

*Никола Бањац\**

*Факултет за студије безбедности, Универзитет  
Едуконс, Сремска Каменица*

## **ДОПРИНОС КОНЦЕПТА ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ ОТПОРНОСТИ ДРЖАВЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА**

### **Сажетак**

Савремени изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије, као и глобална безбедносна ситуација, захтевају поновно успостављање ефикасног система националне безбедности. Нарочито је важна заштита цивилног становништва и материјалних ресурса у овим турбулентним условима, што захтева развој система заштите и спасавања у складу са концептом тоталне одбране Републике Србије. У раду је вршена анализа стратегијског, нормативног и планског оквира функционисања система националне безбедности (са нагласком на систем националне одбране), у контексту доприноса концепта тоталне одбране, отпорности државе у ванредним ситуацијама. Циљ овог рада је да допринесе разумевању концепта тоталне одбране и јачању њене улоге у ванредним ситуацијама, сагледавајући постојеће способности које је потребно унапредити и доградити, као и да се размотре потребе за развојем нових способности. Основна хипотеза је да развој концепта тоталне одбране омогућава оптималну отпорност државе у ванредним ситуацијама. Рад разматра анализу правног и институционалног оквира концепта тоталне одбране у контексту ванредних ситуација. Узимајући у обзир и историјско наслеђе, рад истиче важност развоја културе безбедности и отпорности у друштву, што је кључно за успешну имплементацију концепта тоталне одбране.

---

\* Имејл адреса: [nikola.banjac@educons.edu.rs](mailto:nikola.banjac@educons.edu.rs); ORCID: 0009-0007-3665-4259.

Закључци рада указују на неопходност континуираног унапређења и адаптације система тоталне одбране у складу са савременим безбедносним изазовима и потребама Републике Србије.

**Кључне речи:** ванредне ситуације, концепт тоталне одбране, војно-цивилна сарадња, Република Србија, цивилна одбрана, цивилна заштита

## УВОД

Одбрана земље је комплексна појава и она обухвата све елементе и чиниоце државе који су важни за успешно функционисање читавог друштва у ванредном и ратном стању. Ова делатност због свог значаја и специфичности, дефинисана је и самим Уставом Републике Србије (Службени гласник РС 98/06; 115/21). Одредбом члана 97, став 1, тачка 1, Устава Републике Србије, поред осталог, прописано је да Република Србија уређује и обезбеђује сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, док је тачком 4, прописано да Република Србија обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана, као и да уређује и обезбеђује мере за случај ванредног стања. Из наведеног произилази да је једна од основних надлежности Републике Србије да обезбеди одбрану и безбедност државе и грађана, као и да уреди и обезбеди мере за случај ванредног стања. Поставља се питање како је Република Србија конципирала свој начин одбране и друге начине реаговања, као својих основних функционалних надлежности, поготово са аспекта реаговања у ванредним ситуацијама?

Устав Републике Србије даје само оквир за вршење активности одбране. Одредбом члана 139, прописано је да Војска Србије брани земљу од оружаног угрожавања споља, али и да извршава и друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Такође, одредбом члана 112, прописано је да председник републике, у складу са законом, командује војском. Јасно је да је по уставном оквиру могуће да војска врши, осим оружане одбране земље од спољног фактора и друге мисије и задатке у складу са законом. Оно што се поставља као конкретно питање јесте, које то задатке и мисије, осим оружане одбране споља, може да врши Војска Србије и да ли потенцијална

имплементација концепта тоталне одбране може позитивно да допринесе оваквим ангажовањима војске?

У контексту савремених изазова, попут природних катастрофа услед климатских промена, технолошких несрећа и терористичких напада, значај организованог реаговања државе на ове појаве, постаје све већи. Кључни елемент у том реаговању је ефективна и ефикасна цивилно-војна сарадња и њено координисано деловање у ванредним ситуацијама. Цивилно-војна сарадња, подразумева координисано деловање Војске Републике Србије и цивилних институција у ванредним ситуацијама и ова сарадња може представљати кључну ствар за ефикасно управљање кризним ситуацијама услед катастрофа које проузрокују ванредне ситуације. Како се Војска Републике Србије по нормативно-правном оквиру наше земље у ванредним ситуацијама, може употребљавати врло рестриктивно, примена концепта тоталне одбране, може да има позитивне ефекте и на њен допринос у ангажовању у ванредним ситуацијама. Пракса показује да државе које се не налазе у оквиру војних савеза (као што је НАТО пакт), морају своју одбрану као и поступање у ванредним ситуацијама да заснивају на концепту тоталне одбране. Ово због тога што: „Тотална одбрана по својој суштини представља рационалан и интегрисан облик безбедносно одбрамбеног организовања свих субјеката друштва и укључује припреме за војну, цивилну и друге облике одбране” (Ђukić and Vuletić 2023, 621–647). У стручној литератури је такође исказана повезаност између ванредних ситуација које настају услед катастрофа и концепта тоталне одбране, па тако Сакси и др. (Saxi et al. 2020, 624) истичу следеће: „Тотална одбрана је асиметричан и неконвенционалан приступ државе усмерен на пораз непријатељске воље и у функцији је одвраћања, а уједно представља и свеукупан приступ друштвеној отпорности и спремности одговора на природне кризе или оне изазване људским утицајима”. Као доказ наведеном, може да послужи и чињеница везана за смернице, које су државе чланице НАТО пакта усвојиле 2016. године (NATO 2016, 131), а једна од њих гласи: „Свака држава чланица треба да буде отпорна да се одупре и опорави од великог шока, као што је природна катастрофа, отказ критичне инфраструктуре или хибридни или оружани напад”. Интересантан и нимало неважан податак за НАТО оптику концепта тоталне одбране јесте свакако и тај да су последњим проширењем НАТО у пакт кооптиране и земље у којима се имплементира управо овај концепт, као што су Шведска и Финска, те је стога он дошао као „мираз НАТО” (Пешић 2024).

## ТЕРМИНОЛОШКО ПОЈМОВНА ОБЈАШЊЕЊА

На самом почетку потребно је извршити дефинисање основних појмова. У предметној материји у свакодневном животу, често се термини употребљавају на неадекватан начин, односно мешају се појмови као што су ванредно стање и ванредна ситуација. Да би сви субјекти могли правилно да поступају у овој изузетно значајној области, потребно је да се на првом месту изврши прецизно дефинисање термина у складу са законским решењима.

Сам појам одбране има више дефиниција. Једна од језгровитијих дефиниција је свакако она која је дата у *Стратегији одбране Републике Србије* (2019), у делу 3 Одбрамбени интереси Републике Србије, а која гласи: „Одбрана је функција државе којом се обезбеђује заштита и остваривање одбрамбених интереса, док одбрамбени интереси представљају израз највиших вредности и општих потреба грађана и Републике Србије за изградњом и очувањем безбедности и стабилности, као суштинским претпоставкама слободног и демократског развоја друштва”. На овом месту биће размотрена и дефиниција из *Закона о одбрани*<sup>1</sup> Одредбом члана 2 став 1 наведеног закона, прописано је да се одбрана Републике Србије остварује ангажовањем расположивих људских и материјалних ресурса, а обезбеђује употребом Војске Србије и других снага одбране на заштити суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности. Јасно је дакле, да одбрану Републике Србије, врши Војска Србије и друге снаге одбране, како је то законом прописано. Основни циљ одбране је одвраћање од напада и супротстављање војним и невојним изазовима, ризицима и претњама безбедности земље и заштите грађана, материјалних добара и животне средине. Одбрана Републике Србије спроводи се јединственим системом организовања припрема грађана, државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника за извршавање задатака одбране и рад и употребу Војске Србије и других снага одбране у остваривању и очувању безбедности Републике Србије и њених грађана.

Члан 1 Закона о одбрани, као *lex specialis* у овој материји уређује: 1) Систем одбране Републике Србије; 2) Надлежност државних органа и Војске Србије; 3) Права и дужности државних

<sup>1</sup> Упореди: „Службени гласник РС”, бр. 116/07, 88/09, 88/09 – др. закон, 104/09 – др. закон, 10/15 и 36/18.

органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у одбрани; 4) Друга питања од значаја за одбрану.

Систем одбране Републике Србије је део система националне безбедности, а који представља јединствену целину чији је задатак заштита суверености, независности, територијалне целовитости и безбедности Републике Србије, од свих облика како спољњег тако и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату. Сама одбрана као функција државе, може бити цивилна и војна. Субјекти који чине систем одбране су: грађани, државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије. Снаге одбране у ширем смислу су људски и материјални потенцијали Републике Србије. На основу наведеног произилази да постоји: 1) Војна одбрана; 2) Цивилна одбрана.

Војна одбрана је део одбране Републике Србије, која обухвата скуп мера и активности усмерених на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије, употребом Војске Србије, док је цивилна одбрана део одбране Републике Србије која обухвата скуп мера и активности усмерених на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима, обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању.

У складу са одредбом члана 5 Закона о одбрани, одбрана земље остварује: 1) Организовањем и припремањем субјеката одбране за извршавање задатака у ратном и ванредном стању; 2) предузимањем мера и радњи за рад субјеката одбране и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању до коначног отклањања или престанка опасности за земљу; 3) Предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине у ратном и ванредном стању; 4) Учешћем у мултинационалним операцијама.

Стратегијом одбране дефинишу се ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним интересима, мисијама и задацима Војске Србије, као и структура и функционисање система одбране. Овим документом, Република Србија је прокламовала концепт тоталне одбране, као своју основну стратегијску поставку. Овај концепт,

узрокован је актуелним политичким приликама у свету, али и као једини начин да се Република Србија, као војно неутрална држава ефикасно брани. Овом стратегијом, тачније делом 4.3, дефинисано је да се одбрана има конципирати по моделу тоталне одбране: „Као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности”. Тотална одбрана обухвата војну и цивилну одбрану, а планира се, организује и спроводи у миру, ванредном стању и рату. У делу 5.1. Стратегије одбране, дефинисане су мисије Војске Србије, и то: 1) Одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља; 2) Учешће у очувању мира у региону и свету; 3) Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. Ова подршка реализује се кроз помоћ цивилним властима у супротстављању тероризму, сепаратизму, организованом криминалу и другим облицима унутрашњег угрожавања безбедности, као и путем помоћи цивилним властима у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа.

Други кључни термин који је на овоме месту потребно дефинисати је ванредна ситуација. Дефиниција овог термина дата је у *Закону о смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама* (Службени гласник РС, 87/18). Према члану 2, став 1 тачки 7 овог закона, ванредна ситуација је стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална 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. Тачка 8 истог члана и става дефинише да управљање ванредним ситуацијама обухвата координацију и руковођење субјектима и снагама система заштите и спасавања у циљу организованог одговора на катастрофе и брзог опоравка. Јасно је из овог термилошког прегледа и сагледавања да ванредна ситуација не спада у класичан домен који се третира у домену одбране земље. Ванредна ситуација је једна појава *sui generis*, због које је и настао, а ради њеног правног уобличавања и регулисања посебан Закон о смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама. Очигледно је да је законодавац сматрао да државу тј. други територијални облик самоуправе у оквиру државе може да погоди катастрофа, која проузрокује

ванредну ситуацију, којом је потребно управљати на адекватан начин. Овим законом дефинише се организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљање у ванредним ситуацијама. Овај систем представља део система националне безбедности. Под катастрофама законодавац у смислу овог закона подразумева елементарну непогоду или техничко-технолошку несрећу чије последице угрожавају безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму, а чији настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, као што је и дефинисано у члану 2, став 1, тачка 1 наведеног закона.

Наведени закон у члану 2, став 1, тачка 4 дефинише и термин смањење ризика од катастрофа, као политику која се успоставља и води у циљу спречавања нових и смањења постојећих ризика кроз имплементацију интегрисаних и инклузивних, економских, социјалних, едукативних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и институционалних мера којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа, чиме се постиже јачање отпорности заједнице.

За праћење активности за смањење ризика од катастрофа, као и за потребе руковођења овим активностима образују се штабови за ванредне ситуације који могу да буду републички, покрајински, окружни, као и на нивоу јединице локалне самоуправе. Мере које може предузимати цивилна заштита у погледу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од катастрофа јесу: 1) Узбуњивање; 2) Евакуација; 3) Склањање; 4) Збрињавање угрожених и настрадалих; 5) Радиолошка, хемијска и биолошка заштита; 6) Заштита од техничко технолошких несрећа; 7) Заштита и спасавање из рушевина; 8) Заштита и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом; 9) Заштита и спасавање на неприступачним теренима; 10) Заштита и спасавање од пожара и експлозија; 11) Заштита од ЕОР; 12) Прва и медицинска помоћ; 13) Асанација терена; 14) Друге мере у циљу смањења ризика од катастрофа.

За извршавање мера цивилне заштите формирају се јединице цивилне заштите као оперативне снаге. Одредбом члана 82 Закона о смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама, поред осталог, прописано је да у ове јединице могу бити распоређени и војни обвезници у складу са прописом који уређује распоређивање

грађана и материјалних средстава за потребе одбране. Имајући у виду очекивања да ће ванредне ситуације у наредном периоду због климатских промена, али и других разлога бити све чешћа појава, наведеним законом, прописани су субјекти и снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Према члану 13, став 3 истог закона, у снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама спадају: 1) Штабови за ванредне ситуације; 2) Јединице цивилне заштите; 3) Ватрогасно спасилачке јединице; 4) Служба 112; 5) Полиција; 6) Војска Србије; 7) Црвени крст Србије; 8) Горска служба спасавања; 9) Ватрогасни савез Србије; 10) Савез радио аматера Србије; 11) Повереници цивилне заштите, односно њихови заменици; 12) Грађани; 13) Удружења грађана и организације чија је делатност од посебног интереса за развој и функционисање система. Улогу националне платформе за смањење ризика од катастрофа врши републички штаб за ванредне ситуације.

Закон о одбрани нам омогућава да извршимо још једну појмовну дистинкцију, која је изузетно важна, имајући у виду да се у колоквијалној употреби не прави готово никаква дистинкција између ових термина. Наиме, цивилна одбрана је део одбране Републике Србије усмерена на припреме за одбрану и одбрану државе Србије невојним средствима. Овај Закон чланом 4, тачка 4 прописује да се она може реализовати у миру, ванредном стању и рату кроз скуп мера и активности са циљем обезбеђивања успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица; стварања услова за живот и рад грађана; задовољења потреба снага одбране; планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље; координације послова заштите и спасавања; извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације. Процесом развоја капацитета и функционалних способности цивилне одбране, који подразумева и прописује концепт тоталне одбране, омогућава се оптималан облик и обим војно-цивилне сарадње у ванредним ситуацијама ван ванредног и ратног стања. На тај начин доприноси се оптималном реаговању државе у ванредним ситуацијама.

Тачка 4а истог члана Закона о одбрани прописује да је цивилна заштита пак организован систем чија је основна делатност заштита, спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити



становништво, материјална и културна добра и животну средину у миру и ванредном односно ратном стању.

На крају овог дела појмовног дефинисања може се поставити питање положаја надлежности Војске Србије у предметној материји. Одредбом члана 2 став 1 Закона о Војсци Србије,<sup>2</sup> прописано је да је Војска Србије организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља примарно, али извршава и друге мисије и задатке у складу са Уставом, законом и принципима међународног права, док је ставом 2, прописано да председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Републике може одлучити да Војска Србије надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом.

Ова подршка остварује се кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу, као и помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничко технолошких и других несрећа, једном речју катастрофа.

## ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП ОДРЕЂЕЊА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

### Ванредне ситуације (теоријско одређење)

Ванредне ситуације су комплексни догађаји који настају услед различитих природних или антропогених фактора, доводећи до значајних поремећаја у животу заједнице и захтевајући координисану интервенцију више организација и институција. У теоријском контексту, дефинисање и разумевање ванредних ситуација захтева мултидисциплинарни приступ који обухвата аспекте из области управљања кризама, безбедности, социологије и психологије. У Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, поред осталог дате су дефиниције ванредне ситуације и управљање ванредним ситуацијама, о чему је било речи у делу 2. „Терминолошко појмовна објашњења”, овог рада. Ванредна

<sup>2</sup> Упореди следеће: „Службени гласник РС”, бр. 116/07, 88/09, 101/10 – др. закон, 10/15, 88/15 – одлука УС, 36/18, 94/19 и 74/21 – одлука УС.

ситуација је једна својеврсна појава, због које је и настао посебан Закон о смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама. Очигледно је да је законодавац сматрао да државу, тј. други територијални оквир самоуправе у оквиру државе, може да погоди катастрофа, која проузрокује ванредну ситуацију, којом је потребно управљати на плански и организован начин. Наведеним законом дефинише се организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама.

Различити истраживачи наглашавају да је управљање ванредним ситуацијама сложен процес који захтева свеобухватан приступ. На пример, Тирни (Tierney 2019) истиче важност интеграције превентивних мера, хитног реаговања и опоравка, како би се смањиле последице катастрофа. Она такође указује на неопходност сарадње између различитих нивоа власти и цивилног друштва у процесу управљања кризама.

Ванредне ситуације, проузроковане природним непогодама или људским активностима, свакодневно односе многе људске животе и на различите начине уништавају и деградирају животну средину, узрокујући велику материјалну штету и губитке (Cvetković and Šišović 2024, 2620; Grozdanić et al. 2024; Cvetković et al. 2022, 652). Ризик од катастрофе постоји у сваком друштву, јер катастрофе успоравају одржив развој друштва у целини, а њихова појава у једном региону може да проузрокује штете у неком другом региону и обрнуто.

Сам појам „ванредна ситуација” састоји се од две речи. Ванредно значи посебно, док ситуација од латинске речи *situatio* значи стање, околности прилике. Из тога произилази да ванредна ситуација, представља стање које карактерише посебне околности и прилике које одударају од редовног стања и околности. Из тога се види да постоји термиолошка блискост са неким сличним појавама као што је ванредно стање. Због тога је важно појмовно разграничити њихова значења, јер једни их користе као синониме, а други не праве јасну разлику између њих. Институционално, правно-формално (законско) значење ових појмова је најбоља основа за њихово разграничење (Cvetković 2020).

Евидентно је да се појмови ванредног стања и ванредне ситуације у контексту тоталне одбране третирају као појаве на које је потребно да систем безбедности одреагује јединствено и координисано, пре свега због тога што: „Безбедност је претежно из војне сфере проширена и на друге првенствено економску,

еколошку, енергетску, укључујући безбедност појединца и друштва у целини”, како то дефинише Стратегија националне безбедности Републике Србије, у делу I Безбедносно окружење – 1. Глобално окружење. Катастрофе које прете држави данас су толико честе и могу да нанесу такву штету, да је потребно да се о њима промишља, односно да се држава према њима постави као претњи безбедности.

Ванредне ситуације се по узроку који до њих доводи, односно врсти опасности које угрожавају деле на природне или антропогене. Ипак, оне све имају једну заједничку карактеристику, а то је последица. Последице свих ванредних ситуација јесу људске патње и жртве, материјална разарања, нарушавање културних добара и деградирање животне средине.

Ванредне ситуације су својство које проглашава одређена локална заједница или највиши државни органи у зависности од последица догађаја које је изазвао одређене размере несреће на простору на којем живи становништво и/или у већим урбаним срединама. Догађаји који могу довести до тих последица, угрожавањем безбедности и здравља људи могу бити изазвани деловањем природе и човека. Контекст разумевања последица тих догађаја директно је везан за очување живота и егзистенције људи на простору обухваћеном последицама таквих догађаја. У том смислу важно је присетити се да су „Поплаве 2014. године проузроковале смрт 51 особе, од којих се 23 утопило, док је 31.879 привремено евакуисано из поплавлених и уништених домова, од тога 24.000 из Обреновца” (Cvetković 2021). Као илустрација тежине поплава у Србији из 2014. године, може да послужи податак да је укупна причињена штета премашила 1,7 милијарди евра, што чини око 4% бруто домаћег производа (2021). Такође, интересантно је сагледати и утицај катастрофалних догађаја, као што је пандемија Covid 19 на привреду Републике Србије. У том смислу, Србија је 2020. године, преживела укупан пад долазака туриста у Републику Србију од 50,7% у односу на 2019. годину (2021). Ради превазилажења таквих ситуација и ублажавања њихових последица могу се употребити различите снаге и средства која стоје на располагању држави.

У Републици Србији је последњих година више пута проглашавана ванредна ситуација на нивоу локалних самоуправа или на читавој територији земље. Проузроковане земљотресом, интензивним снежним падавинама, поплавама, сушом или изузетно ниским температурама, последице природних непогода и несрећа

нису могле да се отклоне кроз свакодневно и редовно функционисање друштва. Поједина подручја и читави региони у Републици Србији били су захваћени недаћама, а талас поплава представљао је сталну безбедносну претњу. Значајан фактор у одговору на испољене претње безбедности представља систем одбране Републике Србије и у оквиру њега Војска Србије, цивилна одбрана и цивилна заштита. Функционисање система одбране и употреба Војске Србије у ванредној ситуацији законски су регулисани. Војска Србије као организован систем и са потребним способностима, у околностима проглашене ванредне ситуације, има важну улогу засновану у законској регулативи (Cvetković 2021).

Ванредне ситуације могу бити класификоване на различите начине у зависности од њихове природе, узрока, обима и утицаја на друштво и животну средину. Разумевање класификације ванредних ситуација је кључно за ефективно управљање ризицима и планирање одговора. Природне катастрофе су догађаји узроковани природним процесима који могу довести до значајних губитака живота, материјалне штете и деградације животне средине. У ову категорију спадају земљотреси, поплаве, урагани, суше, вулканске ерупције и остале природне непогоде. Према извештају Светске здравствене организације, природне катастрофе су међу најчешћим и најразорнијим врстама ванредних ситуација, са великим утицајем на јавне здравствене системе и економију.

Технолошке несреће су резултат људских активности и укључују индустријске несреће, хемијска изливања, радијационе инциденте и несреће у саобраћају. Ове несреће могу бити узроковане људском грешком, механичким кваром или непредвиђеним технолошким проблемима. Национални институт за безбедност и здравље на раду истиче важност превентивних мера и безбедносних протокола у смањењу ризика од технолошких несрећа.

Биолошке опасности обухватају пандемије, епидемије и биотероризам. Ови догађаји укључују ширење заразних болести које могу имати озбиљне последице по јавно здравље и сигурност. Пример биолошке опасности је пандемија *COVID 19*, која је значајно утицала на глобалну економију и здравствени систем. Према подацима Центра за контролу и превенцију болести, управљање биолошким опасностима захтева свеобухватне мере укључујући превенцију, рано откривање и брзу реакцију.

Еколошке катастрофе су догађаји који доводе до озбиљног нарушавања животне средине, као што су загађење ваздуха, воде и земљишта, дефорестација и губитак биодиверзитета. Ове катастрофе могу бити последица природних процеса или људских активности. Према подацима Програма Уједињених нација за заштиту животне средине, еколошке катастрофе имају дугорочне последице по екосистеме и људско здравље. Разумевање класификације ванредних ситуација омогућава боље планирање и реаговање на различите врсте криза.

Друго значајно питање у теорији ванредних ситуација је појам отпорности. Према истраживањима, отпорност заједнице подразумева њену способност да се прилагоди, одговори и опорави од ванредних ситуација (Cutter et al. 2018, 65–77). Овај концепт укључује не само физичку и инфраструктурну отпорност, већ и социјалну и економску отпорност заједнице.

Важно је нагласити да у материји управљања ризиком од катастрофа, јединице локалне самоуправе имају примарну улогу и да ту улогу подржавају и оснажују све надлежно покрајинске и државне институције. У заштити и спасавању услед катастрофа, прво се користе снаге јединице локалне самоуправе, па тек када се испостави да те снаге нису довољне, надлежни орган (покрајински односно републички), обезбедиће и употребу других снага са територије Републике Србије, укључујући и Војску Србије, када је то потребно.

Улога технологије у управљању ванредним ситуацијама такође је кључна. Нејпир и Ферис (Napier and Ferris 2020) истичу да савремене технологије, као што су системи за рано упозоравање и софтвери за управљање кризама, значајно побољшавају ефикасност реаговања и координације током ванредних ситуација. Ове технологије омогућавају брже и прецизније доношење одлука, што је од суштинског значаја за спасавање живота и смањење материјалне штете. Теоријски приступ ванредним ситуацијама обухвата низ различитих аспеката који заједно доприносе бољем разумевању и управљању кризама. Овај приступ наглашава важност интеграције превентивних мера, сарадње међу различитим актерима и коришћења савремених технологија како би се повећала отпорност заједница и смањиле последице катастрофа.

## ТЕОРИЈСКИ ПРИСТУП ОДРЕЂЕЊА ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ

### Концепт тоталне одбране

Усвајањем Стратегије одбране Републике Србије, прокламован је концепт тоталне одбране као основна стратегијска поставка одбране. Наша држава је кроз наведени акт, исказала недвосмислену потребу да се примени концепт тоталне одбране. Овај концепт узрокован је актуелним политичким приликама у свету, али и као једини начин да се као војно неутрална држава – Република Србија ефикасно брани. Овим актом дефинисано је да се одбрана Републике Србије има конципирати на моделу тоталне одбране. Суштина овог концепта јесте у томе да се изводи ослонцем на сопствене снаге. Тотална одбрана обухвата војну и цивилну одбрану, а планира се, организује и спроводи у миру, ванредном стању и рату.

Анализирајући дешавања у свету последњих десетак година постаје све јасније да је систем колективне одбране, па чак и заштите, примењив једино на папиру. Бројне недаће, од економских криза, оружаних сукоба преко пандемија и техничко-технолошких и других несрећа, које су погађале свет стављале су ове концепте на пробу, а у највећем броју случајева националне државе су решења тражиле у оквиру сопствених могућности и граница. Са отпочињањем специјалне војне операције Руске Федерације у Украјини почео се назирати свет онакав каквим га виде теоретичари, заговорници реализма у међународним односима. Посматрајући из перспективе концепта тоталне одбране, веома је значајно приметити да се и Руска Федерација и Украјина, земље које су директно укључене у актуелни оружани конфликт на тлу Европе, ослањају на тоталну одбрану. Ова чињеница, која истиче снагу националне државе, такође иде у прилог тези да ће се безбедност, а самим тим, и одбрана заснивати на могућностима националних држава. Имајући у виду наведено као и чињеницу да је Република Србија одабрала пут војне неутралности, јасно је да одабрани концепт одбране Републике Србије има смисла, логичан је и једини могућ. Поставља се питање да ли је концепт тоталне одбране могуће спровести у пракси? Одговор на ово питање треба тражити анализом односа потребног и достигнутог степена способности за употребу елемената концепта тоталне одбране, узимајући у обзир и историјско наслеђе друштва.

У савременом свету, безбедносни изазови и ризици су постали комплекснији и непредвидљивији, захтевајући од држава да развијају свеобухватне и интегрисане приступе заштити и одбрани. Република Србија, као и многе друге земље, суочава се са потребом да модернизује и прилагоди свој систем националне безбедности како би одговорила на ове изазове. У том контексту, концепт тоталне одбране представља кључни елемент у јачању способности државе да ефективно одговори на различите врсте претњи, укључујући природне катастрофе, технолошке несреће, терористичке нападе и друге ванредне ситуације. Овај концепт, дакле, не представља само свеобухватан и „тоталан” одговор друштва на рат и оружану претњу, већ општу отпорност и способност друштва да одговори на све изазове, ризике и претње националној безбедности, укључујући ту природно и оне савремене, неконвенционалне, хибридне, и невојне.

Тотална одбрана, као мултидисциплинарни концепт, обухвата широк спектар активности и мера које укључују не само војне, већ и цивилне структуре друштва. Овај приступ подразумева активну сарадњу између различитих сегмената друштва, укључујући владине и невладине организације, привредне субјекте, локалне заједнице и појединце. Циљ је да се кроз синергију свих расположивих ресурса обезбеди адекватан одговор на све врсте криза и ванредних ситуација. Неопходно је подвући да је једна од кључних и виталних имплицитних претпоставки концепта тоталне одбране постојање опште војне обавезе (Милосављевић 2022, 101–122; Јончић 2022, 189–220) која недвосмислено позитивно утиче на сваки вид оптимизације капацитета одбране, отпорности и способности друштва да адекватно одреагује на све изазове, ризике и претње, укључујући ту, наравно, и оне које испостављају ванредне ситуације.

Република Србија се одлучила за концепт тоталне одбране као одговор на своју геополитичку позицију, историјске изазове и актуелне безбедносне претње. Овај концепт подразумева свеобухватно ангажовање свих елемената националне моћи, укључујући војне, економске, технолошке и социјалне аспекте. Успешна имплементација овог концепта захтева развој капацитета и функционалних способности како цивилне, тако и војне одбране, са нагласком на ефикасну координацију и интеграцију различитих актера.

На бази Стратегије одбране, увојен је концепт тоталне одбране (Стојковић и Радовић 2024). Овим је додатно појашњено

да: „Опредељење за примену концепта тоталне одбране произилази из међународног положаја Републике Србије, изазова и претњи безбедности од значаја за одбрану, људског и материјалног потенцијала, способности и капацитета за одбрану, историјског наслеђа, искуства ослободилачких и одбрамбених ратова и одлуке о војној неутралности” (2024). Елементи историјског наслеђа, акумулираног државотворног и националног искуства, суштинских и дефинишућих идентитетских и културних одредница српског народа у великој су мери утицали на генерисање и усвајање концепта тоталне одбране који, нарочито узимајући у обзир претпоставку конскрипције, рефлектује етос српског народа и његов специфичан однос према војсци и држави (Stanar i Starčević 2024, 505–525).

Концепт тоталне одбране, представља основу за пројектовање и развој система одбране. Основна начела тоталне одбране јесу: *Свеобухватност* – обухвата све друштвене делатности и укључује све субјекте из система одбране; *Јединственост* – подразумева заједничко и усклађено ангажовање свих субјеката из система одбране; *Превенција* – означава примену одговарајућих мера и активности субјеката система одбране ради смањења ризика од опасности или умањења евентуалних последица угрожавања безбедности; *Правовременост* – обухвата благовремене припреме и деловање субјеката система одбране у супротстављеним изазовима и претњама безбедности од значаја за одбрану; *Одрживост* – подразумева довољност људских и материјалних ресурса и њихово рационално ангажовање у заштити одбрамбених интереса РС; *Непрекидност* – означава сталност супротстављања непријатељу, временски и просторно, до отклањања претњи по безбедност земље; *Целокупност* – подразумева извођење борбених дејстава и неборбених активности на целокупној територији РС; *Вишедимензионалност* – подразумева деловање система субјеката одбране у више димензија, стратегијског и оперативног окружења; *Динамичност* – означава интензивну примену активних борбених дејстава и неборбених активности на свим нивоима супротстављања непријатељу; *Жилавост* – обухвата отпорност, чврстину и способност људских и особина материјалних ресурса да се у сложеним условима одржи потребан ниво функционисања државе и друштва; *Прилагодљивост* – подразумева способност мењања начина одбране у складу са променама у стратегијском и оперативном окружењу; *Масовност* – подразумева ангажовање великог броја субјеката система одбране,



који током извршавања задатака примењују разноврсне активности; *Кооперативност* – подразумева отвореност за сарадњу са другим субјектима на националном и међународном нивоу; *Утврђивање тежишта* – подразумева усмереност мера и активности на начин који најбоље доприноси постизању циљева” (Stanar i Starčević 2024, 505–525).

Тотална одбрана, као концепт заштите одбрамбених интереса земље, подразумева њен свеобухватан и интегрисан системски одговор на војне и невојне изазове, ризике и претње безбедности. Обухвата скуп адекватних мера, поступака и активности које предузимају сви субјекти друштва у одбрани, очувању безбедности и заштити националних интереса Републике Србије. Подразумева деловање у различитим областима друштвеног живота, а пре свега: политичкој, економској, војној, социјалној, технолошкој, правној, еколошкој и енергетској. Концепт тоталне одбране<sup>3</sup> представља основу за пројектовање и развој система одбране Републике Србије.<sup>4</sup>

Тотална одбрана<sup>5</sup> изводи се тежишно ослоном на сопствене снаге, али подразумева и сарадњу са другим државама и међународним организацијама, уз поштовање одредби међународног права. Приоритет у остваривању тоталне одбране има превентивно деловање снага одбране Републике Србије и оно обухвата све мере

---

<sup>3</sup> Концепт тоталне одбране подразумева заштиту виталних вредности и интереса друштва кроз обезбеђење и употребу државних ресурса, привредних и економских потенцијала и цивилног друштва, односно, интегрисано ангажовање свих субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала државе. Уопштено, тотална одбрана обухвата сва легитимна средства која се користе против различитих облика моћи и покушаја стране доминације. Данас овај концепт означава различитим терминима: територијална одбрана, свеобухватна одбрана и тотална одбрана, а стварно значење ових термина зависи од бројних језичких и културолошких фактора (Veebel et al. 2020, 1–13).

<sup>4</sup> Шире о проблематици у наставним и радним материјалима катедре Стратегије, ШНО из 2023.

<sup>5</sup> Тотална одбрана по својој суштини представља рационалан и интегрисан облик безбедносно-одбрамбеног организовања свих субјеката друштва и укључује припреме за војну, цивилни и друге облике одбране. Проучавање достигнутог нивоа функционисање система одбране једне државе често је усресређено на развијање војне стратегије и начине како утицати на физички капацитет непријатеља или његове спремности за борбу, док се други актери занемарују. Међутим, војна средства државе представљају само један аспект потенцијала да се одврати непријатељ, јер војни капацитети углавном постају ирелевантни без шире отпорности и треба их посматрати у ширем контексту тоталне одбране (Lallerstedt 2021, 90–105).

и радње које су усмерене на елиминисање угрожавања безбедности државе. Република Србија се определила да ће употребити све расположиве инструменте моћи, а пре свега војне, дипломатске, економске, информационе и образовне потенцијале у заштити евентуално угрожених националних интереса. Подршку реализацији наведеног концепта треба да дају успостављени трендови развоја привреде, раст бруто друштвеног производа и стабилно стање у сектору финансија.

Становништво Србије, са адекватним и потребним знањима, су кључни ресурс тоталне одбране. Због тога је овоме потребно посветити већу пажњу у смислу обезбеђења могућности за стицање знања из области цивилне и војне одбране, односно цивилне заштите. Овај ниво потреба у нашем друштву може се достићи само увођењем предмета у систем образовања, као што су некада ти предмети постојали у бившој СФРЈ и то под различитим именима, као што су: предвојничка обука и општенародна одбрана и друштвена самозаштита.

Концепт тоталне одбране поједине државе заснивају на учешћу свих субјеката друштва у одбрани. Одбрана је обавеза, како надлежних државних органа, тако и других бројних друштвених субјеката, али и сваког пунолетног грађанина. Зато није случајно што се у уставима већег броја држава, нарочито на европском тлу, потенцира право и обавеза грађана да бране земљу. Карактеристично је да овакав приступ одбрани имају и државе које су у безбедносном смислу у много повољнијем положају од Републике Србије, укључујући и оне које су приступиле евроатлантским интеграцијама.

Када је реч о ванредним ситуацијама, концепт одбране је утемељен у стратегијским и нормативним документима који дефинишу улоге и одговорности различитих институција и организација. Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије пружају оквир за развој и имплементацију мера и активности које су неопходне за успешну одбрану од ванредних ситуација. Ови документи наглашавају важност интеграције војних и цивилних ресурса, као и међусекторске сарадње (Cvetković 2023).

Планирање и припрема су кључни елементи концепта одбране у ванредним ситуацијама. Ово укључује израду планова за управљање кризама, који дефинишу процедуре и мере за реаговање у различитим врстама ванредних ситуација. Локалне самоуправе, државни органи и привредни субјекти морају имати ажурне планове који су усклађени

са националним стратегијама и нормативним оквиром. Припрема укључује и обуку и едукацију особља, као и одржавање вежби и симулација како би се тестирали и побољшали планови реаговања.

Реаговање на ванредне ситуације подразумева брзо и координисано деловање свих укључених субјеката. Ово укључује активирање хитних служби, евакуацију становништва, пружање медицинске помоћи и осигурање основних животних услова за погођене заједнице. Важну улогу у овом процесу имају оперативни центри за управљање ванредним ситуацијама који координирају активности и осигуравају ефикасну комуникацију између различитих актера

Опоравак од ванредних ситуација обухвата мере које се предузимају након иницијалног реаговања како би се обновила погођена подручја и осигурала дугорочна стабилност. Ово укључује обнову инфраструктуре, пружање психосоцијалне подршке становништву, економску помоћ и спровођење мера за смањење будућих ризика. Опоравак је дугорочан процес који захтева континуирану подршку и координацију између свих укључених субјеката.

Цивилна и војна одбрана имају комплементарне улоге у концепту одбране у ванредним ситуацијама. Цивилна одбрана обухвата активности усмерене на заштиту и спасавање цивилног становништва, укључујући евакуацију, медицинску помоћ и логистичку подршку. Војна одбрана, са друге стране, пружа подршку цивилним властима у случају великих катастрофа, укључујући употребу инжењеријских јединица, транспортних капацитета и обезбеђивање јавног реда и мира. Заједничко деловање цивилне и војне одбране обезбеђује свеобухватан и ефикасан одговор на ванредне ситуације. У овом се контексту такође огледа велика предност постојања обавезног служења војног рока, како у смислу много већих ресурса за пружање директне подршке цивилним властима у ванредним ситуацијама, тако и у смислу степена обучености цивилне популације која је током служења војног рока оспособљена за реаговање у ванредним ситуацијама.

Међународна сарадња је такође кључна компонента концепта одбране у ванредним ситуацијама. Република Србија сарађује са међународним организацијама, као што су Уједињене нације, Европска унија и НАТО, али и појединачним земљама као што је Руска федерација и друге земље, у циљу размене знања, искустава

и ресурса. У том смислу, важно је споменути постојање Руско-српског хуманитарног центра у Нишу. Ова сарадња омогућава брзу мобилизацију помоћи и подршке у случају великих катастрофа и доприноси глобалној безбедности и стабилности. Дакле, концепт одбране у ванредним ситуацијама представља свеобухватан приступ који интегрише све расположиве ресурсе и капацитете друштва у циљу заштите и спасавања становништва, материјалних добара и животне средине.

У Србији постоји изражено историјско наслеђе, које је засновано на борби српског народа за ослобођење и уједињење и које се остварило искључиво сопственим снагама. Концепти слични концепту тоталне одбране, развијани су и у периоду политике несврстаности бивше СФРЈ, током Хладног рата, односно на концепту општенародне одбране. Данас на бази прокламоване војне неутралности, једини могући концепт одбране у потпуном стратегијском окружењу од стране чланица НАТО пакта, јесте концепт тоталне одбране. Овај концепт базиран је на политици Србије у смислу добросуседских односа у региону, приступања ЕУ и јачању односа са Русијом, Кином, САД, државама чланицама ЕУ, али и пријатељским државама некадашњим чланицама Покрета несврстаних.

## СИСТЕМ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Опредељење Републике Србије, ради заштите и остваривања одбрамбених интереса, заснива се на моделу тоталне одбране, као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије. Војна одбрана, као део одбране Републике Србије, усмерена је на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије употребом Војске Србије и других наоружаних снага одбране. Војска Србије обједињава све учеснике у борбеним операцијама и командује свим снагама које изводе борбена дејства у ванредном стању и рату.

У складу са највишим стратегијским документима, Војска Србије је носилац војне одбране, и она обједињује и командује свим снагама одбране у борбеним операцијама, а у супротстављању невојним претњама безбедности пружа подршку органима цивилне власти. Задатак јој је да пре почетка оружаног сукоба обезбеди повољне услове државним органима за решавање сукоба невојним средствима, а ако сукоб ескалира, да створи повољне

услове органима Републике Србије за решавање ситуације другим средствима. Ангажовање Војске Србије у евентуалном оружаном сукобу се планира ради заштите суверенитета, територијалног интегритета и безбедности земље како би се створили услови државном руководству за постизање повољног политичког решења. У супротстављању невојним претњама и тероризму, ангажовање снага Војске Србије врши се у циљу пружања подршке и помоћи цивилним властима. За остваривање успеха и ефикасне употребу у одговору на наведене претње, неопходна је координација свих снага и елемената система националне безбедности, као и сарадња са савезничким и партнерским снагама. У том контексту, ангажовањем снага Војска Србије пружа подршку другим снагама система одбране и партнерима у окружењу, ради стварања неопходних услова за спречавање, умањење и отклањање последица од различитих изазова, ризика и претњи националним интересима Републике Србије и изградњи мира у региону и свету (Cvetković 2023). Обезбеђивање функционисања система одбране реализује се кроз планирање и припрему свих субјеката за функционисање у миру, ванредном и ратном стању, обезбеђивање услова за живот и рад, образовање и оспособљавање и координацију активности са институцијама од значаја за одбрану (Бабић 2016, 212).

Цивилна одбрана је део одбране Републике Србије усмерена на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима. Уз цивилну одбрану<sup>6</sup> у Републици Србији се организује и функционише цивилна заштита. Цивилна заштита је комплементарна са цивилном одбраном, али је регулисана посебним Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Она се организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других несрећа, у складу с важећим прописима, као и правилима међународног хуманитарног права. Заштита и спасавање се реализује кроз: осматрање, обавештавање

<sup>6</sup> Под појмом цивилне одбране у савременим условима Константин Сукјењик подразумева „свеукупност превентивних и спасилачких акција чији је циљ отклањање последица разарања у областима (рејонима) ратних операција и смањење губитака цивилног становништва, који се углавном јављају као последица ваздушних напада на територију зараћених држава. Осим тога, цивилна одбрана је одговорна за организацију и извођење ефикасних акција спасавања за време елементарних непогода и катастрофа у време мира” (Сукјењик 1976).

и узбуњивање, заштиту и спасавање људи, заштиту и склањање материјалних добара и очување животне средине. Носиоци реализације задатака заштите и спасавања су снаге цивилне заштите. У активностима заштите и спасавања ангажују се и јединице Војске Србије под условима прописаним законом. Снаге заштите и спасавања су: штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије, субјекти чија је редовна делатност заштита и спасавање, као и привредна друштва и друга правна лица, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања Србије и удружења која су оспособљена и опремљена за заштиту и спасавање. Наведене снаге се ангажују селективно, према величини опасности која прети да изазове ванредну ситуацију.

### **Систем заштите и спасавања**

Заштита и спасавање становништва у условима ванредних ситуација и околности ратног и ванредног стања су законски регулисани. У остваривању цивилне одбране у оквиру јединственог система одбране Републике Србије, заштита и спасавање заузима веома значајно место, са задацима који у тежишту имају заштиту и спасавање људи, склањање материјалних добара и очување животне средине. Имајући у виду да природне и техничко-технолошке несреће не познају државне границе, као мисија цивилне одбране дефинисана је и потреба за координираном и планском сарадњом на међународном нивоу. Са аспекта употребе у ванредним ситуацијама, цивилна одбрана у систему одбране Републике Србије има важно место, које се посебно истиче у припреми наменских снага и обезбеђивању потребних ресурса за спровођење активности заштите и спасавања становништва и материјалних добара. Концепт функционисања цивилне одбране није у потпуности заживео. Прате га одређени проблеми у законским регулативама, надлежности и самом функционисању локалних самоуправа. То је процес којим су путеви изградње још недефинисани, а посебно су условљени материјалним и финансијским средствима. Постоји потреба да Република Србија, усагласи законска решења у овој материји са концептом тоталне одбране, као и да концепт тоталне одбране оснажи са прописивањем санкција, које би се изрицале у случају његовог непримењивања.

## Субјекти система заштите и спасавања

У субјекте система заштите и спасавања спадају све структуре друштвене заједнице, органи државне управе и локалне самоуправе, привредне структуре друштва, организације и грађани. Учешћем у цивилној заштити грађани извршавају своје законске обавезе према друштвеној заједници. Могу бити ангажовани у јединицама и органима цивилне заштите на задацима заштите и спасавања. Друштвена заједница организује снаге заштите и спасавања. Снаге заштите и спасавања ангажују се селективно, према величини опасности која прети да изазове ванредну ситуацију (Кршљанин и Каровић 2015, 142–171).

У Србији, Влада, Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране и друге надлежне институције имају кључну улогу у овом процесу. Они координирају активности на националном нивоу и обезбеђују ресурсе неопходне за ефикасно функционисање система цивилне заштите (Cvetković 2022). Органи локалне самоуправе имају значајну улогу у систему заштите и спасавања, посебно када је у питању реаговање на локалне ванредне ситуације. Локалне власти су одговорне за планирање и имплементацију мера заштите и спасавања на својој територији, укључујући евакуацију становништва, обезбеђивање хитне помоћи и сарадњу са националним органима и организацијама. Локални штабови за ванредне ситуације координирају све активности и мобилишу локалне ресурсе у случају кризе.

Привредни субјекти, укључујући јавна и приватна предузећа, такође су важни учесници у систему заштите и спасавања. Ова предузећа могу обезбедити техничке и материјалне ресурсе, као што су возила, опрема и људство, који се могу користити у случају ванредних ситуација. Поред тога, они имају одговорност за развијање својих планова за управљање ванредним ситуацијама и обезбеђивање сигурности својих запослених и инфраструктуре.

Невладине организације (НВО) и добровољна удружења играју важну улогу у подршци активностима заштите и спасавања. Ове организације често пружају хуманитарну помоћ, учествују у операцијама спасавања и подржавају активности опоравка након катастрофа. Црвени крст Србије, Горска служба спасавања и друге сличне организације обезбеђују неопходну подршку и ресурсе, доприносећи тако свеобухватном одговору на ванредне ситуације.

Грађани су такође кључни субјекти у систему заштите и спасавања. Њихова свест и припремљеност за ванредне ситуације могу значајно утицати на ефикасност одговора на кризе. Обука и едукација становништва о поступцима у случају ванредних ситуација, као и њихово активно учешће у добровољним јединицама цивилне заштите, доприносе укупној отпорности заједнице.

Иако је примарна улога Војске Србије у војној одбрани земље, она такође има значајну улогу у цивилној заштити. У случају великих катастрофа и ванредних ситуација, војне снаге се могу мобилисати за подршку цивилним органима. Ово укључује пружање логистичке подршке, техничких и инжењерских ресурса, као и учешће у спасилачким операцијама. Њихова способност брзог реаговања и широк спектар расположивих ресурса чине Војску Србије важним партнером у систему цивилне заштите. Успешно функционисање система заштите и спасавања захтева интегрисан приступ и блиску сарадњу свих наведених субјеката. Свако од њих има специфичну улогу и одговорности, али заједно чине снажан и координисан систем који је способан да одговори на било коју врсту ванредне ситуације, доприносећи на тај начин концепту тоталне одбране и безбедности Републике Србије (Cvetković 2022).

## **КОНЦЕПТ ТОТАЛНЕ ОДБРАНЕ У РАЗВОЈУ СПОСОБНОСТИ ЗА ФУНКЦИОНИСАЊЕ У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА**

Концепт тоталне одбране представља холистички приступ одбрани и заштити друштва од различитих врста претњи и ризика. Овај концепт интегрише војне и цивилне ресурсе, омогућавајући координисан и ефикасан одговор на ванредне ситуације. Тотална одбрана захтева развој способности које омогућавају брзу и ефикасну реакцију на кризе, било да су оне природне, технолошке, биолошке или социјалне природе. Примена концепта тоталне одбране у Републици Србији заснива се на принципу свеобухватног ангажовања свих сегмената друштва у одбрани националних интереса и заштити грађана. Овај приступ укључује планирање, организовање и спровођење мера и активности које обезбеђују успешан одговор на ванредне ситуације.

Организација и структура снага одбране морају бити флексибилне и прилагодљиве како би се могле брзо прилагодити



различитим врстама ванредних ситуација. Ово укључује јасно дефинисане улоге и одговорности, као и успостављање система командовања и координације који омогућавају брзо доношење одлука и ефикасну комуникацију. Општи циљ развоја организације је успостављање ефикасне организационе структуре која ће омогућити правовремен и адекватан одговор на изазове, ризике и претње безбедности.

Кадрови представљају кључни ресурс у систему тоталне одбране. Развој и одржавање оперативних способности захтевају високо мотивисане и добро обучене кадрове, који су спремни да делују у различитим ситуацијама. Обука и едукација су од суштинске важности за развој потребних вештина и знања и она мора почети већ од основне школе, обуком најширег слоја становништва. Циљ обуке је стварање ефективног, ефикасног и економичног система, који ће бити у стању да успешно изврши додељене задатке.

Наоружање и опрема морају бити савремени и у складу са захтевима оперативних способности. Инфраструктура мора обезбедити адекватне услове за живот и рад људства, смештај технике и материјалних средстава, као и изградњу специфичних објеката за реализацију наменских задатака. Технологија и иновације играју кључну улогу у побољшању способности за функционисање у ванредним ситуацијама. Коришћење савремених технологија, као што су системи за рано упозоравање, информационе и комуникационе технологије, као и софтвери за управљање кризама, значајно повећавају ефикасност одговора на кризе. Ове технологије омогућавају брже и прецизније доношење одлука и координацију активности.

Основни недостатак концепта тоталне одбране у Републици Србији јесте тај што не постоји обавезност његове примене кроз законске и подзаконске акте. Другим речима, Република Србија, тренутно жели да створи концепт тоталне одбране и уверена је у то да је то једини начин не само одбране, него и значајан корак у правцу превенције катастрофа. Примена овог концепта кроз законска и подзаконска акта, која би прописивала норме снабдевене санкцијом, једини је начин да држава начини неопходне кораке ка очувању својих најзначајнијих вредности. У погледу ванредних ситуација, односно катастрофа које их изазивају, кључна реч јесте припремљеност за катастрофе. Више није питање да ли ће катастрофа бити, него је питање колико ће их бити и колико ће разорне бити

њихове последице. Друштво неотпорно на катастрофе, не може се надати успешној борби са истима. Зато је важно: 1) Вршити анализу ризика и претњи од катастрофа; 2) Развијање планова реаговања и вршење симулације које служе тестирању и провери тих планова; 3) Информисање и едукација што ширих кругова друштва и то кроз обавезно основно и средње образовање; 4) Усавршавање инфраструктуре и набавка најсавременије опреме неопходне за отпорност становништва; 5) Употреба савремених технологија са циљем успешног управљања кризним ситуацијама; 6) Успостављање ефикасног система обавештавања и јављања; 7) Масовност снага за реаговање, али и њихова обученост и добра координираност и руковођење (основна претпоставка за остваривање овог услова јесте поновна успостава редовног вршења војног рока у Републици Србији, уз савремену обуку будућих припадника војске, која би била адекватна и за поступање и реаговање у ванредним ситуацијама).

## ЗАКЉУЧАК

Утицај система безбедности на друштвену безбедност постаје све значајнији, услед свакодневног пораста броја чинилаца који угрожавају безбедност и стабилност друштва. У већини држава, систем одбране је интегрални део националне безбедности и захтева стратегијски приступ, који укључује све људске и материјалне потенцијале друштва. Ефикасан систем одбране не само да омогућава стабилно функционисање друштва у мирнодопским условима, већ и обезбеђује брз и координисан одговор на различите врсте криза и ванредних ситуација. Република Србија је усвојила концепт тоталне одбране као кључну стратегију за очување националних интереса и безбедности. Овај концепт, заснован на принципима војне неутралности, одговор је на изазове и претње са којима се суочава земља, укључујући демографске и материјалне потенцијале, историјско наслеђе и искуства из претходних сукоба. Тотална одбрана захтева активно учешће свих делова друштва, и војних и цивилних, у одбрани националних интереса.

Према Белој књизи одбране Републике Србије (Стојковић и др. 2023), тотална одбрана се дели на војну и цивилну одбрану. Војска Србије и друге наоружане снаге су одговорне за војну одбрану, док цивилна одбрана подразумева припреме за одбрану и одбрану невојним средствима, укључујући и друге снаге одбране. Овај

холистички приступ обухвата међусобни однос полиције, војске и цивилне одбране, специфичности војне одбране у односу на цивилну у организацији у ванредном и ратном стању, као и место и улогу система одбране у одбрани Републике Србије.

За успешну имплементацију концепта тоталне одбране у ванредним ситуацијама, неопходно је развијати оперативне способности свих снага одбране, са посебним нагласком на цивилну одбрану. Као што је Војска Србије развила оперативне способности за функционисање у миру, ванредним и ратним условима, тако и цивилна одбрана и цивилна заштита морају развити своје оперативне способности у оквиру своје надлежности.

Закључно, неопходно је наставити са континуираним унапређењем и адаптацијом система тоталне одбране, уз активно учешће свих актера друштва, како би се осигурала стабилност и безбедност Републике Србије у суочавању са савременим безбедносним изазовима. Овај приступ ће обезбедити отпорност друштва и ефикасан одговор на све врсте ванредних ситуација, доприносећи дугорочној стабилности и развоју земље.

У блиској будућности. Република Србија мора предузети мере засноване на концепту тоталне одбране које ће ићи за тим да се поставе јасна и прецизна правила, а која ће садржавати и санкције и ићи за тим да се интегришу у чврст систем војне и невојне одбране, односно да се створи јединствени систем, који ће чинити Војска Србије, цивилна одбрана и цивилна заштита. Катастрофе и ванредне ситуације јесу и биће до те мере угрожавајући фактор друштва да се мора препознати и схватити значај реаговања на исте, али и значај јединица цивилне заштите и њиховог значаја у концепту тоталне одбране.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Бабић, Бранко. 2016. „Цивилна одбрана Републике Србије.” *Војно дело* 68 (1): 154–178. DOI: 10.5937/vojdela1602154V.
- Закон о Војсци Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 116/2007-17, 88/2009-5, 101/2010-246 (др. закон), 10/2015-10, 88/2015-80 (УС), 36/2018-13, 94/2019-3, 74/2021-45 (УС).
- Закон о одбрани, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.

- Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 87/2018.
- Јончић, Милош. 2022. „Војно несврставање појам, развој, перспективе.” У *Перспективе војне неутралности Републике Србије: између оспоравања и утврђивања*, ур. Александра Митић и Петар Матић, посебно издање, *Српска политичка мисао*, 189–220. DOI: 10.22182/spm.specijal2022.7.
- Кршљанин, Дејан В., и Самед М. Каровић. 2015. „Систем одбране у ванредним ситуацијама.” *Војно дело* 67 (4): 142–171. DOI: 10.5937/vojdela1504142K.
- Пешић, Миленко. 2024. „‘Тотална одбране’ као мираз Стокхолма НАТО-у.” *Политика*. 4. март 2024. <https://www.politika.rs/scc/clanak/602452/Totalna-odbrana-kaao-miraz-Stokholma-NATO-u>.
- Станар, Драган Ж., и Срђан В. Старчевић. 2024. „Војна обавеза као део српског етоса.” *Социолошки преглед* 58 (2): 505–525. DOI: 10.5937/socpreg58-49221.
- Стојковић. Дејан, и Блажо Радовић. 2024. *Концепт тоталне одбране – сажетак*. Београд: Медија центар „Одбрана”, Библиотека „Војна књига”.
- Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 94/2019-13.
- Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 94/2019-4.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/2006-3, 115/2021-3 (Амандмани I-XXIX), 16/2022-3.
- Cutter, Susan L., Kevin D. Ash, and Christopher T. Emrich. 2018. “The geographies of community disaster resilience.” *Global Environmental Change* 29: 65–77. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2014.08.005.
- Cvetkovic, Vladimir. M., Aleksandra Nikolic, and Aleksandar Ivan. 2023. “The role of social media in teh process of informing the public about disaster risks.” *Journal of Liberty and International Affairs* 9 (2): 104–119. DOI: 10.47305/JLIA2392121c.
- Cvetković, Vladimir M. 2020. *Disaster Risk Management*. Belgrade: Scientific-Professional Society for Disaster Risk Management.
- Cvetković, Vladimir M. 2021. „Јачање Система интегрисаног управљања ризикима од катастрофа у Србији: DISARIMES.” У *Taktika zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama: iskustva sa terena i pouke*,

- ur. Vladimir M. Cvetković, 77–111. Beograd: Naučno-stručno društvo za upravljanje rizicima u vanrednim situacijama.
- Cvetković, Vladimir M. 2022. *Taktika zaštite i spasavanja u katastrofama*. Beograd: Naučno-stručno društvo za upravljanje rizicima u vanrednim situacijama.
- Cvetković, Vladimir M., Neda Nikolić, Adem Ocal, Jovana Martinović, and Aleksnadar Dragašević. 2022. “A Predictive Model of Pandemic Disaster Fear Caused by Coronavirus (COVID-19): Implications for Decision-Makers.” *International journal of environmental research and public health* 19 (2): 652. DOI: 10.3390/ijerph19020652.
- Cvetković, Vladimir M., Tatijana Bugarski, i Jovana J. Martinović, 2022. “The Predictive Model of Citizens’ Attitudes About the Risks of Introducing Death Penalty in the Serbian Criminal Justice System.” *Nauka bezbednost policija* 27 (2): 7–43. DOI: 10.5937/nabepo27-37302.
- Cvetković, Vladimir M. 2023. *Otpornost na katastrofe - Vodič za prevenciju, reagovanje i oporavak*. Beograd: Naučno-stručno društvo za upravljanje rizicima u vanrednim situacijama.
- Cvetković, Vladimir M., and Vanja Šišović. 2024. “Understanding the Sustainable Development of Community (Social) Disaster Resilience in Serbia: Demographic and Socio-Economic Impacts.” *Sustainability* 16 (7): 2620. DOI: 10.3390/su16072620.
- Đukić, Anđelija, i Dejan Vuletić. 2023. „Organizacija sistema odbrane prema konceptu totalne odbrane na primeru Švajcarske, Švedske i Srbije.” *Međunarodni problem* 75 (4): 621–647. DOI: 10.2298/MEDJP2304621D.
- Grozdanić, Goran, Vladimir M. Cvetković, Tin Lukić, and Aleksandar Ivanov. 2024. “Sustainable Earthquake Preparedness: A Cross-Cultural Comparative Analysis in Montenegro, North Macedonia, and Serbia.” *Sustainability* 16 (8): 3138. DOI: 10.3390/su16083138.
- Lallerstedt, Karl. 2021. “Rebuilding Total Defense in a Globalized Deregulated Economy.” *PRISM* 9 (3): 90–105.
- Napier, M., and Ferris, J. 2020. “The role of technology in disaster management.” *Journal of Disaster Research* 15 (2): 123–135. DOI: 10.20965/jdr.2020.p0123.
- NATO. 2016. NATO Summit Guide, Warsaw, 8–9 July 2016. Brussels: NATO Public Diplomacy Division.

- Saxi, Håkon Lunde, Bengt Sundelius, and Brett Swaney. 2020. “Baltics left of bang: Nordic total defense and implications for the Baltic Sea region.” *Strategic forum*, 304. National Defense University Press.
- Tierney, Kathleen. 2019. *Disasters: A sociological approach*. Cambridge: Polity Press.
- Veebel, Viljar, Illimar Ploom, Liia Vihmand-Veebel, and Krzysztof Zaleski. 2020. “Territorial defence, comprehensive defence and total defence: Meanings and differences in the Estonian defence force.” *Journal on Baltic Security* 6 (2): 1–13. DOI: 10.2478/jobs-2020-0007.

**Nikola Banjac\***

*Faculty of Security Studies, Educons University,  
Sremska Kamenica*

## **CONTRIBUTION OF THE CONCEPT OF TOTAL DEFENCE TO STATE'S RESILIENCE IN EMERGENCY SITUATIONS**

### **Resume**

Contemporary challenges, risks and threats to the security of the Republic of Serbia, as well as the global security situation, demand reestablishment of an efficient system of national security. Protection of the civilian population and material resources is particularly important in this turbulent condition, which calls for optimal development of the system of protection and rescue in accordance with the concept of total defence of the Republic of Serbia. This paper analyzes the strategic, normative and planning framework of the functioning of the system of national security (with an emphasis on the system of national defence) in the context of the contribution of the concept of total defence to the state's resilience in emergency situations. The aim of this paper is to contribute to the understanding of the concept of total defence and strengthen its role in emergency situations by analyzing the current capabilities which must be upgraded and improved while also considering the need for the development of new capabilities. The basic hypothesis is that the development of the concept of total defence enables optimal state resilience in emergency situations. This paper also analyzes the legal and institutional framework of the concept of total defence in the context of emergency situations. Taking into account the historical heritage, this paper highlights the importance of the development of the security culture and resilience in society, which is crucial for the successful implementation of the concept of total defence. The conclusions reached by this paper point out the necessity of continuous improvement and adaptation of the

---

\* E-mail address: nikola.banjac@educons.edu.rs; ORCID: 0009-0007-3665-4259.

system of total defence in accordance with the contemporary security challenges and needs of the Republic of Serbia.

**Keywords:** emergency situations, the concept of total defence, civil-military cooperation, Republic of Serbia, civil defence, civil protection