

CIVILNA ZAŠTITA U REPUBLICI SRBIJI

Branko Babić¹

Rezime: Svake godine Republika Srbija se suočava sa elementarnim nepogodama i drugim nesrećama, kao posledica klimatskih promena, kojima su ugroženi građani i njihova imovina. Česte poplave, zemljotresi, odroni i klizišta, velike količine snega a u poslednjih nekoliko godina i pandemija, ukazuju na neophodnost organizovanog odgovora države na ove opasnosti. Republika Srbija od 2009. godine formira novi sistem smanjenja rizika od katastrofa gde centralno mesto zauzima civilna zaštita, kao najmasovniji oblik organizovanja snaga zaštite i spasavanja. Kroz civilnu zaštitu građani se pre svega trebaju obučiti za ličnu i kolektivnu zaštitu, kroz sprovođenje mera CZ i sa jedinicama CZ treba da pruže potrebnu pomoć ugroženim, posebno treba istaći i mesto poverenika i zamenika poverenika CZ na svim nivoima organizovanja. Problema u funkcionisanju CZ ima jako mnogo, mnogi elementi CZ nisu formirani, posebno je izražen problem u funkcionisanju CZ na nivou jedinica lokalne samouprave, gde su ulaganja jako mala, posebno u preventivnom delovanju. Iskustva iz prethodnih godina nam nameću zaključak da je u civilnu zaštitu potrebno sistemski ulagati, usavršavati je stalno-trajno, ne baviti se njom sporadično samo dok je aktuelna. To mora biti stalan zadatak svih subjekata, svih nivoa organizovanja.

Ključne reči: civilna zaštita, vanredna situacija, elementarne nepogode, subjekti sistema, lična i uzajamna zaštita

CIVIL PROTECTION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: Every year, the Republic of Serbia faces natural disasters and other calamities, including the consequences of climate change, which threaten the citizens and their property. Frequent floods, earthquakes, landslides, large amounts of snow, and, during the past couple of years, a global pandemic, indicate the necessity of an adequate response to these dangers by the state. Since 2009, the Republic of Serbia has formed a new system for reducing the risk of disasters with civil protection taking the central place as the biggest form of organizing protection forces and immediate rescue. Through civil protection, the citizens should first be trained in personal and collective protection, through the implementation of civil protection measures, and the civil protection units should provide the necessary assistance to the vulnerable, especially the people holding the position of the commissioner and deputy commissioner of civil protection at all levels of the organization. There are many problems in the way civil protection functions; certain elements of civil protection have not been formed; there is a particularly pronounced problem in the functioning of civil protection at the level of the local self-government units, where investments are very modest, especially when it comes to the preventive action. Experiences from the previous years force us to the conclusion that it is necessary to systematically invest in civil protection, to constantly keep improving it, and not to deal with it sporadically only when necessary. This must turn into an ongoing task for all subjects and all levels of the organization.

Key words: civil protection, emergencies, natural disasters, the subjects of the system, personal and mutual protection

1. UVOD

Do perioda raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1991. godine) civilna zaštita je bila snažan i funkcionalan sistem od jedinica lokalne samouprave, preko republika i pokrajina do nivoa savezne države. Imala je dovoljno kadrova, finansijskih sredstava za funkcionisanje, obučenih jedinica civilne zaštite (u daljem tekstu: CZ), materijalno-tehničkih sredstava za sve mere i zadatke CZ. Svoju pravu snagu pokazala je, posebno, u vreme razornih zemljotresa u Skoplju (1963), Banjaluci (1969), Crnoj Gori (1979)...

Raspadom države 1991. godine, Republika Srbija samostalno uređuje pitanja CZ, donošenjem dobrih i loših rešenja (posebno 1994. kada su ukinuti štabovi CZ kao operativno-stručna tela). Posle promena 5. oktobra 2000. godine, CZ u Republici Srbiji faktički ne postoji, doživljava „kliničku smrt“.

¹Dr.nauka, Visoka tehnička škola strukovnih studija u Novom Sadu, babic@vtsns.edu.rs:

Razlog takvog stanja je što je „nova demokratska vlast“ ovaj sistem tretirala kao „ostatak-relikt“ socijalizma.

Poplave koje su 2002. i 2005. pogodile delove zemlje pokazale su pogubnost nepostojanja organizovanih snaga društva koje bi imale svoju ulogu u elementarnim nepogodama i drugim nesrećama. O uspostavljanju integrisanog sistema zaštite i spasavanja ozbiljno je počelo da se razmišlja 2005. godine, posle poplava u Banatu. Pristupilo se izradi nacrtu Zakon o vanrednim situacijama, i posle 7-8 varijanti-nacrta, donet je 29. decembra 2009. CZ prelazi iz Ministarstva odbrane („iz senke oružanih snaga“) u MUP, u Sektor za vanredne situacije-Upravu za civilnu zaštitu.

Novoformirane države, posle raspada SFRJ, različito su postupile sa CZ: u Sloveniji je najviše zadržano od SFRJ modela, uz prilagođavanja evropskim standardima; Hrvatska je civilnu zaštitu najpre stavila u Ministarstvu odbrane, potom MUP i na kraju je formirala samostalnu upravu koja je direktno odgovara vladi; od 2017. i u Republici Srpskoj postoji samostalni Direktorat za civilnu upravu, s tim što u BiH za ova pitanja postoji koordinaciono telo na nivou države; Severna Makedonija ima nezavisnu Direkciju za civilnu zaštitu, dok je u Crnoj Gori CZ u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova.

Katastrofalne poplave u maju 2014.godine, pokazale su svu neorganizovanost i nesposobnost države u celini i nedostatak civilne zaštite koja je u formiranju, kao i nemogućnost Sektora za vanredne situacije da upravlja vanrednom situacijom.

2. ZAKONSKA UREĐENOST CIVILNE ZAŠTITE

Civilna zaštita u Republici Srbiji definisana je sledećim dokumentima:

2.1. Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama [1], kao sledbenik Zakona o vanrednim situacijama, CZ definiše kao jednu od snaga sistema smanjenja rizika od katastrofa (član 13.); organizaciju, planiranje i sprovođenje obuke (član 25/7), kao i obrazovanje / obučavanje / opremanje specijalizovanih jedinica CZ i delimičnu mobilizaciju (član 25/10 i 13) vrši MUP; Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) donose Akt o organizaciji i funkcionisanju CZ na svojoj teritoriji (član 28. i 29.), dok JLS obrazuju jedinice CZ (član 29); obaveze građana su da se osposobljavaju za zaštitu i spasavanje, da preduzimaju mere lične i uzajamne zaštite, da prihvate raspored u jedinice CZ i da se odazovu u slučaju mobilizacije tih jedinica (član 36.). Posebna glava VI Zakona definiše CZ (član 54-93.). CZ je organizovan sistem čija je osnovna delatnost zaštita, spasavanje i otklanjanje posledica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih većih opasnosti koje mogu ugroziti stanovništvo, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu u miru i vanrednom i ratnom stanju. Civilnu zaštitu čine lična i uzajamna zaštita, mere (osim navedenih 13 mera mogu se planirati, pripremati i sprovoditi i druge mere i aktivnosti u cilju smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama.), poverenici/zamenici poverenika CZ i jedinice CZ (specijalizovane i jedinice opšte namene). Pored navedenog, Zakon definiše mobilizaciju i aktiviranje jedinica CZ, kao i prava i dužnosti pripadnika CZ.

2.2. Uredba o jedinicama CZ, nameni, zadacima, mobilizaciji i načinu upotrebe [2] uređuje jedinice civilne zaštite, namenu (8 spec. jedinica CZ), zadatke, mobilizaciju i način upotrebe jedinica CZ. Jedinice se obrazuju u skladu sa Procenom rizika od katastrofa i Procenom vojnih i nevojnih izazova, rizika i pretnji po bezbednost zemlje, kao čete, vodovi, odeljenja i timovi. U skladu sa čl. 80. i 81. Zakona [1] donosi se Odluka o obrazovanju jedinica CZ, koja sadrži: vrstu, broj i veličinu jedinica CZ, sa utvrđenom ličnom i materijalnom formacijom, način popune ljudstvom, mobilizacijsko mesto, izvršioca mobilizacije i zamenika izvršioca mobilizacije, vreme trajanja mobilizacije i drugo.

2.3. Pravilnik o radu poverenika i zamenika poverenika CZ i kriterijumima za njihovo imenovanje [3] propisuje njihov rad u organima državne uprave, autonomne pokrajine i JLS, privrednim društvima i drugim pravnim licima, kao i obavezi učestvovanja u pripremi i organizovanju zaposlenih za sprovođenje lične i uzajamne zaštite i mera CZ. Poverenici i zamenici poverenika u naseljenim mestima, delu naselja i stambenim zgradama, obezbeđuju pripremu i organizovano učešće građana u sprovođenju lične i uzajamne zaštite i mera CZ, na ugroženim i nastradalim područjima.

Nadležni štab za vanredne situacije ili organ odnosno rukovodilac koji ih je postavio, aktivira poverenika i zamenika poverenika za angažovanje na sprovođenju mera CZ u vanrednim situacijama i vanrednom i ratnom stanju. Primerak akta o imenovanju i razrešenju poverenika i zamenika poverenika, dostavlja se nadležnom teritorijalnom organu Ministarstva odbrane. Poverenici prilikom sprovođenja mera CZ koriste dokumenta iz plana zaštite i spasavanja, posebno podsetnik za rad poverenika po merama CZ koje će sprovoditi, telefonski imenik odgovornih lica i nadležnih službi koje poverenik kontaktira prilikom obavljanja svojih zadataka, pregled zaposlenih koji imaju završenu obuku prve pomoći, protivpožarne zaštite i druge obuke od značaja za zaštitu i spasavanje ili poseduje znanja i veštine od značaja i druge preglede koji mogu biti od značaja u zaštiti i spasavanju zaposlenih i korisnika usluga.

2.4. Zakon o odbrani [4] definiše u članu 4/4a da je „civilna zaštita organizovan sistem čija je osnovna delatnost zaštita, spasavanje i otklanjanje posledica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih većih opasnosti koje mogu ugroziti stanovništvo, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu u miru i vanrednom i ratnom stanju“. Posebnom glavom VII (član 77-80) definisano je da se CZ organizuje, priprema i sprovodi kao sistem zaštite i spasavanja ljudi, životinja, materijalnih i kulturnih dobara od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i katastrofa, posledica terorizma, ratnih i drugih većih nesreća, a u skladu s važećim propisima, načelima i zahtevima Dopunskog protokola uz Ženevske konvencije i drugim pravilima međunarodnog humanitarnog prava, kao i potvrđenim međunarodnim ugovorima. CZ u ratnom i vanrednom stanju organizuje se i funkcioniše kao deo sistema odbrane. Sistem CZ čine: lična i uzajamna zaštita, mere i zadaci CZ (ne prati [1]), organi upravljanja i rukovođenja CZ, pravna lica opremljena i osposobljena za zaštitu i spasavanje, jedinice CZ i sistem osmatranja, obaveštavanja i uzbunjivanja.

2.5. Strategija odbrane Republike Srbije [5] u delu Politika odbrane, pod zaštitom bezbednosti R. Srbije i njenih građana, posebno ističe „efikasna zaštita i spasavanje stanovništva u miru, vanrednom stanju i ratu“ – kroz ažuriranje procene ugroženosti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća i planova zaštite i spasavanja u miru, vanrednom stanju i ratu na svim nivoima, kao i unapređenje sposobnosti i kapaciteta vatrogasno-spasilačkih jedinica i jedinica CZ.

2.6. Pravilnik o uniformama i oznakama CZ, oznakama funkcija i specijalnosti i ličnoj karti pripadnika CZ [6] propisuje: sastavne delove, izgled i boju uniforme CZ; način zaduženja, zamene i razduženja uniforme; vreme i način nošenja uniforme; rokove upotrebe uniforme; obeležavanje uniforme, opšte i posebne oznake, oznake funkcija, dužnosti, specijalnosti; izgled i sadržaj lične karte pripadnika CZ. Komplet uniforme sastoji se iz sledećih delova: kapa letnja; kapa zimska: jakna sa termouloškom na skidanje; košulja–bluza dugih rukava; pantalone; duks; dve majice kratkog rukava sa kragom i dve majice dugog rukava sa kragom; poluduboke cipele; kaiš; prsluk fluorescentni; gumene čizme; dvodelno kišno odelo i ranac – transportna torba. Uniforma je ista za muškarce i za žene. Komplet uniforme zadužuju: pripadnici štabova za vanredne situacije; pripadnici Sektora za vanredne situacije MUP koji obavljaju poslove CZ; pripadnici jedinica CZ; poverenici CZ i njihovi zamenici.

2.7. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o pripadnicima organa, jedinica, službi i drugim učesnicima i o sredstvima i opremi u civilnoj zaštiti [7] uređuje sadržaj i način vođenja evidencije o pripadnicima organa, jedinica, službi i građanima i drugim učesnicima u CZ i o materijalno-tehničkim sredstvima i opremi u CZ. Rok za formiranje evidencije-ustrojavanje je januar 2014. godine u nadležnoj službi MUP-a, JLS i privrednim društvima i drugim pravnim licima.

3. FUNKCIONISANJE CIVILNE ZAŠTITE

Danas se postavlja sasvim opravdano pitanje: „Gde je civilna zaštita“?, „Da li su nas vanredne situacije iz prošlog perioda išemu naučile?“. Koliko građana bi u ovom trenutku znalo da se ponaša u slučaju požara ili slične situacije, koliko njih sada zna u koje sklonište bi se sklonili? , „Gde bi išli građani na znak sirene, ako im niko nije pokazao i uvežbao ih šta da rade“?.

Događaji iz prethodnih godina navode samo na jedan zaključak: „nema je, nije formirana“. Jedanaest godina nakon početka rada Sektora za vanredne situacije, formiranja novih jedinica CZ, donošenja skupih zakona i ulaganja u ovaj sektor, on je ostao izvan slike prve linije odbrane na kojoj

18. KONFERENCIJA SA MEĐUNARODNIM UČEŠĆEM RIZIK I BEZBEDNOSNI INŽENJERING

su bili lekari, policajci i vojnici. Da li će epidemija COVID-19 doprineti da Sistem zaštite i spasavanja i upravljanja u katastrofama počne da funkcioniše van papira?

Čini se da se od poplava 2014. ništa nije promenilo, te da je nepripremljenost građana za krize ostala na istom nivou. Usled nedostatka kadra, opet smo videli angažovanje volontera dok je veliki teret pao na Vojsku Srbije. Vojska je tu da „pokrije” sve, jer su njeni pripadnici obučeni za krize, te su u nedostatku pripremljenosti stanovništva na krize i uspavanosti Sektora za vanredne situacije, vojska tu da obezbedi funkcionisanje sistema (poslednje angažovanje u poplavama na teritoriji Novog Pazara, Tutina i Sjenice krajem novembra 2022. godine i naredne Predsednika Republike, van zakonskih okvira, da odmah angažuje Vojsku, do snaga terorizacije nije bilo na ni na vidiku). Vojska je opravdala svaku svoju akciju i angažovnje.

Procena Rizika od katastrofa i Planovi zaštite i spasavanja su na poslednjem mestu u budžetskim stavkama JLS, ovi dokumenti su osnov kako bi se počelo sa izgradnjom sistema koji je planski pripremljen da odgovori na opasnost koja dolazi ali se to ne uzima za ozbiljno. Jedinice CZ su i dalje malobrojne, a njihova obuka i edukacija su na početku (uglavnom nije ni počela), masovne obuke stanovništva za ličnu i kolektivnu zaštitu, o bezbednosnoj kulturi i odgovoru na krize izostaju-nema je. Jedina svetla tačka u okviru Sistema zaštite i spasavanja i Sektora za vanredne situacije su svakako vatrogasci-spasioci.

U Republici Srbiji danas se ne grade nova skloništa, a o kvalitetu i opremljenosti ne treba ni govoriti. Osim što nemamo dovoljno sklonišnog prostora, nemamo ni uvežbane ljude, kulturu zaštite i spasavanja i najbitnije, nemamo adekvatne propise. Aktuelni Zakon o smanjenju rizika od katastrofa samo navodi meru sklanjanja, a ne pominje ko i kako to realizuje. I time se smanjuju opšte odbrambene sposobnosti države (a to je jedina zaštitna mera u slučaju nuklearne, hemijske, biološke katastrofe, što lako može da se desi, pogotovu u ratu Ruske Federacije i Ukrajine od 24. februara 2022. godine).

4. ZAKLJUČAK

Nadamo se da ćemo do sledeće krize imati mogućnost da vidimo pripadnike CZ na prvoj liniji odbrane protiv svih opasnosti koje ugrožavaju život stanovništva, njegova materijalna i kulturna dobra. Do sada to nismo videli, posebno u poplavama 2014. godine i pandemiji Kovida 2020. godine. Do sada je u ovaj sistem ulagano - ali ne dovoljno, sve se uglavnom završavalo samo na papiru - u praksi jako retko. Bez strateškog ulaganja u sistem, u nastavak započetog procesa formiranja sistema, uz modernu zakonsku regulativu, bez praćenja iskustava u susednim zemljama, imaćemo i dalje nevidljivi sistem u koji građani neće imati poverenja.

Da bi Srbija mogla na efikasan način da odgovori na različite vrste opasnosti u cilju zaštite ljudi, životinja, životne sredine i kulturnih dobara u mirnodopskim uslovima neophodno je aktivno uključivanje obučanih građana. Danas u Republici Srbiji ima manje od tri hiljade pripadnika CZ, dok je tokom sredine osamdesetih godina XX veka samo u Beogradu bilo više od 200.000 ljudi obučanih za CZ. Svaki sposobni punoletni građanin mora proći osnovnu obuku CZ i u slučaju opasnosti znati svoj raspored.

Na teritoriji Republike Srbije postoji oko 180 specijalizovanih jedinica civilne zaštite i blizu 30 komandi tih jedinica, što je za JLS malo.

Pored malog broja pripadnika CZ, ulaganja u opremu i ljudstvo su nedovoljna, a na prevenciji i edukaciji se ne radi dovoljno.

Sektor za vanredne situacije je do sada formirao ukupno 169 specijalizovanih jedinica CZ za zaštitu i spasavanje, od kojih je 100 specijalizovanih jedinica sa oko 2.500 pripadnika prošlo obuku i spremno je za delovanje u slučaju vanrednog događaja. Do sada je na teritoriji Srbije formirano šest vrsta specijalizovanih jedinica za zaštitu i spasavanje, i to za gašenje požara, spasavanje na vodi i pod vodom, spasavanje iz ruševina, za zbrinjavanje, pružanje prve pomoći i za radiološko-hemijsko-biološku zaštitu. Nije poznat podatak koliko je formirano jedinica CZ opšte namena i koliki je broj obučanih pripadnika raspoređen u njima i spreman da izvrši postavljen zadatak.

Da bi se unapredila CZ i podigla na zahtevani nivo, bilo bi neophodno:

18. KONFERENCIJA SA MEĐUNARODNIM UČEŠĆEM
RIZIK I BEZBEDNOSNI INŽENJERING

- iz nadležnosti državnih organa, posebno JLS, obezbediti redovna finansijska sredstva za formiranje i razvoj CZ,
- integrisati civilnu zaštitu u školski sistem, posebno srednjoškolski,
- stalno razvijati i dograđivati strategijsko-doktrinirana dokumenta iz ove oblasti,
- redovne edukacije i obuke pripadnika civilne zaštite na svim nivoima organizovanja.
- sistemsko ulaganje i usavršavanje prema potrebama a ne baviti se njom sporadično, i to samo dok je „vruća tema“.

5. LITERATURA

- [1] Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, („Sl. glasnik RS“, br. 87/2018).
- [2] Uredba o jedinicama CZ, nameni, zadacima, mobilizaciji i načinu upotrebe, („Sl. glasnik RS“, br. 84/2020).
- [3] Pravilnik o radu poverenika i zamenika poverenika CZ i kriterijumima za njihovo imenovanje, („Sl. glasnik RS“, br. 102/2020).
- [4] Zakon o odbrani, („Sl. glasnik RS“, br. 116/2007, 88/2009, 10/2015 i 36/2018).
- [5] Strategija odbrane Republike Srbije, („Sl. glasnik RS“, br. 94/2019).
- [6] Pravilnik o uniformama i oznakama CZ, oznakama funkcija i specijalnosti i ličnoj karti pripadnika CZ („Sl. glasnik RS“, br. 32/2020 i 83/2020).
- [7] Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja evidencije o pripadnicima organa, jedinica, službi i drugim učesnicima i o sredstvima i opremi u civilnoj zaštiti („Sl. glasnik RS“, br. 91/2013).