

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ
УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ
ВОЈНА АКАДЕМИЈА



ЗАВРШНИ РАД

ТЕМА: УНАПРЕЂЕЊЕ ФУНКЦИОНАЛНОСТИ СИСТЕМА
СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА
ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ЦИЉУ
СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ
ДОБАРА

СТУДЕНТ:
Немања Прибичевић
индекс број: 4019/2021

МЕНТОР:
пуковник
Др Ненад Комазец,
ванредни професор

Београд, 2025.

САДРЖАЈ

УВОД	6
МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР	9
1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА	9
1.1. Формулација проблема истраживања	9
1.2. Основни хипотетички ставови о проблему истраживања.....	10
1.3. Основно питање.....	11
1.4. Резултати претходних истраживања	11
1.5. Значај истраживања	13
2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	14
2.1. Теоријско одређење предмета истраживања	14
2.1.1. Научно верификовано сазнање.....	14
2.1.2. Емпиријско (искуствено) научно сазнање о предмету истраживања	15
2.2. Појмовно-категоријални систем	15
2.3. Операционално одређење предмета истраживања	17
2.3.1. Чиниоци садржаја предмета истраживања који ће бити непосредно истражени	17
2.3.2. Временско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања..	18
2.3.2.1. Временско одређење предмета истраживања	18
2.3.2.2. Просторно одређење предмета истраживања	18
2.3.2.3. Дисциплинарно одређење предмета истраживања	18
3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА.....	19
3.1. Научни циљеви истраживања	19
3.2. Друштвени циљ истраживања	19
4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА.....	20
4.1. Генерална (општа хипотеза).....	20
4.2. Посебне и појединачне хипотезе истраживања	20

4.2.1.	Прва посебна хипотеза	20
4.2.1.1.	Прва појединачна хипотеза	20
4.2.1.2.	Друга појединачна хипотеза.....	20
4.2.2.	Друга посебна хипотеза.....	20
4.2.2.1.	Прва појединачна хипотеза	20
4.2.2.2.	Друга појединачна хипотеза.....	21
4.2.3.	Трећа посебна хипотеза.....	21
4.2.3.1.	Прва појединачна хипотеза	21
4.2.3.2.	Друга појединачна хипотеза.....	21
5.	НАЧИН (МЕТОДЕ) ИСТРАЖИВАЊА.....	22
5.1.	Основне методе сазнања и мишљења	22
5.2.	Општенаучне методе истраживања.....	23
5.3.	Методе за прикупљање података.....	24
6.	НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА.....	25
6.1.	Научни допринос.....	25
6.2.	Друштвени допринос	25
	ПРВИ ДЕО.....	26
1.	КАТАСТРОФЕ И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ	26
1.1.	Елементарне непогоде и друге несреће као извор опасности по људе и материјална средства	26
1.2.	Појам и узроци катастрофа	27
1.3.	Класификација катастрофа.....	29
1.4.	Појам и суштина ванредних ситуација	30
1.5.	Класификација ванредних ситуација	34
1.6.	Ризик од катастрофа: појам и класификација.....	38
1.7.	Мере за смањење ризика од катастрофа	40
1.8.	Критична инфраструктура и значај у ванредним ситуацијама.....	42

1.9. Угрожавање људи и материјалних добара.....	45
ДРУГИ ДЕО	50
2. СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА	50
2.1. Појам и сврха система смањења ризика од катастрофа	50
2.2. Начела система смањења ризика од катастрофа	52
2.3. Субјекти и снаге система смањења ризика од катастрофа	56
2.4. Национална платформа за смањење ризика од катастрофа	58
2.5. Регистар ризика од катастрофа	59
2.6. Функције система смањења ризика од катастрофа.....	61
2.7. Ватрогасно-спасилачке јединице.....	66
2.8. Цивилна заштита	68
2.9. Рано упозоравање, обавештавање и узбуђивање	71
ТРЕЋИ ДЕО	74
3. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	74
3.1. Управљање ванредним ситуацијама: појам и врсте.....	74
3.2. Комуникација у ванредним ситуацијама	76
3.3. Штаб за ванредне ситуације: појам, састав и начин формирања	77
3.4. Организациона документа штаба за ванредне ситуације.....	78
3.5. Републички штаб за ванредне ситуације	81
3.6. Покрајински штаб за ванредне ситуације.....	82
3.7. Градски штаб за ванредне ситуације.....	83
3.8. Општински штаб за ванредне ситуације.....	84
3.9. Стручни оперативни тимови	85
3.10. Руковођење акцијама заштите и спасавања	86
ЧЕТВРТИ ДЕО.....	89

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И НОРМАТИВНА РЕГУЛАТИВА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈА.....	89
4.1. Институционални оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама	91
4.2. Међународна регулатива у области смањења ризика од катастрофа	94
4.2.1. Хјого оквир.....	95
4.2.2. Сендаи оквир.....	96
4.3. Национална регулатива у области смањења ризика од катастрофа.....	98
4.3.1. Устав Републике Србије.....	99
4.3.2. Закон о одбрани.....	100
4.3.3. Стратегија националне безбедности	102
4.3.4. Стратегија одбране	104
4.4. Нормативна документа за рад штабова за ванредне ситуације	106
4.5. Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања.....	107
4.6. Други закони од утицаја на систем смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама	109
ПЕТИ ДЕО.....	122
5. ПРЕВЕНЦИЈА И РЕАГОВАЊЕ У ФУНКЦИЈИ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ ДОБАРА	122
5.1. Превенција у систему смањења ризика од катастрофа	122
5.1.1. Израда планских докумената.....	124
5.1.2. Обука снага заштите и спасавања	128
5.1.3. Опремање снага заштите и спасавања	130
5.1.4. Обавезна средства и опрема за личну и узајамну заштиту.....	131
5.2. Реаговање у случају ванредних ситуација	133
5.2.1. Заштита у случају природних непогода	134

5.2.2.	Заштита у случају техногених опасности.....	134
5.2.3.	Заштита у случају друштвених опасности	135
5.2.4.	Заштита животне средине	137
5.2.5.	Спасовање људи	140
5.2.6.	Спасовање животиња.....	140
5.2.7.	Спасовање материјалних добара	141
ШЕСТИ ДЕО		143
6.	ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА ФУНКЦИОНАЛНОСТИ ЕЛЕМЕНАТА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ЦИЉУ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ ДОБАРА	143
6.1.	Комплексност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама	147
6.2.	Превенција и реаговање у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуација	159
6.3.	Нормативна уређеност и изграђеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама	169
7.	ЗАКЉУЧАК	179
8.	СПИСАК СКРАЋЕНИЦА	183
9.	ЛИТЕРАТУРА.....	184
10.	ПРИЛОЗИ.....	191

УВОД

Савремено доба карактеришу све учесталије природне и технолошке катастрофе које имају разоран утицај на људске животе, животну средину и материјална добра. Република Србија се, као и многе друге земље, у протеклим годинама суочавала са бројним катастрофама које су довеле до губитака људских живота и велике материјалне штете. Последице ових догађаја указују на потребу за сталним унапређењем система заштите и спасавања и изградњом капацитета за отпорност друштва на катастрофе.

Катастрофе не угрожавају само непосредну безбедност грађана, већ и стабилност виталних друштвених и економских система. Њихова појава у једном региону може имати шире друштвено-економске и безбедносне последице у другим деловима земље. Посебно забрињава тренд учесталости и интензитета катастрофа, погоршан ефектима климатских промена. Иако су у претходним деценијама постигнути извесни резултати у домену изградње система смањења ризика, свеобухватан и функционалан приступ управљању ванредним ситуацијама остаје један од приоритета за одрживи развој и заштиту становништва. Савремене праксе управљања ризицима показују да је кључно благовремено деловање: превенција, процена ризика, планирање, обука, опремање и способност за ефикасно реаговање. Потребно је развити свеобухватан, интегрисан и функционалан систем који ће моћи да одговори на изазове савременог доба, како у фази превенције, тако и у фази одговора и опоравка након катастрофа.

Овај рад је структурисан у шест главних целина које покривају све значајне аспекте теме смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. У првом делу представљен је теоријски оквир који пружа основе разумевања појмова као што су катастрофе, ванредне ситуације и ризик, као и класификација и узроци ових појава. Ово омогућава успостављање јасног контекста и дефинисање кључних термина неопходних за даље истраживање.

У другом поглављу анализира се систем смањења ризика од катастрофа, његова сврха, начела, субјекти и снаге које у њему учествују. Посебно се разматрају институционални и плански механизми - Национална платформа, планска документа и регистар ризика, као и кључне функције система и улога ватрогасно-спасилачких јединица и цивилне заштите. Поглавље обухвата и систем раног упозоравања,

обавештавања и узбуњивања, као један од кључних елемената за благовремено реаговање и смањење последица катастрофа.

У трећем поглављу разматра се систем управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији, са посебним освртом на појам, врсте и специфичности управљања у условима повећаног ризика и угрожености. Анализира се улога комуникације у ванредним ситуацијама и детаљно се представљају штабови за ванредне ситуације на различитим нивоима, њихов појам, састав, начин формирања и основна организациона документа. Посебна пажња посвећена је стручним оперативним тимовима и процесу руковођења акцијама заштите и спасавања, као кључним елементима ефикасног одговора на ванредне догађаје.

У четвртном поглављу разматра се институционални оквир и нормативна регулатива која уређује систем. Анализирају се међународни документи и стандарди (попут глобалних оквира за смањење ризика од катастрофа), као и национални прописи који дефинишу надлежности, организацију и поступање субјеката система. Посебно се разматрају нормативна документа за рад штабова за ванредне ситуације, упутства за израду процене ризика и планова заштите и спасавања, као и други закони који индиректно утичу на функционисање система.

У петом поглављу разматрају се превентивне и оперативне мере које доприносе смањењу угрожености људи и материјалних добара од катастрофа и ванредних ситуација. У делу о превенцији анализира се значај планских докумената, обуке и опремања снага заштите и спасавања, као и улога обавезних средстава и опреме за личну и узајамну заштиту. У делу о реаговању обрађују се мере заштите у случају природних, техногених и друштвених опасности, заштита животне средине, као и специфичне активности спасавања људи, животиња и материјалних добара током ванредних ситуација.

У шестом поглављу приказују се резултати истраживања усмереног на процену функционалности кључних елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у контексту смањења угрожености људи и материјалних добара. Анализира се комплексност система, његова структура и обим надлежности, затим степен међусобне повезаности и координације функција различитих субјеката у систему. Посебно се разматра и ниво нормативне уређености и

изграђености система, како би се сагледало у којој мери постојећи правни и институционални оквир омогућава ефикасно деловање у свим фазама смањења ризика и управљања ванредним ситуацијама.

Приказ резултата истраживања даје увид у стварно функционисање система, идентификује проблеме и изазове, као и потенцијалне правце унапређења. Циљ овог сегмента је да на основу анализе података и закључака допринесе развоју ефикаснијих и адекватнијих решења у домену смањења ризика од катастрофа у Републици Србији. На овај начин, у раду се обезбеђује комплетан и систематски приступ теми, повезујући теорију и праксу, што ће допринети бољем разумевању и развоју функционалности система који имају кључну улогу у заштити од катастрофа. Очекује се да ће резултати и закључци рада послужити као основа за даљи развој политика, стратегија и оперативних мера у овој области.

Предмет истраживања рада је анализа постојећег система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији са аспекта његових функционисања, као и могућности његовог унапређења у циљу заштите људи и материјалних добара. Циљ овог мастер рада је да се, на основу анализе постојећег нормативног, институционалног и оперативног оквира, сагледа функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији, те да се идентификују његове кључне слабости и потенцијали за унапређење. Рад је усмерен на утврђивање у којој мери постојећи систем доприноси смањењу угрожености људи, материјалних добара и критичне инфраструктуре, посебно у фазама превенције, спремности, одговора и опоравка. Крајњи циљ је формулисање предлога мера и препорука за унапређење функционалности система, како би се подигла укупна отпорност друштва на катастрофе и смањиле последице будућих ванредних ситуација.

Актуелност теме огледа се у све већој угрожености друштва од различитих ризика. Поред тога, усклађивање националног система са међународним стандардима и праксама представља важан услов за ефикасно деловање у кризним ситуацијама. Значај рада се огледа у могућности да предложена решења допринесу јачању институционалног, законодавног и оперативног оквира за управљање катастрофама и ванредним ситуацијама у Републици Србији, што ће у крајњој линији допринети смањењу ризика, губитака и угрожености становништва.

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Формулација проблема истраживања

Сектор за ванредне ситуације, који се налази у оквиру МУП-а РС, један је од најзначајнијих субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Најважнији корак Сектора ка успостављању интегрисаног система заштите и спасавања и управљања катастрофама је био усвајање новог законског оквира у овој области. Дана 29.12.2009. године, Народна скупштина Републике Србије је усвојила „Закон о ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012). У складу са овим законом, Сектор за ванредне ситуације је координирао активностима свих државних институција које се баве ванредним ситуацијама. На основу члана 99. став 1. тачка 7. „Устава Републике Србије“, члана 9. „Закона о ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, број 111/09) и члана 190. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС“, бр. 52/10 и 13/11), Народна скупштина Републике Србије, на Другој седници Другог редовног заседања у 2011. години, одржаној 17. новембра 2011. године, донела је „Националну стратегију заштите и спасавања“ у ванредним ситуацијама.

Један од најзначајнијих проблема истраживања јесте тај што се највећи део докумената, закона и уредби и стратегија система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србије, као и заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, заснива на „Закону о ванредним ситуацијама“ који је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012 и који је стављен ван снаге. Тиме је отежано истраживање дате тематике, јер је потребно прво проучити неважећи закон, чији су чиниоци прожети кроз многа документа по овој тематици и даљи рад ускладити са „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ који је је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 87/2018 и који сада представља основни документ из области управљања ванредним ситуацијама.

На основу члана 77. „Закона о државној управи“ („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14. 30/18, и 47/18 – др. закон), као и члан 32, 34. и 41. „Закона о планском систему Републике Србије“ („Службени гласник РС“, бр. 30/18), Министарство унутрашњих послова објавило је обавештење да отпочиње рад на изради „Предлога стратегије и акционог плана смањења ризика од катастрофа и

управљања у ванредним у Републици Србији“ за период 2022-2027. године. „Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама у Републици Србији“ за период 2022-2027. године, са припадајућим акционим планом израђује се у складу са чл. 12. и 25. став 2. тачка 1. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, бр. 87/2018), „Планом рада Владе за 2021. годину“ и „Планом рада Министарства унутрашњих послова за 2021. годину“. Стратегије би требало да представљају основни стратешки документ на националном нивоу, којим ће бити утврђене политике и којом ће се усмеравати активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа, одређивати смернице за ангажовање људских и материјалних ресурса, као и развој нормативног и институционалног оквира у циљу смањења ризика и ефикасног одговора на изазове катастрофа и биће усаглашен са променама у овој области које су настале на нивоу Европске уније и успоставити систем за праћење Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године¹.

Пошто „Предлог стратегије и акционог плана смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним у Републици Србији“ за период 2022-2027. године нису израђени ни након 3 године од почетка израде, а „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“ се заснива на неважећем Закону о ванредним ситуацијама, тешко је утврдити одговорност и активности државних органа из области управљања ванредним ситуацијама. Самим тим, функционалност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама опада, јер ако законска регулатива није јасно дефинисана, долази до проблема и конфузије у пракси.

1.2. Основни хипотетички ставови о проблему истраживања

Хипотетички ставови засновани су на научно провереним ставовима законске регулативе и еминантних аутора, али и на сопственом емпиријском искуству. У доступној литератури која се бави проблемом овог истраживања могу се наћи различити хипотетички ставови од којих је један од најважнијих:

„Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је део система националне безбедности и представља интегрисани облик управљања и

¹<http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/53dd7658-6cee-479a-a1cc-fd616b5b1afa/Obavestenje.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nVTCpex>

Званични сајт Министарства унутрашњих послова РС, приступљено: 27.04.2024. у 11:18 часова.

организовања субјеката овог система на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица катастрофа, укључујући и мере опоравка од тих последица“².

Усклађеном законском регулативом која прати модерне трендове изазова и ризика који прете систему националне безбедности обезбеђује се функција система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама наведена претходним хипотетичким ставом. Применом тако донете законске регулативе у пракси обезбеђује се функционалност елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији у циљу смањења угрожености људи и материјалних добара.

1.3. Основно питање

Након формулације проблема истраживања рада и претходно наведених основних хипотетичких ставова о проблему истраживања, може се поставити основно питање: Да ли је могуће унапредити функционалност систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији проучавањем законске регулативе како би се смањила угроженост људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама?

1.4. Резултати претходних истраживања

Област смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је веома истражена и значајна област данашњице, јер долази до значајних промена климе. Климатске промене у Србији испољавају се кроз све чешће појаве елементарних непогода које изазивају природне катастрофе и које имају негативне последице по хидрологију и водне ресурсе, шумарство, пољопривреду, биодиверзитет, али и по живот и здравље људи. Природне катастрофе се могу догодити свуда, у сваком моменту и без упозорења. „Катастрофа представља елементарну непогуду 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

² Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 10.

деловањем надлежних органа и служби“³. Природне катастрофе имају исту дефиницију као и катастрофе, само што оне представљају елементарну непогоду, а не и техничко-технолошку несрећу. Сведоци смо да се Србија током протеклих година суочила са бројним катастрофама које су довеле до значајних људских жртава и огромне материјалне штете и које су узрок ванредних ситуација које нарушавају безбедност и опстанак читавих градова. Природне катастрофе свакодневно односе много људских живота и на различите начине уништавају и деградирају животну средину, узрокујући велику материјалну штету и губитке.

Основна законска регулатива која се тиче смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јесте „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, бр. 87/2018) и он ће бити основна и полазна литература овог истраживања. Даља значајна законска регулатива која се се користити приликом израде овог истраживања јесте:

- „Закон о критичној инфраструктури“ („Службени гласник РС“, бр. 87/2018)
- „Уредба о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања“ („Службени гласник РС“, бр. 102/2020)
- „Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа“ („Службени гласник РС“, бр. 3/2011 и 37/2015)
- „Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе“ („Службени гласник РС“, бр. 84/2020)
- „Уредба о саставу, начину, и организацији рада штабова за ванредне ситуације“ („Службени гласник РС“, бр. 27/2020)
- „Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа“ („Службени гласник РС“, бр. 21/2020)
- „Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа“ („Службени гласник РС“, бр. 78/2019)
- „Правилник о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање“ („Службени гласник РС“, бр. 102/2020)

³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 2.

– „Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања“ („Службени гласник РС“, бр. 80/2019)

Поред наведене законске регулативе, користиће се и друга законска регулатива, многи уџбеници, научни и истраживачки радови других аутора, мастер радови, докторске дисертације, као и интернет.

1.5. Значај истраживања

Значај истраживања овог рада има научни (стручни) и друштвени (практични) карактер. Претходном формулацијом проблема истраживања дефинисани су проблеми који постоје у законској регулативи у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. С тим у вези, научни значај овог рада огледа се у сагледавању и допуни постојећих прописа и смерница управљања ризицима у случају природних катастрофа, као и начина функционисања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуација у Републици Србији, док се друштвени значај огледа се у детерминисању проблема и некоординисаних делова законске регулативе којима се ограничава смањење угрожености људских и материјалних ресурса у случају ванредних ситуација.

2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

2.1. Теоријско одређење предмета истраживања

Основна законска регулатива која се тиче смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јесте „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ и он ће бити полазна основа и основни извор података о елементима самог система. „Овим законом се уређује смањење ризика од катастрофа, превенција и јачање отпорности и спремности појединаца и заједнице за реаговање на последице катастрофа, заштита и спасавање људи, материјалних, културних и других добара, права и обавезе грађана, удружења, правних лица, органа јединица локалне самоуправе, аутономних покрајина и Републике Србије, управљање ванредним ситуацијама, функционисање цивилне заштите, рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање, међународна сарадња, инспекцијски надзор и друга питања од значаја за организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“⁴.

2.1.1. Научно верификовано сазнање

Научно верификована сазнања о проблему и предмету истраживања указују на то да систем смањења ризика од катастрофа представља сложен систем који је један од најважнијих фактора система националне безбедности и који има цивилни карактер. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама има стратегијски значај за државу у одбрани људи и материјалних ресурса, па се, са тим у вези, систему смањења ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама мора посветити посебна пажња. Овај систем је регулисан стратегијским и нормативно-правним актима, али је ту законску регулативу неопходно стално ажурирати и прилагођавати савременим изазовима, ризицима и претњама које се постављају пред њега. Поред теоријског одређења овог система, неопходно је теорију применити у пракси, вршити обуке, едукације, семинаре, вежбе, узбуне и пробе свих субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, јер је то једини начин на који се може смањити угроженост људи и материјалних ресурса пред катастрофама које прете савременом друштву.

⁴ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС број 87/2018, члан 1.

2.1.2. Емпиријско (искуствено) научно сазнање о предмету истраживања

Искуства из различитих ванредних ситуација које су задесиле Републику Србију у претходном периоду су показала да се страдање људи и уништавање материјалних ресурса мора свести на што мању могућу меру и да је потребно уложити много више напора у постизању тог циља. Сваке године у летњем периоду имамо све учесталије појаве града, бујичних река и олујних ветрова који наносе велике материјалне штете локалног карактера. Катастрофе узимају велики данак и утичу на добробит и безбедност људи, заједница и земаља које су њима биле погођене. Катастрофе, од којих је већина погоршана климатским променама и које су све веће учесталости и интензитета, умногоме онемогућавају напредак ка одрживом развоју.

Опомена за то су нам незапамћене поплаве које су се догодиле маја 2014. године, а затим и интензивне падавине у септембру исте године које су довеле до настанка клизишта у Борском округу. И поред свих донесених нормативно-правних регулатива и законског уређења система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, у ситуацијама када је потребно хитно реаговати и доносити правремене, брзе и исправне одлуке, показала се слабост Сектора за ванредне ситуације да се супростави изазову и претњи која је пред њега постављена и том приликом је председник Републике Србије за команданта штаба за ванредне ситуације поставио тадашњег начелника генералштаба Војске Србије. Војска Србије је у овој ситуацији поступала у складу са трећом мисијом која подразумева помоћ цивилном становништву у ситуацијама у супростављању претњама попут ових поплава и имајући у виду да поступање у ванредним ситуацијама није приоритетно у надлежности Војске, Војска Србије је одрадила изврстан посао и спасила многе људске животе. На основу изнетог може се закључити да, иако је теоријско одређење места, улоге и значаја система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у смањењу угрожености људи и материјалних ресурса у великој мери задовољено, његова ефикасност у пракси је на веома ниском нивоу.

2.2. Појмовно-категоријални систем

Ради прецизнијег теоријског одређења предмета истраживања, потребно је дефинисати основне појмове са којима ћемо се сусретати током истраживања. Кључни, категоријални појмови су: ризик, елементарна непогода, катастрофа, ванредна

ситуација, управљање ванредним ситуацијама, смањење ризика од катастрофа, угроженост.

„*Ризик* означава комбинацију вероватноће да ће се катастрофа десити у одређеном временском раздобљу и са одређеним негативним последицама“⁵.

„*Елементарна непогода* је појава хидролошког, метеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокована деловањем природних сила као што су земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизања земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавања леда на водотоку, пандемија, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму“⁶.

„*Катастрофа* представља 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 органа и служби“⁷.

„*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“⁸.

„Ванредна ситуација је нарушавање нормалних услова живота и рада у објектима или датој територији, изазваних хаваријом, елементарном непогодом, катастрофом, еколошким удесом, епидемијом и другим, али исто тако и применом расположивих средстава која потенцијални противник може да употреби, а која могу

⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС број 87/2018, члан 2.

⁶ Исто.

⁷ Исто.

⁸ Исто.

да доведу до људских и материјалних губитака, штете по здравље становништва, флоре и фауне, значајних материјалних губитака, односно, окружења уопште⁹.

„Управљање ванредним ситуацијама обухвата координацију и руковођење субјектима и снагама система заштите и спасавања у циљу организованог одговора на катастрофе и брзог опоравка¹⁰.

„Смањење ризика од катастрофа је политика која се успоставља у циљу нових 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 заједнице¹¹.

Угроженост – „Под појмом угрожавања се подразумевају друштвене појаве или понашање настало деловањем човека (појединачно или групно), природе или техничких система у дужем периоду које су значајнијег обима, при чему настају или могу настати штетне последице по интегритет човека, његову слободу, имовину и здравље, као и по интегритет и субјективитет државе и њених институција, вредности које она штити као и вредности међународне заједнице¹².

2.3. Операционално одређење предмета истраживања

2.3.1. Чиниоци садржаја предмета истраживања који ће бити непосредно истражени

1. КАТАСТРОФЕ И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ
2. СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА
3. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА
4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И НОРМАТИВНА РЕГУЛАТИВА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

⁹ Герцена, А. И. (1992): Обеспечение жизнедеятельности людей в чрезвычайных ситуациях. Выпуск 1: Чрезвычайные ситуации и их поражающие факторы, Российский государственный педагогический университет, С. Петербург

¹⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС број 87/2018, члан 2.

¹¹ Исто.

¹² Стајић, Љ. (2008): Основи система безбедности, Правни факултет, Нови Сад.

5. ПРЕВЕНЦИЈА И РЕАГОВАЊЕ У ФУНКЦИЈИ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ ДОБАРА

6. ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА ФУНКЦИОНАЛНОСТИ ЕЛЕМЕНАТА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ЦИЉУ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ ДОБАРА

2.3.2. Временско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања

2.3.2.1. Временско одређење предмета истраживања

Истраживање је фокусирано на развој система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији у Републици Србији од 2005. године, па до данас. Предмет истраживања односи се на тренутно стање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији и дефинисање смерница за унапређење функционалности система у наредном периоду од 10 година.

2.3.2.2. Просторно одређење предмета истраживања

Предмет истраживања се односи на систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на територији Републике Србије и међународна документа од значаја за наведени систем.

2.3.2.3. Дисциплинарно одређење предмета истраживања

Предмет истраживања рада је интердисциплинаран, у ширим је оквирима система друштвених наука (политичких, правних, социолошких, организационих), а у ужем смислу припада теорији и пракси наука безбедности. Резултате истраживања могу користити све науке и научне дисциплине које истражују овај проблем.

3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Свако истраживање се реализује са неким циљем. Циљеви истраживања представљају стицање одговарајућег, првенствено, научног сазнања и могу бити научни и друштвени.

3.1. Научни циљеви истраживања

Научни циљеви овог истраживања јесу дескрипција могућности унапређења постојећих нормативних и организационих докумената у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара утврђивањем критичних тачака у постојећој регулативи, као и развој и унапређење целокупног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији кроз идентификацију ризика и претњи у случају настанка ванредних ситуација.

3.2. Друштвени циљ истраживања

Истраживање спроведено овим радом има за циљ да прикаже слику актуелног нормативног, законодавног и организационог оквира система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији и предложи елементе за даљи развој овог система како би се предузеле конкретне активности на дефинисању нових и побољшању постојећих нормативних и организационих докумената, чиме би се повећала ефикасност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у остваривања функције смањења угрожености људи и материјалних добара, како у теорији, тако и у пракси.

4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

4.1. Генерална (општа хипотеза)

Генерална хипотеза гласи: „Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представља комплексан систем који има велики број функција чијом се изградњом и имплементацијом повећава ефикасност превенције и реаговања, и тиме смањује угроженост људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама“.

4.2. Посебне и појединачне хипотезе истраживања

4.2.1. Прва посебна хипотеза

Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представља комплексан систем са великим бројем функција, субјеката, мера и задатака који чине функционалну целину.

4.2.1.1. Прва појединачна хипотеза

Функције, мере и задаци система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије су међусобно повезани и постављају базичне захтеве за ефикасно функционисање система.

4.2.1.2. Друга појединачна хипотеза

Међусобна повезаност и координација субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представљају базичне елементе функционалности система.

4.2.2. Друга посебна хипотеза

Развој и деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије је базирано на законским начелима и усмерено је на ефикасност превенције и реаговања система у ванредним ситуацијама

4.2.2.1. Прва појединачна хипотеза

Начела деловања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије омогућавају превенцију и реаговање система у случају настанка опасности.

4.2.2.2. Друга појединачна хипотеза

Превенција и реаговање су главни задаци система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије димензионисани у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама.

4.2.3. Трећа посебна хипотеза

Нормативна уређеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама омогућава изградњу и имплементацију елемената система у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара.

4.2.3.1. Прва појединачна хипотеза

Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама омогућава смањење угрожености људи и материјалних добара уколико се нормативно-правном регулативом дефинишу надлежности система, као и права и обавезе свих субјеката и снага система.

4.2.3.2. Друга појединачна хипотеза

Преиспитивањем постојеће праксе и увођењем нових приступа доприноси се унапређењу досадашњег начина рада на смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара.

5. НАЧИН (МЕТОДЕ) ИСТРАЖИВАЊА

Како би резултати истраживања били ваљани, у раду ће се примењивати различите научне методе, које ће олакшати истраживање дате теме.

5.1. Основне методе сазнања и мишљења

Приликом реализације истраживања користиће се следеће основне методе:

„*Структуралном анализом* или анализом састава предмета научно сазнајемо чиниоце састава предмета“¹³.

„*Анализа садржаја* је основна метода којом се научно сазнаје садржина докумената као предмета. Иако је анализа садржаја парцијална анализа која обухвата само део, аспект, својство, одредбу, временску или просторну јединицу неке целине која се сама може посматрати као ужа и несамостална целина, такође се може схватити, ако јој се да шире одређење, и као потпуна, јер се њој може допрети до суштинских одредби предмета истраживања“¹⁴.

„*Каузалном анализом* се сазнају одређене правилности и законитости, односно, закони постојања одређеног предмета истраживања“¹⁵.

„*Метода специјализације* је основна научна метода у чијој су основи поступци анализе, односно, сазнавања посебног и појединачног у општем, при чему је опште схваћено као целина састављена од делова који су сви међусобно повезани извесним заједничким својствима, али су међу њима задржане евидентне разлике на основу којих се може идентификовати њихова посебност у одређеном поретку“¹⁶.

„*Функционалном анализом* се сазнаје активност, односи, везе и међузависност унутар предмета истраживања. Могуће је конципирати анализу тако да обухвата и односе предмета и окружења, функције и дисфункције“¹⁷.

„*Метода синтезе* јесте спајање више чинилаца у једну целину. Као основна метода научних сазнања, синтеза је схватање – сазнање сложених целина преко њихових појединачних и посебних делова, њиховим спајањем, тј. њиховим стављањем у разне могуће односе и везе“¹⁸.

¹³ Миљевић, М. (2007): *Методологија научног рада*, Филозофски факултет, Пале, стр. 121.

¹⁴ Исто.

¹⁵ Исто, стр. 122.

¹⁶ Исто, стр. 125.

¹⁷ Исто, стр. 121.

¹⁸ Исто, стр. 133.

У погледу разумевања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, најпре ће читав систем бити растављен на основне елементе структуралном анализом, како би се, кроз анализу садржаја, описало и објаснило шта су то катастрофе, како настају, шта су то ванредне ситуације, како до њих долази, а затим ће се, применом каузалне анализе, која представља парцијалну методу анализе, објаснити узрочно-последична веза катастрофа и ванредних ситуација и њихов утицај на људе и материјалне ресурсе. Растављени елементи система смањења ризика од катастрофа ће бити анализирани и методом специјализације, чиме ће се наведени елементи детаљно разрадити и проучити. Након тога, методом функционалне анализе ће се доћи до веза и међузависности елемената унутар предмета истраживања. Након извршене анализе елемената система смањења ризика од катастрофа, употребиће се основна метода синтезе, којом ће се, претходно објашњени, анализирани, рашчлањени елементи спојити у јединствену целину и тиме ће се стећи комплетна и јасна слика појма система смањења ризика од катастрофа.

5.2. Општенаучне методе истраживања

Након завршене примене основних метода, користиће се следеће општенаучне методе:

„Хипотетичко-дедуктивна метода метода је искуствена метода чија је сазнајна и нарочито научно сазнајна основа укупно друштвено, организационо и научно искуство. Поменуто искуство ова метода не схвата једноставно, већ као сложену целину разноврсног, супротног и противречног појединачног, групног, колективног и генералног друштвеног искуства. Ова метода то искуство не своди на чулно, емпиријско искуство, већ га схвата као целину у којој се прожимају опажено, мисаоно (рационално) и духовно“¹⁹.

„*Компаративна метода* је општенаучна метода чији су предмет истраживања идентичности, сличности и разлике појава и процеса. Само упоређивањем (два примерка исте појаве, две истородне или разнородне појаве, два процеса у прошлости, садашњости и будућности, на једном или више дефинисаних простора) можемо

¹⁹ Миљевић, М. (2007): *Методологија научног рада*, Филозофски факултет, Пале, стр. 160.

утврдити да ли су идентични, слични, односно, различити и у чему. Исто се односи на упоређивање процеса са већ утврђеним стандардима²⁰.

На основу прикупљених докумената и њихове анализе, применом хипотетичко-дедуктивне методе формираће се основни хипотетички ставови о проблему истраживања који ће се потом упоређивати компаративном методом и након чега ће бити донети одређени закључци.

5.3. Методе за прикупљање података

Метода која се користитила за прикупљање података је анализа задржаја докумената.

„Анализа садржаја докумената је незаменљив, продоран и поуздан оперативни метод сакупљања и третмана података о прошлим, садашњим и будућим појавама, о територијално и временски блиским, али и веома удаљеним појавама. Непосредни предмет истраживања применом анализе докумената може бити сваки чинилац, део или целовита појава, њено квантитативно или квалитативно својство, идт. ако је на било који начин забележено²¹.

Прикупљањем већ израђених докумената и анализом њиховог садржаја претходно наведеним методама анализе, доћи ће се до података на основу којих ће се стећи увид у начин функционисања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији.

„Анкета је техника прикупљања података испитивањем у коме не долази до креативности, осамостаљеног рада испитивача и испитаника, већ је њихова активност строго посредована инструментом, тј. упутством, садржајем и формом анкетног упитника²². Циљ анкете је да добијемо податке који се могу анализирати, упоређивати и изводити закључци у вези са истраживачким питањем. Најзначајније карактеристике анкете су то што омогућава брзо и економично прикупљање података, статистичку анализу истих, може да обухвати велики број људи које, ако су анонимне, подстичу на искреност. Међурим, испитаници могу дати и неискрене и шаблонске одговоре, могу погрешно да протумаче питања и веома је ниска стопа поврата накета, поготово када се шаљу електронском поштом.

²⁰ Миљевић, М. (2007): Методологија научног рада, Филозофски факултет, Пале, стр. 188.

²¹ Исто, стр. 237.

²² Исто, стр. 207.

6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА

6.1. Научни допринос

Научни допринос истраживања се огледа у чињеници да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама суштински представља незаобилазну компоненту система националне безбедности Републике Србије којем је у науци потребно посветити посебну пажњу. У истраживању ће бити анализиран комплетан нормативни и организациони оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у функцији развоја система које треба да омогући смањење угрожености људи и материјалних ресурса, што ће се постићи кроз систематизацију постојећег нормативног оквира и предлога за унапређење функционалности постојећег система.

6.2. Друштвени допринос

Између научне и друштвене оправданости постоји повезаност. Научно оправдано истраживање је, по правилу, и друштвено оправдано. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама има стратегијски значај за Републику Србију и „део је система националне безбедности“²³, јер је његов основни задатак превенција, одбрана и заштита људи и материјалних ресурса у случају природних катастрофа. Самим тим, развојем система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије смањује се степен угрожености људи и материјалних ресурса у пракси. Истраживањем постојећег система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији и доказивањем потребе за његовим одговарајућим нормативним и организационим унапређењем, доприноси се унапређењу и побољшању целокупног система националне безбедности Републике Србије.

²³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС број 87/2018, члан 1.

ПРВИ ДЕО

1. КАТАСТРОФЕ И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Савремене друштвене заједнице све чешће се суочавају са појавама које ремете њихово нормално функционисање, било да је реч о природним појавама или несрећама изазваним људским фактором. Такви догађаји, познати као катастрофе, изазивају значајне последице по животе људи, животну средину и материјална добра. Када последице катастрофе премашују капацитете редовног функционисања друштва и надлежних служби, проглашава се ванредна ситуација. У тим условима долази до активације додатних ресурса, координације између различитих субјеката система и примене ванредних мера ради ублажавања последица и заштите становништва.

1.1. Елементарне непогоде и друге несреће као извор опасности по људе и материјална средства

„Елементарна непогода је појава хидролошког, метеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокована деловањем природних сила као што су земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизања земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавања леда на водотоку, пандемија, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму²⁴. Елементарне непогоде остају један од највећих изазова са којима се човечанство суочава. Иако се не може потпуно елиминисати ризик од ових догађаја, напредак у науци, технологији и глобалној сарадњи омогућио је да се лакше предвиди, ублажи и управља њиховим последицама. Побољшањем припреме, отпорности и стратегија одговора, друштва могу смањити губитке живота и материјалних добара и омогућити бржи опоравак након елементарних непогода.

Елементарне непогоде и различите врсте несрећа представљају трајну и веома озбиљну претњу по безбедност становништва, стабилност друштва и очување материјалних и природних ресурса. Њихова учесталост и интензитет у савременом добу све више расту, делом услед климатских промена, урбанизације без адекватног

²⁴ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 2.

просторног планирања, деградације животне средине и неадекватне технолошке заштите. У зависности од порекла, ове појаве могу бити природног или антропогеног (људског) карактера, али се све чешће јављају у међусобној комбинацији, што значајно повећава сложеност њиховог управљања.

1.2. Појам и узроци катастрофа

У научној литератури, како домаћој тако и светској, појам катастрофа представља једно од најактуелнијих и најсложенијих питања. Потреба за прецизним и концизним дефиницијама катастрофа произилази из неопходности јасног разграничења овог појма од сродних концепата као што су опасности, кризе и ризици. Јасна дефиниција је предуслов за систематско проучавање овог феномена, акумулацију знања и развој теорија у овој области. Посебно је изазовно раздвојити појам катастрофа од ванредних ситуација, јер се у пракси ова два појма понекад преплићу и различито тумаче²⁵.

„Катастрофе су ретко резултат једноставног узрока, било да су догађаји који их узрокују природни, људски, или механички. Катастрофе су увек компликоване по пореклу и по последицама и показују скривене проблеме у друштву“²⁶. „Катастрофе су природни и људски изазвани догађаји који имају негативан утицај на заједницу, регију или државу“²⁷. Према Милашиновићу, „природне и људским активностима изазване катастрофе одувек су представљале једну од највећих претњи људској безбедности, квалитету живота, материјалним добрима, животној средини, економији и друштву у целини“²⁸. Катастрофе представљају изненадне догађаје који доводе до великих поремећаја у функционисању друштва, угрожавају животе људи, наносе велике материјалне штете и имају дуготрајне последице по животну средину. Према важећем законодавству Републике Србије, катастрофа представља 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

²⁵ Цветковић, В. (2015): *Феноменологија природних катастрофа – теоријско одређење и класификација природних катастрофа*, Безбједност - Полиција - Грађани, година XI број 3–4/15, DOI: 10.7251/BPGVL3415311C, УДК: 504.3/4:001

²⁶ Татић, К. В. (2016): *Управљање природним и нуклеарним катастрофама: правни и етички приступ*, Страни правни живот, УДК: 349.7:17.

²⁷ Цветковић, В. (2014) *Заштита критичне инфраструктуре од последица природних катастрофа*, Дани кризног управљања, Велеучилиште, Велика Горица.

²⁸ Милашиновић М. (2020): *Утицај међународне сарадње на систем смањења ризика од елементарних и других непогода у Републици Србији*, Докторска дисертација, Факултет безбедности, Београд.

деловањем надлежних органа и служби²⁹. „Катастрофе су иреверзибилни и поразни резултати лоше управљаних ванредних ситуација или криза“³⁰.

Катастрофе могу бити изазване елементарним непогодама или техничко технолошким несрећама³¹. Према „Методологији израде и садржаја процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања“ у елементарне непогоде се убрајају³²: земљотреси, одрони, клизишта, ерозије, поплаве, екстремне временске појаве (велика количина падавина, град, олујни ветар, снежне мећаве, наноси и поледица, топлотни талас, хладни талас, суша), недостатак воде за пиће, епидемије и пандемије, биљне болести, болести животиња и пожари на отвореном. „Техничко-технолошка несрећа – удес је изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину“³³.

Све наведене опасности директно угрожавају животе и здравље људи, посебно рањивих категорија становништва (деца, старији, болесни), материјална добра, укључујући приватну и јавну имовину, инфраструктуру, пољопривреду и индустрију, животну средину, која често трпи дугорочне последице, али и читав друштвени систем, кроз прекид функционисања јавних служби, школства, здравства и безбедносног сектора. Ефикасно управљање овим опасностима захтева систематску процену ризика на нивоу локалних самоуправа, развој планских докумената за заштиту и спасавање, изградњу и унапређење капацитета одговора (вештине, опрема, логистика), сталну

²⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018, члан 2.

³⁰ Кешетовић Ж, Милашиновић С. (2008): *Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења*, БЕЗБЕДНОСТ 1-2/2008, УДК: 65.012.32.316.485.6.

³¹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

³² Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.

³³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 2.

едукацију становништва, као и међусекторску сарадњу институција. Само кроз јединствен, координисан и мултидисциплинарни приступ, могуће је ефикасно ублажити последице елементарних непогода и других несрећа, и допринети изградњи друштва отпорног на катастрофе.

1.3. Класификација катастрофа

Катастрофе се класификују према различитим критеријумима као што су узрок настанка, последице, просторна распрострањеност и динамика развоја. Најчешћа подела заснива се на узроку, па се катастрофе деле на природне, технолошке, социјалне и комбиноване.

1. Природне катастрофе:

Оне настају услед природних појава на које човек има ограничен или никакав утицај. Обухватају земљотресе, поплаве, суше, клизишта, олује, епидемије и шумске пожаре. Њихова учесталост и интензитет могу бити погоршани климатским променама и деградацијом животне средине³⁴.

2. Технолошке (антропогене) катастрофе:

Настале као последица људске активности, техничких грешака или занемаривања мера безбедности. Укључују хемијске хаварије, саобраћајне несреће, нуклеарне инциденте и велике индустријске експлозије³⁵.

3. Социјалне и друштвене катастрофе:

Проистичу из друштвених конфликта, економских криза или политичке нестабилности. У ову групу спадају тероризам, ратови, миграције великих размера и хуманитарне кризе³⁶.

4. Комбиноване (сложене) катастрофе:

Обухватају догађаје у којима једна катастрофа изазива другу – на пример, земљотрес који узрокује хаварију у хемијској фабрици³⁷.

³⁴ Wisner, B. et al. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2nd ed.). London: Routledge.

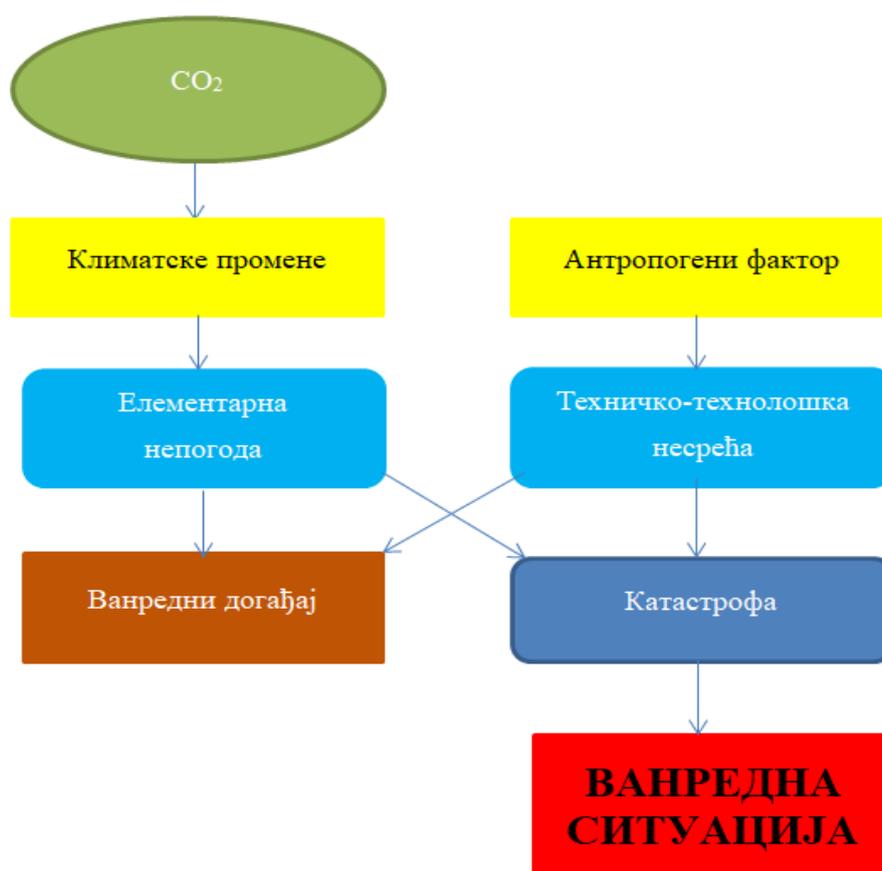
³⁵ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.

³⁶ Alexander, D. (2014). *Principles of Emergency Planning and Management*. Liverpool: Liverpool University Press.

³⁷ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.

1.4. Појам и суштина ванредних ситуација

Појмовна и термилошка одређења представљају значајан ниво развоја у одређеној научној области. Најпре је потребно објаснити шта су то ванредне ситуације и како до њих долази, њихов узрок и њихове последице, како би људи могли да их схвате, да покушају да их спрече, да превентивно делују на њихов настанак и да се у случају настанка боре са њима и њиховим последицама. На Слици 1. налази се шематски приказ настанка ванредне ситуације који је објашњен у даљем тексту.



Слика 1. Настанак ванредних ситуација
Обрада аутора проучавањем „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ и „Закон о ванредним ситуацијама“

Најзначајнији утицај на настанак ванредних ситуација имају климатске промене. „Климатске промене представљају оне промене климе које су директно или индиректно приписане људским активностима, које мењају састав атмосфере и које се

бележе током дужег временског периода³⁸. Услед климатских промена долази до елементарних непогода којима је погођен све већи број људи, животна средина и материјална добра. „Елементарна непогода је појава хидролошког, метеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокована деловањем природних сила као што су земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизања земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавања леда на водотоку, пандемија, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму“³⁹.

Природна катастрофа „представља елементарну непогоду 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 органа и служби“⁴⁰. Разлика између „природне катастрофе“ и „катастрофе“ је само у томе што „катастрофа“ подразумева још и техничко-технолошке несреће. „Техничко-технолошка несрећа је изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и ваздушном саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, тешко загађење земљишта, воде и ваздуха, последице ратног разарања и тероризма, а чије последице могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму“⁴¹.

³⁸ Штрбац К, Прибичевић Н, Михајлов М. (2022): *Impact of climate changes on the disaster risk reduction system in the Republic of Serbia*, Regional Association for Security and Crisis Management – RASEC S4 GLOSEC Global Security, Сремска Каменица.

³⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 2.

⁴⁰ Исто.

⁴¹ Исто.

„Угљен-диоксид или CO₂ налази се у средишту приче о климатским променама. Реч је о гасу који се састоји од три атома – једног атома угљеника и два атома кисеоника. Угљен-диоксид се природно ослобађа у нашој атмосфери. Људи и већина животиња удишу кисеоник, а издишу угљен-диоксид. Биљке користе угљен-диоксид како би се храниле у процесу фотосинтезе. Угљен-диоксид је, поред тога, користан и у регулисању температуре Земље због задржавања дела сунчеве топлоте унутар атмосфере. Без тога, планета би била сувише хладна за живот. Међутим, људска активност повећава концентрацију угљен-диоксида у атмосфери, због чега се у атмосфери задржава превелика количина сунчеве топлоте и Земља постаје топлија. Додатни угљен-диоксид у атмосфери настаје сагоревањем фосилних горива – угља, нафте и гаса, и њиховим нерационалним коришћењем. Ово је феномен познат као „ефекат стаклене баште“. Како би се одржао живот на Земљи који познајемо, мора да се смањи количина угљен-диоксида која се ослобађа“⁴².

Према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ услед настанка катастрофа долази до ванредног догађаја. „Ванредни догађај је несрећа изазвана дејством катастрофе који може да угрози живот и здравље људи, материјална и културна добра и животну средину, а чије последице је могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежног органа или служби“⁴³. Међутим, ове дефиниција није баш тачна. У случају да последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежног органа или служби од стране надлежног државног органа се проглашава ванредна ситуација. „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 деловање надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада“⁴⁴.

⁴² Штрбац К, Прибичевић Н, Михајлов М. (2022): *Impact of climate changes on the disaster risk reduction system in the Republic of Serbia*, Regional Association for Security and Crisis Management – RASEC S4 GLOSEC Global Security, Сремска Каменица.

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

⁴⁴ Исто.

Већ приликом дефинисања основних појмова из објастии ванредних ситуација могу се видети пропусти у нормативно-правној легислативи система смањења ризика од катастрофа, Наиме, „Закон о ванредним ситуацијама“ ("Сл. гласник РС", бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012) престао је да важи ступањем на снагу „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ (Службени гласник РС, број 87/2018). У „Закону о ванредним ситуацијама“ ванредни догађај је дефинисан као „несрећа изазвана елементарном непогодом и другим несрећама, која може да угрози здравље и животе људи и животну средину, а чије последице је могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби“⁴⁵, катастрофа је дефинисана као „елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величином, интензитетом и неочекиваношћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, органа државне управе и јединица локалне самоуправе, као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом“⁴⁶, док је елементарна непогода дефинисана као „догађај хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокован деловањем природних сила, као што су: земљотрес, поплава, бујица, олуја, јаке кише, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавање или клизање земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима“⁴⁷.

У „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ ванредни догађај је дефинисан као „несрећа изазвана дејством катастрофе који може да угрози живот и здравље људи, материјална и културна добра и животну средину, а чије последице је могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежног органа или служби“⁴⁸, природна катастрофа је дефинисана као „елементарна непогода 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

⁴⁵ Закон о ванредним ситуацијама, Службени лист РС број 111/2009, 92/2011 и 93/2012, члан 8.

⁴⁶ Исто.

⁴⁷ Исто

⁴⁸ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 2.

надлежних органа и служби⁴⁹, док је елементарна непогода „појава хидролошког, метеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокована деловањем природних сила као што су земљотрес, поплава, бујица, олуја, јака киша, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавања или клизања земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавања леда на водотоку, пандемија, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму“⁵⁰.

Како је могуће да се последице у случају ванредног догађаја могу спречити и отклонити редовним деловањем надлежног органа и служби, а у случају катастрофе, која према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ представља узрок настанка ванредног догађаја, то није могуће. Из наведеног се може закључити да су дефиниција „ванредног догађаја“ и „катастрофа“ у „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ у колизији и да ванредни догађај није „несрећа изазвана дејством катастрофе...“, већ „несрећа изазвана елементарном непогодом и другим несрећама...“, како је то дефинисано у „Закону о ванредним ситуацијама“.

1.5. Класификација ванредних ситуација

Анализирајући различите литературе, постоје велики број различитих класификација ванредних ситуација. У зависности од карактера извора ванредне ситуације, фактора који иницирају њен настанак и карактера периода кулминације све ванредне ситуације се могу класификовати по следећим обележјима (критеријумима)⁵¹: стадијумима (фазама) развоја ванредних ситуација, брзини ширења - распрострањања опасности, величини, карактеру извора (порекла) и према учесталости.

Према стадијумима, односно, фазама развоја, ванредне ситуације пролазе кроз четири фазе⁵²:

⁴⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 2.

⁵⁰ Исто.

⁵¹ Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.

⁵² Исто.

1. **Прва фаза** представља период акумулације ризика, односно постепеног одступања од уобичајеног или стабилног стања система. У том периоду могу се активирати природни процеси опасног карактера, долази до нагомилавања техничких и организационих пропуста, као и до нарушавања безбедносних процедура. Истовремено се могу интензивирати друштвене и политичке тензије, што све заједно ствара основу за појаву ванредне ситуације. Ова фаза може трајати релативно дуго – од неколико дана до више година.
2. **Друга фаза** обухвата иницирање самог ванредног догађаја који доводи до манифестације ванредне ситуације. У њој долази до конкретних поремећаја, попут техничких отказа система, као и до утицаја спољашњих фактора, међу којима су природне непогоде, људске грешке, злонамерно деловање или политичке нестабилности.
3. **Трећа фаза**, односно фаза кулминације, почиње тренутком неконтролисаног ослобађања опасних материја у животну средину, што може довести до пожара, експлозија, еколошких загађења или инфраструктурних оштећења. Посебно је ризична појава тзв. „домино ефекта“, када иницијални догађај изазове ланчану реакцију са вишеструко већим последицама. У овом периоду могу се јавити и друштвени поремећаји, укључујући масовне нереде или оружане сукобе.
4. **Четврта фаза** подразумева период стабилизације, односно смиривања ситуације и почетка процеса санације. Ова фаза почиње након стављања под контролу примарног извора опасности и обухвата активности усмерене на елиминацију последица и обнову нормалног функционисања. Њено трајање зависи од сложености ситуације и може се продужити на дужи временски период, укључујући и неколико година.

По брзини ширења - распростирања опасности ванредне ситуације се условно деле на⁵³:

1. Изненадне (експлозије, саобраћајне незоде, земљотреси, терористички акти и др.);

⁵³ Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.

2. Брзе (избацивање продуката нуклеарних експлозија, хидродинамички удеси са великим таласима, пожари и др.);
3. Умерене (вулканске ерупције, поплаве и др.);
4. Постепене (суше, епидемије, еколошки опасне појаве, рат и др.).

Класификација ванредних ситуација на основу величине захтева интегралну процену неколико фактора: простора погођеног примарним и секундарним ефектима, интензитета индиректних последица и тежине самих последица. Тежина последица, између осталог, одређује се кроз процену потребних капацитета и ресурса неопходних за њихово отклањање. Најзначајнији критеријуми за утврђивање размера ванредне ситуације укључују број људских жртава, број лица којима су нарушени основни услови живота и рада, ниво материјалне штете, као и просторну распрострањеност угроженог подручја. Важно је нагласити да се ови критеријуми могу разликовати у зависности од демографских и развојних карактеристика земље⁵⁴.

Са аспекта територијалног обухвата и тежине последица, ванредне ситуације могу се поделити на следеће категорије⁵⁵:

1. **Локацијске ванредне ситуације**, чији се ефекти ограничавају на појединачни објекат или индустријски комплекс, а отклањање последица је у надлежности интерних ресурса тих субјеката;
2. **Месне ванредне ситуације** односе се на догађаје чији обим последица захвата једно или више насеља у оквиру јединице локалне самоуправе;
3. **Регионалне ванредне ситуације** карактерише утицај на шира подручја, попут више градова или целих административних региона;
4. **Националне ванредне ситуације** подразумевају последице које се простиру на више региона, али остају у оквиру граница једне државе;
5. **Међународне (или транснационалне) ванредне ситуације** односе се на догађаје чије последице захватају територије више држава. Пример за ову

⁵⁴ Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.

⁵⁵ Исто.

категорију представља велика поплава из 2014. године, која је погодила Србију, Хрватску, Босну и Херцеговину и Републику Српску.

Ванредне ситуације које на почетку имају локални карактер могу, уколико не буду благовремено контролисане, ескалирати и прерасти у регионалне, националне или чак глобалне кризе. Због тога је од посебног значаја успостављање јасних и мерљивих критеријума који омогућавају поуздану категоризацију догађаја у складу са њиховим обимом и последицама.

С обзиром на порекло, односно карактер извора који доводи до настанка ванредних ситуација, могуће је издвојити четири основне категорије: природне, техногене (које укључују техничке и технолошке инциденте), еколошке и друштвене. Иако се еколошке ванредне ситуације често сврставају у оквир техногених, у одређеним контекстима оне се могу посматрати и као засебна категорија услед специфичности њихових узрока и последица⁵⁶:

1. **Природне ванредне ситуације** проистичу из деловања опасних природних појава као што су земљотреси, поплаве, клизишта, суше, вулканске ерупције и сл.;
2. **Техногене ванредне ситуације** резултат су инцидента у техничким или технолошким системима, као што су хаварије у индустријским постројењима, саобраћајне несреће, експлозије, пожари, хаварије у електроенергетским или хемијским постројењима и сл.;
3. **Еколошке ванредне ситуације** обухватају деградацију животне средине изазвану људским деловањем, као што су контаминације воде, ваздуха и земљишта, уништавање екосистема, и оне често имају дугорочне последице по јавно здравље и природне ресурсе.;
4. **Друштвене ванредне ситуације** укључују догађаје условљене људским фактором, као што су оружани сукоби, терористички напади, масовни немири, као и употреба савремених средстава масовног уништавања.

Класификација ванредних ситуација према учесталости њиховог настанка односи се на фреквенцију јављања ових појава у одређеном временском интервалу и на

⁵⁶ Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.

конкретној територији. На основу овог критеријума, ванредне ситуације могу се сврстати у следеће категорије⁵⁷:

1. **Ретке ванредне ситуације** представљају појаве које се јављају у дугим временским интервалима и чије се појављивање сматра изузетно неубичајеним и спорадичним;
2. **Повремене ванредне ситуације** обележава периодичност у јављању, при чему се могу појављивати сезонски или у унапред предвидивим временским интервалима. Примери оваквих ситуација укључују сезонске поплаве или одређене епидемије;
3. **Учестале ванредне ситуације** карактерише редовна или готово редовна појава у току једне календарске године или у краћим временским раздобљима. Типични примери ове категорије укључују суше, шумске и пољске пожаре, као и локализоване поплаве.

Оваква категоризација је од суштинског значаја за процену ризика и развој оперативних планова за превенцију и реаговање у оквиру система за управљање ванредним ситуацијама. Класификација ванредних ситуација не само да помаже у процени ризика, већ је и кључна за формирање регистра ризика. Овај регистар омогућава властима да идентификују и документују различите ризике који су присутни у одређеном подручју, што је есенцијално за планирање и имплементацију превентивних мера. Такође, правилно класификовање ванредних ситуација има значајан утицај на друге законе и прописе, као што су они који се односе на урбанистичко планирање и грађење. На пример, узимање у обзир учесталости и типа потенцијалних ванредних ситуација може помоћи у обликовању правила о изградњи објеката који су отпорнији на природне катастрофе, чиме се унапређује укупна безбедност заједнице.

1.6. Ризик од катастрофа: појам и класификација

Смањење ризика од катастрофа подразумева проактивно деловање које се спроводи пре настанка опасности, у циљу минимизирања могућих негативних последица. У складу са „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању

⁵⁷ Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.

ванредним ситуацијама“, Република Србија је успоставила нормативни и институционални оквир који предвиђа различите врсте мера и активности⁵⁸. Такође, класификација ризика је формализована кроз законске и подзаконске акте, као и у „Упутству о изради и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања“ које је донело Министарство унутрашњих послова⁵⁹.

Процена ризика представља процес утврђивања врсте и нивоа потенцијалне опасности, као и степена угрожености и могућих последица по људе, имовину и животну средину. Овај процес обухвата фазе идентификације, анализе и оцењивања ризика. У оквиру процене ризика потребно је приказати све сценарије који се односе на изабране опасности, контекст у којем се сценарији разматрају, резултате калкулација нивоа ризика (укључујући матрицу ризика), као и картографски приказ свих идентификованих ризика. Завршна фаза процене обухвата вредновање ризика, односно упоређивање добијених резултата са унапред дефинисаним критеријумима, чиме се утврђује да ли је ризик на прихватљивом нивоу или је потребно предузети мере за његово смањење⁶⁰.

Појам ризика од катастрофа представља кључни концепт у области управљања ванредним ситуацијама и смањења ризика. У најширем смислу, ризик од катастрофа дефинише се као потенцијал за настанак штетних последица по људе, имовину, животну средину и економске активности услед деловања природних или антропогених опасности⁶¹. Ризик настаје као резултат интеракције између изложености опасности, осетљивости система и капацитета за реаговање и опоравак.

Према Методологији⁶², нивои ризика се класификују као низак, умерен, висок и веома висок. Укупни ризик се утврђује израчунавањем просечне вредности појединачних ризика који се односе на људски живот и здравље, економске и еколошке аспекте, као и на друштвену стабилност. Крајњи корисници процене ризика имају

⁵⁸ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018.

⁵⁹ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, "Службени гласник РС", број 80/2019.

⁶⁰ Исто.

⁶¹ UNDRR (2022): *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

⁶² Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, "Службени гласник РС", број 80/2019.

одговорност да дефинишу шта, у контексту њиховог деловања, представља поједини ниво ризика – било да је он низак, умерен, висок или веома висок.

Основна сврха вредновања ризика је да се обезбеди основ за доношење одлука о приоритетима – да ли се поједини ризик може прихватити као подношљив или је потребно предузети одређене мере ради његовог смањења. Након што се заврши анализа ризика, која обухвата разумевање природе опасности и одређивање њеног интензитета и вероватноће, приступа се евалуацији ризика. У оквиру израде процене ризика, посебну пажњу треба посветити сценаријима који укључују мултиризик, односно ситуацијама у којима један ризик може довести до појаве другог. На пример, земљотрес може проузроковати пуцање гасовода, што доводи до експлозије; или технолошки акцидент може довести до избијања пожара.

Мултиризик подразумева повезаност или комбинацију две или више опасности уколико се јављају истовремено или у блиском временском раздобљу, уколико постоји међузависност и/или заједнички узрок или уколико погађају исте елементе од значаја (нпр. становништво, инфраструктуру), чак и уколико се не јављају истовремено. Последице ових мултиризицих сценарија треба структурно приказати и затим укључити у укупну процену штете по вредности које се штите⁶³. Правовремено разумевање и класификација ризика омогућавају доносиоцима одлука да благовремено планирају превентивне мере, усмеравају ресурсе и јачају отпорност друштва и мањих заједница у целини.

1.7. Мере за смањење ризика од катастрофа

Мере за смањење ризика од катастрофа представљају систематски скуп активности и стратегија усмерених на превенцију, ублажавање и управљање ризицима који могу довести до катастрофалних последица по људске животе, имовину и животну средину. Ове мере имају за циљ смањење вероватноће настанка катастрофа, као и минимизирање њихових негативних утицаја уколико до њих ипак дође. У пракси, ефективно смањење ризика од катастрофа подразумева примену комбинованог приступа, који укључује како структуралне мере (инфраструктура, техничка решења), тако и неструктуралне мере (обука, регулатива, информисање). Република Србија, као потписница „Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа (2015–2030)“, обавезала

⁶³ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, "Службени гласник РС", број 80/2019.

се на јачање капацитета и интерсекторску сарадњу у примени мера превенције и смањења ризика⁶⁴.

У процесу управљања ризиком, значајна је интеграција превентивних радњи које се односе на смањење изложености опасностима и унапређење отпорности заједница и инфраструктуре. Превентивне мере обухватају правне и техничке активности, као што су просторни планови и стандарди заштите, чија је улога да спрече или смање могућност појаве катастрофе. Мере ублажавања имају за задатак да смање степен штете када до катастрофе дође, укључујући изградњу заштитних објеката и развој система раног упозорења који омогућавају правовремено реаговање. Припреме за ванредне ситуације подразумевају организовање ресурса, обуку спасилачких тимова и информисање јавности како би се обезбедила ефикасна и координисана реакција у кризним ситуацијама. Иако мере реаговања и опоравка нису директно усмерене на смањење ризика, њихова улога у смањењу укупних последица катастрофа и брзом обновљу живота утиче на смањење дужорочних негативних ефеката.

„Разумно управљање катастрофама у овом веку своди се на разумно ублажавање последица катастрофа, које ће заузврат зависити од најјаснијег могућег разумевања корена узрока катастрофа. Препознавање и карактерисање фактора који доприносе производњи опасности и рањивости биће централни у овом процесу. Процена ризика је мост који ће умањити имповизације из прошлости после катастрофа и увећати спремност пре будућих катастрофа“⁶⁵.

У Републици Србији, мере за смањење ризика од катастрофа укључују низ активности и стратегија које су у складу с важећим законодавством и усмерене на унапређење безбедности грађана и животне средине. Локалне самоуправе и надлежне институције израђују процене ризика од катастрофа и планове заштите и спасавања, који идентификују потенцијалне опасности и предлажу мере за њихову превенцију и реаговање. Инвестиције у инфраструктуру, као што су изградња и реновирање система за одводњавање, значајно доприносе спречавању поплава и унапређењу путне инфраструктуре, што олакшава деловање у кризним ситуацијама.

⁶⁴ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

⁶⁵ Тагић, К. В. (2016): *Управљање природним и нуклеарним катастрофама: правни и етички приступ*, Страни правни живот, УДК: 349.7:17.

Развој система раног упозоравања на природне катастрофе, попут поплава или земљотреса, представља важан корак у информисању грађана у реалном времену и омогућава им да благовремено реагују. Образовање и обука грађана о безбедном понашању у случају катастрофа, укључујући организовање радионица и симулација, подиже свест о потенцијалним ризицима. Редовне евалуације и анализе ризика, укључујући оцену утицаја климатских промена, помажу у прилагођавању стратегија управљања ризицима. Успостављање резерви и фондова за хитне ситуације осигурава финансијске механизме за интервенције и обнову након природних катастрофа. Доследно управљање природним ресурсима, путем мера за очување шума и других екосистема, игра кључну улогу у смањењу последица катастрофа. Рад на јачању капацитета локалних служби, укључујући обуку и опремање служби цивилне заштите и хитне службе, чини основу за ефикасно реаговање у случају катастрофе. Ове мере у целини представљају интегрисан приступ смањењу ризика и изградњи отпорнијег друштва.

Такође, међународни оквири као што је „Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа (2015–2030)“ утичу на националне политике и пружају смернице за развој одрживих и ефикасних мера. Примена ових оквира захтева сарадњу између државних институција, цивилног сектора, академске заједнице и локалних заједница, што доприноси свеобухватном и интегрисаном приступу управљању ризиком. Мере за смањење ризика од катастрофа су неопходне за заштиту живота и имовине, очување животне средине и обезбеђење дугорочне стабилности друштва. Континуирано унапређење ових мера и њихова прилагођеност новим изазовима, као што су климатске промене и технолошке претње, представљају кључни услов за ефикасно управљање ризиком у савременом друштву.

1.8. Критична инфраструктура и значај у ванредним ситуацијама

Критична инфраструктура представља скуп објеката, система и служби који су од виталног значаја за функционисање друштва, привреде и државе у целини. Њено несметано функционисање је предуслов за очување безбедности, јавног здравља, економске стабилности и социјалног поретка. У случајевима катастрофа и ванредних ситуација, нарушавање ових система може довести до озбиљних последица, како у

погледу људских губитака и материјалне штете, тако и у погледу друштвеног и институционалног функционисања⁶⁶.

Законом о критичној инфраструктури уређује се национална и европска критична инфраструктура, идентификација и одређивање критичне инфраструктуре Републике Србије, њена заштита, као и надлежности и одговорности свих релевантних органа и организација у овој области. Поред тога, закон предвиђа обавезе у вези са информацијама, извештавањем, подршком процесу доношења одлука, заштитом података, управљањем и надзором у области критичне инфраструктуре⁶⁷. Према истом закону, „критична инфраструктура су системи, мреже, објекти или њихови делови, чији прекид функционисања или обустава испоруке роба и услуга могу изазвати озбиљне последице по националну безбедност, здравље и животе грађана, имовину, животну средину, економску стабилност и опште функционисање Републике Србије“⁶⁸. Обухватају се области као што су: електроенергетика, водоснабдевање, здравствени систем, телекомуникације, саобраћај, финансије, као и државна управа и јавне службе.

Према „Методологији израде и садржаја процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања“, критична инфраструктура садржи⁶⁹:

1. Енергетску инфраструктуру коју чине: термо и хидро електране, термоелектране – топлане и други објекти за производњу електричне енергије, као и електроенергетски водови, далеководи и трансформаторске станице, објекти за производњу електричне енергије из обновљивих извора, високе бране и акумулације напуњене водом; објекти за производњу и прераду нафте и гаса, производњу биогорива и биотечности;
2. Саобраћајну инфраструктуру коју чине: друмски, железнички, ваздушни саобраћај (ауто-пут, државни путеви I и II реда, категорисани и некатегорисани путеви, мостови, тунели, надвожњаци и аутобуске станице, железничка мрежа, железничке станице, аеродроми), речни пловни путеви, луке и гранични прелази;

⁶⁶ Мићовић М. (2014): *Специфичности заштите критичне инфраструктуре*, Безбедност 3/2014, UDK – 342.77 : 355.166

⁶⁷ Закон о критичној инфраструктури, "Службени гласник РС", број 87/2018.

⁶⁸ Исто, члан 4.

⁶⁹ Методологија израде и садржаја процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.

3. Водопривредну инфраструктуру коју чине: изграђени системи активне и пасивне заштите на водотоковима I и II реда, снабдевање водом – међурегионални и регионални објекти водоснабдевања, постројења за припрему воде за пиће, регулациони радови за заштиту од великих вода градских подручја и руралних површина, хидрограђевински објекти на пловним путевима; пловни канали и бродске преводнице, који нису у саставу хидроенергетског система.
4. Снабдевање храном: погони и капацитети за производњу хране, складишта прехрамбених производа (силоси, хладњаче...), објекти и средства за дистрибуцију;
5. Здравствену критичну инфраструктуру коју чине: објекти на примарном нивоу (домови здравља, болнице, апотеке, заводи), објекти на секундарном нивоу (болница – општа и специјална), објекти на терцијарном нивоу (клиника, институт, клиничко-болнички центар, клинички центар) и здравствена делатност која се обавља на вишем нивоу (заводи);
 1. Финансије: банкарство, берзе, инвестиције и систем осигурања;
6. Телекомуникациону и информациону критичну инфраструктуру коју чине: објекти система и средства електронских комуникација који су међународног и магистралног значаја, пренос података, информациони системи, пружање аудио и аудио-визуелних медијских услуга;
7. Заштита животне средине: производња и складиштење опасних материја (хемијске материје, биолошки материјали, радиолошки материјали, нуклеарни материјали као и депоније);
8. Функционисање органа државне управе и хитних служби (полиција, хитна медицинска помоћ, ватрогасно-спасилачке јединице и др.);
9. Наука и образовање: установе науке.

Заштита критичне инфраструктуре дефинише се као „скуп мера и активности усмерених на спречавање, отклањање и ублажавање последица угрожавања. Она укључује планско деловање, анализу ризика, примену безбедносних стандарда, техничку заштиту и обуку кадрова⁷⁰. Министарство унутрашњих послова, као централна институција у области заштите критичне инфраструктуре, има надлежности

⁷⁰ Мићовић М. (2014): *Специфичности заштите критичне инфраструктуре*, Безбедност 3/2014, UDK – 342.77 : 355.166

у погледу уређивања, планирања, координације и контроле активности, као и у погледу комуникације и давања информација у вези са критичном инфраструктуром. У оквиру Сектора за ванредне ситуације, Министарство има задатак да осигура да кључни инфраструктурни системи буду обухваћени плановима заштите и спасавања, те да се приоритетно третирају у процесима превенције, припреме, реаговања и обнове након катастрофе.

Посебан изазов представља међузависност инфраструктура – квар у једној од њих често производи ефекте на друге секторе. На пример, прекид електроснабдевања може парализати рад болница, телекомуникација и саобраћаја. Управо зато је потребна координација на свим нивоима – од локалне самоуправе до националних институција, као и укључивање приватног сектора у процесе планирања и реаговања⁷¹. У складу са обавезама из директива Европске уније, Србија је у процесу даљег унапређења система заштите критичне инфраструктуре кроз успостављање националне мреже оператора критичне инфраструктуре, размјену информација, унапређење капацитета за сајбер-безбедност, као и кроз међусекторску сарадњу између јавног и приватног сектора⁷². Систематско сагледавање критичне инфраструктуре и њеног значаја у ванредним ситуацијама представља основу за изградњу отпорнијег и безбеднијег друштва. Развој ефикасних стратегија заштите доприноси смањењу угрожености становништва и очувању виталних друштвених функција у условима криза.

1.9. Угрожавање људи и материјалних добара

Угрожавање представља стање у коме су људи, материјална добра, критична инфраструктура и животна средина изложени озбиљним последицама услед дејства различитих опасности, било природних или технолошких. У контексту управљања ванредним ситуацијама и смањења ризика од катастрофа, угрожавање је централни појам, јер од његове процене и разумевања зависи ефикасност превентивних и оперативних мера. Према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, катастрофа се дефинише као појава проузрокована природним, техничко-технолошким или другим факторима чије последице могу бити штетне по животе и здравље људи, имовину и животну средину, односно могу довести

⁷¹ Мићовић М. (2014): *Специфичности заштите критичне инфраструктуре*, Безбедност 3/2014, UDK – 342.77 : 355.166

⁷² European Commission (2022). *Resilience of Critical Entities Directive (EU) 2022/2557*. Official Journal of the European Union.

до великог степена угрожености становништва и добара⁷³. „Уредбом о садржају и начину израде планова заштите и спасавања“, дефинисано је да процена угрожености мора садржати идентификацију опасности, процену ризика, последице по људе и имовину, као и анализу капацитета за реаговање⁷⁴.

Са аспекта међународне праксе, „Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа (2015–2030)“, као један од четири приоритетна циља истиче управо смањење угрожености и повећање отпорности друштва. Посебно се наглашава значај процене рањивости, као и потреба да се заштите критични ресурси и најугроженије групе становништва⁷⁵. У међународној литератури се такође указује на важност психосоцијалног угрожавања, односно утицаја катастрофа на ментално здравље, што се често занемарује у стратешким документима⁷⁶. Последице могу укључивати посттрауматски стрес, анксиозност и друштвену изолацију. Овај аспект добија све већу пажњу у оквиру хуманитарних и развојних политика, нарочито после великих природних катастрофа и пандемије COVID-19⁷⁷.

Укратко, угрожавање представља сложен концепт који се не сме свести само на број жртава или вредност материјалне штете. Реч је о динамичном процесу који подразумева и друштвене, економске и здравствене последице по становништво и систем. Ефикасна процена и редовно ажурирање докумената о процени ризика и угрожености су предуслов за правовремено реаговање и заштиту људских живота и добара у Републици Србији. Последице у ванредним ситуацијама могу бити вишеструке и различитог интензитета, зависно од врсте, обима и трајања саме ситуације, као и степена припремљености система заштите и спасавања. Ванредне ситуације, без обзира на свој узрок, било да је реч о природним непогодама, технолошким акцидентима или друштвеним конфликтима, остављају дубоке и вишеструке последице на све сегменте друштва. Њихов утицај може бити тренутан и директан, али и дугорочан, утичући на опоравак, развој и безбедност државе и њених

⁷³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018.

⁷⁴ Уредба о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања, "Сл. гласник РС", бр.102/2020.

⁷⁵ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

⁷⁶ WHO (2021). *Mental health and psychosocial considerations during emergencies*. Geneva: World Health Organization.

⁷⁷ Институт за јавно здравље Србије, (2021): *Извештај о пандемији COVID-19*. Београд: Батут.

грађана. Најдраматичнији и најнепосреднији утицај ванредних ситуација огледа се у људским жртвама, повредама и трајним инвалидитетима. Природне катастрофе попут поплава или земљотреса често доводе до губитака људских живота, као што је случај са поплавама у Србији 2014. године.

Материјална штета може имати краткорочне и дугорочне ефекте на функционисање локалне и националне економије. Материјална штета у ванредним ситуацијама може да достигне милијарде евра, зависно од обима катастрофе. Уништена инфраструктура, привремено или трајно затварање предузећа, прекид производње и трговине имају значајан утицај на бруто домаћи производ. Према проценама Светске банке, само поплаве 2014. године у Србији нанеле су директну економску штету од око 1.5 милијарди евра⁷⁸. Економска угроженост погађа не само државни буџет већ и домаћинства, посебно у руралним и сиромашним подручјима.

У ванредним ситуацијама често долази до прекида у раду здравствених, образовних, енергетских, саобраћајних и комуналних система, што директно утиче на живот становништва и способност државе да управља кризом. У ванредним ситуацијама као што су хемијски инциденти или пожари на отвореном, често долази до загађења ваздуха, воде и земљишта. Ове последице могу бити дугорочне, утичући на здравље становништва и биодиверзитет. „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ у Републици Србији обавезује надлежне органе да у својим плановима заштите и спасавања укључе и мере заштите животне средине⁷⁹.

Ванредне ситуације често нарушавају социјалну структуру заједница, доводе до повећаног сиромаштва, депопулације, али и до миграција становништва. Расељавање, губитак радних места, прекид образовања и здравствених услуга додатно оптерећују становништво. Ове последице могу довести до повећане социјалне напетости, криминала и пада поверења у институције. Критична инфраструктура, попут електроенергетских система, водоснабдевања, здравствених установа и саобраћаја, често је прва на удару у ванредним ситуацијама. Њено нарушавање има ланчани ефекат на све друге сегменте друштва. Зато је идентификација, заштита и обнова

⁷⁸ <https://www.worldbank.org> Приступљено: 03.05.2025. године у 10:15 часова

⁷⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018.

критичне инфраструктуре један од кључних приоритета државне стратегије за ублажавање последица катастрофа⁸⁰.

Правни основ за ублажавање последица ванредних ситуација у Србији дефинисан је „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, као и „Законом о критичној инфраструктури“. Ови закони предвиђају механизме процене штете, обештећења, обнове и психосоцијалне подршке, као и обавезу израде планова опоравка и реконструкције. Србија је потписница „Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа 2015–2030“, који наглашава потребу за изградњом отпорности и опоравком „бољим него пре“ (build back better). Укључење ових принципа у националне политике доприноси унапређењу припремљености и одрживом развоју⁸¹.

Катастрофе и ванредне ситуације представљају значајне изазове за безбедност људи и материјалних добара, као и за функционисање друштва у целини. Елементарне непогоде и друге несреће, као што су поплаве, земљотреси, пожари и технолошке несреће, представљају изворе опасности који могу довести до катастрофалних последица. Процена појма катастрофа укључује анализу њихових узрока, који могу бити природни или антропогени, и неодвојиво су повезани са климатским променама, урбанизацијом и недовољном припремљеношћу за реаговање.

Класификација катастрофа и ванредних ситуација омогућава боље разумевање и управљање овим феноменима, те помаже у развоју стратегија превенције и реаговања. Ризик од катастрофа, који произилази из интеракције хазарда, рањивости и потенцијалних последица, захтева континуирано праћење и анализу како би се адекватно реаговало у случају кризе. Мере за смањење ризика од катастрофа су од суштинске важности. Оне обухватају активности попут планирања, обуке, подизања свести јавности и јачања критичне инфраструктуре. Критична инфраструктура игра кључну улогу у безбедности у ванредним ситуацијама, јер њено функционисање може значајно утицати на капацитете за реаговање и опоравак.

Угрожавање људи и материјалних добара у катастрофама и ванредним ситуацијама не само да доводи до физичке и економске штете, већ може имати и

⁸⁰ Закон о критичној инфраструктури, "Службени гласник РС", број 87/2018.

⁸¹ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

дубоке друштвене и психолошке последице. Пошто последице таквих догађаја могу бити разорне, неопходно је развијати свеобухватне стратегије које укључују превенцију, планирање, обуку и сарадњу свих актера у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Комбиновање свих ових аспеката у кохерентну политику и деловање представља пут ка стварању отпорнијих заједница које су способне да се успешно суоче са изазовима катастрофа и ванредних ситуација. Суочавање са овим изазовима у друштву захтева проактиван приступ и свест о ризицима, чиме се ствара основа за безбеднију будућност. С обзиром на наведено, последице ванредних ситуација захтевају свеобухватан и систематичан приступ управљању ризицима, укључујући превенцију, припрему, благовремено реаговање и дугорочну санацију. Само добро организован и функционалан систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама може ублажити ове последице и допринети брзом опоравку друштва.

ДРУГИ ДЕО

2. СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА

Систем смањења ризика од катастрофа представља организовани скуп мера, активности, институција и ресурса који имају за циљ да умање вероватноћу настанка катастрофалних догађаја и смање њихове последице по становништво, материјална добра и животну средину. Овај систем обухвата како превентивне активности, тако и активности припреме, реаговања и опоравка, те се тиме интегрише у све фазе управљања ризиком од катастрофа. Његова ефикасност директно зависи од степена координације свих учесника - државних органа, локалних самоуправа, јавних служби, цивилног сектора и грађана⁸².

У Републици Србији, систем смањења ризика од катастрофа је институционално и нормативно уређен кроз „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, којим се дефинишу субјекти система, њихове надлежности, обавезе у планирању, превенцији, реаговању и обнови, као и механизми финансирања и међусобне сарадње⁸³. Посебна пажња посвећује се изради процена ризика, планова заштите и спасавања, као и јачању капацитета субјеката система, чиме се ствара основа за благовремену и делотворну реакцију у случају ванредних догађаја. Имајући у виду све већу учесталост и интензитет катастрофалних појава, систем смањења ризика мора бити стално прилагођаван савременим изазовима кроз унапређење нормативног оквира, едукацију, техничко опремање и међународну сарадњу.

2.1. Појам и сврха система смањења ризика од катастрофа

Систем смањења ризика од катастрофа представља организован, институционализован и функционално повезан скуп активности, мера, ресурса и актера, чији је основни циљ умањење вероватноће настанка катастрофа и ублажавање њихових последица. Овај систем је интегрални део националног безбедносног и заштитног механизма, а његова ефикасност условљена је степеном припремљености, координације и унапређења капацитета у свим фазама управљања ризицима: од идентификације и процене ризика, преко превенције и припреме, до реаговања,

⁸² Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018.

⁸³ Исто.

санације и опоравка⁸⁴. Према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је „део система националне безбедности и представља интегрисани облик управљања и организовања субјеката овог система на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица катастрофа, укључујући и мере опоравка од тих последица“⁸⁵.

У савременом приступу управљању ризицима, систем смањења ризика се више не посматра само као скуп активности усмерених на реаговање након настанка катастрофе, већ пре свега као проактивни систем превентивног карактера, чији је циљ да се деловањем пре настанка догађаја смањи или елиминише могућност појаве или интензитета катастрофалних последица⁸⁶. Оваква оријентација је у складу са принципима одрживог развоја, у оквиру којих се безбедност и отпорност заједница третирају као предуслови социјалне, економске и еколошке стабилности. Сврха система смањења ризика од катастрофа јесте, пре свега, смањење угрожености становништва, инфраструктуре, природних ресурса и привредних капацитета, као и изградња друштвене и институционалне отпорности на кризне ситуације. У том контексту, систем има више функција: едукативну, превентивну, планирајућу, али и оперативну, у смислу координисаног деловања свих релевантних субјеката на спречавању, ублажавању и отклањању последица ризика⁸⁷. Међународни стандарди и документи, попут „Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа 2015–2030“, указују на неопходност интерсекторске сарадње, интеграције политике смањења ризика у све нивое управљања и доношења одлука, као и на потребу да се у процес укључе све друштвене групе, укључујући локалне заједнице, научне институције, цивилно друштво и приватни сектор⁸⁸.

У складу са наведеним, Република Србија је у циљу систематског приступа смањењу ризика од катастрофа, донела „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, којим су утврђене надлежности органа управе,

⁸⁴ Wisner, B., Gaillard, J. and Kelman, I. (2012). *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction and Management*. London: Routledge.

⁸⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018, члан 10.

⁸⁶ Alexander, D. (2014). *Principles of Emergency Planning and Management*. 2nd ed. Liverpool: Liverpool University Press.

⁸⁷ Coppola, D.P. (2015). *Introduction to International Disaster Management*. 3rd ed. Oxford: Elsevier.

⁸⁸ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

јединица локалне самоуправе, привредних субјеката и других правних лица у области процене ризика, планирања заштите и спасавања, организовања цивилне заштите и система раног упозоравања⁸⁹. Закон дефинише смањење ризика као скуп мера и активности које се спроводе с циљем спречавања нових и смањења постојећих ризика од катастрофа, као и јачања отпорности заједнице и друштва у целини⁹⁰. Упоредо са унапређивањем законског оквира, Србија је приступила изградњи „Националне платформе за смањење ризика од катастрофа“, у складу са препорукама Уједињених нација, као и развоју стратешких и планских докумената, међу којима су најзначајнији: „Процена ризика од катастрофа“ и „План заштите и спасавања“. Ови документи представљају темељни основ за даље деловање надлежних институција и организација у правцу спречавања и отклањања последица катастрофалних догађаја.

Кључна сврха система смањења ризика од катастрофа, дакле, није само ублажавање последица катастрофа, већ стварање отпорног друштва које је способно да на ризике одговори ефикасно, правовремено и одговорно. У том контексту, неопходна је стална едукација становништва, улагање у инфраструктуру отпорну на ризике и развој механизма за међусобну сарадњу јавног и приватног сектора, што представља изазов, али и приоритет у даљем развоју овог система.

2.2. Начела система смањења ризика од катастрофа

Систем смањења ризика од катастрофа у Републици Србији утемељен је на јасно дефинисаним начелима која представљају нормативни оквир за деловање свих учесника. Начела имају за циљ да обезбеде доследност, ефикасност и усклађеност мера и активности у овој области, а прописана су „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“⁹¹.

1. Начело приоритета⁹²

Начело приоритета представља једно од основних начела утврђених у члану 3. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ и оно наглашава да активности на смањењу ризика од катастрофа и заштити и спасавању људи и материјалних добара имају предност у односу на друге активности у тренутку

⁸⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

⁹⁰ Исто.

⁹¹ Исто.

⁹² Исто, члан 3.

настанка ванредне ситуације. Ово начело подразумева да уколико дође до ситуације у којој постоји потреба за ангажовањем људских, материјалних и техничких ресурса ради заштите живота и имовине, све друге активности се морају ставити у други план, односно, уступити приоритет активностима заштите и спасавања. Државни органи, јавне службе, привредни субјекти и грађани дужни су да дају предност мерама које имају за циљ смањење непосредне опасности и отклањање последица катастрофа. На овај начин, држава обезбеђује да се у критичним моментима све снаге и ресурси усмере на спречавање губитака живота, смањење повреда и штете, те обезбеђење основних услова за живот и функционисање друштва.

2. Начело интегрисаног деловања и међусекторске сарадње⁹³

Начело интегрисаног деловања и међусекторске сарадње предвиђено је чланом 4. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ и подразумева да се све активности у овој области морају планирати, организовати и спроводити на координисан начин, уз сарадњу више сектора, органа и организација. Ово начело наглашава да ниједан орган или институција не може самостално, у изолацији, ефикасно деловати у случајевима катастрофа или ванредних ситуација. Уместо тога, неопходна је интеграција различитих ресурса и знања, као и сарадња између сектора попут здравства, безбедности, екологије, образовања, инфраструктуре, пољопривреде и других, како би се осигурао брз и свеобухватан одговор. Интегрисано деловање обухвата и повезивање активности у свим фазама управљања ризиком, од превенције и припреме, преко реаговања, па све до опоравка, при чему сваки сектор доприноси у оквиру својих надлежности и капацитета. Циљ оваквог приступа је ефикасније коришћење расположивих ресурса, боља комуникација и избегавање преклапања или празнина у деловању.

3. Начело примарне улоге локалних заједница⁹⁴

Начело примарне улоге локалних заједница, како је дефинисано у члану 5. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ заснива се на ставу да локалне самоуправе имају кључну и одговорну улогу у целокупном систему смањења ризика и управљања ванредним ситуацијама. При томе

⁹³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 4.

⁹⁴ Исто, члан 5.

се подразумева да локалне заједнице најбоље познају специфичне ризике на својој територији и да су самим тим најподобније да планирају, организују и спроводе мере заштите и спасавања. То укључује процену ризика, израду планова, обуку и опремање локалних служби, као и непосредно реаговање у случају потребе. Локалне самоуправе су уједно и прва линија одбране, јер се ванредне ситуације у већини случајева прво манифестују на нивоу општина и градова. Због тога је њихова способност за брзу и ефикасну реакцију од пресудног значаја за смањење последица по људе, имовину и животну средину. Закон, стога, ставља нагласак на јачање капацитета и одговорности локалних органа власти, као и на њихову сарадњу са грађанима, цивилним сектором и другим актерима.

4. Начело поступности при употреби снага и средстава⁹⁵

Начело поступности при употреби снага и средстава, које је утврђено у члану 6. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ предвиђа да се снаге и средства за заштиту и спасавање ангажују постепено, од нижег ка вишем нивоу, у складу са потребама и тежином ситуације. То значи да се, у случају катастрофе или ванредне ситуације, прво мобилишу расположиве снаге и ресурси на локалном нивоу, а тек ако они нису довољни за ефикасно реаговање, ангажују се регионални, покрајински и републички капацитети. Циљ оваквог поступног приступа је да се обезбеди брза реакција на месту догађаја, да се рационално користе ресурси, као и да се избегне преоптерећење виших нивоа система када то није неопходно. Поступност такође подстиче развијање локалних капацитета и јачање одговорности органа на свим нивоима управе.

5. Начело равноправности и заштите људских права⁹⁶

Према начелу равноправности и заштите људских права, све мере и активности у оквиру система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама морају се спроводити без дискриминације, уз пуно поштовање људских и мањинских права, као и слобода свих лица, без обзира на њихову националну припадност, расу, пол, језик, веру, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовно стање, културну припадност, старосно доба, психичко или физичко стање или неко друго

⁹⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 6.

⁹⁶ Исто, члан 7.

лично својство. У пракси, то значи да се током планирања и реализације мера заштите и спасавања мора водити рачуна да ниједна друштвена група или појединац не буде доведен у неповољнији положај. Посебна пажња посвећује се заштити угрожених категорија, као што су деца, старије особе, особе са инвалидитетом, болесни, труднице, као и друге осетљиве групе. Ово начело је усклађено и са међународним стандардима у области људских права. Укључивање овог начела у законски оквир гарантује да хуманост, једнакост и достојанство сваког појединца остану у средишту свих активности државе у ситуацијама ризика и катастрофа.

6. Начело партиципативности и солидарности⁹⁷

Начело партиципативности и солидарности, како је утврђено у члану 8. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ заснива се на идеји да сви појединци, групе, организације и институције у друштву имају право и одговорност да учествују у активностима смањења ризика и управљања ванредним ситуацијама, уз узајамну помоћ и подршку. При томе се подразумева да грађани, невладине организације, привредни субјекти, научне институције и друге заинтересоване стране треба да буду активно укључени у планирање, припрему и спровођење мера заштите и спасавања. Њихово учешће доприноси демократском и транспарентном процесу доношења одлука, бољем разумевању ризика и изградњи културе безбедности. С друге стране, солидарност значи међусобну подршку и сарадњу, како унутар локалних заједница, тако и између различитих делова друштва и нивоа власти. Она се испољава кроз помоћ угроженима, дељење ресурса и координисано деловање у циљу заштите људских живота, добара и животне средине.

7. Начело информисања јавности⁹⁸

Начело информисања јавности, дефинисано у члану 9. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ заснива се на обавези државних органа и других субјеката система да обезбеде благовремено, тачно и потпуно обавештавање грађана о ризицима од катастрофа, мерама превенције, припреме и реаговања, као и о актуелним ванредним ситуацијама. То значи да јавност има право да буде редовно и адекватно информисана, како би могла да разуме

⁹⁷ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 8.

⁹⁸ Исто, члан 9.

потенцијалне опасности, правилно реагује у кризним ситуацијама и предузме мере самозаштите. Информисање мора бити доступно, јасно и прилагођено свим категоријама становништва, укључујући осетљиве и угрожене групе. Ово начело доприноси јачању свести, изградњи поверења у институције и подстицању одговорног понашања у кризним околностима. Информисање се обавља кроз јавне кампање, медије, званичне интернет презентације, системе за рано упозоравање и друге комуникационе канале.

2.3. Субјекти и снаге система смањења ризика од катастрофа

Систем смањења ризика од катастрофа у Републици Србији почива на законски уређеном и институционално повезаном деловању различитих субјеката и снага чија је примарна улога превенција, отклањање и ублажавање последица катастрофалних догађаја. Према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, субјекти овог система обухватају широк спектар актера из јавног, приватног и цивилног сектора, који својим надлежностима, ресурсима и знањем доприносе изградњи отпорности заједнице и унапређењу безбедности људи и материјалних добара⁹⁹. Носиоци активности у систему су органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Ови органи имају законску обавезу да, у складу са својим надлежностима, учествују у изради и спровођењу стратегија, планова и мера за смањење ризика, као и у управљању ванредним ситуацијама. Њима се придружују јавне службе (као што су здравствене установе, водоводи, електродистрибуције и сл.), правна лица од значаја за заштиту и спасавање, привредна друштва, организације цивилног друштва, научне и образовне институције, као и грађани¹⁰⁰.

Систем обухвата и бројне оперативне снаге, чија је улога кључна у фази непосредног реаговања. У тој групи посебно место заузимају штабови за ванредне ситуације (на републичком, покрајинском и локалном нивоу), јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице у саставу Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, као и Служба 112 за хитне позиве¹⁰¹. Њихову активну улогу у пракси допуњују Полиција и Војска Србије, посебно у ситуацијама

⁹⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹⁰⁰ Исто.

¹⁰¹ European Commission (2020): *Civil Protection: Guidelines for the Implementation of the EU Civil Protection Mechanism*. Luxembourg: Publications Office of the EU.

ширих размера када је потребно ангажовање већих капацитета и координација са другим институцијама. Значајну улогу у практичној примени система имају и добровољне и непрофитне организације као што су Црвени крст Србије, Горска служба спасавања, Ватрогасни савез Србије и Савез радио-аматера Србије. Ове организације се укључују у различите аспекте заштите и спасавања, од пружања прве помоћи, евакуације, до комуникације у условима прекида редовних канала. Такође, важну улогу имају и повереници цивилне заштите, који делују на нивоу месних заједница и служе као контакт тачке између локалне самоуправе и становништва.

„Субјекти система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне службе, привредна друштва и друга правна лица и предузетници, организације цивилног друштва, образовне установе и научно истраживачке организације, јавне агенције и други који, у складу са законом, другим општим актима, плановима, програмима и другим документима учествују у утврђивању мера и активности од значаја за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама“¹⁰². „Снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, Служба 112, Полиција, Војска Србије, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања, Ватрогасни савез Србије, Савез радио аматера Србије, повереници, односно заменици повереника цивилне заштите, грађани, удружења грађана и организације чија је делатност од посебног интереса за развој и функционисање система“¹⁰³.

Јединство деловања свих ових субјеката и снага обезбеђује се кроз Националну платформу за смањење ризика од катастрофа, која представља механизам сарадње и координације на националном нивоу. Упоредо с тим, локалне заједнице имају обавезу да формирају локалне штабове, израђују процене ризика и планове заштите и спасавања, што доприноси ефикаснијем деловању „на терену” и бољем прилагођавању специфичностима појединих подручја¹⁰⁴. Посебан значај имају и јединице локалне самоуправе, које су прва линија реаговања. Њихова улога је да израђују процене ризика

¹⁰² Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 13.

¹⁰³ Исто.

¹⁰⁴ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

од катастрофа и планове заштите и спасавања, организују обуке и вежбе, опремају јединице цивилне заштите и сарађују са другим субјектима у систему. Недовољна обученост и опремљеност на локалном нивоу представљају једну од кључних слабости система¹⁰⁵. Оваква структура система омогућава свеобухватан и флексибилан приступ управљању ризицима, уз нагласак на сарадњи између различитих институционалних нивоа и сектора. Применом овог модела у пракси доприноси се благовременом реаговању, бољој заштити становништва и смањењу материјалне штете услед катастрофа.

2.4. Национална платформа за смањење ризика од катастрофа

„Национална платформа за смањење ризика од катастрофа је платформа за разматрање и дефинисање питања од највећег значаја за систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, која обезбеђује размену мишљења, знања, иновација, и искустава из области смањења ризика, предлаже мере и активности политике смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, разматра развојне стратегије, планове и програме који су од интереса за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама и јача механизме сарадње и координације на националном и међународном нивоу. Републички штаб за ванредне ситуације има улогу Националне платформе. У раду Националне платформе, поред чланова Републичког штаба за ванредне ситуације учествују и представници академске заједнице, локалне самоуправе и организација цивилног друштва као и други субјекти система смањења ризика од катастрофа“¹⁰⁶.

Према препорукама „Хјого оквирног плана деловања 2005–2015“, државе су позване да успоставе националне платформе као кључни инструмент за имплементацију стратегија смањења ризика. Ове платформе треба да буду мултисекторске, интердисциплинарне и свеобухватне, са активним учешћем свих релевантних актера. Њихова основна сврха је координација активности, усклађивање

¹⁰⁵Бабић, Б. (2016): *Заштита и спасавање у Републици Србији*, Војно дело 5/2016, DOI: 10.5937/vojdela1605244B

¹⁰⁶ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 14.

ставова и заједничко деловање у циљу процене рањивости, унапређења превентивних мера и обезбеђења ефикасног одговора на ризике¹⁰⁷.

Основна функција Националне платформе је да се фокусира на активности пре настанка катастрофе, стављајући нагласак на превенцију, припрему и изградњу капацитета. Приоритет се даје мерама којима се смањује рањивост друштва, избегавају опасности и јача отпорност заједнице. Истовремено, платформа обухвата и разматрање капацитета за одговор у случају сложених и вишеструких криза, укључујући развој ресурса, логистичку подршку и координацију свих оперативних снага на различитим нивоима управљања¹⁰⁸. Нагласак се ставља на потребу да платформа не буде само формални механизам, већ да активно функционише и доприноси стратешком усмеравању система смањења ризика. То подразумева сталну размену информација, редовно одржавање састанака, едукацију, симулационе вежбе и заједничко планирање. На тај начин се јача институционална и друштвена отпорност, што представља суштинску компоненту модерног приступа управљању ризицима од катастрофа.

2.5. Регистар ризика од катастрофа

Регистар ризика од катастрофа представља централну, интерактивну, електронску географско-информациону базу података о ризицима на територији Републике Србије, коју води Министарство унутрашњих послова у сарадњи са надлежним органима државне управе, другим државним органима и имаоцима јавних овлашћења. Његова улога је од суштинског значаја у процесу управљања ризиком, с обзиром на то да омогућава систематизацију, чување и доступност кључних података неопходних за планирање и спровођење мера заштите и спасавања. Сви субјекти система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, укључујући локалне самоуправе, јавна предузећа, државне органе и правна лица од јавног интереса, имају обавезу да без накнаде достављају Министарству ажуриране податке неопходне за израду и одржавање Регистра ризика. Регистар се води на начин

¹⁰⁷ UNISDR (2005): *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

¹⁰⁸ ISDR (2009): *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

који обезбеђује приступ јавности, изузев у делу података који су заштићени у складу са посебним прописима (нпр. државна тајна, подаци о критичној инфраструктури)¹⁰⁹.

Физичко-географски подаци који се уносе у Регистар ризика представљају темељну основу за разумевање простора који може бити погођен различитим врстама катастрофа. У ту категорију спадају информације о географском положају, хидрографским одликама, рељефу, метеоролошким и климатским карактеристикама, као и о демографским структурама, пољопривредној делатности, материјалним и културним добрима, заштићеним природним подручјима и биљном покривачу. Ови подаци омогућавају интегрално сагледавање потенцијалне угрожености територије и представљају полазиште за процену ризика¹¹⁰.

Додатно, у Регистар ризика уносе се и подаци о становништву, с посебним освртом на бројност, структуру и карактеристике заједнице која може бити изложена дејству идентификованих опасности. Ови параметри укључују процену рањивости становништва, што је кључно за планирање мера заштите и спасавања. Поред тога, Регистар садржи и детаљне податке о грађевинским објектима, како стамбеним, тако и објектима друге намене, укључујући инфраструктуру. За сваки објекат се прикупљају подаци о броју, површини, врсти конструкције, години изградње, функционалној намени и капацитету, као и о нивоу изложености и осетљивости на катастрофалне догађаје. Оваква анализа омогућава идентификацију критичних тачака у простору које захтевају приоритетну пажњу у процесу смањења ризика. Историјски подаци о претходним катастрофама, укључујући време њиховог настанка, трајање, просторни обим и последице, такође представљају саставни део Регистра. Ове информације доприносе бољем разумевању учесталости и интензитета појединих врста ризика, чиме се унапређује основа за планирање будућих мера. Регистар обухвата и описе опасности који се идентификују у складу са званичном методологијом за израду процене ризика

¹⁰⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 22.

¹¹⁰ Уредба о обавезама субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у поступку израде Регистра ризика од катастрофа, начину израде Регистра ризика од катастрофа и уносу података, "Службени гласник РС", број 122 од 9. октобра 2020.

од катастрофа. Свака опасност је документована кроз своје основне карактеристике, што омогућава систематичну и компаративну анализу¹¹¹.

Посебно значајну компоненту представљају подаци о зонама непосредног ризика – просторним целинама које надлежни органи формално утврђују као подручја са повећаним степеном угрожености. Ови подаци омогућавају прецизно планирање превентивних и оперативних активности на локалном нивоу. Регистар укључује и податке о капацитетима за смањење ризика у јединицама локалне самоуправе, који се односе на расположиве ресурсе, организационе структуре и субјекте система заштите и спасавања на том подручју. Ови капацитети представљају кључни фактор у изградњи отпорности локалних заједница.

Подаци који чине Регистар ризика обезбеђују се кроз сарадњу релевантних субјеката система смањења ризика, који имају обавезу достављања свих релевантних информација Министарству унутрашњих послова. Након стручне обраде, у сарадњи са Републичким геодетским заводом, подаци се уносе у Регистар. Техничка инфраструктура неопходна за успостављање, функционисање и доступност овог система развија се и одржава у оквиру исте институционалне сарадње, чиме се обезбеђује поузданост и одрживост Регистра као стратешког алата за управљање ризиком¹¹². Регистар ризика представља основу за израду планских докумената, попут процене ризика и плана заштите и спасавања, као и за доношење одлука у ванредним ситуацијама. Његова улога у унапређењу превенције, подизању свести становништва и планирању активности у складу је са савременим приступима управљању ризиком, базираним на подацима и доказима.

2.6. Функције система смањења ризика од катастрофа

Функције система смањења ризика од катастрофа у Републици Србији дефинисане су као скуп међусобно повезаних активности и задатака усмерених на идентификацију, анализу, ублажавање и континуирано управљање ризицима који могу довести до катастрофа. Основ за организацију ових функција чини „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, који у члану 4. прописује

¹¹¹ Уредба о обавезама субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у поступку израде Регистра ризика од катастрофа, начину израде Регистра ризика од катастрофа и уносу података, "Службени гласник РС", број 122 од 9. октобра 2020.

¹¹² Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа, „Сл. гласник РС“ бр. 78/2019.

да је смањење ризика „интегрални део свих политика развоја, урбанистичког и просторно-планског уређења, заштите животне средине и других сектора“¹¹³.

Функције система могу се груписати у следеће кључне области:

1. Израда планске документације

Израда планске документације у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је кључни процес који омогућава структурирано и организовано управљање претњама. Ова документа обухватају процене ризика од катастрофа, план заштите и спасавања и друге стратегије превенције, планове реаговања и процедуре опоравка, што осигурава свеобухватан приступ у управљању катастрофама. Они служе као водичи за различите актере укључене у систем, дефинишући улоге и одговорности, као и механизме координације током кризних ситуација. Таква планска документа не само да побољшава спремност на реаговање, већ и подижу свест у заједници о важности превентивних мера и припреме за катастрофе¹¹⁴. Израда планских докумената служи као основа за формулисање стратегија и планова заштите, који обухватају све аспекте управљања ризицима, укључујући превенцију, спремност, реаговање и опоравак.

2. Планирање и превенција

Систем укључује израду и примену планских докумената као што су план заштите и спасавања и план смањења ризика од катастрофа, који се доносе на различитим нивоима управе (републичком, покрајинском и локалном). У оквиру ове функције спроводе се и превентивне мере као што су контрола градње, одржавање инфраструктуре, заштита природних ресурса, опремање снага, анализе и унапређења, склоништа и развој отпорних заједница¹¹⁵. Превенција представља кључни аспект у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, обухватајући различите активности и мере. Пре свега, важно је спровести процену ризика, која подразумева идентификацију потенцијалних опасности и анализу њиховог утицаја на људе, имовину и животну средину, укључујући одређивање критичних

¹¹³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 4.

¹¹⁴ Исто.

¹¹⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

инфраструктура и рањивости. образовање и обука јавности о ризицима, као и вежбе спасавања, играју кључну улогу у подизању свести о важности превентивних мера.

Унапређење инфраструктуре путем инвестирања у грађевинске пројекте и модернизацију критичних система чини их отпорнијим на катастрофе. Такође, развој и имплементација законодавства и регулативе осигуравају да мере превенције буду адекватно спроведене. Сарадња и партнерства између различитих институција, агенција и заједница стварају координисано деловање у превентивним активностима, док системи раног упозоравања доприносе мониторингу хазарда и упозоравању становништва у случају предстојећих опасности. На крају, подршка истраживањима и иновацијама у области управљања ризицима ствара нове алате и методе за превенцију. Све ове мере су од суштинског значаја за изградњу отпорнијих заједница и минимизирање утицаја катастрофа на животе људи и материјална добра.

3. Едукација, обука и подизање свести

„Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ истиче да је обавештавање, обука и обука грађана и субјеката система обавезан део припреме за деловање у ванредним ситуацијама. Ову функцију спровode образовне установе, медији, Црвени крст, као и органи државне управе, кроз различите програме обуке, симулације и кампање јавног информисања¹¹⁶.

4. Успостављање и одржавање регистра ризика

„Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ прописује успостављање регистра ризика од катастрофа, у којем се евидентирају подаци из процена ризика на свим нивоима. Регистар представља инструмент за планирање мера и дељење информација међу субјектима система, као и основ за финансирање мера смањења ризика¹¹⁷.

5. Рано упозоравање и обавештавање

Функција раног упозоравања обухвата систем за обавештавање, узбуњивање и алармирање, како је дефинисано у члану 94. „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“. Овим системом управља Сектор за ванредне

¹¹⁶ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹¹⁷ Исто.

ситуације МУП-а, уз сарадњу са Републичким хидрометеоролошким заводом, Сектором за управљање водама и другим надлежним институцијама. Брзо и тачно обавештавање грађана представља кључ за ефикасно реаговање и смањење штете¹¹⁸.

6. Координација субјеката и снага система

„Субјекти система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне службе, привредна друштва и друга правна лица и предузетници, организације цивилног друштва, образовне установе и научно истраживачке организације, јавне агенције и други који, у складу са законом, другим општим актима, плановима, програмима и другим документима учествују у утврђивању мера и активности од значаја за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама“¹¹⁹. „Снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, Служба 112, Полиција, Војска Србије, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања, Ватрогасни савез Србије, Савез радио аматера Србије, повереници, односно заменици повереника цивилне заштите, грађани, удружења грађана и организације чија је делатност од посебног интереса за развој и функционисање система“¹²⁰.

Координација субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама представља кључни елемент у ефикасном управљању потенцијалним ризицима и реаговању на катастрофе. Да би се постигла ефикасна координација, неопходна је јасна институционална структура која одређује улоге и одговорности свих учесника. Планирање и припрема су од основног значаја, што подразумева развој стратегија и планова за управљање ризицима, редовно ажурирање ових планова, као и организовање вежби и обука. Информациона размена игра кључну улогу у успостављању система комуникације између свих заинтересованих страна, како у фазама припреме, тако и у реалном времену током реаговања на катастрофе. „Јединство деловања субјеката система смањења ризика од

¹¹⁸ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹¹⁹ Исто, члан 13.

¹²⁰ Исто.

катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на нивоу Републике Србије обезбеђује се преко Националне платформе за смањење ризика¹²¹.

Такође, подизање свести јавности о ризицима и мерама заштите је критично, као и обука стручњака за управљање катастрофама. Оптимизација коришћења ресурса, укључујући људске ресурсе, опрему, финансије и време, доприноси побољшању одговора на ванредне ситуације. Коначно, процена ризика помаже у идентификовању и процени потенцијалних опасности и утицаја, што омогућава планирање ефикасних мера смањења ризика. Све ове компоненте заједно чиниле би интегрисани и кохерентни систем способан за брзо и ефикасно реаговање на катастрофе, минимизирајући штету и утицај на заједницу.

7. Обнова и санација након катастрофе

Обнова и санација након катастрофе представљају кључне фазе у процесу управљања катастрофама, које су од суштинског значаја за повратак заједнице у нормалне услове живота. Након катастрофе, први корак је детаљна процена штете. Кључни аспект обнове је обновљање и модернизација уништене инфраструктуре, као што су путеви, мостови, водоводни и канализациони системи, као и јавне зграде. При том, посебна пажња се посвећује изградњи отпорнијих и одрживијих структура. Такође, обнова подразумева пружање подршке становништву, која укључује привремено становање, психолошку подршку и финансијске субвенције, што је од кључне важности за опоравак социјалне заједнице.

Веома важан процес у обнови и санацији након катастрофе представља и санација терена. Асанација терена подразумева проналажење, уклањање, идентификацију и хитно сахрањивање погинулих, као и уклањање лешева животиња, спровођење дезинфекције, дезинсекције, дератизације, деконтаминације и ремедијације објеката и терена. У процесу отклањања последица и реализације асанације, у складу са својим овлашћењима и дужностима, учествују државни органи, јединице локалних самоуправа, ветеринарска инспекција, комунална инспекција, здравствене и ветеринарске установе, комунална предузећа, кафилерије и други значајни субјекти за

¹²¹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 13.

заштиту и спасавање, као и снаге Министарства, Војске Србије, јединице цивилне заштите и грађани¹²².

Развој економских активности је још један важан аспект обнове, где се подстиче обнова локалних предузећа, запошљавање и рехабилитација пољопривреде и индустрије, што доприноси економском опоравку. На крају, искуства и научене лекције из процеса обнове и санације користе се за развој бољих система управљања ризицима у будућности, чиме се спречавају или ублажавају утицаји потенцијалних будућих катастрофа. Обнова и санација стога нису само процеси враћања на старо, већ и могућности за изградњу отпорније и одрживије заједнице. Успешно обављање ових функција зависи од добро развијене законске и институционалне основе, доступности ресурса, као и континуиране едукације и учешћа свих актера у друштву. Република Србија, кроз доношење наведеног закона и подзаконских аката, тежи ка успостављању интегрисаног и функционалног система смањења ризика од катастрофа у складу са међународним стандардима.

2.7. Ватрогасно-спасилачке јединице

Ватрогасно-спасилачке јединице (ВСЈ) заузимају кључну улогу у систему заштите и спасавања становништва, како у редовним условима, тако и у ванредним ситуацијама. Њихова структура, ниво опремљености и степен обучености омогућавају им не само ефикасну заштиту од пожара, већ и пружање широког спектра ургентних интервенција и активности спасавања. Развој урбаних средина, индустријских зона и инфраструктурних објеката условио је потребу за адекватном организацијом ВСЈ, што је регулисано кроз релевантне законске и техничке стандарде¹²³.

Основ за организацију и деловање ВСЈ прописан је „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“. Према овом закону, ватрогасно-спасилачке јединице су саставни део Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова и делују као професионална служба намењена заштити људи, животиња, материјалних добара и животне средине у условима ванредних ситуација¹²⁴. ВСЈ обављају широк спектар задатака, међу којима су: гашење пожара, како у урбаним,

¹²² Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹²³ Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.

¹²⁴ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

тако и у руралним и шумским подручјима, спасавање људи и имовине из рушевина, поплава, саобраћајних незгода и других облика несрећа, превентивна контрола и инспекцијски надзор, односно учешће у процесу издавања дозвола и контроли примене мера заштите од пожара, обука и сарадња са другим снагама, укључујући Црвени крст, јединице цивилне заштите, добровољна ватрогасна друштва и локалне службе.

Ватрогасно-спасилачке јединице (ВСЈ) прве реагују у случају настанка ванредног догађаја у циљу спасавања живота и здравља људи, материјалних и културних добара и заштите животне средине. У садејству са другим релевантним чиниоцима учествује у отклањају последица насталог ванредног догађаја. Управе за ванредне ситуације у Београду, Нишу, Новом Саду и Крагујевцу у свом саставу имају ватрогасно-спасилачке бригаде. Одељења за ванредне ситуације у свом саставу имају ватрогасно-спасилачке батаљоне. Од 2017. године врши се селекција, обука, опремање и пријем нових припадника. На територији Републике Србије у оквиру ватрогасно – спасилачких јединица организовани су специјалистички тимови за спасавање и рад на води и за спасавање из рушевина. Поред тога, ватрогасци – спасиоци пролазе кроз посебан вид обуке за техничке интервенције у саобраћају и за реаговање са опасним материјама. Ватрогасно – спасилачке јединице сарађују са другим организационим јединицама Министарства унутрашњих послова (Хеликоптерска јединица, Жандармерија, САЈ), другим министарствима, Војском Србије и службама уколико постоји потреба за њиховим учешћем у циљу заједничког одговора у ванредним ситуацијама. ВСЈ пружају међународну помоћ у случају настанка елементарних непогода и других несрећа ван територије Републике Србије, по захтеву страних земаља, а у складу са потписаним међународним споразумима. Поред дела реаговања, значајна пажња се посвећује и превентивном ангажовању кроз спровођење јавно-показних вежби и едукацију грађана, реализацију акције „Ватрогасац у школи“ и реализацију Програма „Основи безбедности деце“¹²⁵.

Јединице морају бити адекватно опремљене возилима, алатом, личном заштитном опремом и комуникационим средствима. Законом је прописано да је Министарство унутрашњих послова дужно да обезбеди средства за опремање и континуирану обуку припадника ВСЈ. Обука укључује реалне сценарије, вежбе реаговања и едукацију у складу са ризицима који постоје на одређеној територији. ВСЈ

¹²⁵ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/UpravaVSJ.html>

Званични сајт МУП-а, приступљено: 11.12.2025. године у 17:23 часова

су директно ангазоване у фази реаговања у циклусу управљања катастрофама, али имају значајну улогу и у превенцији, припреми и обнављању. Њихова активност доприноси смањењу последица по становништво и инфраструктуру, а такође пружа подршку другим службама у случајевима масовних несрећа. Сектор за ванредне ситуације одржава и управља Јединственим оперативно-комуникационим центром (112), који обезбеђује брз пријем позива у хитним случајевима и ефикасно ангазовање надлежне јединице¹²⁶.

2.8. Цивилна заштита

Цивилна заштита представља један од кључних елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, са основним циљем заштите живота, здравља и добара грађана у условима различитих облика угрожености. Према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ „Цивилна заштита је 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 и ратном стању“. Цивилну заштиту чине лична и узајамна заштита, мере, повереници, заменици повереника и јединице¹²⁷.

„У складу са „Допунским протоколом Г” из Женевске конвенције, на који се многи позивају код дефинисања цивилне заштите, „цивилна заштита“ подразумева вршење неких или свих хуманитарних активности датих у члану 61. „Допунског протокола Г” са циљем да се цивилно становништво, заштити од опасности од непријатељстава или несреће и да му се помогне да савлада њихово непосредно деловање, као и да се осигурају услови потребни за његов опстанак“¹²⁸. У складу са „Допунским протоколом I Женевске конвенције“, цивилна заштита обухвата активности којима се становништво штити од непријатељстава или несрећа, пружа му се помоћ у превазилажењу последица и осигурава опстанак¹²⁹. Република Србија у свом нормативном оквиру цивилну заштиту третира као организован систем који се

¹²⁶ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/2013-01-23.html>

Званични сајт МУП-а, приступљено: 04.05.2025. године у 21:10 часова

¹²⁷ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 54.

¹²⁸ Јуришић Д, Максимовић Г. (2019): Разграничење основних појмова система заштите и спасавања, Научно-стручни часопис СВАРОГ бр.18, Бања Лука.

¹²⁹ Допунски протокол I уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (протокол I).

активира у миру, ванредном и ратном стању ради заштите и спасавања становништва, материјалних и културних добара и животне средине од последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других великих опасности¹³⁰.

Цивилна заштита се организује кроз неколико основних облика: личну и узајамну заштиту, мере цивилне заштите, мрежу повереника и заменика повереника, као и јединице цивилне заштите – опште и специјализоване. Лична и узајамна заштита подразумева ангажовање грађана на самоорганизовању и међусобној помоћи у случају катастрофа, уз обавезу поседовања и одржавања одговарајуће опреме и средстава¹³¹. Мере цивилне заштите су бројне и обухватају¹³²: узбуњивање, евакуацију, склањање, збрињавање угрожених и настрадалих, радиолошку, хемијску и биолошку (РХБ) заштиту, заштиту од техничко-технолошких несрећа, заштиту и спасавање из рушевина, заштиту и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом, заштиту и спасавање на неприступачним теренима, заштиту и спасавање од пожара и експлозија, заштиту од експлозивних остатака рата (ЕОР), прву и медицинску помоћ и асанацију терена¹³³. Ове мере могу бити како превентивног, тако и реактивног карактера, у зависности од фазе катастрофе.

Значајну улогу у систему цивилне заштите имају повереници и заменици повереника, који су ангажовани у насељеним местима, установама, правним лицима и државној управи. Они обављају функције информисања грађана, организације и координације евакуације, збрињавања, склањања и других мера, као и контролу техничке спремности система узбуњивања¹³⁴. Повереници имају статус припадника цивилне заштите и њихова овлашћења, као и критеријуми за именовање, уређени су посебним правилницима. Јединице цивилне заштите формирају се у складу са Одлуком о њиховом образовању, која садржи врсту и број јединица, формацију, мобилизацијске детаље и друге параметре значајне за њихово функционисање. У Републици Србији постоје и специјализоване јединице цивилне заштите које су намењене за конкретне

¹³⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹³¹ Исто.

¹³² Исто, члан 56.

¹³³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹³⁴ Правилник о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање „Сл. гласник РС“ број 102/2020 од 24.7.2020.

здатке, као што су гашење пожара, спасавање на води и под водом, пружање прве помоћи, РХБ заштита, спасавање из рушевина и друге мисије специфичне намене¹³⁵.

Јединице цивилне заштите опште намене користе се за широк спектар активности, од гашења пожара и евакуације до превентивних активности као што је изградња заштитних насипа. Њихово ангажовање може бити превентивно или оперативно, зависно од процене ризика и степена угрожености. У случају проглашења ванредне ситуације, припадници цивилне заштите се позивају у службу од стране надлежног министарства или локалне самоуправе¹³⁶. „Уредбом о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе“ уређују се јединице цивилне заштите, намена, задаци, мобилизација и начин употребе јединица цивилне заштите¹³⁷.

Минимум средстава и опреме за личну, узајамну и колективну заштиту прописује Влада посебном уредбом, чиме се осигурава правовремена спремност субјеката система – од грађана до јавних институција¹³⁸. Иако је цивилна заштита од суштинске важности у свим фазама – мирнодопским, ванредним и ратним – неопходно је нормативно дефинисати јасну хијерархију руковођења, улоге и одговорности свих субјеката система. Ово подразумева ефикасну координацију, унапређење комуникационих механизма и размену информација између државних и недржавних актера¹³⁹. Цивилна заштита као сегмент укупног система заштите и спасавања представља спону између државног апарата и грађана, чиме се обезбеђује широка друштвена укљученост у припреми за ванредне ситуације. Њена улога у процесу смањења ризика од катастрофа је незаменљива, јер омогућава благовремено деловање, ефикасну реакцију и убрзан опоравак заједнице након догађаја велике опасности.

¹³⁵ Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе, "Службени гласник РС", број 84/2020.

¹³⁶ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹³⁷ Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе, "Службени гласник РС", број 84/2020, члан 1.

¹³⁸ Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, "Сл. гласник РС", бр. 3/2011 и 37/2015.

¹³⁹ Ерић С. (2017): *Институционални оквир цивилне заштите у Републици Србији*, 3. међународна научно-стручна конференција безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Безбедност за будућност – 2017, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент S4 GLOSEC Глобална безбедност доо, Београд.

2.9. Рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање

Систем раног упозоравања, обавештавања и узбуњивања представља један од кључних елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Његова основна сврха је благовремено откривање и праћење опасности, прикупљање и обрада релевантних података, као и правовремено информисање и упозоравање надлежних органа, становништва и других субјеката о потенцијалним претњама по животе људи, животну средину, материјална и културна добра. Сви субјекти система, укључујући оне који прикупљају податке ручно или аутоматски, имају законску обавезу да достављају релевантне информације Служби 112. То укључује податке о хидролошким, метеоролошким и геолошким појавама, садржају опасних материја у ваздуху, водама и земљишту, као и све друге појаве које могу угрозити безбедност становништва¹⁴⁰.

Служба 112, као централни елемент оперативног система, обухвата Национални центар, оперативне центре и ситуационе центре, као и систем јавног узбуњивања. Она обавља задатке као што су пријем и прослеђивање позива за помоћ, упозоравање становништва и надлежних институција, обезбеђење комуникационе инфраструктуре, као и координација међународне размене података¹⁴¹. Важна је и њена улога у интеграцији различитих служби у оквиру система заштите и спасавања.

Систем јавног узбуњивања, у техничком смислу, састоји се од сирена, уређаја за даљинско управљање, преносних канала и других специјализованих средстава. За његову изградњу и одржавање надлежне су јединице локалне самоуправе, али и Република Србија, у зависности од врсте компонената система. Такође, локалне самоуправе имају обавезу израде акустичких студија и израде пројектне документације, која се доставља Министарству на сагласност¹⁴².

Одређена привредна друштва (нпр. она која управљају хидроакумулацијама, производе или складиште опасне материје) имају посебне обавезе у погледу раног упозоравања и узбуњивања. Она морају обезбедити сопствене капацитете за те активности и укључити се у јавни систем узбуњивања, као и одржавати

¹⁴⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 94.

¹⁴¹ Исто, члан 95.

¹⁴² Исто, члан 96.

функционалност сопствених система¹⁴³. Улогу у систему имају и медији и телекомуникациони оператери, који су у обавези да на захтев Министарства обезбеде хитан пренос информација од значаја за заштиту и спасавање. То укључује и могућност бесплатног лоцирања позивалаца од стране оператера мобилне телефоније¹⁴⁴. Јединствени европски број за хитне службе 112 је успостављен као унифицирани канал комуникације за све хитне ситуације. Његова употреба је бесплатна, а информације о овом броју морају бити јасно истакнуте на свим јавним местима¹⁴⁵. Коначно, власници објеката имају обавезу да омогуће постављање и приступ сиренама и другим уређајима за упозоравање, без накнаде. Такође, електродистрибутивна и телекомуникациона предузећа морају обезбедити непрекидан рад тих система¹⁴⁶.

Систем смањења ризика од катастрофа представља кључни механизам у обезбеђивању безбедности и отпорности друштва од различитих хазарда. Појам и сврха овог система обухватају превенцију, спремност, реаговање и опоравак, чиме се активирају сви доступни ресурси у циљу минимизирања последица катастрофа. Основна начела система стварају основу за ефикасно управљање ризицима, доприносећи постепеном јачању способности за реаговање.

Субјекти и снаге у систему смањења ризика од катастрофа, укључујући државне институције, локалне самоуправе, организације цивилне заштите и ватрогасне јединице, играју критичну улогу у реализацији ових принципа. Национална платформа за смањење ризика од катастрофа служи као оквир за координацију и сарадњу између различитих актера, осигуравајући синергију у процесима планирања и имплементације. Планска документа система за смањење ризика од катастрофа представљају водиче за конкретне акције и интервенције, док регистар ризика од катастрофа пружа основе за идентификацију и анализу потенцијалних претњи. Ове функције су од суштинског значаја за управљање и надгледање ефикасности система.

Ватрогасно спасилачке јединице и цивилна заштита представљају главне оперативне снаге у припреми и реаговању на катастрофе, а њихове способности морају

¹⁴³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 97.

¹⁴⁴ Исто, члан 98.

¹⁴⁵ Исто, члан 99.

¹⁴⁶ Исто, члан 100.

бити непрестано усавршаване. Рано упозоравање, обавештавање и узбуђивање су кључни механизми за информацију јавности, који могу значајно смањити ризик и последице по живот и имовину. Обједињавајући све наведене аспекте, систем смањења ризика од катастрофа не само да иницира превентивне мере, већ и симулира отпорно друштво способно да се успешно суочава са изазовима. Укључивањем свих нивоа друштва у ове процесе, можемо изградити чврсту основу за безбеднију и одрживу будућност, с циљем заштите људи и материјалних добара.

ТРЕЋИ ДЕО

3. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

Управљање ванредним ситуацијама представља скуп организованих активности државе, њених институција и других субјеката, усмерених на благовремено, координисано и ефикасно реаговање у случајевима када је угрожен живот и здравље људи, животна средина, имовина или критична инфраструктура. Овај систем обухвата планирање, организовање, командовање, координацију и контролу у свим фазама ванредне ситуације, од превенције и припреме, преко реаговања, до санације и опоравка. Република Србија је, у складу са „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, успоставила хијерархијски уређен систем, у коме значајну улогу имају штабови за ванредне ситуације на свим нивоима власти – од републичког до локалног. Поред тога, ангажовање стручних оперативних тимова, унапређење комуникације и командовања, као и интеграција са системима за рано упозоравање, чине окосницу овог система.

3.1. Управљање ванредним ситуацијама: појам и врсте

Управљање ванредним ситуацијама представља скуп мера, активности и процедура које се примењују у циљу заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине у условима повећане угрожености или након настанка катастрофалног догађаја. То је сложен и динамичан процес који обухвата све фазе деловања — од идентификације ризика, преко планирања и превенције, до реаговања и опоравка. Према „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, управљање ванредним ситуацијама дефинише се као организован и континуиран процес у коме учествују надлежни органи, јавне службе, привредни субјекти и грађани у циљу спречавања, смањења и отклањања последица ванредних догађаја. Тај процес подразумева планирање, доношење одлука, координацију ресурса, комуникацију, примену мера заштите и анализу ефеката¹⁴⁷.

¹⁴⁷ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

Управљање ванредним ситуацијама обухвата четири основне фазе¹⁴⁸:

1. Превенција – мере које се спроводе у циљу спречавања настанка или смањења вероватноће појаве ванредне ситуације (нпр. изградња система заштите од поплава, контрола опасних материја).
2. Припрема – активности које имају за циљ подизање капацитета и спремности за реаговање (израда планова, обука, вежбе).
3. Реаговање – непосредне мере и акције које се спроводе у тренутку ванредне ситуације (евакуација, спасавање, прва помоћ).
4. Опоравак – активности усмерене на санацију последица и враћање функционисања система у нормалу (обнова инфраструктуре, психосоцијална подршка, анализа искустава).

Без обзира на уложене напоре у смањивање опасности, ризика и рањивости, екстремни догађаји ће се и даље дешавати. Када до њих дође, неопходно је мобилисати велике капацитете – људске, материјалне и организационе – како би се ефикасно одговорило и спровео опоравак. Организација система одговора током ових догађаја мора почивати на два основна принципа. Први подразумева постојање структура које су већ у мирнодопским условима обучене, опремљене и оперативне за поступање у редовним ситуацијама, што их чини основом за проширену реакцију у екстремним условима. Други принцип се односи на потребу да ове структуре буду довољно прилагодљиве, како би се по потреби могле ојачати додатним ресурсима ради испуњавања повећаних захтева у случају екстремних догађаја. У том контексту, неопходно је да организација система реаговања буде стандардизована и прилагођена за деловање у условима ванредних, нарочито екстремних ситуација¹⁴⁹.

Циљ управљања ванредним ситуацијама је минимизирање губитака и што брже обнављање нормалног живота у погођеним подручјима. Ефикасно управљање зависи од усклађености планирања на свим нивоима власти, спремности снага и служби, доступности ресурса, ангажовања локалне заједнице и грађана. Савремене тенденције у

¹⁴⁸ Цветковић, В. (2020). *Управљање ризицима у ванредним ситуацијама*. Београд: Факултет безбедности.

¹⁴⁹ Максимовић, Г. (2015): *Фактори ефикасног одговора на „екстремне“ догађаје*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

овој области укључују дигитализацију система управљања, коришћење геопросторних података, развој платформи за рано упозоравање и мултисекторску сарадњу.

3.2. Комуникација у ванредним ситуацијама

Комуникација у ванредним ситуацијама представља кључан сегмент управљања ризицима, јер омогућава правовремену размену информација, координацију међу субјектима система заштите и спасавања, као и обавештавање становништва у циљу предузимања адекватних мера заштите. У условима ванредних ситуација, комуникација добија критичан значај, јер од брзине и тачности преноса информација зависи ефикасност реаговања. Комуникациони системи морају бити отпорни, поуздани и стално доступни, чак и у условима прекида струје, преоптерећења мрежа или физичког уништења инфраструктуре. Комуникација са јавношћу мора бити транспарентна, континуирана и усмерена на смањење панике, повећање поверења и подстицање на сарадњу.

Основни циљ комуникације у ванредним ситуацијама је обезбеђивање протока информација између свих релевантних институција (штабова, служби спасавања, здравствених установа, локалне самоуправе), као и према становништву. То укључује и успостављање система за узбуњивање, обавештавање и рано упозоравање¹⁵⁰. У Републици Србији, систем комуникације у ванредним ситуацијама регулисан је „Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, као и пратећим подзаконским актима. У оквиру Сектора за ванредне ситуације МУП-а функционише Центар за обавештавање и узбуњивање који је задужен за пријем и прослеђивање информација из целе земље, као и координацију са другим субјектима система. На међународном нивоу, комуникација у ванредним ситуацијама све више се заснива на употреби дигиталних технологија и платформи за брзо ширење информација. Европска унија преко Механизма цивилне заштите и система CECIS (Common Emergency Communication and Information System) омогућава брзу размену информација између земаља чланица и партнера¹⁵¹.

Поред техничке инфраструктуре, значајну улогу има и комуникација с јавношћу. У условима кризе, јавност треба да добија благовремене, прецизне и

¹⁵⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹⁵¹ European Commission (2022): *Union Civil Protection Mechanism Annual Report 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

недвосмислене информације, како би се избегле дезинформације, паника и непотребни ризици. Такође, вежбе и симулације комуникације између надлежних служби треба да се спроводе редовно, како би се осигурала техничка и организациона спремност у стварним условима.

3.3. Штаб за ванредне ситуације: појам, састав и начин формирања

Ванредне ситуације представљају један од најсложенијих објеката управљања, због чега се за координацију активности у циљу отклањања њихових последица формирају посебне, специјализоване управљачке структуре. У складу са законским одредбама Републике Србије, основни облик стратешког управљања представљају штабови за ванредне ситуације.

Штаб за ванредне ситуације представља стручно-оперативно тело од посебног значаја у систему управљања ризицима и реаговања у ванредним ситуацијама. Основна улога штаба је координација свих субјеката система заштите и спасавања на одређеном нивоу власти, као и доношење оперативних одлука, наредби и препорука у циљу спречавања, ублажавања и отклањања последица ванредних догађаја. Ванредна ситуација представља веома сложен систем којим је потребно ефикасно управљати, што обично захтева формирање специјализованих органа.

Ради праћења активности у смањењу ризика од катастрофа, као и за координацију и командовање у ванредним ситуацијама, образују се штабови за ванредне ситуације на различитим територијалним нивоима¹⁵²:

- Републички штаб – формира га Влада;
- Покрајински штаб – формира га извршни орган аутономне покрајине;
- Окружни штаб – образује га Републички штаб;
- Градски штаб – оснива га надлежни орган града;
- Општински штаб – образује га надлежни орган општине.

¹⁵² Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 41.

Уколико град има више градских општина, могу се формирати и штабови на нивоу градских општина. Сваки штаб може образовати стручно-оперативне тимове као помоћна тела. Штабови имају власт да доносе наредбе, закључке и препоруке, поседују свој печат и деловодник, а стручне и административне послове за више нивое (нпр. Републички и Београдски штаб) обавља надлежна служба.

Командант штаба зависи од нивоа територијалне организације¹⁵³:

- Републички штаб: министар унутрашњих послова,
- Покрајински штаб: председник покрајинске владе,
- Окружни штаб: начелник управног округа,
- Градски штаб: градоначелник,
- Општински штаб: председник општине.

Начелник Републичког штаба је руководилац надлежне службе, а начелници осталих штабова су њени представници. Заменик команданта на нивоу града и општине је заменик градоначелника/председника општине или члан већа. Влада прописује начин рада и састав ових штабова¹⁵⁴. Штабови за ванредне ситуације имају кључну улогу у организовању реаговања на терену. У кризним тренуцима, штаб представља центар одлучивања, координације и комуникације. Ефикасност њиховог деловања зависи од обучености и искуства чланова, јасне поделе надлежности, постојања ажурираних планских докумената и техничке опремљености.

3.4. Организациона документа штаба за ванредне ситуације

Документа за рад штаба за ванредне ситуације су пословник о раду, годишњи план рада, годишњи извештај о раду, извештаји, анализе, информације, наредбе, закључци, препоруке¹⁵⁵.

Пословник о раду представља основни нормативни акт којим се уређују кључни аспекти функционисања штаба у ванредним ситуацијама. Овим документом се

¹⁵³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 42.

¹⁵⁴ Исто, члан 41-43.

¹⁵⁵ Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, "Сл. гласник РС", бр. 27/2020, члан 13.

прецизирају динамика одржавања редовних седница, поступак припреме како редовних, тако и ванредних седница, као и критеријуми и поступци за утврђивање дневног реда. Поред тога, пословник регулише начин заказивања седница, поступак обавештавања и позивања чланова штаба, као и сам ток седнице. Посебан део пословника односи се на правила расправе и процес доношења одлука, укључујући наредбе, закључке, препоруке и друга акта која произилазе из надлежности и деловања штаба. Оваква нормативна уређеност омогућава ефикасно и координисано деловање у условима кризног управљања¹⁵⁶.

Годишњи план рада представља документ којим се дефинишу приоритетне активности и теме које ће бити разматране током календарске године у оквиру редовних седница надлежних штабова за ванредне ситуације. Теме обухваћене планом достављају надлежни субјекти у писаној форми, а план се разматра на последњој редовној седници текуће године за наредни плански период. Основни елементи годишњег плана рада обухватају листу предложених тема, субјекте који су их доставили, носиоца реализације - односно надлежни штаб за ванредне ситуације у сарадњи са предлагачем теме - као и временски оквир у којем ће се теме разматрати, одређен кроз полугодишње периоде. Израда предлога годишњег плана рада на нивоу аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе и града Београда у надлежности је одговарајућег штаба за ванредне ситуације, који предлог разматра и усваја на својој седници, након чега се план доставља и усваја од стране надлежног органа у конкретној територијалној јединици. Када је реч о окружним штабовима за ванредне ситуације, поступак је идентичан: предлог израђује сам штаб, усваја се на његовој седници, а затим се доставља Републичком штабу за ванредне ситуације ради коначног усвајања. Предлог годишњег плана рада на нивоу Републичког штаба за ванредне ситуације припрема надлежна служба, усваја се на седници Републичког штаба и доставља Влади Републике Србије ради коначног одобрења. На тај начин се обезбеђује хијерархијски усклађено планирање, које одражава специфичне потребе и надлежности свих нивоа управљања у систему заштите и спасавања¹⁵⁷.

Годишњи извештај о раду представља аналитички документ којим се обухватају све релевантне активности штаба за ванредне ситуације у претходној календарској

¹⁵⁶ Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, "Сл. гласник РС", бр. 27/2020, члан 14.

¹⁵⁷ Исто, члан 15.

години. Овај извештај обухвата пре свега реализацију тема предвиђених годишњим планом рада, али и активности спроведене током ванредних ситуација. Разматрање извештаја врши се на првој редовној седници штаба у текућој години, чиме се омогућава евалуација остварених резултата и идентификовање потенцијалних изазова у функционисању система.

Структура извештаја садржи неколико основних целина. У оквиру дела који се односи на редовне седнице, наводи се укупан број одржаних седница, реализоване теме у складу са планом рада, као и оне теме које су реализоване ван предвиђеног оквира. Поред тога, анализирају се евентуалне потешкоће у процесу координације, контроле и имплементације мера свих субјеката заштите и спасавања, уз приказ пратећих докумената попут наредби, закључака и препорука са сажетим прегледом њиховог садржаја. Други сегмент извештаја обухвата ванредне седнице, уз детаљан преглед броја одржаних седница, тема које су разматране, као и опис проглашених ванредних ситуација. Овај део садржи податке о погођеној територији, броју угрожених лица, евентуалним жртвама, као и о штети на инфраструктури, материјалним и културним добрима. Такође се приказују подаци о ангажованим снагама и средствима, уз анализу усвојених докумената и општих закључака са седница.

Посебна пажња посвећена је активностима надлежних институција током ванредне ситуације, као и превентивним мерама у оквиру редовног циклуса рада штаба. Ово укључује праћење стања система смањења ризика од катастрофа, анализу специфичности угрожене територије, као и израду релевантних планских и нормативних докумената и учешће у обукама и вежбама. Завршни део извештаја посвећен је мерама опоравка, односно активности штаба на плану обнове, реконструкције и рехабилитације погођених подручја, уз акценат на интеграцију принципа смањења ризика од будућих катастрофа. Оваквом аналитичком структуром извештаја омогућава се целовит увид у рад штаба и служи као основ за унапређење капацитета система заштите и спасавања¹⁵⁸.

У обављању својих законом утврђених функција, штаб за ванредне ситуације доноси различите врсте аката који имају за циљ регулисање, усмеравање и унапређење активности у области заштите и спасавања. Основни нормативни инструменти којима

¹⁵⁸ Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, "Сл. гласник РС", бр. 27/2020, члан 16.

штаб располаже су наредбе, закључци и препоруке, а сваки од њих има специфичну намену у различитим фазама деловања у ванредним ситуацијама. Наредба представља обавезујући акт којим се непосредно налаже спровођење одређених задатака и мера у области заштите и спасавања. Њоме се може уредити ангажовање расположивих капацитета – снага и средстава – у циљу реаговања на ванредне околности, као и употреба ресурса намењених пружању помоћи и ублажавању последица. Наредба се примењује у оквиру оперативног циклуса рада штаба, када је потребно брзо и ефикасно реаговати.

С друге стране, закључак је акт који има шири спектар примене и користи се у сва три циклуса рада штаба – превентивном, оперативном и циклусу опоравка. Њиме се формулишу ставови штаба у вези са појединим питањима заштите и спасавања, образују се тимови и оперативне структуре, врши се процена ризика и угрожености, као и даје мишљење на документа од значаја. Закључак, дакле, служи и као средство организовања интерних капацитета штаба, али и као аналитички инструмент у процесу доношења одлука. Препорука, као најблажи облик акта штаба, има саветодавни карактер. Њом се сугеришу мере које могу допринети унапређењу организације и функционисања система заштите и спасавања, односно предлажу активности које би могле утицати на смањење постојећих или потенцијалних ризика. Препоруке се примењују у свим фазама управљања ванредним ситуацијама, с посебним значајем у превентивном деловању и планирању.

Сваки од наведених аката представља кључни инструмент у рукама штаба за ванредне ситуације, прилагођен потребама конкретне фазе одговора или планирања, те доприноси ефикаснијем функционисању система заштите и спасавања¹⁵⁹.

3.5. Републички штаб за ванредне ситуације

Републички штаб за ванредне ситуације представља највише стручно-оперативно тело за координацију и управљање у ванредним ситуацијама на територији Републике Србије. Његова улога је кључна у спровођењу мера заштите и спасавања, управљању ресурсима, давању смерница нижим штабовима и обезбеђивању координисаног одговора државе у кризним ситуацијама. Поред основних задатака утврђених законом, има и посебне надлежности које доприносе ефикаснијем

¹⁵⁹ Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, "Сл. гласник РС", бр. 27/2020, члан 17.

управљању у кризним околностима. Он има овлашћење да другим штабовима издаје наређења за предузимање мера ради смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, као и да ангажује снаге и ресурсе из неугрожених локалних самоуправа ради подршке угроженим подручјима¹⁶⁰.

У случају шире угрожености у оквиру управног округа, преко окружних штабова непосредно координише активности на више територијалних јединица. Такође, ангажује субјекте који имају посебан значај за заштиту и спасавање на националном нивоу, а у сарадњи са Владом предлаже доношење одлука у вези са захтевима за помоћ или пружањем помоћи, као и увођењем опште мобилизације снага цивилне заштите и расположивих материјалних средстава. Ако неки локални штаб не испуњава законске обавезе или не доноси благовремене и адекватне одлуке у ванредним ситуацијама, Републички штаб има овлашћење да га распусти и да, ради превазилажења настале празнине, формира привремени штаб састављен од својих чланова, представника Министарства, релевантних субјеката и стручних лица из те јединице локалне самоуправе. Такође, у складу са проценама, може основати и оперативни штаб као помоћно тело за одређене врсте опасности, који у току ванредних ситуација ради непрекидно. Поред тога, Републички штаб припрема годишње планове и извештаје о свом раду, које доставља Влади на усвајање, као и друге послове који су му поверени законом¹⁶¹.

3.6. Покрајински штаб за ванредне ситуације

Покрајински штаб за ванредне ситуације представља стручни и координациони орган који се образује на нивоу Аутономне покрајине Војводине ради организовања, усмеравања и усаглашавања активности на смањењу ризика и управљању ванредним ситуацијама на територији покрајине. Његов значај огледа се у томе што представља спону деловања између републичког и локалних штабова, као и у специфичностима територије и институционалне структуре покрајине. Према члану 46. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, Покрајински штаб образује Влада Аутономне покрајине. Штабом председава покрајински секретар надлежан за унутрашње послове, а чланови су представници органа покрајинске

¹⁶⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 47.

¹⁶¹ Исто.

управе, јавних служби, институција из области здравства, заштите животне средине, инфраструктуре и других релевантних сектора¹⁶².

Основне надлежности Покрајинског штаба обухватају процену стања и предузимање мера заштите и спасавања на територији АП Војводине, координацију рада окружних, градских и општинских штабова, пружање стручне и логистичке подршке мањим јединицама самоуправе, сарадњу са Републичким штабом и предлагање мера од значаја за покрајину и надзор над израдом и ажурирањем процена ризика и планова заштите и спасавања. Овај штаб има посебну улогу у усмеравању интервенција током великих катастрофа, као што су регионалне поплаве или епидемиолошке кризе. Током пандемије COVID-19, Покрајински штаб је био активно укључен у координацију здравствених институција и достављање медицинске опреме и подршке на локалном нивоу¹⁶³.

Значај Покрајинског штаба је нарочито изражен у обезбеђивању територијалне равномерности у реаговању, уједначавању критеријума за планирање и оперативно деловање, као и у повезивању различитих сектора унутар покрајине. Његова улога није само у реаговању, већ и у превенцији - праћењу стања ризика и предузимању мера смањења рањивости у заједницама. Штаб има и важну интерсекторску функцију, јер омогућава повезивање здравственог, образовног, пољопривредног и безбедносног сектора у систему заштите. Ова мултидисциплинарност представља значајну предност у изградњи отпорности заједнице на катастрофе¹⁶⁴.

3.7. Градски штаб за ванредне ситуације

Градски штаб за ванредне ситуације представља стручно-оперативно тело које се формира у јединицама локалне самоуправе са статусом града, у циљу управљања ризицима, припреме и реаговања на ванредне ситуације, као и координације субјеката система заштите и спасавања на својој територији. Према члану 44. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, градови су дужни да формирају штабове за ванредне ситуације. Градски штаб образује градоначелник, који је уједно и командант штаба, а у његов састав улазе представници локалне управе,

¹⁶² Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 46.

¹⁶³ Цветковић, В. (2023). *Отпорност на катастрофе – Водич за превенцију, реаговање и опоравак*. Београд: Факултет безбедности.

¹⁶⁴ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 46.

јавних служби, комуналних предузећа, здравствених установа, полиције, ватрогасно-спасилачких јединица и других релевантних институција¹⁶⁵.

Штаб доноси наредбе, закључке и препоруке за поступање у ванредним ситуацијама и има оперативну улогу у фази реаговања и санације последица. Основне надлежности градског штаба обухватају процену угрожености становништва и инфраструктуре, доношење и спровођење мера заштите и спасавања, координацију активности субјеката заштите и спасавања на територији града, сарадњу са општинским и окружним штабовима и информисање грађана и координацију мера евакуације и збрињавања¹⁶⁶. Градски штаб посебно је значајан у првим сатима након настанка ванредне ситуације, јер располаже непосредним информацијама са терена и може брзо ангажовати расположиве ресурсе и снаге цивилне заштите.

3.8. Општински штаб за ванредне ситуације

Општински штаб за ванредне ситуације представља основну јединицу организације управљања ванредним ситуацијама на локалном нивоу. Као стручно-оперативно тело, штаб је одговоран за припрему, координацију и спровођење мера заштите и спасавања у оквиру јединице локалне самоуправе – општине. Формирање општинског штаба прописано је чланом 44. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама¹⁶⁷. Штаб образује председник општине, који је уједно и командант штаба. Његови чланови су представници општинске управе, комуналних предузећа, здравствених установа, образовних установа, полицијске станице, ватрогасне јединице, Црвеног крста, цивилне заштите и других субјеката који имају капацитете за реаговање. Стручна служба општине обавља стручне и административно-техничке послове за рад Општинског штаба у сарадњи с начелником и надлежном службом за ту територију¹⁶⁸.

Општински штабови играју кључну улогу у изградњи отпорности заједнице, јер имају директан увид у потребе становништва и могу брзо ангажовати расположиве ресурсе. Њихова ефикасност значајно зависи од квалитета планова, обучености

¹⁶⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 44.

¹⁶⁶ Цветковић, В. (2020). *Управљање ризицима у ванредним ситуацијама*. Београд: Факултет безбедности.

¹⁶⁷ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 44.

¹⁶⁸ Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, "Сл. гласник РС", бр. 27/2020, члан 7.

чланова, као и постојања редовних вежби и комуникације са становништвом. Подстицање развоја локалних капацитета за планирање и реаговање кроз едукацију, техничку подршку и финансирање представља један од приоритета државне стратегије у области управљања катастрофама.

3.9. Стручни оперативни тимови

Стручни оперативни тимови представљају специјализоване организационе целине које се образују у оквиру штабова за ванредне ситуације, са задатком да извршавају конкретне задатке у различитим фазама управљања ванредним ситуацијама, од превенције и припреме, до реаговања и опоравка. Њихова улога је од суштинског значаја за ефикасно и стручно управљање ресурсима, људством и средствима у реалном времену. Према члану 41. „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, Републички, покрајински, градски и општински штабови могу да образују стручно-оперативне тимове ради обављања појединачних стручних послова и извршавања оперативних задатака¹⁶⁹. Састав тимова се одређује у складу са врстом ризика, карактеристикама територије и специфичним потребама. Тимови се састоје од лица стручних у областима као што су: заштита од пожара, спасавање из рушевина, прва помоћ, ветеринарска заштита, хемијска и радиолошка заштита, логистика и комуникација.

Стручни оперативни тимови имају задатке израде и примене планова оперативног деловања, вршење непосредних интервенција у зонама ризика (нпр. евакуација, техничка подршка, мониторинг), процене штете и подршке у санацији, логистичке и техничке подршке командној структури и подршке у управљању ресурсима и информацијама. Тимови се активирају на основу одлуке команданта штаба, а њихов рад је уско повезан са другим јединицама и службама као што су цивилна заштита, ватрогасно-спасилачке јединице, здравствене установе и комуналне службе. Ефикасност деловања у ванредним ситуацијама у великој мери зависи од претходне обучености и опремљености тимова, јасно дефинисаних улога и овлашћења, редовног увежбавања и симулационих активности и повезаности са информационим системима штаба. Због тога је у документима као што је Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа (2015–2030) препозната потреба за изградњом капацитета на

¹⁶⁹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 41.

свим нивоима, укључујући локалне и специјализоване тимове као носиоце прве реакције¹⁷⁰.

3.10. Руковођење акцијама заштите и спасавања

Руковођење акцијама заштите и спасавања представља један од кључних елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Овај процес обухвата организовање, координацију, надзор и контролу над оперативним активностима које се спроводе ради заштите људских живота, материјалних добара и животне средине у случају катастрофа и других ванредних догађаја. Руковођење акцијама заштите и спасавања врши командант штаба, у складу са донетим плановима заштите и спасавања¹⁷¹. Командант има овлашћење да издаје наредбе субјектима ангажованим у ванредној ситуацији, координира деловање различитих служби и одлучује о приоритетима у интервенцији.

Како би локалне самоуправе могле у току ванредних ситуација да испуне своје задатке и обезбеде задовољавање потреба друштва, морају плански да се припремају да буду способне за обезбеђење делатности за потребе субјеката и снага система заштите и спасавања. Потребно је сагледати делатности локалне самоуправе које су од посебног значаја за одбрану, ниво ресурса, размештај и капацитете, могућност садашњег и будућег развоја и као и друга питања и проблеме који су везани за одбрану. На овај начин би се успоставио оптималан модел припрема локалних самоуправа за функционисање у ванредним ситуацијама. Јединица локалне самоуправе, у оквиру свога делокруга, одговорне су за стање припрема за одбрану, као и за стање припрема привредних друштава, других правних лица и предузетника преко којих грађани непосредно задовољавају своје потребе или се реализују задаци из Плана одбране Републике Србије¹⁷².

Планирање припрема јединица локалне самоуправе треба да представља континуиран, систематичан, свеобухватан и ефикасан процес, који је заснован на стварним капацитетима и усклађен са актуелним и могућим безбедносним изазовима, ризицима и претњама по одбрану и стабилност Републике Србије. Примена

¹⁷⁰ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

¹⁷¹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

¹⁷² Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018, члан 29.

јединствене методологије у припреми, изради, усвајању, усклађивању и ажурирању планских докумената омогућава висок степен повезаности свих субјеката у систему планирања одбране, чиме се стварају услови за проналажење најефикаснијих решења и успешно извршавање постављених задатака.

У условима ванредних ситуација, кључно је обезбедити континуитет функционисања локалне самоуправе ради остваривања циљева одбране и задовољавања основних животних потреба становништва. Институције и јавне службе имају прецизно дефинисане обавезе у ванредним околностима, али да би биле спремне да те задатке испуне, неопходно је да се на време припремају — већ у условима мира. Планирање њиховог деловања у ванредном стању треба да полази од постојећих капацитета, реалних потреба и могућности даљег развоја, као и од важећих стратегијских и доктринарних докумената у области одбране Републике Србије. Као саставни део система одбране, јединице локалне самоуправе имају обавезу да, у оквиру своје надлежности, благовремено планирају, организују, припремају и оспособљавају ресурсе и запослене за деловање у условима ванредних ситуација¹⁷³.

Елементарне непогоде и друге несреће утичу на целокупан друштвено-економски развој и могу пореметити еколошку равнотежу читавих заједница. Због ризика који у одређеним околностима могу да прерасту у ванредне ситуације са различитим последицама неопходно је унапредити капацитете на националном и локалном нивоу за адекватну припрему, реаговање у ванредним ситуацијама и пружање одговарајуће помоћи угроженим заједницама. Јачање капацитета по питању знања и вештина начелника штабова за ванредне ситуације је од изузетног значаја за планирање и реаговање у ванредним ситуацијама. С обзиром да успешност акције у ванредним ситуацијама зависи од првог одговора који почиње у локалној заједници, од изузетне је важности донети праве одлуке у правом тренутку¹⁷⁴.

Систем управљања ванредним ситуацијама представља стратешки оквир који је од виталног значаја за ефикасно реаговање у ситуацијама које угрожавају безбедност и здравље грађана. Управљање ванредним ситуацијама подразумева комплексну синергију различитих компонената, укључујући појам и класификацију врста

¹⁷³ Лончар, М. (2015): Планирање одбране на нивоу локалне самоуправе, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

¹⁷⁴ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/2013-01-23.html>; Званични сајт МУП-а, приступљено: 18.02.2025. године у 13:22 часова

ванредних ситуација, као и кључну улогу комуникације у свим фазама управљања. Штаб за ванредне ситуације, који представља организациону структуру и механизме одговорности, игра централну улогу у координацији и управљању одговорима на ризике и опасности. Састав и начин формирања ових штаба, од републичког до општинског нивоа, морају бити јасно дефинисани, како би се обезбедила ефикасна реакција и адекватно управљање ресурсима. Организациона документа ових штаба су основа за формализовање процедура и протокола који се примењују током ванредних ситуација.

Посебно значајну улогу у систему представљају стручни оперативни тимови, који својим познавањем и вештинама доприносе бржем и ефикаснијем одговору на кризне ситуације. Руководјење акцијама заштите и спасавања мора бити посебно истакнуто, јер успешност акција зависи од прецизног планирања, сарадње и координације различитих актера у систему. Ефективна комуникација представља кључни елемент у свим аспектима управљања ванредним ситуацијама. Она обезбеђује проток информација између штаба, локалних власти и заједница, што у значајној мери доприноси смањењу ризика и повећању свести о потенцијалним опасностима. Укупан успех система управљања ванредним ситуацијама зависи од интеграције свих наведених аспеката и од способности да се брзо реагује на променљиве услове. Стварањем система који комбинује превенцију, спремност, реаговање и опоравак, наше друштво може изградити чврсту основу за отпорност на кризе и ванредне ситуације, чиме се штитите животи и имовина грађана.

ЧЕТВРТИ ДЕО

4. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР И НОРМАТИВНА РЕГУЛАТИВА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈА

Сектор за ванредне ситуације настао је реорганизацијом делова органа државне управе, обједињавањем функција, запослених и имовине Сектора за заштиту и спасавање Министарства унутрашњих послова и Управе за ванредне ситуације Министарства одбране (на основу Споразума о преузимању запослених, материјално-техничких средстава, покретне и непокретне имовине и архиве Управе за ванредне ситуације Министарства одбране), као и делова организационих јединица Министарства животне средине, рударства и просторног планирања које се баве пословима управљања ризиком и одговором на хемијске удесе, формирањем јединствене службе за ванредне ситуације. На званичном сајту МУП-а¹⁷⁵ наведено је да се до 25. јуна 2009. године Сектор за ванредне ситуације звао Сектор за заштиту и спасавање и да су последњих година активности Сектора за ванредне ситуације биле усмерене ка институционалном јачању капацитета Сектора и јачању позиција Сектора на националном и међународном нивоу.

Такође, наводи се да је најважнији корак Сектора ка успостављању интегрисаног система заштите и спасавања и управљања у катастрофама био усвајање новог законског оквира у овој области. Дана 29. децембра 2009. године, Народна Скупштина Републике Србије усвојила је “Закон о ванредним ситуацијама“. У складу са овим законом, Сектор координира активности свих државних институција које се баве ванредним ситуацијама. Истог дана је Народна Скупштина усвојила „Закон о заштити од пожара“. Такође усвојен је велики број подзаконских аката. Међутим, „Закон о ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, бр. 111 од 29.12.2009, 92 од 7.12. 2011, 93 од 28.09.2012. (111/2009-3, 92/2011-6, 93/2012-30)), као и чл. 58-64. и 66-72. „Закон о заштити од пожара“ (“Службени гласник РС”, бр. 111/09 и 20/15)

¹⁷⁵ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/zakonska%20regulativa.html>,

Приступљено: 26.11.2024. године у 11:14 часова

престају да важе ступањем на снагу „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, бр. 87/2018).

У „Закону од ванредним ситуацијама“ у члану 9. стајало је да Народна скупштина у области заштите и спасавања усваја „Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“, а у члану 10. да Влада предлаже „Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“ и доноси „Национални план заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије“. У складу са наведеним законом донета је „Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама“ („Службени гласник РС“, број 86 од 18.11.2011), али као и закон на основу кога је Стратегија донета, тако је и стратегија престала да се примењује даном ступања на снагу „Одлуке о престанку примене појединих докумената јавних политика“ („Службени гласник РС“, број 109/2021), односно 27.11.2021. године (Одлука - 109/2021-34).

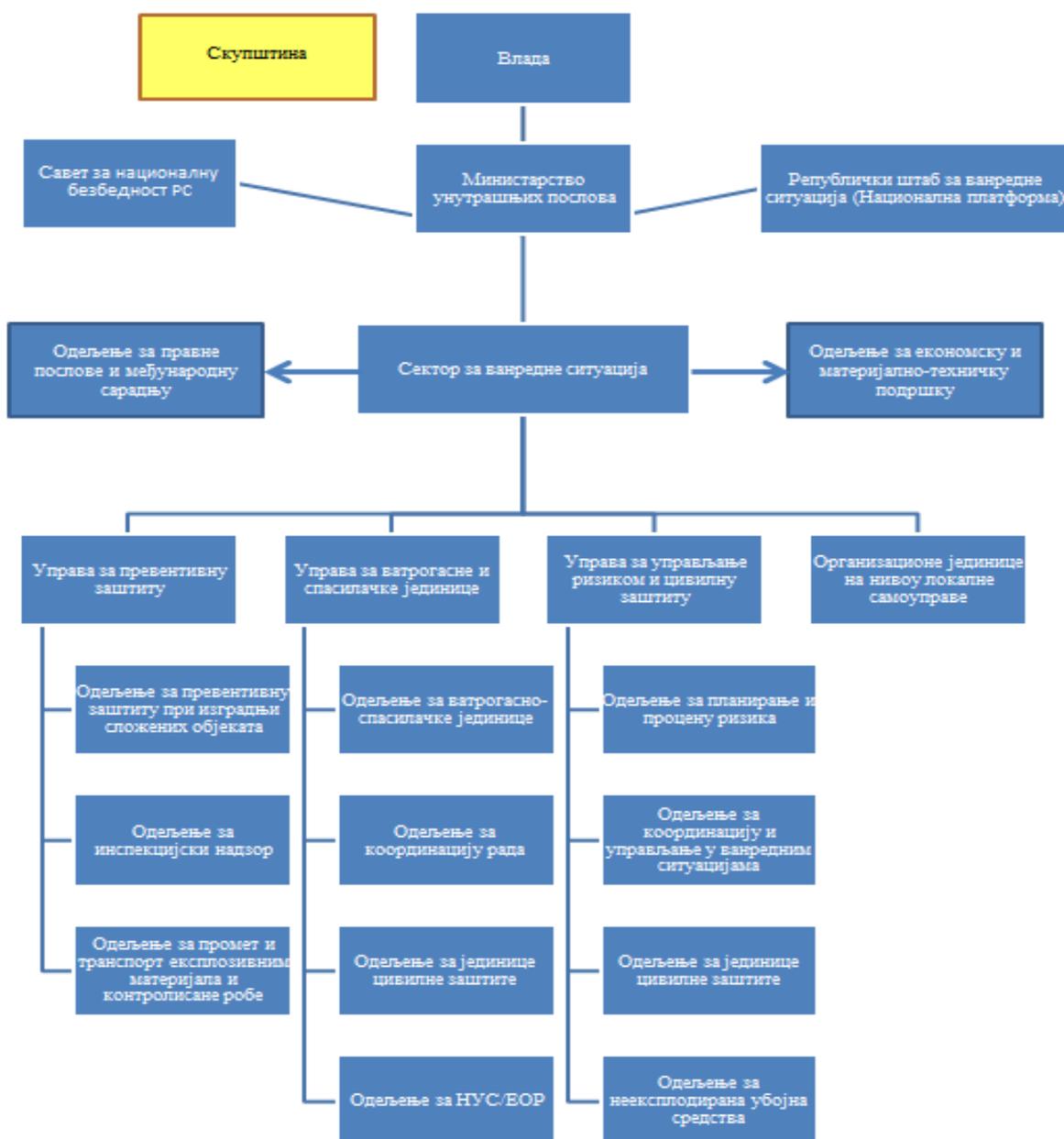
Као и у „Закону од ванредним ситуацијама“, тако је и у „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ у члану 12. наведено да се на основу овог закона доноси „Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“, и то да се доноси на нивоу Републике, а да акциони план за њено спровођење доноси Влада. „Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ је основни стратешки документ којим се утврђује политика и усмеравају активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа, одређују смернице за ангажовање људских и материјалних ресурса, као и развој нормативног и институционалног оквира у циљу смањења ризика и ефикасног одговора на изазове катастрофа¹⁷⁶. Међутим, ни након шест година од доношења „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“ није донета „Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“, као ни акциони план за њено спровођење, што је утврђено приступом званичном сајту Владе Републике Србије.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 12.

¹⁷⁷ <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>
Приступљено: 26.11.2024. године у 12:35 часова.

4.1. Институционални оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама

Уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску власт¹⁷⁸. Носилац извршне власти у Републици Србији је Влада.



Шема 1. Институционални оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ВС¹⁷⁹

¹⁷⁸ Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/2006 и 115/2021, члан 4.

¹⁷⁹ Обрада аутора на основу извора: <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/organizacija.html>
Званични сајт МУП-а, приступљено: 12.12.2025. године у 14:02 часова

До 25. јуна 2009. године Сектор за ванредне ситуације звао се Сектор за заштиту и спасавање. Налази се у оквиру Министарства унутрашњих послова. Сектор за ванредне ситуације у свом саставу има¹⁸⁰:

1. Одељење за правне послове и међународну сарадњу
2. Одељење за економску и материјално техничку подршку
3. Управу за превентивну заштиту
4. Управу за ватрогасне и спасилачке јединице
5. Управу за управљање ризиком и цивилну заштиту

На локалном нивоу, Сектор има 27 организационих јединица¹⁸¹:

1. четири Управе за ванредне ситуације и то у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу
2. двадесет три Одељења за ванредне ситуације и то у Бору, Ваљево, Врању, Зајечару, Зрењанину, Јагодини, Кикинди, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Новом Пазару, Пироту, Панчеву, Пожаревцу, Пријеполу, Прокупљу, Смедереву, Сомобору, Сремској Митровици, Суботици, Ужицу, Чачку и Шапцу.

„Сектор за ванредне ситуације настоји да изгради, одржи и унапреди способност читаве нације како да превентивно делује на ризике, тако и да одговори на изазове и ублажи последице од различитих катастрофа које могу погодити наш регион. Он обједињује све постојеће ресурсе у заштити, спасавању и реаговању у ванредним ситуацијама. Сектор за ванредне ситуације обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне, информативно-васпитне и друге природе за организовање, планирање, спровођење, контролу мера заштите животне средине, здравља и материјалних добара грађана, очување услова неопходних за живот и припремање за превладавање ситуације у условима пожара, елементарних непогода техничких и технолошких несрећа, дејства опасних материја и других стања, опасности већих размера које могу да угрозе здравље и животе људи и животну средину или да проузрокују штету већег обима и пружање

¹⁸⁰ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/delatnost.html>, Приступљено: 27.11.2024. године у 13:36 часова

¹⁸¹ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/delatnost.html>, Приступљено: 27.11.2024. године у 13:36 часова

помоћи код отклањања последица (смањивање и санацију) проузрокованих у ванредним ситуацијама, а посебно: израде и предлагање закона, норматива и препорука који испуњавају захтеве Европске уније у области заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у циљу потпуног правног уређивања за обављање послова; успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; преузимање превентивних мера ради спречавања избијања пожара и ублажавања последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и сл. као и превенција у циљу спречавања угрожавања здравља грађана услед дејства опасних материја и других стања опасности; врши стручно оспособљавање припадника организационих јединица на пословима делокруга Сектора и др¹⁸².

Управа за превентивну заштиту је формирана као организациона јединица Сектора за ванредне ситуације у оквиру Министарства унутрашњих послова и има за циљ да обједини све превентивне активности које обухватају скуп мера и радњи за планирање, организовање, спровођење и контролу мера и радњи заштите од пожара и експлозија, са циљем да се случају избијања пожара ризик по живот и здравље људи и угрожавање материјалних добара сведе на најмању могућу меру и пожар ограничи на самом месту избијања. Превентивна заштита чини врло важан функционални део система заштите од пожара и експлозија и смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама. „Управа за превентивну заштиту у свом саставу има: Одељење за превентивну заштиту при изградњи сложених објеката, Одељење за инспекцијски надзор и Одељење за промет и транспорт експлозивних материја и контролисане робе“¹⁸³.

„Управа за ватрогасне и спасилачке јединице у свом саставу има: Одељење за ватрогасно – спасилачке јединице, Одељење за координацију рада, Одељење за јединице цивилне заштите и Одељење за неексплодирани убојна средства/експлозивне остатке рата. Надлежна је за организовање рада унутрашњих организационих јединица ради благовременог и законитог вршења послова контроле рада ватрогасних и спасилачких јединица, ватрогасних јединица правних лица и добровољних ватрогасних јединица, као и њихово координирано деловање у случају већих ванредних догађаја. Директно утиче на рад подручних организационих јединица Сектора на ватрогасно-

¹⁸² <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/delatnost.html>, Приступљено: 27.11.2024. године у 13:36 часова

¹⁸³ Исто.

спасилачким пословима за унапређење њиховог рада. Најзначајнији задаци Управе се препознају кроз организацију и координацију рада ватрогасно-спасилачких јединица, материјално-техничко опремање јединица, унапређење спремности ватрогасно-спасилачких јединица за реаговање на ванредне догађаје, руковођење активностима јединица у ванредним догађајима већих размера, израда предлога закона и подзаконских аката, надзор над радом добровољних ватрогасних друштава, образовање, опремање и обучавање јединица цивилне заштите и уништавање експлозивних остатака рата¹⁸⁴.

У оквиру Управе постоји посебно Одељење за заштиту од експлозивних остатака рата (ЕОР) које свакодневно врши уништавање експлозивних остатака рата. Управа за управљање ризиком и цивилну заштиту у свом саставу има: Одељење за планирање и процену ризика, Одељење за координацију и управљање у ванредним ситуацијама, Одељење за јединице цивилне заштите и Одељење за неексплодирана убојна средства.

Управа за ванредне ситуације у Београду у свом саставу има: Одељење за спровођење превентивних мера при изградњи објеката, Одељење за спровођење превентивних мера при коришћењу објеката, Одељење за управљање ризиком и цивилну заштиту, Одсек за управне послове, Одсек за техничку заштиту и увиђаје, Одсек за контролу промета и превоза опасних материја и Ватрогасно спасилачку бригаду. Управе за ванредне ситуације у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу у свом саставу имају Одељење за превентивну заштиту, Одељење за управљање ризиком и цивилну заштиту и ватрогасно-спасилачку бригаду.

4.2. Међународна регулатива у области смањења ризика од катастрофа

Међународна регулатива у области смањења ризика од катастрофа представља скуп политика, споразума и докумената које су усвојиле државе чланице Уједињених нација и друге међународне организације с циљем унапређења отпорности заједница и смањења последица природних и технолошких катастрофа. Ова регулатива обухвата низ докумената који представљају оквире за деловање, стратешке смернице и обавезе држава на глобалном нивоу. На глобалном нивоу, решавање изазова у области

¹⁸⁴ <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/UpravaVSJ.html>

Званични сајт МУП-а, приступљено: 11.12.2025. године у 17:23 часова

реаговања на природне катастрофе представља један од приоритета деловања Уједињених нација, које кроз бројне резолуције, директиве и регулаторне механизме настоје да унапреде мере за смањење ризика и ублажавање последица ових појава. Интензитет и фреквенција природних катастрофа, нарочито у периоду краја двадесетог и почетка двадесет првог века, довели су до значајних негативних утицаја на безбедност становништва, пре свега на здравље и живот људи, али и на материјална добра, животну средину, привреду и друштво у целини. Овакви ефекти захтевају интегрисан и координисан приступ не само на нивоу појединачних држава, већ и целокупне међународне заједнице¹⁸⁵.

Најзначајнији документи укључују „Хјого оквир за деловање (2005–2015)“ и његовог наследника, „Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа (2015–2030)“. Иако регулатива није правно обавезујућа, она има велики утицај на креирање националних стратегија и закона, те подстиче међународну сарадњу, изградњу капацитета и размену добрих пракси у области смањења ризика од катастрофа.

4.2.1. Хјого оквир

„Хјого оквир за деловање (*Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*)“ представља први свеобухватни глобални документ који је поставио смернице за смањење ризика од катастрофа. Усвојен је на Светској конференцији Уједињених нација о смањењу ризика од катастрофа у Хјогу, у Јапану, 2005. године, као одговор на разорни цунами у Индијском океану из 2004. године¹⁸⁶. Основни циљ овог оквира био је смањење губитака изазваних катастрофама кроз јачање отпорности држава и локалних заједница¹⁸⁷.

Хјого оквир дефинише пет приоритетних области деловања: јачање институционалних капацитета и правног оквира; интеграцију смањења ризика у све нивое политике и планирања; унапређење информисаности и образовања јавности; смањење основних фактора ризика кроз одрживо управљање ресурсима и просторним

¹⁸⁵ Милашиновић М. (2019): *Међународна сарадња и смањење ризика од елементарних непогода*, Безбедност 3/2019, DOI: 10.5937/bezbednost1903200M, УДК: 502.58:001.83.

¹⁸⁶ UNISDR (2005) *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

¹⁸⁷ Coppola, D.P. (2015) *Introduction to International Disaster Management*. 3rd ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.

планирањем; те јачање капацитета за ефикасно реаговање и опоравак¹⁸⁸. Овај документ је поставио темеље за изградњу системског приступа управљању ризицима, укључујући и у Републици Србији и пружио модел за успостављање националних стратегија и планова деловања¹⁸⁹. Хјого оквир је трајао до 2015. године, када је замењен „Сендаи оквиром за смањење ризика од катастрофа“, који наставља и продубљује постављене смернице, с већим акцентом на мерење резултата, превенцију и инклузивност.

4.2.2. Сендаи оквир

„Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)“ је глобални документ који се фокусира на смањење ризика од катастрофа и превенцију у периоду од 2015. до 2030. године. Усвојен је 2015. године у Сендаију, у Јапану, на Трећој међународној конференцији о смањењу ризика од катастрофа, која је организована од стране Уједињених нација. Оквир има за циљ да помогне земљама у развоју и имплементацији стратегија које ће смањити ризик од катастрофа и њихове негативне ефекте. На овој конференцији, земље учеснице су имале могућност да сагледају резултате Оквира из Хјога у периоду од 2005. до 2015. године, утврде постојеће проблеме и могућности за унапређење система смањења ризика од катастрофа на глобалном, регионалном и локалном нивоу, јер су и током овог десетогодишњег периода катастрофе наставиле да узимају велики данак. Сагледано је да је од кључног значаја да се предвиде, планирају и смање ризици од катастрофа, како би се на делотворнији начин заштитили људи, заједнице и земље, створили услови за друштвено-економски напредак и на тај начин јачала отпорност земаља на катастрофе.

Њиме су дати нови приступи и перспективе у циљу ефикасније превенције од катастрофа. Сендаи правним оквиром акценат је стављен, између осталог, на разумевању ризика од катастрофа, јачању управљања ризиком од катастрофа, улагање у смањење ризика од катастрофа, али и на јачању приправности заједнице на

¹⁸⁸ Wisner, B., Gaillard, J.C. and Kelman, I. (2012) *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction and Management*. London: Routledge.

¹⁸⁹ Ђурић, Г. и Милојковић, Д. (2018): *Систем управљања ризицима од елементарних непогода у Републици Србији*, Безбедност.

катастрофе¹⁹⁰. Сендаи оквир поставља циљ да смањи ризик од катастрофа и последице које оне имају на животну средину, економију и друштво и ставља акценат на важност превенције катастрофа, укључујући изградњу отпорности заједница и система, охрабрује сарадњу између различитих земаља, агенција, заједница и приватног сектора како би се постигли циљеви у смањењу ризика од катастрофа, признаје важност укључивања локалних заједница у процесе процене ризика и управљања катастрофама, јер су оне прве које ће се сусрести са последицама катастрофа и наглашава потребу за већом свешћу о ризицима од катастрофа, образовање и тренинг који помажу заједницама да разумеју како да се припреме и реагују у случају катастрофа¹⁹¹.

Узимајући у обзир искуство стечено кроз спровођење у дело Оквир из Хјога за деловање, и тежећи очекиваном резултату и циљу, постоји потреба за усредсређеним деловањем држава унутар и широм свих сектора на локалном, националном, регионалном и глобалном нивоу у следеће четири приоритетне области¹⁹²:

1. разумевање ризика од катастрофа
2. јачање система управљања ризицима од катастрофа у циљу управљања ризицима од катастрофа
3. улагање у смањење ризика од катастрофа у циљу јачања отпорности
4. унапређење спремности за делотворно реаговање у случају катастрофе и „изградња бољег система од оног пре катастрофе“ у току обнове, санације и реконструкције.

Закључак је да је од кључног значаја у фази обнове, санације и реконструкције након катастрофе да се спречи стварање ризика од катастрофа и да се они умање кроз успостављање бољег система од оног пре катастрофе и кроз појачану едукацију и повећање свести јавности о ризицима од катастрофе како би се смањила смртност и број људи који су изложени катастрофама и смањили економски губици узроковани катастрофама. Сендаи оквир је важан корак ка изградњи мира и стабилности на

¹⁹⁰ Vučković V. and Slavković N. (2024) *The impact of the Sendai legal framework on the disaster risk reduction and emergency management system in the Republic of Serbia*, The 10th anniversary international scientific professional conference security and crisis management – theory and practice, Belgrade.

¹⁹¹ *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).

¹⁹² *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), стр. 9.

глобалном нивоу, јер помаже земљама да се припреме за катастрофе и смање штету коју оне могу нанети.

Систем заштите и спасавања у Републици Србији је нормативно и правно дефинисан, али постојећа регулаторна решења показују да су углавном заснована на приступима који потичу из периода Хјого оквира за деловање. Ипак, уочљиво је да национални правни и стратешки документи нису усклађени са актуелним међународним стандардима, пре свега са Сендаи оквиром за смањење ризика од катастрофа. Због тога се уочава ограничена могућност за пуну и ефективну примену система у пракси, што доводи до перманентног стања институционалне недоречености и функционалне непотпуности. Недовољно усклађивање домаћих регулатива са савременим међународним оквирима довело је до тога да се кључни приоритети Сендаи оквира још увек не одражавају у свакодневной пракси управљања ризицима и реаговања на ванредне ситуације у Србији¹⁹³. Из тог разлога, неопходно је да се на нивоу Владе Републике Србије иницира интензивнији институционални ангажман, кроз формирање стручних тимова који ће бити састављени од релевантних експерата из области управљања ванредним ситуацијама, с циљем ревизије и унапређења стратешких, доктринарних и нормативно-правних аката у области заштите и спасавања.

4.3. Национална регулатива у области смањења ризика од катастрофа

Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуација у Републици Србији је изузетно комплексан. Правно је уређен многобројним стратегијским, законским и подзаконским актима којима се систему ствара правна основа за његово постојање. Као систем који се остварује на свим нивоима организације друштва, сусреће се са бројним проблемима који се првенствено односе на неадекватну нормативно-правну регулативу и њено спровођење у пракси.

¹⁹³ Комазец Н, Божанић Д. и Памучар Д. (2017): *Међународни оквир за смањење ризика од катастрофа – критички осврт на имплементацију у Републици Србији*, 3. међународна научно-стручна конференција безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Безбедност за будућност – 2017, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент S4 GLOSEC Глобална безбедност доо, Београд.

4.3.1. Устав Републике Србије

Устав Републике Србије је највиши правни акт и сви закони и други општи акти морају бити у складу са њим и као такав уређује најбитније односе у држави, па тиме и безбедност и одбрану државе. У Уставу је наведено да је „људски живот неприкосновен“¹⁹⁴, да „свако има право на личну слободу и безбедност“¹⁹⁵ и да „свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину“¹⁹⁶ и на овим принципима почива систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. У Уставу су наведене и одговорности државе и државних органа у домену безбедности и одбране земље. Народна скупштина је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији¹⁹⁷.

„Када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, Народна скупштина проглашава ванредно стање. Одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана. По истеку овог рока, Народна скупштина одлуку о ванредном стању може продужити за још 90 дана, већином од укупног броја народних посланика. Проглашавајући ванредно стање Народна скупштина може прописати мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права. Кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, под истим условима као и Народна скупштина. Кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане. Ако Народна скупштина не потврди ову одлуку, одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања“¹⁹⁸.

У Уставу су наведени само основни постулати на којима се заснива одбрана и безбедност државе и свих њених грађана, стога ће систем смањења ризика од

¹⁹⁴ Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/2006 и 115/2021, члан 24.

¹⁹⁵ Исто, члан 27.

¹⁹⁶ Исто, члан 74.

¹⁹⁷ Исто, члан 98.

¹⁹⁸ Исто, члан 200.

катастрофа и управљања ванредним ситуацијама бити детаљније уређен другим законским и подзаконским актима.

4.3.2. Закон о одбрани

„Законом о одбрани“ дефинише се систем одбране Републике Србије, као и улоге државних органа и Војске Србије у области одбране, права и обавезе различитих актера, укључујући аутономне покрајине, општине, грађане, предузећа и друга правна лица, као и остала важна питања у вези са одбраном. Одбрана Републике Србије реализује се употребом доступних људских и материјалних ресурса, а осигурава се ангажовањем Војске Србије и других снага у циљу заштите суверенитета, независности, територијалне целovitости и безбедности. Људски ресурси у контексту одбране подразумевају демографски потенцијал државе који подлеже обавези одбране и способан је за укључивање у одбрамбени систем, док материјални ресурси обухватају природне, економске, финансијске, информационе и друге потенцијале државе који се користе у одбрани. Основна сврха одбране је одвраћање од напада и реаговање на војне и невојне претње, као и заштита грађана, имовине и животне средине¹⁹⁹.

„Документи планирања одбране су: стратегијско-доктринарни документи, документи планирања развоја и документи планирања употребе снага. Основни стратегијско-доктринарни документи су: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије и Доктрина Војске Србије. Основни документи планирања развоја су: Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране Републике Србије и Средњорочни план и програм развоја система одбране. Основни документи планирања употребе снага су План одбране Републике Србије и План употребе Војске Србије као његов саставни део“²⁰⁰.

„Стратегија националне безбедности Републике Србије је највиши стратешки документ чијом реализацијом се штите национални интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота. Стратегија одбране Републике Србије је највиши стратешки документ у области одбране којим се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним

¹⁹⁹ Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.

²⁰⁰ Исто, члан 7.

интересима, мисијама и задацима Војске Србије, структура и функционисање система одбране. Доктрина Војске Србије је основни доктринарни документ у којем се дефинишу општа опредељења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске Србије у миру, ванредном и ратном стању, у складу са Уставом и Стратегијом одбране Републике Србије и представља оквир за израду нижих доктринарних докумената.²⁰¹ „Законом о одбрани“ су дефинисане и надлежности државних органа у области одбране, права и дужности грађана у области одбране кроз војну, радну и материјану обавезу, права и дужности привредних друштава, других правних лица и предузетника у области одбране. Народна скупштина доноси законе и друга општа акта у области одбране и остварује демократску и цивилну контролу Војске Србије. „Грађани у одбрани земље имају право и дужност да извршавају војну, радну и материјалну обавезу и учествују у цивилној заштити и обучавању за одбрану, у складу са законом, одлукама надлежних органа и плановима одбране“²⁰².

Цивилна заштита представља организовани систем који се припрема и спроводи с циљем заштите и спасавања људи, животиња, као и материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничких несрећа, последица тероризма, ратних сукоба и других значајних ванредних ситуација. Овај систем функционише у складу с важећим законодавством, начелима и захтевима Допунског протокола уз Женевске конвенције, као и принципима међународног хуманитарног права и потврђеним међународним уговорима. Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране²⁰³.

На основу свега наведеног, може се донети закључак да у „Закону о одбрани“ постоје одређене контрадикторности и да се не регулишу многа важна питања у области система цивилне одбране. У Члану 4. „Закон о одбрани“ дефинисано је да се систем одбране састоји од војне и цивилне одбране. Међутим, цивилна одбрана се у наредним одредбама „Закон о одбрани“ не дефинише, већ долази до „замене теза“ са цивилном заштитом, за коју је у члану 77. „Закон о одбрани“ написано: “Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране“. Носилац војне одбране је Војска Србије, а носилац цивилне одбране није

²⁰¹ Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018, члан 4.

²⁰² Исто, члан 47.

²⁰³ Исто, члан 77.

дефинисан, док је цивилна заштита организован систем у оквиру Министарства унутрашњих послова, Сектора за ванредне ситуације, Управе за управљање ризиком и цивилну заштиту.

4.3.3. Стратегија националне безбедности

„Стратегија националне безбедности Републике Србије је највиши стратешки документ чијом реализацијом се штите национални интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота“²⁰⁴. „Стратегија националне безбедности“ базира се на свеобухватном приступу који подразумева заједничко ангажовање свих субјеката и потенцијала друштва и државе за ефикасан одговор на изазове, ризике и претње по безбедност, као и за заштиту и остваривање националних интереса Републике Србије. У оквиру ове стратегије врши се анализа стратегијског окружења Републике Србије, идентификују се и процењују безбедносни изазови, ризици и претње, те се формулишу национални интереси и циљеви. Такође, утврђује се политика националне безбедности, као и структура и начела функционисања система националне безбедности, уз дефинисање механизма за његово спровођење²⁰⁵.

На безбедносну ситуацију значајно утичу елементарне непогоде, које могу брзо довести до озбиљних последица и прекида нормалног живота у одређеним регионима или у целој земљи. Република Србија је подложна ризику од поплава, као и потенцијалним појавама суша, пожара, земљотреса, техничко-технолошких несрећа и других катастрофа. Израда детаљних процена и планова заштите и спасавања, правовремено деловање, као и адекватна оспособљеност и опремљеност снага за заштиту и спасавање, могу значајно ублажити последице елементарних непогода и катастрофа узрокованих људским деловањем. Овај проактивни приступ је есенцијалан за унапређење капацитета система за управљање ризиком и за спремност на одговор у ситуацијама кризе, доприносећи тако укупној безбедности друштва²⁰⁶.

Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће, као и угрожавање здравља грађана и животне средине због радиолошке, хемијске и биолошке

²⁰⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године, стр. 11.

²⁰⁵ Исто, стр. 12.

²⁰⁶ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.

контаминације, значајно утичу на безбедност Републике Србије. Различити облици елементарних непогода, као што су поплаве, суше, пожари, земљотреси и екстремно високе температуре, као и присуство опасних материја током производње, складиштења и транспорта, директно и индиректно повећавају ниво ризика у вези са безбедношћу људи, животиња, материјалних добара и животне средине. Техничко-технолошке несреће представљају значајан ризик, чије последице могу бити осетне, не само у Републици Србији, већ и у суседним државама.

Климатске промене имају озбиљан, негативан ефекат на квалитет животне средине и ресурса Републике Србије, што додатно компликује безбедносну ситуацију. Ове промене могу довести до значајних економских последица, углавном у секторима пољопривреде, водопривреде и енергетике, али и до социјалних трансформација које су праћене безбедносним ризицима. Екосистеми и биодиверзитет су подложни вишеструким ризицима из животне средине, што може довести до здравствених, демографских и егзистенцијалних изазова. Екстремне временске прилике, ерозија, исушивање тла и пожари узроковани високим температурама могу довести до недостатака хране и воде, миграционих кретања, епидемија, као и пораста радикализма и криминала. Климатске промене представљају значајан демографски ризик, јер квалитет животне средине директно утиче на здравље грађана Републике Србије²⁰⁷.

Очување животне средине и природних ресурса Републике Србије, које подразумева одговоран приступ у погледу квалитета тла, подземних и површинских водних ресурса, атмосфере, биодиверзитета, као и управљање природним богатствима и опасним отпадом, од кључног је значаја за безбедност земље. Активно праћење еколошког стања и предузимање превентивних мера заштите од неповратних промена у животној средини, узрокованих климатским, геофизичким и технолошким факторима, представљају један од основних услова за остваривање одрживог развоја. Овај проактивни приступ не само да помаже у очувању ресурса, већ и у стварању сигурнијег и одрживијег окружења за све грађане²⁰⁸.

Унапређење квалитета животне средине биће реализовано првенствено путем јачања правних и институционалних механизма, што ће омогућити побољшање квалитета тла, водних ресурса, атмосфере и биолошке разноврсности. Република

²⁰⁷ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.

²⁰⁸ Исто.

Србија се залаже за примену стандарда Европске уније и међународно признатих норми у области заштите и унапређења животне средине, као и за повећање финансијских подстицаја за коришћење еколошки прихватљивих технологија. Ефикасно управљање опасним отпадом биће стално спроведено кроз превенцију и оперативну заштиту од технолошких несрећа, посебно у објектима за производњу и прераду материја специјалне намене, као и у складиштима опасног отпада. Овај системски приступ је кључан за осигурање одрживог развоја и безбедности животне средине²⁰⁹.

4.3.4. Стратегија одбране

„Стратегија одбране Републике Србије заснована је на „Уставу Републике Србије“ и „Стратегији националне безбедности Републике Србије“. Основни је стратегијски документ који усмерава развој нормативних, доктринарних и организацијских решења система одбране, планирање и финансирање одбране и ангажовање ресурса одбране Републике Србије. У Стратегији одбране анализира се безбедносно окружење са аспекта одбране Републике Србије, идентификују изазови, ризици и претње безбедности од значаја за одбрану, формулишу одбрамбени интереси и циљеви, утврђује политика одбране, структура, управљање и начела функционисања система одбране Републике Србије“²¹⁰.

Стратегијски концепт одбране Републике Србије одражава опредељење за ангажовање система одбране у циљу заштите и остварења одбрамбених интереса. Овај концепт се заснива на моделу тоталне одбране, који представља свеобухватан одговор на изазове, ризике и претње безбедности од значаја за одбрану земље. Кључни аспект је ослањање на сопствене снаге и ресурсе. Тотална одбрана обухвата војну и цивилну компоненту, а планира се, организује и спроводи у свим условима: миру, ванредном стању и рату. Војна одбрана, као сегмент одбране Републике Србије, фокусирана је на припрему за одбрану и самоодбрану земље, користећи ресурс Војске Србије и других наоружаних снага. Војска Србије комбинује учеснике у борбеним операцијама и

²⁰⁹ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.

²¹⁰ Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године, стр. 11.

командује свим снагама које изводе борбене активности у ванредним ситуацијама и током рата²¹¹.

Цивилна одбрана представља део система одбране који се усмерава на припрему и реализацију одбране ненасилним средствима. Овај сегмент функционише у миру, ванредном стању и рату кроз низ мера и активности с циљем да осигура успешан рад државних органа, органа аутономних покрајина и локалних самоуправа, као и привредних друштава и других правних лица. Цивилна одбрана стреми да створи услове за живот и рад грађана, испуни потребе снага одбране, планира и реализује обуку грађана за одбрану земље, координира послове заштите и спасавања, и испуњава војне, радне и материјалне обавезе, укључујући мобилизацију²¹².

Одбрана Републике Србије реализује се путем организовања, припреме и ангажовања различитих субјеката система одбране за испуњавање задатака у миру, ванредном стању и рату. Ово подразумева употребу Војске Србије и других одбрамбених снага у свим условима, до потпуног отклањања или престанка опасности по националну безбедност. Такође, укључује предузимање мера и активности за заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара, као и животне средине у мирнодопским и кризним ситуацијама, као и учешће у мултинационалним операцијама. Систем одбране Републике Србије је интегрални део националног система безбедности, који представља уређену целину са јасно дефинисаним нормама, структуром и функционалним принципима, чији је основни циљ остваривање одбрамбених интереса Републике. Одбрана се спроводи кроз комбинацију војних и цивилних стратегија. „Стратегија одбране“ као документ утврђује структуру, управљање и принципе функционисања овог система²¹³.

Систем одбране је организован у два основна дела: управљачки и извршни. Управљање овим системом обављају највиши представници законодавне и извршне власти, у складу с Уставом, општеприхваћеним принципима међународног права, потврђеним уговорима, као и националним законима и прописима. Извршни део система одбране осигурава заштиту и остваривање одбрамбених интереса посредством превентивних мера, ефикасне употребе ресурса и отклањања последица које угрожавају безбедност. Овај приступ је кључан за стварање одрживог и ефикасног

²¹¹ Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.

²¹² Исто.

²¹³ Исто.

модела одбране. Управљачки део система одбране чине: Народна скупштина, Председник Републике, Влада, Министарство одбране, Генералштаб Војске Србије и Савет за националну безбедност²¹⁴. „Управљање цивилном одбраном спроводи се у оквиру државних органа, органа државне управе, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, у складу са законом“²¹⁵.

Извршни део система одбране састоји се од Војске Србије и других снаге одбране. Војска Србије је организована оружана снага која брани Републику Србију. Војска Србије обједињава све учеснике у борбеним операцијама и надлежна је за командовање свим снагама које изводе борбена дејства у ванредном стању и рату, на основу закона, а у складу с „Доктрином Војске Србије“. „Мисије Војске Србије су“²¹⁶:

- одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља,
- учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и
- подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

„Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности 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 и техничко-технолошких и других несрећа. Друге снаге одбране чине државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштава, друга правна лица, предузетници и грађани који, у складу са законом, извршавају задатке припреме за одбрану и одбране. Носиоци заштите и спасавања су јединице цивилне заштите и ватрогасно-спасилачке јединице. У заштити и спасавању учествују и друге снаге заштите и спасавања“²¹⁷.

4.4. Нормативна документа за рад штабова за ванредне ситуације

Нормативна документа представљају правни основ функционисања штабова за ванредне ситуације и целокупног система смањења ризика од катастрофа. То су

²¹⁴ Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.

²¹⁵ Исто, стр. 45.

²¹⁶ Исто, стр. 46.

²¹⁷ Исто, стр. 45.

званични, правно обавезујући документи који прописују начин организовања, надлежности, поступке, мере и одговорности у случају ванредних ситуација.

Највиши правни акт у овој области је „**Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама**“²¹⁸, који утврђује структуру система, овлашћења штабова, обавезе државних органа и правних лица, као и начела превенције, планирања и реаговања. На основу овог закона доносе се подзаконски акти као што су уредбе, правилници, наредбе и упутства, који ближе уређују поједина питања, као што су методологија процене ризика, садржај планова заштите и спасавања, услови за обуку, опремање и рад снага за реаговање.

Међу најважнијим нормативним документима налази се и „**Упутство о Методологији израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања**“²¹⁹, којим се прописује методологија за анализу опасности и планирање мера. Такође, у надлежности Владе, министарстава и локалних самоуправа је доношење конкретних „**Планова заштите и спасавања**“, који се такође сврставају у нормативну документацију јер имају правну снагу и морају бити усклађени са законом. Нормативна документа служе као обавезујући оквир за поступање свих субјеката система у мирнодопским условима и у време кризе. Њихово познавање и примена представља предуслов за ефикасно, правно утемељено деловање у случајевима катастрофа и других ванредних догађаја.

4.5. Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања

Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, објављено у Службеном гласнику РС, бр. 80/2019, представља кључни подзаконски акт у систему управљања ризицима и ванредним ситуацијама у Републици Србији. Његова основна сврха је да обезбеди јединствену, свеобухватну и стандардизовану методологију за идентификацију и процену ризика од катастрофа, као и за планирање мера и активности заштите и спасавања на свим нивоима друштва. Ова Методологија је донета на основу „**Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама**“, а примењује се на органе државне управе,

²¹⁸ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

²¹⁹ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, "Службени гласник РС", број 80/2019.

јединице локалне самоуправе, правна лица, установе и све друге субјекте чија делатност може бити угрожена или која могу бити ангажована у активностима заштите. Њеном применом се обезбеђује уједначеност у приступу управљању ризицима и реаговању у кризним ситуацијама, што је од суштинског значаја за ефикасност целокупног система.

Методологија детаљно регулише процес израде процене ризика, који обухвата фазе идентификације опасности, анализе изложености и рањивости, одређивања нивоа ризика, као и евалуацију и вредновање резултата. Посебно се инсистира на разумевању природе опасности, њиховог међусобног дејства и потенцијала да изазову секундарне догађаје (тзв. мултиризик приступ). На пример, у документу се указује да један ризик, као што је земљотрес, може изазвати додатне догађаје попут експлозија, пожара или хемијских хаварија, што значајно утиче на обим последица и начин реаговања²²⁰. У процесу вредновања ризика, нагласак се ставља на одређивање интензитета и вероватноће настанка, као и на процену потенцијалних последица по људе, економију, екологију и друштвену стабилност. Ове компоненте се интегришу у финалну процену, где се укупан ризик класификује као низак, умерен, висок или веома висок. Оваква категоризација служи као основа за даље планирање мера смањења ризика и дефинисање приоритета за интервенцију.

Поред процене ризика, упутство дефинише и садржај плана заштите и спасавања. Тај план представља оперативни документ који утврђује начин реаговања у случају настанка катастрофе, задатке и одговорности свих релевантних субјеката, потребне ресурсе и капацитете, као и процедуре за обавештавање, евакуацију, збрињавање и обнову. Један од кључних елемената плана је и систем управљања информацијама, укључујући просторне податке и картографске приказе зона ризика, објеката од значаја и критичне инфраструктуре. Важно је истаћи да ова Методологија не само да поставља технички и правни оквир, већ и подстиче културу превенције и планирања на свим нивоима, узимајући у обзир принципе одрживог развоја, безбедности људи и отпорности заједнице. Њена примена је предуслов за изградњу ефикасног, интероперабилног и транспарентног система заштите и спасавања у складу са националним интересима и међународним обавезама Србије.

²²⁰ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, "Службени гласник РС", број 80/2019.

4.6. Други закони од утицаја на систем смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама

„Национална стратегија одрживог развоја“²²¹ заснива се на глобално прихваћеним принципима који су дефинисани у Декларацији одрживог развоја из Јоханесбурга, миленијумским циљевима развоја УН, Стратегији одрживог развоја ЕУ и других докумената. Ова стратегија за стратешке приоритете у циљеве одрживог развоја подразумева: чланство у ЕУ; развој конкурентне тржишне привреде и уравнотежен економски раст; развој људских ресурса и повећање запошљавања; развој инфраструктуре и равномеран регионални развој; заштиту и унапређење животне средине и рационално коришћење природних ресурса. Стратегија одрживог развоја РС дефинише одржив развој као циљно-орјентисан, дугорочан, свеобухватан и синергетски процес, који утиче на све аспекте живота на свим нивоима.

„Законом о заштити животне средине уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији“²²². Систем заштите животне средине у Републици Србији представља сложену мрежу субјеката који делују у циљу очувања и унапређења природних ресурса. Ова мрежа укључује не само државне институције, као што су републичке и аутономне покрајинске власти, већ и јединице локалне самоуправе, као и правна и физичка лица која, у вршењу својих делатности, могу угрожавати животну средину. Сви учесници у овом систему имају задатак да спроводе мере које обезбеђују очување квалитета, количине и стандардизованих резерви природних добара, како би се одржала природна равнотежа и интегритет екосистема²²³.

Управљање опасним материјама представља посебан аспект у овом систему, где је неопходно организовати свеобухватне активности које умањују ризике по здравље људи и животну средину у контексту производње, складиштења, коришћења и одлагања. Ове активности морају бити усклађене са принципима превенције и заштите,

²²¹ Национална стратегија одрживог развоја, "Службени гласник РС", број 57/2008.

²²² Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др. закон, члан 1.

²²³ Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др. закон.

што подразумева пажљиво планирање и сталну евалуацију. Оператери у сеосео постројењима, где утицај опасних материја може бити значајан, дужни су да предузму свеобухватне мере за избегавање хемијских удеса и минимизацију њиховог утицаја на људско здравље и животну средину²²⁴.

Просторни и урбанистички планови основа су за одрживо управљање ресурсима, те они обавезују на рационално коришћење природних добара, унапређујући значајне природне особине и заштиту дивљих биљних и животињских врста. Укључивање стратешких процена утицаја на животну средину у све фазе планирања представља кључну компоненту система, осигуравајући интеграцију различитих еколошких, економских и социјалних фактора, те усклађивање са другим еколошким политикама. Коначно, ефикасно планирање и управљање заштитом животне средине реализује се путем „Националног програма заштите животне средине“, а „Акциони план“ као краткорочни инструмент служи за имплементацију регулаторних, институционалних и образовних активности, стварајући предуслове за одрживо развијање екосистема Србије²²⁵.

„Законом о заштити од пожара уређују се систем заштите од пожара, права и обавезе државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних и физичких лица, организација ватрогасне службе, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за систем заштите од пожара. Одредбе овог закона сходно се примењују и на заштиту од експлозија“²²⁶. Систем заштите од пожара обухвата скуп мера и активности усмерених на планирање, финансирање, организовање, спровођење и контролу мера заштите од пожара, с циљем спречавања избијања и ширења пожара, откривања и гашења пожара, као и спасавања људи и заштите имовине. Овакви механизми су од суштинског значаја за заштиту животне средине, идентификацију и отклањање узрока пожара, као и пружање помоћи у отклањању последица пожара. Субјекти који учествују у систему

²²⁴ Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др. закон.

²²⁵ Исто.

²²⁶ Закон о заштити од пожара, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 – др. закон, члан 1.

заштите од пожара укључују државне органе, органе аутономних покрајина, јединице локалне самоуправе, привредна друштва, као и друга правна и физичка лица²²⁷.

Процес заштите од пожара реализује се организовањем и припремом субјеката, стварањем адекватних услова за ефикасно спровођење заштитних мера, те предузимањем конкретних акција за заштиту и спасавање људи, материјалних добара и животне средине у случају пожара. Додатно, надзор над применом мера заштите од пожара је кључан елемент у овом систему. Јединице локалне самоуправе, у складу са надлежностима утврђеним Уставом и законом, имају важну улогу у организацији и обезбеђивању услова за спровођење програма заштите од пожара, као и у доношењу мера за ублажавање последица изазваних пожаром²²⁸.

„Законом о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности уређују се мере радијационе и нуклеарне сигурности и безбедности, услови за обављање делатности са изворима зрачења, поступање у ситуацији планираног, постојећег и ванредног излагања јонизујућем зрачењу у циљу обезбеђивања заштите појединаца, становништва и животне средине од штетног утицаја јонизујућег зрачења, сада и убудуће“²²⁹. Овај закон захтева образовање и обуку особља које ради у нуклеарним установама, чиме се не само повећава свест о ризицима, већ и јачају ресурси за реаговање у кризним ситуацијама. Кроз ефикасно управљање безбедношћу и сигурношћу, закон доприноси стварању система који може спречити катастрофе и умањити последице у случају инцидента. Сходно томе, овај закон подстиче развој система управљања и контроле радијационих извора, што су основне компоненте у заштити људи и животне средине од потенцијалних нуклеарних катастрофа. Успостављање стандардизованих и хигијенских процедура и развој одговарајућих технологија, играју кључну улогу у смањењу ризика и унапређењу безбедности у овој области²³⁰.

Нуклеарни инциденти и радијациона незгода могу имати катастрофалне последице. Овакви инциденти могу довести до значајног загађења животне средине,

²²⁷ Закон о заштити од пожара, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 – др. закон.

²²⁸ Исто.

²²⁹ Закон о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018 и 10/2019, члан 1.

²³⁰ Закон о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018 и 10/2019.

озбиљних здравствених проблема код популације, као и економских последица. Стога, Закон игра важну улогу у успостављању правила и процедура које омогућавају идентификацију, процену и управљање потенцијалним ризицима.

„*Законом о транспорту опасне робе уређују се услови за обављање унутрашњег и међународног транспорта опасне робе у друмском, железничком и унутрашњем водном саобраћају на територији Републике Србије, захтеви у односу на амбалажу, покретну опрему под притиском, односно цистерну, односно превозно средство намењено за транспорт опасне робе, услови за именовање тела која испитују и контролишу амбалажу, покретну опрему под притиском, односно цистерну, односно возило за транспорт опасне робе, услови за овлашћивање тела која испитују и контролишу брод за транспорт опасне робе, надлежности државних органа и организација у транспорту опасне робе, услови и обавезе које треба да испуне учесници у транспорту опасне робе, надзор, као и друга питања која се односе на транспорт опасне робе*“²³¹. Овај закон уноси стандардизоване процедуре и захтеве у циљу идентификације, паковања, обележавања и транспортовања опасне робе, што укључује хемикалије, експлозиве, токсичне материје и радиоактивне супстанце. Област коју овај Закон регулише обухвата обавезе превозника, као и шпедитера и произвођача, да се придржавају строгих безбедносних мера, као што су адекватно паковање, безбедно означавање и документација о превозу²³².

Такође, Закон захтева обуку особља које учествује у транспорту опасне робе, чиме се осигурава да запослени буду свесни ризика и процедура који се морају поштовати. Несреће током транспорта опасне робе могу имати катастрофалне последице, укључујући инциденте који резултирају загађењем животне средине, повредама или смрћу. Правилно управљање ризицима током транспорта опасне робе смањује вероватноћу не само несрећа, већ и дужих последица по људско здравље и животну средину²³³.

„*Законом о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима уређује се производња, промет и превоз експлозивних материја, запаљивих течности и*

²³¹ Закон о транспорту опасне робе, „Службени гласник РС“ бр. 104/2016, 83/2018, 95/2018 – др. закон и 10/2019 – др. закон, члан 1.

²³² Закон о транспорту опасне робе, „Службени гласник РС“ бр. 104/2016, 83/2018, 95/2018 – др. закон и 10/2019 – др. закон.

²³³ Исто.

гасова у циљу заштите живота и здравља људи, материјалних добара и човекове средине²³⁴. „Експлозивним материјама, у смислу овог закона, сматрају се: привредни експлозиви, средства за паљење експлозива, пиротехнички производи, привредна муниција, барут и сировине експлозивног карактера за производњу претходно наведених материја²³⁵. Несреће које укључују експлозивне материје и запаљиве течности могу имати катастрофалне последице, укључујући велике људске жртве, уништавање имовине и загађење животне средине. Закон осигурава успостављање строгих захтева и процедура за безбедну манипулацију овим супстанцама, укључујући прописе о обележавању, складишту, руковању и прописима о обучавању особља²³⁶.

Системи и процеси прописани Законом помажу у идентификацији потенцијалних опасности, што омогућава предузимање превентивних мера. Такође, иницијативе за редовне инспекције и контроле играју важну улогу у осигуравању привредне и јавне безбедности. Поред тога, Закон предвиђа и развој планова за реаговање у случају несрећа и обавезује компаније да спроводе обуку особља о безбедном раду са овим опасним материјама. Ово је од суштинског значаја за смањење ризика, јер обучено особље може брзо и ефикасно реаговати у ванредним ситуацијама²³⁷. „Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима“ представља кључни оквир за унапређење безбедности у управљању опасним супстанцама, смањујући ризик од катастрофа и доприносећи заштити живота и здравља људи, као и очувању животне средине.

„Законом о здравственој заштити уређује се систем здравствене заштите у Републици Србији, његова организација, друштвена брига за здравље становништва, општи интерес у здравственој заштити, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања од значаја за организацију и спровођење здравствене заштите²³⁸. Здравствена заштита представља организовану и свеобухватну активност друштва усмерену на постизање највишег могућег нивоа очувања и унапређења здравља

²³⁴ Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима, „Службени гласник РС“ бр. 44/77, 45/85, и 18/89 и „Службени гласник РС“ бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, и 54/2015 – др. закон, члан 1.

²³⁵ Исто, члан 3.

²³⁶ Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима, „Службени гласник РС“ бр. 44/77, 45/85, и 18/89 и „Службени гласник РС“ бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, и 54/2015 – др. закон.

²³⁷ Исто.

²³⁸ Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“ бр. 25/2019, 92/2023 – аутентично тумачење и 29/2025 – одлука УС, члан 1.

грађана. Она обухвата спровођење различитих мера и активности с циљем заштите и унапређења здравља држављана Републике Србије, укључујући превенцију, сузбијање и рано откривање болести и повреда, као и примену делотворних и ефикасних метода лечења, здравствене неге и рехабилитације²³⁹.

У систему здравствене заштите у Републици Србији учествују различити субјекти, као што су пружаоци здравствених услуга, организације за здравствено осигурање, као и сам грађанин, његова породица, послодавци и образовне установе. Такође, важну улогу играју хуманитарне, верске, спортске и друге организације, удружења, локалне самоуправе, аутономне покрајине и државни органи. Структуру система здравствене заштите чине здравствене установе и високошколске установе здравствене струке, које пружају акредитоване студијске програме за стицање неопходних знања и вештина за обављање послова у области здравствене заштите. Поред ове врсте институција, систем укључује и друга правна лица којима је законом регулисано обављање здравствених активности, приватну праксу, здравствене раднике и сараднике, као и механизме за организацију и финансирање здравствене заштите. Овај свеобухватан приступ осигурава координирану и ефикасну реализацију здравствених услуга у интересу јавности. У складу са законом, здравствена установа дужна је да организује и спроводи мере у случају елементарних и других већих непогода и ванредних прилика. Такође, Завод за јавно здравље основан за територију Републике, утврђује посебне мере у елементарним и другим већим непогодама и несрећама и врши њихово спровођење у сарадњи са другим установама²⁴⁰.

„Закон о јавном здрављу уређују се области деловања јавног здравља, надлежности, планирање, спровођење активности у вези са очувањем и унапређењем здравља становништва, као и начин финансирања. Циљ овог закона је остваривање јавног интереса, стварањем услова за очување и унапређење здравља становништва путем свеобухватних активности друштва“²⁴¹.

Начела јавног здравља усмеравају се на заштиту и унапређење здравља становништва, друштвених група и појединаца, путем активног учешћа целокупног друштва. Ова начела обухватају заступљеност здравља у свим политикама, чиме се

²³⁹ Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“ бр. 25/2019, 92/2023 – аутентично тумачење и 29/2025 – одлука УС.

²⁴⁰ Исто.

²⁴¹ Закон о јавном здрављу, „Службени гласник РС“ број 15/2016, члан 1.

координирају напори свих учесника у области јавног здравља. Такође, важна су солидарност и једнакост, посебно према осетљивим друштвеним групама, као и одговорност учесника у систему јавног здравља на основу њихових надлежности²⁴².

Спровођење јавног здравља обављају носиоци активности, пре свега институти и заводи за јавно здравље, који планирају, спроводе, прате и евалуирају активности унутар области јавног здравља, уз координацију рада учесника у систему за територије којима управљају. Ове активности спроводе се и посредством програма у сарадњи с другим учесницима у јавном здрављу. У Републици Србији, различити субјекти, као што су органи државне управе, аутономне покрајине, локалне самоуправе, здравствене службе, установе за социјалну заштиту и грађани, активно учествују у спровођењу јавног здравља²⁴³.

У области животне средине и здравља становништва, јавно здравље подразумева праћење и анализу животне средине, укључујући анализу квалитета воде, ваздуха и земљишта, као и мониторинг квалитета животних намирница и санитарно-хигијенских стандарда у различитим објектима. Ово укључује дезинфекцију и контролу присуства штетних организама, као и процену утицаја загађења на здравље становништва. Такође, савети о просторном и урбанистичком планирању, као и процена ризика по здравље, играју важну улогу у спровођењу јавног здравља. Паралелно, потребно је анализирати здравствено стање становништва и укључити грађане у иницијативе за унапређење живота у животној средини²⁴⁴.

У области кризних ситуација, спровођење јавног здравља обухвата процену ризика у вези са кризама, поступање у складу са законским оквирима, израду планова заштите и спасавања, као и размену информација. Национално тело за управљање одговором здравственог сектора у кризним и ванредним ситуацијама, чије формирање предлаже министар здравља, координира активности за управљање одговором у таквим ситуацијама. Ово тело, уз институције јавног здравља, утврђује неопходне мере које правна лица, предузетници и грађани морају следити у оквиру управљања здрављем током кризних ситуација²⁴⁵.

²⁴² Закон о јавном здрављу, „Службени гласник РС“ број 15/2016.

²⁴³ Исто.

²⁴⁴ Исто.

²⁴⁵ Исто.

„Закон о водама уређује се правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, извори и начин финансирања водне делатности, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања значајна за управљање водама²⁴⁶.

Водни објекти за уређење водотока обухватају различите конструкције као што су обалоутврде, преграде, прагови и напери, које су дизајниране за стабилизацију речног корита и побољшање режима течења. Ови објекти, познати као регулациони објекти, укључују и вештачка речна корита, попут канала и просека. За заштиту од поплава, у складу с тим, постоје различити типови водних објеката, које називамо заштитним водним објектима. Они укључују главне и секундарне насипе, као и летње насипе са својим придруженим објектима, као што су устави и црпне станице. Такође, обухватају кејске и одбрамбене зидове, растеретне канале и бране које садрже акумулације и ретензије²⁴⁷.

Саставни део насипа за одбрану од поплава укључује заштитни појас са шумом и зеленилом, одводне канале паралелне насипу, као и сервисне путеве који су неопходни за спровођење мера одбране од поплава. Водни објекти за заштиту од ерозије и бујица обухватају преграде, уставе, и биотехничке објекте, који су дизајнирани да помогну у контролисању ових природних појава. Поред тога, водни објекти намењени сакупљању, одвођењу и пречишћавању отпадних вода, укључују главне колекторе и постројења за пречишћавање, чиме се штити квалитет воде²⁴⁸.

Важан аспект управљања водним ресурсима је израда стратешке процене утицаја на животну средину. Заштита од штетног дејства вода подразумева спровођење мера за одбрану од поплава, ерозије и бујица, у сарадњи са републичким, аутономним и локалним властима. Управљање ризицима од поплава захтева израду прелиминарне процене ризика, као и планирање и спровођење оперативних планова одбране од поплава. Ова процена укључује карте водних подручја, опис историјских поплава, и пројекције потенцијалних утицаја будућих поплава. Карте угрожености и ризика од поплава развијају јавна водопривредна предузећа, а ове карте укључују податке о границама поплавних подручја и потенцијалним штетним последицама. Границе

²⁴⁶ Закон о водама, Службени гласник РС број 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон, члан 1.

²⁴⁷ Закон о водама, Службени гласник РС број 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон.

²⁴⁸ Исто.

поплавних подручја морају бити уграђене у просторне и урбанистичке планове, а мере за заштиту од поплава укључују планирање и изградњу водних објеката, као и одржавање и управљање постојећим²⁴⁹.

Одбрана од поплава може бити редовна или ванредна, а организују је јавно водопривредно предузеће у сарадњи са локалним самоуправама, према прописаним плановима. Заштита вода подразумева мере које се примењују за очување квалитета површинских и подземних вода, укључујући и од утицаја прекограничног загађења. План заштите вода од загађивања садржи мере за контролу загађења, пречишћавање отпадних вода и заштиту акватичних екосистема, са утврђеним органима и роковима за спровођење. Саставни део овог плана је класификација водних тела у складу са законима који се примењују²⁵⁰.

„Законом о шумама уређује се очување, заштита, планирање, гајење и коришћење шума, располагање шумама и шумским земљиштем, надзор над спровођењем овог закона, као и друга питања значајна за шуме и шумско земљиште“²⁵¹. Овим законом се утврђују услови за одрживо управљање шумама и шумским земљиштем, као ресурсима од општег интереса, при чему се осигурава трајно одржавање и унапређење њихових производних способности, биолошке разноврсности, способности обнављања и виталности. Такође, закон има за циљ унапређење потенцијала шума за ублажавање климатских промена, као и њихових економских, еколошких и социјалних функција, уз истовремену заштиту околних екосистема од штетних деловања. С тим у вези, забрањено је извршити низ активности које угрожавају здравље и интегритет шума. Ове активности укључују пустошење и крчење шума и непланирану сечу²⁵².

Заштита шума игра кључну улогу у одржању еколошке равнотеже и смањењу ризика од катастрофа, као што су поплаве, ерозија и појаве шумских пожара. Шуме функционишу као природне баријере, апсорбујући кишницу и смањујући брзину протока воде, што помаже у спречавању поплава. Оне такође играју важну улогу у контролисању ерозије тла, осигуравајући стабилност земљишта и смањујући ризик од клизишта. Поред тога, здрави шумски екосистеми чине природно станиште за бројне

²⁴⁹ Закон о водама, Службени гласник РС број 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон.

²⁵⁰ Исто.

²⁵¹ Исто, члан 1.

²⁵² Закон о шумама, „Службени гласник РС“ бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015 и 95/2018 – др. закон.

врсте, чиме се очувава биодиверзитет. Када су шуме здраве и одржаване, оне могу боље да функционишу у апсорпцији угљен-диоксида, чиме доприносе ублажавању климатских промена.

Покривеност шумама и њена заштита су посебно важни у контексту климатских екстрема, као што су продужене суше, јер стаблима и корењем помажу у одржавању влаге у тлу и смањују ризик од шумских пожара. На овај начин, одржавање и заштита шума представља не само локалне, већ и глобалне напоре у ублажавању последица катастрофа и унапређењу еколошке одрживости. Сходно томе, пројекти и иницијативе за заштиту шума не само да помажу у очувању природних ресурса, већ и у стварању безбедније и отпорније средине, што је од виталног значаја за заједнице која су подложне ризику од катастрофа.

„Закон о планирању и изградњи уређује се: услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор, друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката“²⁵³. Планирање, уређење и коришћење простора ослања се на низ начела која укључују одрживи развој кроз интегрисани приступ, равномеран територијални развој, као и рационално коришћење земљишта уз подстицање урбаних и руралних обнова. Поред тога, наглашава се значај рационалног и одрживог коришћења необновљивих ресурса, док се обезбеђује оптимално коришћење обновљивих ресурса.

Важне смернице представља унапређење електромобилности и промоција зелене градње. Законодавне регулативе предвиђају заштиту и одрживо коришћење природних и културних добара, као и превенцију техничко-технолошких несрећа, заштиту од пожара, експлозија и природних непогода, уз отклањање узрока климатских промена. Планирање простора се такође усмерава на регионалне потребе одбране, усклађеност с европским стандардима и прописима из области просторног планирања. Употреба информационих технологија је кључна за ефикасност и економичност јавне управе у процесу изградње, док учешће јавности омогућава боље доношење одлука. Један од важних аспеката јесте очување локалних обичаја, традиција

²⁵³ Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, број 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023 и 91/2025, члан 1.

и амбијенталних вредности, као и интегритета и специфичности предела. Концепт зелене инфраструктуре дефинише се као стратешки планирана мрежа повезаних природних и полуприродних елемената, а њен дизајн и одржавање доприносе еколошким, економским и друштвеним користима кроз биодиверзитетски заснована решења²⁵⁴.

У циљу смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште, промовира се коришћење еколошки сертифицираних грађевинских материјала, смањење отпада и коришћење обновљивих извора енергије. За нове зграде чија бруто развијена површина прелази 10.000m², након добијања употребне дозволе, обавезно је прибављање сертификата зелене градње. На предлог министарства надлежног за грађевинарство, Влада доноси мере за подстицање зелене градње, користећи средства из постојећег националног фонда зграда²⁵⁵.

„Закон о војној, радној и материјалној обавези уређују се: војна обавеза, регрутна обавеза, обавеза служења војног рока и добровољно служење војног рока са оружјем, резервни састав, путовање и боравак војних обвезника у иностранству, право на накнаде за вршење војне обавезе, евиденција војних обвезника, радна обавеза у државним органима и правним лицима од значаја за одбрану, радна обавеза у јединицама радне обавезе, материјална обавеза грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у ванредном и ратном стању, као и друга питања од значаја за војну, радну и материјалну обавезу“²⁵⁶.

Поред војних обвезника који су завршили служење војног рока и распоредили се у резервни састав, образовање, васпитање и стицање практичних знања и вештина за потребе одбране земље у условима ванредног и ратног стања спроводи се и за следеће категорије грађана: ученике основних и средњих школа, лица која нису одслужила војни рок, лица у резервном саставу која су завршила војни рок с оружјем, али им није одређен распоред у резерви и лица у резервном саставу која су извршила цивилну службу. Министарство одбране обучава ове грађане за потребе одбране, односно лица

²⁵⁴ Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, број 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023 и 91/2025.

²⁵⁵ Исто.

²⁵⁶ Закон о војној, радној и материјалној обавези, „Службени гласник РС“ број 88/2009, 95/2010 и 36/2018, члан 1.

у резервном саставу која нису одслужила војни рок, лица у резервном саставу која су одслужила војни рок с оружјем, али немају одређен распоред, и жене војне обвезнице²⁵⁷.

Радна обавеза представља право и дужност грађана Републике Србије да на одређеним пословима и задацима раде у условима ванредног или ратног стања, у складу са Планом одбране Републике Србије. Органи локалне самоуправе одговорни су за непосредно задовољавање потреба грађана у таквим ситуацијама путем јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица. Грађани извршавају радну обавезу у складу са важећим законима и подзаконским прописима који се односе на одбрану, цивилну заштиту и рад, а Министарство одбране организује њено спровођење преко територијалних органа у складу с законом и одлукама надлежних органа²⁵⁸.

Материјална обавеза представља право и дужност грађана, привредних друштава и других правних лица да уступе на привремено коришћење ствари одређене за потребе одбране, Војске Србије и цивилне заштите. Ову обавезу извршавају власници ствари, а она се спроводи у условима ванредног и ратног стања. Материјална обавеза обухвата потребе других државних органа и великих техничких система значајних за одбрану, као и потребе органа аутономних покрајина и локалних самоуправа. Приоритетно снабдевање и услуге од посебног значаја за одбрану земље пружају привредна друштва и предузетници на које се односе прописи²⁵⁹.

Институционални оквир и нормативна регулатива система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама представљају основу за ефикасно функционисање овог система на сва три нивоа – локалном, регионалном и националном. Овај оквир је кључан за развој и имплементацију стратегија које за циљ имају побољшање отпорности друштва и смањење потенцијалних опасности. Међународна регулатива у области смањења ризика од катастрофа, која укључује различите глобалне иницијативе и договоре, пружа смерове и стандарде који мотивишу државе да побољшају своје капацитете у управљању ризицима. Ове смернице, служе као шаблони за националне законодавне и регулаторне оквире.

²⁵⁷ Закон о војној, радној и материјалној обавези, „Службени гласник РС“ број 88/2009, 95/2010 и 36/2018.

²⁵⁸ Исто.

²⁵⁹ Исто.

Национална регулатива, која обухвата законе и прописе о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, осигурава механизме за адекватно реаговање у кризним ситуацијама. Нормативна документа, која се користе од стране штаба за ванредне ситуације, представљају кључни алат за планирање, процену и имплементацију мера заштите и спасавања. Ова документа су основа за пружање јасних упутстава и процедура свим актерима у систему.

Упутство о изради и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања представља критичан елемент у процесу управљања, јер омогућава идентификацију ризика и развој превентивних мера и стратегија. Поред тога, остали закони који могу имати утицај на систем смањења ризика, попут закона о инфраструктури, животној средини и јавном здрављу, такође играју важну улогу у формулисању свеобухватног приступа. Све у свему, интеграција институционалног оквира и нормативне регулативе у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама основа је за стварање координираног, проактивног и одрживог система. Овакав приступ не само да осигурава ефикасно реаговање у ванредним ситуацијама, већ и штити животе и имовину грађана, чиме доприноси већој стабилности и сигурности друштва у целини.

ПЕТИ ДЕО

5. ПРЕВЕНЦИЈА И РЕАГОВАЊЕ У ФУНКЦИЈИ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ ДОБАРА

Превенција и реаговање представљају две кључне компоненте у управљању ризицима и катастрофама, чиме се значајно смањује угроженост људи и материјалних добара. Ове активности су основа за изградњу отпорнијих заједница спремних да се суоче са изазовима катастрофа. Превенција подразумева све мере и активности усмерене на спречавање настанка катастрофа или минимизирање њихових последица, укључујући физичке мере, као што су изградња и унапређење инфраструктуре, као и образовање и подизање свести јавности о ризицима. Израда процена ризика од катастрофа, планова заштите и спасавања и обука јавности о одговору у ванредним ситуацијама су критични аспекти превентивних мера.

Реаговање се односи на активности које се спроводе током или као одговор на настале катастрофе, укључујући мобилизацију ресурса, спасилачке операције, пружање медицинске помоћи и обнову основних услуга. Ефикасно реаговање захтева добру координацију између различитих служби и актера, укључујући државне агенције, невладине организације и локалне заједнице. Правовремена и адекватна реакција може значајно смањити штету и спасити животе. Развијање и имплементација ефикасних стратегија у овим областима чини основу за безбедније и отпорније друштво способно да се носи са изазовима будућности. Сложеним и координисаним напорима у превенцији и реаговању, друштво не само да може спасити животе и заштитити материјална добра, већ и изградити чврсту основу за опоравак и развој у условима након катастрофа.

5.1. Превенција у систему смањења ризика од катастрофа

У борби са катастрофама најзначајнија акција субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јесте превентивно деловање и парола „боље спречити, него лечити“, а ако не постоји могућност за спречавање, онда бар ублажити деловање катастрофа на штићене вредности. Превенција представља темељни елемент система смањења ризика од катастрофа, чији је основни циљ спречавање настанка катастрофалних догађаја или ублажавање

њихових последица на животе људи, материјална добра, привредне активности и животну средину. Она подразумева скуп мера и активности које се спроводе пре настанка катастрофе, са фокусом на идентификацију, процену и контролу ризика. Савремени концепт управљања ризиком заснива се управо на преласку са реактивног на проактиван приступ - односно од реаговања на ванредне ситуације ка систематичном смањењу њихове вероватноће настанка и утицаја.

„До сада се проблематика превенције и превентивног деловања углавном посматрала из угла „накнаде штете када се деси елементарна непогода“, што је сасвим погрешно, па се у наредном периоду мора напустити и окренути превентивном деловању, јер „један евро уложен у превентиву враћа се десетоструко“, што се види на примерима земаља ЕУ. Република Србија изграђује јединствен систем заштите и спасавања на читавој територији и предузима превентивне мере у циљу смањења ризика и оперативне мере када наступе ванредне ситуације. Основну снагу у борби против ванредних ситуација представљају субјекти цивилне одбране, посебно јединице локалне самоуправе са својим људским и материјалним потенцијалима²⁶⁰.

Катастрофе које се манифестују у виду појаве бујичних водотокова, али и друге катастрофе најчешће није могуће спречити, али је могуће умањити њихово рушилачко дејство применом различитих мера и радова, као што су пошумљавање, регулација водотокова, преграде, насипи, као и друге мере у зависности од елементарне непогоде која је изазвала катастрофу, а нарочито зато што се зна да у Републици Србији највеће проблем из године у годину стварају поплаве, бујични водотокови, град, клизишта и одрони, које не можемо избећи, али за које дефинитивно постоји превентива. У оквиру Геопортала Републичког геодетског завода (РГЗ) направљена је интерактивна дигитална база под називом Регистар ризика од катастрофа²⁶¹. која пружа свим грађанима Србије податке о ризицима на конкретној локацији, што ће у великој мери олакшати благовремено предузимање мера превенције, као и брзину реаговања у кризним ситуацијама, јер ће доносиоци одлука имати доступне податке у реалном времену за жељену локацију. Садржина, начин успостављања и одржавања регистра

²⁶⁰ Бабић Б, Мачак З. (2017): *Превентивно деловање и успешно управљање ризицима у ванредним ситуацијама*, 3. међународна конференција: Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Београд.

²⁶¹ <https://drr.geosrbija.rs/drr/map>

Приступљено: 03.12.2024. године у 12:25 часова

ризика од катастрофа уређен је Правилником о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа²⁶². Међутим, кроз претходна искуства превентивно деловање показало је мноштво слабости, јер се јако мало улаже у превенцију, чека се настанак ванредне ситуације, а затим се улажу много већа средства у санирање последица катастрофа, него што би било потребно за превентивно деловање, а тиме би се последице катастрофа по штићене вредности умногоме смањиле.

5.1.1. Израда планских докумената

Планска документа чине окосницу за системско и координисано деловање у области смањења ризика од катастрофа. Њихова улога је да обезбеде предвидиво, структурирано и свеобухватно управљање ризицима кроз идентификовање претњи, процену последица, дефинисање мера и ангажовање одговарајућих ресурса. Нормативну основу за израду планских докумената чини „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“ који прописује обавезу и садржај ових докумената, као и надлежности субјеката²⁶³. Основна планска документа су процена ризика од катастрофа, план заштите и спасавања, план смањења ризика од катастрофа и екстерни план заштите од великог удеса.

1. Процена ризика од катастрофа:

Процена ризика од катастрофа представља полазиште за планирање свих мера и активности у систему смањења ризика. Она подразумева идентификацију опасности, анализу рањивости и израчунавање ризика као функције вероватноће настанка догађаја и могућих последица²⁶⁴. Овај документ је обавезан за Републичке органе, Аутономну покрајину и јединице локалне самоуправе, привредна друштва и друга правна лица која обављају делатности од значаја за заштиту и спасавање²⁶⁵. Израда се врши у складу са „Методологијом израде и садржаја процене ризика од катастрофа и плана

²⁶² Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа, „Сл. гласник РС“ бр. 78/2019.

²⁶³ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

²⁶⁴ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.

²⁶⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

заштите и спасавања²⁶⁶. Процене се периодично ажурирају у складу са променама у ризицима, развојним активностима или након значајних догађаја.

„Процену ризика од катастрофа израђују и доносе Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање, изузев савеза, клубова и удружења; привредна друштва, здравствене установе изузев апотека; предшколске и школске установе и факултети за све објекте у којима бораве деца, односно објекте у којима се одвија настава; установе социјалне заштите за објекте у којима бораве корисници. Привредна друштва и друга правна лица која у свом саставу имају организационе целине чији су капацитети, обим и значај делатности од посебног значаја за привреду Републике Србије из области енергетике, телекомуникација, рударства и саобраћаја, израђују Процену ризика и за те организационе целине. Процену ризика израђују и доносе и правна лица која управљају пословним, трговачким, спортским, угоститељским и смештајним објектима и објектима за разоноду капацитета више од 100 лица, а ако су објекти намењени за боравак деце до 14 година, независно од капацитета. Остала привредна друштва и друга правна лица која нису претходно наведена израђују своју процену ризика од катастрофа на основу препоруке штаба за ванредне ситуације јединице локалне самоуправе засноване на процени ризика од катастрофа јединице локалне самоуправе на чијој територији се налазе²⁶⁷.

2. План заштите и спасавања:

Овај план се заснива на процени ризика и садржи мере заштите и спасавања, одговорне субјекте, расположиве ресурсе, механизме координације и поступања. Планови се израђују на нивоу Републике Србије, Аутономне покрајине, јединица локалне самоуправе, правних лица и организација²⁶⁸. Сви планови морају бити хијерархијски усклађени, што подразумева да локални план мора бити усклађен са покрајинским, а овај са републичким, као и да се планови различитих актера у оквиру исте територије међусобно подржавају и допуњују. Планови садрже и планове евакуације, прихвата, збрињавања и заштите угроженог становништва. План заштите и

²⁶⁶ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.

²⁶⁷ Исто.

²⁶⁸ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018.

спасавања су дужни да израде и донесу сви субјекти који имају обавезу израде процене ризика од катастрофа. „Основни плански документ који на стратегијском нивоу организује и координира ангажовање снага и средстава за заштиту и спасавање јесте план заштите и спасавања. Планом заштите и спасавања се у стратегијском смислу врши додела задатака свим субјектима система заштите и спасавања у смислу смерница, сем специјализованим јединицама цивилне заштите које имају конкретна задужења у складу са својом оспособљеношћу“²⁶⁹.

3. План смањења ризика од катастрофа

Један од кључних елемената у управљању ризиком од катастрофа у Републици Србији представља „План смањења ризика од катастрофа“, чија је сврха да системски и координисано дефинише све релевантне мере и активности које се предузимају ради умањења угрожености и потенцијалних последица катастрофалних догађаја. „Планом се утврђују конкретне превентивне, организационе, техничке, финансијске, нормативне, надзорне, едукативне и друге мере, као и активности које надлежни државни органи и други субјекти треба да спроведу у наредном периоду, на основу процене ризика. Циљ овог документа је свеобухватно смањење ризика од катастрофа и ублажавање њихових последица“²⁷⁰. Планови се креирају на основу резултата из процене ризика од катастрофа и пратећих предлога третмана ризика, што значи да се мере и активности заснивају на конкретним и идентификованим претњама. Период важења ових планова је три године, након чега се врши ревизија, ажурирање и доношење нових мера у складу са развојем ризика и резултатима претходне примене плана. Садржај плана, као и начин његове израде и усвајања, прописује Влада Републике Србије, што обезбеђује уједначеност методологије и примене на свим нивоима управљања.

„Носиоци израде „Националног плана смањења ризика од катастрофа“ су органи државне управе у чијој су надлежности опасности идентификоване у „Процени ризика од катастрофа Републике Србије“. Носиоци израде покрајинских планова смањења ризика од катастрофа и локалних планова смањења ризика од катастрофа су

²⁶⁹ Комазец Н, Бабић Б, Раонић М. (2015): *Стратегијско планирање заштите и спасавања*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

²⁷⁰ Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа, "Сл. гласник РС", бр. 21/2020.

надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Покрајински план смањења ризика од катастрофа, односно локални план смањења ризика од катастрофа, доноси надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе²⁷¹.

4. Екстерни план заштите од великог удеса

Екстерни план заштите од великог удеса представља посебан плански документ који се израђује за потребе реаговања у случају настанка великог технолошког удеса у објектима са повећаним ризиком, односно тзв. SEVESO комплексима вишег реда. Реч је о индустријским постројењима у којима се налазе веће количине опасних супстанци, што значајно повећава могућност настанка ванредних ситуација са озбиљним последицама по људе, животну средину и материјална добра. Израда овог плана је обавеза надлежног органа јединице локалне самоуправе на чијој се територији налази SEVESO комплекс. План се мора донети у року од две године од дана пријема свих неопходних информација. Министарство унутрашњих послова, на основу стручног мишљења министарства надлежног за заштиту животне средине, може изузети локалну самоуправу од обавезе израде екстерног плана уколико процени да комплекс не представља спољну опасност. Међутим, у случају накнадних промена у извештају о безбедности, ова процена може бити ревидирана. У случају настанка великог удеса или опасности од његовог настанка, надлежни штаб за ванредне ситуације је дужан да одмах примени екстерни план, како би се обезбедило ефикасно реаговање. Ови планови се достављају Министарству ради добијања сагласности и представљају саставни део плана заштите и спасавања јединице локалне самоуправе²⁷².

Иако нису формално наведени као плански документи у „Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама“, различити програми и планови обука, информисања јавности и спровођења вежби представљају оперативни сегмент планирања. Они доприносе подизању свести, јачању капацитета и провери спремности субјеката. Употребљивост планова у конкретним ситуацијама зависи од њихове осмишљености и ваљаности. Постоји велики број ситуација када се планови нису “поклопили” са насталом ситуацијом. Наравно, да треба да постоји одређени ниво слагања планских активности са насталом ситуацијом, без обзира на степен

²⁷¹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, бр. 87/2018, члан 16.

²⁷² Исто, члан 18.

сложености ситуације. Нереално је очекивати да се, пак, планом предвиди све што у будућности може да се деси, нарочито када су у питању, појаве о којима се мање зна. Како би велики амерички војсковођа и политичар Двајт Ајзенхауер рекао „План је ништа, планирање је све.“ Што значи, да иако постоји план, у одређеном тренутку га је потребно прилагодити конкретној, насталој ситуацији, јер се ниједна ситуација не може предвидети у потпуности и детаљно.

5.1.2. Обука снага заштите и спасавања

Обука јесте плански и систематизован процес усвајања нових знања и вештина по унапред утврђеном плану и програму, који омогућава достизање одређеног нивоа и компетенција за извршавање одређених задатака. Како би се адекватно одговорило на ванредне ситуације, обука субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама мора да има што реалнији приступ и да се разлике између наставног процеса и реалне ситуације сведу на најмању могућу меру. Кроз обуку се, такође, стиче и поверење у опрему и средства за заштиту и спасавање. Поред индивидуалне обуке, неопходно је изводити и колективне обуке, кроз здружене теренске вежбе свих субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, чиме се постиже синхронизованост у координацији између њих, а тиме и јача спремност одговора на ванредне ситуације у будућности.

„Органзована и координисана употреба снага и средстава заштите и спасавања захтева планирање. Систем заштите и спасавања има своје дефинисане смернице у старегији заштите и спасавања, које су осмишљење тако да тачно осликавају разлоге постојања система и његовог развоја. Организациони, као што је систем заштите и спасавања, подразумева постојање процеса управљања и основних процесних функција Система: планирања, организовања, вођења и контроле“²⁷³.

Штабови за ванредне ситуације, без обзира на ниво на ком функционишу, морају бити у стању да ефикасно управљају кризним догађајима у оквиру своје територијалне надлежности. Чланови специјализованих јединица цивилне заштите треба да поседују одговарајућа стручна знања и способност за деловање у складу са

²⁷³ Комазец Н, Бабић Б, Раонић М. (2015): *Стратегијско планирање заштите и спасавања*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

својим надлежностима, у условима реалне ванредне ситуације. У оквиру обуке у области заштите од пожара, неопходно је да сви полазници практично овладају употребом опреме за гашење почетних пожара. Такође, инспектори који се баве истрагом узрока пожара и експлозија морају током обуке стицати искуства кроз рад на стварним или симулираним местима пожара, како би развили неопходне вештине у идентификацији трагова и утврђивању узрока настанка пожара. Професионални ватрогасци-спасиоци морају бити обучени за спровођење оперативних процедура у различитим сценаријима гашења пожара, при чему се посебна пажња поклања коришћењу симулатора као дела практичне наставе²⁷⁴.

Како би се адекватно одговорило на изазове ризике и претње система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, неопходно је постојање и савременог система за обуку и оспособљавање субјеката и снага система одбране Републике Србије. Са тим циљем, Министарство унутрашњих послова је у оквиру Сектора за ванредне ситуације формирало Национални тренинг центар за ванредне ситуације који у свом саставу има Одељење за специјалистичку обуку и усавршавање и Одељење за обуку цивилне заштите. Циљ овог центра јесте стандардизација и подизање обуке из области заштите и спасавања на виши ниво, у складу са законом и европским стандардима, а његов задатак је да обучи и оспособи припаднике система заштите и спасавања (запослене у Сектору за ванредне ситуације, Штабове за ванредне ситуације, специјализоване јединице цивилне заштите, органе привредних друштава и др. правна лица од значаја за заштиту и спасавање), али и грађане²⁷⁵.

Климатске промене и пандемија COVID-19 додатно су скренуле пажњу академске заједнице на проблеме обуке и образовања у ванредним ситуацијама. Пандемија COVID-19 довела је до организовања онлајн наставе у изненадној ситуацији за коју свет није био спреман, што је типично за ванредне ситуације. COVID-19 је пореметио рад високог образовања широм света. Ширењем корона вируса, системи високог образовања су у кратком року прешли са традиционалног на онлајн приступ

²⁷⁴ Лазаревић А. (2017): *Савремени аспекти обуке и оспособљавања у области заштите и спасавања*, 3. међународна научно-стручна конференција безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Безбедност за будућност – 2017, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент S4 GLOSEC Глобална безбедност доо, Београд.

²⁷⁵ <http://prezentacije.mup.gov.rs/sektorazastituispasavanje/ntc.html>
Званични сајт МУП-а, приступљено: 12.12.2025. године у 18:17 часова

наставе и учења како би промовисали социјално дистанцирање²⁷⁶. Закључно, обука снага заштите и спасавања представља стални процес који захтева континуирано улагање у људске ресурсе и техничку опрему. Само добро обучени и припремљени тимови могу адекватно одговорити на изазове катастрофа и допринети смањењу штетних последица по људе и материјалне вредности.

5.1.3. Опремање снага заштите и спасавања

Оперативна способност снага заштите и спасавања у великој мери зависи од квалитета и доступности савремене опреме која им омогућава ефикасно деловање у условима катастрофа и ванредних ситуација. Правилно и адекватно опремање представља основу за брзу и безбедну интервенцију, као и за смањење ризика од даљих штета. Опрема снага заштите и спасавања мора бити прилагођена врсти и специфичностима потенцијалних опасности на терену.

Комплет униформе припадника система заштите и спасавања обухвата низ елемената, укључујући летњу и зимску капу, јакну са термоулошком која се може скинути, кошуљу-блузу дугих рукава, панталоне, дукс, две мајице кратког рукава са крагном и две мајице дугог рукава такође са крагном, полудубоке ципеле, каиш, флуоросцентни прслук, гумене чизме, дводелно кишно одело и транспортни ранац. Ова униформа је универзална и користи се подједнако и за мушкарце и за жене. Униформу добијају припадници штабова за ванредне ситуације, припадници Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова који обављају послове цивилне заштите, као и припадници јединица цивилне заштите, повереници цивилне заштите и њихови заменици. Заједнички минимум за припаднике јединица за узбуњивање, поверенике и њихове заменице чине флуоросцентни прслук, гумене чизме и кишно одело²⁷⁷.

„Обезбеђивање и издвајање униформе приликом именовања или распоређивања на дужност врши се појединачно у складу са надлежношћу: члановима републичких и окружних штабова, припадницима надлежне службе и специјализованих јединица цивилне заштите то обезбеђује надлежна служба; члановима штабова локалних самоуправа, повереницима и јединицама које формирају јединице локалне самоуправе

²⁷⁶ Николић В, Вукић Т. (2022): *Higher education in emergency situations – problems and opportunities of online teaching and learning*, 8th scientific-professional conference security and crisis management – theory and practise, Сремска Каменица.

²⁷⁷ Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција и специјалности и личној карти припадника цивилне заштите, "Службени гласник РС", бр. 32 од 16. марта 2020, 83 од 10. јуна 2020.

то је обавеза тих јединица; док повереници цивилне заштите у привредним друштвима и другим правним лицима добијају униформу од послодаваца. Униформа је обележена општим и посебним ознакама цивилне заштите. Опште ознаке укључују основни знак цивилне заштите Републике Србије, ознаку на капи, заставу Републике Србије на леђима одређених делова униформе, као и натпис „ЦИВИЛНА ЗАШТИТА“, док припадници штабова за ванредне ситуације носе натпис „ШТАБ ЗА ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ“. Поред тога, на униформи се налазе посебне ознаке које означавају припадност, функције и дужности у оквиру штабова и јединица, као и специјалности припадника цивилне заштите. Такође, униформа садржи натпис са презименом, почетним словом имена и крвном групом припадника²⁷⁸.

Поред основне опреме за интервенције, важно је и обезбедити техничка средства за комуникацију, навигацију и управљање. Радио-уређаји, ГПС системи, мобилне комуникационе јединице и софтверски алати за координацију омогућавају сталну везу између припадника снага заштите и спасавања и командних места. Ова техничка опрема је кључна за брзо и прецизно доношење одлука и распоређивање ресурса у реалном времену. Уз то, опремање укључује и алате за пружање прве помоћи и медицинску опрему, која омогућава непосредну негу и стабилизацију повређених лица на лицу места. Савремени системи прве помоћи саставни су део опреме како професионалних тако и добровољних јединица²⁷⁹. Квалитетно опремање снага заштите и спасавања представља један од кључних фактора који утичу на успешност интервенција у ванредним ситуацијама. Инвестиције у модерну и адекватну опрему директно доприносе унапређењу безбедности становништва и заштити материјалних добара.

5.1.4. Обавезна средства и опрема за личну и узајамну заштиту

„Уредбом о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа утврђују се врста и минимални стандарди у погледу средстава и опреме неопходних за спровођење личне, узајамне и колективне заштите у случају елементарних непогода, техничко-технолошких удеса и

²⁷⁸ Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција и специјалности и личној карти припадника цивилне заштите, "Службени гласник РС", бр. 32 од 16. марта 2020, 83 од 10. јуна 2020.

²⁷⁹ Исто.

катастрофа, терористичких аката, ратних сукоба и других облика већих несрећа“²⁸⁰. Ова средства су у обавези да обезбеде и одржавају државни органи, органи аутономних покрајина, јединице локалне самоуправе, привредни субјекти, друга правна лица, грађани и власници стамбених зграда. Такође, прописују се и рокови у оквиру којих се наведена средства морају набавити и ставити у функцију.

Сагласно овој Уредби, сви субјекти – почев од грађана, преко предузетника, до правних лица и државних органа – имају обавезу да набаве и одржавају прописану опрему и средства намењена заштити и спасавању у ванредним ситуацијама. Ове обавезе заснивају се на принципу превенције и самоорганизације, у циљу смањења последица по живот, здравље и имовину. Грађани, као појединци и чланови домаћинства, дужни су да, ради сопствене безбедности и безбедности својих укућана, обезбеде основни комплет за пружање прве помоћи, који садржи завоје различитих димензија, стерилну и вазелинску газу, троугласте мараме, санитетску вату, рукавице, фластер, термо-фолију, маску за вештачко дисање, маказе, игле и друге неопходне елементе. Поред тога, обавезна су и дезинфекциона средства (алкохол 70%) као и сода бикарбона, која служи као приручно средство за деконтаминацију. Такође, свако домаћинство мора имати и противпожарни апарат типа С-6 или одговарајући еквивалент. За лица која живе у породичним кућама, обавезан је и основни алат (лопата, крамп или мотика, као и испитивач напона) ради обезбеђења техничких услова за реаговање у случају нужде²⁸¹.

Посебна одговорност постоји за предузетнике, односно физичка лица која су регистрована за обављање делатности. У зависности од броја запослених, они су у обавези да обезбеде минимум прве помоћи, средства за дезинфекцију и гашење пожара, као и основни алат. Исто важи и за кориснике јавних простора и објеката у којима се налази већи број људи – тржни центри, позоришта, школе, фабрике, установе социјалне и здравствене заштите, станице, туристички и спортски објекти и др. У таквим објектима морају постојати и средства за колективну заштиту, у складу са чланом 4. Уредбе. Поред тога, у објектима са привремено смештеним лицима (као што

²⁸⁰ Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, "Сл. гласник РС", бр. 3/2011 и 37/2015.

²⁸¹ Исто.

су ћачки домови, колективни центри, болнице и слично) потребно је обезбедити додатне количине опреме на сваких 150 особа²⁸².

Државни органи, органи локалне самоуправе, као и сва правна лица са мање од 20 запослених, морају обезбедити минимум прве помоћи. Уколико број запослених прелази 20, потребно је имати приручну апотеку, а на сваких 200 додатних запослених – још једну. Ове апотеке садрже шири спектар медицинског материјала, укључујући завоје, газе, термо-фолије, маске за вештачко дисање, маказе, фластере и рукавице. Такође, свака установа мора поседовати носила (по једна на сваких 50 запослених), комплет за дезинфекцију пословног простора и одговарајући алат, што укључује и специјализовани прибор као што су клешта, тестере за гвожђе и ћускије²⁸³.

Посебна категорија су Севесо постројења и друга високоризична привредна друштва. Њихова обавеза је дефинисана прописима који регулишу индустријску безбедност и спречавање хемијских удеса. Она обухвата израду „Извештаја о безбедности“, „Политике превенције удеса“ и „Плана заштите од удеса“. На основу ових докумената, субјекти су дужни да обезбеде опрему за заштиту запослених, као и средства за личну заштиту (нпр. маске за дисање) за становништво које живи у угроженој зони. Поред тога, Севесо оператори су у обавези да, у сарадњи са локалним самоуправама и Сектором за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, организују и спроведу обуку становништва о употреби те опреме, што представља важан сегмент колективне отпорности на хемијске инциденте²⁸⁴. Наведене обавезе представљају темељну компоненту система заштите и спасавања, кроз коју се одговорност за припрему на ризике равномерно распоређује између државе, правних лица и самих грађана. На тај начин се ствара основ за свеобухватну превенцију и ефикасно реаговање у ванредним ситуацијама, чиме се доприноси очувању живота, здравља, имовине и животне средине.

5.2. Реаговање у случају ванредних ситуација

Реаговање обухвата непосредне мере које се предузимају након настанка ванредног догађаја. Ове мере морају бити брзе, координисане и усмерене на смањење губитака, стабилизацију ситуације и подршку погођеном становништву.

²⁸² Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, "Сл. гласник РС", бр. 3/2011 и 37/2015.

²⁸³ Исто.

²⁸⁴ Исто.

5.2.1. Заштита у случају природних непогода

Заштита у случају природних непогода представља један од најважнијих сегмената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Природне непогоде могу изазвати значајне материјалне штете, угрозити безбедност становништва и нарушити функционисање друштва. Стога је неопходно предузети системске мере којима се смањује изложеност и рањивост људи, имовине и инфраструктуре овим неповољним природним појавама.

Кључне активности заштите подразумевају прецизну и благовремену прогнозу и праћење метеоролошких услова како би се благовремено упозорило становништво и релевантне службе. Ово омогућава спровођење превентивних мера као што су припрема и обезбеђивање заштитне опреме, организација евакуационих капацитета и формирање снага за реаговање. Поред тога, значајну улогу имају и превентивне инфраструктурне активности, попут уређења дренаже, јачања и одржавања кровова, као и обезбеђивања адекватне изолације и грејања у стамбеним и јавним објектима.

Образовање и информисање грађана о начинима заштите од природних непогода доприноси повећању свести и спремности за самозаштиту и међусобну помоћ у ванредним ситуацијама. Успостављање јасних протокола и обука припадника служби заштите и спасавања омогућава ефикасно и координирано деловање у тренуцима кризе. Системска и интегрисана заштита у случају природних непогода захтева сарадњу свих релевантних институција, локалних самоуправа и заједница. Само кроз међусобну координацију и правовремену реакцију могуће је минимизирати штете и заштитити животе и материјална добра становништва.

5.2.2. Заштита у случају техногених опасности

Заштита у случају техногених опасности представља кључни елемент система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, имајући у виду потенцијално велике последице које могу настати услед људских активности и технолошких инцидената. Техногене опасности могу довести до изливања штетних супстанци, пожара, експлозија и других критичних ситуација које угрожавају животну средину, здравље и безбедност људи, као и имовину. Последњих неколико деценија, развоја људске цивилизације обележено је настанком нових безбедносних изазова, ризика и претњи. У савременим условима опасност од техничко технолошких катастрофа расте како у смислу могућности и вероватноће настанка, тако и у погледу

обима негативних последица и размера могуће штете без обзира на спроведене превентивне мере²⁸⁵.

Превенција техногених опасности подразумева строго поштовање безбедносних стандарда у свим фазама планирања, изградње и експлоатације технолошких система и објеката. Редовне контроле, инспекције и одржавање опреме и постројења представљају основне мере за минимизирање ризика од инцидената. Такође, неопходно је успоставити ефикасне системе за брзо детектовање и пријаву потенцијалних опасности како би се благовремено активирале мере заштите.

У случају наступања техногене опасности, од кључног значаја је брза и координисана интервенција служби заштите и спасавања, која обухвата евакуацију становништва, пружање медицинске помоћи, контролу и ликвидацију последица инцидента. Поред тога, информисање јавности и превентивна едукација играју значајну улогу у смањењу панике и обезбеђивању адекватне реакције. Систем заштите у овом контексту подразумева интегрисани приступ који укључује државне институције, локалне самоуправе, приватни сектор и заједницу. Унапређење правне регулативе, техничке опремљености и обуке кадрова доприноси повећању отпорности друштва на техногене ризике и минимизирању последица ових опасности.

5.2.3. Заштита у случају друштвених опасности

Заштита у случају друштвених опасности обухвата активности и мере усмерене на превенцију, контролу и смањење ризика који произилазе из друштвених процеса и појава које могу угрожавати безбедност и стабилност заједнице. Друштвене опасности укључују различите облике конфликта, немире, тероризам, криминалне активности, али и друге феномене као што су масовне миграције, економске кризе и социјална искљученост. Пораст броја оружаних формација и група, терористичких акција и развој тероризма довели су до тога да се појмови „тероризам“ и „катастрофа“ посматрају као синоними, посебно ако се има у виду могућност тероризма са применом средстава за масовно уништење. У 21. веку расте вероватноћа технолошког тероризма

²⁸⁵ Павловић, С. (2015): *Процена ризика од техничко-технолошких удеса и терористичких напада у Републици Србији*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

који подразумева вршење терористичких напада на предузећа и настанак хаварија са циљем изазивања људских и материјалних губитака и деградације животне средине²⁸⁶.

Због међународних сукоба, потреба за квалитетним животним окружењем је увек међузависна са снабдевањем, коришћењем и дистрибуцијом енергетских извора. Епилог је веома често деградација природне средине услед ратних сукоба са несагледивим последицама. Употреба савремене борбене опреме сама по себи загађује животну средину. Минска поља, заостала муниција и оружје, неексплодирана убојна средства, биолошки и хемијски агенси значајно загађују животну средину. Постојање превенције конфликта у међународним организацијама и фокус на стабилизацији сегмената еколошке безбедности након друштвених сукоба значајно ублажавају утицај на природну животну средину. Имајући у виду ове проблеме, лако се долази до закључка да ће се у наредном периоду они одразити на све сфере социјално-економског живота, дајући футуристички дискурс у области безбедности.

Основни задатак свих субјеката безбедности је заштита виталних вредности једног друштва, што обухвата заштиту живота и здравља људи, заштиту природних и материјалних добара и вредности и заштиту критичне инфраструктуре целокупне државе и друштва. Противтерористичка борба је углавном формулисана Уставом државе, операционализована законима и увек је радикална. Поред тога, већина држава склапа споразуме са својим суседима па и читавом међународном заједницом о сарадњи и пружању помоћи у борби против ове, данас, све присутније претње. Борба против тероризма обухвата различите мере и активности које се могу поделити на оружане и неоружане. Неоружане мере и активности у противтерористичкој борби се деле на²⁸⁷:

- Нормативне мере и активности
- Политичко-дипломатске мере и активности
- Безбедносно-обавештајне мере и активности
- Едукативно-васпитне мере и активности

²⁸⁶ Павловић, С. (2015): *Процена ризика од техничко-технолошких удеса и терористичких напада у Републици Србији*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

²⁸⁷ Младеновић, М. (2015): *Терористички напади као узроци ванредних ситуација*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

- Информативно-пропагандне мере и активности
- Финансијско-царинске мере и активности.

У оружане мере и активности противтерористичке борбе спадају оружане акције и операције где се под оружаним акцијама подразумевају борбена дејства ограничена по циљу, задатку и трајању, а под операцијама низ свеобухватних усклађених акција.

Управљање овим врстама опасности захтева интегрисани приступ који обухвата сарадњу између јавних институција, безбедносних агенција, локалних самоуправа и цивилног сектора. Један од кључних аспеката заштите јесте развој превентивних програма који укључују едукацију, социјалну инклузију, јачање капацитета за одговор на кризне ситуације и правовремено информисање јавности. Такође, важна компонента заштите је успостављање и одржавање система за брзо реаговање и управљање ванредним догађајима који могу настати као последица друштвених опасности. Ово подразумева развој кризних планова, обуку и опремање снага заштите и спасавања, као и координацију са полицијом и другим релевантним службама. Посебна пажња се посвећује мониторингу и анализи потенцијалних претњи, као и унапређењу правног оквира који омогућава ефикасно поступање у случају појаве друштвених опасности. Све ове мере имају за циљ да обезбеде стабилност друштва, заштите људе и материјална добра, те смање негативне последице које друштвене опасности могу изазвати.

5.2.4. Заштита животне средине

Очигледно је и научно доказано да климатске промене утичу на готово све сфере живота на планети. Сходно томе, посебно се истражују вештачки утицаји који се манифестују у: повећаној емисији угљен-диоксида, потрошњи фосилних горива, деградацији шумског потенцијала, изградњи инфраструктуре, развоју урбаних подручја итд. Од наведеног, нема сумње да прекомерно испуштање угљен-диоксида у атмосферу има највећи утицај на еколошку безбедност, што је примећено крајем прошлог и почетком овог века²⁸⁸.

„Законом о заштити животне средине уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у

²⁸⁸ Симић С. (2022): *Ecological security in the broader context level of global process*, 8th scientific-professional conference security and crisis management – theory and practise, Сремска Каменица.

здовој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији²⁸⁹. Систем заштите животне средине обухвата различите мере, услове и инструменте који имају за циљ одрживо управљање природним ресурсима, очување природне равнотеже, целокупности, разноврсности и квалитета природних вредности, као и обезбеђивање услова неопходних за опстанак свих живих бића. Поред тога, овај систем је усмерен на спречавање, контролу, смањење и отклањање свих облика загађења животне средине²⁹⁰.

Систем заштите животне средине у Републици Србији представља свеобухватан оквир који обухвата мере, механизме и институционалне субјекте чији је задатак очување и унапређење квалитета животне средине. Надлежности у оквиру овог система остварују различити актери, укључујући Републику Србију, аутономну покрајину, јединице локалне самоуправе, као и правна и физичка лица која користе природне ресурсе или могу утицати на стање животне средине. Поред њих, у процесу учествују и научне и стручне институције, јавне службе, као и грађани, удружења и професионалне организације. Сви ови субјекти обавезни су да доприносе очувању и унапређењу животне средине. Управљање природним вредностима заснива се на планском и одрживом коришћењу, при чему се посебна пажња поклања очувању њиховог квалитета и биолошке разноврсности, у складу са прописаним условима и мерама. За посебно заштићена природна добра важи режим који искључује активности које би могле нарушити еколошки капацитет, природну равнотежу, биодиверзитет или естетске и културне вредности тог простора²⁹¹.

У Србији су дефинисани стандарди који одређују квалитет животне средине, укључујући граничне вредности за загађујуће материје, буку, зрачење и друге облике енергетских утицаја, као и ограничења емисије у ваздух, воду и земљиште, укључујући и покретне изворе загађења. Јединствени нормативи служе за контролу квалитета ваздуха, воде и земљишта, управљање отпадом и хемикалијама, обраду отпадних вода, индустријско загађење, управљање ризиком, као и буком и вибрацијама. Република Србија, заједно са покрајинским и локалним властима, спроводи сталан надзор над

²⁸⁹ Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др.закон, члан 1.

²⁹⁰ Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др.закон.

²⁹¹ Исто.

стањем животне средине, односно мониторинг, у складу са законом. Тај процес је интегрисан у јединствени информациони систем заштите животне средине, који омогућава ефикасно прикупљање, обраду и размену података о квалитету животне средине, законодавном оквиру, стратешким мерама, као и научно-техничким решењима у области заштите. Информациони систем води Агенција за заштиту животне средине²⁹².

У циљу побољшања поузданости и одрживости ресурса у Републици Србији, улагање у образовање, обуку и изградњу капацитета радника и произвођача отпада је од кључне важности, у складу са европским стандардима и праксама. Тренутно је ова индустрија и даље у развоју, а формалне, стручне школе за сродне професије још увек не постоје. Унапређење образовања међу произвођачима отпада могло би значајно да подстакне развој циркуларне економије у управљању грађевинским отпадом. Увођење специјализованих образовних програма, радионица и курсева може помоћи у унапређењу знања и вештина радника, што би довело до ефикаснијег управљања отпадом и смањења загађења. Поред тога, сарадња између образовних институција, владе и приватног сектора је кључна за стварање одрживих решења у овој области. Главна корист би била позитиван утицај на национални буџет Србије очувањем ресурса, смањењем трошкова управљања отпадом и повећањем ефикасности у коришћењу природних ресурса. Континуитет у образовању и обуци може довести до иновација и побољшања, што ће остварити дугорочне бенефите за друштво и економију²⁹³.

„У савременом свету, заштита животне средине се посматра као савремено одступање од глобалне путање развоја. Проблеми животне средине долазе у жижу јавности сваки пут када се у свету догоде велике катастрофе са еколошким последицама. Верује се да ће еколошка безбедност бити императив који треба разматрати у будућности како би живот на планети био подношљивији за жива бића. У овом контексту, еколошка безбедност, као катализатор социо-економских утицаја на

²⁹² Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др.закон, члан 1.

²⁹³ Gajović, A., Cvetković, V. M., Renner, R., & Cvetković, V. (2025). Advancing the Circular Economy Through Construction and Demolition Waste Management for Disaster Risk-Informed Practice: Comparative Insights from Serbia and the European Union. Preprints. <https://doi.org/10.20944/preprints202511.0361.v1>

екосистем, неће се посматрати само као оптимално коришћење и заштита природе, већ и, из уске стручне перспективе, као минимизирање ризика или вероватноће осетљивости негативних импликација промена у животној средини²⁹⁴.

5.2.5. Спасовање људи

Спасовање људи у ванредним ситуацијама представља приоритетну и најважнију активност у систему заштите и спасавања. Њен основни циљ је очување људских живота и спречавање повреда у условима непосредне опасности изазване природним катастрофама, технолошким хаваријама, епидемијама, терористичким актима или другим критичним догађајима. Овај процес обухвата низ оперативних мера и процедура као што су евакуација угрожених лица из опасних зона, проналажење и извлачење заробљених или повређених из рушевина, воде, пожара или других ризичних окружења, прва медицинска помоћ и санација повреда на терену, транспорт до безбедних локација и привремено збрињавање и психолошка подршка особама које су преживеле трауму или биле изложене дуготрајној опасности.

Успешно спасавање људи захтева добро обучене кадрове, савремену опрему, правовремену комуникацију и адекватну логистичку подршку. Посебан значај има унапред припремљена процена ризика и план евакуације, као и обука становништва, како би грађани знали како да поступе у тренуцима кризе. Спасовање људи се третира као највиши приоритет у свакој ванредној ситуацији, јер је заштита живота основна обавеза свих субјеката система управљања у кризним условима. Управо зато се овај сегмент континуирано унапређује кроз законодавни оквир, обуке, вежбе и јачање међуинституционалне сарадње.

5.2.6. Спасовање животиња

Спасовање животиња у ванредним ситуацијама представља важан сегмент деловања у оквиру система заштите и спасавања, јер животиње, као жива бића, могу бити изложене непосредној опасности током катастрофа и других ванредних догађаја попут поплава, пожара, земљотреса или хемијских инцидената. Овај процес обухвата мере и активности усмерене на евакуацију, збрињавање, лечење и заштиту животиња - како домаћих, тако и дивљих - у циљу смањења губитака и очувања биодиверзитета, али и заштите здравља и безбедности људи.

²⁹⁴ Симић С. (2022): *Ecological security in the broader context level of global process*, 8th scientific-professional conference security and crisis management – theory and practise, Сремска Каменица.

У Републици Србији, спасавање животиња у ванредним ситуацијама није увек системски регулисано као посебна обавеза, али представља део ширег оквира мера заштите животиња и животне средине. Спасавање животиња је важно и из аспекта јавног здравља, јер угинуће већег броја животиња може довести до ширења зараза, контаминације воде и тла, као и психолошког стреса за људе који о њима брину. Зато је неопходно да се у планове управљања ванредним ситуацијама на свим нивоима укључе и мере за заштиту и збрињавање животиња.

5.2.7. Спасавање материјалних добара

Спасавање материјалних добара у ванредним ситуацијама представља једну од кључних активности у оквиру система заштите и спасавања и има за циљ смањење материјалне штете и очување имовине од уништења или оштећења услед деловања природних, технолошких или других опасности. Ова активност је нарочито значајна у условима поплава, пожара, земљотреса, експлозија, технолошких хаварија, као и у оружаним сукобима и другим кризним ситуацијама. Спасавање материјалних добара обухвата превентивне мере заштите (нпр. измештање опреме, докумената, возила и вредних ствари у безбедне зоне), хитне интервенције током самог догађаја (нпр. заштита инфраструктуре, гашење пожара у објектима, евакуација техничке опреме и залиха) и мере након догађаја (нпр. санација објеката, привремено обезбеђивање уништених простора од даљег пропадања или крађе).

Правовремено планирање, идентификација ризика и израда планова заштите и спасавања представљају основу за успешну примену мера. У том смислу, неопходно је да у свим плановима заштите и спасавања постоји део који се односи на процену вредности добара, приоритизацију заштите и процедуре евакуације и обезбеђења, уз координацију са службама безбедности и логистике. Спасавање материјалних добара не само што смањује економску штету, већ доприноси и бржој нормализацији живота након ванредне ситуације, што је од посебног значаја за функционисање локалне заједнице, економије и јавних служби.

У систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији уочавају се значајне неусклађености које утичу на функционалност и ефикасност целокупног система. Иако су предузете одређене активности, као што су израда планских докумената и обука снага заштите и спасавања, многи од ових процеса нису довољно интегрисани и практично

имплементирани, што подрива њихову ефективност. Проблеми у изради планских докумената, који често остају у домену теорије, у великој мери смањују могућност адекватног реаговања у случају ванредних ситуација. Из недостатка обуке произилази неадекватна припремљеност снага заштите и спасавања, што додатно компликује ситуације када су хуманитарне интервенције најнеопходније. Такође, опремање снага заштите и спасавања је на веома ниском нивоу, што их лишава неопходних ресурса и технологија за ефикасно деловање. Таквим ограничењима у доступности опреме и обавезних средстава за личну и узајамну заштиту додатно се подрива поверење јавности у способности система да реагује на природне и техногене катастрофе. Недостатак координације и сарадње између различитих институција и тимова доводи до конфузије у улогама и одговорностима, што утиче на способност система да делује брзо и ефикасно у критичним тренуцима.

Упоредо, важност подизања свести јавности о ризицима и образовања о превентивним мерама не може се занемарити. Недостатак информисаности становништва о природи опасности и поступцима које треба предузети у случају ванредних ситуација ограничава индивидуалну и колективну способност за реакцију. Када говоримо о спасавању живота људи, животиња и материјалних добара, неопходно је и ревидирање процедура и механизма који подразумевају овакве активности. Само координисаним напорима свих актера у систему могуће је осигурати квалитетан и адекватан одговор у кризним ситуацијама.

На крају, ефикасност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији захтева хитну и свеобухватну ревизију постојећих механизма. Унапређење овог система подразумева интеграцију свих актера, од локалних до националних власти, у циљу стварања координираног и одрживог приступа. Само кроз такву сарадњу можемо осигурати веће нивоа безбедности и отпорности на катастрофе у нашој заједници.

ШЕСТИ ДЕО

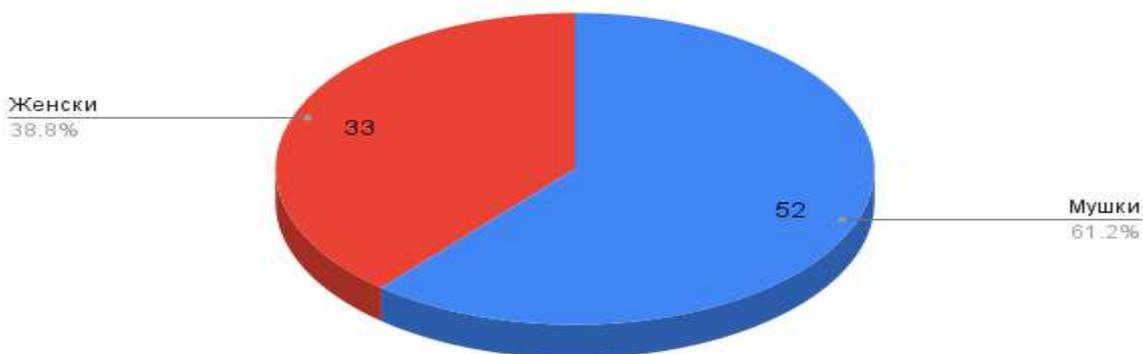
6. ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА ФУНКЦИОНАЛНОСТИ ЕЛЕМЕНАТА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ЦИЉУ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЉУДИ И МАТЕРИЈАЛНИХ ДОБАРА

Функционалност елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама представља кључни аспект у осигуравању безбедности људи и материјалних добара. Овај систем укључује интегрисане механизме, структуре и процедуре које имају за циљ предвиђање, припрему, реаговање и опоравак у случају катастрофа. Функционалност елемената система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у значајној мери доприноси заштити људи и материјалних добара, смањујући последице природних и других катастрофа. Основна идеја је да се свако појединачно и системски улаже у превенцију и припрему, што смањује ризик и штету на најнижу могућу меру.

У оквиру рада су спроведена два типа истраживања: анализа садржаја доступне литературе и истраживање мишљења лица о предмету истраживања путем анкетања. Први тип истраживања обухвата проучавање, анализу и критичко разматрање закона и подзаконских аката, методологија, уредби, докторских дисертација, као и научних и стручних радова домаћих и страних аутора који се баве облашћу коју обухвата предмет истраживања. Други део истраживања спроведен је прикупљањем података путем анонимног анкетања лица која су едукована за ову област и/или која су запослена у области коју обухвата предмет истраживања, а чија је намена испитивање функционалности система смањења ризика од катастрофа и унапређење те функционалности у циљу смањења угрожености људи и материјалних добара

Анкета садржи укупно 29 питања којим се обухвата хипотетички оквир назначен у пројекту истраживања. Укупно је анкетирано 85 испитаника. У анкети су учествовала 52 мушкарца (61,2% испитаника) и 33 жене (38,8% испитаника). Полна структура је приказана на Графикону 1.

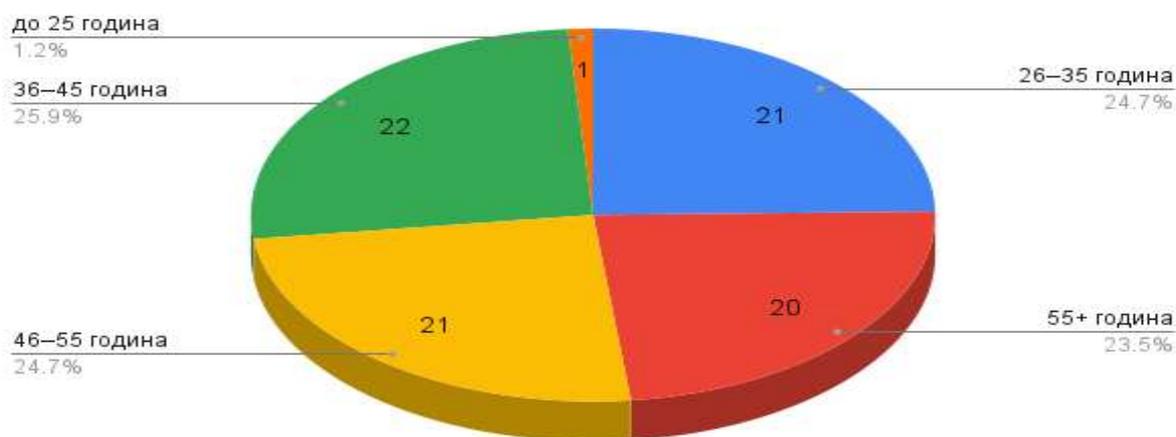
Питање 1. Пол:



Графикон 1. Полна структура испитаника

У анкети су учествовали испитаници различитих старосних доби. Старосна структура испитаника је приказана на Графикону 2. У анкети је учествовао 1 испитаник старости до 25 година (1,2% испитаника), 21 испитаник старости од 26 до 35 година (24,7% испитаника), 22 испитаника старости од 36 до 45 година (25,9% испитаника), 21 испитаник старости од 46 до 55 година (24,7% испитаника) и 20 испитаника старости 55 и више година (23,5%).

Питање 2. Старосна група:

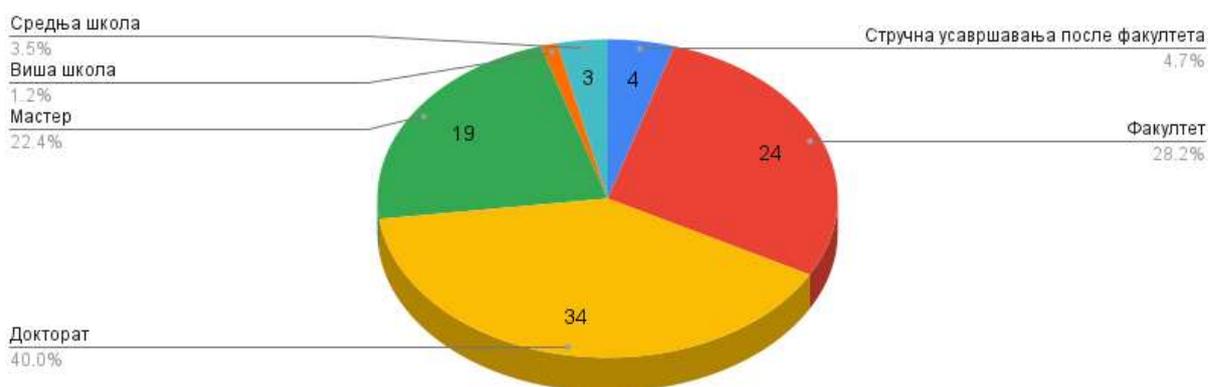


Графикон 2. Старосна структура испитаника

Степен образовања испитаника је приказан на Графикону 3. У анкети су учествовала 3 испитаника која имају завршену средњу школу (3,5% испитаника), 1 испитаник који има завршену вишу школу (1,2% испитаника), 24 испитаника која

имају завршен факултет (28,2% испитаника), 4 испитаника која имају завршена стручна усавршавања после факултета (4,7% испитаника), 19 испитаника који имају завршен мастер (22,4% испитаника) и 34 испитаника који имају завршен докторат (40% испитаника).

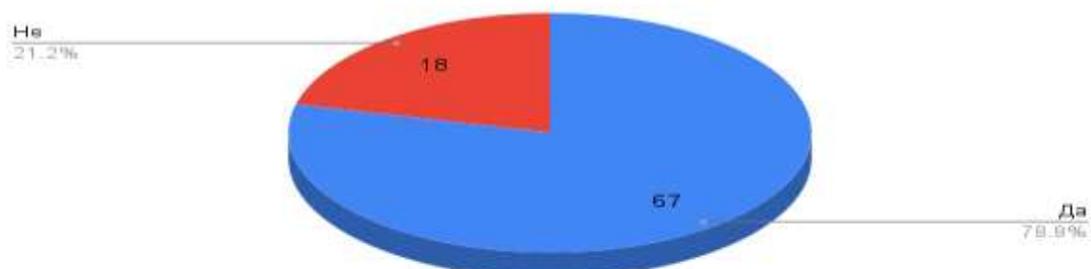
Питање 3. Степен образовања:



Графикон 3. Степен образовања испитаника

У анкети је учествовало 67 припадника (78,8% испитаника) који су запослени у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама и 18 испитаника (21,2% испитаника) који нису запослени у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама. Већина лица која није запослена у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама је запослена у просвети и бави се облашћу ванредних ситуација. Број и проценат испитаника који су или нису запослени у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама приказан је на Графикону 4.

Питање 4. Да ли сте запослени у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама?



Графикон 4. Запосленост у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама

На Графикону 5. је приказано у ком сектору су испитаници запослени. Највећи број испитаника је запослен у јединицама локалне самоуправе, јавном или привредном субјекту, укупно 32 испитаника, 21 испитаник је запослен у просвети (Факултет заштите на раду у Нишу, Факултет безбедности у Београду и Криминалистичко-полицијска академија у Београду), 17 припадника је запослено у Министарству одбране и Војсци Србије, 8 испитаника су правна лица са овлашћењем за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, као и плана заштите од удеса, 2 испитаника су запослена у приватном обезбеђењу и по 1 испитаник у ОС БиХ, пензионер, у здравственом сектору, Министарству унутрашњих послова/Сектору за ванредне ситуације и у Министарству водопривреде.

Питање 5. Ако јесте, у ком сектору радите?



Графикон 5. Место запослења испитаника

Питања су формулисана на тај начин да омогуће квалитативно анализирање добијених података, а испитаницима је, поред тога, остављена могућност да допуне одговоре својим мишљењем, уколико то сматрају потребним. Истраживање је спроведено анонимно и на добровољној бази, а прикупљени подаци се користе искључиво у сврху истраживања, у оквиру мастер рада.

6.1. Комплексност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама

Система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама представља мултидисциплинарни систем у којем се комбинују различите стратегије, субјекти, снаге, функције, механизми и мере с циљем умањења потенцијалних последица природних и вештачких катастрофа. Овај систем има за циљ, не само непосредни одговор на нежељене догађаје када они наступе, већ и проактивно планирање и превенцију у циљу заштите људи, животиња и материјалних ресурса, као и за очување животне средине. Превенција катастрофа подразумева систематску идентификацију и анализу ризика, као и имплементацију различитих мера за смањење тих ризика. Мере као што су планирање коришћења земљишта, изградња отпорне инфраструктуре, развој образовних програма и обука за локалне заједнице су од кључног значаја. На пример, у подручјима изложеним ризику од поплаве, изградња брана и система за одводњавање може знатно смањити потенцијалне штете. У исто време, обука локалног становништва о управљању ризицима и реаговању на ванредне ситуације игра важну улогу у ојачавању отпорности заједница.

Одговор на катастрофе обухвата мере које се предузимају током и непосредно након догађаја. Правилно организован систем који подразумева правилну и организовану употребу субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, расподела задатака између различитих субјекта и ефикасна комуникација међу свим актерима, кључни су за успешан одговор на ванредне ситуације. Субјекти који управљају ванредним ситуацијама играју значајну улогу у координацији одговора, прикупљању података о ефектима катастрофе и процени потреба погођеног подручја и становништва. Опоравак укључује дужи процес обнављања друштвених структура и инфраструктуре, као и пружање психолошке подршке жртвама, што захтева комплетан и систематски приступ.

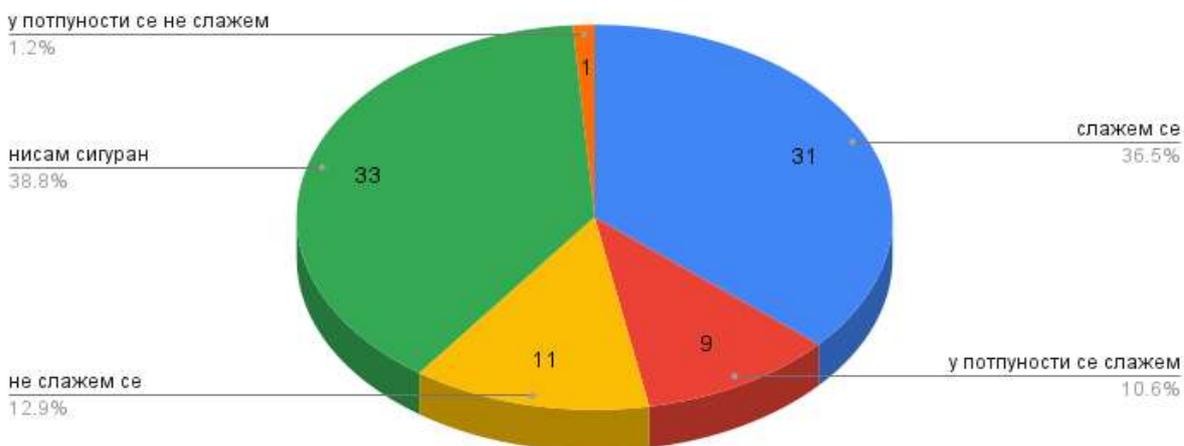
Због своје комплексности, систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама захтева интердисциплинарни приступ. У раду овог система укључени су научници из различитих области - инжењери, социолози, психолошки стручњаци, представници невладиних и међународних организација и многи други, који раде заједно на развоју холистичких стратегија. Ова сарадња подстиче размену знања, ресурса и иновација у методама управљања ризицима од катастрофа.

У глобалном контексту, управљање ризивима од катастрофа постаје све значајније услед климатских промена, које чине катастрофе учесталијим и озбиљнијим. У том смислу, међународне организације, као што су Уједињене нације, играју кључну улогу у успостављању глобалних стандарда и убрзаном предузимању акција усмерених на смањење ризика. Комплексност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је одраз различитих фактора који се међусобно укрштају. Ефикасно управљање овим системом представља критичан елемент у умањењу утицаја катастрофа и доприноси одрживом развоју људи, животиња и материјалних добара. Да би се осигурала већа сигурност и отпорност друштва, неопходни су систематски напори у планирању, образовању и интердисциплинарној сарадњи на свим нивоима друштва.

Прва посебна хипотеза гласи: „Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представља комплексан систем са великим бројем функција, субјеката, мера и задатака који чине функционалну целину“. У циљу потврђивања прве посебне хипотезе извршена је анализа одговора испитаника на питања од броја 6 до броја 13 која су дата у анкети (Прилог 1).

Прва појединачна хипотеза гласи: „Функције, мере и задаци система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије су међусобно повезани и постављају базичне захтеве за ефикасно функционисање система“. Ова хипотеза се потврђује анализирањем одговора на питања из анкете под редним бројевима 9, 10 и 11 (Прилог 1). Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 9 које гласи: „Сматрам да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане?“, приказан је на Графикону 6.

Питање 9. Сматрам да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане?

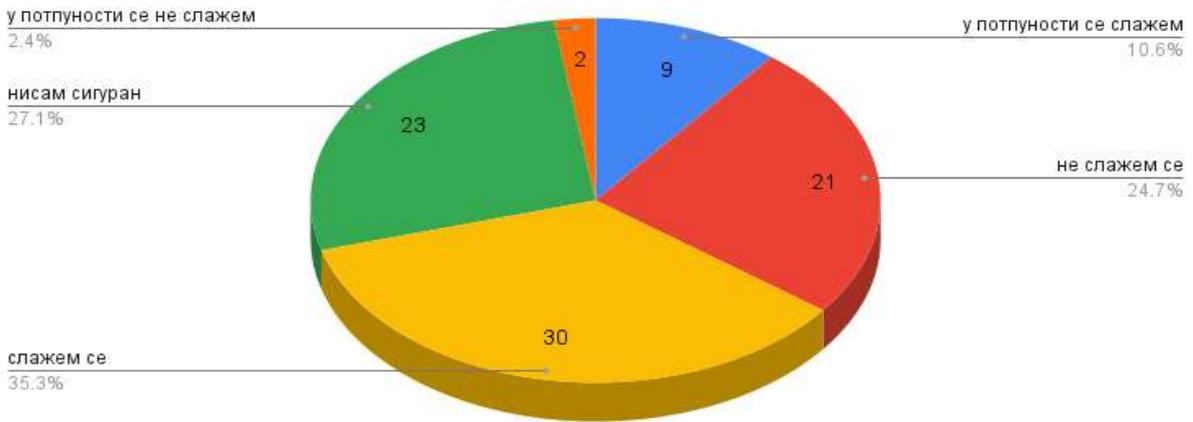


Графикон 6. Одговор на питање 9.

На основу приказаних резултата може се закључити да 40 испитаника (47,1% испитаника) сматра да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане, 12 испитаника (14,1% испитаника) сматра да функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама нису јасно дефинисане и међусобно повезане, док 33 испитаника (38,8% испитаника) није сигурно да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане. Иако већина испитаника сматра да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане, може се закључити да постоји потреба за додатним појашњењем функција. У том циљу, потребно је спровести обуке или информативне кампање које ће пружити боље разумевање о функцијама, мерама и задацима систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 10 које гласи: „Сматрам да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама базирано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији?“, приказан је на Графикону 7.

Питање 10. Сматрам да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама базирано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији?



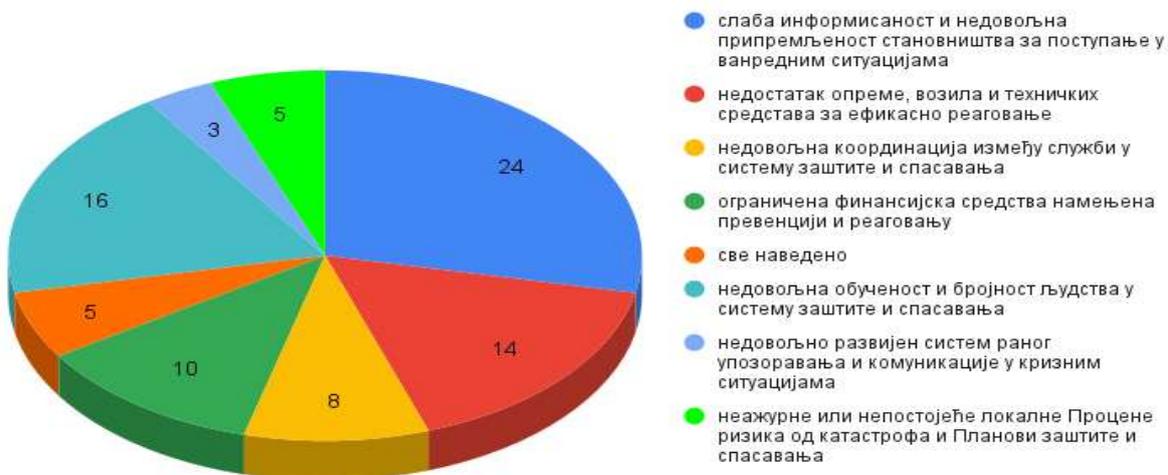
Графикон 7. Одговор на питање 10.

На основу приказаних резултата може се закључити да 39 испитаника (45,9% испитаника) сматра да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама базирано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији, 23 испитаника (27,1% испитаника) сматра да деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није базирано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији, док 23 испитаника (27,1% испитаника) није сигурно да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама базирано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији.

Иако већина испитаника сматра да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама засновано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији, постоји потреба за сталном евалуацијом и анализом текућих ризика и стварањем стратегија и планова који ће бити специфично усмерени на актуелне проблеме на одређеној територији.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 11 које гласи: „Који је, по Вашем мишљењу, кључни изазов у реаговању на катастрофе у Републици Србији?“, приказан је на Графикону 8.

Питање 11. Који је, по Вашем мишљењу, кључни изазов у реаговању на катастрофе у Републици Србији?



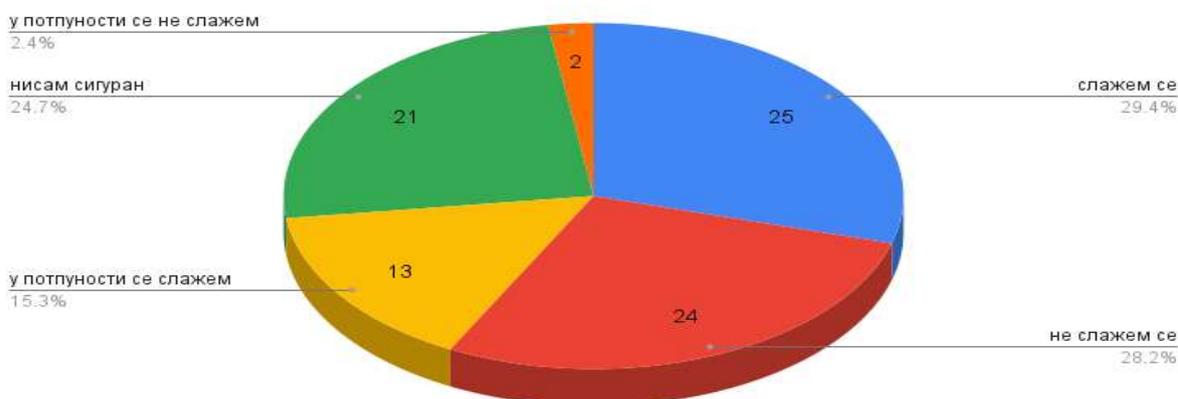
Графикон 8. Одговор на питање 11.

На основу приказаних резултата може се закључити да 24 испитаника (28,2% испитаника) сматра да је кључни изазов у реаговању на катастрофе у Републици Србији слаба информисаност и недовољна припремљеност становништва за поступање у ванредним ситуацијама, 16 испитаника (18,8% испитаника) недовољна обученост и бројност људства у систему заштите и спасавања, 14 испитаника (16,4% испитаника) недостатак опреме, возила и техничких средстава за ефикасно реаговање, 10 испитаника (11,8% испитаника) ограничена финансијска средства намењена превенцији и реаговању, 8 испитаника (9,4% испитаника) недовољна координација између служби у систему заштите и спасавања, 5 испитаника (5,9% испитаника) неажурне или непостојеће локалне процене ризика од катастрофа и планови заштите и спасавања, 5 испитаника (5,9% испитаника) сви понуђени одговори и 3 испитаника (3,5% испитаника) недовољно развијен систем раног упозоравања и комуникације у кризним ситуацијама. Према овим резултатима, долази се до закључка да је неопходно радити на информисању грађана и побољшању припремљености становништва за поступање у ванредним ситуацијама и фокусирати се на образовање и обуку људства у систему заштите и спасавања у циљу стварања веће отпорности становништва на катастрофе и адекватнијем деловању људства у ванредним ситуацијама, како би се заштитили животи људи, животиња и материјална добра.

Резултати анкете јасно показују висок степен сагласности испитаника са датим ставовима који подржавају прву појединачну хипотезу. Статистички приказ указује на то да су функције, мере и задаци система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије дефинитивно међусобно повезани и постављају базичне захтеве за ефикасно функционисање система. Иако постоји простор за унапређење међусобне повезаности функција, мера и задатака система, то не негира наведену хипотезу, већ, напротив, јача потребу за њеном доследном применом и унапређењем ефикасности и побољшањем система, у циљу повећања укупне безбедности и спремности становништва Србије у случају катастрофа. На основу датих тврдњи, може се извести закључак да је прва појединачна хипотеза потврђена у потпуности.

Друга појединачна хипотеза гласи: „Међусобна повезаност и координација субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представљају базичне елементе функционалности система“. Ова хипотеза се потврђује анализирањем одговора на питања из анкете под редним бројевима 6, 7, 8, 12 и 13 (Прилог 1). Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 6 које гласи: „Сматрам да је сарадња између различитих сектора (државне управе, локалне самоуправе, војске, полиције, здравства, Црвеног крста, невладиног сектора и сл.) у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на задовољавајућем нивоу?“, приказан је на Графикону 9.

Питање 6. Сматрам да је сарадња између различитих сектора у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на задовољавајућем нивоу?



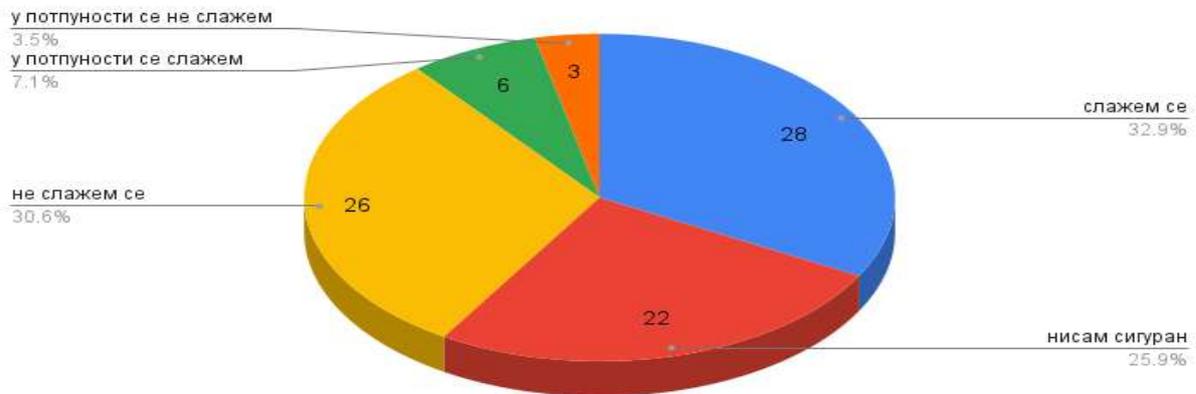
Графикон 9. Одговор на питање 6.

На основу приказаних резултата може се закључити да 38 испитаника (44,7% испитаника) сматра да је сарадња између различитих сектора (државне управе, локалне самоуправе, војске, полиције, здравства, Црвеног крста, невладиног сектора и сл.) у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на задовољавајућем нивоу, 26 испитаника (30,6% испитаника) сматра да сарадња између различитих сектора (државне управе, локалне самоуправе, војске, полиције, здравства, Црвеног крста, невладиног сектора и сл.) у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није на задовољавајућем нивоу, док 21 испитаник (24,7%) није сигуран да ли је сарадња између различитих сектора (државне управе, локалне самоуправе, војске, полиције, здравства, Црвеног крста, невладиног сектора и сл.) у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на задовољавајућем нивоу.

Иако већина испитаника сматра да је сарадња између различитих сектора (државне управе, локалне самоуправе, војске, полиције, здравства, Црвеног крста, невладиног сектора и сл.) у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на задовољавајућем нивоу, добијени резултати указују на потребу за побољшањем сарадње и комуникације између различитих сектора у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Према томе, неопходно је размотрити који су то проблеми у сарадњи између различитих сектора и решавати их, као и предузимати иницијативе за јачање координације између наведених сектора, чиме би се повећала ефикасност у реаговању на катастрофе. Редовни састанци, заједничке обуке и информационе кампање могу бити успешне стратегије за остваривање боље координације и сарадње између различитих сектора у овој области.

Статистички приказ одговора на питање 7 које гласи: „Сматрам да постоји ефикасна координација између субјеката система?“, приказан је на Графикону 10.

Питање 7. Сматрам да постоји ефикасна координација између субјеката система?



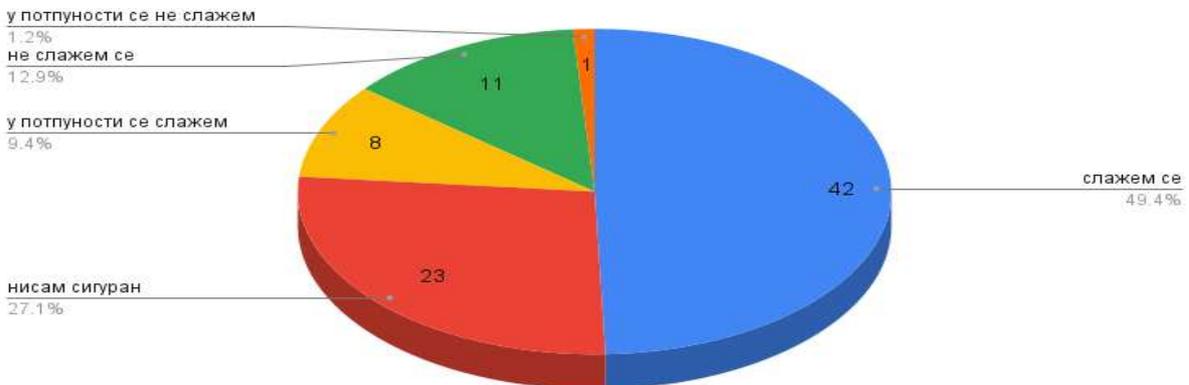
Графикон 10. Одговор на питање 7.

На основу приказаних резултата може се закључити да 34 испитаника (40% испитаника) сматра да постоји ефикасна координација између субјеката система, 29 испитаника (34,1% испитаника) сматра да не постоји ефикасна координација између субјеката система, док 22 испитаника (25,9% испитаника) није сигурно да ли постоји ефикасна координација између субјеката система.

Иако већина испитаника сматра да постоји ефикасна координација између субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, постоји и значајан проценат испитаника који се не слаже са тим. Додатно, постоји и део испитаника који није сигуран у своје мишљење о координацији између субјеката, што указује на недовољну информисаност о активностима и улогама субјеката система. Према томе, потребно је радити на унапређењу координације између субјеката, као и на побољшању комуникације око улога и одговорности сваког појединог субјекта. Усмеравање напора на јасно дефинисање хијерархије, организовање заједничких обука и размена информација могли би осигурати бољу интеграцију, координацију и ефикасност система у целини.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 8 које гласи: „Надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су јасно дефинисане?“, приказан је на Графикону 11.

Питање 8. Надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су јасно дефинисане?



Графикон 11. Одговор на питање 8.

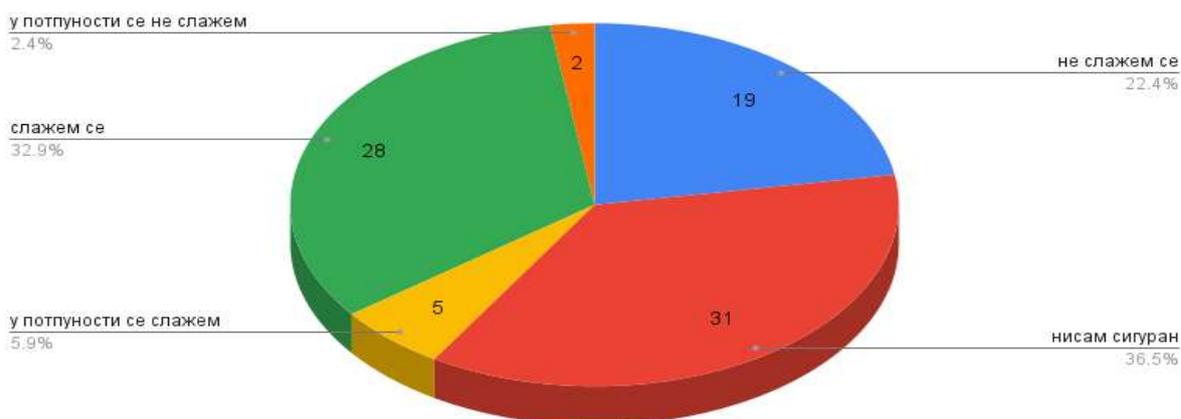
На основу приказаних резултата може се закључити да 50 испитаника (58,8% испитаника) сматра да су надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су јасно дефинисане, 12 испитаника (14,1% испитаника) сматра да надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама нису јасно дефинисане, док 23 испитаника (27,1% испитаника) није сигурно да ли су надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су јасно дефинисане.

Иако већина испитаника сматра да су надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане, што указује на укупно позитиван став о структури и организацији система у овој области, с друге стране, део испитаника сматра да надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама нису јасно дефинисане, што указује на могуће проблеме у разумевању улоге сваког субјекта, а томе додатно доприноси и значајан проценат испитаника који није сигуран у своје мишљење о јасности дефинисања ових надлежности. Према томе, важно је јасно дефинисати улоге субјеката у систему, кроз дефинисање јасних протокола и организовање обука, што ће допринети већој ефикасности и координацији у деловању у ванредним ситуацијама.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 12 које гласи: „Сматрам да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним

ситуацијама у Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) функционише ефикасно у случају ванредних ситуација?“, приказан је на Графикону 12.

Питање 12. Сматрам да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији функционише ефикасно у случају ванредних ситуација?



Графикон 12. Одговор на питање 12.

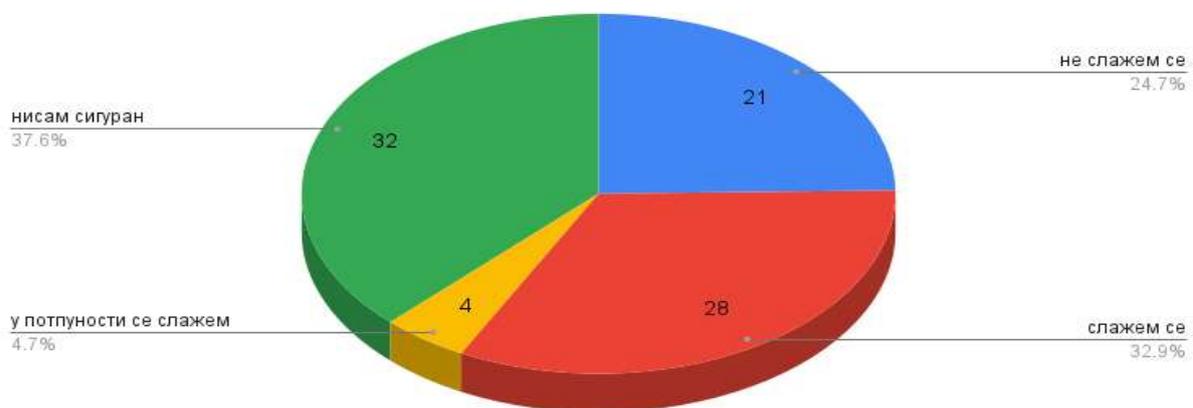
На основу приказаних резултата може се закључити да 33 испитаника (38,8% испитаника) сматра да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) функционише ефикасно у случају ванредних ситуација, 21 испитаник (24,8% испитаника) сматра да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) не функционише ефикасно у случају ванредних ситуација, док 31 испитаник (36,5% испитаника) није сигуран да ли систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) функционише ефикасно у случају ванредних ситуација.

Иако већина испитаника сматра да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) функционише ефикасно у случају ванредних ситуација, с друге стране, значајан проценат испитаника сматра да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у

Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) не функционише ефикасно у случају ванредних ситуација, што указује на могуће проблеме у раду система у пракси приликом ванредних ситуација, а томе додатно доприноси и део испитаника који није сигуран у своје мишљење о ефикасном функционисању система у ванредним ситуацијама. Сходно томе, потребно је усмерити додатне снаге и напоре на идентификацију и решавање проблема у функционисању штабова, као и на повећање информисаности јавности о механизмима деловања у ванредним ситуацијама. Ово може укључивати обуку, редовно упознавање с процедурама, као и стратешке иницијативе за побољшање координације између субјеката укључених у систем.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 13 које гласи: „Сматрам да су институције спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација?“, приказан је на Графикону 13.

Питање 13. Сматрам да су институције спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација?



Графикон 13. Одговор на питање 13.

На основу приказаних резултата може се закључити да 32 испитаника (37,6% испитаника) сматра да су институције спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација, 21 испитаник (24,7% испитаника) сматра да институције нису спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација, док 32 испитаника (37,6% испитаника) није сигурно да ли су институције спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација.

Иако већина испитаника сматра су институције спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација, с друге стране, значајан проценат испитаника сматра да институције нису спремне да адекватно реагују, што указује на забринутост о функционалности институција и спремности деловања у ванредним ситуацијама, а томе додатно доприноси и део испитаника који није сигуран у своје мишљење о спремности и адекватне реакције институција у случају ванредних ситуација. Сходно томе, постоји потреба за побољшањем информисања јавности о спремности и активностима институција у ванредним ситуацијама. Иницијативе за јачање поверења путем транспарентности, едукације и обука, као и демонстрација спремности у реалним условима, могу значајно допринети повећању перцепције о одговорности институција у реаговању на ванредне ситуације.

Резултати анкете јасно показују висок степен сагласности испитаника са датим ставовима који подржавају другу појединачну хипотезу. Анализа добијених резултата анкете јасно указује на то да међусобна повезаност и координација субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представља базичне елементе функционалности тог система. Иако постоји простор за унапређење међусобне повезаности и координације субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама то не негира наведену хипотезу, већ јача потребу за бољом координацијом и међусобном повезаношћу субјеката система, чиме би се повећала њихова ефикасност у заштити људи и материјалних добара. На основу датих тврдњи, може се извести закључак да је друга појединачна хипотеза потврђена у потпуности.

Узевши у обзир све претходно наведене појединости, анализе и закључке, долази се до новог закључака да је прва посебна хипотеза потврђена у потпуности. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представља комплексан систем са великим бројем функција, субјеката, мера и задатака који чине функционалну целину. При томе, треба имати на уму да без адекватне и редовне едукације заједнице, ради повећања спремности на реаговање у случају ванредних ситуација, није могуће остварити одржив напредак у систему.

6.2. Превенција и реаговање у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуација

Управљање системом смањења ризика од катастрофа и ванредним ситуацијама представља критично питање за заштиту живота људи и животиња, имовине и животне средине у Републици Србији. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама обухвата интегрисани приступ примене превентивних мера и ефикасних механизма реаговања, с циљем умањења утицаја природних и технолошких катастрофа. Превенција игра кључну улогу у спречавању негативних последица, а укључује проактивне активности као што су процена ризика, образовање и повећање свести о потенцијалним опасностима, као и развој стратегија и процедура за координацију различитих субјеката система. У овом контексту, важно је организовати капацитете свих релевантних институција, од државне управе и локалних самоуправа до невладиних организација и јавних служби, како би се створила мрежа спремна за адекватно реаговање у случају ванредних ситуација.

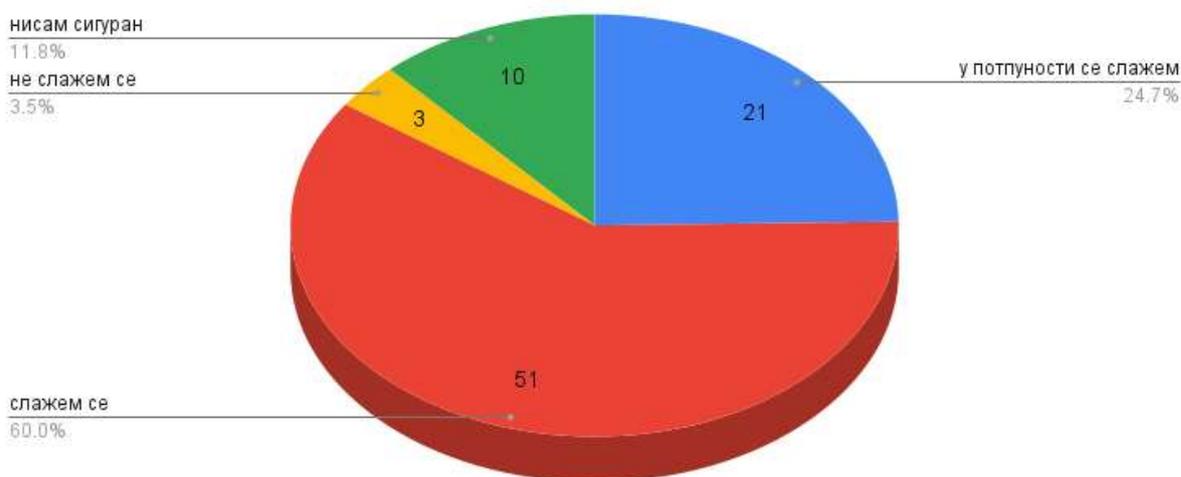
Када превентивне мере не успеју, систем мора бити способан да ефикасно реагује. Ова реакција захтева координацију различитих институција, обучене штабове и тимове и развијену координацију и комуникацију, која ће осигурати правилно управљање ресурсима и логистиком током кризних ситуација. Спремност институција за адекватно реаговање у ванредним ситуацијама може бити одлучујућа за спасавање живота и смањење материјалне штете. С обзиром на важност ових аспеката, анализом резултата спроведене анкете, приказују се ставови и перцепције испитаника о функционисању система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији са аспекта превенције и реаговања. Резултати анкете пружају увид у тренутну ситуацију и помажу у идентификовању области које захтевају третман и побољшање у будућности.

Друга посебна хипотеза гласи: „Развој и деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије је базирано на законским начелима и усмерено је на ефикасност превенције и реаговања система у ванредним ситуацијама“. У циљу потврђивања друге посебне хипотезе извршена је анализа одговора испитаника на питања из Прилога 1 овог рада.

Прва појединачна хипотеза гласи: „Начела деловања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије омогућавају

превенцију и реаговање система у случају настанка опасности“. Ова хипотеза се потврђује анализирањем одговора на питања из анкете под редним бројевима 14, 16 и 17 (Прилог 1). Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 14 које гласи: „Сматрам да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима?“, приказан је на Графикону 14.

Питање 14. Сматрам да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима?

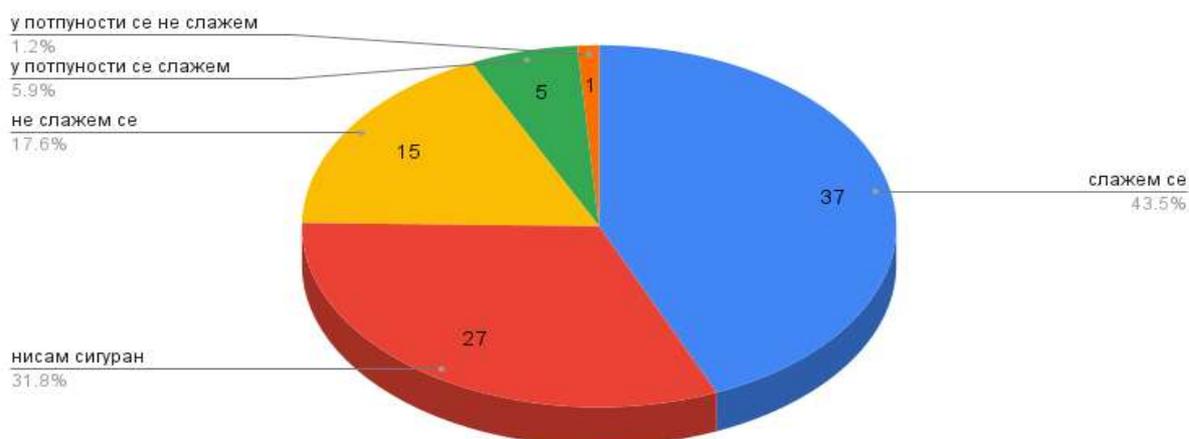


Графикон 14. Одговор на питање 14.

На основу приказаних резултата може се закључити да 72 испитаника (84,7% испитаника) сматра да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима, 3 испитаника (3,5% испитаника) сматра да деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није утемељено на законским начелима, док 10 испитаника (11,8% испитаника) није сигурно да да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима. Из добијених резултата се јасно закључује да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима, са чиме су сагласни готово сви испитаници.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 16 које гласи: „Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији је адекватно уређен на стратегијском нивоу?“, приказан је на Графикону 15.

Питање 16. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији је адекватно уређен на стратегијском нивоу?

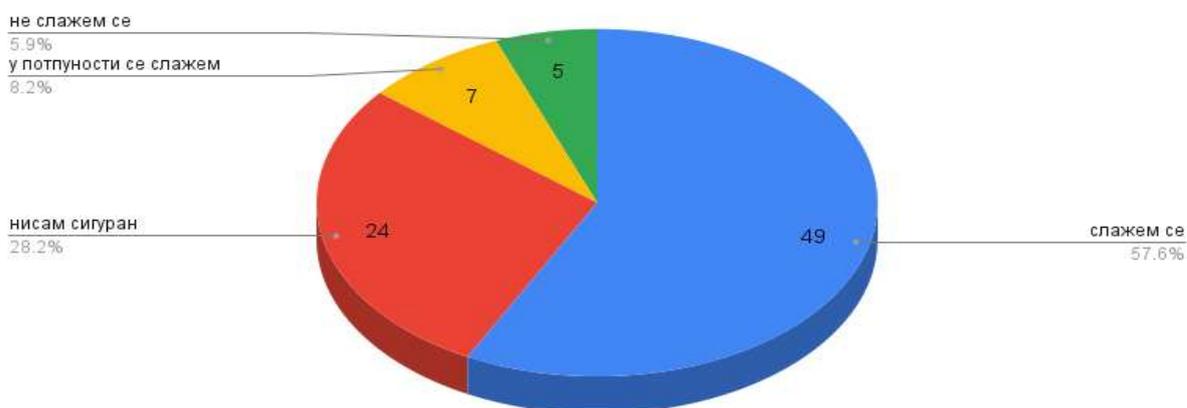


Графикон 15. Одговор на питање 16.

На основу приказаних резултата може се закључити да 42 испитаника (49,4% испитаника) сматра да је систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији адекватно уређен на стратегијском нивоу, што указује на висок степен поверења у актуелне стратегије. С друге стране, 16 испитаника (18,8% испитаника) сматра да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији није адекватно уређен на стратегијском нивоу, што повећава значај дискусије о могућем побољшању, док 27 испитаника (31,8% испитаника) није сигурно да ли је систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији адекватно уређен на стратегијском нивоу и не износи јасан став о томе, што указује на потребу за додатним информисањем како би се разјаснили недостаци и побољшала свест о постојећим мерама и стратегијама. Према томе, резултати анкете указују на потребу за више аналитичким и критичким приступом у контексту управљања ризиком, што би могло унапредити систем на стратегијском нивоу и побољшати ефикасност система у смислу превенције и реаговања на катастрофе и повећати поверење јавности.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 17 које гласи: „Сматрам да је међународна сарадња Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринела унапређењу капацитета националног система?“, приказан је на Графикону 16.

Питање 17. Сматрам да је међународна сарадња Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринела унапређењу капацитета националног система?



Графикон 16. Одговор на питање 17.

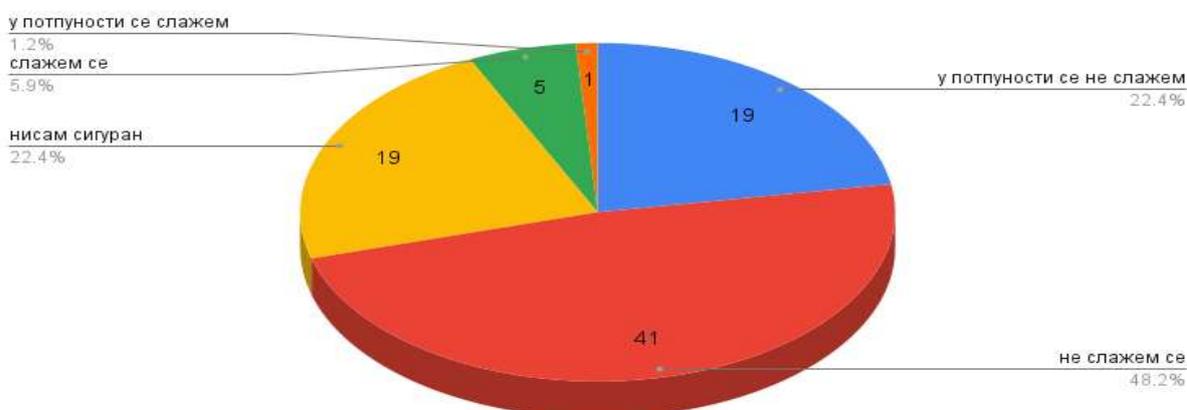
На основу приказаних резултата може се закључити да 56 испитаника (65,8% испитаника) сматра да је међународна сарадња Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринела унапређењу капацитета националног система, што указује на позитивну перцепцију активности и иницијатива у области међународне сарадње, а само 5 испитаника (5,9% испитаника) сматра да међународна сарадња Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није допринела унапређењу капацитета националног система, док 24 испитаника (28,2% испитаника) није сигурно да ли је међународна сарадња Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринела унапређењу капацитета националног система, што указује на потребу за додатним информисањем о достигнућима у овој области. Закључује се да резултати истичу значај међународне сарадње у унапређењу капацитета националног система у управљању ризицима, законска начела усклађена са међународним у циљу превенције и реаговања у случају настанка опасности, али такође указују на потребу за додатним информисањем грађана

и субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама о овој области.

Резултати анкете јасно показују висок степен сагласности испитаника са датим ставовима који подржавају прву појединачну хипотезу. Статистички приказ указује на то да начела деловања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије омогућавају превенцију и реаговање система у случају настанка опасности. Иако постоји простор за унапређењем система са аспекта начела деловања у остварењу боље превенције и одговора на катастрофе, то не негира наведену хипотезу, већ јача потребу за њиховом доследном применом и унапређењем, у циљу повећања укупне безбедности и спремности становништва Србије у случају катастрофа. На основу датих тврдњи, може се извести закључак да је прва појединачна хипотеза потврђена у потпуности.

Друга појединачна хипотеза гласи: „Превенција и реаговање су главни задаци система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије димензионисани у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама“. Ова хипотеза се потврђује анализирањем одговора на питања из анкете под редним бројевима од 19 до 24 (Прилог 1). Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 19 које гласи: „Грађани су довољно информисани и едуковани о поступању у случају ванредне ситуације?“, приказан је на Графикону 17.

Питање 19. Грађани су довољно информисани и едуковани о поступању у случају ванредне ситуације?

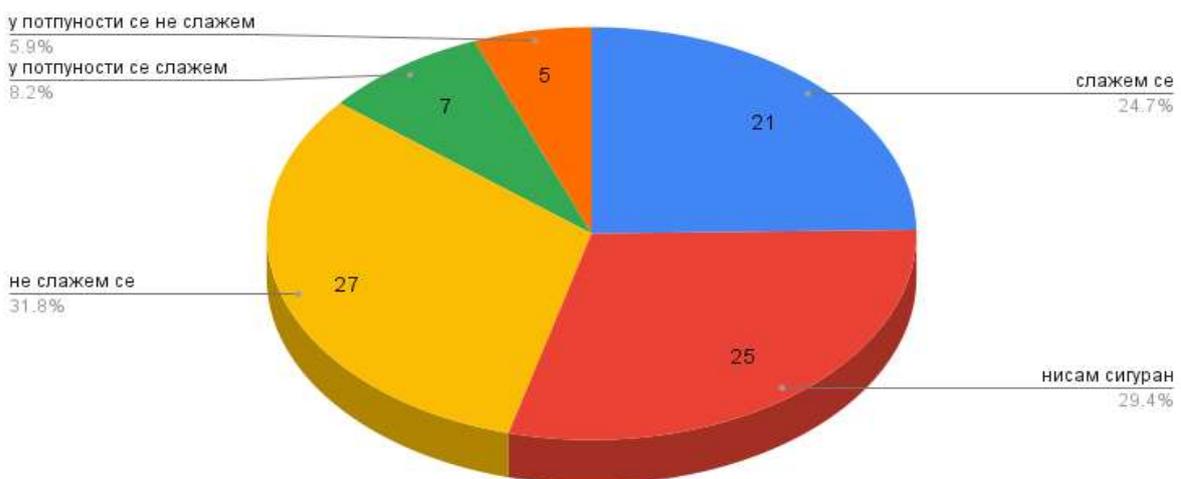


Графикон 17. Одговор на питање 19.

На основу приказаних резултата може се закључити да 60 испитаника (70,6% испитаника) сматра да грађани нису довољно информисани и едуковани о поступању у случају ванредне ситуације. Овакав резултат указује на забринутост у вези са спремношћу грађана да адекватно реагују у ванредним ситуацијама. Само 6 испитаника (7,1% испитаника) сматра да су грађани довољно информисани и едуковани о поступању у случају ванредне ситуације, док 19 испитаника (22,4% испитаника) није сигурно да ли су грађани довољно информисани и едуковани о поступању у случају ванредне ситуације, што указује на потребу за додатним информисањем и едукацијом становништва о поступању у случају ванредне ситуације. Закључује се да резултати анкете истичу значајну потребу за побољшањем информисања и едукације грађана у области управљања ванредним ситуацијама, како би се ојачала њихова спремност и безбедност у случају кризних ситуација и превентивно деловало на заштиту живота и материјалних добара.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 20 које гласи: „Сматрам да је предузимање превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама ефикасно?“, приказан је на Графикону 18.

Питање 20. Сматрам да је предузимање превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама ефикасно?

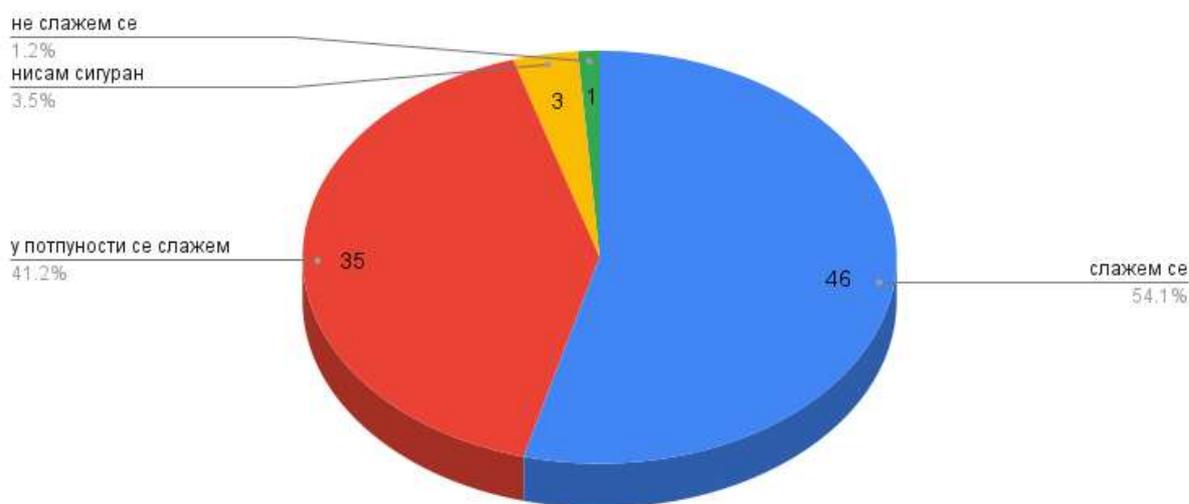


Графикон 18. Одговор на питање 20.

На основу резултата анкете о ефикасности превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, примећује се разноликост ставова и подељеност мишљења испитаника. На основу приказаних резултата може се закључити да 32 испитаника (37,7% испитаника) сматра да предузимање превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није ефикасно, што указује на значајну забринутост о актуелним мерама и стратегијама, 28 испитаника (32,9% испитаника) сматра да је предузимање превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама ефикасно, док 25 испитаника (29,4% испитаника) није сигурно да ли је предузимање превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама ефикасно и не износи јасан став по том питању. Резултати анкете откривају критички осврт на постојеће превентивне мере и указују на неопходност њиховог побољшања, као и информисања становништва, како би се стекло поверење у ефикасност превентивног деловања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 21 које гласи: „Потребно је увести нове приступе и иновације у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама?“, приказан је на Графикону 19.

Питање 21. Потребно је увести нове приступе и иновације у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама?

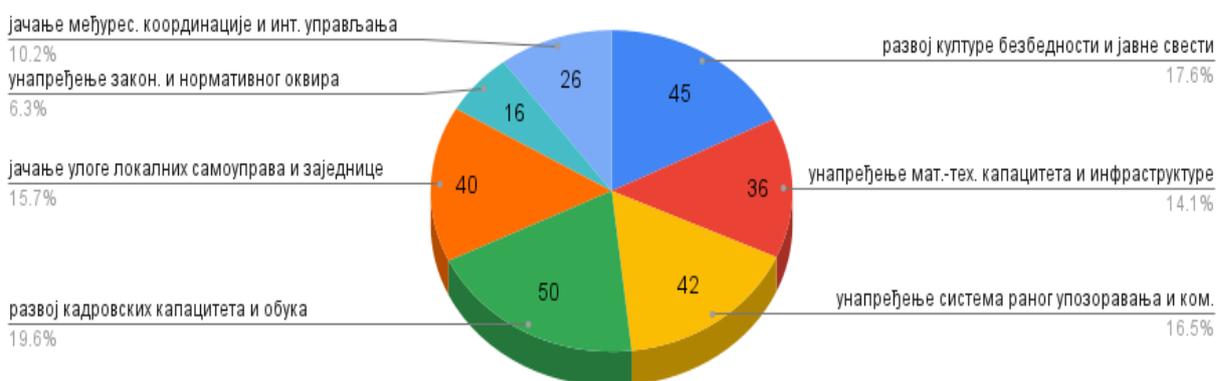


Графикон 19. Одговор на питање 21.

На основу приказаних резултата може се закључити да 81 испитаник (95,3% испитаника) сматра да је потребно увести нове приступе и иновације у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, само 1 испитаник (1,2% испитаника) сматра да није потребно увести нове приступе и иновације у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, док само 3 испитаника (3,5% испитаника) није сигурно да ли је потребно увести нове приступе и иновације у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. На основу изнетих резултата се јасно закључује став испитаника, а то је да је у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама дефинитивно потребно увести нове приступе и иновације у циљу његовог унапређења и ефикаснијег деловања.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 22 које гласи: „Које мере би, по Вашем мишљењу, највише допринеле повећању ефикасности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама?“, приказан је на Графикону 20. На ово питање је сваки испитаник могао да одабере више одговора, односно више мера које би, по свом значају, допринеле повећању ефикасности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Питање 22. Које мере би, по Вашем мишљењу, највише допринеле повећању ефикасности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама?



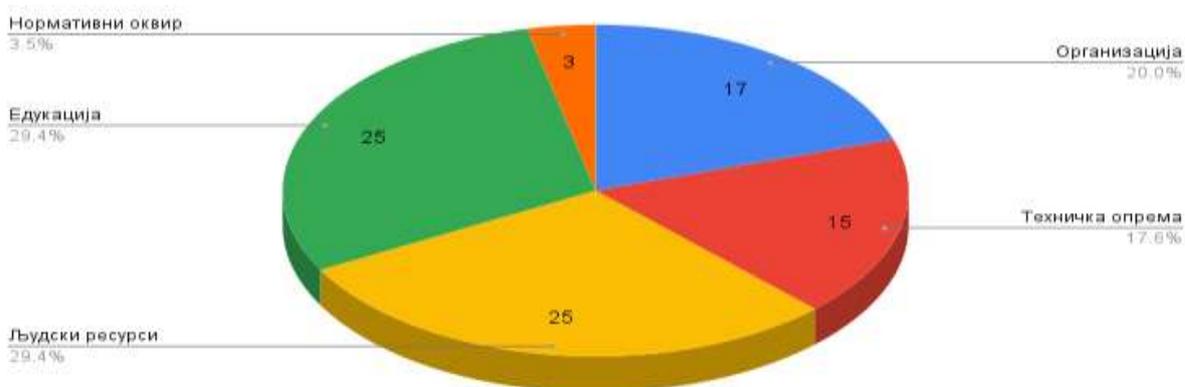
Графикон 20. Одговор на питање 22.

На основу приказаних резултата може се закључити да највише испитаника гласало за мере „развој кадровских капацитета и обука“ са 50 гласова (19,6%) и „развој културе безбедности и јавне свести“ са 45 гласова (17,6%), на основу чега се указује на

важност едукација, обуке и јавне свести као основних фактора у унапређењу система. Потом су испитаници гласали за мере следећим редоследом: „унапређење система раног упозоравања и комуникације“ са 42 гласа (16,5%), „јачање улоге локалних самоуправа и заједнице“ са 40 гласова (15,7%), „унапређење материјално-техничких капацитета и инфраструктуре“ са 36 гласова (14,1%), „јачање међуресорне координације и интегрисаног управљања“ са 26 гласова (10,2%) и на крају „унапређење законодавног и нормативног оквира“ са 16 гласова (6,3%).

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 23 које гласи: „Који сегмент система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама сматрате најслабијом кариком?“, приказан је на Графикону 21.

Питање 23. Који сегмент система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама сматрате најслабијом кариком?

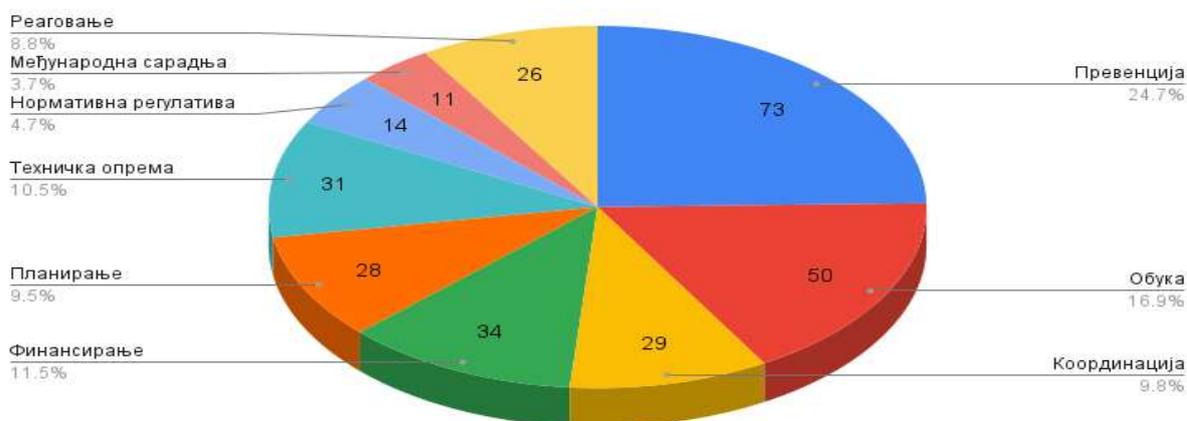


Графикон 21. Одговор на питање 23.

На основу приказаних резултата може се закључити да је највише испитаника гласало да су људски ресурси и едукација са по 25 гласова (по 29,4% испитаника) најслабије карике система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Добијени резултати су у сагласности са претходном анализом о мерама („развој кадровских капацитета и обука“ и „развој културе безбедности и јавне свести“) чијим би се унапређењем повећала ефикасност самог система. Потом је 17 испитаника (20%) гласало за организацију, 15 испитаника (17,6%) за техничку опрему и само 3 испитаника (3,5%) су законски оквир видели као најслабију карику система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 24 које гласи: „Које области би требало највише унапредити?“, приказан је на Графикону 22. На ово питање је сваки испитаник могао да одабере више одговора, односно више области које би требало унапредити, а чијим би се унапређењем повећала функционалност и ефикасност целокупног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Питање 24. Које области би требало највише унапредити?



Графикон 22. Одговор на питање 24.

На основу приказаних резултата може се закључити да је највише испитаника гласало да је највише потребно унапредити превенцију са 73 гласа (24,7%) и обуку са 50 гласова (16,9%). Потом је најпотребније унапредити области следећим редом: финансирање са 34 гласа (11,5%), техничку опрему са 31 гласом (10,5%), координацију са 29 гласова (9,8%), планирање са 28 гласова (9,5%), реаговање са 26 гласова (8,8%) и са најмање гласова нормативну регулативу са свега 14 гласова (4,7%) и међународну сарадњу са 11 гласова (3,7%). И на основу резултата приказаних по овом питању доноси се закључак да су одговори у сагласности са претходна 2 питања и да су превенција и обука области које је највише потребно унапредити у циљу повећања функционалности читавог система, а да су нормативна регулатива и међународна сарадња области које су најбоље уређене.

Резултати анкете јасно показују висок степен сагласности испитаника са датим ставовима који подржавају другу појединачну хипотезу. Анализа добијених резултата анкете јасно указује на то да су превенција и реаговање главни задаци система

смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије димензионисани у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама. На основу датих тврдњи, може се извести закључак да је друга појединачна хипотеза потврђена у потпуности.

Узевши у обзир све претходно наведене појединости, анализе и закључке, долази се до новог закључака да је друга посебна хипотеза потврђена у потпуности. Развој и деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије је базирано на законским начелима и усмерено је на ефикасност превенције и реаговања система у ванредним ситуацијама. При томе, треба имати на уму да без адекватне обуке субјеката система и редовне едукације заједнице и развоја јавне свести, у циљу унапређења превентивног деловања и спремности на реаговање у случају ванредних ситуација, није могуће развити, унапредити и одржати функционалан систем.

6.3. Нормативна уређеност и изграђеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама

Управљање ризицима од катастрофа представља критичан сегмент функционисања сваке државе, а у Републици Србији је ова тема од посебне важности с обзиром на географске, климатске и социо-економске услове. Нормативна уређеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији се развијала током последњих деценија, подстичући успостављање механизма који за циљ имају унапређење спремности и реаговања на кризне ситуације. Основу правног система у овој области чини „Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“, усвојен 2018. године. Поред тога, Србија је интегрисала и важне међународне стандарде и обавезе, као што су Хјого и Сендаи оквири за деловање у случају ванредних ситуација, као и различите европске директиве у области управљања ризицима од катастрофа. Овај нормативни оквир омогућава Србији да активно учествује у глобалним напорима за смањење ризика од катастрофа, што побољшава њену репутацију на међународној сцени.

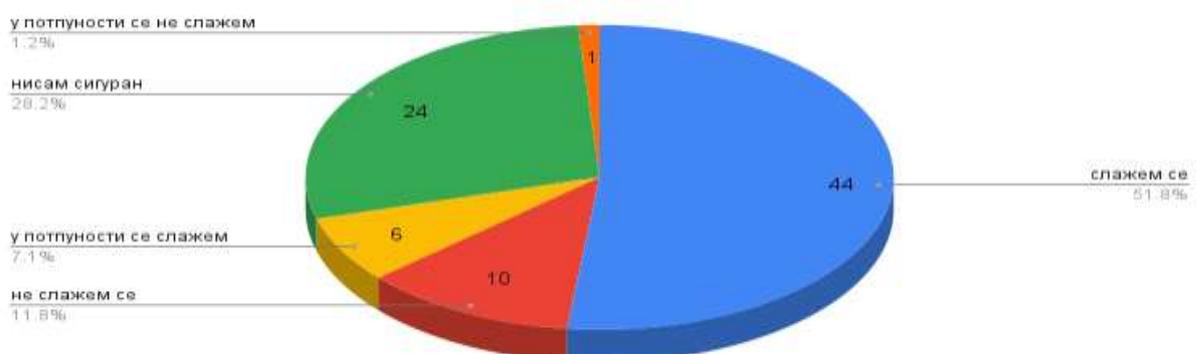
Паралелно са нормативним уређењем, у Републици Србији се развијају институционални капацитети за ефикасно управљање ризицима. Сектор за ванредне ситуације, као главни орган у овој области, сарађује с различитим министарствима, локалним самоуправама и невладиним организацијама како би се успоставила

ефикасна мрежа за управљање ризицима. Нормативна уређеност и изграђеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији представљају одраз значајних напора у стварању правног и институционалног оквира који осигурава заштиту грађана и имовине. Успостављање „Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама“, као и интеграција међународних стандарда, чини важан корак ка систематичном управљању ризицима и кризним ситуацијама.

Трећа посебна хипотеза гласи: „Нормативна уређеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама омогућава изградњу и имплементацију елемената система у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара“. У циљу потврђивања треће посебне хипотезе извршена је анализа одговора испитаника на питања из Прилога 1 овог рада.

Прва појединачна хипотеза гласи: „Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама омогућава смањење угрожености људи и материјалних добара уколико се нормативно-правном регулативом дефинишу надлежности система, као и права и обавезе свих субјеката и снага система“. Ова хипотеза се потврђује анализирањем одговора на питања из анкете под редним бројевима 15, 18 и 25 (Прилог 1). Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 15 које гласи: „Нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је јасан и применљив у пракси?“, приказан је на Графикону 23.

Питање 15. Нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је јасан и применљив у пракси?

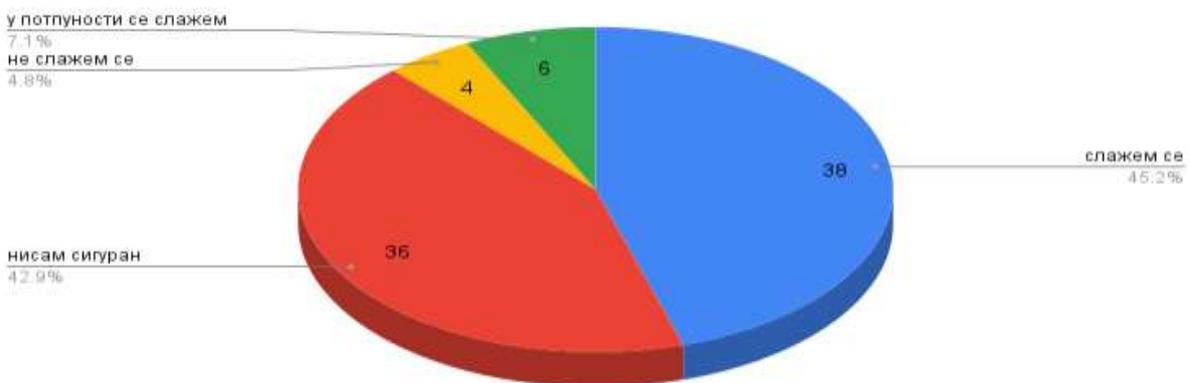


Графикон 23. Одговор на питање 15.

На основу приказаних резултата може се закључити да 50 испитаника (58,9% испитаника) сматра да је нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасан и применљив у пракси, а само 11 испитаника (13% испитаника) сматра да нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није јасан и применљив у пракси, док 24 испитаника (28,2% испитаника) није сигурно да ли је нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасан и применљив у пракси и нема јасан став по том питању. На основу броја испитаника који су исказали позитиван став по овом питању, закључује се да је нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасан и применљив у пракси.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 18 које гласи: „Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији је усклађен са међународним документима?“, приказан је на Графикону 24.

Питање 18. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији је усклађен са међународним документима?



Графикон 24. Одговор на питање 18.

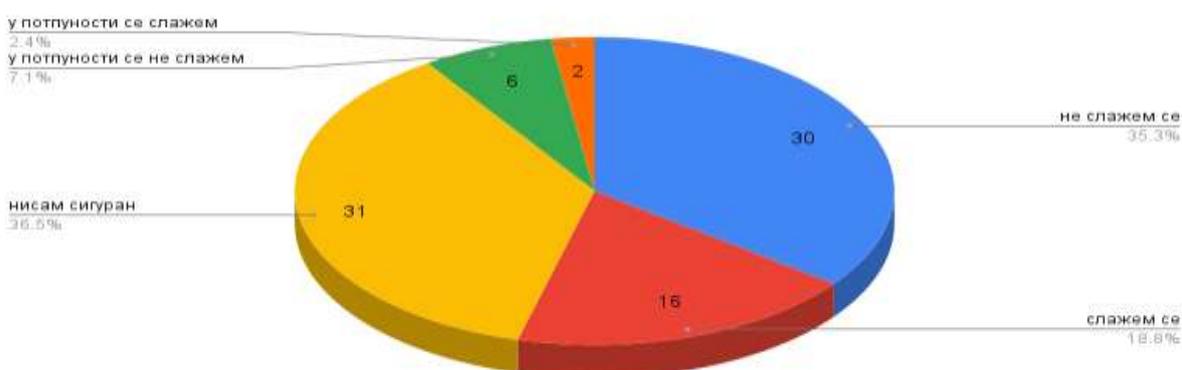
На основу приказаних резултата може се закључити да 44 испитаника (52,3% испитаника) сматра да је систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији усклађен са међународним документима. Овај проценат указује на уважавање постигнутог напредка у интеграцији међународно признатих пракси и процедура у области управљања ризицима у Србији. Таква перцепција може бити резултат конкретних напора које је држава уложила у реформе и

адаптације свог законодавства и институционалних механизма, као и активног учешћа у међународним иницијативама. Само 4 испитаника (4,8% испитаника) сматра да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији није усклађен са међународним документима, док чак 36 испитаника (42,9% испитаника) није сигурно да ли је систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији усклађен са међународним документима. Овај проценат или указује на постојеће нејасноће и недостатак информација о томе како су националне политике и праксе усаглашене са међународним обавезама или на непостојање става по том питању.

Потреба за већим информисањем грађана и стручњака о механизмима усклађености са међународним документима подразумева покретање иницијатива за образовањем. Ове иницијативе могу укључивати радионице, семинаре и дистрибуцију информација о међународним стандардима и националним политикама, што ће помоћи у повећању свести и поверења у систем. Да би се осигурила и унапредила усклађеност, неопходно је спровести редовне анализе и ревизије система. Ово укључује процену постигнутог у складу са међународним обавезама, чиме ће се идентификовати области које захтевају побољшања и корекције.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 25 које гласи: „Сматрам да је финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама довољно и стабилно (за ниво на коме сте ангажовани)?“, приказан је на Графикону 25.

Питање 25. Сматрам да је финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама довољно и стабилно (за ниво на коме сте ангажовани)?



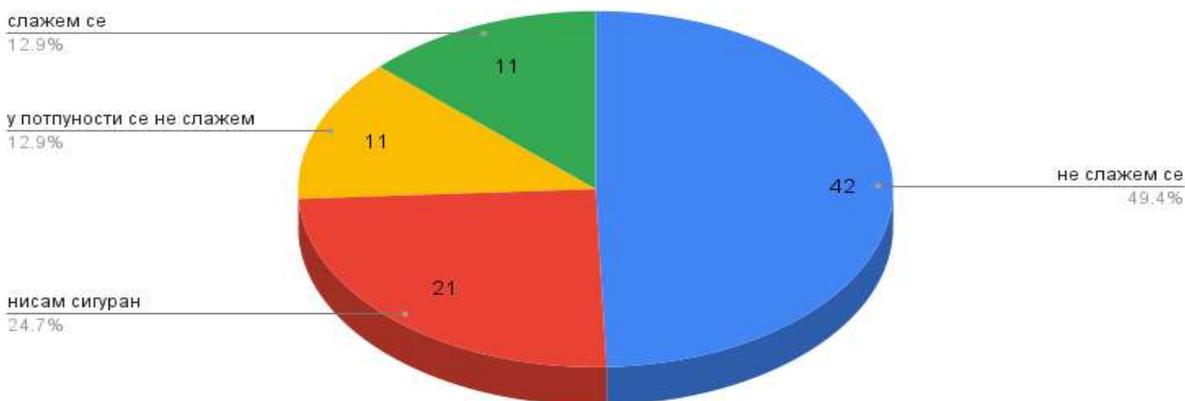
Графикон 25. Одговор на питање 25.

На основу приказаних резултата може се закључити да 36 испитаника (42,4% испитаника) сматра да финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није довољно и стабилно, што указује на озбиљну бригу о ресурсима неопходним за спровођење мера система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Овај податак указује на недостатак финансијских средстава, што нарушава ефикасност система у кризним ситуацијама. 18 испитаника (21,2% испитаника) сматра да је финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама довољно и стабилно, што указује да су неке институције успеле да обезбеде потребна средства за своје активности. Чак 31 испитаник (36,5% испитаника) није сигуран да ли је финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није довољно и стабилно, што указује на потребу за већом јасношћу и информацијама о томе како су средства распоређена и на који начин се финансирају активности институције.

Резултати анализираних питања јасно показују висок степен сагласности испитаника са датим ставовима који подржавају прву појединачну хипотезу. Статистички приказ указује на то да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама омогућава смањење угрожености људи и материјалних добара уколико се нормативно-правном регулативом дефинишу надлежности система, као и права и обавезе свих субјеката и снага система. На основу датих тврдњи, изводи се закључак да је прва појединачна хипотеза потврђена у потпуности.

Друга појединачна хипотеза гласи: „Преиспитивањем постојеће праксе и увођењем нових приступа доприноси се унапређењу досадашњег начина рада на смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара.“. Ова хипотеза се потврђује анализирањем одговора на питања из анкете под редним бројевима од 26 до 28 (Прилог 1). Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 26 које гласи: „Сматрам да се у систему смањења ризика од катастрофа довољно улаже у континуирану обуку, едукацију и развој кадрова?“, приказан је на Графикону 26.

Питање 26. Сматрам да се у систему смањења ризика од катастрофа довољно улаже у континуирану обуку, едукацију и развој кадрова?



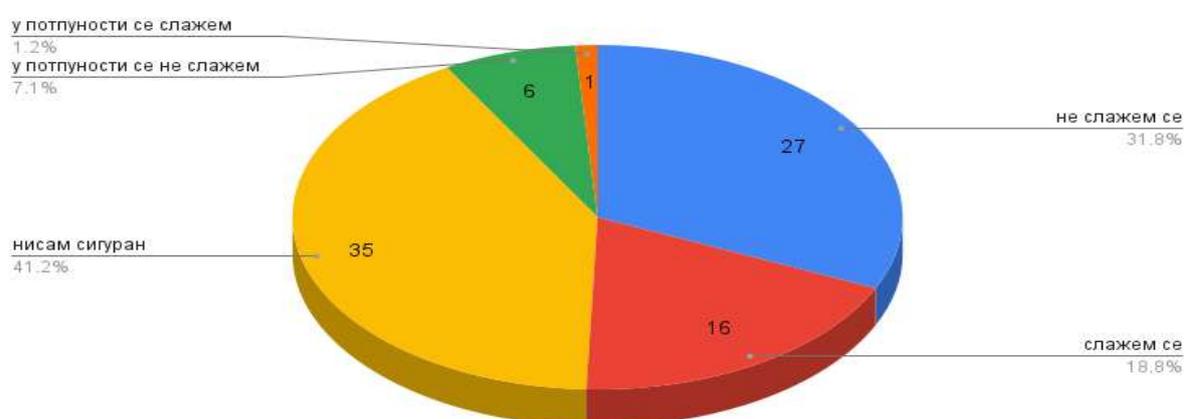
Графикон 26. Одговор на питање 26.

На основу приказаних резултата може се закључити да 53 испитаника (62,3% испитаника) сматра да се у систему смањења ризика од катастрофа не улаже довољно у континуирану обуку, едукацију и развој кадрова. Овакав проценат одговора указује на озбиљну забринутост о недостатку ресурса и подршке за стручни развој и усавршавање, што може негативно утицати на ефикасност система. Само 11 испитаника (12,9% испитаника) сматра да се у систему смањења ризика од катастрофа улаже довољно у континуирану обуку, едукацију и развој кадрова, што указује на ограничену позитивну оцену постигнућа у овој области. Ова цифра сигнализира да постоје ограничени програми и иницијативе за усавршавање кадрова, на чему се треба радити и унапређивати, јер је кључно за развој способности и спремности кадра за предузимање акција и рад у ванредним ситуацијама. 21 испитаник (24,7% испитаника) није сигуран да ли се у систему смањења ризика од катастрофа улаже довољно у континуирану обуку, едукацију и развој кадрова, што указује на потребу за већом транспарентношћу и информацијама о текућим активностима у области обуке и развоја кадрова. Овај значајан проценат може указивати на недостатак комуникације о плановима и иницијативама, што може довести до неоправданих сумњи о постигнућима у овом сектору. Закључује се да резултати анализе питања наглашавају потребу за значајним улагањем у континуирану обуку и развој кадрова у систему смањења ризика од катастрофа. Уложена средства у едукацију и развој стручног кадра

могу ојачати професионалне способности појединаца и допринети ефикаснијем одговору у ванредним ситуацијама, као и смањењу ризика од катастрофа.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 27 које гласи: „Сматрам да се у систему смањења ризика од катастрофа адекватно користе савремене технологије (информациони системи, ГИС, рана упозорења, дрoнови и сл.)?“, приказан је на Графикону 27.

Питање 27. Сматрам да се у систему смањења ризика од катастрофа адекватно користе савремене технологије (информациони системи, ГИС, рана упозорења, дрoнови и сл.)?



Графикон 27. Одговор на питање 27.

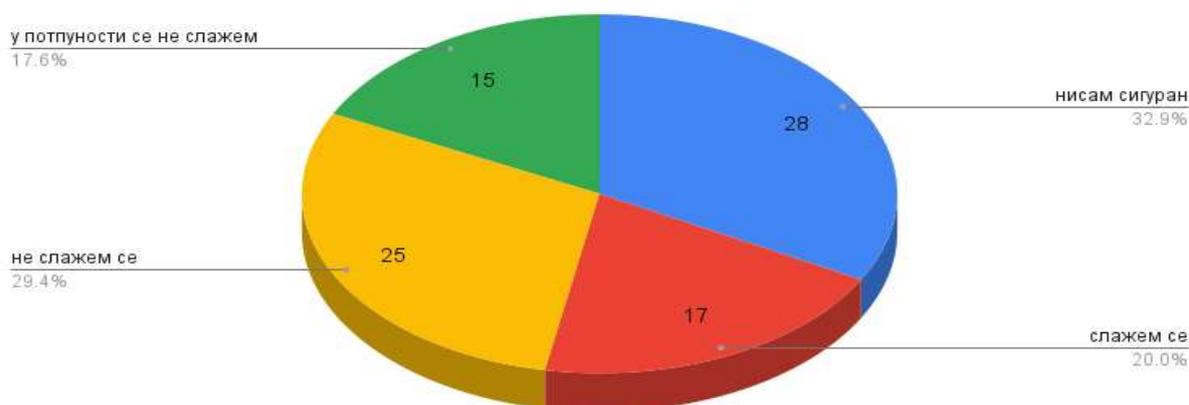
На основу приказаних резултата може се закључити да 35 испитаника (41,2% испитаника) није сигурно да ли се у систему смањења ризика од катастрофа адекватно користе савремене технологије, што указује на велику забринутост о имплементацији савремених технологија у систему. 33 испитаника (38,9% испитаника) сматра да се у систему смањења ризика од катастрофа савремене технологије не користе адекватно, што указује на значајан недостатак информација или комуникације о томе како се технологије примењују. Ова нејасноћа указује и на недостатак доступности података о томе које технологије и алати уопште постоје, које мере су предузете и на који начин оне доприносе систему. Кроз недостак транспарентности, јавност и стручњаци могу бити у недоумици о ефикасности система. Само 17 испитаника (20% испитаника) сматра да се у систему смањења ризика од катастрофа адекватно користе савремене технологије. Овај проценат указује на низак ниво поверења у тренутни ниво имплементације савремених технологија у систем, што може бити последица

недостатка видљивих резултата, недостатак образовања о технологијама или недостатак примене технологија у практичним ситуацијама, што је забрињавајуће, јер адекватна употреба савремених технологија значајно побољшава ефикасност и брзину реакције у ванредним ситуацијама.

Закључује се да је важно развијати систем обуке који ће образовати кадрове о технологијама које су доступне и који се подстичу да их искористе у пракси. Ова обука може ићи у корак са обуком на савременој технологији која се примењује или ће се примењивати, што би могло допринети бољем разумевању и самопоуздању при коришћењу савремених решења. Такође је потребно интензивно информисање свих актера о технологијама које се користе у систему смањења ризика. Ова комуникација укључује расправу о постојећим алатима, успешним примерима њихове употребе и предностима које оне доносе у управљању системом. Како би се оптимизовала употреба савремених технологија, неопходна су и додатна финансијска улагања. Ово укључује не само куповину опреме, већ и улагање у инфраструктуру, што ће омогућити бољу интеграцију технологија у систем смањења ризика.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 28 које гласи: „Сматрам да се након сваке катастрофе у Републици Србији врши адекватна анализа и да се научене лекције примењују у пракси?“, приказан је на Графикону 28.

Питање 28. Сматрам да се након сваке катастрофе у Републици Србији врши адекватна анализа и да се научене лекције примењују у пракси?



Графикон 28. Одговор на питање 28.

На основу приказаних резултата може се закључити да 40 испитаника (47% испитаника) сматра да се након сваке катастрофе у Републици Србији не врши адекватна анализа и да се научене лекције не примењују у пракси. Овај резултат указује на потенцијалне недостатке у процесима деловања и анализе након катастрофе и на потребу за систематичнијим приступом анализи и имплементацији мера које би могле довести до побољшања система у будућности на основу пређашњег искуства и научених лекција. 28 испитаника (32,9% испитаника) није сигурно да ли се након сваке катастрофе у Републици Србији врши адекватна анализа и да ли се научене лекције примењују у пракси, док 17 испитаника (20% испитаника) сматра да се након сваке катастрофе у Републици Србији врши адекватна анализа и да се научене лекције примењују у пракси. Узимајући у обзир резултате анализе овог питања, закључује се да постоји значајна потреба за побољшањем анализе катастрофа након њиховог настанка и унапређењем процедура у управљању катастрофама у Републици Србији. Ојачавање ових аспеката доприноси ефикаснијем реаговању у будућим кризним ситуацијама и омогућава да се научене лекције заиста спроведу у пракси.

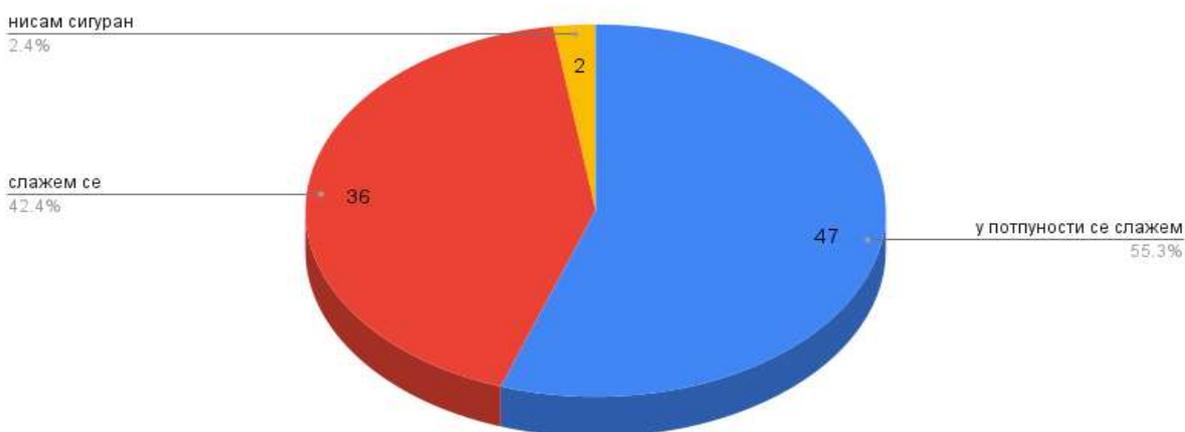
Резултати анкете јасно показују висок степен сагласности испитаника са датим ставовима који подржавају другу појединачну хипотезу. Анализа добијених резултата анкете јасно указује на то да се преиспитивањем постојеће праксе и увођењем нових приступа доприноси унапређењу досадашњег начина рада на смањењу ризика од катастрофа у управљању ванредним ситуацијама у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара. На основу датих тврдњи, може се извести закључак да је друга појединачна хипотеза потврђена у потпуности.

Узевши у обзир све претходно наведене појединости, анализе и закључке, долази се до новог закључака да је трећа посебна хипотеза потврђена у потпуности. Нормативна уређеност система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама омогућава изградњу и имплементацију елемената система у функцији смањења угрожености људи и материјалних добара. При томе, треба имати на уму да без доследне примене законске регулативе и унапређења постојеће праксе нема ни ефикасног и функционалног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Статистички приказ одговора на питање под редним бројем 29 које гласи: „Сматрам да би унапређење система смањења ризика од катастрофа и управљања

ванредним ситуацијама допринело смањењу угрожености људи и материјалних добара?“, приказан је на Графикону 29.

Питање 29. Сматрам да би унапређење система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринело смањењу угрожености људи и материјалних добара?



Графикон 29. Одговор на питање 29.

На основу приказаних резултата може се закључити да 83 испитаника (97,7% испитаника) сматра да би унапређење система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринело смањењу угрожености људи и материјалних добара, док само 2 испитаника (2,4% испитаника) није сигурно у ову тврдњу.

Коначно, претходном анализом питања из анкете из Прилога 1 и потврђивањем све три посебне хипотезе, као и анализом резултата на питање 29. из анкете из Прилога 1 закључује се да је и генерална хипотеза потврђена у потпуности. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије представља комплексан систем који има велики број функција чијом се изградњом и имплементацијом повећава ефикасност превенције и реаговања, и тиме смањује угроженост људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама. Овим је, коначно, потврђен хипотетички оквир истраживања.

7. ЗАКЉУЧАК

Управљање ризиком од катастрофа у Републици Србији представља сложен и динамичан процес који укључује многе аспекте одрживог развоја и безбедности. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама мора бити прилагођен актуелним климатским променама, социо-економским условима, као и потребама локалних заједница. На основу спроведене анкете и анализе одговора испитаника о систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији, изводе се значајни закључци о тренутном стању, кључним изазовима, као и предлозима мера за унапређење функционалности система са циљем смањења угрожености људи и материјалних добара.

Резултати истраживања указују да у систему постоје значајни недостаци у неколико области. Дефинитивно је да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане, али постоји потреба и за додатним појашњењем функција. Кључни изазови у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији јесу развој кадровских капацитета и обука и развој културе безбедности и јавне свести, јер су људски фактор и едукација најслабије карице система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Такође је потребно унапредити и превентивно деловање унапређењем система раног упозоравања, бољег информисања грађана и развоја културе безбедности грађана, уложити додатна финансијска средства за финансирање активности, опреме и савремене технологије институција, стално анализирати усклађеност законодавног оквира са међународним регулативама и унапређивати га и побољшати реаговање у случају настанка ванредних ситуација.

Из добијених резултата анализе питања из анкете се јасно доносе одређени закључци. Закључује да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима и да је нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасан и применљив у пракси, међународна сарадња у унапређењу капацитета националног система у управљању ризицима има велики значај, а законска начела система су усклађена са међународним, али и да постоји потреба за већим

информисањем грађана и стручњака о механизмима усклађености са међународним документима.

Деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама засновано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији. Резултати анкете откривају критички осврт на постојеће превентивне мере и указују на неопходност њиховог побољшања, као и информисања становништва, како би се стекло поверење у ефикасност превентивног деловања система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Неопходно је радити на информисању грађана и побољшању припремљености становништва за поступање у ванредним ситуацијама и фокусирати се на образовање и обуку људства у систему заштите и спасавања у циљу стварања веће отпорности становништва на катастрофе и адекватнијем деловању људства у ванредним ситуацијама, како би се заштитили животи људи, животиња и материјална добра.

После сваке катастрофе, постоји значајна потреба за побољшањем анализе након њиховог настанка и унапређењем процедура у управљању катастрофама у Републици Србији. Важно је развијати механизме који ће омогућити детаљну анализу искустава и изведених лекција. Ове анализе треба да буду обавезне и да укључују све актере у систему, чиме би се осигурало да се научене лекције примењују у будућим стратегијама. Пошто се услови и природа ризика непрестано мењају, систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама мора бити флексибилан и способан да се брзо прилагоди новим изазовима. Ојачавање ових аспеката доприноси ефикаснијем реаговању у будућим кризним ситуацијама и омогућава да се научене лекције заиста спроведу у пракси. То подразумева континуирано усавршавање свих елемената система, од законодавства до обуке кадрова.

На основу анализа и идентификованих изазова, предложене су мере за унапређење функционалности система смањења ризика. Резултати анкете истичу значајну потребу за побољшањем информисања и едукације грађана у области управљања ванредним ситуацијама, како би се ојачала њихова спремност и безбедност у случају кризних ситуација и превентивно деловало на заштиту живота и материјалних добара. Постоји потреба за сталном евалуацијом и анализом текућих ризика и стварањем стратегија и планова који ће бити специфично усмерени на актуелне проблеме на одређеној територији. Потребно је предузети више аналитички и

критички приступом у контексту управљања ризиком, што ће унапредити систем на стратегијском нивоу и побољшати ефикасност система у смислу превенције и реаговања на катастрофе и повећати поверење јавности. Потребно је спровести обуке или информативне кампање које ће пружити боље разумевање о функцијама, мерама и задацима систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Такође, неопходно је размотрити који су то проблеми у сарадњи између различитих сектора и решавати их, као и предузимати иницијативе за јачање координације између различитих сектора, чиме би се повећала ефикасност у реаговању на катастрофе. Редовни састанци, заједничке обуке и кампање за информисање могу бити успешне стратегије за остваривање боље координације и сарадње између различитих сектора у овој области. Потребно је радити и на унапређењу координације између субјеката система, као и на побољшању комуникације око улога и одговорности сваког појединог субјекта. Усмеравање напора на јасно дефинисање хијерархије, организовање заједничких обука и размена информација осигуравају бољу интеграцију, координацију и ефикасност система у целини. Потребно је и јасно дефинисати улоге субјеката у систему, кроз дефинисање јасних протокола и организовање обука, што ће допринети већој ефикасности и координацији у деловању у ванредним ситуацијама.

Потребно је усмерити додатне снаге и напоре на идентификацију и решавање проблема у функционисању штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију, као и на повећање информисаности јавности о механизмима деловања у ванредним ситуацијама. Ово може укључивати обуку, редовно упознавање с процедурама, као и стратешке иницијативе за побољшање координације између субјеката укључених у систем. Постоји и потреба за побољшањем информисања јавности о спремности и активностима институција у ванредним ситуацијама. Иницијативе за јачање поверења путем транспарентности, едукације и обука, као и демонстрација спремности у реалним условима, могу значајно допринети повећању перцепције о одговорности институција у реаговању на ванредне ситуације.

Потребно је и важно је развијати систем обуке који ће образовати кадрове о технологијама које су доступне и који се подстичу да их искористе у пракси. Ова обука може ићи у корак са обуком на савременој технологији која се примењује или ће се примењивати у систему, што би могло допринети бољем разумевању и самопоуздању

при коришћењу савремених решења. Такође је потребно интензивно информисање свих актера о технологијама које се користе у систему смањења ризика. Ова комуникација укључује расправу о постојећим алатима, успешним примерима њихове употребе и предностима које оне доносе у управљању системом.

Финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама није довољно и стабилно, што указује на озбиљну бригу о ресурсима неопходним за спровођење мера система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. То указује на недостатак финансијских средстава, што нарушава ефикасност система у кризним ситуацијама. Потребно је уложити значајна финансијска средства у континуирану обуку и развој кадрова у систему смањења ризика од катастрофа. Уложена средства у едукацију и развој стручног кадра могу ојачати професионалне способности појединаца и допринети ефикаснијем одговору у ванредним ситуацијама, као и смањењу ризика од катастрофа.

Управљање ризиком од катастрофа је сложен и динамичан процес који захтева активну сарадњу, иновације и континуирано унапређење свих аспеката система. Овим радом истакнуте су кључне области у којима је потребно деловање како би се унапредила функционалност систему и смањила угроженост људи и материјалних добара у Републици Србији. Кључни изазови, изведени закључци и мере које је потребно предузети, а који су представљени у овом истраживању, могу послужити као основа за даље истраживање и развој у области управљања ризиком од катастрофа, те допринети изградњи отпорнијег друштва спремног да се суочи са будућим изазовима. Правилно управљање ризицима не само да штити животе грађана и материјалних добара, већ и подстиче одрживи развој и социјалну стабилност, што је основа напредне и безбедне заједнице.

8. СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

- 1) ВСЈ – ватрогасно-спасилачке јединице
- 2) ЕОР – експлозивни остаци рата
- 3) РГЗ – Републички геодетски завод
- 4) РС – Република Србија
- 5) РХБ заштита - радиолошка, хемијска и биолошка заштита
- 6) ГИС – географски информациони системи

9. ЛИТЕРАТУРА

1. Alexander, D. (2014). *Principles of Emergency Planning and Management*. Liverpool: Liverpool University Press.
2. Анђелковић Б, Млађан Д. (2016): *Системи управљања ванредним ситуацијама*, Факултет заштите на раду, Ниш.
3. Бабић, Б. (2016): *Заштита и спасавање у Републици Србији*, Војно дело 5/2016, DOI: 10.5937/vojdelo1605244B
4. Бабић Б, Мачак З. (2017): *Превентивно деловање и успешно управљање ризицима у ванредним ситуацијама*, 3. међународна конференција: Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Београд.
5. WHO (2021). *Mental health and psychosocial considerations during emergencies*. Geneva: World Health Organization.
6. Wisner, B., Gaillard, J.C. and Kelman, I. (2012) *Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction and Management*. London: Routledge.
7. Wisner, B. et al. (2004). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* (2nd ed.). London: Routledge.
8. Vučković V. and Slavković N. (2024) *The impact of the Sendai legal framework on the disaster risk reduction and emergency management system in the Republic of Serbia*, The 10th anniversary international scientific professional conference security and crisis management – theory and practice, Belgrade.
9. Gajović, A., Cvetković, V. M., Renner, R., & Cvetković, V. (2025). Advancing the Circular Economy Through Construction and Demolition Waste Management for Disaster Risk-Informed Practice: Comparative Insights from Serbia and the European Union. Preprints. <https://doi.org/10.20944/preprints202511.0361.v1>
10. Герцена, А. И. (1992): Обеспечение жизнедеятельности людей в чрезвычайных ситуациях. Выпуск 1: Чрезвычайные ситуации и их поражающие факторы, Российский государственный педагогический университет, С. Петербург
11. Допунски протокол I уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (протокол I).
12. Ђурић, Г. и Милојковић, Д. (2018): *Систем управљања ризицима од елементарних непогода у Републици Србији*, Безбедност.
13. Ерић С. (2017): *Институционални оквир цивилне заштите у Републици Србији*, 3. међународна научно-стручна конференција безбедност и кризни менаџмент

- теорија и пракса, Безбедност за будућност – 2017, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент S4 GLOSEC Глобална безбедност доо, Београд.
14. European Commission (2020): *Civil Protection: Guidelines for the Implementation of the EU Civil Protection Mechanism*. Luxembourg: Publications Office of the EU.
 15. European Commission (2022): *Union Civil Protection Mechanism Annual Report 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
 16. European Commission (2022). *Resilience of Critical Entities Directive (EU) 2022/2557*. Official Journal of the European Union.
 17. Закон о ванредним ситуацијама, Службени лист РС број 111/2009, 92/2011 и 93/2012.
 18. Закон о водама, Службени гласник РС број 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др. закон.
 19. Закон о војној, радној и материјалној обавези, „Службени гласник РС“ број 88/2009, 95/2010 и 36/2018.
 20. Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима, „Службени гласник РС“ бр. 44/77, 45/85, и 18/89 и „Службени гласник РС“ бр. 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, и 54/2015 – др. закон.
 21. Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон, 95/2018 – др. закон и 94/2024 – др. закон.
 22. Закон о заштити од пожара, „Службени гласник РС“ бр. 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 – др. закон.
 23. Закон о здравственој заштити, „Службени гласник РС“ бр. 25/2019, 92/2023 – аутентично тумачење и 29/2025 – одлука УС.
 24. Закон о јавном здрављу, „Службени гласник РС“ број 15/2016.
 25. Закон о критичној инфраструктури, "Службени гласник РС", број 87/2018.
 26. Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018.
 27. Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС, број 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023 и 91/2025.

28. Закон о радијационој и нуклеарној сигурности и безбедности, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018 и 10/2019.
29. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 87/2018.
30. Закон о транспорту опасне робе, „Службени гласник РС“ бр. 104/2016, 83/2018, 95/2018 – др. закон и 10/2019 – др. закон.
31. Закон о шумама, „Службени гласник РС“ бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015 и 95/2018 – др. закон.
32. Институт за јавно здравље Србије. (2021). *Извештај о пандемији COVID-19*. Београд: Батут.
33. ISDR (2009): *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
34. Јуришић Д, Максимовић Г. (2019): Разграничење основних појмова система заштите и спасавања, Научно-стручни часопис СВАРОГ бр.18, Бања Лука.
35. Кешетовић Ж, Милашиновић С. (2008): *Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења*, БЕЗБЕДНОСТ 1-2/2008, УДК: 65.012.32.316.485.6.
36. Комазец Н, Бабић Б, Раонић М. (2015): *Стратегијско планирање заштите и спасавања*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.
37. Комазец Н, Божанић Д. и Памучар Д. (2017): *Међународни оквир за смањење ризика од катастрофа – критички осврт на имплементацију у Републици Србији*, 3. међународна научно-стручна конференција безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Безбедност за будућност – 2017, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент S4 GLOSEC Глобална безбедност доо, Београд.
38. Лазаревић А. (2017): *Савремени аспекти обуке и оспособљавања у области заштите и спасавања*, 3. међународна научно-стручна конференција безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Безбедност за будућност – 2017, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент S4 GLOSEC Глобална безбедност доо, Београд.
39. Лончар, М. (2015): *Планирање одбране на нивоу локалне самоуправе*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.

40. Максимовић, Г. (2015): *Фактори ефикасног одговора на „екстремне“ догађаје*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.
41. Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, „Службени гласник РС“ бр. 80/2019.
42. Милашиновић М. (2019): *Међународна сарадња и смањење ризика од елементарних непогода*, Безбедност 3/2019, DOI: 10.5937/bezbednost1903200M, УДК: 502.58:001.83.
43. Милашиновић М. (2020): *Утицај међународне сарадње на систем смањења ризика од елементарних и других непогода у Републици Србији*, Докторска дисертација, Факултет безбедности, Београд.
44. Миљевић, М. (2007): *Методологија научног рада*, Филозофски факултет, Пале.
45. Мићовић М. (2014): *Специфичности заштите критичне инфраструктуре*, Безбедност 3/2014, UDK – 342.77 : 355.166
46. Младеновић, М. (2015): *Терористички напади као узроци ванредних ситуација*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.
47. Национална стратегија одрживог развоја, "Службени гласник РС", број 57/2008.
48. Николић В, Вукић Т. (2022): *Higher education in emergency situations – problems and opportunities of online teaching and learning*, 8th scientific-professional conference security and crisis management – theory and practise, Сремска Каменица.
49. Павловић, С. (2015): *Процена ризика од техничко-технолошких удеса и терористичких напада у Републици Србији*, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.
50. Правилник о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање „Сл. гласник РС“ број 102/2020 од 24.7.2020.
51. Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа, „Сл. гласник РС“ бр. 78/2019.

52. Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција и специјалности и личној карти припадника цивилне заштите, "Службени гласник РС", бр. 32 од 16. марта 2020, 83 од 10. јуна 2020.
53. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR).
54. Симић С. (2022): *Ecological security in the broader context level of global process*, 8th scientific-professional conference security and crisis management – theory and practise, Сремска Каменица.
55. Стајић, Јб. (2008): *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.
56. Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.
57. Стратегија одбране Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр. 94 од 27. децембра 2019. године.
58. Татић, К. В. (2016): *Управљање природним и нуклеарним катастрофама: правни и етички приступ*, Страни правни живот, UDK: 349.7:17.
59. UNDRR (2022) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
60. UNISDR (2005): *Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Geneva: United Nations Office for Disaster Risk Reduction.
61. Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе, "Службени гласник РС", број 84/2020.
62. Уредба о обавезама субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у поступку израде Регистра ризика од катастрофа, начину израде Регистра ризика од катастрофа и уносу података, "Службени гласник РС", број 122 од 9. октобра 2020.
63. Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, "Сл. гласник РС", бр. 3/2011 и 37/2015.
64. Уредба о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања, "Сл. гласник РС", бр.102/2020.

65. Уредба о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа, "Сл. гласник РС", бр. 21/2020.
66. Уредба о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања, "Сл. гласник РС", бр. 102/2020.
67. Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације, "Сл. гласник РС", бр. 27/2020.
68. Устав Републике Србије, "Службени гласник РС" бр. 98/2006 и 115/2021.
69. Цветковић, В. (2014) *Заштита критичне инфраструктуре од последица природних катастрофа*, Дани кризног управљања, Велеучилиште, Велика Горица.
70. Цветковић, В. (2015): *Феноменологија природних катастрофа – теоријско одређење и класификација природних катастрофа*, Безбједност - Полиција - Грађани, година XI број 3–4/15, DOI: 10.7251/ВРGВL3415311С, УДК: 504.3/4:001
71. Цветковић, В. (2020). *Управљање ризицима у ванредним ситуацијама*. Београд: Факултет безбедности.
72. Цветковић, В. (2023). *Отпорност на катастрофе – Водич за превенцију, реаговање и опоравак*. Београд: Факултет безбедности.
73. Coppola, D.P. (2015) *Introduction to International Disaster Management*. 3rd ed. Oxford: Butterworth-Heinemann.
74. Штрбац К, Прибичевић Н, Михајлов М. (2022): *Impact of climate changes on the disaster risk reduction system in the Republic of Serbia*, Regional Association for Security and Crisis Management – RASEC S4 GLOSEC Global Security, Сремска Каменица.

ИНТЕРНЕТ

1. <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/53dd7658-6cee-479a-a1cc-fd616b5b1afa/Obavestjenje.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nVTCpex>
Званични сајт Министарства унутрашњих послова РС, приступљено: 27.04.2024. у 11:18 часова.
2. <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/UUR%20GIIN%202021.pdf>
Званични сајт МУП-а, приступљено: 26.11.2024. године у 11:14 часова
3. <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije-programi-planovi-.php>
Приступљено: 26.11.2024. године у 12:35 часова.
4. <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/delatnost.html>,

- Пристапљено: 27.11.2024. године у 13:36 часова
5. <https://drr.geosrbija.rs/drr/map>
Пристапљено: 03.12.2024. године у 12:25 часова
 6. <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/2013-01-23.html>
Званични сајт МУП-а, пристапљено: 18.02.2025. године у 13:22 часова
 7. <https://www.worldbank.org>
Пристапљено: 03.05.2025. године у 10:15 часова
 8. <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/2013-01-23.html>
Званични сајт МУП-а, пристапљено: 04.05.2025. године у 21:10 часова
 9. <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/UpravaVSJ.html>
Званични сајт МУП-а, пристапљено: 11.12.2025. године у 17:23 часова
 10. <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/organizacija.html>
Званични сајт МУП-а, пристапљено: 12.12.2025. године у 14:02 часова
 11. <http://prezentacije.mup.gov.rs/sektorzazastituispasavanje/ntc.html>
Званични сајт МУП-а, пристапљено: 12.12.2025. године у 18:17 часова

10. ПРИЛОЗИ

Прилог 1

НОСИЛАЦ ПРОЈЕКТА: Немања Прибичевић
Универзитет Одбране, Војна академија,
МАС „Управљање ризицима у случају природних катастрофа“

Поштовани учесниче,

Анкета коју имате пред собом представља део истраживања спроведеног у оквиру мастер рада под називом:

„Унапређење функционалности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије у циљу смањења угрожености људи и материјалних добара“.

Циљ овог истраживања је да се добију подаци о ставовима и искуствима лица која су непосредно или посредно укључена у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама - било као запослени у надлежним институцијама, чланови служби заштите и спасавања, припадници цивилне заштите, студенти који изучавају ову област или сарадници организација које делују у домену система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Добијени подаци ће послужити за научну анализу и формулисање препорука које имају за циљ унапређење постојећег система, повећање његове ефикасности и бољу заштиту људи и материјалних добара у случају ванредних ситуација.

Анкета је **потпуно анонимна**, а прикупљени одговори биће коришћени **искључиво у научно-истраживачке сврхе**. Ниједан појединачни испитаник неће бити идентификован, а резултати ће бити обрађени и представљени искључиво у агрегатном облику.

Попуњавање анкете траје приближно **5 до 10 минута**.

Молим Вас да пажљиво прочитате свако питање и заокружите онај одговор који најбоље одражава Ваш став или искуство. Код питања отвореног типа, слободно наведите своје мишљење или предлог.

Ваше учешће у овом истраживању од изузетног је значаја, јер ће Ваши одговори допринети бољем разумевању и унапређењу система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији.

Ваши одговори ће значајно допринети бољем разумевању начина на који систем смањења ризика од катастрофа може постати ефикаснији и функционалнији.

Уколико Вам нешто не буде довољно јасно, обратите се истраживачу који Вас је ангажовао и који ће Вам дати додатна објашњења путем email-a: nemanjaprib@gmail.com.

Хвала Вам на издвојеном времену и учешћу у истраживању!

Анкета

1. Пол:

Мушки

Женски

2. Старосна група:

до 25

26–35

36–45

46–55

55+

3. Степен образовања:

Средња школа

Виша школа

Факултет

Стручна усавршавања после факултета

Мастер

Докторат

4. Да ли сте запослени у организацијама или институцијама које се баве ванредним ситуацијама?

Да

Не

5. Ако јесте, у ком сектору радите?

Министарство унутрашњих послова / Сектор за ванредне ситуације

Министарство одбране и Војска Србије

У јединици локалне самоуправе, јавном или привредном субјекту

Црвени крст / невладина организација (НВО)

Остало: _____

6. Сматрам да је сарадња између различитих сектора (државне управе, локалне самоуправе, војске, полиције, здравства, Црвеног крста, невладиног сектора и сл.) у

области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на задовољавајућем нивоу?

- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

7. Сматрам да постоји ефикасна координација између субјеката система?

- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

8. Надлежности субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама су јасно дефинисане?

- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

9. Сматрам да су функције система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама јасно дефинисане и међусобно повезане?

- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

10. Сматрам да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама базирано на реалним потребама сходно ризицима на одређеној територији?

- у потпуности се слажем

- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

11. Који је, по Вашем мишљењу, кључни изазов у реаговању на катастрофе у Републици Србији?

- недовољна координација између служби у систему заштите и спасавања
- недостатак опреме, возила и техничких средстава за ефикасно реаговање
- недовољна обученост и бројност људства у систему заштите и спасавања
- слаба информисаност и недовољна припремљеност становништва за поступање у ванредним ситуацијама
- ограничена финансијска средства намењена превенцији и реаговању
- неажурне или непостојеће локалне Процене ризика од катастрофа и Планови заштите и спасавања
- недовољно развијен систем раног упозоравања и комуникације у ванредним ситуацијама
- Остало: _____

12. Сматрам да систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији (организација штабова, стручно-оперативних тимова и процедура за координацију) функционише ефикасно у случају ванредних ситуација?

- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

13. Сматрам да су институције спремне да адекватно реагују у случају ванредних ситуација?

- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран

- не слажем се
- у потпуности се не слажем
14. Сматрам да је деловање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама утемељено на законским начелима?
- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем
15. Нормативни оквир система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је јасан и применљив у пракси?
- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем
16. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији је адекватно уређен на стратегијском нивоу?
- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем
17. Сматрам да је међународна сарадња Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринела унапређењу капацитета националног система?
- у потпуности се слажем
- слажем се
- нисам сигуран
- не слажем се
- у потпуности се не слажем

18. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији је усклађен са међународним документима?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
19. Грађани су довољно информисани и едуковани о поступању у случају ванредне ситуације?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
20. Сматрам да је предузимање превентивних активности у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама ефикасно?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
21. Потребно је увести нове приступе и иновације у систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
22. Које мере би, по Вашем мишљењу, највише допринеле повећању ефикасности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама?
- јачање међуресорне координације и интегрисаног управљања

- унапређење законодавног и нормативног оквира
- развој кадровских капацитета и обука
- унапређење система раног упозоравања и комуникације
- јачање улоге локалних самоуправа и заједнице
- унапређење материјално-техничких капацитета и инфраструктуре
- развој културе безбедности и јавне свести
- Остало: _____

23. Који сегмент система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама сматрате најслабијом кариком?

- Нормативни оквир
- Организација
- Техничка опрема
- Људски ресурси
- Едукација

24. Које области би требало највише унапредити?

- Превенција
- Реаговање
- Нормативна регулатива
- Обука
- Координација
- Техничка опрема
- Финансирање
- Планирање
- Међународна сарадња
- Остало: _____

25. Сматрам да је финансирање активности система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама довољно и стабилно (за ниво на коме сте ангажовани)?

- у потпуности се слажем
- слажем се

- нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
26. Сматрам да се у систему смањења ризика од катастрофа довољно улаже у континуирану обуку, едукацију и развој кадрова?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
27. Сматрам да се у систему смањења ризика од катастрофа адекватно користе савремене технологије (информациони системи, ГИС, рана упозорења, дрони и сл.)?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
28. Сматрам да се након сваке катастрофе у Републици Србији врши адекватна анализа и да се научене лекције примењују у пракси?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран
 - не слажем се
 - у потпуности се не слажем
29. Сматрам да би унапређење система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама допринело смањењу угрожености људи и материјалних добара?
- у потпуности се слажем
 - слажем се
 - нисам сигуран

не слажем се

у потпуности се не слажем

30. Додатни коментари или предлози:
