УНИВЕРЗИТЕТ “СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ”

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР

СКОПЈЕ

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

- магистерски труд-

Ментор: Изработил:

Проф. Д-р Марина Митревска Дијана Николовска

Скопје 2014 година

СОДРЖИНА

ГЛАВА I

ОПШТО ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ...7

1.Општо за нацонална безбедност и дефинирање на националната безбедност...............7

ГЛАВА II

ОПШТО ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА И ЦИВИЛНА ЗАШТИТА...............................14

1.Цивилна одбрана..14

1.1.Почетоци и дефинирање на цивилната одбрана...14

1.2.Регионални и меѓународни организации и тела со цел отстранување на последиците од катастрофи..18

1.3.Организациско-функционална поставеност на системот за цивилна одбрана..........2

1.4.Насоки на цивилната одбрана...22

1.5.Задачи на цивилната одбрана..22

1.6.Анализа на дефинициите за поимот цивилната одбрана...24

2.Цивилна заштита...26

2.1.Дефинирање на цивилната заштита..26

2.2.Задачи на цивилната заштита..30

2.3.Местото и улогата на цивилната заштита во системот за цивилна одбрана..............31

ГЛАВА III

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, СРБИЈА И ХРВАТСКА...34

1.Цивилна одбрана во Македонија....34

1.1.Структурно организирање на цивилната одбрана....34

1.2.Сектор за цивилно-воена соработка....39

1.2.1.Одделение за подготовки....41

1.2.2.Одделение за регрутни работи....42

1.2.3.Одделение за резервен состав....43

1.2.4.Одделение за поддршка....44

1.2.5.Одделение за одбрана за девет региони кои опфаќаат 34 градови....44

2.Организација на системот за заштита и спасување....45

2.1.Мерки за заштита и спасување 48

2.2.Дирекција за заштита и спасување....49

3.Организација на системот за управување со кризи....54

3.1.Управувачки комитет....57

3.2.Група за проценка....57

3.3.Центар за управување со кризи....58

4.Ангажирање на Армијата на Република Македонија за потребите на системот за цивилна заштита....61

2.Цивилна одбрана на Србија....65

2.1.Структурно организирање на цивилната одбрана 65

2.2.1.Мисии на цивилната одбрана....68

2.2.Систем за заштита и спасување во Република Србија....69

2.2.1.Задачи на системот за заштита и спасување....74

2.2.2.Субјекти на системот за заштита и спасување....75

3.Цивилна заштита....76

3.1.Цели и функции на цивилната заштита....78

3.2.Задачи на цивилната заштита....79

3.3.Мерки на цивилната заштита....82

3.4.Закон за заштита од пожари....84

3.5.Национална стратегија за заштита и спасување....84

3.Цивилна одбрана на Република Хрватска....88

3.1.Почетоци и поставеност на цивилната одбрана....88

3.1.1.Задачи на цивилната заштита....92

3.2.Систем за заштита и спасување....93

3.2.1.Државна управа за заштита и спасување....95

3.3.Служби на цивилната заштита....100

3.4.Меѓународна соработка....103

3.4.1.Финансиски инструмент за цивилна заштита и механизми на заедницата за цивилна заштита....104

3.5.Стратешки план за развој на Државната интервенција на единиците за цивилна заштита....107

ГЛАВА IV

КОМПАРАТИВЕН ПРИКАЗ НА СИСТЕМОТ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, СРБИЈА И ХРВАТСКА И ИДНИТЕ ПРАВЦИ ЗА РАЗВОЈ НА СИСТЕМОТ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА....110

1.Компаративен приказ на системот за цивилна одбрана во Македонија, Србија и Хрватска....110

2..Идните правци за развој на системот за цивилна одбрана 123

ГЛАВА V

ЗАКЛУЧОК..129

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА...132

Вовед

Отсекогаш постоеле напори да се организираат и превземат мерки за заштита и спасување, од многу извори и ризици кои ја загрозуваат безбедноста и здравјето. Прашањето за безбедноста претставува првенствено прашање на секоја држава, актуелно во секоја доба, во секој систем и во сите сфери на човековото дејствување. Од фактот дека државата е и останува важен фактор во организацијата на безбедноста и дека безбедноста е уставна институција, мора да има соодветен систем за својата организација и уредување. Системот за безбедност вклучува серија на актери како и нивните активности во мир, вонредна состојба и во војна.

Вонредните ситуации секојдневно однесуваат многу човечки животи, ја деградираат животната средина, предизвикуваат големи материјални штети и губитоци. Па затоа секоја држава настојува да изгради ефикасен систем за одбрана, кој ќе може да одговори на сите ризици и опасности по безбедноста на државата, населението, материјалните и културните добра.

Системот за одбрана претставува дел од Системот за национална безбедност, претставува единствена, структурно уредена и функционална целина, со цел заштита на одбранбените интереси на државата. Заштитата на одбранбените интереси на државата се реализира преку воена и цивилна одбрана. Носител на воената одбрана е војската на државата, додека пак цивилната одбрана се остварува преку ангажирање на државните органи, органите на државната управа, органите на автономните покраини, единиците на локалната самоуправа, приватните компании, јавни претпријатија, граѓаните, правни лица, како и други субјекти на системот на одбрана.

Истражувањето во овој труд ке биде насочено кон анализа на системот за цивилната одбрана преку нејзините цели, задачи и активности, структурата со нејзините подсистеми, односно улогата на цивилната одбрана и оправданоста за нејзиното организирање и понатамошно постоење. Освен системот на цивилната одбрана на Република Македонија ке ги анализираме и системите на цивилната одбрана на Република Србија и Република Хрватска. Со што ке ги видиме сите нивни сличности и разлики преку нивна компаративна анализа. Компаративната анализа ќе ни помогне во сеопфатна анализа на организацијата и функцијата на системот за цивилна одбрана.

Проблематиката на овој труд е систематизирана во пет глави.

Во рамките на првата глава „Општо за национална безбедност“ акцентот е ставен на поимното определување на безбедноста и на националната безбедност, историскиот развој и дефинирањето на националната безбедност. Во овој дел се опфатени и насоките како и функциите на националната безбедност, се со цел да се сочува опстанокот на државата и општеството и да се елиминираат сите извори на ризици и закани кои можат да бидат од нај различен карактер и кои што меѓусебно се разликуваат по својата природа, начинот на делување, како и штетите кои што ги предизвикуваат и нанесуваат на општеството. Системот на национална безбедност е насочен кон одржување на безбедноста и стабилноста на земјата.

Во рамките на втората глава „Општо за цивилна одбрана и цивилна заштита“ се издвојуваат две целини акцентот е ставен на цивилната одбрана како дел од системот за национална безбедност и на цивилната заштита, односно на статусот на овие два система во системот за национална безбедност. Вниманието е свртено на општиот пристап на изградбата на овие два системи, организацијата на системите за цивилна одбрана и цивилна заштита со сите нивни задачи, намени и цели.

Во рамките на третиот глава „Компаративна анализа на системите за цивилна одбрана во Македонија, Србија и Хрватска“ разработени се сите три држави посебно, односно поставеноста на системот за цивилна одбрана во секоја од државите со сите нивни подсистеми, анализата се заснова врз организациско-функционалната поставеност на системите.

Четвртата глава е посветена на “Компаративна анализа на системите за цивилна одбрана во Македонија, Србија и Хрватска и идните правци за развој на системите за цивилна одбрана” акцентот е ставен на компаративната анализа на сите три држави посебно, со нивните сличности и разлики како и идните правци за развој на овој систем.

Во петата глава се наоѓа заклучокот од анализата на трите држави.

ГЛАВА I

ОПШТО ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ

1.Општо за национална безбедност и дефинирање на националната безбедност

Безбедноста на една земја е предуслов за нејзин развој, примарна цел на секоја држава е максимално одржување на соодветен степен на безбедност, безбедноста е основен услов за опстанокот. Безбедноста може да се разбере само доколку се набљудува од интердисциплиниран пристап. За значењето на безбедноста се заинтересирани голем број на истражувачи. За да се разбере безбедносниот феномен потребно е да се изучуваат темелните категории на поимот безбедност, видовите на безбедност, механизмите за неговото остварување, видовите на загрозување итн. Безбедноста е феномен кој е изразен со многу меѓусебни релации. Секој што сака да ја истражува безбедноста неможе да биде темелен без разбирање на особеноста на безбедносните релации на кои таа се темели. Неопходно е да се разбере суштината на односот помеѓу основните концепти на безбедност.

„Прашањето за местото и улогата на безбедноста како функција на државата се поставува како едно од најважните прашања за опстанок и развој на државата.“[1] Безбедноста како важен дел за опстанокот на државата мора да поседува свој систем. Системот за безбедност вклучува голем број на подситеми кои со своите акции дејствуваат во мир, војна и во вонредни ситуации.

„Безбедносниот систем е дел од организмот на општеството и државата. Тој не е и не треба да биде творба на волјата на поединци, групи и политички субјекти, туку апсолутна потреба на опстојувањето и тој ќе функционира во прв ред, да го заштити општеството од секаков вид насилство и загрозување, а на граѓаните да им обезбеди мир и слободен живот.“[2]

„Од историска гледна точка, безбедноста е фундаментална вредност во човековите односи, додека нејзината состојба е институционализирана преку појавувањето на суверена држава и системот на држави на глобално ниво. Томас Хобс ја разбира

[1] http://teorijaprava.blogspot.com/2011/12/bezbednosni-sistem-republike-srbije.html
[2] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

безбедноста како најфундаментална вредност и основа врз која човештвото конструира индивидуални и колективни животи. Дури и денес на сегашното ниво на општествен развој, безбедноста е иманентен елемент на постоење и акции на индивидуален, општествен/државен и меѓународен систем.“[3]

Функционирањето на системот за безбедност е поврзано во човековиот фактор, безбедносниот систем е систем кој во голема мера зависи од човековата активност.

„Системот за безбедност може да се одреди на два начина: како начина на организирање на групи за заштита од сите извори и облици на загрозување и како заштита на основните вредности.“[4]

„Современата безбедносна парадигма е традиционално проучувана во форма на три основни концептуални рамки: 1) индивидуална, 2) национална безбедност и 3) меѓународна безбедност.“[5]

„Безбедноста, независно од тоа на кој сегмент се однесува, индивидуална, национална или меѓународна, претставува еден од ургентните проблеми на меѓународната заедница. Во таа смисла националната безбедност зазема централна позиција. Ова произлегува од фактот дека во содржината на државата егзистираат и доминираат најголемиот дел од проблемите што ја детерминираат безбедноста. Оттаму, централна позиција на националната безбедност значи најцелисходен начин сферата на безбедноста да се толкува низ позициите на националната безбедност.“[6]

„Поимот национална безбедност за прв пат е употребен во дело на Волтер Липман, U.S. Foreign Policy (1943), но после втората светска војна овој поим има широка примена и се врзува за заштита на целокупниот суверенитет на државата.“[7]

Поимот национална безбедност претставува феномен кој е определен на ниво на држава. Нацијата е сигурна тогаш кога не мора да се жртвува својот легитимен интерес поради избегнување влез во војна, иако државата е способна. Националната безбедност

---

[3]Митревска М, Гризолд А, Бучковски В, Ванис Е, Џон СВ., Превенција и менаџирање на конфликти: Случај Македонија, Бомат, Скопје (2009), стр.17

[4] http://teorijaprava.blogspot.com/2011/12/bezbednosni-sistem-republike-srbije.html.

[5] Митревска М, Гризолд А, Бучковски В, Ванис Е, Џон СВ., *Превенција и менаџирање на конфликти: Случај Македонија,* Бомат, Скопје (2009), стр.17

[6] Георгиева Л, *Механизмите за одржување на мирот и безбедноста,* Универзитет “Св. Кирил и Методиј”, Филозофски факултет, Скопје (1997).

[7]Драгишич З, *Војно дело 3/2009,* Систем националне безбедности: Покушај дефинисања појми, стр. 164

претставува еден од првите обиди на домашната територија да се одговори на современите промени и да укаже на актуелните аспекти на националната безбедност.

Поимот национална безбедност како поим во современите истражувања за безбедноста на државата и на народот, не е еднозначно и потполно дефиниран. Голем број на автори ја дефинираат националната безбедност.

„Валтер Липман смета дека државата е сигурна толку колку што немора да ги жртвува своите основни вредности во војна или надвор од неа."[8]

Во анализата посебно внимание заслужува дефиницијата на Арнолд Волферс кој ја одредува националната безбедност во „објективна и во субјективна смисла. Според него, националната безбедност во објективна смисла се мери преку одсуството на загрозеност на основните човечки вредности, а во субјективна смисла се однесува на одсуството на страв на народот дека нивните основни вредности би биле загрозени."[9]

Додека пак, Бери Бузан „системот за национална безбедност го дефинира како куп на активности кои опфаќаат дејствување на државата на пет подрачја: воено, политичко, економско, социјално и еколошко подрачје. Воената безбеднос претставува вооружена способност на државата, офанзивна и дефанзивна, и способност да се предвиди вооружената сила на друга држава. Политичката безбедност претставува организациона стабилност на државата, систем на владеење и идеологија, и легитимност на одреден тип на владеење. Економската безбедност се однесува на достапноста на изворите на енергија, суровини, финансиски ресурси и пазари за одржување на благосостојбата на населението и економската моќ на државата. Социјалната безбедност се однесува на прифатливи услови за развој на јазикот, културата, религијата и националниот идентитет како целина. Еколошката безбедност треба да обезбеди способност за зачувување на локалната и планетарната биосфера, како основен систем на кој се засновани сите останати човечки активности."[10]

„Националната безбедност, според Митко Котовчевски се дефинира како безбедност (сигурност) на политичкиот народ.

---

[8]Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008) стр. 20

[9]Исто

[10] B.Buzan, *People, States and Fear ,* Harvester, New York , 1991.

Според него содржината на националната безбедност опфаќа:

-безбедност на националната територија,

-заштита на луѓето и нивната сопственост, и

-зачувување и одржување на националната суверенoст и остварување на основните функции на општеството (социјално-економски, општествено-политички, културни, економски, стопански и др.)"[11]

„Според Антон Гризолд националната безбедност, во најопшти услови може да се дефинира како состојба на безбедност на државата-нација. Таа вклучува: безбедност на националната територија (вклучувајки го воздушниот простор и територијалните води), заштита на животот на луѓето и нивните материјални добра, заштита и зачувување на националниот суверенитет, практицирање на основните функции на нејзиното општество (економски, социо-политички, културни, еколошки, општествени итн.)"[12]

Исто така „националната безбедност е фокусирана на напорите на земјата - нација да обезбеди безбедност за сите членови на општеството и да ги заштити од надворешни закани (интервенции, напади, окупација, блокада итн.), како и од оние во самото општество (закани по редот и мирот, криминални дела, итн.)"[13]

Додека пак „националната безбедност според Меѓународната енциклопедија на општествени науки е дефинирана како спсособност на државата своите национални вредности да ги заштити од надворешни опасности."[14]

„Основен услов и цел на секоја државна политика е опстанокот на државата и општеството, односно нејзината безбедност е услов за опстојување на државата и општеството. Токму затоа, сите активности на државните институции се насочени, помеѓу останатото, и за остварувањето на таа цел. Всушност, тоа претставува рамка на безбедносната политика, која има задача да создаде организација со која се остварува

---

[11] Митревска М, *Цивилна одбрана*, Филозофски факултет - Скопје (2010), стр. 20

[12] Митревска М, Гризолд А, Бучковски В, Ванис Е, Џон СВ., *Превенција и менаџирање на конфликти: Случај Македонија,* Бомат, Скопје (2009), стр. 33

[13] Исто стр. 18

[14] International Encyclopedia of the Social Sciences, sv.XI, The Macmillan Company, London,1968, str.40

внатрешната и надворешната безбедност на државата и општеството. Односно националната безбедност"[15]

Системот на национална безбедност со својата структура и со своето функционирање е насочен кон спречување на разни видови на загрозувања кои можат да бидат од нај различен карактер и кои што меѓусебно се разликуваат по својата природа, начинот на делување, како и штетите кои што ги предизвикуваат и нанесуваат на општеството. Системот на национална безбедност е насочен кон одржување на стабилноста на земјата со користење на економски, дипломатски, безбедносни или пак политички средства се со цел да се зачува безбедноста и стабилноста на државата. Овој систем е насочен кон тоа да го сочува физичкиот и територијалниот интегритет на државата, да се одржуваат економски односи со други држави во светот, да се сочуваат институциите, да се отстранат сите закани како од надвор така и од внатре, заканите по безбедноста на земјата опфаќаат не само класични закани од странски држави туку можат да бидат и недржавни актери како што се нарко картели, невладини организации, исто така и природни несреќи кои предизвикуваат нарушување на околината.

Националната безбедност во денешни околности подразбира: одредена состојба (постигнато или предвидено) на сигурност; функционало подрачје дејствување на различни стручни институции заедно со вкупните народни настојувања насочени кон постигање на националните цели и интереси и поврзаност на безбедносните институции. Националната безбедност треба да обезбеди состојба во која ке бидат обезбедени: слобода на државата и на народот, територијален интегритет и сувереност на државата во кругот на меѓународното дејствување, човековите слободи и права на граѓаните, политичка и социјална стабилност на државата и населението, стабилен развој и функционирање на правна држава, стабилен јавен поредок и личната сигурност на граѓаните, здрави и стабилни еколошки услови."[16]

Составот на националната безбедност на современите држави опфаќа функција и структура на подрачјето на националната безбедност, кој што не вклучува само способност на државата да ги зачувува само вредностите на општеството од внатрешни

[15]Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.19

[16] Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике*, Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008) стр. 22

и надворешни загрозувања, мир и слобода на граѓаните, туку и заедничко дејствување со други општествени подсистеми за иден развој на општеството во целина.

„Темелни елементи на системот на националната безбедност на современите држави се: одбранбен систем; внатрешна безбедност; цивилна заштита, безбедносно самоорганизирање на цивилното општество; учество на државите во меѓународни безбедносни и одбранбени организации (NATO, EU...), со нивните подсистеми.“[17]

Системот за национална безбедност во современите држави опфаќа функцијата и структурата на националната безбедност, која не ја вклучува само способноста на државата за зачувување на вредностите на своето општество од внатрешно и надворешно загрозување на мирот и слободата на граѓаните, туку и заедничко делување со другите општествени потсистеми во интерес на идниот развој на општеството во целина.“[18]

Системот на националната безбедност јасно ја утврдува и дефинира структурата и надлежните субјекти кои во рамките на законски утврдените надлежности превземаат мерки и активности и воспоставува механизми за соработка и координација на сите субјекти за ефикасно функционирање на тој систем.

Функции на одбранбениот елемент се: одвраќање на можен напад; одбрана на својата територија; заштита на населението и материјалните добра, елиминирање на последици од агресија; невооружен отпор и агресија; дејствување на политички и други подсистеми за време на војна и др. Поради остварување на овие функции одбранбениот елемент на безбедносниот состав на државата има два темелни елементи: вооружени сили и цивилна одбрана.“[19]

Функции на внатрешната безбедност се: зачувување на редот и законот; информативно дејствување и заштита на целата општествена инфраструктура.

---

[17] Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике*, Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008) стр. 23

[18] Grizold A, *Raspotja nacionalne vrednosti. Odbrambenoslovne razlike v Sloveniji,* Fakulteta za druzbeno vede, Ljubljana, 1992, str.68

[19] Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008) стр. 23

Структурни елементи за извршување на овие функции се: полиција, служби за известување, испекциски служби, царина и други тела формирани за државен надзор."[20]

„Националната безбедност треба да обезбеди услови во кои ќе бидат осигурани:

-слободата на државата и општеството;

-територијалниот интегритет и суверенитет на државата во рамките на меѓународно прифатените аранжмани;

-човековите права и слободи;

-политичката и социјалната стабилност на државата;

-стопански развој;

-функционирање на правната држава;

-личната безбедност на граѓаните; и

-еколошки услови."[21]

„Без обзир на големиот број на дефиниции, системот за национална безбедност претставува многу комплексен општествен систем, кој се состои од разновидни фактори, кои што се наменети за остварување на одредени општествени цели."[22]

[20] Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008) стр. 23

[21] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.23

[22] http://teorijaprava.blogspot.com/2011/12/bezbednosni-sistem-republike-srbije.html.

ГЛАВА II

ОПШТО ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА И ЦИВИЛНА ЗАШТИТА

1.Цивината одбрана

1.1.Почетоци и дефинирање на цивилната одбрана

Активноста на луѓето за спречување на опасностите и заштита и спасување на своите животи и материјалните добра е една од основните функции на човековата заедница во историјата, која што ги следи сите промени во општеството.

„Системот за национална безбедност во повеќето држави се состои од два елементи , и тоа:

- систем за одбрана; и

- систем на внатрешна безбедност.

Клучни функции на одбранбениот систем се:

- одвраќање на можниот напад;

- одбрана на сопствената одбрана;

-заштита на населението и материјалните добра;

-отстранување на последиците од агресијата;

-невооружен отпор; и

-дејствување на политичкиот и на другите општествени потсистеми во услови на војна и др.“[23]

„За остварување на овие функции, одбранбениот систем како сегмент од системот на национална безбедност има два основни елементи:

-вооружени сили; и

---

[23] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.26

-цивилна одбрана."[24]

Цивилната одбрана како и нејзините специфични карактеристики се развиваат низ историјата на човековото постоење и се условени од одредени опасности кои што го загрозуваат човекот и неговата доминација во биосферата. Цивилната одбрана во теорија и во пракса претставува одбранбено-заштитно организирање, таа претставува наследство на цивилизацијата на дваесетиот век. Цивилната одбрана претставува сегмент од посебен интерес во одбранбените облици на организирањето, цивилната одбрана е област на човековото ангажирање насочена кон заштита и одбрана од воени и од мирновременски катастрофи.

Почетоците на организираната заштита и спасување на населението и на материјалните добра ги наоѓаме во текот на Првата светска војна. Во текот на Втората светска војна развојот на цивилната одбрана се интензивира, всушност современата заштита и спасување вистински се формираат и почнуваат да се развиваат.

Денес системот на цивилната одбрана се третира како инструмент на безбедносната политика на државата, а надвор од државната граница се базира на билатерална и мултилатерална соработка помеѓу државите.

Поради важноста што ја има цивилната одбрана во одбранбено–заштитниот систем на државите таа е предмет на истражување на многу автори и е дефинирана од страна на голем број научници и држави. Во продолжение ке изнесеме неколку дефиниции за цивилната одбрана на познати автори и дефинирањето на цивилната одбрана во некои земји.

Имено, постојат голем број на дефиниции за поимот цивилна одбрана, од аспект на проблемот кој се анализира во магистерскиот труд ќе анализираме еден дел.

Така на пример, цивилната одбрана (заштита) во рамките на меѓународното право е дефинирана во глава шест (член 61), и според кој се подразбира „дека таа претставува вршење на некои или на сите хуманитарни активности со цел цивилното население да се заштити од опасностите од непријателства или несреќи и да му се помогне да го

---

[24] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.26

совлада нивното непосредно дејство, како и да се обезбедат услови потребни за неговиот опстанок."[25]

Тие задачи се следниве:

-служба за тревожење;

-евакуација;

-ставање на располагање и организирање на засолништа;

-примена на мерки за затемнување;

-спасување;

-санитетска служба, вклучувајки ја првата помош и верската помош;

-борба против пожари;

-откривање и означување на опасни зони;

-деконтаминација и други слични мерки за заштита;

-итно сместување и снабдување;

-итна помош во воспоставувањето и одржувањето во редот на настраданите зони;

-итно воспоставување на неопходни служби од јавен интерес;

-итно погребување;

-помош во запазувањето на добрата суштествени за опстанок;

-дополнителни активности потребни за вршење на кои и да било од претходно наведените задачи, вклучувајки, но не ограничувајки се на планирањето и организацијата."[26]

На дефинициите за цивилната одбрана се посветува се поголемо внимание и од страна на влади на државите кои се предмет за анализа во трудот.

---

[25] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.96
[26] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.96

Така на пример, во Македонија „цивилната одбрана се дефинира како елемент на системот за одбрана на државата, која се организира и подготвува со цел со невојнички и ненасилни средства да се обезбеди одбрана на населението и материјалните добра во мир, вонредна и воена состојба, да се овозможи функционирање на органите на државната власт, работа на стопанството и создавање услови за невооружено спротивставување на агресија во воена состојба.“[27]

Во законот за одбрана на Република Србија „цивилната одбрана е дел од единствениот систем за одбрана, организирана поради успешно функционирање на државните органи, органите на автономните покраини и единиците на локалната самоуправа, економски друштва и други правни лица, заштита и спасување и обезбедување на услови за живот и работа на граѓаните и задоволување на потребите на силите на одбраната во вонредни и воени ситуации.“[28]

„Во Република Хрватска цивилната заштита е форма за заштита и спасување на населението и материјалните добра во мир и во војна.“[29]

„Во САД, цивилната одбрана се третира како активност од стратегиско значење, насочена кон заштита и одбрана од воени и мирновремени катастрофи.“[30]

Цивилната одбрана е дефинирана и од страна на многу автори како на пример:

Според Јаворовиќ „цивилната одбрана е дел од одбраната и заштитата која се занимава со заштита, одбрана и спасување на населението и на материјалните добра од природни и технички катастрофи и други поголеми несреќи и воени разурнувања, создавање услови за нормален живот и работа во настраданите подрачја, учество на цивилното население во невооружената борба и отпор на агресорот и создавање на услови за вкупна одбрана и заштита.“[31]

Туцапски цивилната одбрана ја дефинира како „севкупност на превентивни и спасувачки подготовки кои се извршуваат, организираат или слично, заради заштита на населението и стопанските објекти од современите видови на средства за напад и

---

[27] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.28
[28] Закон за одбрана на Р. Србија, Службен весник РС бр.116/2007, 88/2009, Глава 1, Член 4.
[29] Солунчевски М, *Цивилна заштита,* Југореклам-Скопје, (2005), стр.56
[30] Исто
[31] Исто

разурнување, како и заради отстранување на последиците од катастрофи, елементарни непогоди и дефекти.“[32]

Според Малешиќ цивилната одбрана се дефинира како „дел од одбранбено-заштитниот систем, чија намена е со невојнички и ненасилни средства да ги заштити луѓето, општествените и личните вредности, материјалните и културните добра. Тој треба да гарантира континуитет на политичкиот, економскиот и културниот живот во општеството и заштита од природни и други несреќи, вонредна состојба и војна.“[33]

Сукјеник цивилната одбрана ја дефинира како „севкупност на превентивни и спасувачки акции чија цел е отстранување на последиците од воени разурнувања во областите на воените операции и намалување на загубите кај цивилното население, кои главно се јавуваат како последица на воздушните напади на територијата на завојуваните страни. Исто така, цивилната одбрана е одговорна за организација и изведување на ефикасни акции за спасување за време на елементарни непогоди и катастрофи во време на мир.“[34]

1.2.Регионални и меѓународни организации и тела со цел отстранување на последиците од катастрофи

Природните непогоди и техничко-технолошките катастрофи се реалност, која што однесува многу човечки жртви и материјални добра, а со тоа влијаат на националната економија и стандардот на погодените држави. Често овие катастрофи според својата големина ги надминуваат териториите на државите и опфаќаат цели региони. Тргнувајки од овие карактеристики на природни непогоди и технички катастрофи денес, се поголемо значење има заштитата и спасувањето на населението и материјалните добра од природни и други несреќи во мир. Денес постојат и голем број на внатрешни конфликти кои резултираат со голем број на човечки жртви, бегалци, раселени лица со што постојат големи страдања. Ваквите загрозувања на човекот можат да добијат катастрофични размери. Катастрофите во зависност од просторот можат да бидат национални или пак меѓународни доколку зафатат повеќе држави.

---

[32] Sukjenik K, Civilna odbrana stranih zemaalja, VIZ, Beograd, 1976, str.5

[33] Malesic, grupa autora, Demilitarizacija Slovenije I nacionalna varnost, znanstveno in publicisticko srediske, 1991, str.64

[34] Sukjenik K, Civilna odbrana stranih zemaalja, VIZ, Beograd, 1976, str.6

Покрај изработката на плановите за заштита на државата се изготвуваат планови и на меѓународно ниво, како и посебни тела за вршење на овие активности на локално, национално, регионално и меѓународно ниво.

„На регионален и меѓународен план помошта која се дава од која и да било хуманитарна организација во зависност од видот и големината на катастрофата, како и мерки и активности кои се преземаат за заштита и спасување бараат ангажирање на низа органи, организации, институции и сили, како од самата држава така и од меѓународните организации."[35]

Покрај големиот број на национални организации и сили, за заштита на населението и материјалните добра, меѓународната заедница има формирано повеќе хуманитарни организации со цел отстранување на последиците од катастрофи кои ги погодуваат државите од целиот свет.

„Такви регионални и меѓународни организации и тела се:

-Меѓународната организација на цивилната одбрана;

-Светската метеоролошка организација;

-Европската комисија за цивилна заштита;

-Канцеларијата за хуманитарна помош при ЕУ;

-Агенцијата за животна средина;

-Оделението за хуманитарни работи и човекови права;

-Високиот комесар за бегалци на Обединетите нации;

-Меѓунардниот комитет на Црвениот крст;

-Меѓународната федерација на Црвениот крст и Црвената полумесечина;

-Советот за цивилно – воено планирање на вонредни состојби во Југоисточна Европа и др."[36]

---

[35]Солунчевски М, *Цивилна заштита*, Југореклам-Скопје, (2005), стр.39
[36] Солунчевски М, *Цивилна заштита,* Југореклам-Скопје, (2005), стр.39

Меѓународната организација на цивилната одбрана (МОЦО), со седиште во Женева е одговорна за остварување на задачи и активности на цивилната заштита на меѓународен план.

МОЦО се смета за наследник на Меѓународното здружение на Женевските центри кое беше основано во Парис во 1931 година од страна на францускиот генерал. Главна цел на ова здружение била во различни земји да создадат неутрални зони – центри кои за време на војна би служеле како место за евакуација и засолнување на цивилното население кое не учествува во воените операции. Ова здружение во 1958 година прераснува во Меѓународна организација на цивилната одбрана и седиштето го преместува во Женева. Меѓународната организација на цивилната одбрана се грижи за меѓународна соработка на цивилната заштита во областа на превентивата и во областа на отстранувањето на последиците од катастрофи. Соработката во облата на превентивата ја остварува во истражувањето на причините за настанување на поедини катастрофи, со цел изнаоѓање најповолни облици за нивно дејство да се спречи или максимално да се ублажи. Мерки што ги презема за отстранување на последиците од катастрофи, се ангажирање на стручњаци, екипи, опрема, возила, воздухоплови и сл, во акциите за заштита и спасување.“[37]

1.3.Организациско-функционална поставеност на системот за цивилна одбрана

Системите на цивилната одбрана не се развиваат по единствен модел, организациско-функционалната поставеност на системот зависи и од степенот на развиеноста, системот за одбрана како и од изворите на загрозување. Структурата на цивилната одбрана е специфична и разгранета, системот на цивилната одбрана по својот состав, структура и организација е сложен.

За да може ефикасно и стручно да се одвива организирањето и функционирањето на системот на цивилна одбрана, издиференцирани се неколку аспекти од каде што треба да се тргне при утврдувањето на систематизацијата на современите системи на цивилна одбрана:

[37] Исто стр.40

-според надлежноста системите за цивилна одбрана можат да бидат: во надлежност на Министерството за одбрана; Министерството за внатрешни работи; со релативна самостојност или меѓуресорска положба.

-според функционалната инкорпорираност во општествено-политичкиот систем системите за цивилна одбрана можат да бидат: со цивилен карактер; со цивилно-воен карактер.

-според опфатот системите за цивилна одбрана можат да бидат: сеопфатни; селективни.

-според учеството на граѓаните системите за цивилна одбрана можат да бидат: со доброволно учество; со задолжително учество; со доброволно-задолжително учество.

-според дефинираноста на организацијата на системите за цивилната одбрана можат да бидат: строго дефинирана организација и формација; еластична организација и формација."[38]

„Организацијата на системот за цивилна одбрана се јавува како дел од безбедносниот, односно одбранбениот систем на секоја држава и под интеграции на државата. Постојат посебни органи задолжени за развој и употреба на цивилната одбрана. Тие се: раководен орган; советодавен орган и оперативно – стручен орган. Во улогата на надлежни, односно раководни органи се јавуваат министерството за одбрана или за внатрешни работи."[39]

„Во најголем број европски држави цивилната одбрана е во надлежност на министерството за внатрешни работи (Швајцарија, Шведска, Австрија, Франција, Данска, Белгија, Велика Британија). Во бившите социјалистички држави таа е во надлежност на Министерството за одбрана. Во Италија надлежностите во поглед на цивилната одбрана се поделени меѓу Министерство за внатрешни работи и Министерство за одбрана, а потсистемот цивилна заштита е во надлежност на Министерството за цивилна заштита."[40]

---

[38] Javorovic B, *Savremeni sustav civilne odbrane,* Zagreb(1992), str.70

[39] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.56.

[40] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр.56.

1.4.Насоки на цивилната одбрана

Цивилната одбрана во минатото била насочена кон заштита и спасување на населението и материјалните добра од воени разурнувања, заменувајки ја цивилната заштита. Но со менувањето на општите услови за живот се проширува и фронтот на насоченоста на цивилната одбрана.

Денес таа е насочена кон заштита и одбрана:

„во услови на мир, од:

-природни (елементарни) непогоди (на пример земјотреси, поплави, лавини, пожари, ветер итн.);

-технички, односно технолошки хаварии (акциденти на нуклеарни постројки, експлозии во хемиската индустрија и сл.);

-намерно или ненамерно предизвикување на загрозувања од поголеми размери (пожари и сл.).

Во услови на војна, од:

-воени разурнувања;

-насилно и друго непријателско дејствување на вооружените сили на агресорот и неговите институции;

-сите загрозувања , во услови на мир, што можат да се јават и во услови на војна.“[41]

1.5.Задачи на цивилната одбрана

Заеднички задачи на цивилната одбрана во државите се:

„1.Истражување и процена на загрозеноста и опасноста на населението и материјалните добра и утврдување на можностите, облиците и средствата за заштита и спасување.

[41]Исто стр36.

2.Нормативно–правно регулирање на цивилната одбрана во согласност со меѓународните конвенции и национални потреби.

3.Организирање на системот за цивилна одбрана и негово постојано усовршување.

4.Обука на населението за заштита и спасување, оспособување на раководни кадри и образование на стручни кадри.

5.Материјално–техничко опремување на структурите во системот на цивилната одбрана и преземање на мерки и активности за опремување на населението. Производство на средства и опрема за потребите на цивилната одбрана.

6.Психофизички, социјални, здравствени, мобилизациски и други подготовки на населението и структурите на цивилната одбрана.

7.Организација на засолнувањето.

8.Планирање и насочување на развојот на цивилната одбрана.

9.Финансирање на цивилната одбрана.

10.Развој на превентивно–заштитната способност на цивилната одбрана.

11.Навремено откривање на опасностите и благовремено известување на населението.

12.Непосредно спротивставување на опасностите заради спасување на населението и материјалните добра.

13.Укажување прва медицинска помош на ранетите и повредените лица и згрижување на лицата кои останале без услови за живот.

14.Спречување на појава на епидемии и отстранување на секундарните извори на загрозување.

15.Обезбедување на јавниот ред и мир.

16.Асанација на загрозените подрачја и воспоставување на услови за нормален живот и работа.

На овие задачи треба да им се придадат и оние кои се јавуваат само во воени услови:

17.Заштита и спасување од оружјето за масовно уништување.

18.Обезбедување услови за функционирање на државните органи и органите на државната управа.

19.Организирање на невооружено спротивставување против агресорот.

20.Вршење заднински активности со цел да им се помогне на армијата и населението.“[42]

1.6.Анализа на дефинициите за поимот цивилна одбрана:

Од анализа на дефинициите за поимот цивилна одбрана можеме да констатираме дека не постои една единствена унифицирана дефиниција. Она што може да се извлече како заеднички карактеристики се:

На брзиот развој на системот цивилна одбрана влијаат повеќе фактори и тоа:

-„зачестеноста, видот и интензитетот на природните непогоди и несреќи;

-наднационалниот карактер на дејството на природните непогоди;

-добрата заштита со која се намалува бројот на човечките жртви и висината на материјалните штети;

-добрата организациска и фунционална поставеност на сите елементи на заштитата, со што се постигнува подобра безбедност и од други видови загрозувања;

-добра организациска и функционална поставеност на силите со што се овозможува ефикасна заштита и спасување на луѓето и материјалните добра, во услови на мир и во услови на војна.“[43]

-„Цивилната одбрана е дел од одбранбено–заштитните системи на државите со стратегиско значење за одбрана и заштита во државите.

[42] Солунчевски М, *Цивилна заштита*, Југореклам-Скопје, (2005), стр. 57
[43] Митревска М, *Цивилна одбрана*, Филозофски факултет - Скопје(2010), стр42

-сите програми на цивилната одбрана значат одбрана на државата, цивилите и цивниот имот со невоени средства, наспроти одбрана на вооружените сили и воените објекти.

-основни функции на цивилната одбрана се: заштита на цивилното население, обезбедување континуитет на работата на стопанството во услови на војна или катастрофи, воспоставување нормален живот во настраданите подрачја, организирање учество на цивилното население во невооружената борба и отпор против агресорот и создавање услови за вкупна одбрана и заштита на населението и државата.

-цивилната одбрана бара масовно вклучување на населението за време на кризата и после неа. Во таа смисла цивилната одбрана не е пасивна заштита, туку активна одбрана и заштита на населението и материјалните добра од разни видови на загрозување со невоени средства.

-во рамките на цивилната одбрана се извршуваат следните мерки и активности: тревожење, евакуација, засолнување, затемнување, спасување од пожари, поплави, експлозии, РХБ – заштита, санитетски служби, вклучувајки прва помош и верска помош, итна помош во воспоставување и одржување ред во настраданите зони, итно воспоставување на неопходни служби од јавен интерес, помош во запазување на добра суштествени за опстанок и др.“[44]

И покрај долгиот временски период на постоење и дејствување на цивилната одбрана, таа не го губи своето значење. Таа е сеуште актуелна и на нејзе треба да се смета за во иднина. Заштитата и спасувањето како од воените закани, така и се по актуелните природни катастрофи и глобалните извори на загрозување имаат се позначајна улога.

[44] Солунчевски М, *Цивилна заштита,* Југореклам-Скопје, (2005), стр.56

2.Цивилна заштита

2.1.Дефинирање на цивилната заштита

Максимално развиен современ систем за цивилната одбрана треба да се состои од следниве потсистемски или системски содржани активности:

„- цивилна заштита;

-систем за набљудување и известување;

-стручни организации или сојузи;

-систем за противградна одбрана;

-стручни организации, служби и претпријатија;

-произведувачи на средства и опрема;

-доброволни стручни организации;

-масовни доброволни организации;

-воени сили на цивилната одбрана;

-едукативен систем.“[45]

Цивилната заштита и спасување во вонредни ситуации дава нови знаења во системот за одбрана како дел од системот за цивилна одбрана и системот за заштита и спасување на населението, материјалните и културните добра во вонредни и воени ситуации.

„На национално ниво системот за цивилна заштита е сместен во министерсвото за одбрана или министерството за внатрешни работи каде се наоѓаат директно одговорните стручни тела за цивилната одбрана, цивилната заштита или во областата на заштитата и спасувањето во рамките на овие институции или органи во некои држави директно одговорни под владата.“[46]

---

[45]Митревска М, Цивилна одбрана, Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 51

[46] Grupa avtori, *Suvremeni sustavi civilne orbrane*, Otvoreno sveuciliste, Zagreb, (1992), str.24

Негативните ефекти врз населението и материјалните добра предизвикани од човекот можат да бидат резултат на ненамерно или намерно дејствување на луѓето.

„Како резултат на случајни загрозувања најчесто се сообраќајните несреќи, пожарите, разните експлозии, радиолошкото зрачење, еколошкото загадување и слично. Војните и воените катастрофи спаѓаат во свесно планирани катастрофи со намерна употреба на најразновидни оружја и други борбени средства како што се конвенционалните, нуклеарните, хемиските, бактеролошките и метеоролошките борбени средства, потоа употреба на ласерски, термички средства и друго."[47]

Цивилната заштита е дел од системот за цивилната одбрана и претставува основна и најзначајна потсистемска активност. Институционалната рамка на цивилната заштита не е примарна цел, тоа е одговорност на државата и на владата. Вистинската цел е хуманитарниот аспект на цивилната заштита, човекот и неговата свест за потребата да поседува и колективна заштита против растечките закани од многуте опасности со кои се соочува секој ден.

Цивилната заштита претставува организиран одговор на државата од различни видови на опасности кои ги загрозуваат луѓето, животните, имотот, културните добра, животната средина итн.

Цивилната заштита се организира, спроведува и подготвува како во мирновремени така и во воени услови. Цивилната заштита опфаќа планирање(организирање) и спроведување на мерки и активности, надзор и финансирање, обучување и оспособување на луѓе, меѓународна соработка итн. Мерките и активностите на цивилната заштита имаат за цел заштита и спасување од елементарни непогоди со геолошки и метоеролошки карактер (земјотреси, одрони, лизгање на земјиштето, силни ветрови, град, магла, суша), техничко-технолошки катастрофи (јонизирачко зрачење, хемиска контаминација, пожари, сообраќајни несреќи, несреќи на работа), последици од терористички напад, воени и други големи несреќи. Сето ова се спроведува во склоп со националните и меѓународните закони, според хуманитарното право и ратификуваните конвенции и декларации."[48]

---

[47] Кузев С, *Цивилна одбрана,* НИП, Ѓурѓа,Скопје (1996), стр.9
[48] http://civilnazastita.rs/

„Цивилната заштита се дефинира како сложена, масовна и организирана активност за заштита, одбрана и спасување на населението и материјалните добра од природни непогоди, технички и други катастрофи и воени разурнувања.

Максимално развиениот систем за цивилна заштита во себе мора да ги инкорпорира следниве потсистемски активности:

-штабови;

-единици;

-установи (образовни институции: училишта, факултети и др.)

-центри за самозаштита (засолништа).“[49]

Цивилната заштита е организирана форма во рамките на државите за заштита и спасување на населението и материјалните добра од разни видови и извори на загрозување. Заради тоа цивилната заштита се организира и подготвува во одбранбено – заштитните системи на секоја држава. Цивилната заштита исто така е предмет на проучување од страна на голем број научни работници од областа на одбраната и заштитата.

Исто така, во теоријата постојат повеќе дефиниции за поимот цивилна заштита. Во интерес на анализата ќе издвојам неколку дефиниции кои извршиле силно влијание во организациската структура на системот за цивилна заштита.

Така на пример познатиот теоретичар Божидар Јаворовиќ смета дека „цивилната заштита се дефинира како сложен, разгранет и масовен систем на организирање на заштита, одбрана и спасување на населението и материјалните добра од елементарни непогоди, технички и други катастрофи и воени разурнувања.“[50]

Исто така, теоретичар од Република Србија Ратко Стојановиќ, смета дека „цивилната заштита се дефинира како севкупност на постапки, мерки, сили и средства,

[49]Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 53
[50] Солунчевски М, *Цивилна заштита,* Југореклам-Скопје, (2005), стр. 15

организирани заради заштита и спасување и активности на отстранување на последиците од воени дејства и други катастрофи.“[51]

Додека пак, според теоретичарите од Република Македонија „цивилната заштита има централно место во цивилната одбрана и како посебно организирана структура е во функција на заштита и спасување на населението и материјалните добра во мир, вонредна состојба и воена состојба.“[52]

Според Марина Митревска: „Цивилната заштита со организира и се подготвува како дел од системот цивилна одбрана, заради заштита и спасување на населението и материјалните добра од воени разурнувања, последиците предизвикани од нив и други опасности во воена состојба, како и од природни непогоди, епидемии, техничко – технолошки и други несреќи во мир.“[53]

Во контекст на анализата на дефинициите за поимот цивилна заштита, од посебно значење за трудот се дефинициите кои произлегуваат од повеќе држави, и тоа:

„Цивилната заштита во законот за одбрана во Република Србија се дефинира како дел од одбраната која се организира, припрема и спроведува се со цел за заштита и спасување на луѓето, материјалните и културните добра од воени разорувања, елементарни, техничко-технолошки и други опасности во мир и во војна. Како елементи на цивилната заштита наведени се: личната заштита, мерките за заштита и спасување, штабови на цивилна заштита, организации и служби кои се опремени за заштита и спасување, служби за надгледување и известување и други облици на организација на цивилната заштита.“[54]

„Во Република Србија цивилната заштита е организиран систем чија основна активност е заштита, спасување и отстранување на последиците од елементарни непогоди, техничко-технолошки несреќи и други поголеми опасности кои можат да го

[51] Стојановиќ Р, *Заштита* и спасување људи и материјални добра у ванредним ситуацијама, ВИЗ, Београд, (1984), стр.9
[52] Кузев С, *Цивилна одбрана,* Скопје (1996), стр. 181
[53] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 272
[54] Jakovjevic V, *Civilna zastita u republici srbiji*, Univerzitet u Beogradu, fakultet bezbednosti, Beograd(2011),str.68

загрозат населението, материјалните и културните добра и животната средина во мир, во вонредни и во воени состојби.“[55]

Во Швајцарија: „Цивилната заштита е систем кој се организира за заштита на населението од неповолните ефекти на катастрофи, вонредни состојби и воени конфликти и да помогне дејствувајки во такви ситуации.“[56]

Во Република Македонија под поимот цивилна заштита се подразбира: „Најширока форма на организирање, подготвување и учество на граѓаните, органите на државната власт, претпријатијата, јавните установи и служби и единиците на локалната самоуправа за заштитата и спасувањето на населението и материјалните добра од последици на воени дејства, природни непогоди, техничко – технолошки и други несреќи во војна.“[57]

Не постои голема разлика при дефинирањето на цивилната заштита ниту кај државите, ниту кај авторите. Цивилната заштита се организира како дел од цивилната одбрана и претставува нејзин најважен елемент. Таа претставува систем кој содржи севкупни мерки и активности преку кои државите предвидуваат максимална заштита на населението, материјалните добра, имотот, културните вредности и средината во мир како резултат на загрозувањата од природни непогоди, техничко–технолошки катастрофи и други несреќи и во војна од воени дејства. А за извршување на мерките и активностите државите формираат сили на цивилна заштита.

2.2.Задачи на цивилна заштита

Задачите на цивилната заштита можат да се поделат на:

„Задачи во периодот на подготовка за одбрана и заштита:

-подготовка, оспособување и опремување на населението за превентивна и непосредна заштита;

-организирање, опремување и оспособување на единиците и штабовите на ЦЗ за спроведување превентивни и непосредни мерки и акции за заштита и спасување;

[55] Закон за одбрана на Р. Србија, Службен весник РС бр.116/2007, 88/2009, Член 4.
[56]Митревска М, *Цивилна одбрана*, Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 16
[57] Солунчевски М, *Цивилна заштита*, Југореклам-Скопје, (2005), стр. 17

-подготвување и создавање услови за заштита од воени дејства во областа на: засолнување на луѓето и материјалните добра; евакуација; згрижување на загрозеното и настраданото население; РХБ заштита; заштита и спасување од урнатини, експлозии и пожари; заштита на растенија и растителни производи; заштита на животни и производи од животинско потекло; асанација; маскирање и затемнување.

-преземање мерки за подготовки и оспособување на комуналните, градежните и другите работни организации за заштита и спасување во војна;

-остварување на соработка со општествените организации, посебно организацијата на Црвениот крст, противпожарните организации, и други организации во поглед на утврдување на обемот и обликот на нивното вклучување во системот за заштита и спасување, како во поглед на учество на општествените организации така и во поглед на оспособување на работните луѓе и граѓаните и структурите на ЦЗ за дејствување во војна.

Задачи во случај на војна или вонредни состојби:

-благовремено активирање и ставање во функција на штабовите и единиците на ЦЗ и мерките за заштита и спасување во случај на воени разурнувања и последиците од елементарни и други непогоди во мир;

-згрижување на настраданото и загрозеното население, евакуација на предвиденото население, отстранување на настанатите последици, спречување на ширење на дополнителни последици од воени разурнувања, елементарни и други непогоди во мир и во војна;

-спроведување на задачите и мерките за општествена самозаштита;

-учество во извршување на други задачи од областа на заштитата и спасувањето.“[58]

2.3.Местото и улогата на цивилната заштита во системот за цивилна одбрана

„Во Република Македонија цивилната одбрана како дел од одбраната не е законска регулатива, но затоа као дел од одбраната се регулира цивилна заштита“[59]

---

[58] Солунчевски М, *Цивилна заштита*, Југореклам-Скопје, (2005), 31стр.

Така на пример во 2004 година се донесе закон за заштита и спасување со кој се регулира организацијата, функциите, задачите, активностите и силите кои се однесуваат на системот за заштита и спасување.

Од изнесените видувања за цивилната одбрана и цивилната заштита може да се согледа местото и улогата на цивилната заштита во системот на цивилната одбрана. И тоа:

-Цивилната одбрана е дел од одбранбено-заштитниот систем во државите, а цивилната заштита е дел од цивилната одбрана. Во државите каде не е организирана цивилната одбрана, цивилната заштита е дел од одбранбено заштитниот систем на државата.

-Цивилната одбрана најчесто се дефинира како збир на мерки и активности; целокупност на превентивни и спасувачки подготовки; севкупност на превентивни и спасувачки акции за одбрана, заштита и спасување на населението и материјалните и културните добра и имотот од природни катастрофи, техничко-технолошки и други несреќи и воени разурнувања и создавање услови за опстанок на државата, а цивилната заштита како збир на мерки и активности за заштита и спасување на населението и материјалните, културните добра и имотот од природни катастрофи, техничко-технолошки и други несреќи и воени разурнувања се констатира деканајголемиот број од мерките и активностите на цивилната одбрана ги извршува цивилата заштита.

-Задачите на цивилната одбрана кои се однесуваат на заштитата и спасувањето на населението како што се: организација на засолнувањето; укажување прва медицинска помош на ранетите и повредените лица и згрижување на лицата кои останале без услови за живот; спречување на појава на епидемии и отстранување на секундарните извори на загрозување; обезбедување на јавниот ред и мир; асанација на загрозените подрачја и воспоставување услови за нормален живот и работа; заштита и спасување од оружјето за масовно уништување и други се задачи на цивилната заштита, односно цивилната одбрана како систем, овие задачи ги извршува преку својот потсистем цивилна заштита.

-Бидејки задачите на цивилната одбрана и цивилната заштита се слични често настанува поистоветување на поимите цивилна одбрана и цивилна заштита. Затоа во

---

[59] Закон за одбрана, Сл. весник на РМ, бр.42/01

оние држави каде цивилната одбрана не е организирана, цивилната заштита извршува најголем број од задачите кои во современите услови ги има цивилната одбрана.

-Цивилната одбрана и цивилната заштита може да се разгледува како однос помеѓу целина и дел, каде цивилната одбрана е целина, а цивилната заштита е дел од таа целина, односно цивилната заштита е најголемиот дел од таа целина, кој во одредени држави каде не е огранизирана цивилната одбрана претендира да се изедначи со цивилната одбрана.

-Како паралела може да послужи и компарацијата, ако цивилната одбрана опфаќа одбрана, заштита и спасување на цивилното население, цивилната заштита опфаќа само заштита и спасување на цивилното население.

-Заштитата и спасувањето на населението и материјалните добра како основна цел, односно функција на цивилната одбрана, цивилната одбрана ги извршува преку цивилната заштита. Отука цивилната заштита е нејзин најважен дел или основен констутивен елемент на цивилната одбрана.“[60]

[60] М. Солунчевски, *Цивилна одбрана,* Југореклам-Скопје, (2005), 60стр.

ГЛАВА III

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА СИСТЕМИТЕ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, СРБИЈА И ХРВАТСКА

Истражувањето во овој труд ќе биде насочено кон компаративна анализа на системот за цивилна одбрана во Република Македонија, Република Србија и Република Хрватска која што денес е членка на НАТО и на Европската Унија. Со оглед на тоа што сите три држави до распадот на СФРЈ се во нејзиниот состав. Преку една комаративна анализа да го анализираме системот за цивилна одбрана со своите подсистеми во услови на мир и во услови на војна, односно како тој е поставен во овие држави. Да се утврди дали системот за цивилна одбрана преку примена на своите механизми влијае во намалувањето и спречувањето на ризиците и заканите, како и справување со природните непогоди и катастрофи. Да се увиди колку е важен опстанокот на овој систем и како тој влијае врз целокупната безбедносна состојба на државата но и пошироко.

1.Цивилна одбрана на Република Македонија

1.1.Структурно организирање на цивилната одбрана

Со распадот на поранешната СФРЈ создадена е самостојна и независна македонска држава-Република Македонија. Таа на меѓународен план стапува во нови односи, а на внатрешен план врши темелни промени–напуштање на социјализмот и самоуправувањето, напуштање на општествената сопственост како доминантен облик, создавање нов правен систем, воспоставување на цивилно граѓанско општество, приватизација на капиталот итн.

Концептот на национална безбедност на Република Македонија се потпира врз историскиот континуитет од периодот на осамостојувањето и промовирањето на нејзиниот меѓународно-правен субјективитет, се до најновите политички и стратешки ангажмани во рамките на меѓународните организации и на поширок меѓународен план.

„Под национална безбедност подразбираме не само функционирање на безбедносните сили, туку и политичка, економска, воена, социјална, еколошка и информатичка стабилност, меѓународен углед и интегрираност на Република Македонија во меѓународните структури.“[61]

„Системот на националната безбедност претставува комплексен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги преземаат релевантните институции во Република Македонија со цел заштита, одржување и унапредување на националната безбедност.“[62]

„Системот на национална безбедност на Република Македонија ја има задачата да ја отстрани загрозеноста која што му се заканува на општеството и неговите составни делови и да овозможи остварување на интересите на поединците како и заштитување на нивните основни слободи и права кои што им се загарантирани со голем број на меѓународни документи.“[63]

Република Македонија како земја кандидат за членство во НАТО и со кандидатски статус во ЕУ, а во согласност со меѓународните и регионалните актуелности, во континуитет го развива и унапредува системот на национална безбедност на ниво на актуелните НАТО и ЕУ стандарди.

Република Македонија по своето осмостојување си изградила свој систем за национална безбедност и одбрана кој што се стреми да биде ефикасен и компатибилен со системите на државите членки на НАТО.

„Системот на национална безбедност се состои од два потсистеми:

-безбедносен систем за внатрешна безбедност и

-одбрамбен систем за надворешна безбедност.“[64]

„Националната концепција за безбедност и одбрана е основен документ на Република Македонија во областа на безбедноста и одбраната. Концепцијата за

[61] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi
[62] http://www.scribd.com/doc/94329180/ Основи и суштина на националната безбедност на Република Македонија
[63] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi
[64] Исто

национална безбедност и одбрана е заснована врз проценката за меѓународното опкружување и положба на Република Македонија, загрозувањата по нејзината безбедност и врз таа основа усогласени цели и насоки за водење на националната безбедносна политика.

Концепцијата за безбедност и одбрана ги определува ставовите и ги искажува погледите на Република Македонија за: нејзините национални интереси, нејзиното безбедносно опкружување, политиката на националната безбедност, како и целите, насоките, областите и инструментите за нејзино остварување. Исто така, концепцијата на национална безбедност и одбрана ги утврдува погледите и ставовите во однос на одбраната, менаџментот со кризи, со посебен акцент на оптимализацијата на безбедносните ресурси, организацијата и насоките за зголемување на можностите и подготвеноста на Република Македонија за одговор на предизвиците, ризиците и опасностите по безбедноста на земјата.“[65]

За одбранбениот систем на Република Македонија можеме да кажеме дека е наменет за осигурување на безбедноста од сите видови на вооружена воена агресија, но има за задача да ја штити државата и од надворешни облици на загрозување и од насилните напади на вооружените сили на странските држави. Токму за остварување на оваа цел Република Македонија формира одбрамбени сили кои всушност ја сочинуваат Армијата на Република Македонија. Исто така во Република Македонија значајна улога има и цивилната одбрана која што во себе треба да ги опфати сите мерки за одбрана и заштита, односно треба да ги надополнува и потпомага воените отпори кон агресорот и согласно можностите ке учествува во заштита на своето население.

„Одбраната на Република Македонија се организира како систем за одбрана и заштита на територијалиот интегрите, суверенитет и независноста. Системот за одбрана е клучен инструмент за заштита и промоција на трајните, виталните и важните интереси на Република Македонија. Одбраната ја остваруваат граѓаните, органите на државната власт и Вооружените сили на Република Македонија. Согласно законот за одбрана на Република Македонија, одбраната може да се остварува и преку соработка и интеграција во колективните системи за безбедност и одбрана.“[66]

[65] Национална концепција за безбедност и одбрана, Република Македонија
.[66]Долгорочен план за развој на одбраната 2011-2020, Министерство за одбрана, Скопје 2011, 7стр.

„Одбраната на Република Македонија не е насочена против ниедна друга земја, туку, во својата основа, е одбранбена и насочена кон одвраќање од агресија, но и одбрана на Република Македонија во случај на агресија од било каков вид и со било каква цел."[67]

„Другите државни институции–Министерството за надворешни работи, Министерството за внатрешни работи, Агенцијата за разузнавање, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации–своите активности во одбраната ги координираат со МО и АРМ."[68]

Основна цел на моделот на одбраната на Република Македонија е таа да се организира како конзистентен одбранбен систем, кој на земјата ке и гарантира одбрана на нејзиниот суверенитет и територијален интегрите, како и заштита и спасување на граѓаните, материјалните вредности, културното богатство од сите извори и видови загрозувања. Врз оваа основа се постигнуваат примарните квалитети на одбраната, а тие се: таа да биде целосна и сеопфатна, според содржината и организацијата да биде сложена; да биде заснована врз единствена национална политика, доктрина и стратегија; да се потпира врз единствена правна основа; да поседува карактеристики на современ и динамичен систем; да поседува координација помеѓу сите сегменти на системот за одбрана; да постои меѓузависност и условеност на сите компоненти на системот, како услов за неговата функционалност и ефикасност.

Системот за одбрана на Република Македонија се потпира на:

-одбранбена политика;

-воена одбрана;

-цивилна одбрана."[69]

Одбранбената политика на Република Македонија е насочена кон постојано зголемување на одбранбените способности како и соодветен развој на системот за одбрана и заштита на трајниот интерес и учество, помош и соработка во заштитата на виталните интереси на РМ. Ова подразбира оптимално и, соодветно на можностите и потребите, подготвени и опремени вооружени сили, како и соодветно опремени и

[67] Национална концепција за безбедност и одбрана, Република Македонија
[68] Долгорочен план за развој на одбраната 2011-2020, Министерство за одбрана, Скопје 2011, 8стр.
[69]Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 254

подготвени носители и извршители на цивилната одбрана за одговор на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија. Одбранбената политика ќе се стреми кон соодветна изградба, усогласеност и координација на системот за одбрана со другите делови на системот за национална безбедност. Одбранбената политика на Република Македонија, во рамките на системот за национална безбедност, е насочена кон натамошно интензивирање на сите обврски од областа на одбраната, а посебно вооружените сили, што значат исполнување на барањата и утврдените обврски за целосно преструктуирање и подготовка за членство на Република Македонија во НАТО, како еден од нејзините витални интереси. Со оваа ќе се придонесе за зголемување на безбедноста на државата и подобрување на надворешното, безбедносно опкружување во регионот и Европа.“[70]

„Воената одбрана претставува одбрана на државата со оружје и со други воени средства. Воената одбрана ја спроведува македонската војска од професионален и од резервен состав.“[71]

„Цивилна одбрана претставува збир на мерки и активности на државните органи, органите на локалната самоуправа, стопанството и другите организации, кои со невоени средства и активности треба да ја помагаат и пополнуваат воената одбрана на државата. Исто така, таа треба да овозможи услови за работа на власта и преживување на населението во услови на воена состојба.“[72]

„Системот за цивилна одбрана како компонента на одбранбениот систем на Република Македонија, треба да ги спроведува следниве активности:

-стопанска одбрана;

-одбранбени мерки на државните органи;

-психолошка одбрана;

-невооружено спротивставување.“[73]

---

[70] Национална концепција за безбедност и одбрана, Република Македонија

[71] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 255

[72] Исто

[73] Исто

Во Република Македонија цивилната одбрана претставува сегмент на системот за одбрана, кој што треба да ја дополнува воената одбрана и тие заедно го сочинуваат одбранбениот систем.

Со аплицирањето на Република Македонија во НАТО-алијансата и промените во меѓународната безбедносна средина по завршувањето на Студената војна и по 2001 година се наметна потребата системот за цивилна одбрана да треба да се трансформира и прилагодува на тие промени. Тоа пред се, се покажа во нејзината насоченост кон совладувањето на поширок спектар закани и ризици со кои се среќава Македонија и постепено да се трансформира во цивилно кризно планирање, како што развиваат НАТО-алијансата и земјите членки на НАТО.

1.2.Сектор за цивилно-воена соработка

За да може оперативно, стручно и ефикасно да се води системот за цивилна одбрана, Министерството за одбрана формира Сектор за цивилна одбрана.

Денес Секторот за цивилна одбрана е преименуван во Сектор за цивилно-воена соработка.

Сектор за цивилно-воена соработка со регионалните центри за одбрана

1.Одделение за подготовки

2.Одделение за регрутни работи

3.Одделение за резервен состав

4.Одделение за поддршка

5. Региони кои опфаќаат 34 градови

-Одделение за одбрана за регионот Битола со градовите: Битола, Демир Хисар и Ресен.

-Одделение за одбрана за регионот Велес со градовите: Велес, Кавадарци, Неготино и Свети Николе.

-Одделение за одбрана за регионот Куманово со градовите: Куманово, Кратово и Крива Паланка.

-Одделение за одбрана за регионот Охрид со градовите: Охрид, Дебар, Кичево и Струга.

-Одделение за одбрана за регионот Прилеп со градовите: Прилеп, Крушево и Македонски Брод.

-Одделение за одбрана за регионот Скопје со општините: Кисела Вода, Гази Баба, Карпош, Центар и Чаир.

-Одделение за одбрана за регионот Струмица со градовите: Струмица, Валандово, Гевгелија и Радовиш.

-Одделение за одбрана за регионот Тетово со градовите: Тетово и Гостивар.

-Одделение за одбрана за регионот Штип со градовите: Штип, Берово, Виница, Делчево, Кочани и Пробиштип.

Секторт за цивилно-воена соработка ги врши работите и задачите во врска со подготовките на одбраната, популаризацијата на воениот позив, воената евиденција и пополнувањето со резервен состав, а особено работи и задачи кои се однесуваат на планирање, анализирање и следење на реализирањето на лекарските и другите прегледи и психолошки испитувања за утврдување на здравствената способност за воена служба, регрутирањето и упатувањето на доброволно служење на воениот рок; врши евидентирање и избор на кандидати за стручно оспособување на офицери во резервен состав; води воена евиденција за воените обврзници; планира, анализира и врши распределба на човечкиот потенцијал, материјално-техничките средства и добиток; води персонална евиденција за офицерите во резерва; планира, организира и го следи мобилизациског состав на резервниот состав на Армијата; врши информатичка подршка на концептот за воена обврска; организира и учествува во изведувањето на вежбовните активности; врши проучување и анализирање на концепти, процеси, техники и процедури во врска со цивилната одбрана; соработка помеѓу субјектите на системот на одбраната заради остварување на виталните и стратегиските интереси на политиката на националната безбедност, планира, организира и спроведува обука на раководните кадри од органите на државната власт, претпријатијата од посебно

значење за одбраната, јавни установи и служби и единици на локалната самоуправа, силите на цивилната заштита и воените старешини од постојаниот состав на Армијата; планира, подготвува и изведува вежбовни и други активности; го координира обезбедувањето на кадровски, материјално-технички и други услови за реализација на обучувањето; изработува анализи, осврти, информации и извештаи од областа на цивилната одбрана; планира потребни финансиски средства за реализација на активностите на Секторот.

1.2.1.Одделение за подготовки

Одделението за подготовки ги врши работите што се однесуваат на:

Проучување и анализирање на концепти, процеси, техники и процедури во врска со управувањето во цивилната одбрана; нормативно-правно и оперативно-планско уредување на работите на управувањето во цивилната одбрана; подготовки на јавните претпријатија, трговските друштва, јавни установи и служби од интерес за одбраната и локалната самоуправа за остварување на виталните и старатегиските интереси на политиката на националната безбедност: координација, укажување, насочување и соработување со јавните претпријатија, трговските друштва и јавните установи од посебно значење за одбраната во разработување можности, услови и начини за продолжување со нивната работа во воена состојба; следење и анализирање на подготовките за функционирање и работа на трговските друштва и јавните претпријатија; го следи создавањето на резервите за потребите на одбраната и предлага мерки за нивно усогласување со републичките стокови резерви ја следи и анализира изработката на документите за функционирање на јавните установи и служби за работа во воена состојба и предлага мерки за нивно унапредување; регистрирање, анализирање и проценување на потенцијалните извори на опасности кои можат да предизвикаат кризи и планирање на мерките за нивно надминување; соработка со други земји во областа на управувањето на цивилната одбрана; насочување и укажување на стручна помош и координација на активностите на субјектите на системот на цивилната одбрана во доменот на одбраната; организира и подготвува мерки за заштита и спасување на вработените во Министерството за одбрана.

1.2.2.Одделение за регрутни работи

Одделението за регрутни работи ги врши следните работи и задачи:

Планира, организира и спроведува воведување во воена евиденција на граѓаните; планира, анализира и го следи реализирањето на регрутирањето; врши анализа на здравствената способност на регрутите; планира, организира и спроведува пополнување на постојаниот состав на АРМ со регрути за доброволно служење на воениот рок; води постапка за формирање на регрутни комисии, изработува планови и програми за нивната работа, како и контрола и анализа за нивната работа; врши евидентирање и избор на кандидати за стручно оспособување за офицери во резервниот состав; создава мислења, насоки, укажувања и врши контрола во остварувањето на регрутната обврска; врши студиско-аналитички, управно-надзорни, нормативно-правни, материјално-финансиски и стручно-оперативни работи; врши стручна обработка на прашањата што се од значење на примената на законските одредби; изготвува тези за изработка на законски и други прописи, општи акти и информативно-аналитички материјали; изготвува нацрти и предлози за донесување закони и други правни акти од областа на регрутацијата; изготвува стручно-аналитички и други материјали за работните тела и заклучоци по истите; изготвува анализи, информации и други материјали; дава стручни појаснувања и мислења за примена на законите и другите прописи од областа на регрутацијата; врши контрола на работата на одделенијата за одбрана од областа на регрутацијата; предлага и разработува теми за изведување стручни советувања и семинари од областа на регрутацијата; учествува во работни групи за организирање и спроведување на популаризација на воениот позив за привлекување за прием на квалитетни кандидати за професионални војници на АРМ; врши анализа на човечките ресурси за планско организирање и спроведување на јавните огласи за прием на професионални војници во согласност со потребите на АРМ; учествува во проверка и обработка за потребната документација на кандидатите за професионални војници; води евиденција и изготвува списоци за планско организирање и спроведување на лекарски прегледи и физичката проверка за утврдување на способноста за воена служба од страна на надлежните комисии.

1.2.3.Одделение за резервен состав

Одделението за резервен состав ги врши следните работи и задачи:

Го организира водењето на воената евиденција; планира, анализира, врши распределба и го следи човечкиот потенцијал на резервниот состав, материјално-техничките средства и добитокот; води персонална евиденција на резервните офицери; учествува во постапката за произведување и унапредување на старешините во резервниот состав; оперативно го планира, организира и следи мобилизацискиот систем; организира и учествува во изведувањето на вежбовните активности; организира информатичка подршка на коцептот за воена обврска; континуирано ги следи прописите во врска со уредувањето, организирањето и спроведувањето на пополната на резервниот состав како и примена на меѓународните договори на кои Република Македонија им пристапила или ги ратификувала; врши стручна обработка на прашањата од областа на пополната кои се од значење на примената на законските одредби; изготвува тези за изработка на законски и други прописи, општи акти и информативно-аналитички материјали; изготвува предлози за донесување на закони и други правни акти од областа на пополната; изготвува стручно-аналитички и други материјали за работните тела и заклучоци по истите; изготвува анализи, информации и други материјали; фаза стручни појаснувања и мислења за примена на законите и други прописи од областа на пополната; изготвува и врши ажурирање на документите од планот за одбрана во делот на пополната; води планови на пополна и врши нивна реализација; по потреба врши ажурирање и корекција на плановите на пополна; врши избор на офицери во резерва за пополна во соработка со ракувачите на единиците; ја следи воено-стручната оспособеност на офицерите во резерва врши контрола на работата на оделенијата за одбрана во општините од областа на пополната; учествува во мобилизациските вежби и други форми на обука; учествува во изработка на планови за работа на одделението; организира лекарски прегледи за воени обврзници во резерва за утврдување на способноста за воена служба во резервен состав; предлага и разработува теми за изведување на стручни советувања и семинари од областа на пополната; работи на системот на АОП во делокругот на своите работни задачи; врши согледување и анализа на човечкиот и материјалниот потенцијал на територијата на Република Македонија за потребите на пополната.

1.2.4.Оделение за поддршка

Одделението за поддршка е координатор и извршител на основните задачи кои се потребни за непречено и успешно извршување на работите и задачите на одделенијата за одбрана во општините и одделенијата во Секторот и тоа:

Изработува елаборати и програми за работа на Секторот, на стручен и на финансиски план, врши планирање за набавка и одржување на материјално-техничките средства за потребите на Секторот и одделенијата за одбрана во општините, ракува со опремата на Секторот; се грижи за чување и одржување на опремата и МТС; изработува предлог пресметка за потребни финансиски средства за наредната година; изработува финансиски план и извештај за реализација на одобрените финансиски средства; изработува предлог-пресметка на потребни финансиски средства и предлог финансиски план за Секторот; дава помош во изработка на годишните планови за финансиското работење на регионалните центри; учествува во изработка на буџетот за финансиско работење на Министерството за одбрана; изработува извештај за реализација на одобрените финансиски средства; подготвува документи за плаќање и за дозначување на финансиски средства за потребите за одделенијата за одбраната; обезбедува материјално-техничка подршка на регионалните центри и секторот; соработува и ја координира работата во врска со обезбедените финансиски средства за потребите за опремувања со МТС и одржување на истите во одделенијата во Секторот и во градовите во регионалните центри; соработува и дава стручни совети и упатства од областа на материјално-финансиското работење и соработува со другите организациони единици во МО; подготвува документи за плаќање и дозначување на обврските; координира опремување и одржување на објектите и МТС на одделенијата за одбрана во општините; организира обезбедување и дистрибуција на ситен инвентар, потрошен материјал и пропишани обрасци за работа на одделенијата за одбраната во општините и Секторот.

1.2.5.Одделение за одбрана за девет региони кои опфаќаат 34 градови

Во подрачните одделенија за девет региони кои опфаќаат 34 градови: Одделение за одбрана за регионот Битола со градовите: Битола, Демир Хисар и Ресен; Одделение за одбрана за регионот Велес со градовите: Велес, Кавадарци, Неготино и Свети Николе;

Одделение за одбрана за регионот Куманово со градовите: Куманово, Кратово и Крива Паланка; Одделение за одбрана за регионот Охрид со градовите: Охрид, Дебар, Кичево и Струга; Одделение за одбрана за регионот Прилеп со градовите: Прилеп, Крушево и Македонски Брод; Одделение за одбрана за регионот Скопје со општините: Кисела Вода, Гази Баба, Карпош, Центар и Чаир; Одделение за одбрана за регионт Струмица со градовите:Струмица, Валандово, Гевгелија и Радовиш; Одделение за одбрана за регионот Тетово со градовите: Тетово и Гостивар; и Одделение за одбрана за регионот Штип со градовите: Штип, Берово, Виница, Делчево, Кочани и Пробиштип, се вршат следните работи и задачи: Воведување, устројување и водење на воена евиденција на воените обврзници; организирање и спроведување лекарски прегледи и други прегледи и психолошки испитувања на граѓаните кои се јавиле доброволно служење на воениот рок; упатување на граѓаните на доброволно отслужување на воениот рок; пополна резервниот состав на Армијата со воени обврзници во резерва, материјално-технички средства и добиток; координирање и следење на подготовките за одбрана во органите на државната власт, трговските друштва, јавните претпријатија и установи и единиците на локалната самоуправа; вршење прием и пренесување на мерките за приправност и следење на нивната реализација; вршење управни работи во управна постапка од прв степен како и поднесување на барања за воведување на прекршочна постапка и иницијатива за кривична постапка; водење грижа за чување и одржување на опремата; вршење административно, финансиски, архивски и технички работи што се однесуваат на работата на одделението; вршат прием, анализа, обработка и доставување на добиените податоци и информации од значење за безбедноста.

2.Организација на Системот за заштита и спасување

Како дел од системот за национална безбедност во Република Македонија се организира и систем за заштита и спасување кој што треба да соработува со системот за цивилна одбрана. Со цел да се постигне заштита и спасување на луѓето и материјалните добра од природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи во мир и во војна и од воени дејства во Република Македонија се организира систем за заштита и спасување. Системот за заштита и спасување претставува дел од цивилната одбрана.

„Системот за заштита и спасување е поврзан процес на последователни и меѓусебно поврзани активности и тоа: превенција, намалување на последиците, подготвеност, одговор и закрепнување, кои се соодветно обработени и застапени во сите сегменти и фази на планирање и одговор на локално, национално, регионално и меѓународно ниво.“[74]

Според член 3 од законот за заштита и спасување „заштитата и спасувањето во Република Македонија се организира како единствен систем за откривање и спречување на настанувањето и отстранувањето на последиците од настанатите природни непогоди и други несреќи и давање на помош во мир, вонредна состојба и воена состојба. Заштитата и спасувањето претставува, поврзан процес за планирање, програмирање, организирање, раководење, командување, координација, спроведување, финансирање и надзор за навремена и ефикасна превенција како и подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природни непогоди и други несреќи.“[75]

Според член 4 од овој закон „заштитата и спасувањето е работа од јавен интерес за Републиката. Заштитата и спасувањето во републиката ги организираат и спроведуваат државните органи, органите на државната управа, органите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија, јавните установи и служби, трговски друштва, здруженија на граѓани, граѓаните и силите за заштита и спасување, на начин уреден со овој закон, прописите донесени врз основа на овој закон, како и со нормативите, стандардите и правилата на техничката практика.“[76]

Системот за заштита и спасување во Републиката согласно со овој закон се остварува преку:

-набљудување, откривање, следење и проучување на можните опасности од природни непогоди, и други несреќи;

-презамање на мерки за превенција за ублажување и спречување на настанување на можните опасности;

---

[74] Национална стратегија за заштита и спасување за период од 2014-2018, Службен весник на РМ, бр.6 од 10.01.2014 година.
[75] Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.
[76] Исто

-известување и предупредување за можните опасности и давање упатства за заштита, спасување и помош преку единствениот систем за известување;

-обука, тренинг и вежби за оспособување за заштита, спасување и помош;

-организирање на силите за заштита и спасување и воспоставување и одржување на другите форми на подготвеност за заштита, спасување и помош;

-самозаштита, самопомош и заемна помош;

-мобилизација и активирање на силите и средствата за заштита и спасување;

-одредување и спроведување на заштитни мерки;

-спасување и помош;

-отстранување на последиците од природни непогоди, и други несреќи, до обезбедување на основните услови за живот;

-надзор на спроведувањето на заштитата и спасувањето;

-давање помош на подрачјата кои претрпеле штети од поголеми размери од природни непогоди и други несреќи, а кои искажале потреба за тоа;

-примање помош од други држави;

-идентификација и процена на опасностите;

-водење на база на податоци на сите извори на ризици и опасности од природни непогоди и други насреќи и

-изработка на процена на загрозеноста од природни непогоди и други несреќи и планови за заштита и спасување и ажурирање на истите."[77]

Во член 6 заштитата и спасувањето во Републиката се засновани на следните основни начела:

-секој има право на заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи;

[77] Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.

-во заштитата и спасувањето од природните непогоди и други несреќи приоритет имаат животот и здравјето на луѓето;

-при настанување на природни непогоди и други несреќи секој е должен да помага во рамките на своите можности;

-Републиката, општината и градот Скопје, јавните претпријатија, установи и служби и трговски друштва се должни, навремено да ги организираат и преземаат превентивните и оперативните мерки за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи;

-секое физичко и правно лице, во согласност со законот, одговара за неспроведување на предвидените мерки за заштита и спасување;

-при ангажирање на силите за заштита и спасување се употребува моделот на постапност, при што најпрвин реагираат силите на сопственикот, потоа општините и градот Скопје, Републиката и меѓународната заедница и

-податоци за опасностите и преземените активности за заштита и спасување, од страна на надлежните органи и служби се јавни и мора транспарентно да се објават.“[78]

2.1. Мерки за заштита и спасување

Мерките за заштита и спасување се урбанистичко-технички и хуманитарни и други мерки за заштита и спасување кои се планираат, подготвуваат, организираат и спровсдуваат за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи.

Урбанистичко-технички мерки се:

-засолнување,

-заштита и спасување од пожари, експлозии и опасни материи,

-заштита и спасување од поплави,

-заштита од неексплодирани убојни и други експлозивни материјали,

[78] Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.

-заштита и спасување од урнатини,

-заштита и спасување од техничко-технолошки несреќи,

-спасување од сообраќајни несреќи.

Хуманитарни мерки се:

-евакуација,

-згрижување на загрозено и настрадано население,

-радиолошка, хемиска и биолошка заштита,

-прва медицинска помош,

-заштита и спасување на животни и производи од животинско потекло,

-заштита и спасување на растенија и производи од растително потекло,

-санација на теренот.“[79]

2.2.Дирекција за заштита и спасување

Во член 17, „заради извршување на работите од заштитата и спасувањето од природни непогоди, и други несреќи се основа Дирекција за заштита и спасување, како самостоен орган на државната управа со својство на правно лице.“[80]

Дирекцијата за заштита и спасување се формира со Законот за заштита и спасување донесен во 2004 година и кој се применува од 1 јануари 2005 година. Значи дирекцијата е релативно нов субјект на државната управа кој во суштина настанува со спојување на цивилната заштита од Министерството за одбрана и инспекцијата за заштита од пожари од Министерството за внатрешни работи. Дирекцијата е со седиште во Скопје и има надлежност над целата територија на државата, а со цел за поефикасно и поажурно извршување на своите законски надлежности и овластувања се организираат и 35 подрачни организациски единици за заштита и спасување. Основната цел поради која е

[79] Национална стратегија за заштита и спасување за период од 2014-2018, Службен весник на РМ, бр.6 од 10.01.2014 година.
[80] Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.

формирана Дирекцијата е извршувањето на работите и задачите од областа на заштитата и спасувањето од природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи. Дирекцијата во суштина е главен стожер на системот за заштита и спасување кој функционира во државата. Со работата на Дирекцијата раководи директор кој има статус на цивилно лице и кој го именува и разрешува Владата со мандат од 4 години. Покрај директорот Владата именува и негов заменик т.е. заменик-директор со мандат исто од 4 години."[81]

Организацијата на Дирекцијата е уредена со Правилникот за организација на работа и според кој постојат 6 Сектори со 14 Одделенија, 3 самостојни Одделенија и 35 Подрачни Одделенија.

1.Сектор за заеднички работи

-Одделение Кабинет на директорот

-Одделение за правни работи

-Одделение за меѓународна соработка

-Одделение за односи со јавноста

-Одделение за техника и материјано-техничко опремување

2.Сектор финансиски прашања

-Одделени за буџетска координација

-Одделение за буџетска контрола

-Одделение за сметководство

3.Сектор за аналитика и истражување

-Одделение за аналитика и истражување во системот за заштита и спасувањето

-Одделение за обработка на податоци и информатичка документација

[81] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

4.Сектор за планирање, организирање и спроведување на мерките за заштита и спасување и обука

-Одделение за хуманитарни мерки за заштита и спасување

-Одделение за урбано-технички мерки за заштита и спасување

-Одделение за обука

5.Сектор за оператива и логистика

-Одделение за организациско-мобилизациски работи

-Одделение за планирање, организирање и спроведување на операции и логистичко обезбедување

-35 Подрачни одделенија за заштита и спасување

6.Сектор за специјализирани услуги со воздухоплови

-Одделение за летечки персонал

-Одделение за воздухопловно техники персонал

7.Одделени за генерален инспектор

8.Одделение за управаување со човечки ресурси

9.Одделение за внатрешна ревизија.“[82]

„При дирекцијата се формира главен штаб за заштита и спасување, кој раководи со активностите за заштита и спасување во Република Македонија.

Членовите на Главниот штаб се стручни лица именувани од Владата, кои за време на ангажирањето во него имаат својство на упатени лица на работата во Дирекцијата. Директорот на Дирекцијата е командант на Главниот штаб. Одлука за активирање на Главниот штаб донесува директорот на Дирекцијата. Главниот штаб е оперативно-стручно тело на Владата.“[83]

---

[82] http://www.dzs.gov.mk/node.aspx?id=12

[83] Закон за заштита и спасување, член 21, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.

„Силите за заштита и спасување може да бидат републички (кои ги формира државата) и просторни сили за заштита и спасување (кои ги формираат единиците на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби). Начинот на организирање, големината и ридот на силите за заштита и спасување со посебна уредба ги уредува Владата."[84]

Во член 18 од Законот за заштита и спасување, во остварувањето на заштитата и спасувањето Дирекцијата ги врши следните работи:

1.го изработува Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи од членот 10 на овој закон;

2.изработува Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи во соработка со надлежните органи на државната управа;

3.го организира и подготвува системот за заштита и спасување;

4.предлага мерки за опремување и развој на системот за заштита и спасување во Републиката;

5.обезбедува функционирање на системот за спречување и откривање на настанувањето и отстранувањето на последиците од природни непогоди и други несреќи;

6.обезбедува навремено ангажирање и ефикасна употреба на републичките сили за заштита и спасување и тимовите за брз одговор;

7.се грижи за целосно вградување на мерките за заштита и спасување;

8.обезбедува реализација на стратешките и среднорочните цели за заштита и спасување;

9.учествува во пополнувањето и спроведувањето на мобилизацијата на републичките сили за заштита и спасување;

10.ги согледува потребите за развој и врши опремување на републичките сили за заштита и спасување;

---

[84] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

11.се грижи за обезбедување на материјалните резерви за потребите на заштитата и спасувањето;

12.врши контрола и оцена на подготвеноста на силите за заштита и спасување;

13.организира и спроведува обука, тренинг и вежби за потребите за заштитата и спасувањето;

14.изработува наставни планови и програми за обука за заштита и спасување;

15.планира и спроведува меѓународна соработка во областа на заштитата и спасувањето;

16.планира, организира и спроведува вежбовни активности и учество во колективните системи за заштита и спасување надвор од територијата на Република Македонија;

17.изработува стручни упатства од областа на заштитата и спасувањето;

17-а)врши идентификација, процена на опасностите, нивното степенување и можни последици од истите;

17-б)учествува во вршење на увиди на настанатите штети предизвикани од природни непогоди и други несреќи;

17-в)води база на податоци на сите извори на ризици и опасности од природни непогоди и други несреќи;

18.утврдува нормативи и стандарди за системот за заштита и спасување во Републиката и

19.врши други работи утврдени со закон.“[85]

---

[85] Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.

3.Организација на Систем за управување со кризи

Се работи за систем (или по соодветен термин би бил подсистем) кој кај нас е релативно нов и функционира од 2005 година кога беше донесен Законот за управување со кризи со што во суштина се изврши обединување на постојните оделни системи за управување со кризи во единствен систем за управување со кризи, а се со цел да се овозможи побрзо, покоординирано и навремено дејствување на сите оние општествени субјекти (државни, приватни, граѓански) кои имаат одредени законски надлежности од сферата на превенцијата, раното предупредување и справувањето со евентуални кризи. Со законот за управување со кризи се предвидува формирање на Управувачки комитет, Група за процена и Центар за управување со кризи кои всушност претставуваат три главни чинители на системот за управување со кризи."[86]

Бидејќи анализираме систем кој што има законска надлежност за навремено, координирано и пропорционално дејствување во фазите на превенција, рано предупредување и справување со кризи, оттука произлегува потребата да се дефинира што во суштина претставуваат поимите „криза" и „кризна состојба". Па така според законот за управување со кризи, член 3 под поимот криза се подразбира „појава со која се загрозени основните вредности, трајните и виталните интереси и цели на државата, односно се загрозени уставниот поредок и безбедноста на републиката."[87] Додека под поимот кризна состојба според член 3 се подразбира „состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загрозат добрата, здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на Републиката, за чија превенција или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси."[88]

„Кризната состојба се карактеризира и со тоа што ризиците и опасностите кои ја предизвикуваат се од таква природа што истите не претставуваат доволен предуслов и причина за прогласување на воена или вонредна состојба."[89]

Оттука, можеме да констатираме дека кризната состојба во однос на обемот и интензитетот на ризиците и опасностите е состојба која е помалку сериозно гледана во

---

[86] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

[87] Закон за управување со кризи, Сл. весник на Р. Македнија, бр. 29\05 од 04. 05. 2005 година.

[88] Исто

[89] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

однос на воената или вонредната состојба и која би можела да биде пред состојба на овие две.

„Одлуката за прогласување на кризна состојба ја донесува Владата на Република Македонија и веднаш за тоа го известува Собранието и претседателот на Р. Македонија.“[90]

Законот за управување со кризи бара од министерствата, владините институции, јавните претпријатија како и приватните претпријатија да учествуваат во превенцијата и управувањето со кризите, како и заштитата и спасувањето на луѓето и стоката.“[91]

Основна цел на системот за управување со кризи претставува превенцијата, раното предупредување и справувањето со кризи кои предизвикуваат ризици за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а кои се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Р. Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба. Овој систем при остварување на својата основна цел на постоење и функционирање опфаќа и еден доста значаен сегмент поврзан со активности и дејствија на прибирање и процена на информации, изготвување на анализи на постоечките и идните состојби и околности, утврдување и развој на определени програми, планови и процедури на дејствување за превенција, рано предупредување и справување со кризи. Главни чинители на Системот за управување со кризи се Управувачкиот комитет, Групата за процена и Центарот за управување со кризи, меѓутоа како носители на одредени активности и дејствија во овој систем се јавуваат и други органи на државната управа и државната власт (Собраниет, претседателот и Владата), вооружените сили како Армија на Р.М., силите за заштита и спасување и органите на општините и градот Скопје. Во превенцијата, раното предупредување и справувањето со кризи можат да учествуваат и јавните претпријатија, јавните установи и служби, трговски друштва како и граѓаните, здруженија на граѓани, Црвениот крст на Р.М., невладини и хуманитарни организации, средства за јавно информирање и други правни лица. Во превенирањето, раното

---

[90] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

[91] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 93str.

предупредување и справувањето со евентуалната кризна состојба можат да учествуваат други и меѓународни организации, институции и поединци доколку тоа е предвидено со одреден меѓународен договор, закон или пропис кој го има ратификувано или донесено Р. Македонија.“[92]

Кога поради нивото на сериозноста на ризикот не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба, Владата донесува одлука за прогласување на кризна состојба, со рок на траење од 30 дена. Собранието и Претседателот се механизмите кои ја филтрираат одлуката согласно Законот за управување со кризи. Притоа употребата на ресурсите е пропрционална според интензитетот и природата на кризната состојба, разумна според карактер и сериозна според јачината и обемот на кризната состојба. Во кризна состојба можат да се употребат и ресурсите на јавни претпријатија, установи и служби, на трговските друштва од посебно значење за справување со кризната состојба, како и граѓани и други правни лица, во согласност со законот. Одлука за употреба на ресурсите на територијалните противпожарни единици на Република Македонија и на националните сили за заштита и спасување донесува директорот на Дирекцијата за заштита и спасување. Предлог до Владата за употребата за учество на дел од армијата, согласно со Стратегискиот одбранбен преглед на Републиката дава Управувачкиот комитет. По предлог на Владата, за учество на дел од Армијата во справувањето со кризна состојба одлучува Претседателот.“[93]

Центарот за управување со кризи, како и Управувачкиот комитет и Групата за проценка се формирани заради предлагање на одлуки и обезбедување постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на ресурсите што се на располагање во случај на кризна состојба, а и за обезбедување навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од ризици и опасности.”[94]

---

[92] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi
[93] http://www.cuk.gov.mk/index.php?cat=68
[94] http://www.cuk.gov.mk/index.php?cat=105

3.1. Управувачки комитет

„Управувачкиот комитет претставува тело на Владата кое првенствено е надлежно за координација и управување со системот за управување со кризи. Членови на Управувачкиот комитет се министрите: за внатрешни работи, одбрана, надворешни работи, здравство, транспорт и врски и раководителот на Групата за проценка. Исто така членови на Управувачкиот комитете се и еден член на Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието на Р.М. кој воедно е и член на комисијата од редот на најголемата опозициона политичка партија и еден претставник од кабинетот на претседателот на Р.М.“[95]

„Во зависност од кризната состојба, претседателот на Владата определува лице од составот на Управувачкиот комитет, кое ке раководи со работата на Управувачкиот комитет. Во зависност од кризната состојба, во работата на Управувачкиот комитет по потреба како подршка можат да се повикаат и експерти.“[96]

3.2. Група за процена

„Исто така и Групата за процена е тело на владата на Р. Македонија, кое што врши постојано проценување на ризиците и опасностите по безбедноста на државата и кое предлага мерки и активности за нивна превенција, рано предупредување и справување.“[97]

„Составот на Групата за процена го чинат: директорите на Бирото за јавна безбедност, Управата за безбедност и контраразузнавање, Агенцијата за разузнавање, директорите и замениците на директорите на Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување, заменикот на началникот на Генералштабот на Армијата, како и раководителот на Службата за безбедност и разузнавање во министерството за одбрана.“[98]

---

[95] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi
[96] http://www.cuk.gov.mk/index.php?cat=72
[97] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi
[98] Исто

Во Групата за процена во зависност од потребите можат да бидат повикани да учествуваат и претставници на органите на државната управа, општините, градот Скопје, и експерти од одредени области. Составот на Групата за процена е во согласност со принципот на соодветна и правична застапеност на заедниците во државната администрација.

Претседателот на Владата одредува едно лице кое е член на Групата да раководи со ова владино тело.

Групата за процена своите заклучоци, анализи и препораки ги доставува до: Управувачкио комитет, претседателот на Владата, претседателот на Собранието и претседателот на државата."[99]

3.3.Центар за управување со кризи

Центарот за управување со кризи е самостоен државен орган кој по положба и функција е на ниво на дирекција и кој има својство на правно лице. Седиштето на Центарот е во Скопје, меѓутоа поради потребата од поажурно и покоординирано делување во ситуации за превенирање, рано предупредување и справување со кризи се формираат и Регионални центри за управување со кризи кои на број се 35. Со работата на Центарот раководи директор, кој го именува Владата со мандат од 4 години. За директор се именува цивилно лице, кое пред именувањето работело најмалку шест години на работни места во органите на државната управа или институции чие работење е сврзано со одбраната и безбедноста на Републиката. Покрај ова Владата именува и заменик директор на Центарот со манадат од 4 години кој има надлежност да ги врши сите оние задачи и задолженија кои ги има директорот во случаите на негово отсуство или пак му се доверени да ги врши."[100]

Центарот за управување со кризи како самостоен орган на државната управа со позиција и функција на дирекција, и во својство на правно лице, е предвидено да ги врши следниве работи:

[99] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi
[100] Исто

-„обезбедување континуитет во меѓуресорската и меѓународната соработка, консултации и координација во управувањето со кризи;

-изработување и ажурирање на единствена процена на ризиците и опасностите за разрешување на кризната состојба;

-предлагање мерки и активности за разрешување на кризна состојба; и

-врши други работи утврдени со закон."[101]

Исто така, Центарот во суштина е орган кој ја обезбедува стручната, организациона, административна и друг вид на подршка на Управувачкиот комитет и Групата за процена. Во извршувањето на своите уставни и законски надлежности и работни задолженија Центарот може да соработува со центрите за управување со кризи на другите држави, со претставници на ООН, ОБСЕ, Европската унија, НАТО, со странските амбасадори во држават, Меѓународниот комитет на Црвениот крст и Меѓународната федерација на друштвото на Црвениот крст и Црвената полумесечина и други меѓународни хуманитарни организации."[102]

Во поглед на организационата поставеност на Центарот треба да се каже дека тој се состои од пет сектори и тоа:

-сектор за администаративно-стручна подршка на раководните органи и тела на системот за управување со кризи;

-сектор за правни, финансии и општи работи;

-сектор за НАТО и меѓународна координација;

-сектор за операции и координација;

-сектор за аналитика, проценки и стратешко планирање."[103]

Во рамките на Центарот постои и Главен штаб кој претставува оперативно-стручно тело кое има надлежност во однос на превземањето на активности за превенција и

[101] www.cuk.gov.mk/index.php?cat=105

[102] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

[103] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

справување со кризни ситуации. Главниот штаб е составен од претставници на министерствата за: внатрешни работи, одбрана, надворешни работи, здравство и транспорт и врски. Негови членови се и раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на Дирекцијата за заштита и спасување, како и претставници на Армијата, Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицирани податоци и Црвениот крст на Р.М.. Составот на Главниот штаб е во согласност со принципот на соодветна и правична застапеност на заедниците во државната администрација.“[104]

Заради поголема ефикасност, обезбедување на услови за работа и инфраструктурни капацитети, кон центарот треба да се припојат Републичкиот центар за известување, служба за набљудување и центарот за известување на целата територија на Република Македонија, кои се во надлежност на Министерството за одбрана.“[105]

Со работата на Главниот штаб раководи директорот на Центарот за управување со кризи.

И во регионалните центри за управување со кризи се формираат регионални штабови кои претставуваат оперативно-стручни тела со кои што раководи раководителот на регионалниот центар кој е назначен од директорот на Центарот. Регионалните штабови се составени од претставници на спомenатите министерства и други органи на државната управа и по еден претставник на општините и градот Скопје. Регионалните штабови се активираат со одлука на директорот на Центарот.“[106]

Значаен сегмент на Законот за управување со кризи е можност на системот за *управување со кризи да огранизира превенција на локално ниво.*

„Општините во рамките на нивните надлежности имаат обврска за свои потреби, заради ефикасна превенција и рано предупредување од потенцијална кризна ситуација, да врши процена на ризиците и опасностите на локално ниво.

За превенција на локално ниво, системот за справување со кризи во рамките на општините, ги врши следните работи:

[104] Исто
[105] Национална концепција за безбедност и одбрана, Република Македонија
[106] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

-ги следи состојбите, дејствијата и појавите кои можат да доведат до настанување на криза на подрачјето на општината;

-донесува процена на загрозеноста од ризици и опасности за настанување на кризна состојба на подрачјето на општините;

-донесува програма за ревитализација на општините;

-ги спроведува одлуките на Владата во врска со управување со кризи на подрачјето на општините;

-во справувањето со криза, градоначалниците на општините, обезбедуваат координација на учесниците во системот за управување со кризи на локално ниво;

-согласно понуденото решение, општините имаат обврска со своите акти за организација и систематизација да утврдат работни места за подготвување и извршување на работни задачи во врска со превенција и справување со кризни ситуации."[107]

Заради континуирано и ефикасно извршување на основната намена е воспоставен единствен комуникациско–информативен систем со единствен број на повик–јавување во случај на ризици, опасности и други несреќи на целата територија на Република Македонија. Центарот за менаџмент со кризи, покрај другите обврски, е основен носител на вкупната подршка на управувачкиот комитет и групата за проценка, односно доставува, прибира, обработува и анализира податоци и информации од значење за безбедноста на Република Македонија.[108]

4. Анажирање на Армијата на Република Македонија за потребите на системот за цивилна одбрана

Функционалната поврзаност и потребата од соработка помеѓу Армијата на Република Македонија со Центарот за управување со кризи како и со Дирекцијата за заштита и спасување произлегува од новите мисии, новите безбедносни закани и ризици.

---

[107] М. Митревска, *Цивилна одбрана,* Скопје (2010), 263стр.
[108] Национална концепција за безбедност и одбрана, Република Македонија

Армијата на Република Македонија ги има следните функции и задачи во системот за управување со кризи:

-Активирање на оперативните планови и интерните процедури за работа при кризна состојба;

-Ставање на декларираните материјални и човечки ресурси во функција за поддршка на полицијата и останатите субјекти при кризна состојба;

-Разузнавачка поддршка на армиските сили пред и за време на вршење на операции на територијата на Република Македонија.[109]

Од вкупно 32 стандардни оперативни процедури, Армијата на Република Македонија учествува во 17 и тоа:

-Справување со манифестации на национализам и верска нетрпеливост и омраза.

-Справување со терористички актизности.

-Справување со демонстрации, штрајкови и немири од широки размери.

-Справување со земјотрес.

-Справување со поплави.

-Справување со интензивни снежни врнежи, снежни наноси, лавини, лизгање на земјиштето и поголеми одрони на земја.

-Справување со пожари од поголеми размери.

-Справување со катастрофи во рудници или производствени капацитети, хаварии и поголеми дефекти.

-Справување со напукнатини, уривање и други оштетувања на брани.

-Справување со радиолошка, хемиска или биолошка контаминација, вклучувајки последици од средства за масовно уништување.

-Справување со појава на заразни болести кај луѓето.

---

[109] Стратегиски одбранбен преглед, Влада на Република Македонија, 2004

-Справување со организиран криминал и недозволена трговија со дрога, оружје и луѓе - илегална миграција.

-Повреда на воздушниот простор на Република Македонија.

-Инциденти на граница и застои на граничните премини.

-Тежок криминал вклучувајки уцени, убиства и напади врз граѓаните и нивната сопственост.

-Активности на странските специјални служби и други активности насочени кон влошување на безбедносната состојба.

-Прием, распределба и дистрибуција на меѓународната помош."[110]

Функционалната поврзаност и соработката помеѓу Армијата и Дирекцијата за заштита и спасување е регулирано со учество на Армијата на Македонија во Стандардно оперативни процедури за:

-Спроведување на мерките за радиолошка, хемиска и биолошка заштита;

-Спроведување на мерките за спасување од поплави;

-Спроведување на мерките за спасување од урнатини;

-Спроведување на мерките на евакуација;

-Спроведување на мерките за справување со пожар;

-Спроведување на мерките за заштита и спасување на растенија и производи од растително потекло;

-Спроведување на мерките за прва медицинска помош;

-Спроведување на мерките за згрижување;

-Спроведување на мерките за заштита и спасување на животните и производи од животинско потекло;

-Спроведување на мерките за спасување од сообраќајни несреќи.[111]

---

[110] Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014), стр.109

За подобрување на координацијата и за зголемување на ефективноста на Армијата со центарот за управување со кризи и со дирекцијата за заштита и спасување, претставниците на Армијата иницираа повеќе заеднички состаноци. Соработката на Армијата се повеќе добива на интензитет. Секако постојат и одредени недостатоци. Досегашните искуства од соработката и функционалната поврзаност на Армијата на Република Македонија со Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување говорат за следното:

-Не се почитуваат законските регулативи дека за активирање на сите субјекти во кризна состојба е потребна одлука на Владат на Република Македонија како и вклучување и учество на сите лица во телата кои вршат проценка, анализа и донесуваат одлука за одредена кризна состојба.

-Армијата на Република Македонија од страна на центарот за управување со кризи и дирекцијата за заштита и спасување, се смета за основен но често и за единствен субјект во државата за справување со елементарни непогоди, што е спротивно од мисијата на Армијата на Република Македонија во случај кога во земјата не е прогласена кризна состојба од елементарни непогоди.

-Некоординираност на доставените барања од центарот за управување со кризи и дирекцијата за заштита и спасување.

-При отстранување на последиците од пожари, поплави, нема присуство на лица од центарот за управување со кризи и дирекцијата за заштита и спасување на терен кои ке ги координираат активностите.

- Не навремено доставување на реални барања до Армијата од страна на центарот за управување со кризи и дирекцијата за заштита и спасување, при што е потребно меморандумот за содржи: ден на ангажирање, време на ангажирање, место на ангажирање, број на припадници на Армијата, број на хеликоптери, број и вид на материјално технички средства и луѓе за контакт.“[112]

---

[111] Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014), стр.111
[112] Исто, стр.114

2.Цивилна одбрана на Србија

2.1.Структура на системот на цивилна одбрана во Република Србија

Прашањето за безбедноста на населението претставува првенствено прашање на секоја држава, кое што е актуелно во секоја доба, во секој систем и во сите свери на човековото дејствување.

Се поставува прашањето колку сме сигурни и безбедни во денешно време и колку се организирани силите на државата да им помогнат на загрозените во елементарни непогоди, техничко-технолошки катастрофи и други опасности, колку се спремни и способни да реагираат во екстремни и во вонредни ситуации. Вонредните ситуации секојдневно однесуваат многу човечки животи, ја уништуваат и деградираат животната средина, предизвикуваат големи материјални штети и губитоци. Ризикот од катастрофи постои во секоја држава, па затоа државите организираат ефикасен систем за одбрана кој ке може да одговори на сите извори, ризици и закани по безбедноста на населението, материјалните и културните добра.

„Системот за национална безбедност во Република Србија го сочинуваат: системот за одбрана, министерството за внатрешни работи, безбедносно разузнавачки систем и привремено формирани органи и координативни тела за поедини кризи.“[113]

Системот за национална безбедност во поширока смисла го сочинуваат највисоките органи на законодавната, извршната и судската власт.

„Стратегијата на национална безбедност е најважен стратешки документ кој ја утврдува основата на безбедносната политика во заштита на националните интереси на Република Србија, дава анализа за опкружувањето на Р. Србија, идентификува извори, ризици и закани за безбедноста, утврдува национални интереси, одредува цели, основни начела и елементи на политиката на националната безбедност и ја дефинира структурата, начела на функционирање и одговорности во кругот на системот на безбедност.“[114]

Стратегијата дефинира дваесет и два извори, ризици и закани по безбедноста на Република Србија, од кои може да се издвојат некои кои што претставуваат честа

---

[113] *Војно дело,* јесен, 2012, Цивилна одбрана Републике Србије, Бранко Бабић, 198стр.

[114]Стратегија националне безбедности, Службени гласник Република Србија, број 88/09.

безбедносна закана. Два ризика се директно поврзани и се однесуваат на безбедноста на општеството и материјалните добра: 1.Последици од елементарни непогоди и техничко-технолошки несреќи, како и загрозување на животната средина и здравјето на граѓаните од радиолошка, хемиска и биолошка контаминација. 2.Опасности поврзани со појава и ширење на инфективни болести кај луѓето и зарази кај животните, претставува безбедносен ризик кој во иднина може да биде се повеќе изразен."[115]

Значаен ризик претставуваат технолошките несреќи, од кои што ефектите од дејството на опасните материи можат да ја зафатат на само територијата на Република Србија туку и соседните држави. Една од основните цели на политиката на националната безбедност е унапредување на безбедноста на граѓаните, општеството и државата, а еден од основните елементи на политиката на национална безбедност е одбранбената политика чија основна цел е да обезбеди ефикасен систем за одбрана, а војската на Србија да дава подршка на цивилните власти во спротивставување на заканите по безбедноста."[116]

По распаѓањето на СФРЈ и формирањето на Заедница на Србија и Црна Гора, елеминирана е безбедносната политика и концептот, кој бил развиен како модел на т.н општонародна одбрана и општествена самозаштита како систем кој бил карактеристика на изминатото општествено уредување. Во составот на СРЈ, Србија немала потреба од развивање на сопствен безбедносен систем и сопствена безбедносна политика. По референдумот во Црна Гора и нејзиното прогласување на независност, се јави потреба од низа законски реформи во Србија и изградба на стратешки документи за да се осигура безбедноста на граѓаните и нивната егзистенција. Детектирајќи ги предизвиците, ризиците и заканите по безбедноста, како што се тероризмот, организираниот криминал, етничка и верска нетолеранција, корупција, прогласување на независност на Косово, се јавуваат како неопходен услов за државно определување на национален концепт и модел на безбедност, креирање прифатливи стратегии, доктрини и системски закони на полето на безбедноста и одбраната. Во октомври 2000 година покренат е процес на сеопфатни реформи на државата особено од областа на

[115] Стратегија националне безбедности, Службени гласник Република Србија, број 88/09.
[116] *Војно дело,* јесен, 2012, Цивилна одбрана Републике Србије, Бранко Бабиќ, 199стр.

безбедноста, како резултат на новите безбедносни трендови и безбедносниот амбиент во кој се наоѓа опкружувањето, Европа, па и светот."[117]

„Системот на одбраната претставува единствена, структурно уредена целина со силата и субјектите на одбраната, чија основна цел е заштита на интересите на Република Србија од вооружени загрозувања. Војската на Србија е основен субјект на системот на одбраната."[118]

„Системот за одбрана на Репубила Србија е дел од системот за национална безбедност и претставува уредена и функционална целина од силите и субјектите на одбраната чија основна цел е заштита на одбранбените интереси низ водењето на војна и цивилната одбрана. Носител на војната одбрана е војската на Србија, а на цивилната одбрана се цивилните органи, органите на државната управа, органи на автономни покраини, органи на единиците на локалната самоуправа, компании, јавни служби и останати субјекти и силата на системот на одбраната."[119]

Бранко Бабиќ ги дефинира, анализира основите за формирањето на системот за цивилна одбрана на Република Србија преку Уставот и законите.

„Уставот на Република Србија во член 68 и 69 ја дефинира здравствената и социјалната заштита на своите граѓани, како основни права на секој човек. Членот 68 од Уставот дефинира да секој има право на заштита на своето физичко и психичко здравје, здравствената заштита да се остварува од јавниот приход ако не се остварува на друг начин и да Република Србија помага во развојот на здравствената и физичката култура. Граѓаните и семејствата на кои им е неопходна социјална помош поради совладување на социјалните и животните тешкотии и создавање на услови за задоволување на основните животни потреби, имаат право на социјална заштита, а примањето се заснова на начелата на социјална правда, хуманизам и односот на човековото достоинство."[120]

Надлежноста на Република Србија е во член 97 од Уставот да уредува и да обезбедува: одбрана и безбедност на Република Србија и нејзините граѓани и мерки во

---

[117] http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

[118] Стратегија` националне безбедности, Република Србија, Белград 2009, 29стр.

[119] *Војно дело,* јесен, 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 200стр.

[120] Устав Републике Србије, Службени гласник Р. Србије, број 98/6.

случај на вонредни ситуации; систем за заштита и унапредување на животната средина, заштита и унапредување на растителниот и животинскиот свет, производство, транспорт и превоз на отровни, запаливи, експлозивни, радиоактивни и други опасни материи; и заштита на културните добра. Надлежноста на Народното собрание во член 99 е: одлучува во војна и мир и прогласува воена и вонредна состојба; и ги усвојува стратегиите на одбраната. Во член 139 се дефинира местото и улогата на Војската на Србија, првенствено: да ја брани земјата од вооружени загрозувања и погледи и да извршува други мисии и задачи. Во член 190 е надлежноста на општините преку своите органи: заштита на животната средина, заштита од елементарни и други непогоди, заштита на културните добра значајни за општината."[121]

Во Уставот на Република Србија во член 200 се дефинира надлежноста на народното собрание при прогласување на вонредна ситуација во услови кога јавната опасност го загрозува опстанокот на државата и граѓаните. Одлуката важи најмногу 90 дена со можност да се продолжи уште 90 дена. А додека пак, во член 201 народното собрание прогласува воена состојба."[122]

„Системот за цивилна одбрана, а со тоа и заштитата и спасувањето на населението, во Република Србија, се формира со донесувањето на Стратегијата за национална безбедност, Стратегијата за одбрана и Законот за вонредни ситуации 2009 година. Цивилната одбрана како еден од четирите темели на системот на одбраната, претставува најорганизирана сила на населението која може да ја даде целата потребна помош на загрозеното население и да се зачува животната средина, материјалните и културните добра."[123]

2.1.1.Мисии на цивилната одбрана

Цивилната одбрана претставува дел од системот за одбрана на Република Србија.

„Мисии на цивилната одбрана се: обезбедување претпоставки за функционирање на системот за одбрана, заштита и спасување (се реализира преку посматрање и известување, заштита и спасување на луѓе, заштита и отстранување на материјални

[121] *Војно дело, јесен, 2012*, Цивилна одбрана Републике Србије, Бранко Бабиќ, 198стр.
[122] *Војно дело, јесен, 2012*, Цивилна одбрана Републике Србије, Бранко Бабиќ, 198стр.
[123] Исто, 196стр.

добра и зачувување на животната средина), и учество во меѓународни операции за заштита и спасување. Субјекти на системот за одбрана се: граѓани, државни органи, компании, правни лица, претприемачи и војската на Србија. Сили на одбраната се човечкиот и материјалниот потенцијал на Р. Србија, односно организирани структури на системот за одбрана.“[124]

2.2.Систем за заштита и спасување во Република Србија

„Уставот на Република Србија како највисок правен акт ја дава основата за формирање и воспоставување на системот за одбрана. Во 2006 година на сила се наоѓа законот за заштита од елементарни и други непогоди, но тој не ги дава правните основи за функционирање на тој систем. Од 2006 до 2009 година интензивно се работи на подготвување на нов закон кој би бил ефикасен и прилагоден на новиот систем за заштита и спасување на општеството. Во октомври 2009 година се донесени две значајни стратегии кои според уставот даваат широки можности да организираните сили на системот за одбрана да се формира и да почне да делува во вонредни ситуации.“[125]

Законот за вонредни ситуации и цивилна заштита, собранието го донесе на 29. 09. 2009 година. Со што на Србија и се отвора можност за изградба на единствен систем за заштита и спасување.“[126]

Во член еден од Законот за вонредни ситуации на Република Србија се вели:

Во овој закон се уредува делување, прогласување и управување во вонредни ситуации; систем за заштита и спасување на луѓе, материјални и културни добра и животната средина од елементарни непогоди, техничко-технолошки несреќи – несреќи и катастрофи, последици од тероризам, војна и други големи несреќи, надлежностите на државните органи, автономни покраини, единици на локална самоуправа и учеството на полицијата и војската на Србија во заштита и спасување; права и должности на граѓани, економски организации, други правни лица и претприемачи во врска со вонредните ситуации; организација и делување на цивилната заштита на

[124] *Исто*, 201стр.
[125] Закон о заштити од елементарних и других вечих непогода, Службени гласник РС.
[126] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 207стр.

заштита, спасување и отстранување на последиците од елементарни непогоди и други несреќи; финасирање; инспекциски надзор; меѓународна соработка и други прашања кои се од значење за организирањето и функционирањето на системот за заштита и спасување. Република Србија обезбедува изградба на единствен систем за заштита и спасување во склоп со овој закон како и други прописи, програми, планови и други документи кои се однесуваат на заштита и спасување и цивилна заштита."[127]

„Системот за заштита и спасување е дел од системот за национална безбедност и претставува облик на управување и организирање на субјектите на системот за заштита и спасување, спроведување на превентивни и оператвивни мерки и извршува задачи за заштита и спасување на луѓе и добра од последици од елементарни непогоди и други несреќи, вклучувајки и мерки за опоравување од тие последици. Република Србија обезбедува изградба на единствен систем за заштита и спасување во согласност со законот како и други прописи, програми и планови и други документи кои се однесуваат на заштита и спасување и цивилна заштита."[128]

„Во кругот на своите овластувања, права и одговорности во системот за заштита и спасување вклучени се државни органи, органи на локалната самоуправа, компании и други правни лица, невладини организации, заводи, служби и граѓани кои извршуваат дејства значајни за заштита од природни, техничко-технолошки и други несреќи."[129]

Според член 200 став еден од Уставот на Република Србија, кога јавната опасност го загрозува опстанокот на државата или на граѓаните, народното собрание на Република Србија прогласува вонредна состојба."[130]

Според одредбите на Законот за вонредни ситуации на Република Србија, во член 8, вонредна ситуација е состојба кога ризиците, заканите или пак последиците од катастрофите, доведуваат до вонредна состојба или пак други опасности по населението, животната средина и материјалните добра, нивниот обем и интензитет на нивното настанување или последиците од нив не може да се спречи или исправи со редовно работење на надлежните органи или служби, за тие да се ублажат или

---

[127] Закон за вонредни ситуации на Република Србија, член 1.
[128] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 202стр.
[129] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији*, Универзитет у београду, Факултет безбедности, Београд (2011), 77стр.
[130] Ustava, Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 98/2006

отстранат неопходно е користење на специјални мерки, сили и средства со поголем режим на работа."[131]

Вонредната состојба се прогласува веднаш по сознанието за непосредната опасност од нејзиното појавување, но може да се прогласи и откако таа ке заврши, доколку непосредната опасност од настанувањето не може да се предвиди, или доколку поради други околности неможе да се прогласи веднаш по сознанието за непосредната опасност од нејзиното појавување.

Одлука за прогласување на вонредна ситуација се донесува:

-„на територијата на Република Србија или дел од неа-Владата на Република Србија, на предлог на Републичкиот штаб за вонредни ситуации;

-на територија на автономни покраини- извршно тело на покраината, на предлог на провинцискиот штаб за вонредни ситуации;

-на територија град- градоначалникот, на предлог на градскиот штаб за вонредни ситуации;

-на територија на општина- градоначалник, на предлог на општинскиот штаб за вонредни ситуации.

Вонредната состојба и вонредната ситуација се две различни категории. Постоењето на вонредна состојба е уставна категорија, а вонредната ситуација е законска категорија утврдена во овој закон. Тоа не значи дека вонредната ситуација поради нејзината големина или интензитет не може да прерасне во вонредна состојба-јавна опасност која го загрозува опстанокот на граѓаните или државата. Може но услов е вонредната состојба да биде прогласена од страна на народното собрание, а на сила е поинаков правен режим од оној кој важи за вонредната ситуација."[132]

Секторот за вонредни ситуации во својот состав има: дирекција за превентивна заштита; дирекција за противпожарни-спасувачки единици; дирекција за управување со ризици; дирекција за цивилна заштита; национален центар за вонредни ситуации; дирекција за вонредни ситуации во Белград, Крагуевац, Ниш и Нови Сад, одделение за вонредни ситуации во Бор, Ваљево, Јагодина, Кикинда, Панчево, Сремска Митровица,

[131] Zakona o vanrednim situacijama, "Sl. glasnik RS", br. 111/2009
[132] Strucni komentar, Komentar novog zakona o vanrednim situacijama-"Sl. Glasnik RS", br.111/2009

Ужице, Шабац, Краљево, Нови Пазар, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Чачак, Смедерево, Суботица, Сомбор.

Дирекција за превентивна заштита во својот состав има: Одделение за спроведување на превентивни мерки при изградба на објекти, одделение за спроведување на превентивни мерки при користење на објекти и одделение за контрола на сообраќај и транспорт на опасни материи.

Дирекција за противпожарни–спасувачки единици во својот состав има: одделение за материјално-техничко опремување, противпожарни и спасувачки единици, одделение за контрола на работата на пожарникарите и спасувачките единици, отсек за здравствено психолошка превенција.

Дирекцијата за управување со ризици во својот состав има: републички центар за известување(112), одделение за набљудување, известување, алармирање и телекомуникации, одделение за управување со ризици од технолошки несреќи и терористички напади, и одделение за управување со програми и проекти.

Дирекцијата за цивилна заштита во својот состав има: одделение за оперативно организациски работи на цивилната заштита, одделение за стратешко планирање и кординација, одделение за техичка подршка и одделение за NUS.

Управата за вонредни ситуации во Белград во својот состав има: одделение за спроведување на превентивни мерки при изградба на објекти, одделение за спроведување на превентивни мерки при користење на објекти, одделение за управување со ризици и цивилна заштита, оддел за администрација, одделение за техничка заштита и теренско истражување, одделение за контрола на сообраќај и транспорт на опасни материи, и противпожарна спасувачка бригада.“[133]

Секторот за вонредни ситуации и цивилна заштита бараат професионална посветеност за да може ефикасно и брзо да се отстранат последиците од временските непогоди. Надлежностите и задачите на овој сектор се големи и комплексни, иако јавноста има впечаток дека секторот реагира исклучиво во вонредни ситуации. Што се однесува до важноста и значењето на овој сектор, доволно е да се нагласи дека од

[133] http://www.mycity-military.com/Opste-vojne-teme/Sektor-za-vanredne-situacije.html

неговата функционалност зависи секојдневната безбедност, а особено здравјето и животот на граѓаните.

Овој сектор заедно со полицијата и војската заеднички го усогласуваат нивното учество во активностите за заштита и спасување во вонредни ситуации. Поради неможноста на која било земја во регионот да се бори против последиците од природните катастрофи, потребно е поинтензивно да работат на поврзување на релевантните институции во областа на цивилната заштита. Потребно е едукативно да се обучат граѓаните, како правовремено, ефикасно и на прав начин да реагираат во вонредни ситуации не само да обезбедат помош туку и да бидат активни учесници во одбраната на земјата.

Неопходно е да се завршат сите лични, формациски и структурни промени во секторот за вонредни ситуации и цивилна заштита. Неопходно е да се разгледаат постојаните закони, планови и стратегии, прилагодување на законодавството на Европската унија, но не и да ги изгубиме од вид нашите вистински потреби и можности.

За тоа како функционира штабот за вонредни ситуации, како пример ја имаме прогласената вонредна состојба, поради обилни врнежи од снег, од 2012 година. Штабот за вонредна ситуација за прв пат е распореден на 6 февруари 2012 година, кога е прогласена вонредна состојба поради ниските температури и обилните снежни врнежи. Владата на Република Србија на 5 февруари 2012 година донела одлука за прогласување на вонредна состојба на територијата на Република Србија поради обилните и интензивните врнежи загрозено е нормалното функционирање на животот на земјата, а последиците од лошите временски услови го оневозможуваат нормалното работење на надлежните органи и служби. Републичкиот штаб за вонредни ситуации ги координира и раководи со сите работи во врска со заштитата и спасувањето во текот на вонредната ситуација. Според проценките на Републичкиот штаб, 70 000 луѓе во Србија биле завеани и отсечени од цивилизацијат, до тогаш девет лица загинале а повеќе од 5 000 на локални и некласифицирани патишта не се исчистени. Во 38 општини е прогласена вонредна состојба. Мерките кои што штабот веднаш ги презел се мобилизација и ангажирање на дополнителна механизација како и како и работна сила за машините. Во спасувањето се вклучени и 1 500 пожарникари, 1 200 вработени во локалните служби, и 300 луѓе од здравствените институции како и војската и

полицијата. Се со цел да се помогне на граѓаните. Министерството за труд и социјална политика им нареди на сите институции за социјална заштита итно спроведување на мерки за заштита на најранливите групи на населението, во соработка со службите за локална самоуправа, организацијата на српскиот црвен крст, здравствените установи, полицијата и др. Припадниците на Српската војска од првиот ден се на теренот и работат на отстранување на последиците од временската непогода. Во штабот за вонредни ситуации на располагање има 14 000 припадници на војската и 50 машини. Во условите на вонредната ситуација Српската војска прави се што е во нејзина моќ во расчистувањето на снежните наноси.“[134]

2.2.1.Задачи на системот за заштита и спасување

Основно задачи на системот за заштита и спасување на Република Србија се:

-програмирање и планирање на мерки и активности за заштита и спасување

-заштита, како збир на превентивни мерки насочени кон јакнење на отпорноста на заедницата, елиминирање на можните причинители на загрозување, намалување на влијанието од елементарни непогоди, спречување на други несреќи доколку дојде до нив, и намалување на нивните последици.

-координација при воспоставување на одлуки и реализација на националната стратегија за заштита и спасување.

-спасување и пружање помош, под што се подразбираат и оперативните активности кои се превземаат се со цел спасување на луѓе, материјални добра и животната средина.

-намалување на непосредните последици од елементарни непогоди и други несреќи, под што се подразбираат мерки и активности кои се превземаат поради воспоставување неопходни услови за живот на граѓаните во настраданите подрачја.

-организирање, опремување и оспособување на сили за заштита и спасување.

-организирање, опремување и оспособување на државни органи, компании, правни лица и претприемачи за заштита и спасување.

[134] *Војно дело,* јесен 2012, Цивилна одбрана, Република Србије, Бранко Бабиќ, 212стр.

-организирање и оспособување на граѓани за лична, меѓусебна и колективна заштита.

-давање и барање на помош од други земји и меѓународни организации.

-управување, раководење и координација со субјеките и силите за заштита и спасување во вонредни ситуации.

-како и други работи и задачи за заштита и спасување."[135]

2.2.2.Субјекти на системот за заштита и спасување

Субјекти на системот за заштита и спасување се:

-„органи на државната управа, органи на автономните покраини и органи на единиците на локалната самоуправа.

-компании, правни лица, претприемачи.

-граѓани, граѓански организации, здруженија, професионални и други организации."[136]

Превентивните мерки за заштита и спасување на Република Србија опфаќаат воспоставување на национална стратегија за заштита и спасување во вонредни ситуации, проценка на ризици и загрозеност од елементарни непогоди и други несреќи, мерки при изградба на нестабилни подрачја и изградба на објекти како што се (брани, складилишта, пумпни станици и др.) кои можат да ги загрозат животите на луѓето и материјалните добра, изградба на одбранбени насипи, обележување на места и проценка на ризик од лавини, регулирање на водотеци, противградна одбрана, разбивање лед на водотеци, изградба на потпорни ѕидови, противпожарни мерки, мерки со кои се спречува експлозија од убијни средства, изливање или расфрлање штетни или цврсти хемиски, нуклеарни и радиоактивни материи, откривање и прогноза на развој и движење на атмосферски елементарни непогоди, организирање на систем за набљудување, известување и алармирање, епидемиолошки, ветеринарни и други мерки со кои се спречуваат природни и технички несреќи или го ублажуваат нивното дејство.

[135] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 202стр.
[136] Исто, 203стр.

Силите за заштита и спасување на Република Србија ги сочинуваат: штабови за вонредни ситуации, единици на цивилна заштита, огнено спасувачки единици, полиција, војската на Србија, субјекти чија редовна активност е заштита и спасување, како и компании и други правни лица, Црвен крст на Србија, планинарска спасувачка служба на Србија, и здруженија кои се оспособени за заштита и спасување."[137]

3.Цивилна заштита

„Во законот за одбрана на Република Србија во глава седум од член 77 до 80 ја регулира цивилната заштита, која се организира, припрема и спроведува како систем за заштита и спасување: на луѓе, животни, материјални и културни добра, од елементарни непогоди, техничко-технолошки катастрофи, последици од тероризам, воени и други несреќи, во согласност со важни начела и прописи од Женевската конвенција како и други правила според меѓународно хуманитарното право. Цивилната заштита во воени и военредни ситуации се организира и функционира како дел од системот за одбрана."[138]

Цивилната заштита во случај на вонредни ситуации се извршува со заедничките активности на граѓаните, органите на локалната власт, органите на државната управа, како и други организации, претпријатија и правни лица."[139]

„Цивилната заштита е дел од системот за заштита и спасување, по својата улога, местото и организираноста цивилната заштита е најважна и основна компонента на системот за заштита и спасување. Централен дел околу кој се поврзуваат сите други делови на системот за заштита и спасување претставува цивилната заштита."[140]

Цивилната заштита е дел од системот за заштита и спасување, иако тој претставува матичен закон за цивилната заштита, таа е дефинирана во законот за одбрана, како организиран систем чија основна цел е заштита, спасување и отстранување на последиците од елементарни непогоди, техничко-технолошки несреќи и други

---

[137] *Војно дело,* јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 203стр.
[138] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 201стр.
[139] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији*, Универзитет у београду, Факултет безбедности, Београд (2011), 93стр.
[140] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији*, Универзитет у београду, Факултет безбедности, Београд (2011), 93стр.

опасности кои можат да го загрозат населението, материјалните и културните добра и животната средина во мир, вонредни и воени ситуации. Цивилната заштита како дел од системот за заштита и спасување претставува три начини на заштита: лична, взаемна и колективна.

Мерките на цивилната заштита во законот се класифицирани на: мерки за превентивна заштита; мерки за заштита во случај на непосредни опасности од елементарни непогоди и други несреќи, мерки на заштита кога ке настапат тие непогоди и несреќи; мерки на ублажување и отстранување на последиците од елементарните непогоди и другите несреќи.“[141]

„Цивилната заштита ја сочинуваат лична, заедничка и колективна заштита, мерки и задачи, доверители на цивилната заштита, заменици доверители и единици на цивилната заштита, системот за набљудување, известување и алармирање, овластени и оспособени правни лица, хуманитарни и други организации опремени и оспособени за заштита и спасување, со тоа и други активности кои се однесуваат на пополнување, материјално опременување, обука, оспособување, мобилизација и активирање на цивилната заштита.“[142]

Цивилната заштита е организиран систем чија основна активност е заштита, спасување и елиминирање на последиците од елементарни непогоди, техничко-технолошки и други опасности кои што можат да го загрозат општеството, материјалните и културните добра и животната средина во мир, вонредни и воени ситуации. Како дејност која што денес првенствено функционира во вонредни ситуации во мир, но и во војна, цивилната заштита е категоријален поим со јасни приоритети, организација и модалитети на фунционирање во сверата на заштита на јавниот интерес - човечките животи, материјалните добра и животната средина. Според меѓународните стандарди, цивилната заштита претставува организиран одговор на државата на опасностите кои го загрозуваат општеството, материјалните добра и животната средина. Цивилната заштита е хуманитарна, социјално интегретивна, а пред се еминентно државна функција. Во Република Србија таа се планира, организира и оспособува во склоп со проценката на загрозеност и можностите за заштита и спасување на луѓе, материјални и други добра со обзир на степенот на загрозеност и

[141] Strucni komentar, Komentar novog zakona o vanrednim situacijama-“Sl. Glasnik RS”, br.111/2009
[142] Закон за вонредни ситуации на Република Србија, Глава 7, Цивилна заштита, член 51.

повредливост од елементарни непогоди, техничко-технолошки несреќи и други незгоди и опасности во мир и во војна. Потенцијалните опасности кои што придонесуваат до вонредни ситуации (посебно хемиските акциденти) со кои се соочува државата и општеството, бараат на сите нивоа (национално, регионално, локално) да се создаде и развие концепт и организација на цивилната заштита која се темели на државното уредување на Република Србија.“[143]

3.1.Цели и функции на цивилната заштита

Целите и функциите на цивилната заштита во Република Србија можат да се поделат како:

„-општа цел:

цивилната заштита претставува осигурување на секојдневната безбедност на животот, имотот и околината, преку спроведување на ефикасна превенција, совршен одговор и рехабилитација.

-главни цели на системот на цивилна заштита се:

-да ограничи што е можно поголем обем и последици од било какви несреќи кои што можат да се случат, од природен или техничко-технолошки карактер, од опасности од водење на борбени дејства и последици од тие дејства.

-да обезбеди брз одговор- рагирање во соработка со останатите фактори, координација на нивните напори и намалување на влијанието на несреќите (појави и процеси) што е можно повеќе, односно да се избегнат човечките жртви и да се минимизираат материјалните и еколошките штети.

-создавање на нова култура во областа на цивилната заштита, чија основа не е само планирање и акција во вонредни ситуации, туку и значајни мерки на превенција и намалување на ризиците. Тоа значи дека државните органи, органите на локалната самоуправа, претпријатија и други правни лица како и граѓаните мораат цивилната

[143] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији*, Универзитет у београду, Факултет безбедности, Београд (2011) 405стр.

заштита да ја прифатат како своја потреба и одговорност, а на само како законска обврска.“[144]

Функции на цивилната заштита се:

-заштита, која ги опфаќа сите превентивни активности и е насочена кон спречување на несреќи и ограничување на нивните последици.

-помош, која ги вклучува сите мерки насочени кон намалување на последиците од несреќите, операции за спасување на луѓе и материјални добра.

-рехабилитација, ги опфаќа сите мерки и активности кои се превземаат за воспоставување неопходни услови за живот на граѓаните и настраданите подрачја.“[145]

3.2. Задачи на цивилната заштита:

За да се предвиди вонредната ситуација, однсно да се предвидат видовите опасности и благовремено да се уочат, преку непрекинато следење на опасностите, за да може да се спречат или пак да се намалат ефектите од нивните дејства, се со цел за заштита и спасување на луѓето, материјални и културни добра од опасности од елементарни непогоди и други несреќи спроведени се задачи на цивилната заштита, и тоа:

-„алармирање;

-евакуација;

-отстранување и урбанистички мерки за заштита;

-згрижување на загрозени и настрадани;

-радиолошка, хемиска и биолошка заштита;

-заштита од техничко-технолошки несреќи;

-заштита од рушевини и спасување од рушевини;

---

[144] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији,* Универзитет у београду, Факултет безбедноси, Београд (2011), 93стр.

[145] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији,* Универзитет у београду, Факултет безбедноси, Београд (2011), 93стр.

-заштита и спасување од поплави и несреќи на вода и под вода;

-заштита и спасување на недостапни терени;

-заштита и спасување од пожари и експлозии;

-заштита од NUS;

-прва медицинска помош;

-асанација на терени;

-зачувување на добра важни за опстанок;

-итно воспоставување на неопходни служби од јавен интерес."[146]

Освен задачите од овој член, од член 55 од законот за вонредни ситуации на Република Србија исто така може да се планираат, припремаат и спроведуваат и други задачи и активности за заштита и спасување."[147]

„Задачите на системот на цивилната заштита се големи и разновидни, а според времето кога се реализираат може да се класифицираат на:

-задачи кои се реализираат во период на припрема на системот за цивилна заштита и

-задачи кои се реализираат во услови на израз на вонредните ситуации."[148]

Задачите на цивилната заштита во периодот на припрема на системот на цивилната заштита се реализира се со цел да се доведе системот за заштита и спасување во организациона, стручна и функционална припремност за извршување на сложените и значајни активности во услови на загрозеност на луѓето, материјалните и културните добра. Овие задачи може да се сумираат како:

-откривање, мониторинг и спречување на опасности кои можат да настанат од природни, техничко-технолошки и други несреќи;

-припрема, оспособување и опремување на населението за превентивна и непосредна заштита во кругот на личната и заедничката заштита;

---

[146] Закон за вонредни ситуации на Република Србија, Глава 7 цивилна заштита, член 55.
[147] Закон за вонредни ситуации на Република Србија, Глава 7 цивилна заштита, член 55.
[148] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији,* Универзитет у београду, Факултет безбедноси, Београд (2011), 94стр.

-организирање, опремување и оспособување на единиците на цивилната заштита и штабовите за заштита и спасување;

-припремање и создавање на услови за превземање на мерки за заштита и спасување;

-превземање на мерки и влијанија на припремата и оспособувањето на државните органи, компании, организации и служби за задачите за заштита и спасување;

-припремање и оспособување на адекватниот информациски систем и системот за врски за пренос на информации и наредби;

-се занимаваат со научно истражувачка работа која што придонесува во идниот развој на системо за цивилната заштита;

-работи на развојот на нова опрема и средства, како и нивна набавка, со почитување на одредени техничко-технолошки барања и стандарди;

-обучување и оспособување за цивилната заштита;

-надзор врз спроведувањето на прописите на цивилната заштита;

-воспоставување на меѓународна соработка со цел добивање на информации за опасностите кои можат да ја загрозат територијата и населението, затоа постојат меѓународни соработки и давање на помош при големи несреќи и катастрофи, како и размена на научно-стручни информации и практични искуства."[149]

Задачи на цивилната заштита кои се реализираат во услови на израз на вонредната ситуација се:

-постојано набљудување на просторот и известување на населението за опасностите, собирање и обработка на податоци и достава на информациите до надлежните органи и органите за раководење;

-ангажирање на населението во реализација на активностите во доменот на лична и заедничка заштита;

-навремено активирање и ставање во функција компании, организации и служби кои се оспособени и опремени за заштита и спасување ;

---

[149] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији,* Универзитет у београду, Факултет безбедноси, Београд (2011), 94стр.

-навремено активирање и ставање во функција единиците за цивилна заштита и штабови за заштита и спасување, како и мерки за заштита и спасување во случај на непосредни опасности од природни, техничко-технолошки и други големи несрќи;

-згрижување на настраданото и загрозеното население, отстранување на настанатите последици, спречување ширење на последиците од вонредната ситуација;

-давање и барање на помош во случај на природни катастрофи и други несреќи и соработка со останатите земји од Европа и светот, меѓународни, хумани и невладини организации;

-учество во извршувањето на други задачи од заштитата и спасувањето."[150]

3.3.Мерки на цивилната заштита:

„Објектите и средствата за заштита и спасување опфаќаат засолништа и други заштитни објекти, магацини, заштитна и спасувачка опрема и оружје, опрема за оспособување и обука, телекомуникациски и алармни уреди, и други материјали кои се користат за заштита и спасување."[151]

Мерките за цивилна заштита претставуваат плански и организирани работи и постапки кои ги припремаат и спроведуваат сите субјекти на системот за цивилна заштита во Република Србија заради заштита и спасување на луѓето и материјалните добра од опасности и последици од елементарни непогоди и други несреќи."[152]

„Субјеките на системот за заштита и спасување во Република Србија припремаат и спроведуваат мерки за цивилна заштита а особено:

-превентивни мерки;

-мерки за заштита во случај на непосредни опасности од елементарни непогоди и други несреќи;

-мерки на заштита кога настанува елементарна непогода и други несреќи;

---

[150] В. Јаковјевиќ, *Цивилна заштита у републици србији,* Универзитет у београду, Факултет безбедноси, Београд (2011), 95стр.
[151] *Војно дело,* јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 204стр
[152] *Војно дело,* јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 204стр.

-мерки за ублажување и отстранување на непосредните последици од елементарните непогоди и други несреќи."[153]

Мерките на заштита во случај на непосредни опасности од елементарни непогоди и други несреќи како дел од ситемот за цивилна заштита, опфаќаат собирање на податоци за настанување на елементарни непогоди и други несреќи со проценување на нивното дејство и можните последици, известување и алармирање на населението и други органи, активирање штабови за вонредна состојба, мобилизација на единиците на цивилната заштита, материјалните средства, распоредување на луѓе и техники на нај загрозените места, планирање учество на полицијата, војската на Србија и други сили, посебни мерки за физичко обезбедување на потенцијалните загрозени објекти, регулирање собраќај во загрозени подрачја и други мерки.

Мерките за заштита кои се превземаат кога настануваат елементарни непогоди и други несреќи, како дел од мерките за цивилна заштита, претставува организирано учество на луѓето и средствата за заштита и спасување на населението и материјалните добра, извршување на задачи на правни лица и поединци во спасување на загрозеното население и материјалните добра (евакуација, згрижување, давање прва медицинска помош идр.) и проценка за потреба за барање на помош од војската на Србија како или меѓународна помош и преземање на други мерки за спречување или ублажување на последиците од елементарни непогоди или други несреќи.

Мерките за ублажување и елиминација на последиците од елементарни непогоди и други несреќи како дел од мерките за цивилна заштита, опфаќаат работи со кои се овозможуваат услови за нормален живот и работа во загрозените подрачја, собирање на податоци, проценка и утврдување на висината на настанатата штета, организирање на собирање на помош и распоредување на помош и други мерки со кои се ублажуваат или елиминираат непосредните последици од елементарни непогоди и други несреќи.

Мерките за заштита и спасување опфаќаат превентивни и оперативни активности, работи и постапки за заштита и спасување на луѓето и материјалните добра и културните вредности, елиминирање на последици во вонредни ситуации."[154]

---

[153] Закон за вонредни ситуации на Република Србија, Глава 7 цивилна заштита, член 53.
[154] *Војно дело,* јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 204стр.

3.4. Закон за заштита од пожари

Во Република Србија е донесен и Законот за заштита од пожари, кој во интерес на анализата заслужува внимание. Според тоа „законот за заштита од пожари го дефинира системот за заштита од пожари како збир на мерки и активности кои што имаат за цел заштита од пожари, кои што го спроведуваат законот преку утврдените субјекти за заштита од пожар, т.е. државните органи, органите на автономните покраини и единиците на локалната самоуправа, приватните компании и други правни и физички лица. Посебна новост претставува обврската која што е донесена во Стратегијата за заштита од пожари за период од најмалку пет години, како и планот за санација и отстранување на последиците од пожари. Во превентивните мерки за заштита од пожар се наоѓаат посебни услови за исполнување на поедини работи за заштита од пожар, како и основна и посебна обука за вработените во таа област. Министерството за внатрешни работи- односно Секторот за вонредни ситуации врши класифицирање на објекти, активности и основи според ризикот од пожар."[155]

3.5. Нацинална стратегија за заштита и спасување

Националаната стратегија за заштита и спасување ја дефинира заштитата на животот, здравјето и имотот на граѓаните, животната средина и културните наследства на Република Србија; дефинира и одредува национални механизми за координација и насочување на програмата за намалаување на катастрофите предизвикани од природните појави и опасности од несреќи, заштита одговор и санација на последиците. Стратегијата обезбедува исполнување на препораката на Европската Унија за развој на системот за национална заштита: воспоставување институционални, организациони и кадровски услови за спроведување на заштита во вонредни ситуации; обезбедува добро обучен персонал; воспоставување и оспособување на постојани единици за пожар и заштита во сите области на извршување на новите задачите; развиваат способности за во случај на катастрофа да се одговори на најефикасен начин, вклучуваат отстранување на последици од катастрофи предизвикани од терористички напад; обезбедуваат материјална помош за подршка за реализација на Националната

---

[155] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 206стр.

стратегија; обезбедува единици за заштита и пожар; ги оспособува граѓаните да дејствуваат во вонредна ситуација."[156]

Во Националната стратегија за заштита и спасување во вонредни ситуации на Република Србија дадени се неколку недостатоци на постоечкиот систем на заштита и спасување:

1. Институционално – организациони:

-недостаток на услови за доследна примена на прописите,

-несоодветна организација и спроведување на превентивни мерки,

-недостапност на специјалностите од катастарот,

-недостапност на сеопфатната мапа на ризиците,

-нерамномерна распределба на капацитетите на службите за реагирање на територијата на Република Србија,

-невоспоставен системот 112,

-непостоење на методологија за управување со опасен отпад;

2.Материјално – технички:

-незадоволително ниво на сообраќајна и друга инфраструктура,

-застарена, несигурна опрема, средства и службени возила за реагирање во вонредни ситуации,

-несоодветно финансирање за одржување на системот за заштита и спасување,

-недостаток на специјализирани возила и опрема за реагирање при хемиски несреќи на патишта, железничкиот и речниот сообраќај,

-недоволен број на мобилни еко–токсиколошки единици;

3.Соработка, координација и достапност на информациите:

[156] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Република Србије, Бранко Бабиќ, 206стр.

-недоволна координација помеѓу субјектите на системот за заштита и спасување во вонредни ситуации,

-недостаток на соработка помеѓу академските и истражувачките институции и директните корисници на истражувањето,

-недоволна соработка со невладините организации и приватниот сектор,

-потреба да се подобри меѓународната соработка;

4.Човечки ресурси и обука:

-несоодветна професионална квалификација и технолошка дисциплина на расположивите човечки ресурси,

-недостаток на специјализиран персонал,

-недоволна обука на стручен кадар,

-неподготвеност и низок капацитет на локалната самоуправа,

-неразвиена култура на превенција.“[157]

Системот цивилна одбрана т.е системот за заштита и спасување да се формира во целост е потребно да се донесат и следниве документи и тоа: уредба за висината и начинот на добивање право на еднократна парична помош; уредба за начинот на давање и користење на материјални добра за потребите за заштита и спасување и начин за остварување на право за надокнада за користење на материјалните добра; уредба за утврдување на начин за висината на штета, видови, висината и начинот на давање и користење на помош од единиците на локалната самоуправа за отстранување на штетите од елементарни непогоди и други несреќи; уредба за службите за активна резерва во цивилната заштита; уредба за организација и функционирање на системот за набљудување, рано предупредување, известување и алармирање; уредба за заштита од неексподирани смртоносни средства; уредба за критериумите за начинот на утврдување

[157] Националну стратегију заштите и спасувања у ванредним ситуацијама, "Службеном гласник РС", бр.86/2011 од 18. 11. 2011 год.

на здравствената способност на граѓаните за учество во органите и единиците на цивилната заштита."[158]

Уредбата за спроведување на евакуација, дефинира дека евакуацијата се организира и спроведува поради заштита и спасување на луѓето, животни, материјални и културни добра, државни органи, претпријатија и други правни лица од елементарни непогоди и други несреќи. Планирање на евакуацијата се врши врз основа на проценката на загрозеноста. Планот на евакуација се утврдува и разработува преку постапките за спроведување на мерки и задачи за евакуација, неопходните материјално-технички и финансиски ресурси, задачи, начин на дејствување и одговорност на сите кои учествуваат во спроведување на евакуацијата. Евакуацијата се спроведува врз основа на наредба на надлежниот штаб за вонредни ситуации кои се пренесуваат преку националните и оперативните центри и 112 општински штабови за вонредна ситуација.[159]

---

[158] *Војно дело,* јесен 2012, Цивилна одбрана, Републике Србије, Бранко Бабиќ, 211стр.
[159] Uredba o sprovodzenju evakuacije, "Sl. glasnik RS", br.22/11 od 31.03.2011 god.

3. Цивилна одбрана на Република Хрватска

3.1.Почетоци и поставеност на цивилната одбрана

Под Национална безбедност на Република Хрватска се подразбира: одредена (постигната или проектирана) состојба на безбедност; функционални области за дејствување на различни безбедносни институции, заедно со вкупните социјални напори во областа на постигнување на безбедносните цели и институции на безбедност поврзани во уреден систем на односи.“[160]

Република Хрватска се обидува да изгради состојба на национална безбедност во која ќе се обезбедат нејзината слобода, суверенитетот и територијалниот интегритет во рамки на меѓународно прифатените договори, човекови права и слободи на своите граѓани, политичка и социјална стабилност на општеството, одржлив економски развој во услови на слобода на пазарите и претпријатија, владеење на правото во државата, внатрешен ред и лична сигурност на граѓаните и здрави и стабилни услови на животната средина. Во оваа смисла националната безбедност може да се дефинира како состојба на заштита на темелните вредности на општеството и на соодветните институции.“[161]

„Република Хрватска својата самостојност и независност ја прогласува врз основа на Уставната одлука за суверенитет и независност на Република Хрватска која е донесена на 25 јуни 1991 година.“[162]

Генезата на развојот на безбедносниот систем во Република Хрватска започнува со нејзиното осамостојување од 1991 година, односно после одвојувањето од СФРЈ.

Државниот одбранбен систем на Република Хрватска би можел да биде повторно изграден сличен на оние на најразвиените земји во светот и како и врз основа на нашите сопствени искуства добиени во текот на националната војна. На бројни оперативни организации треба да им се дадат еднакво важни обврски и права и да бидат во можност да работат ефикасно. Тие вклучуваат здравствени услуги, противпожарни служби, хуманитарни организации, вооружени сили и полиција,

160 http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14

161 http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14

162 http://sr.wikipedia.org/sr/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%A5%D1%80%D0%B2%D0%B0%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B5

управување со водните ресурси, управување со извор на енергија, стопанисување со шумите и другите јавни служби и организации. Исто така, вклучено е и контрола на сообраќајот, индустријата, бројни владини министерства и одели, хидро метеоролошки и сеизмолошки услуги, услуги од јавен карактер, организации за набљудување и известување, помошни јавни организации, училишта и др.“[163]

Системот “цивилната заштита во Република Хрватска ја бележи својата историја од крајот на дваесетите години на дваесетиот век. Додека во другите држави во Европа и во светот потребата за развој на цивилната заштита се јавува како последица на масовното страдање на населението во првата светска војна, идејата за потребата за заштита во Република Хрватска се родила во 1884 година, после земјотресот кој се случил во Загреб. Во 1932 година градските власти на Загреб донеле одлука да се изгради школо за цивилна заштита, за обучување и оспособување на кадри за заштита и спасување. Школото е довршено и отворено 1938 година.“[164]

Во 1948 година во Југославија основана е противавионаска заштита, која што тогаш претставува единствена служба за заштита се до 1963 година, и делува во составот на Министерството за одбрана. После земјотресот во Скопје донесена е одлука за основање на цивилна заштита. Од самиот почеток оваа служба е дел од составот на тогашното Министерство за внатрешни работи, но набрзо преминува во составот на одбранбените структури на државата.

Во периодот од 1973 до 1994 година цивилната заштита во Република Хрватска се развива на локално ниво, во кругот на општинските односно градските управи, а кратко време е дел и од составот на Министерството за одбрана. Во 1994 година цивилната заштита е дефинирана како масовна организација чија темелна намена е заштита и спасување на населението и материјалните добра во војна. Планирано е вклучување дури околу 600 000 граѓани, од кои 250 000 би биле распоредени во војници и тела на цивилна заштита. Таквиот состав би бил голем, а неговите припадници недоволно опремени и оспособени.

После осамостојувањето, Република Хрватска привремено го задржува наследениот состав на цивилната заштита. Цивилната заштита за време на националната војна се користи за припрема и спроведување на превентивните мерки за заштита, но најпрво

---

[163] file:///C:/Users/SET/AppData/Local/Temp/Temp1_hrvatska%20materijal.zip/7cc.htm
[164] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156

заштита и спасување од последиците од воените дејствија како што се евакуација, учество во оранизацијата за згрижување на раселените и бегалците, заштита и спасување од пожар како секундарна појава, расчистување на урнатини и патишта, снабдување на населението со вода за пиење, згрижување на домашните животни и луѓето и асанација на терените. За време и по војната, отстранувањето и деактивирањето на неексплодираните направи, претставува особено важна област на ангажирање на цивилната заштита. Во овој контекст интересно е дека во подготовката и спроведувањето на мерките за заштита и спасување присуствуваа околу 130 000 припадници на цивилната заштита. При извршувањето на нивната должност членовите на цивилната заштита доследно ја почитуваат Женевската конвенција, за заштита на жртвите во војна, цивилите и цивилните објекти.“[165]

„Цивилната заштита во Република Хрватска е дефинирана како начин на организирање, подготвување и учество на граѓаните, политичките партии, државни органи, и единиците на локалните автономии во поглед на заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од опасности и последици од природни, техичко-технолошки, еколошки несреќи.“[166]

При анлизирањето на системот за цивилна одбрана на Република Хрватска различни автори различно го дефинираат поимот, некои го дефинираат како цивилна одбрана а други пак како цивилна заштита.

Цивилната одбрана претставува составен дел од целокупната одбрана, на напорите на Хрватска, заедно со војската претставува фундаментална основа на одбраната на Хрватска, и ќе продолжи со еден сеопфатен пристап за да се обезбедат и развијат адекватни способности како одговор на целиот тој спектар од новите ризици и закани. Новите способности се обликувани на тој начин да може се задоволат нетрадиционалните задачи, така што напорите на граѓанските организации и институции мора да се прилагодат на новата реалност и да бидат во можност да обезбедат можности за заштита и спасување и мора да бидат способни да реагираат ефикасно при национална вонредна состојба или во состојба на криза. Примарната улога на цивилната одбрана е да се подготви нацијата за одбрана и да се обезбеди за не-воената одбрана на земјата. Оваа улога се постигнува преку систем на институции и

---

[165] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156

[166] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 2str.

активности, кои вклучуваат планирање, интегрирање, насочување и координирање на цивилните средства и напорите кои се важни за националната одбрана.“[167]

Цивилната одбрана ги опфаќа националните, локалните и регионалните владини тела; како и правни лица одговорни за подготовка на одбраната; агенции за заштита и спасување и други организации кои што се одговорни за заштита на животот и материјалните вредности.“[168]

Од стекнувањето на својата национална самостојност и независност до денес, цивилната одбрана односно цивилната заштита на Република Хрватска доживеа длабоки промени.

Таталович, Гризолд и Цвртила во нивната заедничка книга „Современа безбедносна политика“ накратко ни ја даваат поставеноста на цивилната одбрана на Република Хрватска по нејзиното осамостојување.

За време на националната војна цивилната одбрана на Хрватска е во кругот на Министерството за одбрана, кое што ги превзема сите елементи од составот на цивилната одбрана на подрачјето на Хрватска од поранешна Југославија. Цивилната одбрана изградена до 1993 година е организиран врз основа на американски модел, и за време на војната се покажува со позитивни резултати со што успешно ги реализирал предвидените задачи. Но и покрај тоа, во 1994 година донесена е одлука да се премести од надлежноста на Министерството за одбрана во надлежност на Министерството за внатрешни работи. Но развојот на настаните покажува дека тој потег е погрешен. Наместо да се премести вкупната организација на цивилната одбрана која што ќе биде под надлежност на Министерството за внатрешни работи, преместени се само некои компоненти, додека другите се оставени во составот на Министерството за одбрана на Република Хрватска, со што е скршена целокупноста на организацијата. Второ, во кругот на Министерството за внатрешни работи не се обезбедени кадри и средства за развој на цивилната одбрана како и нејзино постепено трансформирање во систем за управување со кризи. Резултатот покажува дека доаѓа до занемарување на оваа област, што се гледа не само во заостанување на организацискиот развој, туку и во

[167] Republic of Croatia ministry of defence, Strategic Defence Review, Zagreb 2005, 29str.
[168] Republic of Croatia ministry of defence, Strategic Defence Review, Zagreb 2005, 29str.

понатамошниот развој на законодавните решенија од подрачјето на цивилната одбрана.“[169]

Цивилната заштита во Република Хрватска е составен дел на Министерството за внатрешни работи на сите нивоа, од ниво на полициски одели на државата со еднаква организација во целата земја. Како составен дел од министерството за внатрешни работи, граѓанската заштита е систем во кој таа е една од основните насоки за брзо реагирање на секој вонреден настан.“[170]

Системот цивилната одбрана на Република Хрватска мора да продолжи да се прилагодува на променливите околности и да биде во состојба ефикасно да одговори на новите закани и ризици и да се развива во модерен систем за заштита во согласност со НАТО и ЕУ стандардите, како земја членка на НАТО и ЕУ.

Но националната димензија на цивилната одбрана во оваа земја бара реформи во оваа област, повик за тесна соработка меѓу владините министерства и агенции. Реформите за цивилната одбрана веќе се иницирани, иднината на граѓанската одбрана треба да биде во согласност со напорите на НАТО и ЕУ. Со оглед на природата на модерните ризици и закани, управувањето со кризи наоѓа посебно внимание. Хрватска мора да има капацитет за да може во целост да се справи во состојба на криза и мора ефикасно да одговори, како на национално така и на меѓународно ниво.

3.1.1. Задачи на цивилната заштита

Основните задачи на цивилната заштита се од хуманитарен карактер и се однесуваат на:

-„Отстранување на причините и непосредната опасност, спречување и ширење на несреќи и катастрофи и намалување на последиците од воени разурнувања, кои сите може да се постигнат со превентивни мерки.

-Организирана и навремена акција во случај на природни катастрофи или некои други несреќи, во вонредни околности, која се реализира од страна на добра

[169]Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Савремене сигурносне политике*, Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008), 321стр.
[170] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 1str.

организација, опрема и практика на членовите на единиците кои се очекува да дејствуваат во такви ситуации.

-Отстранување на последиците кои се појавија како резултат на природни, техничко-технолошки, еколошки несреќи и воени разурнувања, се постигнува со добра пресуда и навремено обезбедување на материјални и човечки потенцијали.“[171]

3.2. Систем за заштита и спасување

Од 1 јануари 1994 година започна процесот на хармонизација на организациските решенија како и развојот на заштитата и спасувањето како единствена структура, со иста структура низ целата земја, и начин на кој што таа е регулирана во повеќето земји во Западна Европа. Со завршување на ангажирањето во заштитата и спасувањето на луѓето и имотот од акти на војна, граѓанската заштита е концентрирана и фокусирана на своите планови и програми и севкупниот развој на превенција, заштита и спасување од природни и техничко-технолошки несреќи и катастрофи.“[172]

„Цивилната заштита во Хрватска се согледува во поглед на системот на “заштита и спасување” и тоа е правна одговорност на владата за да се обезбеди нејзино правилно функционирање и управување. Во новиот закон за заштита и спасување се наведува дека граѓаните ги спроведуваат мерките на лична и заемна заштита против заканите и последиците од катастрофи, врз основа на принципот на солидарност и заемна помош. А покрај тоа секој граѓанин има право и обврска да биде обучен за заштита и спасување и има право да добие целосна и навремена информација за сите закани од катастрофи како и можности, мерки и активности за заштита.“[173]

Националната заштита и спасување работи на следниве сектори:

-„Одделот на цивилната заштита,

-Оделот за гаснење пожар,

-Државниот информациски и комуникациски систем за заштита и спасување,

---

[171] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 2str.

[172] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156

[173] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 84str.

-Колеџ гаснење на пожар, заштита и спасување,

-Општи работи."[174]

„Законот за заштита и спасување е изгласан во 2004 година и стапи во сила во 2005 година и со него се уредуваат:

-системот за заштита и спасување на граѓаните, стоки и имот во непогоди и хаварии;

-управување и координација со активностите за заштита и спасување;

-активностите, правата, обврските, специфичните обуки и општата едукација на учесниците во заштитата и спасувањето;

-задачите и структурата на органите за заштита и спасување; како да се алармира и предупредува и како да се организира мобилизација за целите на заштита и спасување."[175]

Организацијата на цивилната заштита се наоѓа на неколку нивоа:

Централно ниво (ниво 1) кое е примарно одговорно за координација на силите и е претставено од страна на националната дирекција за заштита и спасување; на ниво на округ (ниво 2) кој е во надлежност на округот; и на ниво на град или општина (ниво 3) кој е во надлежност на градоначалниците на општината или градот. Како и со други земји од Југоисточна Европа."[176]

Националниот дирекција за заштита и спасување го координира системот за заштита и спасување, кој вклучува законски застапници, извршни и претставнички тела на локалните и регионалните самоуправи, владини тела како што се Националните метеоролошки и хидролошки услуги, и оперативните сили за заштита и спасување. Основните задачи и цели на дирекцијата се дефинирани во законот за заштита и спасување. Националната дирекција за заштита и спасување е професионална управна организација со задачи за подготовка на планови и управување со оперативните сили,

[174] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=27

[175] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 84str.

[176] Исто

како и координирање на активностите на сите учесници во системот за заштита и спасување."[177]

3.2.1. Државна управа за заштита и спасување

Во Стратегијата за национална безбедност, која што е донесена во 2002 година, препознаен е проблем, „наведена е потребата за развивање на национална интегрираност на системот за управување со кризи. Потребата за развивање на таков систем истакнаа и меѓународните вежби за управување со кризи во кои и Република Хрватска била ангажирана, како и потребата за развој на други подрачја за национална безбедност (пр. противтерористичка борба, организација на крајбрежна стража, контрола на границата и сл.)."[178]

Во јануари 2005 година направено е обид за решавање на проблемот, доаѓа до основање на Државна управа за заштита и спасување. Државната управа за заштита и спасување е основана се со цел да се избегне преклопување на надлежностите на разни државни тела кои се занимаваат со заштита и спасување, и како нивните активности во несреќи и катастрофи би биле усогласени и координирани. Иако овие активности претставуваат само сегмент на интегрираност во системот за управување со кризи, тоа може да претставува прв чекор во изградувањето на таков систем. Поради тоа во надлежноста на Државната управа за заштита и спасување се цивилната заштита, противпожарната служба, службата за итни повици 112, училиште за противпожар, заштита и спасување, и служба за заеднички работи."[179]

Но Државната управа за заштита и спасување до денес не го има постигнато бараниот резултат. Прво, новата организација не располага со потребните кадровски структури. Другиот проблем всушност е во тоа дека Државната служба за заштита и спасување нема успеано да воспостави соработка со други системи кои што се важни за негово успешно делување, посебно со шумската служба за спасување и противпожарна организација. Државната служба за заштита и спасување не успеала да го реализира

---

[177] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 84str.

[178] Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008), 321стр.

[179] Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Сувремене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008), 321стр

проектот со телефонскиот број 112, а неговото недејствување или задоцнето дејствување забележано е во многу случаи.

Исто така, до денес не е предложена концепција за воспоставување на интегриран систем за управување со кризи. Иако од 2004 година до денес биле претставени неколку предлози помеѓу релевантни министерства и државни агенции се уште не е постигнат консензус за ова прашање.“[180]

„Суштината на управување со кризи е способноста да се дејствува соодветно во време на вонредна состојба. Итните случаи се циклични појави и нивното управување зависи од признати фази: ублажување, подготвеност, акција и наплата или обнова, кога станува неопходно да се преземат низа активности за безбедноста и спасувањето. Успешното закрепнување од вонредна ситуација е можно, но постојат бројни пречки кои ја спречуваат добрата огранизација на граѓанската безбедност и спасување на населението.“[181]

Националната Дирекција за заштита и спасување е одговорна за анализа и проценка на заканите на целата територија и развој на Планот за заштита и спасување на Република Хрватска. Системот за алармирање на властите е целосно базиран на бројот за итност 112. Дирекцијата за заштита и спасување активно работи на меѓународна соработка и билатерални договори за соработка, области на интерес на овие активности вклучуваат заемно известување, помош, обука, размена на информации во однос на научните достигнувања.

Со оглед на тоа дека Хрватска се соочува со постојаните безбедносни ризици во областа на природните и техничко-технолошките катастрофи, понатамошниот развој на системот на цивилната заштита треба да се движи во насока на организирање на унифициран систем на заштита и спасување. Ова ќе се постигне преку интеграција на различни делови на системот, моментално се распоредени во голем број на министерства во модерен систем на цивилно-воено кризно планирање и управување со кризи.“[182]

---

[180]Таталович С, Гризолд А, Цвртила В, *Суврeмене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008), 321стр.
[181] file:///C:/Users/SET/AppData/Local/Temp/Temp1_hrvatska%20materijal.zip/7cc.htm
[182] http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14

После поплавите во Славонија, Перо Ковачевич, Павле Калинич, како и Винко Призмич, кои што добро се запознаени со работата на системот за заштита и спасување на Хрватска даваат свои видувања на тоа како силите на системот за заштита и спасување се справуваат со поплавите, нивните изјави ке ги видиме во понатамошниот текст:

„Системот за заштита и спасување во Хрватска е во катастрофална состојба тоа го покажуваат резултатите од катастрофалната поплава која што го зафати делот во Славонија.

Системот за заштитата и спасувањето го нема на хартија. Во катастрофалната поплава е дојдено до сознание дека цивилната одбрана, односно системот за заштитата и спасувањето едноставно не постои, па дури ни на хартија. Од националната војна до денес ништо не е направено, не се основани оперативни сили за цивилна заштита, нема адекватана служба за набљудување и известување. Сите тие служби ги заменува војската, полицијата, граѓаните кои не се за тоа оспособени и опремени, а тоа не е ни нивна задача.

Поплавите не се спречени бидејки Хрватска нема систем за заштита и спасување. Во Хрватска постои основен план за одбрана во последните дваесет години но се уште нема усвоено методологија по каја би работел тој план. За Законот за цивилна заштита нама зошто да се троши повеќе време бидејки сите знаат дека го нема.

Од уредеден систем од 1991 година, до целосен колапс. И Калинич и Ковачевич се согласуваат со тоа дека размерот на оваа катастрофална поплава не требало да биде толку голем. Хрватска денес нема план за одбрана, нема план за подготвеност, нема планови за заштита и спасување и нема планови за активностите и употребата на цивилната заштита.

Темелните проценки не се добро поставени, немаме оперативна сила, опремена и обучена за дејствување. Од системот за заштита и спасување денес имаме Државна управа за заштита, која претставува намена само за себе, без оперативна сила и средства и број 112.

Овва е голема разлика во однос на јуни 1991 година, кога силите на цивилната заштита броеле 570 000 обврзници, или 12,5 % од вкупното население на Хрватска.

Тоа беше голем систем кој небеше целосно исполнет со квалитет, обука и опременост. Успеавме тој состав да го припремиме, да го оспособиме планот за дејствување на цивилната заштита заради негово организирано дејствување и употреба. Благодарение на големите напори, ентузијазмот, саможртвата, патриотизмот, високиот професионален однос, малку инат и верата на припадниците на цивилната заштита во победата во патриотската војна, цивилната заштита има дадено голем придонес и придонела за вкупното страдање на цивилното население и материјаната штета од воените разурнување да биде помала, за време на војната цивилната заштита се користи за рехабилитација на изгорените области, расчистување на урнатини и патишта, снабдување на населението со вода за пиење, одведување на домашните животни, луѓето како и животни санитарни услови.

Полиција и војска наместо цивилна заштита која не постои. Во припремата и спроведувањето на мерките за заштита и спасување учествувале околу 130 000 припадници на цивилната заштита. Денеска цивилната заштита е мртов збор на хартија-единствено Градот Загреб претставува светол исклучок, Хрватска имала воспоставено систем за цивилна заштита, но тој систем после националаната војна е систематски уништен, од сите влади.

Градот Загреб има околу 4 500 припадници на цивилната заштита за општа намена и 540 припадници за специјалистички намени. Колку членови има во остатокот во Хрватска видовме во спасувањето на источна Славонија. На теренот биле војската и полицијата затоа што цивилната заштита не постои. Според планот за заштита и спасување на Хрватска војската доаѓа на терен дури кога сите други ресурси се исцрпени.

Повторно мора да се гради системот од почеток. Потребно е повторно да се организираат, опремат и обучат единиците за општи намени, цивилна заштита и специјални намени. Потребно е да се направи план за заштита и спасување, план за одбрана, план за дејстување и употреба на цивилната заштита; повторно да се организира службата за набљудување. Важно е спроведување на основна и специјална обука на сите припадници распоредени во единиците на цивилната заштита.

Единствена светла точка во овој хаос се војската и граѓаните. Последиците од оваа поплава ке не чинат најмалку милијарда куни, но ние и понатака немаме систем за

заштита и спасување. Да сме имале систем последиците би биле минимални" вели Ковачевич.

Постои став дека системот за цивилна заштита е застарен модел кој намерно се напушта.

Системот за заштита и спасување направен е според европски модели, а Хрватскиот модел има свои недостатоци, но неправилно е да се мисли дека еден од тие недостатоци е одсуствот на големиот број на припадници на цивилната заштита. Како што кажа системот за заштита и спасување мора да лежи на оперативните сили на полицијата, брзата помош, војската, спасувачките служби и други професионални служби.[183]

Хрватаска за природни катастрофи е целосно неподготвена а составот на цивилната заштита денес е толку скромен со што неможе да одговори на потребите на заштитата и спасувањето на населението во вонредни ситуации. Резултатот се покажал во поплавите во Славонија, каде што голем дел од работата извршила војската отколку цивилната заштита. Колку е моменталниуот состав неразвиен ни кажува податокот за Државната управа за заштита и спасување, во оперативната сила на цивилната заштита има распоредено 27.532 луѓе, а силите на цивилната заштита во разни окрузи, градови, општини многу слабо се опремени и оспособени поради недостатокот на пари во локалните пресметки. Како за споредба Словенија во својот состав на цивилна заштита има 60.000 луѓе.[184]

Државната управа за заштита и спасување не се согласува со тоа дека се неспремни за природни катастрофи, тие укажуваат дека цивилната заштита е само еден од седумте сегменти на системот за заштита и спасување. Системот на цивилна заштита според нив е врз основа на тековните проценки на ризикот од природни катастрофи, а во тек е изградба на проценки на ризици од катастрофи базирани на насоките на ЕУ, а со тоа дополнително ќе се димензионира оперативниот капацитет, како за цивилната заштита така и за други оперативни сили.

Се очекува дека новиот закон за цивилна заштита може да се усвои до крајот на 2014 година. Со законот ќе се регулира новиот пристан во правата и обврските на граѓаните

---

[183] http://www.index.hr/vijesti/clanak/katastrofalne-stete-od-poplava-mogle-su-se-sprijeciti-sustav-zastite-i-spasavanja-nemamo-ni-na-papiru/749086.aspx

[184] http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Civilna-zastita-bez-zastite-Hrvatska-nepripremljena-za-prirodne-katastrofe

во областа на цивилната заштита, пополнување на оперативните сили на цивилната заштита, обука, мобилизација и дејствување на припадниците на цивилната заштита во големи несреќи и катастрофи. Тоа ќе биде регулаторна рамка за вклучување на волонтери како и лица кои имаат високо ниво на мотивација во оперативните активности на цивилната заштита. Затоа одредбите во новиот закон за цивилна заштита уредуват посебни услови за лицата волентери.[185]

3.3. Служби на цивилната заштита

Секторот за цивилна заштита се состои од следниве служби:

„-Министерство за цивилна заштита,

-Служба за операции, опремување и развој,

-Служба за превенција, планирање и анализа,

-Државна интервенција единици на цивилна заштита."[186]

Работата на службите за цивилна заштита во Република Хрватска е во посебен закон, закон за заштита и спасување кој се подготвува и регулира со следниви закони:

-Закон за изменување и дополнување на Законот за внатрешни работи се состои од посебни подглавја со 24 артикли кои ја регулираат областа на цивилната заштита (дефинирана граѓанска заштита, воспоставување на основна цел, задачи и организациона структура на граѓанската заштита).

-Законот за заштита од природни непогоди го определува поимот природни катастрофи и се грижи за основните заштитни мерки, правата и должностите за заштита на службениците, оценува штети и дефинира како да се помогне во оштетените области.

-Правилник за организацијата, поставеноста, вработувањето и користењето на единици, услуги и органите за управување, како и други форми на организирање на цилилната заштита.

---

[185] http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Civilna-zastita-bez-zastite-Hrvatska-nepripremljena-za-prirodne-katastrofe

[186] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=146

-Правилник за методологијата и содржината на плановите кои се однесуваат на заштита и спасување. Плановите се прават врз основа на проценка на опасностите и последиците од природни, техничко-технолошки и еколошки несреќи како и уништувања од војната. Врз основа на расположивите човечки и материјални сили за заштита и спасување на теми кои се однесуваат на овој план. Планот во врска со заштитата и спасувањето е направен за општини, градови, градот Загреб и државата."[187]

„Основниот принцип на организирање на силите за заштита и спасување е принципот на територија. Седиштето на цивилната заштита се организира во општините, градовите, градот Загреб, и во државата на ниво на Влада како владин кризен штаб. Примарна задача на цивилната заштита е да ја координира работата на силите за заштита и спасување."[188]

Командата на цивилната заштита се наоѓа под Министерството за внатрешни работи, командите птерставуваат стручни органи и организациони единици на министерството, односно на полициски станици кои што ги водат активностите за цивилната заштита. Затоа, единиците на цивилната заштита, комесарите и засолништа мониторинг се сили кои се предводени од страна на цивилната заштитна команда, функцијата на командата е имплементирана на штабот за цивилна заштита, бидејки полициските станици не формираат единици или услуги за цивилната заштита. Во било каков вид на несреќа постои потреба да се мобилизираат единиците на цивилната заштита а надлежните органи како команди ќе доведат до акција на цивилната заштита."[189]

Граѓански комисии за заштита претставуваат врска помеѓу командата и населението на подрачјето за кое комесарот е задолжен. Според прописите се утврдува дека комисијата и нивните заменици се именувани од страна на шефовите на полициските заменици."[190]

Како должностите на комесарите се можеме да ги наведеме следните:

[187] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 1str.
[188] Исто, 2str.
[189] Исто, 3str.
[190] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 3str.

„-Да учествуваат во подготовки и едукација на населението за лична и заедничка заштита во согласност со програмите за обука за кои одлучува министерот за внатрешни работи;

-Да се оствари врска помеѓу командата и населението, односно да се информира населението за имплементација на навремени мерки и процедури кои се однесуваат на задачите за заштита и спасување (подготовка на населението за евакуација итн.);

-Да ги извести граѓаните во случај на евакуација, околу начинот на евакуација, распоредување, итн.“[191]

Засолништа монитори имаат задача да ги организираат луѓето во засолништа и да се грижат за опремата и уредите.“[192]

„Единиците за цивилната заштита се основаат како единици за општа намена и единици за посебни намени.

Единиците за општи намени извршуваат помалку комплицирани задачи во спроведувањето на заштитата и спасувањето. Тие се основани на ниво на округ. Големината на единиците за општи намени зависи од големината и потребата на територијата за која се утврдени. Затоа не е потребно секоја општина да има единици за општи цели.“[193]

Единици за специјални намени се наменети за поставување на ниво на град. Формирањето на овие единици за градско подрачје и за повисоко ниво им овозможува со своите перформанси дури и во областа на ниво на општините доколку надлежните служби неможат да се справат со несреќи од кој било вид. Според видот постојат следниве единици за специјални намени:

-Единици за заштита од пожар;

-Единици за заштита и спасување на вода;

-Единици за планински спасувања;

-Единици за заштита и спасување од урнатини;

---

[191] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 3str.
[192] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 3str.
[193] Исто

-Единици за заштита од хемиски и биолошки зрачења;

-Единици за прва медицинска помош;

-Ветеринарна единица;

-Единица за заштита и спасување на растенија и растителни производи;

-Единици за санација на терен и други единици според потребите."[194]

Единиците за специјални работи се наменети за државата, градот Загреб и други градови за кои се основани.

Интервенциите на специјалните единици на Министерството работат во областа на целата земја во согласност со потребите и тие исто така им даваат меѓународна помош во заштитата и спасувањето. Овие единици се основани, опремени и обучени од страна на Министерството за внатрешни работи и пополнети од страна на полициските одели во согласност со одлуката на министерството во одност на воспоставувањето на специјални единици при интервенции на цивилната заштита."[195]

Обуката на силите за цивилна заштита се врши преку редовниот систем на обука, и преку курсеви. Финансиските средства за директни активности во заштитата и спасувањето од катастрофи, како и за опремата на единиците за цивилна заштита на државно ниво е обезбедена од годишниот буџет на Министерството за внатрешни работи."[196]

3.4. Меѓународна соработка

Не зависно од видот на катастрофите тие не познаваат државни граници, а нивните последици исто така може да влијаат на територијата на една или пак на повеќе држави. Соочени со опасностите кои секојдневно загрозуваат милиони луѓе и нивните материјални добра, со цел ефективно да се спротивстават воспоставена е меѓународна соработка.

[194] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department, 4str.
[195] Исто
[196] International civil defence directory, Croatia, Civil protection department

„Република Хрватска ја подржува конекцијата на меѓународно ниво преку заеднички напори на државите и меѓународните организации во областа на заштитата и спасувањето од природни и вештачки катастрофи со цел за одржување на безбедноста и заштитата на човековите животи, материјалните добра, и животната средина. Поради наведените причини активно се вклучува во европските и меѓународните организации, на кои основните функции им се да се потикнат и да се кординираат активностите на учесниците во заштитата и спасувањето на меѓународно ниво.“[197]

Во согласност со својата европска ориентација, со почитување на начелата на хуманост и солидарност, Република Хрватска има склучено билатерални договори за соработка во заштитата од природни и вештачки катастрофи со Словенија, Унгарија, Босна и Херцеговина, Австрија, Словачка и Полска, а има потпишано и ратификувано меѓународни договори за соработка и помош за заштита и спасување при катстрофи во мир со државните службеници на централно европската иницијатива, со провинции и региони во рамките на работната заедница „Alpe-Jadran“.“[198]

„Соработката помеѓу Хрватска и ЕУ во областа на цивилната заштита, во мај 2008 година стапи на сила меморандумот за разбирање помеѓу Хрватска и Европската Унија за учество на Хрватска во финансискиот инструмент за цивилна заштита и на 14 септември 2009 година стапи на сила меморандумот за разбирање меѓу Република Хрватска и Европската Унија за учество на Хрватска во “Механизмот на Заедницата за цивилна заштита.“[199]

3.4.1. Финансиски инструмент за цивилна заштита и механизми на заедницата за цивилна заштита.

Правната рамка за регулирање на Европската цивилна заштита се темели на два главни законски прописи-Одлука на советот за воспоставување на механизам на Заедницата за цивилна заштита (амандман, 2007/779/ЕЗ, Евроатом) и Одлука на советот за воспоставување на финансиски инструмент за цивилната заштита (2007/162/ЕЗ,

[197] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156
[198] Исто
[199] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=162

Евроатом). Механизмот на Заедницата за цивилна заштита и финансискиот инструмент за цивилна заштита заедно опфаќаат три главни фази од циклусот управување со катастрофи: превенција, подготвеност и одговор. Механизмот ја олеснува подготвеноста за сериозна опасност и одговара на нив, а финансискиот инструмент за цивилна заштита обезбедува законска основа за финансирање на сите активности на ЕУ во областа на цивилната заштита. Овие две законски одредби се комплементарни и поради тоа што Финасикиот инструмент за цивилна заштита го финансира Механизмот на заедницата за цивилна заштита. Имплементирани од страна на Генералниот директор за хуманитарна помош и цивилна заштита на Европската комисија."[200]

Финансискиот инстумент за цивилна заштита дава комплементарна подршка на напорите на државите членки насочени кон заштита, пред се на луѓето, но исто така и на животната средина и имотот, вклучувајки и културно наследство, како и подршка во случај на природни катастрофи или катастрофи предизвикани од човечки фактор (акти на тероризам, технолошки, радиолошки или еколошки несреќи). Инструментот исто така олеснува интензивна соработка меѓу земјите членки во областа на цивилната заштита."[201]

Хрватска во финансискиот инструмент за цивилна заштита целосно учествува од 2008 година.

Модели на финансирање на програмата се:

-финансирање на активностите и средствата на Механизмот на Заедницата за цивилна заштита, вклучувајки ги и активностите на Центарот за мониторинг и информирање, основано на европско ниво и заеднички систем за комуникација и информирање во случај на катастрофи преку кои државите разменуваат известувања.

-проект за превенција (истражување на причините за катастрофи, прогнозирање и информации од јавен карактер), придонесува за развој на политиката за превенција на несреќи, поврзувајки актери и политика преку управување со циклус на несреќи, и подобрување на ефикасноста на постојаните инструменти на политиката за спречување на несреќи.

---

[200] http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=528
[201] http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=528

-проекти за подготвеност (детекција, обука, вмрежување, вежби, мобилизација на експерти) да се оптимизира ефикасноста на итната акција од страна на подобрување на подготвенста и свеста за силите на цивилната одбрана, подршка за напорите за заштита на граѓаните, животната средина и имотот во случај на природни или вештачки несреќи, олеснување на соработката меѓу земјите во подготвеноста на цивилната заштита и загадување на морето."[202]

Европската комисија треба да достави документ кој што покажува дека националниот орган одговорен за цивилна заштита (Државната управа за заштита и спасување) блискост со примена на предлог проектот. Европската комисија во кругот на финансискиот инструмент за цивилна заштита кофинансира проекти (пример за превенција и подготвеност) од 75% до 85 % од вкупните прифатливи трошоци за проектот."[203]

Механизмот на заедницата за цивилна заштита има за цел да се олесни соработката во интервенциите при помош во цивилната заштита во итни случаи, кога е потребно да реагира итната акција. Ова исто така важи и во ситуации кога постои опсност од итни случаи во кои ке биде потребно да се реагира брзо.

Такви интервенции се предвидени во ситуации каде што подготвеноста во земјата погодена од катастрофа не е доволна за соодветен одговор, бидејки нема доволно ресурси на располагање. Со комбинирање на капацитетот на цивилната заштита од земјите кои што учествуваат во оваа програма, Механизмот на заедницата може да обезбеди подобра заштита пред се на луѓето, но исто така и на природната и културната средина.

Механизмот на заедницата за цивилна заштита има развиено голем број на алатки и активности кои можат да ја подобрат подготвеноста и ефикасен одговор на техничките и природните катастрофи на ниво на ЕУ. Некои од нив се:

-Центар за мониторинг и информативен центар, кој е достапен и може да одговори 24 часа на ден и работи за земјите членки, и Европската комисија за целите на механизмот.

---

[202] http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=528
[203] http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=528

-Заеднички систем за комуникација и информирање во случај на катастрофа, со цел воспоставување на комуникација и споделување на информации.

-Програма на ЕУ за замена на специјалисти за цивилна заштита-координиран од Германската Сојузна агенција за техничка помош, раководен од страна на Европската комисија. Програма за разменување на професионалци во областа на цивилната заштита во цела Европа, преку размена на искуства и експертиза. Во рамките на оваа програма експертите се испраќаат до надлежните органи одговорни за цивилна заштита и сродните институции на други земји за период од неколку дена до две недели.

-Курсеви, целта на програната за обука е да се зајакне и да се олесни соработката во интервенции на помош во цивилната заштита.

Хрватска ги користи сите елементи на Механизмот од јули 2009 година.

Потенцијални корисници на Механизмот на Заедницата за цивилна заштита се институциите на цивилната заштита во Хрватска. Државното тело одговорно за координација на финансиските инструменти за цивилна заштита и Механизмот на Заедницата за цивилна заштита во Република Хрватска е Државната управа за заштита и спасување.“[204]

3.5.Стратешки план за развој на Државната интервенција на единиците за цивилна заштита

„Врз основа на член 35, став 2 од Законот за заштита и спасување на Република Хрватска донесена е одлука за основање на Државна интервенција на единицита за цивилна заштита.“[205]

Стратешкиот план претставува интегриран сет на стратешки и оперативни цели и активности кои се планираат да се постигнат во три-годишниот период од 2014-2016 година, се со цел да се постигне саканиот резултат, тоа е мисијата и визијата за развој на државната интервенција единици за цивилната заштита (DIPCZ). Почетна точка за

[204] http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=528
[205] http://www.duzs.hr/news.aspx?newsID=21605&pageID=147

развој на стратешкиот план е да се анализира околината во која дејствува државната интервенција единици за цивилната заштита како влијаат (внатрешни и надворешни) фактори на животната средина на резултатите на државната интервенција за единиците на цивилната заштита. Планот е да се постигне континуитет и доследност при спроведувањето на активностите во текот на периодот за кој сметаме дека е оптимале 3 години. Животната средина во која функционира државната интервенција за единиците на цивилната заштита е многу динамична и тешко е да се предвидат идните настани, Планот е отворен и континуиран процес и неговото прилагодување кон новите услови во животната средина ќе се спроведува секоја година. Планот е изводлив а целиот процес на стратешкото планирање е поврзан со процесот на буџетирање. Конечната распределба на средствата наменети за реализација на поставените цели на планирање, исто така се одразува на изборот на приоритетите за развој, што ке придонесе за целокупниот развој на полето на заштита и спасување во Хрватска.“[206]

„Одлуката за основање на интервентните специјалистички единици за цивилна заштита на Република Хрватска и единиците за алармирање на Државната управа за заштита и спасување е донесена во 2008 година, формално е организирана и воспоставена единица за цивилна заштита како темелно оперативна снага на национално ниво. Со новата одлука од 2011 година променети се облиците, големините и принципите на организирање на единиците а уредбата од внатрешни единици DUZS го променуваат името во Државна интервенција единици за цивилна заштита DIPCZ, оваа единица организациски е сместена во секторот за цивилна заштита. Со уредбата се уредени задачите на единицата во целина како и нивните компоненти т.е. делови Загреб, Сплит, Ријека, Осијек.“[207]

Државната интервенција за единици за цивилна заштита наменета е за најсложените специјалистички задачи, спасување на вода, радиолошка-хемиска-биолошка-нуклеарна заштита, барање и спасување од рушевини т.е. давање помош и логистичка поткрепа при згрижување на настраданите во случај на катастрофи и големи несреќи. Исто така, задача е и пружање на помош во меѓународни акции за заштита и спасување.

Во склоп со наведените организациски компоненти Државната интервенција за единици за цивилна заштита насочени се по специјалност за:

---

[206] http://www.duzs.hr/news.aspx?newsID=21605&pageID=147
[207] http://www.duzs.hr/news.aspx?newsID=21605&pageID=147

-спасување од рушевини

-спасување од вода

-радиолошка-хемиска-биолошка-нуклеарна заштита

-логистичка подршка.“[208]

---

[208] http://www.duzs.hr/news.aspx?newsID=21605&pageID=147

ГЛАВА IV

КОМПАРАТИВЕН ПРИКАЗ НА СИСТЕМОТ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, СРБИЈА И ХРВАТСКА И ИДНИТЕ ПРАВЦИ ЗА РАЗВОЈ НА СИСТЕМОТ ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА

1. Компаративен приказ на ситемот за цивилна одбрана во Македонија, Србија и Хрватска

Се наметнува потреба за една соодветна анализа на системот за цивилна одбрана, при што за таа цел ке се анализираат системите за одбрана со посебен акцент ставен на системот за цивилна одбрана. Анализирајки ги системите за цивилна одбрана од западен балкан, издвојуваме три држави, Република Македонија, Република Србија и Република Хрватска за кои, можеме да дадеме еден компаративен приказ на системите на трите држави. Ниту една земја не е имуна на ризици, закани и опасности, денеска класичните воени закани се минимални но затоа се повеќе се присутни заканите со поинаков карактер.

Македонија, Србија и Хрватска како поранешни земји на СФРЈ имаат свои сличности и разлики. Тргнувајки од поставеноста на системот за цивилна одбрана, кој што е тема за анализа па се до нивната насоченост при конфликти, кризи, воени разурнувања, природни непогоди и други слични закани и загрозувања. Без оглед на тоа што Република Хрватска е веќе членка на НАТО и на Европската Унија, а додека пак Македонија и Србија се кандидати членки за во НАТО и ЕУ, цивилната одбрана има се поголема и позначајна улога. Безбедноста на една држава претставува услов за нејзиното опстојување.

„Безбедноста во современите општествено политички системи, современи и демократски земји претставува и се третира како политичка категорија. Оттаму произлегува фактот дека една од основните функции на државата за остварување на своите намери и цели е безбедносната функција. Оваа функција е стара онолку, колку

што е стара и државата и секогаш се наоѓа во развој и усовршување зависно од ситуацијата.“[209]

Со распадот на СФРЈ доаѓа до создавање на независни држави, со што секоја држава настојува да гради систем за национална безбедност и систем за одбрана.

Националната безбедност и одбрана е заштита но и промоција на трајниот интерес на Република Македонија, кој претставува зачувување на територијаниот интегритет, суверенитет, независноста, унитарниот карактер, мултиетничкиот и мултикултурен карактер на државата. Исто така, основна цел на националната безбедност е насочена кон заштита и унапредување на виталните национални интереси на Република Македонија, како и заштита и унапредување на мирот, безбедноста, здравјето и личната безбедност на граѓаните, унапредување на мултиетничка демократија и мултиетнички односи, заштита и унапредување на демократските односи на државата, стимулирање одржлив економски и социјален развој, политичко-воена интеграција во НАТО, политичка, економска и безбедносна интеграција во Европската Унија.“[210]

Во Република Србија целта на националната безбедност е „унапредување на безбедноста на граѓаните, општеството и држават во целина, а еден од основните елементи на политиката на националната безбедност е одбранбената политика, чија основна цел е да обезбеди ефикасен систем за одбрана, а војската да им дава поддршка на цивилните власти во спротивставувањето на заканите.“[211]

Додека пак, Република Хрватска се обидува да изгради една „состојба на национална безбедност во која ке се обезбедат слободата, суверенитетот и територијалниот интегритет, во рамки на меѓународно прифатени договори, човекови права за своите граѓани, политичка и економска стабилност на државата, владеење на правото во државата, внатрешен ред и лична сигурност на граѓаните, како и здрави и стабилни услови на животната средина.“[212]

При организацијата на системите за национална безбедност треба да се напомене дека сите три држави имаат и потсистеми на овој систем, односно, имаат системи за внатрешна безбедност и систем за надворешна безбедност. Системот за одбрана го

---

[209] Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014), стр.15.
[210] Бела книга на одбраната на Република Македонија, Alberia Design Тетово, Скопје (2012), стр.29.
[211] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Република Србије, Бранко Бабиќ, 199стр.
[212] http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14

градат сите три држави. Како дел од одбранбено-заштитното организирање е системот за цивилната одбрана која што е предмет на анализа во оваа истражување. Значајна улога во заштитата на населението имаат вооружените сили, меѓутоа без оглед на тоа колку се тие јаки сепак неможат самостојно да извршуваат некои задачи. Неопходно е да се обезбеди важната улога на средствата со невоена одбрана односно цивилната одбрана, бидејки воспоставувањето на еден одбранбен систем лежи во одбраната и заштитата на основните вредности на државата. Во демократските општества на врвот на листата се наоѓа човекот, токму затоа во системот на цивилна одбрана се настојува да се дојде до некоја поставеност која што ќе придонесе до заштита на човекот како неприкосновено право.

Новите безбедносни предизвици, асиметрични закани и ризици кои можат да доведат до кризна состојба како и проблемите кои Република Македонија ги имаше во изминатиот период, особено во периодот на 2001 година и подоцна се наметна прашањето за формирање тела кои во одредена кризна состојба ќе се справат со ситуацијата.“[213]

Цивилната одбрана во Република Македонија претставува сегмент од системот за одбрана. Денес секторот за цивилна одбран е преименуван во сектор за цивилно-воена соработка, овој сектор е под надлежност на министерството за одбрана на Република Македонија. Секторот за цивилно-воена соработка има свои регионални центри за одбрана. Одделение за подготовки, Одделение за регрутни работи, Одделение за резервен состав, Одделение за поддршка, Региони кои опфаќаат 34 градови.

Со цел заштита и спасување на луѓето, животната средина, материјалните добра, природните богатства, животинскиот и растителниот свет и културното наследство од природни непогоди и други несреќи во мир, вонредна состојба и воена состојба во Република Македонија се формира систем за заштита и спасување и е уреден со законот за заштита и спасување.[214] Системот за заштита и спасување е дел од цивилната одбрана и е под надлежност на министерството за внатрешни работи. Заради извршување на работите од заштитата и спасувањето се формира Дирекција за заштита и спасување.

---

[213] Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014), стр.106.
[214]Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, број 36/04, чл.1.

Управувањето со вонредната состојба во Република Македонија е регулирано и со Законот за управување со кризи, со кој се уредува системот за управување со кризи. Системот за управување со кризи се организира и остварува заради превенција, рано предупредување и справување со кризи кои претставуваат ризик за добрата, здравјето и животот на луѓето и животните, а се настанати од природни непогоди и епидемии или други ризици и опасности кои директно го загрозуваат уставниот поредок и безбедноста на Република Македонија или дел од неа, а за кои не постојат услови за прогласување на воена или вонредна состојба. Системот за управување со кризи опфаќа прибирање на информации, процена, анализа на состојбата, утврдување на целите и задачите, развој и спроведување на потребните дејствија за превенција, рано предупредување и справување со кризи.“[215]

„Системот за управување со кризи го сочинуваат: Управувачки комитет, Група за процена и Центарот за управување со кризи.“[216]

„Во Република Македонија во 2005 година формиран е Центар за управување со кризи (ЦУК) и Дирекција за заштита и спасување (ДЗС). Центарот за управување со кризи и Дирекцијата за заштита и спасување како самостојни органи на државната управа за нивната работа се одговорни пред владата на Република Македонија и нивната работа е регулирана со закони.“[217]

Дел од системот за нацинална безбедност на Република Србија е системот за одбрана, чија основна цел претставува зачувување на националните интереси преку водење на војна и цивилната одбрана. „Системот за цивилна одбрана а со тоа и заштитата и спасувањето на населението се формира со донесување на стратегијата за национална безбедност, стратегијата за одбрана и законот за вонредни ситуации.“[218]

Системот за цивилна одбрана во Република Србија се нарекува сектор за цивилна заштита. „Секторот за цивилна заштита на Република Србија се состои од две главни

[215] Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014), стр.107.
[216] Митревска М, *Кризен менаџмент*, Филозофски факултет Скопје, Скопје (2008), стр.147.
[217] Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014), стр.107.
[218] *Војно дело, јесен, 2012*, Цивилна одбрана Републике Србије, Бранко Бабиќ, 198стр.

структури: цивилна заштита дел од министерството за одбрана и сектор за заштита и спасување на министерството за внатрешни работи."[219]

„Цивилната заштита е дел од системот за заштита и спасување, и претставува организиран одговор на државата при сите облици на загрозување на луѓето, материјалните и културните добра и животната средина. По својата улога, место и организираност, цивилната заштита е најважна и основна компонента на системот за заштита и спасување."[220]

Во 2005 година е направена подготовка за нацрт на нов Закон за заштита и спасување. Вклучување на сет на новите прописи се очекуваше во рамките на првите шест месеци од 2008 година, по амандманите направени од страна на министерството за одбрана. Законот за заштита и спасување усвоен од страна на владата ги идентификува институциите кои што се задолжени за заштита и спасување на граѓаните во итни ситуации во рамките на територијата на Република Србија. Исто така ги дефинира и улогата на Владата, Министерството за внатрешни работи и локалната администрација во областа на цивилната заштита. Главна цел на законот е да воспостави ефикасна организација на цивилната заштита, врз основа на противпожарната и спасувачката служба, во споредба со законите и техничката регулатива на ЕУ.[221]

Во 2006 година на сила се наоѓа Законот за заштита од елементарни и други непогоди, но тој не ги дава правните основи за функционирање на системот и во почетокот на 90те години од дваесетиот век е уништен. Бидејки природните непогоди секоја година станувaат се поголеми, од 2006 до 2009 година интензивно се работи на припремата на нов закон кој би бил ефикасен и прилагодлив на новиот систем за заштита и спасување на населението. Во октомври 2009 година донесени се две значајни стратегии, кои според Уставот даваат голема можност за организирање на силите на системот за одбрана и да делуваат во вонредни ситуации. После неколку пати предложениот Закон за вонредни ситуации и цивилна заштита, собранието на Р. Србија

---

[219] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 137str

[220] Jakovjevic V, *civilna zastita u republici srbiji,* Univerzitet u Beogradu, fakultet bezbednosti, Beograd (2011), str.93.

[221] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 138str.

донесува Закон. Со донесувањето на Законот се отвораат услови за изградба на единствен систем за заштита и спасување."[222]

Цивилната заштита во Хрватска се согледува во системот за заштита и спасување и претставува правна одговорност на Владата да обезбеди нејзино правилно функционирање и управување. Новиот Закон за заштита и спасување вели дека граѓаните се потребни за да се спроведат мерките за лична и взаемна заштита како од ризиците така и од последиците од катастрофи. Секој граѓанин има право да биде обучен за заштита и спасување и има право да добие целосна и навремена информација за сите закани од катастрофи, како и мерки и активности за заштита.

„Системот на цивилна заштита на Република Хрватска е главна организациска рамка за превенција и ублажување на последиците од природни и технолошки катастрофи."[223]

Од 2005 година системот за цивилна заштита на Република Хрватска е во составот на државната управа за заштита и спасување, и претставува национално тело кое што е задолжено за координација на активностите и на ресурсите во случај на катастрофи и хаварии.[224]

Пред усвојувањето на Законот за заштита и спасување во 2005 година, заштитата и спасувањето во Република Хрватска беа контролирани од страна на голем број посебни закони и прописи.

Цивилната заштита во Република Хрватска е организирана на три нивоа, централно ниво претставено од страна на Националната Дирекција за заштита и спасување, на ниво на окрузи, и третото ниво е на ниво на градови или општини.

На секое од трите различни нивоа заштитата има своја посебна улога и мандат. Во случај на хаварија или катастрофа на ниво на општина или град непосредната одговорност за мобилизирање на силите лежи во третото ниво односно на градот или на општината. Во случај на хаварија или катастрофа власта има право и должност да ги мобилизира сите човечки и материјални ресурси во согласност со планот за заштита и спасување. Кога сите релевантни капацитети и способности се вработени во третото ниво може да се побара помош од нивото на округот. Овој процес се повторува и во

---

[222] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Република Србије, Бранко Бабиќ, 208стр.
[223] http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14
[224] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156

нивото на округ, во случај на хаварија или катстрофа одговорноста за мобилизација за одговор на цивилната заштита лежи во округот, округот има права и должности да ги мобилизира сите расположиви човечки и материјални ресурси и да се справи со настанот во согласност со Законот за заштита и спасување. Кога сите релевантни капацитети и способности би биле вработени од округот тогаш тој може да побара дополнителна помош од централното ниво односно од Националната Дирекција за заштита и спасување. Важно е да се каже дека во рамките на сегашниот систем Дирекцијата вклучува свои регионални канцеларии кои се наоѓаат во секој од регионите како и градот Загреб."[225]

Дирекцијата е формирана со спојување на секторот за цивилна заштита и противпожарната бригада, и е одговорна за управување со катастрофи и намалување на ризикот од катастрофи во Хрватска, основните цели и задачи на Дирекцијата се дефинирани во Законот за заштита и спасување.[226]

Дирекцијата иако е независна организација таа е застапена од страна на Министерството за внатрешни работи, и е поделена во следниве пет сектори: "Сектор за итни повици 112; Сектор за цивилна заштита; Сектор за противпожарна заштита; Училиште за противпожарна заштита и спасување; Сектор за заеднички работи, персонал, право, финансии.[227]

Систе три држави во својот систем за цивилна заштита имаат свои единици, односо единици за општи и за специјални намени.

Земјотресите, пожарите, поплавите претставуваат природни непогоди кои влијаат врз територијата на Република Македонија, но исто така и на териториите на Хрватска и на Србија. Бидејки катастрофите не познаваат граници, а нивните последици истовремено можат да го зафатат подрачјето на една или на повеќе држави.

Непогоди кои се застапени на домашно ниво се земјотреси, поплави, свечилишта, одрони на камења, луња, суша, ерозија и порои, пожари, епизоотии, епифитотии, епидемии, технолошки непогоди. Закони кои што директно ги опфаќаат овие проблеми

[225] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 86str.
[226] Исто
[227] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme

се Законот за заштита и спасување и Законот за управување со кризи како и подзаконски акти како уредби, закони и правилници кои што ги надополнуваат овие закони.

Правото на заштита и спасување на човечки животи, луѓе и заштита на материјалните добра е одредено со Уставот на државата. Според тоа системот за заштита и спасување од природни и човечки непогоди и непогоди во нашата земја е регулиран со неколку закони и подзакноски акти. Во служба на зачувување на функционалноста и подршката на системот неколку институции обезбедуваат системот да биде применлив и ефективен.

Инволвираните институции се: Собрание, Влада, Министерства според природата на настаните, Дирекција за заштита и спасување, Центар за управување со кризи, Јавни претпријатија, Локална самоуправа, Цивили.

Главната улога во заштитата и спасувањето е одредена со Законот за заштита и спасување ја има дирекцијата за заштита и спасување формирана од Владата, како независно владино тело.[228]

Системот функционира на две нивоа: локално и национално.

Локалните единици на самоуправата земаат учество и се справуваат со несреќи и непогоди. Она што е ново е тоа што во случај на големи несреќи и непогоди (кога силите на локално ниво неможат да се справат со проблемот), локалните единици на самоуправата (општините) имаат право да го повикаат Директорот на Дирекцијата за заштита и спасување кој има моќ да ангажира други единици и сили. Со оваа можност ефективноста и ефикасноста на системот се подобрени.

Законот за управување со кризи дава одговор во итни ситуации во смисла на организација, функционирање, донесување одлуки и искористување на ресурси, планирање и финансирање, и проценки за ризик по безбедноста на Република Македонија. Различни актери учествуваат во управувањето со кризите, органите на државната власт, вооружените сили, силите за заштита и спасување, органите на општините и на градот Скопје. Но исто така во превенцијата, раното предупредување и справување со кризите можат да учествуваат и јавни претпријатија и институции, како

[228] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 98str.

и приватни компании. Навремените информации и раното предупредување е одговор на Центарот за управување со кризи кој мора да го подигне аларомот за да се алармира населението во случај на вонредна состојба.[229]

Системот за заштита и спасување е дефиниран во Законот за вонредни ситуации на Р. Србија, во член 8, како дел од системот за националана безбедност и интегрирани форми на управување и организација на субјектите на системот за заштита и спасување за спроведување на превентивни и оперативни мерки и извршување на задачите за заштита и спасување на луѓе и имотот од полседиците од елементарните непогоди и други несреќи, вклучувајки и мерки за закрепнување од овие последици.“[230]

Одредени се и основни функции, задачи, субјекти и начела на овој систем. Поставен е како единствен систем за реагирање во вонредни ситуации, дизајниран така што Република Србија го обезбедува неговото изградување. Во овој систем учествуваат голем број на државни органи и недржавни субјекти, како субјекти на системот за заштита и спасување, кои во кругот на своите овластувања односно права и должности обезбедуваат изградба на овој систем и спроведуваат превентивни мерки за заштита и спасување.

Изградбата на системот за заштита и спасување е во склоп со законот и другите прописи, како и програми, планови и други документи, кои се однесуваат на организација, развој, припрема и употреба на силите и средствата за заштита и спасување. Системот за заштита и спасување се заснова на принципот на право на заштита, принципот превентивна заштита, принцип на постапки при употреба на сили и средства, принцип на солидарност, јавност и одговорност.“[231]

Заедничко за повеќето земји од Југоисточна Европа како и Република Македонија, Хрватска и Србија, системот за цивилната заштита е во однос на системот за заштита и спасување и претставува правна одговорност на Владата да обезбеди нејзино правилно функционирање и управување. Со законот за заштита и спасување се определуваат сите

[229] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 98str.
[230] Zakona o vanrednim situacijama, "Sl. glasnik RS", br. 111/2009
[231] Strucni komentar, Komentar novog zakona o vanrednim situacijama-"Sl. Glasnik RS", br.111/2009

законски обврски во однос на заштитата и спасувањето. Заштитата на животот и здравјето е законски приоритет."[232]

„Безбедноста претставува спротивност од небезбедност или закана, а тоа е резултат на операцијата на различни извори на закана кои се појавуваат во природата, општеството или во односите помеѓу општествата."[233]

Сите три држави имаат систем за набљудување, рано предупредување, известување и алармирање, овој систем се организира поради откривање, набљудување и собирање на податоци за сите видови опасности кои можат да ги загрозат луѓето, животната средина, материјалните и културните добра."[234]

Субјект на овој систем е службата 112. Во Република Србија „службата 112 претставува: национален центар 112; оперативен центар 112; станица за набљудување и систем за јавно алармирање."[235]

Република македонија чекорејки го патот кон Европската Унија, и исполнувајки ги критериумите за членство во евроатланските организации, години наназад презема низа нормативни мерки заради воведување на единствениот европски број за јавување во случај на итни ситуации, Е-112, утврдено согласно одредбите од Законот за управување со кризи и Законот за електронски комуникации која обврска произлегува од Директивата за универзална услуга и правата на корисниците во врска со електронски комуникациски мрежи и услуги, со која земјите членки на ЕУ се обврзани да го имплементираат единствениот европски број за итни повици."[236]

Функционирањето на системот Е-112 во Република Македонија би имал можност да ги прима сите видови на повици од секоја локација во Република Македонија, а сите оператори на јавните телефонски мрежи ќе бидат обврзани да им обезбедат на корисниците на услугите, да можат и од јавните телефонски говорници бесплатно да го

---

[232] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 93str.
[233] Митревска М, Гризолд А, Бучковски В, Ванис Е, Џон СВ., *Превенција и менаџирање на конфликти: Случај Македонија*, Бомат, Скопје (2009), стр.36
[234] Strucni komentar, Komentar novog zakona o vanrednim situacijama-"Sl. Glasnik RS", br.111/2009
[235] Strucni komentar, Komentar novog zakona o vanrednim situacijama-"Sl. Glasnik RS", br.111/2009
[236] Центар за управување со кризи, Систем за управување со кризи, Прирачник за граѓаните, 2009.

бираат бројот Е-112, а во секое време да е достапен и од мобилните телефонски апарати без СИМ картичка."[237]

Во Република Хрватска во Дирекцијата за заштита и спасување се наоѓа секторот за итни случаи 112, Европски број кој е одговорен за точноста на информациите, проток на сите актери кои се вклучени во цивилната заштита во однос на сите можни закани и последици, информирање на институциите на Владата за решавање на прашањата поврзани со природни и технолошки опасности, како што е предвидено во метеоролошко хидролошкиот институт на Хрватска, кој води логови за ваквите итни случаи. Да се доставаат предупредувања до јавноста преку средствата за сирени. Системот 112 има централна единица на централното ниво плус дваесет подрачни единици на ниво на окрузи. Повеќе од 300 луѓе се вклучени во целиот систем."[238]

Со оглед на тоа што заканите не познаваат граници, државите треба да соработуваат како на локално така и на меѓународно ниво. Соработката помеѓу државите веќе не е потреба тоа е неопходно. Соработката помеѓу државите се одвива на повеќе нивоа. Преку потпишување на билатерални договори и активно учество во регионалните иницијативи за соработка со меѓународните организации. „Република Македонија активно работи на зајакнување на националниот систем за заштита и спасување на населението и материјалните добра од природни непогоди и други несреќи и дава свој придонес за поголема интероперабилност на регионот и пошироко. Дирекцијата за заштита и спасување е носител на меѓународните активности на Република Македонија поврзани со заштитата од природни непогоди и други несреќи."[239]

Република Македонија соработува со центрите за управување со кризи во останатите земји, како и со претставниците од Организацијата на Обединетите нации, Организацијата за безбедност и соработка во Европа, Европската Унија, Интернационалното здружение на Црвен крст и Црвената полумесечина, како и со останатите интернационални хуманитарни организации.[240]

Регионалната соработка на Република Македонија се реализира преку учество во неколку регионални иницијативи: „Иницијатива за подготвеност и превенција од

---

[237] Центар за управување со кризи, Систем за управување со кризи, Прирачник за граѓаните, 2009.
[238] The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme, 86str
[239] http://www.dzs.gov.mk/node.aspx?id=4
[240] Центар за управување со кризи, Систем за управување со кризи, Прирачник за граѓаните, 2009.

катастрофи за Југисточна Европа; Совет за цивилно-воено планирање во вонредни ситуации за Југоисточна Европа."[241]

Во однос на билатералната соработка „Република Македонија има потпишано со повеќе држави меѓу кои е и Република Хрватска, потпишана на 14.10.2010 година во Загреб."[242]

Исто така и Република Хрватска има склучено билатерални договори за соработка со повеќе држави како што се Словенија, Унгарија, Босна и Херцеговина, Австрија, Словачка, Полска, но исто така има потпишано и ратификувани меѓународни договори за соработка и пружање на помош за заштита и спасување при катастрофи во мир со државните службеници на централо европската иницијатива, со провинции и региони во рамките на заедницата „Alpe-Jadran"."[243]

Република Хрватска како земја членка на ЕУ и на НАТО, „од мај 2008 година стапи на сила меморандумот за разбирање помеѓу Хрватска и Европската Унија за учеството на Хрватска во финансискиот инструмент за цивилна заштита и 14 септември 2009 година меморандумот за разбирање помеѓу Хрватска и Европската Унија за учество на Хрватска во Механизмот на Заедницата за цивилна заштита."[244]

И покрај не доволната развиеност на цивилната заштита како што укажуваат некои автори сепак, Хрватска се обидува да се задржи во чекор со Европа. Од 2009 година е членка на механизмот на Европската Унија за цивилна заштита, каде што се спроведуваат програмите за превенција и подготвеност и зајакнување на националните капацитети на цивилната заштита. ЕУ моментално се фукусира на модуларен пристап на оперативните тимови во областа на цивилната заштита за спас од урнатини, спасување на вода, гасење на пожар, прочистување на вода, со што цивилната заштита на земјите членки е компатибилна во обезбедување на меѓународна помош. Во тек е, вели Државната управа за заштита и спасување, спроведување на насоки за подршка на

[241] http://www.dzs.gov.mk/node.aspx?id=33
[242] http://www.dzs.gov.mk/node.aspx?id=33
[243] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156
[244] http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=162

земјата домаќин, со цел да се подготви државата за ефикасен прием на меѓународната помош но и таа да помогне.“[245]

Спред законот за вонредни ситуации на Република Србија меѓународната соработка во областа на заштитата и спасувањето се остварува на повеќе начини како што се: преку меѓународни договори и нивна примена; членство и учество во меѓународни организации; меѓусебно известување и размена на информации со други држави за опасности и поледици од катастрофи како и за средствата за намалување на ризиците; пружање, прифаќање и барање на помош при заштитата и спасувањето на населението и материјалните добра, координација со другите држави за давање и примање на меѓународна помош во однос на сили и средства за помош; припрема, организирање и учество во меѓународни конференции, семинари, курсеви, вежби и други облици на обучување; дејствување на сили за заштита и спасување на други држави на територијата на Република Србија.“[246]

245 http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Civilna-zastita-bez-zastite-Hrvatska-nepripremljena-za-prirodne-katastrofe

246 Jakovjevic V, *civilna zastita u republici srbiji,* Univerzitet u Beogradu, fakultet bezbednosti, Beograd (2011), str.90.

2. Идни правци за развој на системот на Цивилна одбрана

При извршената анализа на системот за цивилна одбрана на трите држави односно на Македонија, Србија и Хрватска, се покажа дека најпрвин треба да се дефинира стратегиската цел за развојот на системот на цивилната одбрана. Треба да постои систем за цивилна одбрана кој ке биде способен да одговори на новите комплексни закани и ризици по безбедноста на државата.

При планирањето на идните правци на системот за цивилна одбрана најпрвин треба да се тргне од некои појдовни точки за да може да се дојде до дефинирање на идните правци, како појдовни точки можеме да ги земеме, воените закани, заканите од тероризам, ширењето на оружјето за масовно уништување, комуникацискиот систем, дали државата е членка на НАТО и ЕУ, соработката со воените сили и сл.

Од анализата можеме да ги извлечеме, дефинираме идните правци на разввојот на системот за цивилна одбрана на Македонија:

-Системот за цивилна одбрана сега е трансформиран во Сектор за цивилно-воена соработка.

-Тежиштето на спроведувањето на активностите и задачите на секторот за цивилно-воена соработка треба да се пренасочат кон совладувањето на најширокиот спектар на современи закани и ризици и негова соработка со Дирекцијата за заштита и спасување и Центарот за управување со кризи, така што Република Македонија би ја зајакнала способноста и ефикасноста за спречување на различни видови кризи кои можат да ја загрозат нејзината безбедност.

-Секторот и понатаму треба да продолжи да ја развива, планира и организира функцијата на подготовки за функционирање во услови на војна.

-Република Македонија како членка на Партнерството за мир зема активно учество во мировните операции.

-Секторот треба да соработува со Дирекцијата за заштита и спасување, поради заштита и спасување на населението од ефектите од употребата на оружјето за масовно уништување.

-Професионализацијата на вооружените сили на Република Македонија бара дефинирање на задачите на Секторот во поддршката на тие процеси.

-Да се прецизира соработката со Центарот за управување со кризи.

-Да се промени и усогласи улогата на секторот за цивилно-воена соработка врз основа на новите безбедносни околности, како и подготовките и функционирањето на националниот систем за безбедност во услови на кризи, кризни ситуации, конфликти и војни. Со што ќе се прецизира и тоа, кога треба секторот да се вклучи со сите свои капацитети и механизми во справувањето со кризи, кризни ситуации или пак природни непогоди.“[247]

-Изградба на систем за одбрана кој ќе овозможи оптимално обезбедување и заштита на трајните интереси, како и учество и помош во заштитата на виталните интереси. Системот за одбрана се занова врз изградба на вооружени сили, способни да водат вооружена борба, како и цивилна одбрана која ке го заштитува и спасува населението, животната средина, материјалните и културните добра од воени разурнувања, природни непогоди и техничко–технолошки катастрофи.

-Редефинирањето на поставеноста, улогата начинот на образование и обуката на системот на цивилната одбрана, како и задачите е неминовен процес. Посебно треба да се води сметка за сите нови ризици и опасности кои се од значење за цивилната одбрана.

-Развој на сеопфатни планови за заедничка обука на АРМ со релевнтни неармиски структури како Министерствот за внатрешни работи, Дирекцијата за заштита и спасување, Центарот за управување со кризи, согласно мисијата и задачите на АРМ во подршка на силите и државните институции за обезбедување помош при природни катастрофи и епидемии, техничко-технолошки и други опасности и кризни состојби.

Додека системот за цивилна одбрана на Република Србија т.е системот за заштита и спасување на Република Србија да би се во целост формирал би било потребно да се донесат и следниве документи: уредба за висината и начинот на добивање право на еднократна парична помош; уредба за начинот на давање и користење на материјални добра за потребите за заштита и спасување и начин за остварување на право за

[247] Митревска М, *Цивилна одбрана,* Филозофски факултет - Скопје(2010), стр. 259.

надокнада за користење на материјалните добра; уредба за утврдување на начин за висината на штета, видови, висината и начинот на давање и користење на помош од единиците на локалната самоуправа за отстранување на штетите од елементарни непогоди и други несреќи; уредба за службите за активна резерва во цивилната заштита; уредба за организација и функционирање на системот за набљудување, рано предупредување, известување и алармирање; уредба за заштита од неексподирани смртоносни средства; уредба за критериумите за начинот на утврдување на здравствената способност на граѓаните за учество во органите и единиците на цивилната заштита.“[248]

Националната стратегија за заштита и спасување во вонредни ситуации ни ја дава мисијата и визијата за националната безбедност на Република Србија.

Мисија и визија за националната безбедност на Р. Србија, „визија–развиен, сеопфатен, ефикасен и ефективен систем за намалување на ризиците и последиците од елементарните непогоди и други несреќи, интегрирано управување со вонредните ситуации во Р. Србија, што придонесуваат за поголема безбедност и одржлив развој во регионот.

Мисија–создавање на услови за градење на општество кое ќе биде отпорно на катастрофи, интегриран развој и ефикасен систем за заштита и спасување во Р. Србија до 2016.“[249]

А додека пак „министерството за внатрешни работи преку Секторот за вонредни ситуации, организира и спроведува активности се со цел да се заштити животот, здрабјето и имотот на граѓаните, зачувување на услови неопходни за живот и подготовка за надминување на критичните ситуации во услови на елементарни непогоди и други големи несреќи, техничко-технолошки несреќи и други опасни ситуации кои се резултат на природни непогоди.“[250]

Република Хрватска како членка на НАТО и на ЕУ е пред Македонија и Србија со тоа што ги користи приоритетите како држава членка, односно во рамките на

[248] *Војно дело*, јесен 2012, Цивилна одбрана, Република Србије, Бранко Бабиќ, 208стр.
[249] Националну стратегију заштите и спасувања у ванредним ситуацијама, “Службеном гласник РС”, бр.86/2011 од 18. 11. 2011 год
[250] Националну стратегију заштите и спасувања у ванредним ситуацијама, “Службеном гласник РС”, бр.86/2011 од 18. 11. 2011 год

Заедничката европска одбранбена и безбедносна политика може да ги користи механизмите за совладување на кризна ситуација. Од 2009 година е членка на Механизмот на цивилната заштита на ЕУ каде што се спроведуваат програмите за превенција, подготвеност и зајакнување на националните капацитети на цивилната заштита. Со новиот закон за цивилна заштита ќе се регулираат правата и обврските на граѓаните во областа на цивилната заштита.

Тековен развој на кризниот менаџмент на Република Хрватска

Нов систем за кризен менаџмент.

Согласно со стратегискиот преглед за одбрана на националната безбедносна стратегија на Хрватска јасно е дефинирана потребата да се разрешат кризите. Досегашното искуство покажува дека ефикасноста на системот на кризен менаџмент директно зависи од квалитетот на организацијата но примарно и од квалитетот на персоналот кој што го работи тој систем од тие причини и процесот кој што побаравуа високо образование на идните вработени на тој систем а беше иницирап паралелно со процесот на реконструирањето на системот.“[251]

Република Хрватска ќе продолжи да ја развива цивилната компонента на Системот за одбрана за да може да обезбеди соодветни способности за одговор на широкиот сектор на ризици и закани.

Тоа вклучува развој на цивилни институции за заштита и спасување и реагирање на кризи во земјите, заедно со развојувањето на нови способности на вооружените сили на Република Хрватска за инплементирање на нетрадиционалните задачи.

Поаѓајќи дека прилагодувањето на севкупниот систем за одбрана кон новите стратегии и безбедносни околности исто така вклучува прилагодување на цивилната компонента на одбраната, ќе биде реформиран на начин кој го олеснува одговорот на модерните закани и ризици, но исто така го вклучува севкупниот одбранбен систем на Република Хрватска во колективните безбедносни системи на НАТО и ЕУ. Сложености на решенијата кои се потребни во оваа област побарува тесна соработка помеѓу неколку административни сектори на државата. Со оглед на природата на модерните закани и ризици, областите на кризен менаџмент заслужуваат посебно внимание

[251] Crisis management study conducted at the Polytechnic College Velika Gorica

соодветно на тоа и идните организациони способности за одговор на кризи на национално ниво, но и пошироко.

Меѓународната улога на Република Хрватска и на нејзините активности во областа на поддршката на мирот, и особено учество во реконструирање на областите кои што се погодени од криза, побарува систематска и блиска цивилно воена соработка, со цел да се здобијат неопходните способности за извршување на комплексни задачи кога треба да се одговори на кризите надвор од државата. Способност за поддршка на земјата домаќин со цел да се прими помош во случај на кризна територија на Република Хрватска или во блиска околина ќе бидат развиени согласно работната рамка на цивилната одбрана. Хармонизирано со способностите на вооружените сили на Република Хрватска на сопствената територија.

Со целта да се дизајнира идниот систем на цивилната одбрана усогласен со проценката на ризици и закани во Република Хрватска и со колективниот концепт за одбрана е предвидено инплементирање на следниве активности:

-севкупниот концепт на цивилната одбрана ке се редефинира за да го исполни концептот на националната безбедност и одбрана и документите кои произлегуваат од него ќе бидат прилагодени во сверата на цивилната одбрана за да се усогласи со постоечката легислатива (вклучувајки развивање во услови на криза) што би го регулирало системот на национално ниво и би креирало предуслов за повисок квалитет во извршувањето на меѓународните обврски во сверата на цивилната одбрана;

-организационо прилагодување кон новиот концепт ке биде реализирано;

-соодветен информационен систем ке биде развиен кој ке го олесни инплементирањето на логистичката поддршка од цивилната одбрана кон колективната воена одбрана, како и поддршка за мировните операции и другите активности во странство заедно севкупната координација во областа на кризен менаџмент;

-дооформување на севкупен цивилен и цивилно воен систем на кризен менаџмент на национално ниво.“[252]

---

[252]https://books.google.mk/books?id=mgrvAgAAQBAJ&pg=PA218&lpg=PA218&dq=future+development+of+civil+defense+of+croatia&source=bl&ots

Системите за цивилна одбрана треба да продолжат со понатамошната соработка со другите системи и подсистеми кои помагаат во раното предупредување, информирање и спречување на кризи и катастрофи како и природни непогоди.

Системите за цивилна одбрана активно работат на меѓународната соработка како и на билатералните договори за соработка.

Секој од системите за цивилна одбрана на трите држави кои се земени за анализа имаат свои недостатоци и предности, но неправилно е да се мисли дека поради неколку недостатоци или пак предности целиот систем е неефикасен или пак дека ги исполнува сите потреби и барања во врска со справувањето со кризи, кризни ситуации или пак природни непогоди.

ГЛАВА V

ЗАКЛУЧОК

Врз основа на анализата на системот за цивилна одбрана во Република Македонија, Република Хрватска и Република Србија дојдов до следниве заклучоци:

1. Живееме во свет во кој се присутни непредвидливи ризици и опасности по мирот и стабилноста на државата, класичните воени закани се минимални, но за разлика од нив се повеќе се веројатни асиметричните закани.

Во земјите од Западен балкан во оваа истражување како пример се земени системите за цивилна одбрана на Македонија, Србија и Хрватска. Кризите се концептуализирани како нарушувања кои се закануваат на воспоставениот поредок или рамнотежа. Целта на оваа истражувањето е да се утврди дали системот за цивилна одбрана преку примената на своите механизми влијае во намалувањето и спречувањето на ризиците и заканите, и справување со природните непогоди и катастрофи и како влијае кон подобрување на целокупната безбедносна состојба.

2. Да се објасни поставеноста и структурата, функционирањето на системот на цивилната одбрана, да се даде еден компаративен приказ на системите на цивилна одбрана на земјите од Западен балкан. Во оваа истражување насоките беа ставени кон примената и влијанието на цивилната одбрана како систем со сите свои подсистеми во услови на мир и во услови на војна. Колку е важен опстанокот на овој систем, и како овој систем со своите подсистеми влијае во подобрување на состојбата на една држава.

Разгледувајќи го секој систем на земјите поединечно кон кои е насочено оваа истражување, Македонија, Хрватска и Србија се видени сите нивни сличности и разлики, тргнувајќи од структурната поставеност на системот на цивилна одбрана па се до нивната насоченост при конфликти, кризи, воени разурнувања, како и други непријателски дејствувања на вооружените сили, како и нивната важна улога што ја имаат во услови на мир при природни елементарни непогоди, техничко-технолошки катастрофи како и други загрозувања.

3. Потребата од соработката на системот за цивилна одбрана со останатите системи во држават има многу важна улога, со системот за заштита и спасување, во Србија и во

Хрватска цивилната одбрана или цивилна заштита како што се нарекува кај нив е дел од системот за заштита и спасување, додека пак во Македонија системот за цивилна одбрана денес е преименуван во Сектор за цивилно воена соработка под надлежност на министерството за одбрана. Секторот за цивилна одбрана е целосен заедно со секторите за управување со кризи и со секторот за заштита и спасување, како и останатите сектори и механизми кои помагаат во намалување и спречување на ризиците и заканите, и се справуваат со природните непогоди и катастрофи, конфликти, кризи, воени разурнувања, техничко-технолошки катастрофи, природни непогоди и слично како во услови на војна така и во мирно времени услови.

4. Во услови кога бројот на катастрофите на глобално ниво се повеќе расте а последиците кои се предизвикани од нив нанесуваат големи материјални штети и човечки жртви, соработката помеѓу државите станува потреба и е неопходна. Добрите односи и соработката со сите соседи претставува еден од клучните столбови на безбедноста и надворешната политика на една држава. Во тој контекст треба да постои разбирање и соработка во многу области од заеднички интерес. Системот за национална безбедност на секоја држава покрај внатрешните, уставните и законските одредби мора да одговори и на меѓународните обврски.

5. Системот за цивилна одбрана треба да продолжи и понатака да опстојува. Цивилната одбрана е организиран систем, чија основна дејност е заштита, спасување и отстранување на последиците од елементарни непогоди, техничко-технолошки несреќи и други видови на опасности кои го загрозуваат населението, материјалните и културните добра и животната средина. Цивилната одбрана е хуманитарна, социјално интегративна, а пред се еминентно државна функција.

6. Секторот за вонредни ситуации претставува водечка институција во областа на цивилната заштита. Државната стратегија за спречување на вонредните ситуации се воспоставува адекватно потребите и останатите системи на државата. Односно државните плански активности ке се засноваат на систематски и периодичните проценки на постоечките опасности.

Системот за организирање и функционирање на цивилната одбрана во вонредни ситуации се гради околу следниве елементи: превентивни, односно спречување на опасности, раководење во кризни ситуации, односно активирање и спроведување на

плановите за спасување од страна на надлежните органи на власта на национално, регионално и локано ниво, раководење во посткризни периоди, и мерки и активности кои се превземаат во мирно времени услови.

7. Стратегиското безбедносно опкружување значително се промени и подобри во последнава декада. На современата политичка сцена на регионот наречен Западен Балкан видлив е економскиот и демократскиот развој, стабилизацијата, реконструкцијата, регионалната соработка како и интеграцијата во евро-атланските структури. Демократските промени на земјите од Западен Балкан, интеграцијата во НАТО и ЕУ на земјите од регионот и отворената врата за членството во евро-атланските структури на земјите од Западен Балкан претставува суштински придонес за безбедноста и стабилноста во регионот. Долготрајното воено присуство на НАТО на Балканот, како и неговата практична помош во изградба на националните одбранбени институции и вооружените сили во земјите од регионот претставува значаен придонес во градењето на довербата помеѓу Балканските земји, развивање на политичката и воената соработка, како и обликување на регионалната одбранбена соработка.

Во системите за цивилна одбрана на Македонија, Србија и Хрватска, заедничко е тоа што тие се во однос со системот за заштита и спасување, и тоа е законска обврска за да може Владата да обезбеди правилно функционирање и управување.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

БИБЛИОГРАФИЈА

1.Бела книга на одбраната на Република Македонија, Alberia Design Тетово, Скопје (2012)

2.B.Buzan, *People, States and Fear* , Harvester, New York

3.Vejl D, *Civilna odbrana,* VIZ, Beograd (1991)

4. Георгиева Лидија, "*Менацирање на ризици*", Филозофски факултет- Скопје 2006

5. Георгиева Лидија, *Механизмите за одржување на мирот и безбедноста,* Универзитет "Св. Кирил и Методиј", Филозофски факултет, Скопје (1997).

6. Група аутора, "*Цивилна одбрана*", Филолошки факултет- Београд 1995

7.Grupa avtori, *Suvremeni sustavi civilne orbrane*, Otvoreno sveuciliste, Zagreb, (1992)

8.Grizold Anton, *Raspotja nacionalne vrednosti. Odbrambenoslovne razlike v Sloveniji,* Fakulteta za druzbeno vede, Ljubljana, 1992

9.Јаковљевиќ Владимир, "*Систем цивилне одбране*", Факултет цивилне одбране- Београд 2006

10.Котески Г, *АРМ низ призмата на националната безбедност,* Јофи-скен, Скопје (2014),

11.Котовчевски Митко, *Национална безбедност на Република Македонија*, Скопје (2000)

12. Sukjenik K, Civilna odbrana stranih zemaalja, VIZ, Beograd, 1976

13. Кузев Стојан, *Цивилна одбрана,* НИП, Ѓурѓа, Скопје (1996)

14.Crisis management study conducted at the Polytechnic College Velika Gorica Javorovic B, *Savremeni sustav civilne odbrane,* Zagreb(1992)

15. Malesic, grupa autora, Demilitarizacija Slovenije I nacionalna varnost, znanstveno in publicisticko srediskc, 1991

16. Митревска М, *Кризен менаџмент*, Филозофски факултет Скопје, Скопје (2008)

17. Митревска Марина, *Цивилна одбрана*, Филозофски факултет - Скопје (2010)

18. Митревска Марина, Гризолд Антон, Бучковски Владо, Ванис Св. Џоне Ентони, *Превенција и менаџирање на конфликти-Случај Македонија,* Бомат, Скопје (2009).

19. Раденко М., "*Савремени сустав цивилне одбране",* Свеучилиште- Загреб 1992

20. Солунчевски Менде, *Цивилна заштита,* Југореклам-Скопје, (2005)

21. Спасески Ј., Аслимоски П., "*Безбедност, одбрана и мир",* АД Коста Абраш-Охрид 2000

22.Стојановиќ Ратко, *Заштита* и спасување људи и материјални добра у ванредним ситуацијама, ВИЗ, Београд, (1984)

23. The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduktion for South Eastern Europe, South Eastern Europe Risk Mitigation and Adaptation Programme

24. Таталович Синиша, Гризолд Антон, Цвртила Влатко, *Сувремене сигурносне политике,* Голден маркетинг-Техничка книга, Загреб (2008).

25.Таталович Синиша, Биланџич Мирко, " *Основне националне сигурности",* Загреб- Министерство унутрашњих послова, -Хрватска 2005

26. Таталович Синиша "Национална сигурност Републике Хрватске и сигурниост на југоистоку Еуропе" Међународна студија (2004

27.Трајан Гоцевски, "*Основи на системот на националната одбрана*", Филозофски факултет- Скопје 2006

28. Трајан Гоцевски, "*Колективна безбедност"*

1.Ustava, Republike Srbije, "Sl. glasnik RS", br. 98/2006

2.Закон за управување со кризи, Сл. весник на Р. Македнија, бр. 29\05 од 04. 05. 2005 година.

3.Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, бр. 93 од 24.07.2012 година.

4.Закон за одбрана, Сл. весник на РМ, бр.42/01

5.Закон за одбрана на Р. Србија, Службен весник РС бр.116/2007, 88/2009

6. Национална стратегија за заштита и спасување за период од 2014-2018, Службен весник на РМ, бр.6 од 10.01.2014 година.

7.Долгорочен план за развој на одбраната 2011-2020, Министерство за одбрана, Скопје 2011

8.Национална концепција за безбедност и одбрана, Република Македонија

9.Центар за управување со кризи, Систем за управување со кризи, Прирачник за граѓаните, 2009.

10.Стратегија` националне безбедности, Република Србија, Белград 2009

11.Strucni komentar, Komentar novog zakona o vanrednim situacijama-“Sl. Glasnik RS”, br.111/2009

12. Закон за заштита и спасување, Службен весник на РМ, број 36/04

13. Uredba o sprovodzenju evakuacije, “Sl. glasnik RS”, br.22/11 od 31.03.2011 god.

14. Pravilnik o organizaciji I nacinu upotrebe specijalizovanih jedinica CZ, “Sl. glasnik RS”, br.26/11 od 15.04.2011 god.

15.Закон о заштити од елемемтарни и други вечих непогода. „Службен гласник РС“

16. Стратегиски одбранбен преглед, Влада на Република Македонија, 2004

17. Zakona o vanrednim situacijama, “Sl. glasnik RS”, br. 111/2009

18. *Војно дело,* јесен, 2012, Цивилна одбрана Републике Србије, Бранко Бабиќ.

19.Драгишич Зоран, *Војно дело 3/2009,* Систем националне безбедности: Покушај дефинисања појми.

20. International civil defence directory, Croatia, Civil protection department

21.Republic of Croatia ministry of defence, Strategic Defence Review, Zagreb 2005

22.Националну стратегију заштите и спасувања у ванредним ситуацијама, „Службеном гласник РС“, бр.86/2011 од 18. 11. 2011 год.

1.http://teorijaprava.blogspot.com/2011/12/bezbednosni-sistem-republikesrbije.html.

2. http://civilnazastita.rs/

3.http://www.scribd.com/doc/83118101/247-Bezbednosen-Sistem-Na-Republika-Makedonija-Vo-Minatoto-i-Segasnosta-i-Pocituvanite-Drzavi

4.http://www.scribd.com/doc/94329180/ Основи и суштина на националната безбедност на Република Македонија

5. http://www.dzs.gov.mk/node.aspx?id=12

6. http://www.cuk.gov.mk/index.php?cat=68

7. http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14

8. file:///C:/Users/SET/AppData/Local/Temp/Temp1_hrvatska%20materijal.zip/7cc.htm

9. http://www.duzs.hr/page.aspx?PageID=156

10. http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=528

11. http://www.mycity-military.com/Opste-vojne-teme/Sektor-za-vanredne-situacije.html

12. http://www.uvns.hr/default.aspx?id=14

13.http://www.index.hr/vijesti/clanak/katastrofalne-stete-od-poplava-mogle-su-se-sprijeciti-sustav-zastite-i-spasavanja-nemamo-ni-na-papiru/749086.aspx

14. http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Civilna-zastita-bez-zastite-Hrvatska-nepripremljena-za-prirodne-katastrofe

15.https://books.google.mk/books?id=mgrvAgAAQBAJ&pg=PA218&lpg=PA218&dq=future+development+of+civil+defense+of+croatia&source=bl&ots

16..http://sr.wikipedia.org/sr/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0_%D0%A5%D1%80%D0%B2%D0%B0%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B5