

## KONCEPCIJA ORGANIZACIJE SLUŽBE ZA ZAŠTITU I SPASAVANJE U VANREDNIM SITUACIJAMA U CRNOJ GORI

Zoran Begović<sup>1</sup>

U bivšoj SFRJ (do njenog raspada) civilnoj zaštiti kao komponenti odbrambenog sistema zemlje poklanjala se velika pažnja. Dosljedno su se sprovodile odredbe zakona a izdvajana su velika materijalna sredstva za opremanje i uvježbavanje jedinica. No i takva koncepcija nije imala zaokružen sistem koji je efikasno upravljao katastrofama vanrednim situacijama. Imao je u sebi koncipiran samo jedan segment, a nedostajali su mu osnovni mehanizmi za upravljanje vanrednim situacijama. Promjene koje su nastale poslije toga a naročito kriza u ekonomskoj sferi a kasnije i poremećeni odnosi između republika doprinijeli su da i tako organizovana civilna zaštita izgubi ulogu koju je imala. Zanemarene su mnoge aktivnosti od nivoa republike do nivoa lokalne samouprave, među kojima je organizacija civilnih struktura zaštite u vanrednim situacijama. Potreban nivo aktivnosti u pogledu zaštite u vanrednim situacijama zadržale su samo javne službe (hitna pomoć, vatrogasne jedinice, zdravstvene ustanove, komunalne službe i sl.). Osnova za njihovo djelovanje je sadržana u zakonima koji uređuju njihov rad u redovnim okolnostima. Njihovi resursi su dimenzionisani na bazi obavljanja redovnih zadataka a ne i na bazi potencijalnih vanrednih događaja. U situacijama poput poplava, zemljotresa, rušenja objekata i sl. računa se (po tradiciji) na pomoć pripadnika vojske i policije, kako zbog organizovanosti njihovih jedinica tako i zbog opremljenosti odgovarajućom tehnikom (vozila, čamci, građevinske mašine i dr.). Pri tome se postavlja niz pitanja počev od toga ko treba i od koga da traži angažovanje ovih jedinica, gdje su locirane jedinice sposobne da pruže pomoć, ko snosi troškove angažovanja itd. Ove jedinice, svakako, predstavljaju snagu koja se može angažovati u vanrednim situacijama kada je potrebno puno izvršilaca, pod uslovom da je obezbijedena odgovarajuća materijalna podrška. U većini slučajeva rješenja pojedinih situacija traže se tek kada one postanu kritične, odnosno kada prijeti velika opasnost po ljude i imovinu. U tom slučaju najveći teret pada na

---

<sup>1</sup> *Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore*

profesionalne vatrogasne jedinice, službe hitne pomoći, komunalna preduzeća, medicinske ustanove i sl. U vanrednim situacijama najčešće se aktiviraju rukovodioci lokalne samouprave (predsjednici opština i gradonačelnici), nastojeći samo da riješe nastali problem. U većini slučajeva vanredna situacija za sve predstavlja iznenađenje a završi se obilaskom lica mjesta od strane predstavnika Vlade ili lokalne samouprave i eventualnom materijalnom podrškom unesrećenima. U takvim okolnostima teško se može postaviti pitanje odgovornosti za postupke i preduzete mjere.

Planski pristup djelovanju u vanrednim situacijama je neophodan, ukoliko se žele dobri rezultati u pogledu zaštite građana i njihove imovine. Planski pristup je osnova za organizaciju službi i njihovu tehničko i kadrovsko osposobljavanje i uslov za efikasno djelovanje u vanrednim situacijama. Efikasnost planiranja može se kontrolisati praćenjem indikatora uspjeha a preko njih se može vršiti spoljna kontrola službi zaduženih za planiranje. Bez novih zakonskih osnova ne može se pristupiti planiranju.

Donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi na pravi način je definisano mjesto i uloga vatrogasnih i drugih službi za zaštitu i spašavanje na nivou lokalne samouprave. Naime, zakonom je utvrđeno da se na nivou lokalne samouprave formiraju Službe zaštite i spasavanja, što će početi primjenu već nakon lokalnih izbora u Tivtu i Herceg Novom.

Osnovna zamisao u dokumentu *Vizija za budućnost* koji Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore radi uz pomoć Danskog instituta za ljudska prava, je da se u Crnoj Gori napravi integralna strategija zaštite i spašavanja u vanrednim situacijama. Na osnovu procjene stepena ugroženosti organizovaće se profesionalne spasilačke jedinice koje u najkraćem vremenu mogu da stignu na mjesto događaja i preduzmu odgovarajuće mjere. U pojedinim slučajevima (zemljotresi, odroni zemljišta, lavine i dr.) rad spasilaca u prvim satima poslije nesreće daje najbolje rezultate u pogledu spašavanja ljudi. Osim toga, uspostavila bi se takva organizacija koja bi objedinila sve učesnike u spasilačkim aktivnostima i koja bi vodila brigu o opremanju, obučavanju pripadnika i njihovom uvježbavanju. Osim spasilačkih aktivnosti ove jedinice bi se osposobljavale za pružanje pomoći pri sanaciji posljedica i za pružanje paramedicinske pomoći. Za efikasno djelovanje neophodna je odgovarajuća oprema, transportna sredstva i dobro obučeni izvršioци.

Uvažavajući realne potrebe Crne Gore da kvalitetno utiče na vanredne situacije, a uzimajući u obzir i pozitivna iskustva u organizovanju ovakvih službi u Evropi, najrealnije je očekivati da će se usvajanjem Zakona o policiji i Zakona o bezbjednosnoj informativnoj agenciji, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore organizovati SLUŽBA ZA ZAŠTITU I SPASAVANJE, neposredno podređena ministru unutrašnjih poslova. Ova služba bi imala sljedeće linije rada:

## **ZAŠTITA I SPASAVANJE U VANREDNIM SITUACIJAMA**

Podrazumijeva formiranje jedinstvenih operativnih jedinica koje mogu intervenirati u slučaju svih prirodnih i civilizacijskih katastrofa. Okosnicu će činiti profesionalne vatrogasne jedinice, obučene i opremljene na sasvim novi način. Pored njihove, do sada primarne aktivnosti na gašenjima požara, opremit će se i obučiti za spašavanje i intervencije kod svih prirodnih i civilizacijskih katastrofa. Stvorit će se mobilne i stručne ekipe za djelovanje u različitim akcidentima. One će imati jedinstvenu komandu, centar za obuku i usavršavanje i dežurni operativni centar koji će sakupljati informacije sa čitavog područja Crne Gore, analizirati nastale situacije i usmjeravati i komandovati njihovim aktivnostima. U njihovom sastavu će biti i tri interventne jedinice: Centar, Sjever i Jug, specijalno opremljene i obučene da mogu intervenirati na bilo kom dijelu Crne Gore i koje se mogu uputiti, kao pomoć, po zahtjevu bilo koje zemlje sa kojom Crna Gora ima prethodno potpisan međudržavni sporazum. Zbog specifičnosti južne i srednje regije kao visoko požarno ugroženog područja, akcentiraće se njihova opremljenost i obučenosť za gašenje požara otvorenog prostora. Pored ovih zemaljskih snaga u ovoj liniji rada će biti organizovane i vazdušne snage koje će sačinjavati dva laka aviona za gašenje požara marke dromader, te dva helikoptera MI 8 i jedan laki helikopter za izviđanje. Ako se ima u vidu da smo i mrežom letilišta pokrili čitavu Crnu Goru sa radijusom od oko 40 km u krugu oko svakog letilišta, onda se može uočiti planski pristup ovoj problematici.

Posebno je značajno istaći da se kroz ovu liniju rada neposredno vrši koordinacija svih institucija, preduzeća, ustanova od nivoa države do nivoa lokalne samouprave u slučaju nastanka neke katastrofe. Dakle, u ovoj liniji rada neposredno su uvezani:

- opštinske službe zaštite i spašavanja,
- Policija
- Vojska i Civilna zaštita
- javna komunalna preduzeća
- zdravstvene ustanove,
- Elektro distribucije,
- Crveni krst CG
- planinarska društva i gorske službe spasa,
- ronilačka društva i Centar za podvosna deminiranja,
- instituti i laboratorije,
- lučke kapetanije
- Republički seizmološki zavod
- Republički hidrometeorološki zavod
- Vazduhoplovni savez CG
- eksperti svih struka
- i druge službe koje organizovano djeluju u funkciji zaštite i spasavanja.

## **PROMET OPASNIH MATERIJIA NAORUŽANJA I VOJNE OPREME**

Ne može se prethodna linija rada ni na koji način zamisliti odvojeno od nadzora nad prometom opasnih materija. Ako se zna da opasne materije mogu izazvati accidente katastrofalnih posljedica, mora se i njihov promet, dakle nabavka, upotreba, skladištenje i prevoz obavljati po strogo utvrđenim i zakonom propisanim pravilima, koja su manje-više u svim zemljama slična. Veoma je značajno da znamo kojim pravcem se kreću opasne materije, da li je njihov prevoz preko graničnog prelaza, recimo Debelog brijega sa Hrvatskom, odobren od nadležne službe iz Hrvatske, kao što i kolege iz Hrvatske žele da znaju da li su one stigle tamo gdje su i upućene. Dakle, odvijanje prometa opasnih materija se mora obavljati u skladu sa propisima, a uz punu razmjenu informacija.

## **TEHNIČKA ZAŠTITA PROSTORA, LICA I OBJEKATA**

Nigdje razvoj tehnologija nije stvorio pretpostavke da se znatnije poveća bezbjednost imovine i lica kao što je to kroz ovaj segment zaštite. Stvorili su se uslovi da se gradnjom objekata i uvođenjem sistema tehničke zaštite direktno utiče na povećanje bezbjednosti i smanjenje rizika nastanka raznih akcidenata – požar, havarija, incident na hemijskom postrojenju i sl. Oprema i instalacije omogućavaju, da nezavisno od stepena odgovornosti zaposlenog lica u nekom postrojenju, kvalitetno odabrana oprema isključi instalaciju prije nego dođe do akcidenta. Ovo je posebno značajno kod instalacija u kojima se definišu zone opasnosti. Ako se još kroz zakonsku regulativu definiše i organizovanje jedinstvenog centra za prijem informacija, onda smo veoma blizu potpuno organizovanog i efikasnog sistema zaštite. To je i predmet Zakona o tehničkoj zaštiti koji se upravo koncipira u službama Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore.

## **PREVENTIVNO-INSPEKCIJSKI NADZOR**

Sve prethodno rečeno ne može se realizovati uspješno bez kvalitetnog inspeksijskog nadzora, upravo organizovanog kao dio ove službe. Mnogo je razloga koji ukazuju da je ovakav pristup ispravan. I iskustva evropskih država potvrđuju rečeno. Dakle, u ovakvoj organizacionoj šemi nema prenošenja odgovornosti sa jednog organa na drugi, a što je najvažnije, kvalitetnom preventivom moguće je usmjeravati aktivnosti čitave službe prema određenoj, kroz inspeksijski nadzor uočenoj problematici, na koji način se može uticati na kvalitetniji rad čitave službe.

Ovako koncipirana Služba za zaštitu i spasavanje ima za svrhu zaštitu života, zdravlja i imovine građana, te očuvanje uslova neophodnih za život i rad i preduzimanje mjera radi prevladavanja vanrednih situacija: požari, zemljotresi, poplave, klizanje tla, suše, lavine, led na rijekama i druge elementarne nepogode,

tehničko-tehnološke nesreće, eksplozije, havarije, saobraćajni udesi, udesi u rudnicima i tunelima, havarije na naftnim i gasnim postrojenjima kao i druga neželjena dejstva opasnih materija (toksične, otrovne, radioaktivne, zarazne itd.). Služba treba biti organizovana i opremljena kadrovski i tehnički za upravljanje kriznim situacijama.

- A. Upravljanje kriznim situacijama operativnim jedinicama
- B. Upravljanje kriznim situacijama prometom opasnih materija
- C. Upravljanje kriznim situacijama preventivno inspekcijskim nadzorom

što će omogućiti:

1. jedinstveno upravljanje aktivnostima na zaštiti i spasavanju u slučaju nastanka vanrednih situacija - prirodne i civilizacijske katastrofe i rukovođenje radom odgovarajućih organa u vrijeme nastanka, odvijanja i otklanjanja posljedica vanrednih situacija;
2. koordinaciju rada svih institucija (od nivoa države do lokalnog nivoa) u sprečavanju nastanka vanrednih situacija i otklanjanja njihovih posljedica;
3. sprovođenje mjera na otklanjanju posledica vanrednih situacija;
4. pripremanje i obavještanje građana za delovanje u vanrednim situacijama
5. opremanje jedinica koje operativno dejstvuju u vanrednim situacijama; stručno usavršavanje pripadnika jedinica; nadzor u pogledu funkcionisanja i opremanja jedinica koje pripadaju lokalnoj samoupravi radi očuvanja jedinstvenog sistema zaštite;
6. prikupljanje, prenos, arhiviranje i obrada podataka na bazi savremenih tehnologija;
7. uspostavljanje međunarodne saradnje i razmena informacija i podataka sa organizacijama koje se bave zaštitom u vanrednim situacijama u drugim državama, te pomoć tim državama na osnovu prethodno potpisanog međudržavnog dokumenta o međusobnoj pomoći u slučaju vanrednih situacija;
8. preduzimanje preventivno-inspekcijskih mjera radi sprečavanja nastanka vanrednih situacija - prirodnih katastrofa (nastanka požara i ublažavanje posljedica klizanja tla, suša, lavina, leda na rijekama, poplava, zemljotresa i sl.), civilizacijskih katastrofa – tehničko-tehnoloških nesreća (eksplozije, havarije, saobraćajni udesi, udesi u rudnicima i tunelima, havarije na naftnim i gasnim postrojenjima i sl.), kao i prevencija radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja građana i životne sredine usljed dejstva otrova, radiološke, hemijske i biološke kontaminacije;
9. spasilačke aktivnosti pri nastanku vanrednih situacija - prirodnih katastrofa (gašenje požara i spašavanje imovine i lica ugroženih požarom, zemljotresom, klizanjem tla, sušama, lavinama itd.) i civilizacijskim katastrofama - tehničko-tehnološkim nesrećama (eksplozije, havarije, saobraćajni udesi, udesi u rudnicima i tunelima, havarije na naftnim i gasnim postrojenjima, ka i drugim opasnim materijama - otrovi, radioaktivne, toksične, biološke itd.);
10. nadzor u proizvodnji, prometu i prevozu opasnih materija, naoružanja i vojne opreme i sprovođenje mera zaštite života ljudi, imovine i životne sredine od posledica nastalih nepravilnim postupanjem sa tim materijama;

11. nadzor nad sprovođenjem zakona koji regulišu oblast tehničke zaštite prostora, lica i objekata.

Radi efikasnog upravljanja u vanrednim situacijama neophodno je:

- Nadležnosti u pogledu upravljanja vanrednim situacijama te zaštite i spašavanja organizovati, na nivou države Crne Gore, kako bi se uspostavio jedinstven sistem rukovođenja, organizovanja svih struktura i građana uz adekvatnu logističku podršku. Jedinstven sistem je osnova za uspostavljanje međunarodne saradnje sa susjednim državama na planu zaštite u vanrednim situacijama a posebno u pograničnom području,
- Stvoriti uslove za efikasnije i racionalnije finansiranje odnosno materijalnu podršku jedinicama koje treba da djeluju u vanrednim situacijama.
- Imajući u vidu da upravljanje u vanrednim situacijama predstavlja skup aktivnosti koje treba da realizuje Vlada, ministarstva, organi lokalne samouprave, preduzeća i građani neophodno je formirati strukture koje će usklađivati te aktivnosti. Vlada treba da formira Republički štab za zaštitu i spašavanje u vanrednim situacijama, koji treba da usklađuje aktivnosti pojedinih ministarstava, određuje zadatke članova Vlade i državnih organa u vezi zaštite u vanrednim situacijama, predlaže potrebna sredstva pri donošenju budžeta itd. Na nivou lokalne samouprave treba da se formiraju opštinski štabovi za zaštitu i spasavanje u vanrednim situacijama u cilju jedinstvenog djelovanja u vanrednim situacijama. Njihov zadatak bi bio da stvaraju uslove za zajedničko djelovanje struktura na nivou lokalne samouprave (komunalne službe, zdravstvene službe, inspekcijske službe i dr.),
- Nastavni programi za osnovne i srednje škole ne sadrže teme kroz koje bi se mladi ljudi upoznali sa zaštitom u vanrednim situacijama i načinom postupanja. U tom smislu neophodno je izvršiti dopunjavanje tih programa, tako da se na prigodan način daci uvedu u problematiku zaštite. Prethodno je potrebno realizovati u saradnji sa nadležnim ministarstvom.
- Obukom profesionalnih pripadnika spasilačkih jedinica u trening centrima podigao bi se nivo spremnosti za djelovanje. Obukom pripadnika dobrovoljnih jedinica, a naročito njihovog podmlatka, proširio bi se krug lica osposobljenih za djelovanje u vanrednim situacijama.
- Podržavanjem (prije svega finansijskim) pojedinih sportskih aktivnosti (alpinizam, ronilaštvo, padobranstvo i dr.) i okupljanjem mladih ljudi formirali bi se budući pripadnici spasilačkih jedinica. Organizovanjem raznovrsnih takmičenja među mladima podigao bi se nivo njihove fizičke spremnosti i motivisanosti za djelovanje u vanrednim situacijama.
- Intenzivnijim djelovanjem preko sredstava javnog informisanja, redovnim obavještanjem o događajima i načinu postupanja, građani bi se postepeno pripremali za vanredne situacije. Organizovanjem javnih vježbi demonstrirao bi se stepen obučenosti vatrogasnih i spasilačkih jedinica.

- Navedena rješenja treba da budu definisana u odgovarajućim zakonima.

Da bi se prethodno realizovalo, potrebno je u narednom periodu:

1. stvoriti uslove za izradu zakonskih i podzakonskih akata koji će omogućiti efikasno upravljanje katastrofama, vodeći računa o praksi razvijenih evropskih zemalja i našim specifičnostima;
2. izraditi „Nacionalnu strategiju zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama;
3. izraditi stručne analize mogućih akcidenata za:
  - svaku lokalnu zajednicu,
  - za regiju sjever
  - za regiju centar,
  - za regiju jug,
  - za granični pojas sa susjednim državama.
4. Na osnovu izvršenih analiza mogućih akcidenata izvršiti:
  - uspostavljenje interventnih jedinica u Bijelom Polju, Podgorici i Budvi koje bi bile pod neposrednom upravom organizacione jedinice MUP-a za vanredne situacije;
  - uspostavljanje službi za zaštitu i spašavanje sa dobro opremljenim i obučanim spasilačkim jedinicama u svim lokalnim zajednicama shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi; one bi organizaciono pripadale organima lokalne samouprave, a funkcionalno bi bile vezane za organizacionu jedinicu MUP –a za vanredne situacije;
  - sačiniti plan obuke operativnih jedinica za zaštitu i spašavanje;
  - definisati potrebnu opremu i sredstva za intervencije službi za zaštitu i spasavanje;
  - izraditi operativne karte intervencija službi za zaštitu i spasavanje u lokalnim zajednicama za područje te lokalne zajednice;
  - izraditi operativne karte pojedinih infrastrukturnih instalacija za svaku lokalnu zajednicu;
  - izraditi operativne karte za sve infrastrukturne instalacije na području regija i na državnom nivou;
5. izvršiti regrutovanje dobro obučanih kadrova;
6. izvršiti opremanje komandnog centra (br.112- međunarodni broj za poziv) za upravljanje kriznim situacijama kao organizacione cjeline buduće Službe za zaštitu i spasavanje;
7. izraditi programe i vršiti njihovo stalno unapređivanje radi stvaranja uslova za pripremanje i učestvovanje građana, preduzeća, državnih organa i drugih organizacija i profesionalnih službi, strukovnih i drugih udruženja u prevenciji, zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od požara, prirodnih nepogoda i tehničko-tehnoloških nesreća;
8. izraditi projekte radi angažovanja međunarodne zajednice radi pružanja podrške realizaciji nacionalne strategije i za materijalno opremanje službi za zaštitu i spasavanje;
9. uspostaviti savremen i efikasan sistem komandovanja u slučaju vanrednih situacija.

Smatram veoma značajnim nastavak započetih procesa unutar Ministarstva unutrašnjih poslova, kao resornog ministarstva. Na taj način država Crna Gora poput razvijenih evropskih država dobija tačnu adresu za zaštitu i spasavanje u vanrednim situacijama - prirodne i civilizacijske katastrofe i potvrđuje svoje opredjeljenje za poštovanje evropskih standarda.