

ПРИПРЕМА НЕБОРБЕНЕ ОПЕРАЦИЈЕ КАО КЉУЧНИ ЕЛЕМЕНТ УСПЕШНОСТИ АНГАЖОВАЊА РЕЧНЕ ФЛОТИЛЕ У ОПЕРАЦИЈИ ПОМОЋИ ЦИВИЛНИМ ВЛАСТИМА ТОКОМ ПОПЛАВА*

Шериф Бајрами**
Светислав Шошкић***

Достављен: 08. 11. 2021.

Језик рада: Српски

Кориговано: 08. 01, 07. 03. и 17. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 18. 03. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdelo2201046B

Речна флотила (РФ), као саставни део Копнене војске, представља један од неизбежних субјеката заштите и спасавања становништва, животне средине и материјалних добара за време поплава. Ванредне ситуације проглашене услед претње од изливања водене масе из речног корита захтевају употребу одређених средстава као што су бродови, чамци, амфибије и друге врсте пловних објеката. Због њихове основне намене, маневарских способности, капацитета и специфичности окружења у којем се користе (реке, језера, канали итд.), незамислива је успешна употреба снага заштите и спасавања током реализације различитих облика неборбених активности на поплављеном подручју. Међутим, успех у операцији пружања помоћи цивилним органима власти у случају поплава не зависи само од средстава која се користе током извршавања задатака већ и од многобројних изазова попут: како изабрати и организовати адекватне снаге за заштиту и спасавање, како довести снаге у подручје захваћено поплавама, како организовати њихову логистичку подршку и како успоставити успешну координацију са цивилним органима власти на угроженом подручју.

У вези с тим, а кроз анализу постојећих доктринарних решења генерисани су кључни елементи успешности употребе РФ за вре-

* Чланак је резултат научноистраживачког рада на докторској дисертацији „Модел употребе Речне флотиле у операцији помоћи цивилним органима власти током поплава“.

** Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, Република Србија, bajramiserif@gmail.com

*** Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, Република Србија.

ме поплава у виду: припрема операције, командовања у операцији, сарадње и садејства, извођења неборбених активности и логистичке подршке операције. У раду се предлажу решења која се одnose на фазу припреме операције као једног од кључних елемената успешности употребе РФ у помоћи цивилним властима током поплава.

Кључне речи: *Речна флотила, ванредна ситуација, поплаве, припрема операције*

Увод

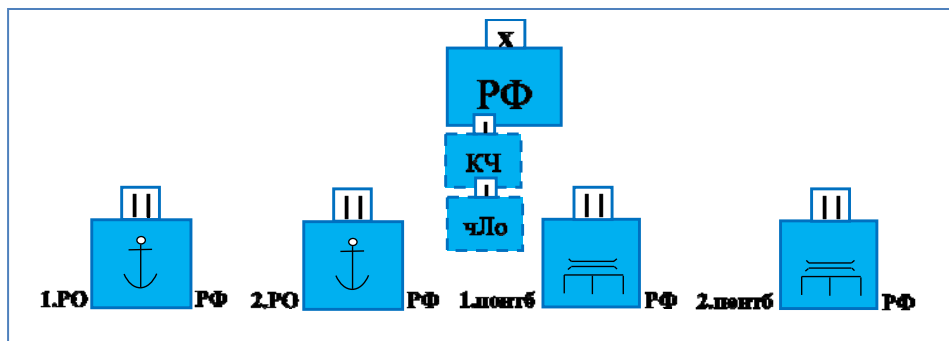
Поплаве, као елементарна непогода, имају за последицу угрожавање живота и здравља људи, уништавање домаћинства и рушење инфраструктуре. Речна флотила, као саставни део Копнене војске, представља један од незаменљивих фактора у реализацији задатака заштите и спасавања становништва, животне средине и материјалних добара за време поплава. Основни циљ овог рада јесте дефинисање новог приступа у реализацији фазе припреме неборбене операције, чија примена треба да обезбеди ефикасна и ефективна решења током планирања, организовања и припреме снага за ангажовање на пружању помоћи цивилним органима власти током поплава. У вези с тим, обрађене су целине које се односе на Речну флотилу (појам, намена, задаци и организација), ванредну ситуацију и припрему операције као кључног елемента успешности ангажовања РФ током поплава са предлогом мера за могућа унапређења.

Појам, намена и задаци Речне флотиле

Речна флотила Војске Србије у систему одбране препозната је као тактичка јединица Копнене војске, нивоа бригаде, организована на модулрном принципу, која интегрише речне и инжињеријске јединице у функционалну целину рада извршења додељених мисија (слика 1). Задатке реализује самостално или у оквиру операција КоВ-а и осталих снага система одбране.¹ Такође, РФ представља систем чији елементи почивају на одређеним законитостима и принципима, а јасном структурном организацијом² обезбеђује се ефикасна реализација задатака, првенствено на рекама, каналима и језерима самостално или у садејству са осталим снагама система одбране.

¹ Шериф Бајрами и Раде Славковић, „Доктринарна решења употребе речне флотиле у ванредним ситуацијама”, *Војно дело*, бр. 5, 2016, стр. 218.

² Синтагма „структурна организација” преузета је из Доктрине Копнене војске и представља организацијски однос који се манифестује кроз заступљеност родова и служби (*Доктрина Копнене војске*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012. стр. 18).



Слика 1 – Организацијска структура Речне флотиле³

Основна намена РФ Војске Србије дефинисана је у Правилу РФ (привремено) на следећи начин: „Речна флотила је намењена за извођење борбених и неборбених активности на и у захвату унутрашњих вода (...) и другим текућим и стајаћим водама, у свим хидролошким и метеоролошким условима, самостално или у садејству са јединицама КоВ и осталим снагама безбедности и у сарадњи са чиниоцима цивилног окружења.“⁴ Задаци, за које се команда и потчињене јединице оспособљавају и увежбају ради изградње и одржавања оперативних способности, а у вези с извршавањем захтева треће мисије Војске Србије јесу: 1. трагање и спасавање, 2. евакуација становништва, материјалних добара и животиња из подручја угрожених поплавама, првенствено воденим, а делимично и копненим путем, 3. дистрибуција животно важних намирница, 4. уздужно и попречно превозење, 5. обезбеђење привременог смештаја за угрожена лица, 6. пружање медицинске помоћи угроженим или оболелим лицима у подручју захваћеном поплавама и 7. израда, односно ојачавање брана и насипа.⁵

Ванредна ситуација

Устав Републике Србије, као основни и највиши правни акт наше државе, не препознаје појам ванредна ситуација већ искључиво ванредно и ратно стање.⁶ Закон о одбрани такође, само много прецизније него Устав, обрађује поменути два стања, док се појам ванредна ситуација тек у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама коначно препознаје и дефинише као „стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и мате-

³ Слика је креирана на основу доступних података на сајту Војске Србије, https://www.vs.rs/sr_cyr/jedinice/vojska-srbije/kopnena-vojska/rečna-flotila, 08/11/2021.

⁴ *Правило Речна флотила* (привремено), ККоВ, Ниш, 2020, стр. 9.

⁵ Наведени задаци дефинисани су на основу анализе Плана обучавања команди и јединица РФ.

⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, број 98, Београд, 2006, члан 200 и 201.

ријална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада”.⁷

Позивајући се на страну литературу и дефиниције ванредне ситуације других аутора, Бајрами, Каровић и Радић закључују да појам ванредна ситуација, у ширем смислу, подразумева изненадан и јединствен догађај који изазива поремећај редовних процеса и појава, значајно утичући на животе људи, имовину и природну средину, односно, као фактор нестабилности, доводи до дисфункције постојећег друштвеног система.⁸

Када је реч о елементарним непогодама на нашим просторима, поплаве су најчешћи узрочник настанка ванредних ситуација. Према Марини Бабић Младеновић, поплава се дефинише преко појма великих вода: „Када проток велике воде превазиђе капацитет основног речног корита почиње изливање односно поплава приобалног подручја која, уколико подручје није заштићено објектима, угрожава људске животе, имовину и инфраструктуру. Поплаве се сврставају у ред највећих природних катастрофа на глобалном нивоу, а на нашем простору често узрокују ванредне ситуације, праћене високим штетама и губитком људских живота”.⁹

Током поплава степен угрожености људских живота и материјалних добара је, углавном, на високом нивоу и захтева ангажовање посебних снага. Речна флотила је једна од таквих јединица која због своје специфичности дефинитивно представља један од битнијих елемената интегрисаног система заштите и спасавања од којег неретко зависи и сам исход ванредне ситуације. Доказ за ту тврдњу јесу управо искуства током мајских поплава 2014. године, када су ронилачке и понтонирске јединице одиграле пресудну улогу у реализацији задатка трагања и спасавања, као и евакуације становништва са угроженог подручја.

Припрема операције као кључни елемент успешности употребе Речне флотиле у операцији помоћи цивилним властима током поплава

Успех у операцији пружања помоћи цивилним органима власти током поплава зависи од бројних фактора као што су: припрема операције, командовање у операцији, сарадња и садејство, извођење неборбених активности и логистичка подршка операције. Међутим, оно од чега све почиње и од чега непосредно зависи наставак и успешност сваке војне операције јесте фаза њене припреме.

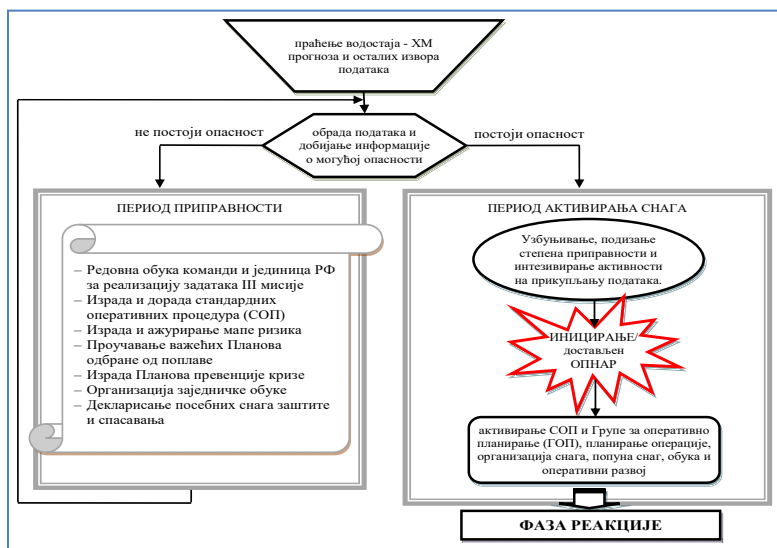
⁷ „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама”, члан 2, *Службени гласник РС*, број 87, Београд, 2018.

⁸ Шериф Бајрами, Самед Каровић и Горан Радић, „Употреба Речне флотиле у пружању помоћи цивилним властима у случају великих поплава”, *Војно дело*, бр. 7, 2016, стр 254.

⁹ Марина Бабић Младеновић, „Уређење водотокова”, Институт за водопривреду „Јарослав Черни”, Београд, 2018, стр. 217.

Припрема операције подразумева рад команди и јединица који се одвија пре фазе њеног извођења, а чија је основна сврха изградња и одржавање високог степена оперативних способности потребних за успешну реализацију предстојеће операције. Сврхосходним и правовременим припремама треба обезбедити ефикасну употребу јединица у складу са јединственим планом (оперативним наређењем) и под јединственом командом током извођења операције. Услови у којима се одвија припрема операције су врло комплексни и зависе од бројних параметара: степена исправности технике, бројности људства и њихове обучености, начина командовања јединицама, као и количином информација којом команда располаже током планирања, припреме и извођења операције. Међутим, време као фактор неопходан за успешну и квалитетну припрему има пресудан значај.

Сходно томе, фазу припреме не треба посматрати само као период који се реализује искључиво *непосредно* пре извођења операције већ као дуготрајан процес чије иницирање је неопходно започети много пре настанка поплаве. Из наведених разлога, у предложеном концепту припрема операције, као кључног елемента успешности, фаза припреме се посматра кроз две временске целине: *период приправности* и *период активирања снага* (слика 2). Основни циљ ове поделе јесте да се обезбеди довољно времена за целисходну и ефикасну припрему снага, чак и у условима када је оно знатно ограничено услед преране или изненадне појаве елементарних непогода (нпр. у случају земљотреса).



Слика 2 – Предложени концепт припреме операције са активностима¹⁰

¹⁰ Сliku и садржај креирали су аутори.

Током комплетне фазе припреме органи унутрашње службе перманентно прате и обрађују податке издате преко система за рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање. Водостај на унутрашњим водама, његова тенденција развоја и остали хидрометеоролошки параметри јесу подаци који се прикупљају и обрађују како би се добиле благовремене информације потребне за доношење одлуке о мерама које треба предузети у складу са тренутном ситуацијом. Уколико не постоји реална опасност од поплава, јединица наставља са спровођењем превентивних мера карактеристичним за период приправности или, у супротном, када је опасност од поплаве извесна, она предузима конкретне мере у функцији иницирања, односно активирања снага за реаговање (слика 2).

Мере карактеристичне за период приправности, као што је већ напоменуто, имају углавном превентивни значај, јер низак степен угрожености од поплава дозвољава јединицама да спроведу квалитетне и обимне припремне радње. У овој фази припреме операције предложени концепт предвиђа спровођење следећих превентивних активности:

1. *Редовна обука команди и јединица РФ за реализацију задатака III мисије ВС са тежиштем на ангажовању снага током поплава.* Свеобухватном обуком и увежбавањем током периода приправности стварају се основни предуслови за постизање потребних оперативних способности за реализацију широког спектра неборбених активности. Касније, у периоду непосредно пре извођења операције, обука се конкретизује и интензивира ради постизања коначне оспособљености дефинисаних снага за извођење планираних задатака током операције.

2. *Ревизије и доградње постојећих стандардних оперативних процедура (СОП) из ове области.* Како би се успоставио јединствен систем доношења одлуке на тактичком нивоу и ефикасан проток информација до свих субјеката и снага ангажованих на задацима заштите и спасавања, потребно је израдити одговарајуће СОП. Израдом прецизних и конкретних СОП, заснованих на наученим лекцијама и претходно стеченим искуствима, стварају се услови да сваки припадник РФ препозна и схвати своје место током ангажовања на реализацији врло сложених и ризичних задатака.

3. *Израде и ажурирања мапе ризика,* на основу претходно дефинисаних плавних зона и степена угрожености приобалног садржаја, јесте још једна мера која треба да се предузима у периоду приправности.

4. *Проучавање важећих планова одбране од поплава* јесте мера којом се снаге унапред упознају са могућим обавезама и задацима са којима се могу сустрести током свог ангажовања.

5. *Израде планова превенције кризе.* Планови превенције криза припремају се ради одговора на могуће ванредне ситуације, који своје полазиште имају на њиховим различитим сценаријима избијања и развоја, а израђују се на свим нивоима командовања. Њеном израдом у условима приправности и расположивости довољног времена обезбеђује се квалитетно обучавање и увежбавање команди у процесу доношења одлуке за ефикасну употребу снага чија решења касније у стварним околностима могу да послуже као добра основа за креирање успешног одговора на новонасталу кризну ситуацију.

6. *Организовање заједничке обуке са представницима цивилних органа власти и јавних институција из области заштите и спасавања.* Кроз заједничку обуку различити субјекти система заштите и спасавања упознавају се са надлежностима, средствима, процедурама и могућностима других актера. Уочавају се предности и слабости система, отклањају се потенцијалне препреке у комуникацији и координираном раду током ванредне ситуације итд.

7. *Декларисање посебних снага из састава РФ за реализацију специјализованих задатака из треће мисије ВС и њихова обука.*¹¹ Предложени концепт припрема операције подразумева да се од јединица Речне флотиле формирају специјални тимови за ангажовање на задацима заштите и спасавања, а за које су потребне посебне вештине и знања. Наведене снаге, начелно у истом саставу, периодично би се обучавали према посебном плану и програму, а све у функцији спровођења адекватних и благовремених припрема за извршење конкретних задатака заштите и спасавања.

Од момента наступања кризе па надаље, све предузете активности више немају превентивни већ проактивни карактер, јер је извесност од наступања поплаве очигледна и захтева искључиво активну улогу речних снага. У таквим околностима, претходно реализоване припремне радње, током *периода приправности*, додатно добијају на значају, јер омогућавају успешан наставак започетог процеса, али овог пута у условима ограниченог времена. Управо кроз ову способност брзог прилагођавања новонасталим околностима огледа се предност предложених решења у фази припрема операције.

Завршетком периода приправности предвиђен је наставак припрема кроз период активирања снага за реаговање. Моменат преласка из једне у другу потфазу инициран је прикупљеним подацима који недвосмислено указују на потенцијалну опасност и повећану вероватноћу њеног наступања или наређењем претпостављене команде. У овој фази припреме операције, предложени концепт предвиђа спровођење следећих проактивних мера:

1. *Узбуњивање и подизање степена приправности команди и јединица РФ* представљају активности које се предузимају у моменту када је угроженост објеката и припадника РФ све извеснија. У тим околностима издаје се наређење за узбуњивање, односно за подизање степена приправности ради спровођења непосредних припрема за евентуално ангажовање снага. Дакле, међу прве кораке који се спроводе на почетку *периода активирања снага* спада узбуњивање и подизање њихове приправности у ситуацији када је опасност од угрожавајуће појаве реална и објективна.

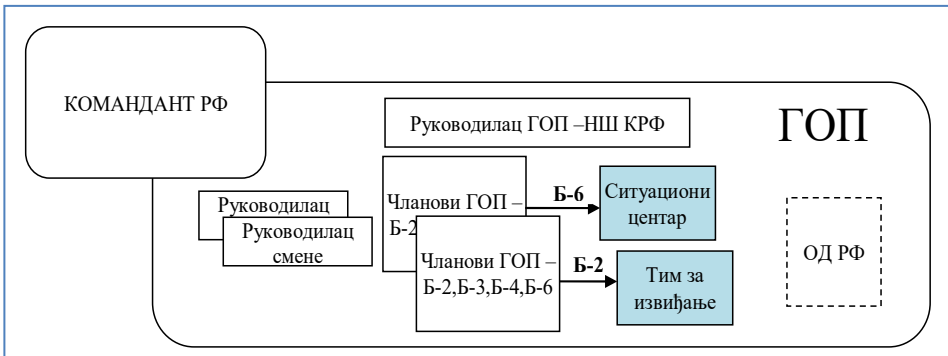
2. *Интензивирање активности на прикупљању додатних информација о наступајућим поплавама.* Предложени концепт припрема операције предвиђа да се додатне информације обезбеде благовременим извиђањем потенцијално

¹¹ Важећим законским и доктринарним решењима, ВС декларише снаге само за своју прву и другу мисију с обзиром на то да је од 2009. године Управа за ванредне ситуације прешла у надлежност МУП-а. Међутим, искуства током ангажовања јединица ВС у ванредним ситуацијама указују на потребу формирања и континуирано оспособљавање посебних специјализованих јединица за извршење задатака трагања и спасавања, односно пружања помоћи цивилним органима власти током различитих елементарних непогода.

угрожених подручја, као и упућивањем лица у одговарајуће институције задужене за рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање (уз претходно добијену сагласност надлежних војних органа).

3. *Активирање СОП-а за дату кризу и формирање групе за оперативно планирање (ГОП).* По пријему и провери информација о могућој опасности оперативни дежурни РФ извештава команданта РФ и начелника штаба Команде РФ (руководиоца ГОП-а) о појави индикатора кризе. Командант РФ наређује, преко оперативног дежурног РФ, позивање чланова ГОП-а како би, након окупљања, отпочели са радом на доношењу предлога о ангажовању и начину невојног одговора на новонасталу кризу.

4. *Планирање операције.* Процес планирања операције Речне флотиле у подршци цивилним органима власти у случају поплаве саставни је део свеобухватних припрема чији је главни носилац командант РФ са својом командом, односно са непосредно формираним ГОП-ом. У организацијској структури ГОП-а, а као иновативна решења за ефикасно прикупљање, обраду и дистрибуцију релевантних података, предложени концепт предвиђа увођење два наменски формирана елемента: 1. тима за извиђање и прикупљање података и 2. ситуационог центра (слика 3).



Слика 3 – Организација ГОП-а у фази припреме операције¹²

Наведена организација треба да обезбеди релевантне и тачне податке са терена, ефикасан проток информација, континуиран рад, пренос управљачких акција у реалном времену, ефикасно извештавање претпостављених и растерећење дежурних органа током ванредне ситуације.

5. *Организовање снага.* Кључни моменат у припремној фази, као продукт планирања, јесте процес у којем се изнаходи најпогоднија организациона структура снага за извршење додељених задатака. Основни циљ организовања јесте да се успостави оптималан оперативни распоред за успешно (организовано) извођење операције. Дефинисаној организационој форми додељује се потребан број извршилаца и руководилаца, одређују се њихови задаци, права и одговорности, затим

¹² Слику и садржај креирали су аутори.

начин њихове координације, коришћење потребних метода и техника итд.¹³ Следствено томе, а проучавањем организацијско-формацијске структуре, врсте и капацитета средстава са којима располаже РФ, јединице које би се користиле у операцији пружања помоћи цивилним органима власти у случају поплаве начелно би се организовале у: 1. снаге за командовање, 2. снаге за извршење задатака подељених у тимове за извиђање, трагање и спасавање, транспорт и евакуацију, рашчишћавање путева, помоћ при асанацији и достављање животно важних намирница, 3. снаге за обезбеђење, 4. снаге за логистичку подршку и 5. резерву.

6. *Попуна снага*. Попуна потребним људским и материјалним ресурсима обавља се током припрема операције и њеног извођења, а ради обезбеђења одрживости снага.¹⁴ У вези с тим, решење за унапређење процеса попуне снага за извођење операције предложени концепт планирања операције види у квалитетној сарадњи са многобројним ронилачким клубовима, локалним грађевинским предузећима, Горском службом спасавања, радио-аматерским, једриличарским, рибарским и другим удружењима. Они би, преко надлежних регионалних центара МО, могли да обезбеде потенцијални кадар за попуно критичних ВЕС-ти, попут ронилаца, руковалаца грађевинским машинама, везиста, лица оспособљених за безбедан и сигуран рад на води и других.

7. *Обука за конкретну мисију*. Процесом обучавања у фази припрема за операцију предложени концепт предвиђа да се, поред општих, обухвате и специфични садржаји обучавања, као што су: познавање правила употребе јединице у извођењу специфичних неборбених активности, техника преговарања и посредовања, комуникација с медијима и познавање овлашћења и поступака у случају сусретања са различитим облицима криминалних радњи.

8. *Оперативни развој снага* треба да се обезбеди: најцелисходнијом употребом јединица и средстава, најбољом искоришћеношћу земљишта и акваторије, неопходном растреситошћу и груписањем снага, непрекидношћу садејства и сарадње са суседима, остваривањем планираног маневра и ефикасношћу логистичке подршке. Предложени концепт припрема операције остварује наведене дефинисане захтеве разматрањем различитих опција довођења снага на угрожено подручје и то комбинацијом копнених и водених комуникација, као и одређивање могућих излазних рута у случају да снаге буду заробљене на угроженом подручју. На тај начин се обезбеђује оперативни распоред који је еластичан и у потпуности прилагодљив наглим променама насталим услед непредвидивог деловања поплавног таласа.

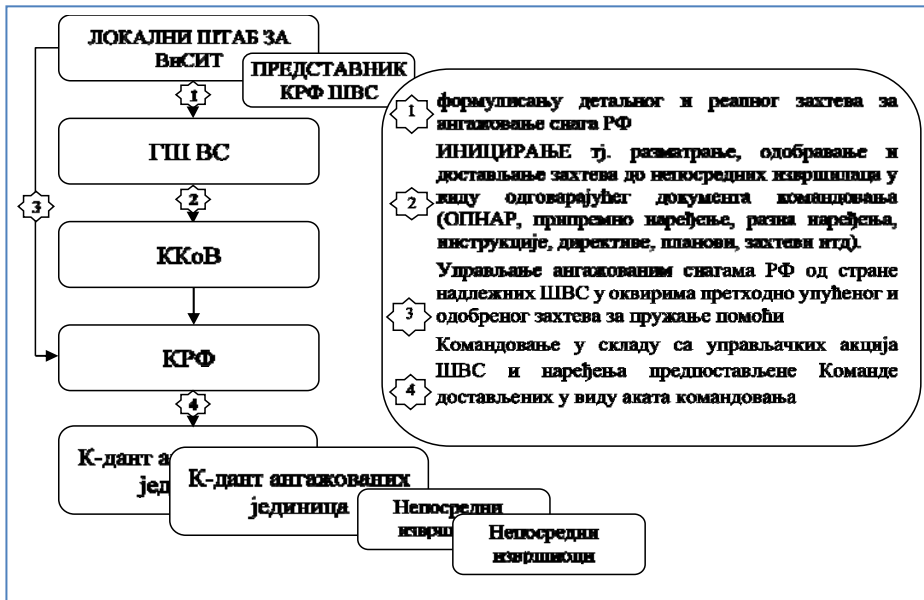
Спровођењем свих наведених мера (превентивних и проактивних) током фазе припреме операције, на начин који се предлаже у раду, решава се проблем недостатка времена за квалитетно планирање, организовање и припремање снага предвиђених за ангажовање на пружању помоћи цивилним органима власти за време поплава. Међутим, поред ограниченог времена за планира-

¹³ Петар Јовановић, *Управљање пројектом*, Висока школа за пројектни менаџмент, Београд, 2008, стр. 57.

¹⁴ *Доктрина операција Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 68.

ње операције, индетификовани су и остали проблеми који се, најчешће, односе на испреплетаност надлежности у процесу иницирања употребе РФ и непрецизног поступка дефинисања и достављања захтева за њено ангажовање.

Формулисање нереалних и несврхисходних захтева представника цивилних власти према РФ и непоштовање начела поступности у ангажовању снага ВС (јединице се ангажују само под условом да су претходно сви капацитети локалне самоуправе искоришћени) изискује нови приступ у решавању наведених проблема. Законска и доктринарна начела дају одређена решења, али су она ипак сувише уопштена. Због тога предложени концепт предвиђа примену конкретних мера која би се спроводила током фазе припреме и извођења операције. Конкретизација поступка надлежности у процесу употребе РФ и дефинисање реалног захтева за њено ангажовање, применом специфичних и прецизних мера, објашњени су у наставку текста.



Слика 4 – Надлежности у процесу употребе и прецизан поступак дефинисања и достављања захтева за ангажовање Речне флотиле¹⁵

На слици 4 може се уочити редослед спровођења активности у поступку разграничења надлежности у процесу употребе РФ која подразумева да иницирање снага РФ за њено ангажовање врше искључиво надлежни органи уз строго придржавање линије командовања. Такође, остале мере које се предлажу у функци-

¹⁵ Сliku и садржај креирали су аутори.

ји превазилажења идентификованог проблема подразумева примену одређених активности, као што су: 1. израда прецизних и јединствених СОП за узбуњивање јединица РФ током ванредне ситуације; 2. достављање захтева цивилних органа власти за пружање помоћи који мора бити претходно одобрен од надлежних војних органа; 3. управљање ангажованим снагама од стране штабова за ванредне ситуације што се реализује у складу са одобреним захтевом цивилних органа за пружање помоћи (тачка 2); 4. обавезно регулисање сваког додатног ангажовања новим захтевом и, по дефинисаном поступку, приступање његовом одобравању и 5. реализација командовања ангажованим снагама преко надлежних старешина – команданата, чија слобода у одлучивању и начину употребе јединице на реализацији задатака заштите и спасавања не сме да буде оспоравана.

Спровођењем наведених мера спречава се стихијско и непланско иницирање снага за пружање помоћи током поплава, дозвољава се ангажовање јединица само у оквиру одобреног плана и смањује се субјективан утицај војних или цивилних ауторитета на доношење одлуке о ангажовању снага.

Проблем који настаје услед нереалних захтева за пружање помоћи које испостављају цивилни органи власти и непрецизног поступка њиховог достављања надлежним војним органима, предложени концепт такође решава применом одговарајућих конкретних мера у фази припреме. Те мере се, углавном, односе на унапређење процеса сарадње између команди јединица које су планиране за ангажовање и представника цивилних органа власти. Тако, на пример, пре наступања кризе неопходно је предузети одређене координационе активности, као што су: 1. реализација заједничке обуке представника РФ и других чланова штаба за ванредне ситуације, чиме се обезбеђује познавање могућности, капацитета али и обавеза свих субјеката заштите и спасавања; 2. израда квалитетних процена ризика и планова одбране од поплаве (израђују органи цивилне власти); 3. заједничко проучавање наведених планова са циљем да се идентификује разлика између потребних и тренутних могућности локалних самоуправа за њихово спровођење, а све у функцији формулисања реалног захтев за пружање помоћи и 5. строго поштовање хијерархијске структуре у поступку иницирања која подразумева да се формулисани захтев прво доставља Генералштабу ВС преко надлежног штаба за ванредне ситуације, како би се након разматрања, у виду одговарајућих докумената командовања (ОПНАР, припремно наређење, разна наређења, инструкције, директиве, планови, захтеви итд.), а преко надлежне оперативне команде (у овом случају ККоВ), доставио Речној флотили на реализацију.

Закључак

На основу сазнања до којих се дошло у овом раду, створени су услови за ефикасно решавање проблема попут недостатка времена за квалитетно планирање операције у условима динамичких и комплексних промена карактеристич-

них за ванредне ситуације изазване поплавама. Такође, предложене су активности за успешно разграничавање надлежности у процесу иницирања снага РФ и мере за спречавање нереалних захтева за пружање помоћи које достављају органи цивилних власти.

Фаза припреме операције је успешна уколико се заврши пре наступања поплаве, јер је у том случају јединица у могућности да спроведе све превентивне радње како би спремно и организовано дочекала наилазећу претњу. Заправо, један од фактора успешности сваке војне операције јесте тежња да се припремне радње реализују квалитетно, целисходно и, ако је то могуће, пре избијања кризе. Предложени концепт припреме операције може да обезбеди потребно време за успешно планирање и припрему јединица за ефикасну употребу, првенствено са аспекта правилног иницирања снага РФ и њиховог рационалног ангажовања током пружања помоћи цивилним властима за време поплава.

Литература

- [1] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010.
- [2] *Доктрина Копнене војске*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.
- [3] *Доктрина операција Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.
- [4] „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама”, члан 2, *Службени гласник РС*, број 87, Београд, 2018.
- [5] Акциони план за спровођење Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (2017-2020), Влада Републике Србије.
- [6] Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 86/211, 18.11.2011. године.
- [7] Закон о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012).
- [8] Марина Бабић-Младеновић, „Уређење водотокова”, Институт за водопривреду „Јарослав Черни”, Београд, 2018.
- [9] Paul Pilon, *Guidelines for Reducing Flood Losses*, United Nations, Geneva, 2004.
- [10] Петар Јовановић, *Управљање пројектом*, Висока школа за пројектни менаџмент, Београд, 2008. стр. 57.
- [11] *Поплаве у Србији 2014*, Извештај о процени потреба за опоравак и обнову последица поплава, Влада РС, Београд, 2014.
- [12] *Правило Речна флотила* (привремено), ККов, Ниш, 2020.
- [13] Устав Републике Србије, члан 200 и 201, „Службени гласник РС”, бр. 98, Београд, 2006.
- [14] Frank Toensmann and Manfred Koch, *River Flood Defence*, Kassel reports of hydraulic engineering, ISBN: 978-3930150205, Herkules Verlag, 2000.
- [15] Шериф Бајрами и Раде Славковић, „Доктринарна решења употребе речне флотиле у ванредним ситуацијама”, *Војно дело*, бр. 5, 2016.

[16] Шериф Бајрами, Самед Каровић и Горан Радић, „Употреба Речне флотиле у пружању помоћи цивилним властима у случају великих поплава”, *Војно дело*, бр. 7, 2016.

[17] Мирослав Р. Терзић, Дарко Глишић, Зоран Цветковић, „Обавештајна припрема подручја угроженог елементарним непогодама, техничко-технолошким и другим несрећама и употреба снага Војске Србије”, *Војно дело*, бр. 3, 2019.

[18] <http://www.hidmet.gov.rs>

[19] <https://www.jcerni.rs>

[20] https://www.vs.rs/sr_cyr/jedinice/vojska-srbije/kopnena-vojska/recna-flotila

Резиме

Анализом постојећих доктринарних решења генерисани су кључни елементи успешности употребе Речне флотиле током поплава у виду припреме операције, командовања у операцији, сарадње и садејства, извођења неборбених активности и логистичке подршке операције. Међутим, у раду се као један од кључних елемената успеха употребе Речне флотиле у помоћи цивилним властима током поплава истичу решења везана за фазу припреме операције. Дефинисање новог приступа у спровођењу фазе припреме за неборбена дејства је основни циљ овог рада, чија реализација треба да обезбеди ефикасна и делотворна решења приликом планирања, организовања и припреме снага за ангажовање у пружању помоћи цивилним властима током поплава. Сходно томе, овај рад се бави целинама везаним за Речну флотилу (концепт, намена, задаци и организација), ванредном ситуацијом и предлаже мере за унапређење припремне фазе операције као једног од кључних фактора успеха употребе Речне флотиле током поплава.

Предложеним концептом, фаза припреме операције се посматра кроз две временске целине: период приправности и период активирања снага. Мере карактеристичне за период приправности су углавном од превентивног значаја и обухватају спровођење различитих превентивних активности од обуке, израде планова за реаговање у кризним ситуацијама, усавршавања постојећих стандардних оперативних процедура до декларисања снага за неборбене активности. Завршетак периода приправности предвиђа наставак припрема кроз период активирања снага за реаговање. Тренутак преласка из једне подфазе у другу иницира се прикупљеним подацима који недвосмислено указују на потенцијалну опасност или по налогу претпостављене команде.

Такође, у раду су дати предлози за решавање проблема преплитања надлежности у процесу иницирања употребе РФ и непрецизне процедуре за дефинисање и подношење захтева за њено ангажовање од стране цивилних власти. Решења се заснивају на примени одговарајућих конкретних мера у припремној фази, али пре свега на стриктном придржавању линије командовања приликом иницирања снага Речне флотиле за њено ангажовање. На основу резултата истраживања овог рада створени су услови за ефикасно решавање проблема

као што је недостатак времена за квалитетно планирање операција у условима динамичних и сложених промена карактеристичних за ванредне ситуације у случају поплава. Предложени концепт припреме операције може обезбедити потребно време за квалитетно планирање и припрему јединица за ефикасну употребу, пре свега у смислу правилног иницирања снага РФ и њиховог рационалног ангажовања у пружању помоћи цивилним властима током поплава.

Кључне речи: *Речна флотила, ванредна ситуација, поплаве, припрема операције*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodeo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).



THE PREPARATION OF A NON-COMBAT OPERATION AS A KEY ELEMENT OF THE SUCCESS OF THE ENGAGEMENT OF THE RIVER FLOTILLA IN THE OPERATION OF ASSISTING CIVIL AUTHORITIES DURING FLOODS*

Šerif Bajrami**
Svetislav Šoškić***

Достављен: 08. 11. 2021.

Језик рада: Енглески

Кориговано: 08. 01, 07. 03. и 17. 03. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 18. 03 2022.

DOI број: 10.5937/vojdela2201120B

The River Flotilla (RF), as an integral part of the Army, is one of the inevitable subjects of the protection and rescue of the population, environment and material goods during floods. The emergencies declared due to the threat of water overflow from river bed require the use of some equipment such as ships, boats, amphibious and other types of vessels. Due to their main purpose, manoeuvrability, capacity and specificity of the environment in which they are used (rivers, lakes, canals, etc.), the successful engagement of the protection and rescue forces during the execution of various types of non-combat activities in a flooded area is inconceivable. However, the success of a flood relief operation depends not only on the equipment used in carrying out tasks, but also on many challenges such as: how to select and organize adequate protection and rescue forces, how to bring forces to a flood-affected area, how to organize their logistic support and how to establish successful coordination with civil authorities in an affected area.

In this regard, and through the analysis of the existing doctrinal solutions, the key elements of the successful engagement of the RF

* The paper is the result of the scientific research work on the doctoral dissertation "The model of the engagement of the River Flotilla in the operation of assisting civil authorities during floods".

** University of Defence in Belgrade, Military Academy, Belgrade, Republic of Serbia, bajramiserif@gmail.com

*** University of Defence in Belgrade, Military Academy, Belgrade, Republic of Serbia.

during floods have been generated in the form of preparation of operation, command in operation, cooperation and coordination, non-combat activities and logistic support to operation. The paper proposes solutions related to the phase of preparation of operation as one of the key elements of the success of the engagement of the RF in assisting civil authorities during floods.

Key words: River Flotilla, state of emergency, floods, preparation of operation

Introduction

Floods, as a natural disaster, result in endangering human life and health, destroying households and infrastructure. The River Flotilla, as an integral part of the Army, is one of the indispensable factors in the execution of the tasks of the protection and rescue of the population, environment and material goods during floods. The main objective of this paper is to define a new approach in the execution phase of non-combat operation preparation, whose implementation should provide efficient and effective solutions during planning, organizing and preparing forces for the engagement in rendering assistance to civil authorities during floods. In this regard, the topics related to the River Flotilla (concept, purpose, tasks and organization), a state of emergency and preparation of operation as the key elements of the successful engagement of the River Flotilla during floods have been presented with proposed measures for possible improvement.

The concept, purpose and tasks of the River Flotilla

The River Flotilla of the Serbian Armed Forces is recognized in the defence system as a tactical unit of the Army, of a brigade level, organized according to a modular principle, which integrates river and engineering units into a functional unit in order to perform assigned missions (Figure 1). It carries out its tasks independently or within the operations of the Army and other defence forces.¹ Furthermore, the RF is a system whose elements are based on certain laws and principles, and a clear structural organization² provides efficient execution of tasks, primarily on rivers, canals and lakes independently or in cooperation with other defence forces.

¹ Šerif Bajrami i Rade Slavković, "Doktrinarna rešenja upotrebe Rečne flotile u vanrednim situacijama", *Vojno delo*, br. 5, 2016, p. 218.

² The phrase "structural organization" is taken from the Army Doctrine and represents an organizational relationship that is manifested through the representation of branches and services (*Doktrina Kopnene vojske*, Medija centar "Odbrana", Beograd, 2012, p. 18).

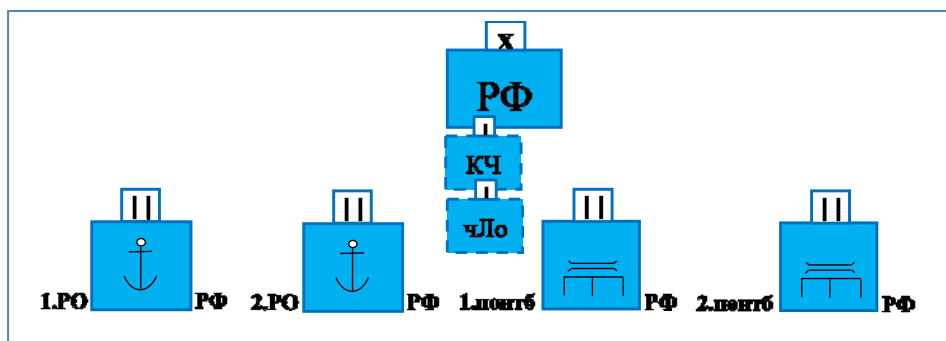


Figure 1 – The organizational structure of the River Flotilla³

The main purpose of the RF of the Serbian Armed Forces is defined in the RF Regulation (temporary) in the following way: „The River Flotilla is intended for executing combat and non-combat activities on and within the inland waterways and other running and standing water, in all hydrological and metrological conditions, independently or in cooperation with the Army units and other defence forces and in collaboration with civil society actors.”⁴ The tasks for which the Command and subordinate units are trained and exercised to build and maintain operational capabilities, and in relation to the execution of the requirements of the third mission of the Serbian Armed Forces, are: 1. search and rescue, 2. the evacuation of the population, property and animals from flood-affected areas, primarily by water, and partly by land, 3. the distribution of vital food supplies, 4. longitudinal and transverse transport, 5. the provision of temporary accommodation for endangered persons, 6. rendering medical assistance to endangered or sick persons in flood-affected areas and 7. building, i.e. strengthening dams and embankments.⁵

A state of emergency

The Constitution of the Republic of Serbia, as the main and highest legal act of our country, does not recognize the concept of emergency, but exclusively a state of emergency and war⁶. The Law on Defence also deals with these two states much more precisely than the Constitution, while the concept of a state of emergency is finally recognized and defined in the Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management as “a state arising from the declaration by the competent

³ The figure has been created on the basis of available data on the website of the Serbian Armed Forces, https://www.vs.rs/sr_cyr/jedinice/vojska-srbije/kopnena-vojska/recna-flotila, 08/11/2021.

⁴ *Pravilo Rečna flotila (privremeno)*, KKoV, Niš, 2020, p. 9.

⁵ These tasks are defined on the basis of the analysis of the Training Plan for the River Flotilla commands and units.

⁶ Constitution of the Republic of Serbia, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 98, Belgrade, 2006, Article 200 and 201.

authority when risks and threats or consequences for the population, environment and material and cultural goods are of such scope and intensity that their occurrence or consequences cannot be prevented or eliminated by regular action of competent bodies and services, therefore it is necessary to use special measures, forces and funds with an intensified regime of work to alleviate and eliminate them.”⁷

Referring to foreign literature and definitions of emergencies by other authors, Bajrami, Karović and Radić conclude that the concept of a state of emergency, in a broader sense, implies a sudden and unique event that disrupts regular processes and phenomena, greatly affecting human lives, property and environment, that is, as a factor of instability, it leads to the dysfunction of the existing social system.⁸

When it comes to natural disasters in our area, floods are the most common cause of emergencies. According to Marina Babić Mladenović, flood is defined through the concept of great waters: “When the flow of great water exceeds the capacity of the main river bed, overflowing, that is, flooding begins, which, if area is not protected by facilities, endangers human lives, property and infrastructure. Floods are among the greatest natural disasters at global level, and in our area they often cause emergencies, followed by great damage and loss of human lives.”⁹

During floods, the degree of endangerment of human lives and material goods is mostly at a high level and requires the engagement of special forces. The River Flotilla is one of such units which, due to its specificity, definitely represents one of the most important elements of the integrated protection and rescue system, and the outcome of a state of emergency often depends on it. The evidence for this claim are the experiences during the May 2014 floods, when diving and pontoon units played a crucial role in the execution of the search and rescue task, as well as the evacuation of the population from the endangered territory.

Preparation of operation as a key element of the successful engagement of the River Flotilla in the operation of assisting civil authorities during floods

The success of the operation of rendering assistance to civil authorities during floods depends on many factors, such as: preparation of operation, command in operation, cooperation and coordination, non-combat activities and logistic support to operation. However, the continuation and success of every military operation begins with and directly depends on the phase of its preparation.

⁷ Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management, Article 2, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 87, Belgrade, 2018.

⁸ Šerif Bajrami, Samed Karović i Goran Radić, “Upotreba Rečne flotile u pružanju pomoći civilnim vlastima u slučaju velikih poplava”, *Vojno delo*, br. 7, 2016, p. 254.

⁹ Marina Babić Mladenović, “Uređenje vodotokova”, Institut za vodoprivredu “Jaroslav Černi”, Beograd, 2018, p. 217.

Preparation of operation implies the work of commands and units that takes place before the phase of its execution, and whose main purpose is to build and maintain a high level of operational capabilities necessary for the successful execution of the upcoming operation. The purposeful and timely preparation should provide the efficient engagement of units in accordance with a unique plan (operational order) and under single command during operation. The conditions in which preparation of operation takes place are very complex and depend on many parameters: the condition of equipment, the number of personnel and its competence, the way of commanding units, as well as the amount of information the command has during planning, preparing and performing operation. However, time as a factor necessary for the successful and high-quality preparation is crucial.

Accordingly, the preparation phase should not be viewed only as a period that is conducted *immediately* before operation, but as a long-term process, whose initiation is necessary to begin long before flood. For these reasons, in the proposed concept of preparation of operation, as a key element of success, the preparation phase is considered through two time units: *the period of readiness* and *the period of activation of forces* (Figure 2). The main goal of this classification is to provide sufficient time for the purposeful and efficient preparation of forces, even in conditions when it is greatly limited due to premature or sudden occurrence of natural disasters (e.g. in the case of earthquakes).

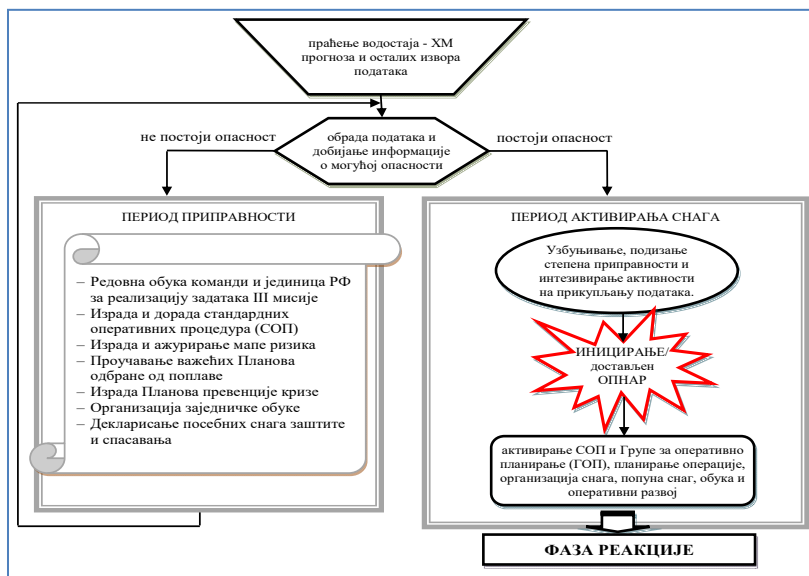


Figure 2 – The proposed concept of preparation of operation with activities¹⁰

¹⁰ The figure and content have been created by the authors.

During the complete phase of preparation, the internal service bodies constantly monitor and process the data issued through the early warning, notification and alert system. The inland water level, its tendency to develop and other hydrometeorological parameters are data that are collected and processed in order to obtain timely information needed to decide on measures to be taken in accordance with the current situation. If there is no real flood danger, the unit continues to carry out preventive measures characteristic of the readiness period or, conversely, when flood danger is certain, it takes concrete measures to initiate or activate the response forces (Figure 2).

The measures characteristic of the readiness period, as already mentioned, are mainly of preventive importance because the low level of flood risk allows units to carry out high-quality and extensive preparatory activities. At this stage of preparation of operation, the proposed concept stipulates the execution of the following preventive activities:

1. *The regular training of the River Flotilla commands and units for the execution of the tasks of the third mission of the Serbian Armed Forces with the focus on the engagement of forces during floods.* The comprehensive training and exercising during the readiness period creates the basic preconditions for achieving the necessary operational capabilities for the execution of a wide range of non-combat activities. Later, in the period immediately before operation, training is concretized and intensified in order to accomplish the final competence of the declared forces to perform planned tasks during operation.

2. *The revisions and upgrades of the existing standard operating procedures (SOP) in this field.* In order to establish a unified decision-making system at tactical level and an efficient flow of information to all entities and forces engaged in the protection and rescue tasks, it is necessary to develop appropriate SOP. The development of precise and concrete SOP, based on lessons learned and previously acquired experiences, creates conditions for each member of the RF to recognize and understand his role during the engagement in the execution of very complex and risky tasks.

3. *The development and update of a risk map,* based on previously defined flood zones and the endangerment level of coastal content, is another measure that should be taken during the readiness period.

4. *The study of relevant flood defence plans* is a measure by which forces are acquainted in advance with possible obligations and tasks that they may encounter during their engagement.

5. *The development of crisis prevention plans.* Crisis prevention plans are prepared to respond to possible emergencies, based on their different outbreak and development scenarios, and are developed at all levels of command. Its development in conditions of readiness and availability of sufficient time provides high-quality training and exercising of commands in the decision-making process for the efficient use of forces, whose solutions later in real circumstances can serve as a good basis for making a successful response to new crisis.

6. *The organization of joint training with representatives of civil authorities and public institutions in the field of protection and rescue.* Through joint training, different subjects of the protection and rescue system get acquainted with competencies, equipment, procedures and possibilities of other actors. The advantages and weak-

nesses of the system are discovered, potential obstacles in communication and coordinated work during a state of emergency are removed, etc.

7. *The declaration of the special forces from the RF for the execution of specialized tasks from the third mission of the Serbian Armed Forces and their training.*¹¹ The proposed concept of preparation of operation implies that special teams are established from the River Flotilla units to be engaged in the protection and rescue tasks, which require special skills and knowledge. These forces, in principle the same units, would be periodically trained according to a special plan and programme, in the function of conducting adequate and timely preparation for the execution of the specific protection and rescue tasks.

From the moment of crisis onwards, all the undertaken activities are no longer preventive, but proactive because the certainty of flood is obvious and requires exclusively the active role of the river forces. In such circumstances, the previously conducted preparatory actions, during *the period of readiness*, gain additional importance because they enable the successful continuation of the started process, but this time in the conditions of limited time. The advantage of the proposed solutions in the phase of preparation of operation is reflected by this capability to quickly adapt to new circumstances.

The end of the readiness period enables the continuation of preparation through the period of activation of response forces. The moment of transition from one subphase to other is initiated by the collected data, which unequivocally indicate the potential danger and the increased probability of its occurrence or by the order of the superior command. At this stage of preparation of operation, the proposed concept suggests the execution of the following proactive measures:

1. *Alarming and raising the level of readiness of the River Flotilla commands and units* are activities that are undertaken at a moment when a threat to facilities and members of the River Flotilla is increasingly present. In these circumstances, an order is issued for alerting, i.e. raising the level of readiness in order to carry out immediate preparation for potential engagement of forces. Thus, among the first steps that are undertaken at the beginning of *the period of activation of forces* is alerting and raising their readiness in a situation when a danger of a threatening phenomenon is real and objective.

2. *Intensifying activities on collecting additional information on impending floods.* The proposed concept of preparation of operation suggests that additional information about potentially endangered areas is provided by timely reconnaissance, as well as by sending persons to appropriate institutions in charge of early warning, notification and alert (with the prior consent of the competent military authorities).

3. *Activating the SOP for a given crisis and the establishment of an operational planning group (OPG).* Upon receiving and checking information on possible danger, the

¹¹ With relevant legal and doctrinal solutions, the Serbian Armed Forces declare forces only for their first and second mission, having in mind that since 2009, the Department for Emergency Management has passed into the competence of the Ministry of Interior. However, the experiences during the engagement of the Serbian Armed Forces units in emergencies indicate the need to establish and continuously train special units to perform search and rescue tasks, i.e. to provide assistance to civil authorities during various natural disasters.

operational duty officer of the River Flotilla informs the River Flotilla Commander and the Chief of Staff of the River Flotilla Command (the head of OPG) about the crisis indicators. The River Flotilla Commander orders via the operational duty officer of the River Flotilla to call the OPG members in order to start working, after gathering, on making proposals on the engagement and manner of non-military response to new crisis.

4. *Planning of operation.* The process of planning the River Flotilla operation in support to civil authorities in case of floods is an integral part of comprehensive preparation, whose main holder is the River Flotilla Commander with his command, i.e. with the directly established OPG. In the organizational structure of OPG, and as innovative solutions for efficient collection, processing and distribution of relevant data, the proposed concept suggests the introduction of two established elements: 1. team for reconnaissance and data collection and 2. situation centre (Figure 3).

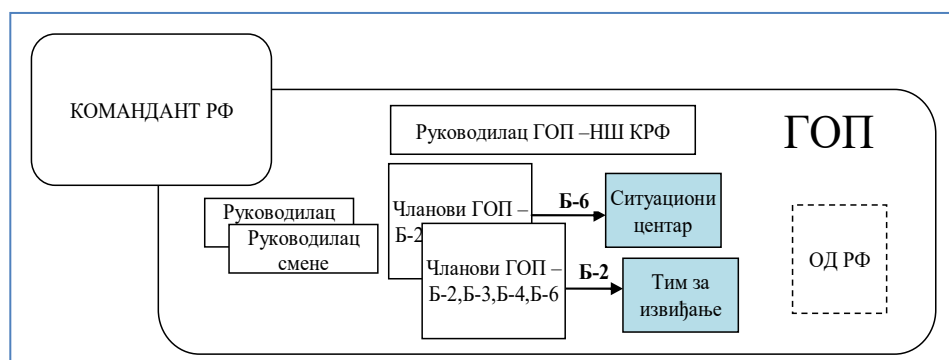


Figure 3 – The organization of OPG in the preparation phase of operation¹²

The mentioned organization should provide relevant and accurate data from the field, efficient flow of information, continuous work, transfer of management actions in real time, efficient reporting to superiors and relieving the duty officers during a state of emergency.

5. *Organizing forces.* The key moment in the preparatory phase, as a result of planning, is the process in which the most suitable organizational structure of forces is found for the execution of assigned tasks. The main goal of the organization is to establish an optimal operational schedule for successful (organized) execution of operation. The defined organizational form is assigned the required number of executors and managers, their tasks, rights and responsibilities are defined, then the manner of their coordination, the use of necessary methods and techniques, etc.¹³ Consequently, by studying the organization and formation structure, type and capacity of equipment available to the RF, units that would be engaged in the operation of rendering assistance to civil authorities in case of floods would be organized in principle like: 1. command forces, 2. forces for the execution of tasks

¹² The figure and content have been created by the authors.

¹³ Petar Jovanović, *Upravljanje projektom*, Visoka škola za projektni menadžment, Beograd, 2008, p. 57.

divided into teams for reconnaissance, search and rescue, transport and evacuation, road clearance, assistance in sanitation and delivery of vital groceries, 3. security forces, 4. logistic support forces and 5. reserve.

6. *Forces replacement.* The replacement with the necessary human and material resources is done during preparation of operation and its execution, in order to provide the sustainability of forces.¹⁴ In this regard, the proposed concept of operation planning sees the solution to improve the replacement process of forces for operation execution in high-quality cooperation with many diving clubs, local construction companies, Mountain Rescue Service, amateur radio, sailing, fishing and other associations. They could, through the competent regional centres of the MoD, provide potential staff for occupying critical military specialties, such as divers, construction machinery operators, signals officers, persons that are trained for safe and secure work on water, etc.

7. *Specialized training.* The proposed concept suggests that the training process in the phase of preparation for operation includes, in addition to general, specific training contents, such as the knowledge of the rules of engagement of unit in performing specific non-combat activities, negotiation and mediation techniques, communication with the media and the knowledge of authorities and procedures in the case of various types of criminal activities.

8. *Operational development of forces* should provide the most purposeful engagement of units and resources, the best use of land and waters, the necessary dispersing and grouping of forces, the continuity of coordination and cooperation with neighbours, achieving the planned manoeuvre and the efficient logistic support. The proposed concept of operation preparation meets the defined requirements by considering different options for bringing forces to the endangered area by a combination of land and water communications, as well as defining possible exit routes in case forces are captured in the endangered area. In this way, an operational schedule is provided that is elastic and fully adaptable to sudden changes caused by the unpredictable action of the flood wave.

Implementing all these measures (preventive and proactive) during the preparation phase of operation, in the manner proposed in the paper, solves the problem of the lack of time for highquality planning, organizing and preparing forces to be engaged in providing assistance to civil authorities during floods. However, in addition to the limited time for planning operation, other problems have been identified, most often related to the intertwining of competencies in the process of initiating the engagement of the RF and the imprecise procedure of defining and submitting requests for its engagement.

Formulating unrealistic and inexpedient demands of the representatives of civil authorities towards the River Flotilla and disrespecting the principle of gradualness in the engagement of the Serbian Armed Forces (units are engaged only under the condition that all local self-government capacities have been previously used) requires a new approach to solving these problems. The legal and doctrinal principles provide certain solutions, but they are still too general. Therefore, the proposed concept stipulates the implementation of concrete measures that would be conducted during the phase of

¹⁴ *Doktrina operacija Vojske Srbije*, Medija centar "Obrana", Beograd, 2012, p. 68.

preparation and execution of operation. The concretization of the procedure of competence in the process of engaging the RF and defining the real request for its engagement, by implementing specific and precise measures, are explained below.

Figure 4 shows the order of implementation of activities in the process of distinction of competencies in the process of engaging the RF, which implies that the initiation of the RF forces for its engagement is performed exclusively by competent authorities with strict adherence to chain of command. Moreover, the other measures proposed in the function of overcoming the identified problem include the implementation of some activities, such as: 1. the development of precise and unique SOP for alerting the RF units during a state of emergency; 2. submitting a request by civil authorities for assistance, which has to be approved in advance by competent military authorities; 3. the management of the forces engaged by the emergency headquarters, which is carried out in accordance with the approved request of civil authorities for assistance (Item 2); 4. obligatory regulation of each additional engagement with a new request and, according to the defined procedure, beginning of its approval; and 5. command of the engaged forces through responsible officers – commanders, whose freedom in decision-making and the manner of unit engagement in the execution of the protection and rescue tasks must not be disputed.

The implementation of these measures prevents spontaneous and unplanned initiation of forces to provide assistance during floods, allows the engagement of units only within the approved plan and reduces the subjective influence of military or civil authorities on the decision to engage forces.

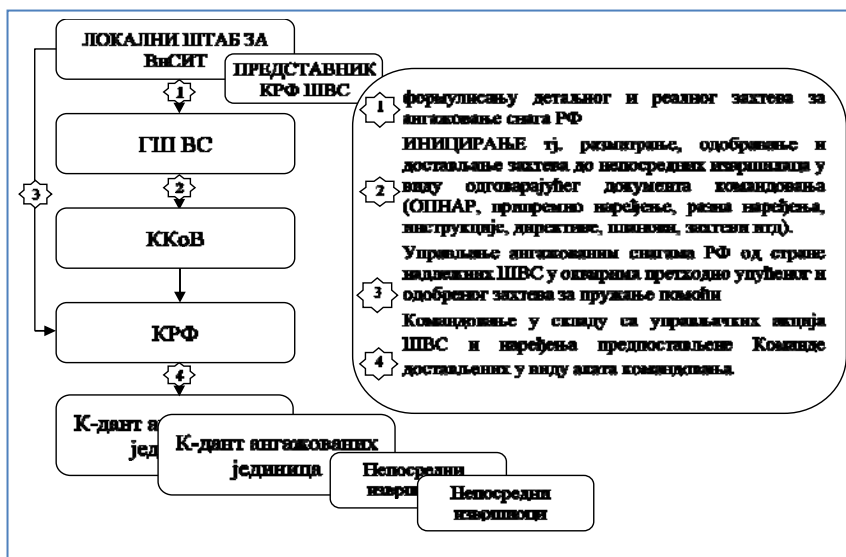


Figure 4 – The competencies in the engagement process and precise procedure for defining and submitting requests for the engagement of the River Flotill¹⁵

¹⁵ The figure and content have been created by the authors.

The proposed concept also solves the problem arising from unrealistic requests for assistance issued by civil authorities and the imprecise procedure of submitting them to competent military authorities by the implementation of appropriate concrete measures in the preparation phase. These measures are mainly related to improving the process of cooperation between the commands of the units planned for engagement and the representatives of civil authorities. Thus, for example, before crisis, it is necessary to undertake some coordination activities, such as: 1. the joint training of the RF representatives and other members of the emergency staff, which provides knowledge of opportunities, capacities, and also obligations of all the protection and rescue subjects; 2. the development of high-quality risk assessments and flood-defence plans (prepared by civil authorities); 3. the joint study of the mentioned plans in order to identify the difference between necessary and current possibilities of local self-governments for their implementation, all in the function of formulating a realistic request for assistance and 5. strict adherence to the hierarchical structure in the initiation procedure, which implies that the request is firstly submitted to the General Staff of the Serbian Armed Forces through competent emergency headquarters, so that after consideration, in the form of appropriate commanding documents (OPORD, preparatory order, various orders, instructions, directives, plans, requirements, etc.), and through competent operational command (in this case the Army Command), it is submitted to the River Flotilla for execution.

Conclusion

On the basis of the findings of this paper, conditions have been created for effective problem solving such as the lack of time for high-quality planning of operation in conditions of dynamic and complex changes characteristic of flood emergencies. Furthermore, the activities for successful distinction of competencies in the process of initiating the River Flotilla forces and measures to prevent unrealistic requests for assistance submitted by civil authorities are proposed.

The preparation phase of operation is successful if it is completed before flood because in that case unit can carry out all preventive actions in order to be ready and meet the impending threat in an organized manner. In fact, one of the factors of the success of every military operation is the intention to carry out preparatory actions in a high-quality, purposeful manner and, if possible, before crisis breaks out. The proposed concept of preparation of operation can provide the necessary time for successful planning and preparation of units for efficient engagement, primarily from the aspect of proper initiation of the RF forces and their rational engagement during assistance to civil authorities during floods.

Literature

- [1] *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010.
- [2] *Доктрина Копнене војске*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.
- [3] *Доктрина операција Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.

- [4] „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама”, члан 2, *Службени гласник РС*, број 87, Београд, 2018.
- [5] Акциони план за спровођење Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (2017-2020), Влада Републике Србије.
- [6] Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 86/211, 18.11.2011. године.
- [7] Закон о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012).
- [8] Марина Бабић-Младеновић, „Уређење водотокова”, Институт за водопривреду „Јарослав Черни”, Београд, 2018.
- [9] Paul Pilon, *Guidelines for Reducing Flood Losses*, United Nations, Geneva, 2004.
- [10] Петар Јовановић, *Управљање пројектом*, Висока школа за пројектни менаџмент, Београд, 2008. стр. 57.
- [11] *Поплаве у Србији 2014*, Извештај о процени потреба за опоравак и обнову последица поплава, Влада РС, Београд, 2014.
- [12] *Правило Речна флотила* (привремено), ККов, Ниш, 2020.
- [13] Устав Републике Србије, члан 200 и 201, „Службени гласник РС”, бр. 98, Београд, 2006.
- [14] Frank Toensmann and Manfred Koch, *River Flood Defence*, Kassel reports of hydraulic engineering, ISBN: 978-3930150205, Herkules Verlag, 2000.
- [15] Шериф Бајрами и Раде Славковић, „Доктринарна решења употребе речне флотиле у ванредним ситуацијама”, *Војно дело*, бр. 5, 2016.
- [16] Шериф Бајрами, Самед Каровић и Горан Радић, „Употреба Речне флотиле у пружању помоћи цивилним властима у случају великих поплава”, *Војно дело*, бр. 7, 2016.
- [17] Мирослав Р. Терзић, Дарко Глишић, Зоран Цветковић, „Обавештајна припрема подручја угроженог елементарним непогодама, техничко-технолошким и другим несрећама и употреба снага Војске Србије”, *Војно дело*, бр. 3, 2019.
- [18] <http://www.hidmet.gov.rs>
- [19] <https://www.jcerni.rs>
- [20] https://www.vs.rs/sr_cyr/jedinice/vojska-srbije/kopnena-vojska/recna-flotila

S u m m a r y

Through the analysis of the existing doctrinal solutions, the key elements of the success of the engagement of the River Flotilla during floods have been generated in the form of preparation of operation, command in operation, cooperation and coordination, non-combat activities and logistical support to operation. However, the paper emphasizes the solutions related to the phase of preparation of operation as one of the key elements of the success of the engagement of the River Flotilla in assisting civil authorities during floods. Defining a new approach in the execution of the phase of the preparation for non-combat operations is the main goal

of this paper, whose implementation should provide efficient and effective solutions during planning, organizing and preparing forces for the engagement in providing assistance to civil authorities during floods. Accordingly, this paper deals with the topics related to the River Flotilla (concept, purpose, tasks and organization), a state of emergency and proposes measures to improve the preparation phase of operation as one of the key factors for the success of the engagement of the River Flotilla during floods.

The proposed concept, the phase of the preparation for operation is considered through two time units: *the period of readiness* and *the period of activation of forces*. The measures characteristic of the period of readiness are mainly of preventive importance and include the execution of various preventive activities ranging from training, the development of Crisis Response Plans, the improvement of the existing standard operating procedures to the declaration of forces for non-combat activities. The end of the standby (readiness) period provides the continuation of preparation through the period of activation of the response forces. The moment of transition from one subphase to other is initiated by collected data that unequivocally indicate a potential danger or by the order of the superior command.

Also, the paper presents proposals for solving the problem of intertwining competencies in the process of initiating the engagement of the RF and imprecise procedure for defining and submitting requests for its engagement by civil authorities. The solutions are based on the implementation of appropriate concrete measures in the preparation phase, but above all on strict adherence to the chain of command when initiating the River Flotilla forces for its engagement. Based on the findings of this paper, conditions have been created for effective problem solving such as the lack of time for high-quality planning of operations in conditions of dynamic and complex changes characteristic of flood emergencies (emergencies caused by floods). The proposed concept of preparation of operation can provide the necessary time for high-quality planning and preparation of units for efficient engagement, primarily in terms of proper initiation of the RF forces and their rational engagement in providing assistance to civil authorities during floods.

Key words: River Flotilla, state of emergency, floods, preparation of operation

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).

