

УДК 351.78 ; 005:351.78

ИД: 203936268

Владимир ЈАКОВЉЕВИЋ

Универзитет у Београду, Факултет безбедности

## СПРЕМНОСТ СИСТЕМА ЗАШТИТЕ И СПАСАВАЊА У ОДГОВОРУ НА РИЗИКЕ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

**Апстракт:** Мере које се предузимају у савременим условима, како би се у ванредним ситуацијама спасли, пре свега, животи, а онда и материјална добра реализују се најчешће у неколико фаза. То су најпре спремност (припрема), одговор, опоравак и ублажавање.<sup>1</sup> Спремност представља сталан процес који омогућава да се постигне стање припремљености, тачније спремности да се одговори на елементарну непогоду, кризу или неку другу ванредну ситуацију.<sup>2</sup> Та спремност је врло сложена и слојевита. У њој учествују сви у систему управљања ванредним ситуацијама и она зависи од спремности свих субјеката система заштите и спасавања.

**Кључне речи:** *спремност, ванредна ситуација и систем заштите и спасавања*

### 1. СИСТЕМСКИ ОДГОВОР ДРЖАВЕ НА РИЗИКЕ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА

Питање заштите становништва поставља се од времена формирања првих држава па све до данас. Заштита становништва, материјалних добара као функција државе била је и остала једно од најважнијих питања њеног развоја и опстанка. Историјске и друштвене промене унутар држава допринеле су и мењању не само извора и начина угрожавања становништва него и места и улоге појединих субјеката друштва у очувању њихове безбедности. Иако је војска у почетку настајања држава била једини гарант њене безбедности, са

1 Aleksander D. (2002), Principles of Emergency Planning and Management, Terra Publishing, стр.6; Rodrigouez H., E.L. Quarantelly and R.R. Dynes (2007), Handbook of Disaster Research, Springer, New York, стр. 87; Federal Policy for Emergency Management: Building a Safe and Resilient Canada (2009) стр. 1.

2 Haddow D. G., J.A. Bullock and D.P. Coppola (2008), Introduction to Emergency Management, Elsevier, Third Edition, стр. 183.

развојем друштва, војска све више бива приморавана да ту функцију заштите државе дели и са другим субјектима друштва. Постојање једног циља, безбедност државе, као и велики број субјеката који теже његовом остварењу, води формирању система заштите и спасавања који остварује функцију заштите становништва, материјалних и културних добара и животне средине.

Систем заштите и спасавања као организациони систем припада групи сложених, отворених и динамичних система. Карактеристике система заштите и спасавања произлазе из карактеристика организационих система. Његово дефинисање и данас заузима значајно место у научним расправама. Заштита становништва у условима ванредних ситуација као функција државе подразумева постојање система који је реализује. Као систем, систем заштите и спасавања подразумева постојање институционалног, акционог и нормативног дела. Институционални део се састоји од управљачког и извршног дела где се у склопу управљачког дела налазе органи законодавне, извршне и судске власти док извршни део чине примарни органи система заштите и спасавања (служба осматрања и обавештавања, цивилна заштита, заштита од пожара, Црвени крст и сл.) и органи којима су активности из домена заштите и спасавања допунске (Војска Србије, полиција, царински органи, органи локалне самоуправе). Акциони део система заштите и спасавања подразумева системске и функционалне активности. Системским активностима се успоставља и мења систем заштите и спасавања и одређују његови главни циљеви. Функционалне активности су усмерене активности преко којих систем остварује своје деловање. Трећи део система заштите и спасавања је нормативни део, а чине га устав, закони, доктринарни документи.

Систем заштите и спасавања представља део система унутрашње безбедности државе, тачније подсистем система унутрашње безбедности, али и окружен систем са свим организацијским и функционалним елементима који га чине. Он омогућава да држава оствари своје право самозаштите. Овај систем поред цивилне заштите, као његовог саставног дела, обухвата органе, установе и предузећа који се по природи редовне делатности баве праћењем стања у одређеним областима након проглашења природне или друге несреће, активирају се и стављају на располагање за заштиту и спасавање.

У Србији Законом о ванредним ситуацијама члан 8 став 2 каже се да је систем заштите и спасавања „део система националне безбедности и интегрисани 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 последица.“ Дакле, може се видети да се ради о систему који треба да обједини све снаге и средства заштите и спасавања једне државе како би се омогућио свеобухватни приступ припреми, спречавању и одговору на разне претње, кризе и опасности, а посебно на ванредне ситуације. Овај систем је део унутрашњег система безбедности, али и систем сам за себе са свим својим елементима, њиховим узајамним везама и јасним циљем због којег као такав постоји.

Систем заштите и спасавања чине: владин сектор, невладин сектор и правни субјекти.. У владин сектор убрајају се и јавне установе, као и остала министарства заједно са Министарством одбране, које има значајну улогу с обзиром на величину, распрострањеност и Законом о одбрани утврђене задатке Оружаних снага. Један од њих је и „помоћ цивилним органима у реаговању на природне и друге несреће“. Што се тиче невладиног сектора, ту се сврставају разна удружења грађана, хуманитарне организације, као и све већи број волонтера, чији је рад значајан али још увек недовољно искоришћен у области заштите и спасавања. Поред владиног и невладиног сектора, важно место заузимају и правни субјекти као што су: електропривреда, водопривреда, рудници, хемијска индустрија, телеком и др.

Системом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама утврђује се организациона структура, подела одговорности и процеса, разрада процедура, и врши се расподела ресурса у циљу спречавања настанка несрећа великих размера.

У оквиру развоја система заштите и спасавања за управљање у ванредним ситуацијама сви субјекти тог система треба да дефинишу смернице за управљање, и то у складу са својим захтевима и захтевима окружења који би систему управљања омогућио адекватан одговор, као један динамички процес.

Почетак реаговања система заштите и спасавања на појаву ванредне ситуације првенствено је повезан са нестандартним, ванредним и радикалним мерама. Сама комплексност оваквих ситуација захтева стратешки приступ који треба да обезбеди:

- идентификацију могућих ванредних ситуација – састављање потребних ситуационих мапа, проучавање узрока ванредне ситуације;
- прогнозу ширења ванредне ситуације – моделирање динамике њеног ширења и процена ресурса (материјалних, финансијских, радних и др.) који су потребни за отклањање ванредне ситуације, као и процена неопходности евакуације становништва;
- припрему и анализу стратегије отклањања ванредне ситуације и њених последица – подела територије на области и зоне снабдевања, одређивање одговорних лица, утврђивање потребног броја оперативних тимова и њихово распоређивање, организација затворених зона и зона патролирања, организовање евакуације (потпуне или делимичне) зависно од размере дејстава насталом ситуацијом;
- планирање и оперативно руковођење у организовању одређених активности – утврђивање приоритета и њихова реализација;
- спасавање, санирање и друге неодложне активности – односи се првенствено на активности обавештавања и јављања, пружање помоћи и низ других мера на отклањању и ублажавању последица настале ванредном ситуацијом.

За систем управљања у условима ванредне ситуације може се рећи да представља један сложени систем планирања и управљања процесима, активностима, мерама и функцијама који има као тежишни циљ заштиту људи,

материјалних добара и друштва у целини, од негативних последица у ванредним ситуацијама.

## 2. СПРЕМНОСТ КАО ФАЗА УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Управљање ванредним ситуацијама обавља се кроз неколико основних праваца деловања и организован је по фазама:

- 1) фаза 1 – пре настанка ванредне ситуације:
  - превентива и мере за ублажавање,
  - припрема,
  - приправност и узбуњивање;
- 2) фаза 2 – за време ванредне ситуације;
- 3) фаза 3 – после ванредне ситуације.

Управљање у ванредним ситуацијама представља један кружни циклус, који је приказан на Слици 1.



Слика 1. Циклус управљања ванредним ситуацијама

Поједини научници сврставају те активности у основне четири категорије, и то: припрема, одговор, опоравак и ублажавање.<sup>3</sup> Ипак, иако се скоро сви слажу

<sup>3</sup> Aleksander D. (2002), Principles of Emergency Planning and Management, Terra Publishing, стр. 6; Thomas D.S.K., E Kivanc and Kemeç S., The Role of Geographic Information Systems/Remote Sensing in Disaster Management, Edited by Rodriguez H., E.L. Quarantelli and R.R. Dynes,

у вези са постојањем фаза одговора, опоравка и ублажавања, фазу пре настанка ванредне ситуације поједини научници<sup>4</sup> називају фазом спремности. Тај појам спремност као фаза управљања ванредним ситуацијама све се више користи и у научној литератури, али и у званичним плановима и документима.

Треба нагласити два кључна питања када се говори о спремности као само једној фази управљања ванредним ситуацијама. Као прво, то је питање релевантне дефиниције саме спремности, а друго се питање односи првенствено на садржај спремности. Појам *спремности* има различите приступе.<sup>5</sup> Један приступ се односи на техничко значење у смислу спремности техничких средстава, други се односи на спремност у односу на најгори могући сценарио ванредне ситуације и сл. Ипак, врло је важно да се сагледа спремност са позиције оне организације која одговара на ванредну ситуацију, али и позиције оних којима се у тој ванредној ситуацији пружа помоћ. Само овако схваћена спремност омогућава холистички приступ у дефинисању спремности и проналажењу њених основних садржаја које треба анализирати како би се она проценила. То значи да, иако су оружане снаге спремне за помоћ, њихова ефикасност зависи и од цивилних структура које морају знати како их ангажовати и на који начин употребити, и које су могућности оружаних снага.

У Хуго декларацији дат је изузетно велики значај спремности за одговор на ванредне ситуације. Након цунамија у Азији 2004. године више од 168 држава прихватило је реализацију три најважнија задатка из Хуго декларације, а тиме и обавезу јачања спремности за одговор на ванредне ситуације.<sup>6</sup> У Хуго декларацији спремност подразумева активности на смањењу губитака, кроз спремност на акцију и опремљеност знањем и капацитетима за ефективно управљање катастрофом.<sup>7</sup> Уједињене нације у свом извештају о спремности за ефикасан одговор на катастрофу дефинишу спремност као: „капацитет и

---

Springer, 2007 стр. 87; Federal Policy for Emergency Management: Building a Safe and Resilient Canada (2009) стр. 1.

- 4 Jackson A.B. (2008), The Problem of Measuring Emergency Preparedness, [www.rand.org](http://www.rand.org), посећено 6. 8. 2012; Developing and Maintaining Emergency Operation Plans – Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 101, Version 2.0, November 2010, FEMA, стр. 36 (3–8); Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework (2008), United Nation, New York and Geneva, стр. 1; Sutton J. and K. Tierney, Disaster Preparedness: Concept Guidance and Research, Natural Hazards Centre, Institute of Behavioral Science, University of Columbia, Boulder, CO, стр.3, [www.colorado.edu/hazards](http://www.colorado.edu/hazards), посећено 31. 7. 2012; Army Emergency Management Program, Army Regulation 525–527, Washington, DC, 4. 12. 2008, стр. 6; 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, Institutional Strategy for Disaster Reduction, United Nations, стр. 13; Krischenbaum A. (2004), Chaos Organization and Disaster Management, Public administration and public policy, The Pennsylvania State University, стр. 56; Smith P.G. and D. Wenger, Sustainable Disaster Recovery: Operationalizing an Existing Agenda, Handbook of Disaster Research, Edited by Rodriguez H., E.L. Quarantelli and R.R. Dynes, Springer, стр. 234.
- 5 Krischenbaum A. (2004), Chaos Organization and Disaster Management, Public administration and public policy, The Pennsylvania State University, стр. 57–66.
- 6 Krischenbaum A. (2004), Chaos Organization and Disaster Management, Public administration and public policy, The Pennsylvania State University, стр. 57–66.
- 7 Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework (2008), United Nation, New York and Geneva, стр. 1.

знање владе, професионалних организација за одговор, друштвене заједнице и појединаца да предвиде и одговоре ефикасно на вероватне, могуће или тренутне претње“.<sup>8</sup>

Према канадском речнику за ванредне ситуације и кризну комуникацију,<sup>9</sup> спремност се дефинише као фаза управљања ванредним ситуацијама која обухвата доношење одлука и предузимање мера пре ванредне ситуације како би се било спремно за ефикасан одговор и опоравак.<sup>10</sup> Државна агенција за ванредне ситуације САД<sup>11</sup> дефинише спремност као: „подршку вођству, тренингу, припремљености и вежбама, и техничку и финансијску помоћ ојачавању индивидуалне, заједничке, државне, локалне и племенске власти и спремности професионалних радника задужених за ванредне ситуације за ублажавање ефеката катастрофе, одговора на потребе заједнице после катастрофе и активирање ефективних снага за опоравак.“<sup>12</sup>

За поједине научнике<sup>13</sup> спремност подразумева „краткорочне акције подузете како би се умањио утицај катастрофе. Акције укључују упозорење, евакуацију и стварање залиха за снабдевање у случају ванредних ситуација.“ Спремност унутар управљања ванредним ситуацијама дефинише се и као стање припремљености да се одговори на катастрофу, кризу или неку другу ванредну ситуацију.<sup>14</sup> Поједини аутори дефинишу спремност самим циљевима који се желе постићи. Тако Сутон и Тирнеј дефинишу осам циљева које треба постићи да би се остварила спремност, и то:

- познавање претњи,
- управљање, усмеравање и координација операција у ванредним ситуацијама,
- формални и неформални договори о одговору,
- добијање циљаних средстава и обезбеђење да се функције одговора на ванредне ситуације једноставно могу спровести,
- заштита живота,
- заштита имовине,
- завршетак ванредне ситуације и повратак кључних функција и
- иницирање активности опоравка.<sup>15</sup>

---

8 Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nation and Communities to Disasters (2005), extract from final report of the World Conference on Disaster Reduction, ISDR, [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org), стр. 12-13.

9 Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework (2008), United Nation, New York and Geneva, стр. 3.

10 Government of Canada Emergency and Crisis Communication Vocabulary-ECCV.

11 Federal Policy for Emergency Management: Building a Safe and Resilient Canada (2009), стр. 7.

12 Federal Emergency Management Agency – FEMA.

13 Sutton J. and K. Tierney (2006), Disaster Preparedness: Concepts, Guidance, and Research, Natural Hazards Center, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, Boulder, CO, стр. 3.

14 *Ибиг.*, стр. 316.

15 Sutton J. and K. Tierney (2006), Disaster Preparedness: Concepts, Guidance, and Research, Natural Hazards Center, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, Boulder, CO стр. 7.

Марк Шанон има дихотоман приступ појму спремности и он је дели на оперативну спремност и организациону спремност. По њему, оперативна спремност су планови који садрже проблем и начин за брз повратак у нормалу, док је организациона спремност у првом реду највише повезана са креирањем разумевања кризе међу онима који су одговорни за реаговање на њу.<sup>16</sup>

Поред дефиниције спремности као њеног функционалног дела, потребно је размотрити садржај појма *спремности*, као и које су то активности које се реализују како би се снаге заштите и спасавања довеле у стање да буду способне за организован, правовремен и успешан одговор на ванредне ситуације заједно са цивилним структурама. Спремност је сталан процес. Спремност укључује снаге на свим нивоима власти и између владиног и невладиног и приватног сектора и невладиних организација како би се идентификовале претње, одредиле рањиве тачке и идентификовали потребни ресурси.

Према Кришенбауму, садржај спремности чине: физичке компоненте, приступ знању (обука), планирање и навике заштите као део социопсихолошких процеса,<sup>17</sup> а према Тонију Жаку, садржај спремности система обухвата системско планирање, приручнике, документацију, оперативни центар, функционалне чек-листе, ресурсе и симулацијске тренинге.<sup>18</sup> Садржај спремности се објашњава и кроз активности које треба предузети, као што су:

- надгледање околине;
- мапирање догађаја (детектовање, надгледање и виртуелно моделовање свих различитих типова индивидуалних претњи);
- процена ризика;
- кризно комуницирање (јавности и радника организација који одговарају на ванредне ситуације);
- план евакуације;
- идентификовање рањиве популације.<sup>19</sup>

Према Хуго акционом плану,<sup>20</sup> кључне активности којима се треба постићи спремност су: јачањем политике, техничких и институционалних капацитета; разменом информација и координацијом; периодичном ревизијом докумената и планова; успоставом фондова за ванредне ситуације и развијањем механизма за активно учешће свих у смањењу ризика и развоју волонтеризма.

---

16 Schannon M. (2006), Risk, Issues and Crisis Management: The Observation an Impediments to Effectiveness and What can be Done About them, *Journal of Promotion Management*, 12 (3/4) 7-38 према тексту: Jaques T. (2011), Barriers to effective crisis preparedness: CEOs assess the challenge, *Asia Pacific Public Relation Journal* 12(1)

17 Krischenbaum A. (2004), Chaos Organization and Disaster Management, *Public administration and public policy*, The Pennsylvania State University, стр. 62-63.

18 Jaques, T. (2007). Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2), 147-157.

19 Rodrigouez H., E.L. Quarantelly and R.R. Dynes (2007), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, стр. 87.

20 Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nation and Communities to Disasters (2005), extract from final report of the World Conference on Disaster Reduction, ISDR, [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org), стр. 12-13.

Такође се у извештају УН о спремности за ефикасан одговор на катастрофу наводи да спремност обухвата израду планова за изненадне ситуације, припрему опреме и снабдевања, службе за ванредне ситуације и договоре, комуникацију, управљање информацијама и координацијски договор, обука персонала, вежбање заједнице и јавна едукација. То све мора бити подржано институционално, легислативно и, наравно, финансијски.<sup>21</sup>

ФЕМА елементе спремности представља у облику сталног процеса као прстен спремности. Тај прстен се састоји од: планирања, организовања и опремања, обуке, вежби и процене из које следи унапређење спремности.<sup>22</sup> Нешто сложенији приступ је у представљању прстена спремности у два нивоа, један спољни и један унутрашњи прстен, како то представљају Хадов, Булок и Копола. Спољни прстен чине: процена, планирање, припрема и оцена, и то су елементи који се непрестано процењују. Унутрашњи прстен чине кораци које нека организација мора предузети да би постигла потребну спремност. Ти кораци су: процена претње, процена рањивости, уочавање недостатака који чине разлику између постојеће спремности и онога што треба да буде, примена побољшања, вежбе и обука, припремљеност.<sup>23</sup>

У Програму тренинга Црвеног крста за спремности на катастрофу<sup>24</sup> истиче се девет основних елемената спремности за катастрофу, и то:

1. процена претње, ризика и рањивости;
2. механизми одговора и стратегије;
3. планови спремности;
4. координација;
5. управљање информацијама;
6. систем раног упозорења;
7. мобилизација ресурса;
8. едукација јавности, обука и пробе и
9. спремност за катастрофу заснована на активностима и сарадњи са локалном заједницом.

---

21 Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework (2008), United Nation, New York and Geneva, стр. 3.

22 Developing and Maintaining Emergency Operation Plans – Comprehensive Preparedness Guide (CPG) 101, Version 2.0, November 2010, FEMA, стр. 14.

23 Haddow D. G., J.A. Bullock and D.P. Coppola (2008), Introduction to Emergency Management, Elsevier, Third Edition, стр. 185–186.

24 Introduction to Disaster Preparedness: Disaster Preparedness Training Program (2000), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, стр. 10.



### 3. САДРЖАЈ И ОПИС ОСНОВНИХ ЕЛЕМЕНАТА ПРВЕ ФАЗЕ УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА (ФАЗА СПРЕМНОСТИ)

#### A1: ПРЕВЕНТИВА И МЕРЕ ЗА УБЛАЖАВАЊЕ

Превентива и припремљеност за случај ванредних ситуација су активности од примарног значаја за смањење и отклањање последица и њих треба посматрати као интегрални део развојне политике свих субјеката система заштите и спасавања.

За потребе спровођења мера превентиве и ублажавања дејстава ванредних ситуација неопходно је да се успоставе одговарајуће службе које би се бавиле пословима управљања, контроле и применом прописа у области управљања у ванредним ситуацијама.

Да би се реализовао један интегрални систем управљања у ванредним ситуацијама у свим фазама, а у функцији обезбеђења високог нивоа интероперабилности, неопходна је примена или израда студије (стратегије), укључујући:

- интегралне процене опасности,
- анализе рањивости и повредивости објеката и територије,
- развој националних капацитета за потребе спречавања и управљања у ванредним ситуацијама;
- обједињавање свих активности усмерене за заштиту живота, здравља и имовине грађана.

#### A1.1. – ПРЕДВИЂАЊЕ ОПАСНОСТИ (ХАЗАРДА) И МОДЕЛОВАЊЕ

Субјекти система заштите и спасавања треба да створе потребне предуслове за благовремене информације о могућим опасностима (од пожара, елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа) и планирање активности које се предузимају када настане оваква ситуација, и то кроз: предвиђање, процену, анализу и моделовање.

Како су ванредне ситуације изненадне и непредвидиве, неопходно је да постоје објективне процене помоћу адекватно изабраног метода.

Као резултат анализе, потребно је добити одговоре на питања као што су:

- Који су то ризични објекти?
- Које се радње предузимају?
- О којим се опасностима ради?
- Које врсте ризика могу бити изазване опасностима које прете?
- Где су угрожени објекти? Колико су они осетљиви?
- На који начин могу бити погођени?
- Које су последице?
- Које су зоне ризика на лицу места и изван места догађаја?

Процене, анализе и оперативни планови су подаци одређеног степена тајности који на основу посебних прописа треба да утврђују носиоци њихове израде. Поред процене у тренутној ситуацији, требало би извршити процену рањивости на нивоу локалне самоуправе за дужи период (нпр. од пет до осам година).

#### *A1.2. – ПЛАНИРАЊЕ, ПРАЋЕЊЕ РИЗИКА И МАПИРАЊЕ*

Израдом планова за праћење ризика на основу анализа, процена, добијених матрица угрожености и могућих последица потребно је утврдити:

- врсте ризика;
- мере за заштиту и спасавање;
- оперативне јединице;
- људске ресурсе и материјално-техничка средства које је могуће ангажовати за попуњавање оперативних јединица;
- начин спровођења приправности и начин мобилизације оперативних јединица;
- одговорност и овлашћења за управљање у заштити и спасавању;
- деловање оперативних јединица и других учесника заштите и спасавања;
- начин одржавања реда и безбедности приликом интервенција;
- начин отклањања последица ризика;
- начин обезбеђивања финансијских средстава за спровођење плана и
- друге мере и активности потребне за спровођење заштите и спасавања.

Планови за праћење и мапирање ризика представљају процесну функцију којом се изналазе оптимална решења и поступци у складу с постојећим законима и прописима и усаглашени с националним акционим плановима.

#### *A1.3. – ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ*

Спровођењем одговарајућих урбанистичко-грађевинских мера, потребно је обезбедити:

- а) смањење повредивости урбанистичких и грађевинских садржаја;
- б) бржу ревитализацију садржаја неопходних за живот и рад;
- в) захтев за успешну реализацију мера заштите људи, материјалних средстава и објеката, са нагласком на превентивни карактер.

Кроз урбанистичке и просторне планове потребно је спроводити дугорочне мере заштите, пре свега, кроз превентивне мере заштите уз потребан ниво усаглашености свих релевантних структура на одређеном подручју са дефинисаним приоритетима и задацима са акцентом на начин решавања виталних структура као што су водоснабдевање, енергија, саобраћајнице, обезбеђење виталних система веза и сл.

#### A1.4. – ВЕРИФИКАЦИЈА

Верификацију треба спровести по завршеним анализама и проценама.

Критеријуме за верификацију обавезно ускладити с постојећим законима и прописима.

#### A1.5. – СВЕСТ ЈАВНОСТИ И ЕДУКАЦИЈА (ОБРАЗОВАЊЕ)

Реализацијом циљева за обезбеђења свести јавности и образовања треба да се обезбеди:

- развијање осећања солидарности међу грађанима и обавезе према заједничким обавезама у заштити и спасавању од елементарних непогода, техничких и технолошких несрећа, еколошких катастрофа;
- припрема организација и грађана (образовање и обука) за активније деловање у заштити и спасавању;
- подстицање свих делова друштва и оспособљавање за деловање у заштити и спасавању.

За постизање ових циљева неопходан је висок ниво интероперабилности који захтева квалитетну координацију, кооперацију и непрекидно наглашавање важности функционалног система управљања, контроле, стратегије и процедура у ванредним ситуацијама.

Свест о потенцијалним користима од могућег смањења катастрофа као последица ванредне ситуације не треба да буде ограничена на уско специјализоване кругове, већ треба успешно да буде пренесена на све делове друштва и организација, а нарочито на оне субјекте који доносе одлуке.

#### A2: ПРИПРЕМА

Припрема као део фазе спремности обухвата:

##### A2.1. – ИЗРАДА СЦЕНАРИЈА

Приликом израде сценарија, циљ је да се обезбеди:<sup>25</sup>

- успостављање службе која би се бавила пословима контроле примене прописа у области заштите и спасавања;
- организовање јединица за заштиту и спасавање становништва од елементарних непогода, техничких и технолошких несрећа;
- опремање у складу са степеном процењене угрожености територије и становништва.
- Општи захтеви приликом израде сценарија обухватају:

---

<sup>25</sup> Сценарио описује неко стање будућности која су „наизглед прихватљива“ и „вероватноћа“ за све могућности. У сценаријима будућности описују се с већом или мањом вероватноћом дешавања, различитим оценама шанси и опасности и различитим прогнозама и предвиђањима према могућим дешавањима у будућности (настанак ванредне ситуације

- непрекидно прикупљање података о могућем ризику;
- стављање у функцију систем за јављање и обавештавање учесника у заштити и спасавању;
- обавештавање становништва, као и надлежних органа и одговорних лица задужених за заштиту и спасавање;
- примена одговарајућих мера за повећање интервентне спремности и активирање надлежних органа и оперативних јединица за заштиту и спасавање;
- обезбеђивање јавног реда и мира на угроженом подручју;
- предузимање других мера повезаних са заштитом и спасавањем (стварање услова за благовремено реаговање, приоритети, примена стандарда итд).

Развојем сценарија и њиховим увођењем у оперативну употребу треба обухватити и захтеве примене проактивне стратегије који укључују:

- протоколе, процедуре и сценарије за различите ситуације;
- благовремену информисаност која је уско повезана с квалитетом организованости;
- примену савремених технолошких решења, искустава, базе података и научних достигнућа;
- сталну модернизацију и осавремењивање поступака у ванредним ситуацијама.

#### **A2.2. – ПЛАНИРАЊЕ ПРИПРЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА**

Обезбедити детаљне планове у свакој организацији, на свим нивоима заједнице (локалном, окружном и националном), као и у свим професионалним и волонтерским организацијама, у складу с израђеним студијама.

Интероперабилношћу планова и програма обезбеђује се побољшање међусобне комуникације, квалитета истраживања и развоја, као и примену експертских знања и изабраних методологија.

Добро урађени планови треба да представљају генерални оквир и да се заснивају на теоретском знању, искуству и мерама које треба применити у циљу спречавања, збрињавања и умањења људских жртава и материјалних губитака изазваних ванредним ситуацијама било ког облика.

#### **A2.3. – ТРЕНИНГ (ОБУКА)**

Све оперативне снаге које плански спроводе припреме за учествовање у активностима заштите и спасавања неопходно је опремити, стручно оспособити и увежбавати за учествовање у заштити и спасавању, било кроз обављање ре-

---

мале, средње или велике вероватноће груписане по категоријама и интензитету деловања).

довних послова, основних и допунских обука, курсева, радионица или путем неког облика вежби.

Такође, неопходно је обезбедити континуитет оспособљавања код свих учесника у систему управљања у ванредним ситуацијама, које је засновано на различитим облицима едукације, вежби и примени знања и искустава.

### АЗ: ПРИПРАВНОСТ И УЗБУЊИВАЊА

Елементи за потребе спровођења мера узбуњивања су следећи:

#### АЗ.1. – МОНИТОРИНГ У РЕАЛНОМ ВРЕМЕНУ И ПРЕДВИЂАЊЕ

Систем мониторинга дужан ја да обезбеди пријем, прикупљање, обраду и дистрибуцију информација. Неопходно је обезбедити континуитет мониторинга, координацију и висок ниво интероперабилности у свим фазама развоја ванредне ситуације у циљу обезбеђења ефикасног одговора на све појаве настале ванредном ситуацијом.

#### АЗ.2. – РАНО УПОЗОРАВАЊЕ

За благовременост, обраду и анализу, потребне су информације у што краћем временском интервалу и на сигуран и поуздан начин дистрибуирати их центрима за управљање ванредним ситуацијама, који даље поступају по дефинисаним поступцима. Потребно је обезбедити висок ниво организованости, као и постојање упутства за рано упозоравање ради активирања планова за интервенције.

Квалитетна припрема за случај ванредних ситуација, као и постојање система за правовремено упозоравање који добро функционише и који може поуздано и правовремено да пренесе прецизне информације становницима који су у опасности представљају предуслов за поуздано функционисање раног упозоравања.

#### АЗ.3. – СИГУРАН И ПОУЗДАН ТЕЛЕКОМУНИКАЦИОНИ СИСТЕМ (КОМУНИКАЦИОНИ И ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ)

Систем има за циљ успостављање ефикасног комуникационог и информационог система (уз примену савремених технолошких решења) који би непрекидно био на услузи свим потенцијалним корисницима. Такав приступ захтева континуирани развој, пројектовање и реализацију елемената информационих и комуникационих система, који треба да омогући:

- вођење база података, редовно и ванредно извештавање у циљу анализа, процена, управљања и одлучивања, као и размену података;
- организовање прикупљања података о догађајима и њихова дистрибуција професионалним службама, органима на националном нивоу, органима локалне самоуправе и грађанима.

- преношење информација, упутстава о поступању, обавештавање грађана преко средстава јавног информисања.

У делу предузимања свих неопходних мера и активности на заштити телекомуникационих преносних путева и самих информација од непожељних оштећења треба имати у виду висок ризик којем су изложени ови системи у ванредним ситуацијама.

#### *А3.4. – СЦЕНАРИО ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈУ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА*

Овај сценарио има за циљ да обезбеди примену савремених технологија пројектовања и имплементације алатима за подршку израде сценарија идентификације, што олакшава постизање високог нивоа интероперабилности сценарија реализованих на различитим нивоима управљања.

Добра идентификација и препознавање проблема као први и основни корак у коме се дефинишу јасни правци активности треба да се води кроз:

- сакупљање података (перманентно прикупљање и приказивање података, релевантних за одлучивање),
- анализу прикупљених података,
- обезбеђење компатибилности приликом избора оптималног решења за одређену ситуацију (избор адекватног сценарија).

Сложеност процеса израде сценарија идентификације изискује модификовање стандардних процедура и употребе индивидуалних система за подршку.

Користан приступ за израду сценарија идентификације представља и прикупљање допунских информација о очекивањима и ограничењима по сваком питању, тј. могућности која се разматра.

#### *А3.5. – МЕДИЈИ ЗА УЗБУЊИВАЊЕ*

Начин обавештавања јавности у зависности од фазе развоја треба организовати путем:

- 1) Обавештавање јавности у оквиру превенције ванредних ситуација

У оквиру активне дистрибуције информација, надлежни органи власти и оператери треба да обезбеде информације о безбедносним мерама и начину поступања у случају ванредних ситуација трајно доступним јавности, посредством медија, веб-страница, брошура, семинара и јавних трибина, округлог стола, као и на друге погодне начине.

- 2) Обавештавање јавности у оквиру контроле ванредних ситуација

Према важећим европским стандардима, у току трајања ванредне ситуације, надлежни органи власти треба перманентно да обавештавају јавност посредством штампе, радија и ТВ медија, веб-страница и на све друге расположиве начине о:

- узроцима настанка, локалитету и врсти ванредне ситуације, уколико су познати,
- уоченим појавама које су већ настале као последица ванредне ситуације,
- стручној оцени актуелног стања и процени даљег развоја појаве,

- активностима и мерама које се предузимају за спречавање, ублажавање и отклањање последица појаве;
- потребном начину понашања становништва за време ванредне ситуације и престанку опасности;
- као и о свим другим чињеницама које се сматрају релевантним.
- 3) По престанку опасности, јавност треба упознати с резултатима стручних анализа појава, настале штете и плановима и средствима за њихову санацију

Да би се обезбедио ефикасан и поуздан систем обавештавања и јављања, потребно је развити једноставан и јединствен процес извештавања за период пре, за време и после предузетих активности како би се разменила искуства и благовремено предузеле одговарајуће мере заштите.

Начин и поступак јављања и обавештавања, јединствени знакови за јављање и обавештавање, као и други стандардни оперативни поступци треба да се утврђују и примењују на јединствен начин у свим нивоима управљања у ванредним ситуацијама.

## ЗАКЉУЧАК

Фаза спремности представља активност планирања мера за обезбеђење најефективнијег и ефикасног одговора на ванредну ситуацију. Практични циљ ове фазе односи се на проверу да ли су сви оперативни елементи и састави спремни за правовремену, контролисану, координисану и ефективну употребу на свим нивоима. Спремност се мора сагледати кроз елементе: ресурса, обуке, координације, размене информација, организовање, као и процену која условљава спремност за одређене ванредне ситуације.

Имајући у виду све теоријске елаборације које су наведене у овом раду на крају може се закључити да се под појмом спремности подразумева фаза управљања ванредним ситуацијама која се реализује пре настанка ванредне ситуације, а којом се кроз разне активности снага и служби заштите и спасавања, али и свих структура друштва које очекују помоћ од ових снага, обезбеђују адекватни предуслови за организован, правовремен и успешан одговор.

## ЛИТЕРАТУРА:

1. Aleksander D. (2002), *Principles of Emergency Planning and Management*, Terra Publishing, стр. 6; Rodrigouez H., E.L. Quarantelly and R.R. Dynes (2007), *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, стр. 87; Federal Policy for Emergency Management: Building a Safe and Resilient Canada (2009), стр. 1.
2. Брзаковић М., Интероперабилност и безбедност информација у организацијама од стратешког значаја у вредним ситуацијама (докторска дисертација), Факултет безбедности, Београд, 2009.
3. *Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework (2008)*, United Nation, New York and Geneva, стр. 3.
4. Јаковљевић, В., *Цивилна заштита у Републици Србији (монографија)*, Факултет безбедности, Београд, 2011.
5. Jaques, T. (2007), Issue Management and Crisis Management: An Integrated, Non-linear, Relational Construct. *Public Relations Review*, 33(2), стр. 147–157.
6. Krischenbaum A. (2004), *Chaos Organization and Disaster Management, Public administration and public policy*, The Pennsylvania State University, стр. 57–66
7. Sutton J. and K. Tierney (2006), *Disaster Preparedness: Concepts, Guidance, and Research*, Natural Hazards Center, Institute of Behavioral Science, University of Colorado, Boulder, CO стр. 3.
8. Schannon M. (2006), Risk, Issues and Crisis Management: The Observation an Impediments to Effectiveness and What can be Done About them, *Journal of Promotion Management*, 12 (3/4), стр. 7–38; према тексту: Jaques T. (2011), Barriers to effective crisis preparedness: CEOs assess the challenge, *Asia Pacific Public Relation Journal* 12(1)
9. Federal Policy for Emergency Management: Building a Safe and Resilient Canada (2009), стр. 7.
10. Federal Emergency Management Agency – FEMA
11. Haddow D. G., J.A. Bullock and D.P. Coppola (2008), *Introduction to Emergency Management*, Elsevier, Third Edition, стр. 183.
12. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nation and Communities to Disasters (2005)*, извод из завршног извештаја са светске конференције – World Conference on Disaster Reduction, ISDR, [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org), стр. 12–13.



Vladimir JAKOVLJEVIĆ

UNIVERSITY OF BELGRADE – FACULTY OF SECURITY STUDIES

## **THE PREPAREDNESS OF PROTECTION AND RESCUE SYSTEMS FOR EMERGENCY RESPONSES**

**Abstract:** Present-day measures for saving, above all, lives and then property in emergencies are usually implemented in several stages. These are: preparedness (readiness), response, recovery and mitigation. Preparedness represents a permanent process through which it is possible to achieve a state of readiness i.e. preparedness for responding to an environmental disaster, a crisis or another emergency. Preparedness is highly complex and multi-layered. It includes everyone within the emergency management system and depends on the preparedness of all the subjects within the system of protection and rescue.

**Key words:** preparedness, emergency, protection and rescue systems