

ОРГАНИЗОВАЊЕ ШТАБОВА ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Игор Јовановић*, специјалиста криминалиста
Министарство унутрашњих послова Републике Србије,
Сектор за људске ресурсе, Центар за полицијску обуку,
Национални тренинг центар за ванредне ситуације

* igor.jovanovic@mup.gov.rs

ОРГАНИЗОВАЊЕ ШТАБОВА ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Сажетак: Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће су све чеића појава у сваком друштву. Као последица климатских промена и већег експлоатисања животне средине, присутан је ризик у свакој земљи без обзира на степен развијености. Елементарне непогоде умногоме се не могу спречити, неке чак ни предвидети (земљотрес), али последице је могуће ублажити адекватним превентивним мерама, као и благовременим реаговањем надлежних служби. Република Србија је усвајањем првог системског закона који регулише област ванредних ситуација и успостављањем интегрисаног система заштите и спасавања дефинисала основне циљеве – заштиту људских живота, материјалних и културних добара, животну средину, као и не мање важну друштвену стабилност. Као руководећа тела задужена за спровођење овог циља у условима ванредне ситуације, или непосредно пре њеног настанка, одређени су штабови за ванредне ситуације. Хипотетички оквир рада огледа се у организационом нивоу, припремама као садржају организовања, параметрима структуре и организационим перформансама штабова за ванредне ситуације. Циљ рада се огледа у идентификацији, систематизацији и објашњењу основних обележја организовања и функционисања штабова за ванредне ситуације у Републици Србији и разматрању могућности за њихово унапређење.

Кључне речи: елементарна непогода, ризик, штаб, ванредна ситуација, организација, руковођење

Увод

Управљање системом смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је веома обиман и сложен процес. То проистиче из чињенице да у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама партиципирају бројни субјекти на спровођењу превентивних и оперативних мера у извршавању задатака заштите и спасавања људи, материјалних/културних добара и животне средине од последица елементарних непогода и других

несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица, а уз све то обим и степен несреће могу бити изузетно велики. Праћење активно-сти на смањењу ризика од катастрофа и координацију и руковођење у ванредним ситуацијама поверено је штабовима за ванредне ситуације, законом дефинисана оперативно-стручна тела (органи) у Републици Србији која се образују на свим територијално-административним нивоима (општина и град, округ, покрајина, Република). У различитим државама овај орган има различит назив, по правилу то су штабови (кризни, штабови цивилне заштите и др.) или њима аналогни органи (управе, дирекције и др.). То су оперативно стручна тела која обезбеђују управљачку функцију система у односу на све субјекте и снаге система смањења ризика од катастрофа. Све наведено указује на потребу и значај да се штабови за ванредне ситуације у организацијском и формацијском погледу конципирају тако да са успехом могу руководити акцијама заштите и спасавања и да се у стручном погледу оспособе и увежбају за обављање својих задатака и функција.

Организовање штабова за ванредне ситуације у Републици Србији

Руковођење у отклањању последица ванредних догађаја, катастрофа и ванредних ситуација подразумева усмеравање појединаца и организационих целина у извршавању задатака. Руководиоци на различитим нивоима обављају функције планирања, организовања, вођења и контроле. Постоје три нивоа руковођења у ванредним ситуацијама: *стратешки, координирајући и оперативни*. Наведени нивои руковођења припадају подели организационих нивоа руковођења у полицијским организацијама, док су у војним организацијама препознати стратешки, оперативни и тактички ниво. С обзиром на надлежности Министарства унутрашњих послова које се односе на послове планирања, организовања, обучавања, употребе и контроле рада штабова за ванредне ситуације,¹ долазимо до закључка да је наведена подела у складу са научним достигнућима у области безбедносног менаџмента. Према организационом нивоу, штабове за ванредне ситуације можемо поделити на оперативне (штабови за ванредне ситуације јединица локалних самоуправа), координирајући (окружни) и страте-

1 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (Сл. гласник РС 87/2018), члан 25, тачка 24.

гијски (републички). Остало је нејасно у којој категорији је покрајински штаб за ванредне ситуације. Ради реализације својих активности штабови могу доносити: наредбе, закључке и препоруке и где год је то могуће образложење, које подржава одлуку и треба бити забележено заједно са самом одлуком. Наредбе се доносе у свим случајевима када надлежни штаб за ванредне ситуације одлучује о употреби снага и средстава система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама са којима располажу јединице локалне самоуправе, града, округа, покрајине и Републике Србије; када наређује задатке, односно мере заштите и спасавања које треба да обаве ангажоване снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама; када одлучује о пружању помоћи јединицама локалне самоуправе, привредним друштвима, посебним организацијама и другим правним лицима у погледу ангажовања снага и средстава за заштиту и спасавање; када се одређују задаци појединим члановима штаба и стручно оперативним тимовима. Закључком се утврђује: одређени став о питањима из области заштите и спасавања; потреба ангажовања субјеката и снага заштите и спасавања; формирање стручно-оперативних тимова; мишљење на одређена документа које штаб разматра и у другим случајевима када се не одлучује наредбом. Препоруке се доносе када штаб разматра питања превентивне заштите и препоручује предузимање мера, радњи и поступака којима се умањује ризик од опасности; питања која се односе на расподелу средстава обезбеђених за финансирање рада штаба и тражење, односно пружање међународне помоћи.

Без обзира на ниво организовања, штаб за ванредне ситуације, у складу са Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, обавља следеће послове:

- руководи и координира рад субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на спровођењу утврђених задатака;
- руководи и координира спровођење мера и задатака цивилне заштите;
- разматра процене ризика, планове заштите и спасавања и друга планска документа и даје препоруке за њихово унапређење;
- прати стање и организацију система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и предлаже мере за њихово побољшање;
- наређује употребу снага система смањења ризика од катастрофа

и управљања ванредним ситуацијама, средстава помоћи и других средстава која се користе у ванредним ситуацијама;

- стара се о редовном информисању и обавештавању становништва о ризицима и опасностима и предузетим мерама;
- процењује угроженост од настанка ванредне ситуације и доставља предлог за проглашење и укидање ванредне ситуације;
- наређује приправност субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама;
- сарађује са другим штабовима за ванредне ситуације;
- ангажује субјекте од посебног значаја;
- учествује у организацији и спровођењу мера и задатака обнове, реконструкције и рехабилитације, узимајући у обзир смањење ризика од будућих ванредних ситуација;
- израђује предлог годишњег плана рада и предлог годишњег извештаја о раду и доставља надлежном органу на усвајање;
- образује стручно-оперативне тимове за извршавање специфичних задатака из области заштите и спасавања.²

Састав штабова за ванредне ситуације у Републици Србији је усклађен са надлежностима. Оно што је заједничко за све штабове за ванредне ситуације је да их чине командант (у градским, општинским и штабовима за ванредне ситуације градских општина и заменик команданта), начелник и чланови штаба. Иако у научним теоријама о безбедносним организацијама командант (линијски менаџер) није у саставу штаба, у Републици Србији је командант у саставу штаба за ванредне ситуације. То се може објаснити потребом да се у ванредној ситуацији обезбеди синергија између стручности и носиоца власти, да се на ванредну ситуацију не може посматрати као проблем надлежних служби већ је неопходно ангажовање шире друштвене заједнице, са руководећом улогом особе која је изабрана вољом народа (команданти су по функцији председници општина, градоначелници, начелници управних округа, председник Покрајинске владе, министар унутрашњих послова). Формални ауторитет који имају наведени команданти обезбеђује и ангажовање потребних ресурса у ванредним ситуацијама, нарочито на територији јединица локалне самоуправе где је први организован одговор надлежног штаба од изузетне важности за даљи развој ванредне ситуације. Због оваквог начина прерасподе-

2 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (Сл. гласник РС 87/2018), члан 43.

ле ауторитета не зна се тачан опсег одговорности, што води до „магловитости” у погледу одговорности за рад и резултате рада. Заједничко за све штабове за ванредне ситуације, без обзира на ниво организовања, јесте да постоје три фазе у раду; превентивна фаза, оперативна фаза и фаза опоравка. Седнице штаба за ванредне ситуације сазива командант, а у његовом одсуству заменик команданта или начелник штаба. Документа штаба су пословник о раду, годишњи план рада, годишњи извештај о раду, извештаји, анализе, информације, а у извршавању послова и задатака из своје надлежности доносе се, као што је наведено, наредбе, закључци и препоруке. Стручне и административно-техничке послове за потребе рада Републичког, Окружних и Градског штаба за ванредне ситуације Града Београда обавља надлежна служба, тј. Сектор за ванредне ситуације, док за потребе рада Покрајинског, градских и општинских штабова за ванредне ситуације те послове обављају стручне службе наведених тела, у сарадњи са начелником штаба и надлежном организационом јединицом Сектора за ванредне ситуације.

Састав штабова је конципиран да својом персоналном структуром обједињује административно-управну и стручно-оперативну функцију. Штабови за ванредне ситуације су организовани по линијско-штабном систему, уз учешће функционално-стручних чланова штаба. Линијско-штабни модел организационе структуре подразумева специфичну расподелу укупног менаџерског ауторитета и одговорности између линијског менаџера (команданта) и функционално-стручног менаџера (начелника), с једне стране, и чланова штабова као помоћних менаџерских органа, с друге. Истовремено, тиме се елиминише проблем недовољне стручности линијског менаџера. Чланови штаба се именују из реда руководиоца државних органа у чијем делокругу су послови од значаја за заштиту и спасавање, руководиоца других органа, посебних организација и установа чији су послови у вези са заштитом и спасавањем, руководиоца органа локалне самоуправе, стручњака из појединих области и других лица. Да би квалитетно обављали своје задатке, припадници штабова за ванредне ситуације треба да поседују општа или генерализована знања и посебна или специјалистичка знања, вештине и компетенције. Неопходно је поседовање знања, односно вештина стручне природе, вештине из домена међуљудских односа и посебне вештине које се могу сврстати у групу концептуалних (организационе, креативне, стваралачке, па и лидерске вештине). Карактеристике које треба да посе-

дују чланови штаба: способност разумевања и решавања проблема, планирања и предвиђања будућих исхода, сигурност у своје могућности и поступке, веровање у исправност сопствених уверења и планова, спремност за борбено и упорно истрајање у планираном следу акције, контролисана борбеност, отпорност на тешкоће, позитивно понашање у неповољним условима рада, самосталност у расуђивању, способност изналажења вишеструких решења, посвећеност тиму, одговорност, смисао за рад и ред, уважавање мишљења и предлога других чланова штаба.

Штабови за ванредне ситуације своје активности остварују у три режима, по принципу „семафора”:³ редовне делатности; приправности (коју и наређује руководство штаба, командант, заменик команданта или начелник) и ванредних ситуација (штаб припрема предлог за проглашење):

- *у режиму редовне делатности* – посматрање и контрола стања животне средине и ситуације у оквиру потенцијално опасних објеката; информисање и обавештавање становништва о ризицима и опасностима и предузетим мерама за смањење ризика од катастрофа; разматрање процене ризика, планова заштите и спасавања и других планских докумената, припрема органа управљања, јединица и средстава за деловање у ванредним ситуацијама, као и цивилне заштите; формирање финансијских и материјално-техничких ресурса за отклањање последица и др.;
- *у режиму приправности* – интензивирана контрола стања животне средине и ситуације на критичној инфраструктури; процена угрожености и прогнозирање могућих размера ванредне ситуације; израда сценарија; појачан рад дежурних оперативних центара; формирање, уколико је то потребно, оперативне групе (стручно-оперативни тим) за процену ситуације у зони избијања могуће ванредне ситуације; разрада планова деловања јединица, приправност снага за први одговор; мобилизација и упућивање у предвиђене зоне деловања; уређење објеката за заштиту (ојачавање насипа, чишћење склоништа, провера исправности инсталација, поправка постојеће и набавка недостајуће опреме),

³ По том принципу, на режим рада штабова за ванредне ситуације утиче да ли је ванредна ситуација проглашена, да ли постоји основана претња и ризик да иста буде проглашена или је стање редовно.

- у режиму ванредне ситуације – заштита становништва од штетних дејстава извора ванредне ситуације; организација, наређивање употребе и руковођење активностима субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа на отклањању последица ванредне ситуације; логистичка подршка (особље, опрема, транспорт, смештај), евакуација и смештај становништва.

С обзиром на то да су штабови за ванредне ситуације дефинисани као снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, који је део система националне безбедности, штабови за ванредне ситуације се могу категорисати као специфична национална, јавна (државна), формална и непрофитна организација коју карактеришу одређена преклапајућа обележја. Преклапајућа обележја штабови за ванредне ситуације имају са свим организацијама и службама којима је редовна делатност заштита и спасавање од последица елементарних непогода и других несрећа (нпр. Сектор за ванредне ситуације – Управа за ватрогасно-спасилачке јединице). Битна одредница је обим катастрофе, односно да ли је ванредни догађај таквог обима да се редовним деловањем надлежних служби не може отклонити, већ је потребно прогласити ванредну ситуацију и тада штабови за ванредне ситуације преузимају руководећу и координирајућу улогу. За разлику од већине безбедносних организација, које највећи обим својих послова обављају у мирnodопским стањима (војска, полиција итд.), штабови за ванредне ситуације највећи обим својих послова обављају у специфичним врстама безбедносног стања – непосредно пре, за време и после проглашења ванредне ситуације.

Закључак

Хипотетички оквир се потврђује јасно дефинисаним организационим посебностима по нивоу формирања штаба за ванредне ситуације – на републичком, на нивоу покрајине, округа и на нивоу локалне самоуправе. Основне различитости се односе на надлежности и састав. Према организационом нивоу, штабови за ванредне ситуације могу се класификовати на оперативне (штабови за ванредне ситуације јединица локалних самоуправа), координирајуће (окружни) и стратегијски (републички). Остало је нејасно у којој категорији је покрајински штаб за ванредне ситуације, јер, на основу надлежности

и састава, има елементе и координирајућег и стратегијског организационог нивоа. Иако је у научним теоријама о организацији штабова руковођење у надлежности линијског менаџера са правом на одлучивање и наређивање, док су штабови ти који помажу менаџерима у доношењу и у спровођењу одлука, без права на одлучивање и наређивање, штабови за ванредне ситуације се образују са овлашћењем основног, а не помоћног менаџерског органа. Менаџери (команданти) штабова за ванредне ситуације су у саставу штабова, најчешће имају потпун ауторитет и одговорност, односно право на одлучивање, наређивање и контролу. Они таква права имају на основу делегираних овлашћења, односно позитивних прописа – Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и Уредбе о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације.

У погледу припрема штабова за ванредне ситуације, као садржај организовања и елемент организације, нормативна уређеност је на високом нивоу, стручне компетенције које треба да има један припадник штаба за ванредне ситуације су прецизно дефинисане, као и потребан ниво стеченог знања и вештина кроз обуке. Мотивационе – етичке припреме имају ширу друштвену димензију и штабови за ванредне ситуације задовољавају основне људске потребе – потребу за сигурношћу, што је довољан мотив и етички контекст сваког припадника штаба понаособ. То се може подвести под унутрашњом мотивацијом. У савременом свету, спољашња мотивација, која се углавном односи на материјалну, односно финансијску компензацију за ангажовање, важан је сегмент сваке организације, али није препозната за чланове штаба и стручно-оперативне тимове. Формирањем стручно-оперативних тимова и мреже повереника цивилне заштите потврђује се структурна припремљеност. Не постоје јасне процедуре за рад стручно-оперативних тимова, за разлику од повереника и заменика повереника цивилне заштите, где постоји формализован начин рада. Поједини елементи логистичке припреме су прецизно дефинисани (интендантско, финансијско и аналитичко-информативно обезбеђење), али је потребно радити на материјално-техничком обезбеђењу које није довољно уређено, нарочито не по нивоу организованости штабова за ванредне ситуације.

Штабови за ванредне ситуације имају организациону структуру блиску тиму, са делимичном прецизном поделом рада код руководиоца и јасно формалном поделом рада повереника цивилне заштите, док је потребно унапредити (формално прописати) процедуре за рад

чланова штаба и стручно-оперативних тимова. Штабови за ванредне ситуације су хибридно груписане организације, док су стручно-оперативни тимови пројектне организације. Позицијама у штабу прецизно је дефинисан формални ауторитет, а квалитетно вођен штаб за ванредне ситуације је онај који има руководство са стварним ауторитетом (комбинација формалног и неформалног). Координација је основ рада штаба, дефинисана је екстерна и интерна координација, са простором за побољшање код дијагоналне интерне координације. Од екстерне координације зависе перформансе штаба, пре свега ефективност, ефикасност и респонзивност. Свим оним мерама и задацима којима штаб за ванредне ситуације руководи и координира субјектима и снагама система смањења ризика од катастрофа обезбеђује се ефективност, а Планом заштите и спасавања утврђују се ресурси, чиме се обезбеђује ефикасност. Да би Републички штаб за ванредне ситуације био ефикасан формира се оперативни штаб. Стабилност је једна од основних перформанси коју мора да задовољи сваки штаб, обезбеђена је докле год надлежни орган који га је образовао не донесе другачију одлуку, а формално је прописана процедура у случају појаве нестабилног штаба. Флексибилност је утврђена облашћу послова и члановима штабова, респонзивност се обезбеђује преко чланова штабова из редова хитних служби, док је иновативност препозната у превентивној фази рада.

На основу истраживања постоји неколико кључних проблема са којима се суочавају штабови за ванредне ситуације; неадекватна стручна квалификованост, недостатак специјализованих кадрова, недовољна обученост кадра, неприпремљеност и дефицит материјалних ресурса на нивоу локалне самоуправе, а посебно апострофирана неразвијена култура превенције.

Препоруке за будуће организовање штабова за ванредне ситуације односе се на прописивање јасних процедура и инструкција (нарочито у делу рада команданата и начелника) спроводљивих у пракси, техничко иновирање и опремање, као и унапређење инфраструктурног, информационог и технолошког система уз примену савремених технологија и стандарда. Да би се ово постигло, потребно је унапредити организацију штабова за ванредне ситуације на свим нивоима, унапредити спровођење превентивних мера и извршити равномерну расподелу капацитета служби за реаговање у ванредним ситуацијама на територији Републике Србије. Осим тога, унапређење структурних и функционалних аспеката штабова за ванредне ситуације захтева

и интензиван научноистраживачки рад, пре свега у области оптимизације, праћења индикатора перформанси и других савремених метода из области организационих наука. Штабови за ванредне ситуације чине важан чинилац у јачању целокупног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и због тога је неопходно њихово даље унапређење у свим областима.

ЛИТЕРАТУРА

- Алибабић, Ш. (2008). Развијање лидерских компетенција. *Андрагошке студије*, бр. 2, 11, 250–263.
- Воробьев, Л. Ю, В. А. Пучков, В.А., Дурнев, Р. А; под общ. ред. Воробьева, Ю. Л. (2006). *Основы защиты населения и территорий в кризисных ситуациях*, МЧС России. – М.: Деловой экспресс.
- Група аутора, *Приручник за обуку команданата штабова за ванредне ситуације*. МУП РС, Београд, 2016.
- Група аутора, *Руковођење и командовање*. ЦВШ ВЈ, Београд, 1997.
- Јовановић, И. и Филиповић, Н. (2015). *Правни основ за функционисање и начин рада штабова за ванредне ситуације*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
- Јовановић, И. (2021). *Специфичност организовања штабова за ванредне ситуације у Републици Србији и Европској унији*. Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд.
- Крстић, С. (2014). *Штабови за ванредне ситуације*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
- Мандић, М., Исламовић, К., Загорац, Ђ., Шућур Д. (1985). *Приручник за обуку штабова ЦЗ*. Завод за уџбенике и наставна средства.
- Млађан, Д. (2016). *Безбедност у ванредним ситуацијама*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
- Млађан, Д., Марић, П., Бабић, Ђ. *Штабски начин руковођења отклањањем последица катастрофа и ванредних ситуација*.
- Млађан, Д., Цветковић, В., Величковић М. (2012). *Систем руковођења у ванредним ситуацијама у САД*. Часопис „Војно дело” – Министарство одбране Републике Србије; 89–105, Београд.
- Стевановић, О. (2019). *Безбедносни менаџмент*. Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд.
- Субошић, Д. и Даничић, М. (2012). *Безбједносни менаџмент – организација и одлучивање*. Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.
- Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. „Службени гласник Републике Србије”, број 87 од 13. новембра 2018. године.
- Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације. „Службени гласник РС”, број 27/2020.

ORGANIZATION OF EMERGENCY HEADQUARTERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Igor Jovanović, Specialist in Criminalistics
*Ministry of Interior of the Republic of Serbia, Human Resources Sector,
Centre for Police Training, National Training Centre for Emergencies*

Summary

Natural disasters and technical-technological accidents are becoming more common in every society. As a result of climate change and greater exploitation of the environment, there is a risk in every country, regardless of the level of development. Natural disasters cannot be prevented in many ways, some can not even be predicted (earthquake), but the consequences can be mitigated by adequate preventive measures, as well as timely response of the competent services. By adopting the first systemic law regulating the field of emergency situations and establishing an integrated protection and rescue system, the Republic of Serbia has defined the basic goals – protection of human lives, material and cultural goods, environment, and no less important social stability. Emergency headquarters have been appointed as the governing bodies in charge of implementing this goal in the conditions of an emergency situation, or immediately before its occurrence. The hypothetical framework of the work is reflected in the organizational level, preparations as the content of the organization, the parameters of the structure and the organizational performances of the emergency headquarters. The aim of this work is to identify, systematize and explain the basic features of the organization and functioning of emergency headquarters in the Republic of Serbia and consider opportunities for their improvement.

Keywords: *natural disaster, risk, headquarters, emergency, organization, management.*