тако и у спровођењу већ постојећег законодавног оквира, стратегија и планова који регулишу област ванредних ситуација и ангажовања система одбране у ванредним ситуацијама.

## Литература

[1] Byrne, Byrne. and Baden, Sally. 1995. 'Emergencies and Humanitarian Assistance', Report European Commission. Brussels: Institute of Development Studies.

[2] Community early warning systems: guiding principles. 2014. Geneva: *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies*.

[3] David, Alexander. 2002. *Principles of Emergency Planning and Management*. New York: Oxford University Press.

[4] Developing early warning systems: A Checklist, International Strategy for Disaster Reduction, UN/ISDR

[5] Study on Economic Benefits of RHMS of Serbia. 2008. Washington: *The World Bank*.

[6] Valeri, Ratchev. 2009. *Governance, Management, Command, Leadership: Setting the context for studies of defence management*.

[7] Аврамовић, Драгутин и Симовић, Дарко. 2012. *Ванредно стање и ванредне ситуације у Републици Србији – (не)оправдани дуализам.*, Нови Сад: *Култура полиса – часопис за неговање демократске политичке културе*.

[8] Вујаклија, Милан. 1970. *Лексикон страних речи и израза*, Београд: Просвета.

[9] Вуруна, Младен, Бакрач, Саша, Ђешевић, Милутин, Милановић, Мишко. 2012. Београд. *Заштита животне средине*. Медија центар Одбрана.

[10] Ђармати, Шимон и Јаковљевић, Владимир. 1996. *Цивилна заштита*. Београд: ИП Студентски трг.

[11] Закон о ванредним ситуацијама. Београд: *Службени гласник РС 111/2009, 92/2011, 93/2012*.

[12] Закон о одбрани. Београд: *Службени гласник РС" број 116/2007, 104/2009, 10/2015*.

[13] Закон о изменама и допунама Закона о одбрани. Београд: *Службени гласник РС 10/2015*.

[14] Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности. Београд: *Службени гласник РС 88/2010*.

[15] Информатор о раду Републичког хидрометеоролошког завода. 2015. Београд: *РХМЗ јун 2015*.

[16] Јаковљевић, Владимир. 2009. *Значај борбе против ванредних ситуација*. Београд: *Међународни научни скуп „Ванредне ситуације” – зборник радова*.

[17] Јевтић, Зоран. и Роквић, Вања. 2014. *Цивилно-војна сарадња и ванредне ситуације*. Београд: *Полис 8/2014*.

[18] Каровић, Самед. 2014. *Кризни менаџмент*. Београд: Медија центар Одбрана.

[19] Каровић, Самед. и Комазец, Ненад. 2014. *Управљање кризним ситуацијама*. Београд: *Нови гласник 2/2014*.

[20] Ковач, Митар. и Стојковић, Дејан. 2009. *Стратегијско планирање одбране*. Београд: ВИЗ.

[21] *Мала енциклопедија – друга књига*. 1959. Београд: Издавачко предузеће Просвета.

[22] Милосављевић, Богољуб. 2014. *Концепцијске поставке система заштите и спасавања, предлози за преиспитивање*. Београд: Полис 8/2014.

[23] Мишовић, Слободан и Ковач, Митар. 2006. *Системи одбране*, Београд: Факултет цивилне одбране.

[24] Млађан, Драган, Цветковић, Владимир. и Величковић, Милош. 2012. *Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним Америчким Државама*. Београд: Војно дело, пролеће/2012.

[25] Нај, Џозеф. 2006. *Како разумевати међународне односе*. Београд: Стубови културе.

[26] Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Београд: Службени гласник РС 86/2011.

[27] Стратегија националне безбедности Републике Србије. Београд: Службени гласник РС 116/2009.

[28] Стратегија одбране Републике Србије. Београд: Службени гласник РС 88/2009.

*Интернет адресе:*

[http://www.ais.unwater.org/ais/Serbia\\_CountryReport.pdf](http://www.ais.unwater.org/ais/Serbia_CountryReport.pdf), 01.02.2016. (17h)

[http://www.meteoalarm.rs/ciril/misija\\_rhmz\\_srbije.pdf](http://www.meteoalarm.rs/ciril/misija_rhmz_srbije.pdf), 02.03.2016. (22h)

[http://www.meteoalarm.rs/ciril/stete\\_od\\_prirodnih\\_katastrofa.pdf](http://www.meteoalarm.rs/ciril/stete_od_prirodnih_katastrofa.pdf), 01.02.2016. (21h)

<http://www.novimagazin.rs/vesti/maric-preventiva-najslabiji-deo-sistema-vanrednih-situacija>, 04.05.2015. (19h)

<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/organizacija.html>, 09.03.2016. (15h)

<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/CENTAR%20ZA%20HITNE%20POZIVE%20112.html>, 30.03.2015. (09.30 h)

<http://prezentacije.mup.gov.rs/sektorazastituispasavanje/CENTAR>, 27.02.2016. (22h)

<http://www.sepa.gov.rs/index.php>, 19.02.2016. (21h)

<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=258718>, 18.02.2016. (18h)