

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ**



**ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У НОВОМ
КОНЦЕПТУ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД
КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА
ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА
СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИ РАД**

Ментор:

проф. др Владимир Јаковљевић

Студент:

Милутин Ковачевић

Београд, 2019. године

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ**



**ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У НОВОМ
КОНЦЕПТУ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД
КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА
ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА
СПЕЦИЈАЛИСТИЧКИ РАД**

Ментор:

проф. др Владимир Јаковљевић

Студент:

Милутин Ковачевић

Београд, 2019. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
1. КОНЦЕПТ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И МЕЂУНАРОДНИ ТРЕТМАН ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ	3
1.1. Појмовно одређење смањења ризика од катастрофа.....	3
1.2. Улога и значај организације за смањење ризика од катастрофа	5
1.3. <i>Sendai</i> оквир и његови приоритети.....	7
1.3.1. Приоритети на националном и локалном нивоу.....	8
1.3.2. Приоритети на глобалном и регионалном нивоу.....	9
1.4. Развој и улога цивилне заштите на глобалном нивоу	11
2. КОНЦЕПТ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ.....	13
2.1. Смањење ризика од катастрофа у Европској унији.....	13
2.2. Цивилна заштита у Европској унији	14
2.2.1. Механизам цивилне заштите Европске уније	15
2.2.2. Унапређење механизма цивилне заштите ЕУ током 2019. године	16
2.3. Заједничке вежбе, тренинзи и обуке кадра.....	17
2.4. Међународна сарадња и сарадња са војним структурама.....	18
3. СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	20
3.1. Систем смањења ризика од катастрофа у законодавству Републике Србије.....	20
3.1.1. Појам и основни елементи смањења ризика од катастрофа	21
3.1.2. Начела смањења ризика од катастрофа.....	23
3.2. Субјекти у систему смањења ризика од катастрофа.....	23
3.2.1. Улога Министарства унутрашњих послова.....	24
3.2.2. Улога Министарства одбране и Војске Србије	24
3.2.3. Улога аутономне покрајине и локалних власти	25

3.2.4. Улога грађана и других субјеката.....	25
3.3. Ванредне ситуације	26
3.3.1. Улога Сектора за ванредне ситуације	26
3.3.2. Организација Сектора за ванредне ситуације	27
4. ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	29
4.1. Развој и организација цивилне заштите у Републици Србији	29
4.1.1. Циљеви и функције цивилне заштите	30
4.1.2. Задаци цивилне заштите	31
4.1.3. Управа за цивилну заштиту.....	32
4.2. Елементи организације цивилне заштите	33
4.2.1. Лична и узајамна заштита	34
4.2.2. Мере заштите и спасавања	35
4.2.3. Јединице цивилне заштите	40
4.2.4. Штабови за ванредне ситуације и повереници цивилне заштите	40
4.2.5. Служба осматрања и обавештавања.....	41
4.2.6. Колективни обвезници цивилне заштите.....	42
5. ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	44
5.1. Едукација субјеката цивилне заштите.....	44
5.2. Организациона побољшања цивилне заштите	45
5.3. Интензивирање међународне сарадње.....	47
ЗАКЉУЧАК.....	49
Слике	51
Акроними	52
ЛИТЕРАТУРА.....	53

УВОД

Становништво широм наше планете је константно изложено различитим облицима угрожавања безбедности који прете да наруше нормално функционисање друштва, односно, људски животи, материјална и културна добра непрестано се налазе у опасности од настанка природних, техничко-технолошких и других катастрофа које могу да проузрокују разорне последице по имовину, животну средину и здравље. Управо из тих разлога је на глобалном нивоу формиран систем смањења ризика од катастрофа чија је основна функција да пружи теоретске и практичне основе за ефикасно смањење вероватноће настанка и утицаја катастрофа на привреду и друштво у целини. Као плод рада на достизању овог циља, настао је *Sendai* оквир који представља звезду водилу глобалног, регионалних и националних система смањења ризика од катастрофа и заштите човека, његове имовине и екосистема од нежељених ефеката катастрофа.

Настављајући се на глобални систем смањења ризика од катастрофа, Европска Унија организује и устројава сопствени систем смањења ризика од катастрофа који је веома важан чинилац безбедности и сигурности грађана свих земаља чланица, као и других земаља које се налазе како на територији Европе, тако и на осталим континентима. У оквиру европског система смањења ризика од катастрофа функционише и механизам цивилне заштите Европске уније који је један од стубова овог система, али уједно је и ослонац свим другим организацијама цивилне заштите које своју делатност обављају у регионима у којима послове цивилне заштите у потпуности или делимично спроводи европски механизам. Узимајући у обзир значај механизма цивилне заштите Европске уније, у раду се акценат ставља на објашњавање његових саставних елемената и улоге у заштити цивилног становништва од штетних последица катастрофа.

Глобалне тенденције у области смањења ризика од катастрофа и цивилне заштите требало би да прате и национални системи, те се због тога рад фокусира и на детаљно анализирање система смањења ризика од катастрофа у Републици Србији и цивилне заштите као његовог саставног елемента, почевши од позиције у српском законодавству, преко организационих чинилаца, до проучавања постојећег стања система и потенцијалних праваца за даљи развој и повећање ефикасности у примени мера заштите становништва. Основу теоријске анализе представља Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”

број 87/2018), али и низ других правних аката, научноистраживачких студија, приручника и званичних интернет презентација најважнијих органа и јединица система смањења ризика од катастрофа и цивилне заштите.

Коначни циљ рада јесте објективно и реално приказивање стања система цивилне заштите у Републици Србији и утврђивање потенцијалних праваца за његово побољшање и усавршавање, што се постиже прецизним рашчлањивањем система цивилне заштите на саставне елементе који се јасно објашњавају и постављају у однос са задацима, циљевима и функцијама цивилне заштите у одбрани и спасавању становника наше земље у условима настанка катастрофа и других облика угрожавања безбедности, здравља и имовине. Спровођењем овако детаљне анализе целокупног система цивилне заштите у Републици Србији и дефинисањем перспектива за његов даљи развој, стварају се услови за одређивање конкретних мера, активности и корака које је неопходно предузети да би се заштита и спасавање становништва од реалних претњи по нормално функционисање живота обављало са максималном ефикасношћу.

1. КОНЦЕПТ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И МЕЂУНАРОДНИ ТРЕТМАН ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ

Почевши од поплава и пожара, преко земљотреса, цунамија и олуја, до ефеката глобалног загревања и климатских промена, целокупна светска популација је константно изложена ризику од катастрофа који постаје све већи услед несавесног деловања људског фактора. Да би се избегле велике људске и материјалне штете, створен је концепт смањења ризика од катастрофа, а он је данас признат на глобалном нивоу захваљујући интернационалним организацијама и успешној међународној сарадњи. Посебан статус у оквиру система заштите и спасавања има цивилна заштита која се фокусира на најугроженију категорију – становништво.

1.1. Појмовно одређење смањења ризика од катастрофа

Људски животи, здравље и безбедност су константно изложени ризику од катастрофа које прете да наруше свакодневни мир и угрозе даљи развој друштва и привреде, како на локалном, тако и на глобалном нивоу. Иако се катастрофе не могу увек предвидети, нити се са сигурношћу могу утврдити последице које проузрокује њихов евентуални настанак, то свакако не значи да би сигурност људи требало препустити случају. Баш напротив, базирајући се на претходним искуствима када су у питању катастрофе и њихове последице, постало је јасно да је неопходно креирати јединствен концепт који ће омогућити превенцију и смањење вероватноће за настанак непредвиђених догађаја који битно утичу на функционисање друштва и стварају материјалне и људске губитке. На тај начин је формиран концепт смањења ризика од катастрофа који све више добија на значају због велике изложености климатским променама и различитим видовима угрожавања безбедности.

Према дефиницији коју даје Канцеларија Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа (*eng. UNDRR – UN Office for Disaster Risk Reduction*), смањење ризика од катастрофа представља „концептуални оквир састављен од елемената који се односе на могућности минимизирања рањивости и ризика од катастрофа у целом друштву кроз избегавање (превенција) или ограничавање (спремност и ублажавање) штетних утицаја у ширем контексту одрживог развоја” [12]. Одређујући појам смањења ризика од катастрофа на овај начин, истичу се његова два основна правца деловања – први се односи на потпуно отклањање вероватноће за настанак нежељених последица

катастрофа, док се други фокусира на ситуације у којима није могуће обезбедити превенцију без обзира на уложене напоре, те се у том случају предузимају мере и активности којима се смањује утицај штетних ефеката катастрофа.

Срж концепта смањења ризика од катастрофа представља свесност о могућности њиховог настанка и утицаја на квалитет живота. Управо зато се овај концепт доводи у везу са принципима одрживог развоја који представљају основни циљ сваког модерног друштва које тежи ка унапређењу постојећег поретка и остваривању економског просперитета, али без стварања ефеката који негативно утичу на наш екосистем и будућност наредних генерација. Сиромаштво, глад, беспошtedна борба за територију, међународни сукоби, глобално загревање, климатске промене, све су то узрочници који битно мењају животе људи широм планете и у великој мери онемогућавају нормално функционисање друштва и наставак његовог развоја. Стога, неминовно је да концепт смањења ризика од катастрофа има значајан удео у достизању циљева који се односе на одрживи развој, те је јасно зашто се они доводе у корелацију.

Међутим, поред фокусираности на одрживи развој, неопходно је да се концепт смањења ризика од катастрофа сагледа и у оквиру политичког, социјалног, економског и еколошког контекста [11]. Пре свега, подршка и посвећеност власти представљају значајан фактор успеха примене концепта смањења ризика од катастрофа јер држава кроз своје инструменте и институције може и мора да утиче на изложеност свог становништва ризику, док у одсуству ове подршке нежељени ефекти катастрофа се додатно интензивирају. Са друге стране, социјалне и културне специфичности и различитости људи такође дају свој допринос смањењу ризика од катастрофа, али неретко могу и да створе услове који онемогућавају адекватну заштиту становништва. Свакако би у обзир требало узети старосну структуру, образовање, традицију, веровања и друге карактеристике становништва које могу да представљају отежавајућу околност у примени мера за смањење ризика од катастрофа [11].

Када је у питању повезаност концепта смањења ризика од катастрофа и економских губитака који се јављају као један од ефеката катастрофа, било да се ради о директним губицима или трошковима који се односе на санирање последица, уочава се изражена мотивисаност за имплементацију његових достигнућа управо зато што је привреда један од основних стубова друштва и одрживог развоја [11]. Посматрајући различите врсте катастрофа, од поплава и пожара, преко олуја и суша, до земљотреса и других облика природних или техничко-технолошких несрећа, видљиве су јасне економске

последнице које поред тога што тренутно утичу на функционалност државе и друштва у целини, стварају и низ дугорочних ефеката који ограничавају финансирање основних потреба становништва, те се из тих разлога не доводи у сумњу нужност економске подршке примени концепта смањења ризика од катастрофа.

Смањење ризика од катастрофа у функцији очувања околине такође представља један од елемената овог концепта. Сведоци смо глобалног загревања, великих климатских промена, свакодневног уништавања шума, прекомерног експлоатисања руда, изградње нуклеарних постројења, ширења градова и отварања фабрика што је последица вековног немара и неодговорности целокупне светске популације, као и фокусираности на стицање неоправдано високе економске добити која нарушава остваривање принципа одрживог развоја. С обзиром на то да се на овакав начин угрожава екосистем наше планете, те да се овај тренд наставља из године у годину, концепт смањења ризика од катастрофа додатно добија на значају, али је истовремено његова примена знатно отежана јер се бришу природне баријере за појаву катастрофа, а повећава се број узрочника катастрофа и вероватноћа њиховог настанка.

Како би се избегле катастрофе или умањио њихов утицај на друштво, привреду и окружење, неопходно је да се успостави ефикасан систем управљања ризиком од катастрофа. Управљање ризиком од катастрофа (*eng. disaster risk management*) представља „употребу административних, организационих и оперативних способности и капацитета [12] ради примене политика и стратегија смањења ризика од катастрофа са циљем превенције новог ризика од катастрофа, смањења постојећег ризика од катастрофа и управљања преосталим ризицима доприносећи јачању отпорности и смањењу губитка од катастрофа” [22]. Анализирајући дефиницију управљања ризиком од катастрофа, долазимо до закључка да он може имати три различита облика – превентивни, корективни и компензацијски који подразумева мере које битно утичу на смањење ризика од катастрофа који се не могу потпуно елиминисати (нпр. осигурање) [22].

1.2. Улога и значај организације за смањење ризика од катастрофа¹

Уједињене нације су 1999. године донеле Интернационалну стратегију за смањење катастрофа (*eng. International Strategy for Disaster Reduction, ISDR*) која је настала као одговор на значајно повећање броја катастрофа у свету. Схвативши значај смањења

¹ Поглавље се базира на подацима доступним на званичној интернет презентацији UNDRR-а

ризика од катастрофа, а самим тим и њихових штетних последица по целокупно друштво, Уједињене нације су исте године формирале и секретаријат чији је основни задатак био да обезбеди примену *ISDR* на глобалном нивоу, односно, у свим земљама у којима УН обавља своје активности. Након само две године, УН су прошириле овлашћења овог секретаријата који је постао задужен не само за примену *ISDR*-а, већ и за међународну сарадњу и координацију у области смањења ризика од катастрофа. Данас ова организација послује под именом Канцеларија Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа (eng. *UN Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR*) и седиште јој се налази у Женеви.

UNDRR организацијски припада Секретаријату Уједињених нација, а на његовом челу се налази специјални представник Генералног савета Уједињених нација за смањење ризика што имплицира да је ова организација директно одговорна управо Генералном савету. Рад *UNDRR*-а је подељен на пет територијалних група: Азија (Бангкок), Африка (Најроби), Европа (Брисел), арапска регија (Каиро) и америчко-карипска регија (Панама), а поред наведених градова има своја представништва и у неколико земаља Јужне Америке и Централне и Источне Азије. *UNDRR* координира радом укупно 29 специјализованих институција које чине глобални систем УН-а за смањење ризика од катастрофа. С обзиром на бројност испостава *UNDRR*-а и његову глобалну заступљеност, можемо закључити да је успостављање ефикасног система смањења ризика од катастрофа један од приоритета Уједињених нација.

Најважнији задатак *UNDRR*-а јесте управљање међународним системом смањења ризика од катастрофа уз константно саветовање, надгледање и извештавање о примени важећих глобалних прописа и договора везаних за смањење ризика од катастрофа [21]. Ова организација настоји да редовно промовише значај смањења ризика од катастрофа и да подржава његову имплементацију у свим земљама света кроз едукацију, организовање конференција, стручних семинара и друге видове подстицања међународне сарадње. Такође, *UNDRR* има значајну улогу и у лобирању код званичних власти земаља у којима врши свој рад, пре свега како би се обезбедила њихова неопходна подршка, али и како би се створиле могућности за усклађивање локалног законодавства са глобалним прописима. Управо зато *UNDRR* редовно информише јавност о прогресу у примени међународних договора и стратегија као што је *Sendai* оквир.



Слика 1. Лого *UNDRR*-а (Извор: <https://www.unisdr.org/>)

1.3. *Sendai* оквир и његови приоритети

Један од најзначајнијих међународних докумената из области смањења ризика од катастрофа био је *Huogo* оквир (*eng. Huogo Framework, HFA*) који је донет на Светској конференцији о смањењу катастрофа одржаној 2005. године у јапанском граду Кобе, у области *Huogo* по којој је и добио име. *Huogo* оквир је представљао акциони план за смањење ризика од катастрофа за десетогодишњи период између 2005. и 2015. године, а као најважније приоритете дефинисао је „обезбеђивање институционалне подршке за смањење ризика од катастрофа на локалном и глобалном нивоу; идентификацију, процену и надгледање ризика; употребу знања и едукације са циљем подизања отпорности на ризик; смањење фундаменталних ризика; и јачање спремности за смањење ризика од катастрофа” [10]. По истеку *Huogo* оквира, *UNDRR* је позитивно оценила његов утицај на развој и промоцију смањења ризика од катастрофа.

Настављајући традицију *Huogo* оквира, на трећој Светској конференцији о смањењу ризика од катастрофа усвојен је нови акциони план – *Sendai* оквир (*eng. Sendai Framework, SFA*). Конференција је одржана 2015. године у Јапану, у граду *Sendai*, те је нови оквир добио име по месту одржавања конференције. Међутим, за разлику од *Huogo* оквира, *Sendai* оквир је акциони план период од петнаест година, односно, за период од 2015. до 2030. године. Доношење новог оквира свакако не значи неуспех претходног, већ је у питању продужетак унапређења постојећег система за смањење ризика од катастрофа. Иако је *Huogo* оквир значајно утицао на подизање свести о значају смањења ризика, *Sendai* оквир има циљ да „значајно смањи ризик и губитке живота, средстава за живот и здравља, као и губитке у економској, физичкој, социјалној, културној и еколошкој имовини људи, предузећа, заједница и држава” [13].

Ради достизања дефинисаних циљева, *Sendai* оквир истиче неопходност фокусирања на четири основна приоритета и то на локалном, националном, регионалном и глобалном нивоу [13]:

1. Разумевање ризика од катастрофа;
2. Јачање управљања смањењем ризика од катастрофа;
3. Инвестирање у смањење ризика од катастрофа са циљем јачања отпорности; и
4. Унапређење спремности за ефикасно реаговање и примену принципа „боље него раније” у опоравку, санацији и реконструкцији.

1.3.1. Приоритети на националном и локалном нивоу

Разумевање ризика од катастрофа на националном и локалном нивоу захтева подизање свести о значају прикупљања релевантних података о ризицима од катастрофа, њиховом мониторингу и контроли, као и редовној процени изложености ризику, његовом утицају и капацитетима за ризик, а све информације које проистекну из ових анализа морају да буду јавно доступне у реалном времену, и то поготово оне информације које се односе на економске, социјалне, културне, еколошке и друге последице катастрофа [13]. Такође, власт игра кључну улогу у промовисању значаја успостављања система смањења ризика од катастрофа који ће обухватати константну едукацију становништва, примену научних достигнућа у пракси, улагање средстава у унапређење технолошке основе, развој индустрија које не нарушавају здравље и шивот људи, као и подстицање међуљудске сарадње на задацима у области смањења ризика од катастрофа [13].

Национални и локални ниво јачања управљања ризиком од катастрофа подразумева координацију свих државних органа и институција са циљем примене постојећих закона, регулатива и стратегија из области смањења ризика од катастрофа којима се побољшава отпорност на ризике и њихове штетне последице, а појединци и локалне управе се охрабрују да узму активну улогу у превенцији ризика од катастрофа [13]. Како би се у томе и успело, неопходно је да се обезбеди подршка кључних интересних страна попут представника власти или утицајних лица из система образовања ради организовања стручних конференција, панела, дискусија и других облика јавне расправе и промоције значаја ефикасног управљања ризиком од катастрофа. Ништа мање значајна није ни израда националних и локалних планова у случају настанк катастрофе, као и изградња механизма за заштиту становништва [13].

Инвестирање у смањење ризика од катастрофа представља изузетно значајан сегмент овог концепта с обзиром на то да финансијска подршка локалних и националних власти у великој мери утиче на способност правовремене и потпуне заштите становништва. Поред обезбеђења ресурса неопходних за спровођење мера смањења ризика од катастрофа, важну улогу у њиховој свеобухватној примени има и утицај власти на приватни сектор ради реализације инвестиција које уједно доносе и унапређење по питању смањења ризика од катастрофа, као што су различите политике заштите радника или животне средине [13]. Такође, држава и локалне власти могу да искористе сопствене финансијске инструменте попут пореза и других новчаних олакшица којима ће подстицати приватни сектор на унапређење пословања кроз примену најновијих стандарда у градњи, производњи или смањењу емисије штетних гасова.

Да би се подигао степен спремности за ефикасно одговарање на ризик од катастрофа, потребно је да се на државном и локалном нивоу ревидирају и израде планови и програми којима ће се омогућити да сви појединци, заједнице и компаније узму максимално учешће у спречавању настанка катастрофа, али и санирању њихових последица, што значи да је неопходно да се становништво редовно едукује и охрабрује да преузме иницијативу без обзира на пол, старост или неке друге личне карактеристике [13]. Такође, овај сегмент смањења ризика од катастрофа подразумева и успостављање система за рано упозоривање, механизма за обавештавање становништва о потенцијалним катастрофама, локалних центара за унапређење и развој система смањења ризика од контрола, али и улагање у развој логистичких, транспортних, телекомуникационих, здравствених, образовних и других инфраструктура [13].

1.3.2. Приоритети на глобалном и регионалном нивоу

Глобални и регионални нивои разумевања ризика од катастрофа се фокусирају на развој, унапређење и ширење метода, техника и алата за прикупљање података о катастрофама, њихову анализу, процену и употребу у изради модела ризика; затим се усресређују на побољшање и промоцију међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа кроз размену знања, искустава, али и технолошких достигнућа; као и на креирање платформи за побољшање интернационалне комуникације и спремности на ризик од катастрофа (нпр. веб сајт <https://www.preventionweb.net/> је *UNDRR*-ова глобална платформа за размену информација и искустава) [13]. Такође, глобални и регионални нивои морају континуелно да пружају подршку националним и

локалним нивоима у погледу законских регулатива, технолошких побољшања и иновација, као и промовисања значаја смањења ризика од катастрофа.

Са циљем јачања система управљања смањењем ризика од катастрофа, на глобалном и регионалном нивоу неопходно је да се развију стратегије и механизми за смањење ризика у складу са *Sendai* оквиром, затим да се подстиче сарадња између институција на интернационалном нивоу, као и да се узме активно учешће у волонтерским програмима, међународним организацијама, асоцијацијама и различитим видовима партнерских споразума којима се значајно унапређује постојећи систем управљања смањењем ризика [13]. Глобални и регионални приоритет би требало да буде и промовисање међународне сарадње када је у питању планирање везано за заједничке природне ресурсе, епидемије и сличне катастрофе које имају тенденцију да остваре негативне ефекте ван граница једне земље, те из тих разлога захтевају заједничко реаговање и међусобну координацију [13].

Инвестирање у смањивање ризика од катастрофа се на глобалном и регионалном нивоу највише односи на промовисање одрживог развоја који садржи елементе смањења ризика од катастрофа, промовисање развијања информационих и технолошких инструмената и алата, али и промовисање научноистраживачког рада и сарадње са циљем проналазак нових решења која би унапредила систем смањивања ризика од катастрофа [13]. Такође, глобални и регионални нивои подразумевају подстицање на изградњу постројења којима се штите средства за рад, болничких и других капацитета који омогућавају збрињавање становништва у случају настанка катастрофе, као и пружање подршке приватном сектору у стварању пословних модела који су резистентни на последице катастрофа [13]. Глобални и регионални нивои на овај начин теже интегрисању система смањења ризика од катастрофа у концепт одрживог развоја.

Да би се ојачала спремност за ефикасно реаговање у случају настанка катастрофе на глобалном и регионалном нивоу, нужно је креирање заједничких приступа, механизма, стандарда, процедура и регулатива којима ће се јасно дефинисати поступци, задужења и одговорности чиме се избегавају неспоразуми и неефикасна координација на највишим нивоима. Посматрајући са глобалног и регионалног аспекта, потребно је и да се редовно врше обуке и едукација постојеће радне снаге и волонтера, да се подстиче дељење капацитета и ресурса током и након катастрофа, као и да се унапређују интернационални механизми за помоћ угроженим ентитетима [13]. Подржан од стране Светске банке, Глобални механизам за смањење и оправак од катастрофа (*eng. The*

Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, GFDRR) је управо једно од најефикаснијих средстава у превенцији и санацији последица катастрофа.



Слика 2. Лого *GFDRR*-а (Извор: <https://www.gfdr.org/en>)

1.4. Развој и улога цивилне заштите на глобалном нивоу

Наша популација је константно изложена ризику од катастрофа које се на дневној бази дешавају широм света и уништавају материјалну, културну и природну имовину, а неретко укључују и вишеструке људске жртве. Нажалост, катастрофе, било да се ради о природним или оним катастрофама које је проузроковала човекова рука, дешавају се све чешће, интензитет удара расте, а штета и негативне последице по друштво и економију постају несагледиве. С обзиром на то да су катастрофе саставни део живота прошлих, садашњих и будућих генерација, цивилна заштита као део свеукупног система заштите и спасавања је постала фундаментална функција сумерена ка очувању живота, животне средине и тековина цивилизације. Управо зато цивилна заштита позитивно утиче на ефикасност активности које се спроводе са циљем очувања људских живота, материјалних добара и културног наслеђа [6].

Анализирајући историју човечанства и мотиве који су довели до формирања првобитних заједница, можемо закључити да су потребе сигурности и безбедности имале и знатан утицај, првенствено када су у питању природне непогоде за које тадашњи човек није имао јасно објашњење. Међутим, без обзира на то што је од тада цивилизација знатно напредовала, опасности нису престале да постоје, али су у појединим сегментима значајно измениле свој облик. Најважнију улогу у формирању система цивилне заштите какву данас познајемо имали су управо ратови који су вођени током прошлог века, те се издвајају три етапе у развоју цивилне заштите: период између два светска рата, период после Другог светског рата и период по окончању Хладног рата, па све до данас [6]. У таквим условима настанка, цивилна заштита је

захтевала проширење концепте и поред ангажовања појединаца, битно место заузимају националне и локалне власти.

Велики допринос развоју цивилне заштите на глобалном нивоу дала је Међународна организација за цивилну заштиту (*eng. International Civil Defense Organisation, ICDO*) која је основана 1972. године у Женеви, али баштини традицију организације коју је француски генерал Жорж Сен-Пол (*George Saint-Paul*) формирао давне 1931. године са циљем стварања слободних зона за цивиле и рањенике током ратова [6, 20]. *ICDO* повезује националне организације за цивилну заштиту, пружа им подршку у обуци и едукацији кадрова, предствља их на међународном нивоу и подстиче их на међусобну сарадњу са циљем бољег спашавања становништва и њихове имовине [6, 20]. Данас *ICDO* има 59 земаља сталних чланица, а Република Србија је од маја 2019. године равноправни део ове организације. Такође, Руско-српски хуманитарни центар је део ове организације.



Слика 3. *ICDO* лого (Извор: <http://icdo.org/>)

2. КОНЦЕПТ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Узимајући у обзир несагледиву штету коју стварају катастрофе, Европска унија је препознала значај успостављања адекватног система смањења ризика од катастрофа и имплементације *Sendai* оквира и других међународних споразума. Значајно место у овом систему заузима механизам цивилне заштите Европске уније који је један од основних чинилаца успешног спасавања људских живота, материјалних и културних добара, како на тлу Европе, тако и ван њених граница.

2.1. Смањење ризика од катастрофа у Европској унији

Европски систем управљања смањењем ризика од катастрофа се у највећој мери фокусира на спровођење превентивних мера којима се ојачавају спремност и резистентност свих чланица Европске уније на штетне утицаје катастрофа. Суштину целокупног концепта смањења ризика од катастрофа у Европској унији представља пружање помоћи земљама чланицама како би на време развиле сопствене политике, процедуре и регулативе које ће им омогућити да на најбољи могући начин отклоне негативне утицаје катастрофа и да спремне дочекају разновличите видове опасности који се јављају у савременом свету, а тичу се уништавања људских живота, имовине и животне средине [1, 19]. У прилог томе иде и податак да су земље Европске уније у протеклих тридесет година забележиле губитке услед настанка катастрофа у износу већем од 410 милијарди евра [1, 19].

Како би заштитила своје чланице од разорних последица катастрофа у будућности, Европска унија, тачније канцеларија у оквиру Европске комисије, редовно ажурира мапу ризика Европе која приказује потенцијалне катастрофе по врстама, затим учесталост њиховог појављивања, особености климе и географског подручја сваке земље, као и специфичности постојећих елемената националних система за смањење ризика од катастрофа и цивилне заштите. Такође, Европска унија константно ради на усавршавању постојећих знања кроз улагање у едукацију кадра, формирање научно-истраживачких тела, израду специјализованих извештаја, спровођење стручних и саветодавних мисија, али и кроз улагање напора у развој међународне сарадње и координације и примене *Sendai* оквира у оквиру сопственог система за смањење ризика од катастрофа [1, 19].

2.2. Цивилна заштита у Европској унији

Цивилна заштита у Европској унији налази се под патронатом организације које се зове Европске операције цивилне заштите и хуманитарне помоћи (*eng. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, ECHO*) која је основана 1992. године и од тада пружа помоћ државама у спречавању и снацији природних, технолошких, хуманитарних и других катастрофа. Овом организацијом управља генерални директор који је непосредно потчињен Европској комисији и његова улога је да обезбеди подршку цивилној заштити и хуманитарној помоћи на међународном нивоу што укључује сарадњу, како у оквирима Европске уније, тако и ван ње, односно, подразумева континуелну кооперацију са Уједињеним нацијама, Црвеним крстом и другим организацијама које имају сличну мисију као и *ECHO* [19]. Такође, *ECHO* подржава и сарадњу са земљама које нису чланице ЕУ и пружа им помоћ у савладавању катастрофа.

Законодавство Европске уније посматра цивилну заштиту и хуманитарну помоћ као комплементарне активности јер је у појединим сегментима тешко разграничити њихове елементе, поготово у ратним условима, али управо због тога јединице цивилне заштите редовно пружају подршку јединицама хуманитарне заштите, али и обрнуто, у одсуству потребе за потпуним фокусирањем свих капацитета хуманитарне помоћи на примарну делатност, они се преусмеравају на цивилну заштиту [19]. За реализацију цивилне заштите и хуманитарне помоћи Европска унија обезбеђује преко милијарду евра сваке године што *ECHO* организацији омогућава да максимално примени планове и стратегије, затим да редовно одржава обуке и тренинге, али и да континуелно врши анализу и процену ризика и угрожености становништва од потенцијалних катастрофа.

ECHO, иако европска организација, свој рад, утицај и експертизу шири и ван делокруга Европске уније, али и ван европског континента што јој омогућава да буде присутна на глобалном нивоу када је у питању цивилна заштита и хуманитарна помоћ, а самим тим и да потпомогне њихов даљи развој и подизање свести о њиховом значају. Активности цивилне заштите и хуманитарне помоћи се одвијају на чак четири континента, затим у седам регионалних канцеларија, али и у више од 40 земаља света у којима *ECHO* има своја представништва у чијем раду учествује неколико стотина експерата. Међутим, на тлу Европске уније најзначајнију улогу у цивилној заштити игра Координациони центар за хитне случајеве (*eng. Emergency Response Coordination Centre, ERCC*) који се у потпуности налази у функцији механизма за цивилну заштиту Европске уније.

2.2.1. Механизам цивилне заштите Европске уније

Основни циљ механизма цивилне заштите Европске уније јесте јачање сарадње у области цивилне заштите између земаља чланица, али и земаља које имају статус кандидата за приступ Европској унији међу којима се налази и Република Србија [2, 19]. Јасно је да велики број катастрофа и безбедносних изазова лако може да пређе границе једне земље, те је у складу са тим било неопходно да се развије механизам који ће угроженим земљама омогућити помоћ у најтежим тренуцима, а коју у том тренутку нису у могућности да изведу са сопственим капацитетима. Управо зато се механизми цивилне заштите Европске уније налазе на располагању подједнако свим чланицама и земљама које имају статус кандидата за оријем (укупно 6 земаља). Механизам цивилне заштите Европске уније је званично успостављен 2001. године и од тада је реаговао у више од три стотине критичних ситуација [2, 19].

Суштина механизма цивилне заштите Европске уније је у томе да се заједничким снагама и капацитетима земље супротставе катастрофама, односно, да колегијално делују у превенцији и санирању последица катастрофа чиме се превазилазе национални оквири, повећавају се шансе за успешну имплементацију мера и активности цивилне заштите и олакшава се међународна сарадња, размена знања и искустава, као и обука и едукација потребног кадра и становништва у целини. Механизам цивилне заштите Европске такође подржава координацију између националних власти на пољу цивилне заштите и примене мера за подизање спремности и отпорности на катастрофе, подстиче их на активно учешће у заједничким активностима и даје подршку међусобном информисању о новим достигнућима, примерима добре праксе и наученим лекцијама из претходних катастрофа [2, 19].

Механизам цивилне заштите Европске уније пружа помоћ и асистенцију угроженим земљама кроз свој Координациони центар за хитне случајеве, *ERCC*, који је задужен за координацију рада између националних центара цивилне заштите, тимова, експерата и других учесника у цивилној заштити, те из тих разлога се његов рад одвија непрекидно што додатно повећава његов значај у цивилној заштити и спасавању људства и имовине. Баш као што пише на званичној интернет презентације *ECHO* организације, *ERCC* је срце механизма цивилне заштите Европске уније јер је у сваком моменту спреман да пружи хитну и неопходну помоћ у решавању ванредних ситуација и отклањању последица истих. Нјегову велику предност представљају и постојећи капацитети коју укључују обучен кадар и опрему потребну за реализацију активности

цивилне заштите, а доступни су свим земљама које су део овог система цивилне заштите [2, 19].

ERCC на располагању има целокупан фонд механизма цивилне заштите Европске уније који обухвата ресурсе свих земаља које узимају учешће у оквиру овог механизма. Поред финансијских средстава које обезбеђује Европска комисија и 23 земље кориснице фонда, у њему се налазе различите врсте ресурса, почевши од стручњака за ванредне ситуације, обучених тимова и медицинских радника, преко опреме за санацију, транспорт и хитно реаговање, до технике и технологије неопходне за успешно трагање и спасавање, узбуђивање и обавештавање становништва о настанку катастрофе и других догађаја који утичу на безбедност и живот становника. На овај начин се обезбеђује виши степен организованости и кохерентности између земаља [2, 19], али и брже, лакше и потпуније алоцирање средстава у регије које су у датом тренутку најугроженије.

Једна од основних дужности *ERCC*-а јесте и константно надгледање критичних ситуација широм планете са циљем благовременог реаговања и процене утицаја на становништво, пословна и друга средства грађана Европске уније и земаља са статусом кандидата за пријем у Унију. Како би се ова активност реализовала са максималним степеном ефикасности, користе се најсавременија техничка достигнућа у виду сателитских снимака, софтверских решења и програма за анализу података и генерисање информација о свим битним догађајима који могу довести до потребе за спровођењем мера цивилне заштите. У складу са тим, *ERCC* је успоставио и контакт центар који је удружењима за цивилну заштиту доступан увек и у сваком тренутку [2,19]. Управо због своје специфичне улоге, *ERCC* представља јединствену платформу за координацију операцијама цивилне заштите и сарадњу свих земаља учесница које су део механизма [2, 19].

2.2.2. Унапређење механизма цивилне заштите ЕУ током 2019. године

Европска унија константно настоји да побољша постојећи механизам цивилне заштите како би омогућила стварање модернијег, отпорнијег и сигурнијег система превенције катастрофа и санације њихових последица. Као резултат ових напора, Европска комисија је одлучила да додатно унапреди сопствене капацитете за цивилну заштиту тако што ће формирати нове резерве под називом „*rescEU reserve*” које су ојачане авионском и хеликоптерском флотом првенствено намењеном за решавање проблема

шумских пошара током летње сезоне, али се може користити и у друге сврхе у складу са потребама угрожених земаља [19]. Међутим, поред додатног улагања у материјалне капацитете цивилне заштите, унапређени „*rescEU*” механизам цивилне заштите донео је и нови циљеве који се поред заштите становника односе и на унапређење самог система управљања ризицима [19].

Стављајући „*rescEU*” механизам поново у контекст међународне сарадње и све већег броја природних и техничких катастрофа, јасно је зашто је оновај механизам од кључне важности за безбедност и сигурност свих грађана и имовине. На овај начин Европска унија обезбеђује неопходну подршку земљама у критичним ситуацијама и то у тренутку када обим активности цивилне заштите почне да превазилази националне оквире. Приступ „*rescEU*” резервама наставља да се одвија кроз рад и сарадњу са *ERCC*-ом, али се за разлику од основног фонда ова средства користе само када су сви други извори исцрпљени, односно, „*rescEU*” резерве представљају крајњи корак у борби са катастрофама и штетним последицама које оне изазивају [19]. Због тога ове резерве можемо сматрати продуженом руком *ERCC*-а и основног фонда, али и као својеврсном врстом осигурања када постојећи капацитети нису довољни.

2.3. Заједничке вежбе, тренинзи и обуке кадра

Унутар Европске уније, али и земаља које Унија подржава, сваке године се реализује низ вежби, симулација и сличних видова унапређења и побољшања постојећих знања и способности свих лица и организација укључених у активности цивилне заштите. На овај начин се тестирају сви елементи неопходни за успешну превенцију, санацију и подизање степена спремности и обучености за катастрофе и последице које оне изазивају. Програм вежби и симулација је финансиран од стране Европске комисије и фокусира се на проверу адекватности постојећих планова, стратегија и процедура, затим на испитивање постојећих капацитета, времена потребног за њихово ангажовање и допремање до угрожених подручја, као и на контролисање начина на који се врши координација, комуникација и организација рада између различитих земаља и организација за цивилну заштиту [19].

Практичне вежбе које се спроводе на терену и симулирају реалне услове током катастрофа су један од најбољих облика усавршавања кадра и унапређења њихових знања. Учествујући на оваквим активностима, сви припадници механизма цивилне заштите Европске уније додатно јачају своје способности и спремност за радовање и

правилно поступање у складу са специфичностима ситуације у којој се налазе, односно, подиже се ниво обучености и припремљености за рад у отежаним и непредвидивим условима. У оквиру *ЕСНО* организације спроводе се и различите радионице, семинари и стручне конференције којима се подстиче дељење искустава и примера добре и лоше праксе, али се гради и квалитетна научна основа која подржава делатност цивилне заштите. Такође, унутар механизма цивилне заштите Европске уније редовно се врши размена кадра на међународном нивоу [19].

Када је у питању стручност и обученост кадра механизма цивилне заштите Европске уније, неопходно је напоменути и велику улогу и значај медицинских трупа које су његов саставни део. Катастрофе, независно од свог узрока, скоро увек стварају људске жртве и због тога је постојање медицинских јединица у оквиру цивилне заштите један од основних предуслова успешног спасавања становништва. Прве медицинске трупе у оквиру механизма цивилне заштите Европске уније су основане 2016. године и званично су део фонда ресурса којима располаже *ERCC* [19]. Укупно једанаест земаља делегира своје људство за потребе медицинских трупа које су обучене да пружају помоћ у условима настанка катастрофа, а у њиховом усавршавању и сертификацији, поред Европске уније, учествује и Светска здравствена организација (*eng. World Health Organisation, WHO*) [19].

2.4. Међународна сарадња и сарадња са војним структурама

Међународна сарадња у оквиру механизма цивилне заштите Европске уније подразумева пре свега пружање помоћи земљама у случају настанка одређене катастрофе, без обзира на то да ли су у питању земље чланице механизма или друге земље којима је у том тренутку потребна подршка од стране интернационалних организација како би се спречило даље ширење ефеката катастрофе или настанак нових катастрофа. *ЕСНО* је до сада учествовао у решавању хуманитарних криза и пружања подршке цивилној заштити у скоро педесет земаља света што говори о његовом великом значају на глобалном нивоу. Било да се ради о епидемијама, пожарима, поплавама, земљотресима, техничко-технолошким катастрофама или санацији последица рата, међународна сарадња на пољу цивилне заштите и хуманитарне помоћи је од кључне важности за успешну превенцију катастрофа и смањење њихових штетних ефеката.

Такође, када је у питању интернационална сарадња, битно је напоменути и то да се у оквиру европског механизма цивилне заштите редовно формирају тимови стручњака са циљем процене ризика, угрожености и свеобухватне изложености катастрофама појединих земаља и подручја, те се по завршетку ових активности састављају извештаји и доносе закључци који се касније користе за додатно унапређење постојећег система цивилне заштите [19]. Међународна сарадња је изродила и још једну велику предност европског механизма цивилне заштите - стварање заједничких тела за рано упозоривање као што су Европски систем упозоривања од поплава (*eng. European Flood Alert System, EFAS*), Европски информациони систем за шумске пожаре (*eng. European Forest Fire Information System, EFFIS*) и Глобални систем за координацију и упозорење (*eng. Global Disaster Alert and Coordination System, GDACS*) [19].

Улога војних структура у спровођењу мера цивилне заштите може бити велика и зависи од узрочника и начина на који се манифестује катастрофа, али и од доступности капацитета организација за цивилну заштиту. Управо из тих разлога, *ECHO* врши координацију са најзначајнијим војним и безбедносним институцијама и организацијама како би осигурао њихову подршку у реализацији активности цивилне заштите, што се највише односи на обезбеђивање потребне инфраструктуре, средстава за транспорт и опреме за санацију, али неретко и на оружану заштиту због рада у небезбедним условима који имају изражен ризик од губитка живота [19]. Са друге стране, сарадња између војних и организација цивилне заштите има и други аспект који се односи на узрочно-последичну везу војних акција и хуманитарних катастрофа које оне изазивају, а захтевају реаговање јединица цивилне заштите и хуманитарне помоћи.

3. СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Систем смањења ризика од катастрофа у Републици Србији представља законом уређену област која има изузетно важну улогу у очувању здравља, живота и имовине грађана, као и природне и културне баштине наше земље. У оквиру закона су јасно дефинисани место, циљеви и значај смањења ризика од катастрофа унутар целокупног система заштите и спасавања, али се такође утврђују и посебне дужности, обавезе и права свих учесника у активностима које се односе на заштиту свих грађана, друштва и привреде.

3.1. Систем смањења ризика од катастрофа у законодавству Републике Србије

Систем смањења ризика од катастрофа детаљно је разрађен и дефинисан у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” број 87/2018), у даљем тексту: Закон. У оквиру Закона, поред дефиниције система смањења ризика од катастрофа и основних појмова, ближе се одређују и начела смањења ризика од катастрофа, права и обавезе поједининих државних органа, привредних друштава, грађана и других субјеката који учествују у систему смањења ризика, али и правни аспекти међународне сарадње из области смањења ризика од катастрофа. Ванредне ситуације и улога штабова за ванредне ситуације су такође утврђени Законом, као и активности које се односе на поступање у случају настанка ванредних ситуација, процедуре обуке кадра и грађанства и вођења неопходних евиденција. Закон се прецизно уређују и послови цивилне заштите о којима ће бити речи у наставку рада.

Систем смањења ризика од катастрофа представља један од стубова националне безбедности Републике Србије и управо због тога је он уобличен у Закон који омогућава ефикасно и правовремено реаговање у условима настанка катастрофа, поготово у сегменту надлежности државних органа и институција, али и других активности као што је рано упозоривање, одржавање спремности на потребном нивоу и управљање свим преосталим елементима овог система. Без адекватне правне заштите система смањења ризика од катастрофа у форми закона, сигурност грађана наше државе дефинитивно би била доведена у питање. Имајући у виду различите катастрофе

које прете да униште свакодневни живот, попут све чешћих поплава, пожара, одрона или екстремних варијација температуре, евидентно је да нам је потребан поуздан систем заштите од различитих облика угрожавања здравља, живота и имовине.

3.1.1. Појам и основни елементи смањења ризика од катастрофа

У смислу Закона, систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је „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; при чему смањење ризика од катастрофа обухвата систем мера и активности утврђених у циљу спречавања нових и смањења постојећих ризика кроз имплементацију економских, социјалних, едукативних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и институционалних мера којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа чиме се постиже јачање отпорности заједнице” [18]. Најважније активности које се спроводе у оквиру смањења ризика од катастрофа су следеће [18]:

- идентификовање, процена, праћење и контрола ризика;
- ублажавање штетних последица и обнова после катастрофа;
- инвестирање у превенцију ризика и утицај на дејство фактора који увећавају ризик од катастрофа;
- успостављање процедура за размену информација и искустава;
- праћење климатских промена, и др.

Идентификација и процена ризика представљају активности од највишег приоритета јер су управо оне почетни корак у превенцији катастрофа, али и у доношењу одлука о ризицима, претњама и другим видовима угрожавања која имају највиши приоритет. Сви идентификовани ризици су у одређеној мери потенцијална катастрофа, али то не значи да ће се сви манифестовати нити да неће ни један од довести до природне или техничко-технолошке катастрофе. Управо из тих разлога, сви субјекти система за смањење ризика од катастрофа, почевши од највиших државних органа, преко аутономних покрајина и локалних самоуправа, па до привредних друштава и других правних лица, односно организација, дужни су да континуелно врше идентификацију и процену ризика која обухвата утврђивање њиховог карактера, узрочника, вероватноће наступања, начина на који ће се манифестовати, обима штете, и сл [18].

Тек по завршеним проценама које се ревидирају периодично (Закон прописује понављање ове активности на сваке три године), стичу се услови за формирање планова којима се ближе одређују начини и процедуре за смањење ризика од катастрофа, али и за реаговање у ситуацијама када су катастрофе већ настале. Први план, план смањења ризика од катастрофа, доноси Влада Републике Србије на предлог Министарства унутрашњих послова (*МУП*) и он се фокусира на активности које учесници система смањења ризика од катастрофа предузимају на сопственом нивоу са циљем умањења вероватноће настанка катастрофа [18]. Други планови се тичу активности којима се отклањању или ублажавају последице катастрофа и они су константно активни што значи да се примењују кад год настане одређена ванредна ситуација, а у оквиру њих су дефинисане и мере цивилне заштите [18].

С обзиром на значај које наведене активности имају у заштити безбедности и сигурности грађана Републике Србије, израда плана смањења ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, али и сама процена ризика, не смеју да се обављају од стране лица која нису обучена и сертификована за ове послове. Како би се обезбедило да процену ризика и формирање планова врше само адекватни експерти, у оквиру Министарства унутрашњих послова редовно се организују обуке и едукације са циљем повећања броја људи који могу да раде на пословима израде планова и процене ризика, али тек након положеног стручног испита из ове области. *МУП* је у ту сврху организовао и Национални тренинг центар, као и локалне тренинг центре, а њихов рад додатно ојачавају и подржавају организације попут Црвеног крста, различитих канцеларија Уједињених нација, и других [18].

Постојећа сарадња, али и потреба за њеним проширењем, условиле су неопходност уврштавања активности међународне сарадње у оквире Закона. Поред координације са већ поменутиим организацијама, природа катастрофа и искуства током периода њиховог одвијања, као и санације њихових последица, показале су и постојање јасне потребе за успостављањем континуелне сарадње са другим земљама која подразумева учешће на заједничким пројектима смањења ризика од катастрофа, размену информација од значаја, партиципације у раду међународних организација, али неретко и слање сопствених тимова за заштиту и спасавање у мултинационалне операције, уступање опреме и свих других капацитета чија је употреба нужна у превенцији и санацији катастрофа [18]. Узимајући у обзир карактер савремених катастрофа које превазилазе

националне оквира, императив би дефинитивно требало да буде на међународној сарадњи.

3.1.2. Начела смањења ризика од катастрофа

Да би се у потпуности истакао значај система смањења ризика од катастрофа и његова улога у заштити безбедности и сигурности грађана, Законом су дефинисана и одређена начела којих би требало да се придржавају сви учесници у овом систему како би се обезбедила његова максимална ефикасност. Начела смањења ризика од катастрофа су следећа [18]:

- **Начело приоритета:** смањење ризика од катастрофа је од примарне важности на свим државним нивоима и то је право свих грађана, државних органа и организација;
- **Начело интегрисаног деловања:** сви учесници система заједничким снагама могу да постигну много више него када би деловали самостално;
- **Начело примарне улоге локалних заједница:** заштита грађана почиње на нивоу локалних заједница као првог додира са грађанима;
- **Начело поступности при употреби снага и средстава:** економично поступање са капацитетима и употреба у складу са потребама и реалним претњама;
- **Начело равноправности и заштите људских права:** забрањен је сваки вид дискриминације по било којој основи;
- **Начело пратиципативности и солидарности:** грађанима је дозвољено да се укључују у активности смањења ризика од катастрофа; и
- **Начело информисања јавности:** кључне информације морају увек да буду доступне јавности.

3.2. Субјекти у систему смањења ризика од катастрофа

Систем смањења ризика од катастрофа захтева учешће великог броја различитих субјеката који своју улогу и значај унутар њега испољавају на другачији начин, али су сви подједнако важни чиноци успешне заштите људских живота, еколошке базе и имовине. Неминовно је да држава и њени органи попут Владе, министарстава и агенција играју важну улогу у систему смањења ризика од катастрофа, али је неопходно напоменути и учешће других субјеката као што су: аутономне покрајине и локалне заједнице, ватрогасне јединице, војска, полиција, Горска служба спасавања, Црвени крст Србије, привредна друштва, грађани, невладине и хуманитарне

организације, али и многи други интернационални учесници попут организација које се баве мигрантском кризом и сличним проблемима. Управо у контексту бројности и разноврсности учесника требало би посматрати и њихову улогу у систему смањења ризика од катастрофа.

Међутим, учешће у систему смањења ризика од катастрофа никада се не сме олако схватати, нити се оно може посматрати као активност која је искључиво на добровољној основи. Наиме, безбедност и сигурност грађана су врховни циљ земље, али и самих грађана од којих се очекује максимална солидарност и пружање помоћи у ситуацијама које прете да угрозе нормално функционисање друштва и привреде. Узимајући у обзир ову чињеницу, али и хитност реаговања и солидарног поступања, Закон дефинише казнене одредбе које се примењују на све субјекте који у ванредним ситуацијама не поступају онако како је то и прописано. То значи да у случајевима спречавања рада кризних штабова, онемогућавања располагања преко потребном имовином и опремом, блокирања приступа неопходним информацијама и сл., субјекти се кажњавају високим новчаним казнама.

3.2.1. Улога Министарства унутрашњих послова

Најзначајнију улогу у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама има Министарство унутрашњих послова које је задужено за креирање националне стратегије којом се прецизно дефинишу сви елементи, активности и усмерења за успешну имплементацију система за смањење ризика од катастрофа. Такође, у надлежности МУП-а је и формирање и ажурирање Регистра ризика од катастрофа, али и низ других активности које се односе на сарадњу са другим државним органима и координацију њиховог рада, затим на обуку субјеката система смањења ризика од катастрофа, као и на остваривање контакта и међународне сарадње са другим земљама и интернационалним организацијама у овој области [18]. Наравно, ово је само делимичан приказ дужности МУП-а јер Закон дефинише и друге надлежности у вези са пословима смањења ризика од катастрофа.

3.2.2. Улога Министарства одбране и Војске Србије

Када се исцрпе сви капацитети којима располажу други субјекти у систему смањења ризика од катастрофа, неретко се захетва учешће припадника и јединица Министарства одбране и Војске Србије у отклањању последица катастрофа и превенцији настанка још већих материјалних и људских губитака. Трећа мисија Министарства одбране и Војске

Србије препознаје улогу ових органа у пружању подршке цивилним властима у отклањању претњи које немају војни карактер, при чему се ту првенствено мисли на активности које се односе на помоћ у случају настанка природних или техничко-технолошких катастрофа [26]. Значај и улога Министарства одбране и Војске Србије у превенцији и отклањању последица катастрофа је велик, пре свега због бројности и обучености њихових припадника, али и због располагања опремом, техником и технологијом која није доступна цивилним властима.

3.2.3. Улога аутономне покрајине и локалних власти

Јединице локалне самоуправе имају велики значај и утицај на систем смањења ризика од катастрофа и то због доброг познавања терена, могућности за хитно реаговање и лакше мобилизације средстава неопходних за заштиту и спасавање. Због тога је њима Законом додељен висок степен аутономије који укључује формирање сопствених штабова за ванредне ситуације, самостално предузимање мера за отклањање последица катастрофа, израду акционих планова, стварање фондова за смањење ризика од катастрофа, итд [18]. Са друге стране, аутономне покрајине имају највећи удео у пружању подршке локалним властима кроз успостављање адекватних информационих система, формирање покрајинских штабова, израду планова и процедура које подржавају рад општинских органа и стара се о њиховом спровођењу на својој територији [18].

3.2.4. Улога грађана и других субјеката

Грађани као учесници у систему смањења ризика од катастрофа су уједно и најрањивија категорија, али и категорија која може у великој мери да допринесе ефикасности овог система. Управо из тих разлога, сваки грађанин је дужан да се редовно информисе и оспособљава за предузимање мера, али и да обавештава цивилне власти о потенцијалним катастрофама [18]. Привредни субјекти су такође важни учесници система за смањење ризика од катастрофа јер својом делатношћу могу да допринесу већој безбедности становништва, а у условима катастрофа да пруже адекватну помоћ по питању инфраструктуре, опреме, производних капацитета, стручних знања и искустава. Никако не треба изоставити ни улогу хуманитарних организација, невладиних организација и образовних институција које обезбеђују подршку на терену или утичу на подизање свести о значају система смањења ризика од катастрофа.

3.3. Ванредне ситуације

У смислу Закона, ванредна ситуација настаје „када су ризици и претње или настале последице катастрофе по становништво, материјална и културна добра или животну средину 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, додатне снаге и средства уз појачан режим рада” [18]. Одлуку о проглашавању ванредне ситуације на нивоу државе може да донесе Влада, а када су у питању нижи нивои територијалног организовања, ова одлука је у надлежности њихових власти (нпр. градоначелник за територију града) [18]. Одмах по престанку разлога због којих је проглашена ванредна ситуација, стичу се услови и за престанак ванредне ситуације, односно за доношење одлуке о њеном укидању.

Приликом проглашења ванредне ситуације формирају се стручни штабови који се у зависности од територијалног нивоа на којем је она уведена јављају као републички, покрајински, градски, окружни или општински штаб за ванредне ситуације [18]. Узимајући у обзир врсту катастрофе којом је одређена област погођена, као и специфичности терена и услова рада, штабови за ванредне ситуације могу имати различите чланове, односно експерте из различитих области, од безбедности, одбране и заштите, преко водопривреде, грађевинарства и инфраструктуре, до географије, сеизмологије, метеорологије и других лица чија знања и искуства могу значајно да допринесу решавању катастрофе и бржем, бољем и ефикаснијем отклањању последица, али и спречавању настанка већих губитака и дисбаланса у нормалном функционисању привреде и целокупног друштва.

3.3.1. Улога Сектора за ванредне ситуације

Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова Републике Србије представља један од најзначајнијих органа који константно прати и надгледа ситуацију када су у питању ризици и потенцијалне катастрофе које могу да угрозе животе и безбедност грађана наше земље, те заједно са својим органима и управама спроводи превентивне мере, али и реактивне уколико избегавање катастрофе није могуће. Нјегова улога је интегративна јер обједињује све тренутно расположиве капацитете и омогућава њихову заједничку употребу и алоцирање у складу са захтевима који се налазе пред Сектором за ванредне ситуације, при чему се акценат ставља на интегрисани систем управљања ванредним ситуацијама, али и на материјалне и људске

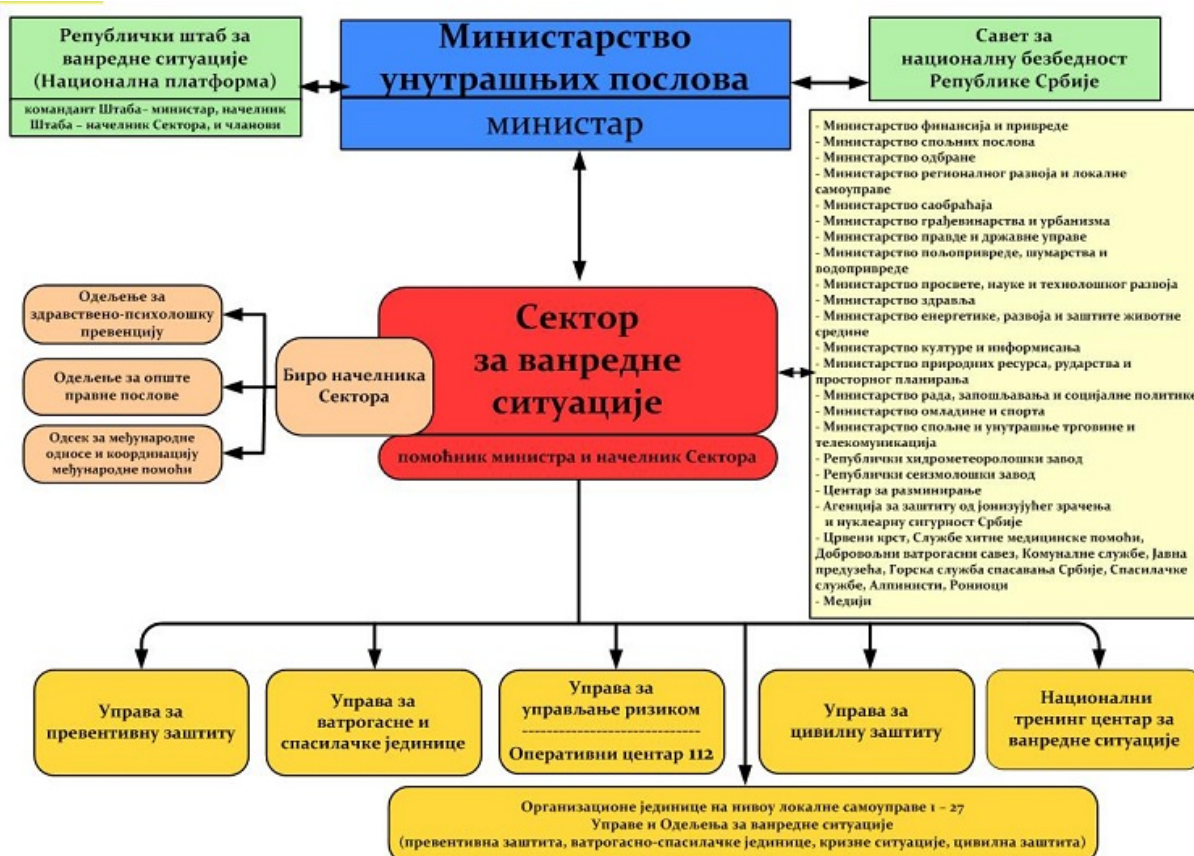
ресурсе [6, 25]. Активности које званично обавља Сектор за ванредне ситуације су многобројне, али најважнији су следећи послови из његове надлежности [25]:

- Организовање, спровођење и контрола примене мера заштите животне средине, здравља и материјалних добара;
- Израда закона, процедура, норматива и препорука;
- Преузимање превентивних мера ради спечавања катастрофа пре њиховог настанка;
- Стручно оспособљавање сопствених припадника и припадника осталих организација од значаја за заштиту безбедности, и др.

3.3.2. Организација Сектора за ванредне ситуације

Сектор за ванредне ситуације на локалном нивоу има 27 организационих јединица и то 4 Управе за ванредне ситуације у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу, као и 23 Одељења за ванредне ситуације широм територије Србије. Када је у питању организација самог седишта Сектора за ванредне ситуације, он се састоји из следећих Управа (шематски приказ организације је приказан на наредној страни) [6, 25]:

- Управа за превентивну заштиту;
- Управа за ватрогасне и спасилачке јединице;
- Управа за управљање ризиком;
- Управа за цивилну заштиту; и
- Национални тренинг центар.



Слика 4. Шематски приказ организације Сектора за ванредне ситуације (Извор: <http://www.mup.gov.rs/>)

4. ЦИВИЛНА ЗАШТИТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Ефикасна заштита цивилног становништва од различитих облика угрожавања безбедности, имовине и животне средине је примарни циљ којем тежи систем заштите и спасавања. Цивилна заштита, као један од најзначајнијих чинилаца овог система, у нашој земљи се постепено развијала током двадесетог века, а од 2019. године је Република Србија и званично део Међународне организације за цивилну заштиту. Данас цивилна заштита представља важан стуб одбране грађана од последица катастрофа који своју улогу испољава кроз низ мера које се спроводе управо са намером да се одржи нормално функционисање друштва и привреде.

4.1. Развој и организација цивилне заштите у Републици Србији

Настанак цивилне заштите у нашој земљи се везује за одбрану цивилног становништва и период између Првог и Другог светског рата када је постало јасно колику разорну моћ и утицај на свакодневни живот могу да имају оружани сукоби. Велика материјална штета, али и милионски губици људских живота, показали су постојање изричите потребе за формирањем система који би ефикасно штитио цивиле током трајања ратова и других облика угрожавања безбедности грађана. Прва значајнија година у развоју цивилне заштите била је 1932., када је у Краљевини Југославији објављено упутство које је садржало смернице за рад и поступање у случају непријатељског ваздушног напада које је настало као последица све веће забринутости због рушилачких напада авијације која је тада почела нагло да се развија. Овакво размишљање се касније доказало као оправдано јер су током Другог светског рата уништени многи градови, укључујући и Београд.

Нажалост, одбрана цивилног становништва током овог рата није дала значајније резултате због неприпремљености тадашњих власти на ратни сукоб, али је зато по његовом окончању отпочео период убрзаног развоја цивилне заштите која се у највећој мери налазила у рукама система одбране. У законодавству *ФНРЈ*, а касније и *СФРЈ*, прецизно се одређује улога цивилне заштите, обавеза учешћа грађана у цивилној одбрани и заштити, као и мере које оне обухватају. Такође, организован је и Сектор за цивилну одбрану у чијем саставу се налазила и Управа за цивилну заштиту [6, 24]. Године 1982. донет је нови закон који уређује ову област којим је значајно унапређена цивилна заштита јер су по први пут препознати термини личне и узајамне заштите

којима је доувољено да се у послове заштите укључе и друге организације које нису експлицитно у надлежности државе, као што је Црвени крст и сличне службе [6].

Данас цивилна заштита у Републици Србији представља уређен и организован систем чији је рад прописан у оквиру два веома важна закона - Закона о одбрани („Службени гласник РС” број 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018) и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” број 87/2018). Први цивилну заштиту дефинише као „систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, а у складу с важећим прописима, начелима и захтевима Допунског протокола уз Женевске конвенције² и другим правилима међународног хуманитарног права, као и потврђеним међународним уговорима” [17]. Цивилна заштита је део система одбране и у ратним условима и у ванредним ситуацијама [17].

Међутим, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” број 87/2018), у даљем тексту: Закон, ближе одређује цивилну заштиту, мере које она укључује, затим улогу повереника и јединица цивилне заштите, као и права и обавезе свих учесника у цивилној заштити. У смислу Закона, 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” [18]. Дефинисањем цивилне заштите на овакав начин се јасно показује њена улога у целокупном систему заштите и спасавања грађана Републике Србије од различитих облика угрожавања безбедности, живота и имовине.

4.1.1. Циљеви и функције цивилне заштите

С обзиром на то да цивилна заштита представља најмасовнији систем који окупља државне институције, органе, грађане, привредна друштва и друге организације, те их обједињује у јединствен механизам за одбрану од опасности које прете да угрозе нормално функционисање живота, али и да униште имовину, културно наслеђе и животну средину, неминовно је да она као таква заузима веома важно место у целокупном систему заштите и спасавања [6, 17]. Имајући у виду наведене аспекте

² Допунски протоколи уз Женевску конвенцију односе се на заштиту жртава међународних оружаних сукоба

цивилне заштите, али и начин на који су оне дефинисане у оквиру нашег законодавства, можемо закључити да је основни циљ цивилне заштите у Републици Србији „осигурање свакодневне безбедности живота, имовине и околине, уз спровођење ефикасне превенције, успешног одговора и рехабилитације” [6]. Поред овог општег циља, цивилна заштита има и велики број специфичних циљева, али у првом реду су следећи [6]:

- **ограничавање** – било да се ради о превентивним или реактивним мерама на узрочнике, односно последице катастрофа и других опасности, цивилна заштита има задатак да максимално ограничи њихов утицај и штетно дејство по цивилно становништво;
- **обезбеђивање брзог одговора** – координација са другим деловима система заштите и спасавања и спремност за реаговање у кратком временском року су кључ ефикасности заштите људских живота, имовине и животне средине; и
- **стварање нове културе у области цивилне заштите** – активно истицање значаја цивилне заштите и система заштите и спасавања, подстицање грађана да се укључе у активности цивилне заштите и промовисање потпуно нове културе безбедности и заштите.

Када су у питању функције цивилне заштите, оне су изведене из општих и специфичних циљева, те се као најважније издвајају заштита, помоћ и рехабилитација [6]. Заштита представља први и основни корак у смањењу ризика и опасности које прете да угрозе цивилно становништво и у највећој мери се односе на низ превентивних акција којима се грађани штите пре наступања катастрофе. Током самог трајања катастрофе и непосредно по њеном завршетку, цивилном становништву је неопходна помоћ како би се максимално заштитили од штетних утицаја које проузрокује катастрофа по њихово здравље и имовину. И на крају, када је становништву најпотребнија подршка у успостављању нормалног функционисања свакодневног живота, до изражаја долази рехабилитациона функција цивилне заштите. На основу свега наведеног закључујемо да је прва функција проактивна, друга је у највећој мери реактивна, а трећа потпуно реактивна.

4.1.2. Задаци цивилне заштите

Као што је случај са функцијама цивилне заштите, тако и њени основни задаци могу да буду превентивни и реактивни, односно, у зависности од тога да ли цивилна заштита

спроводи своје активности у периоду пре настанка катастрофе или било које друге опасности која угрожава безбедност грађана, или пак током трајања те катастрофе, разликоваће се и задаци које она обавља и на које се у датом тренутку фокусира. Све задатке које цивилна заштита спроводи у пре настанка катастрофе, попут различитих видова обука, планирања или процена, можемо сврстати у групу задатака који се реализују у периоду припрема цивилне заштите; а сви задаци који се реализују по наступању катастрофе (нпр. збрињавање становништва или пружање помоћи „на терену”), класификују се као задаци који се реализују у условима испољавања ванредних ситуација [6].

Најважнији задаци који се реализују у склопу припрема система цивилне заштите за ефикасно обављање заштитне и спасилачке улоге су следећи [6]:

- оспособљавање, обучавање и опремање јединица цивилне заштите и становништва;
- идентификовање, праћење и превенција опасности које могу проузроковати катастрофе;
- изградња и одржавање адекватног информационог система;
- бављење научноистраживачким радом и контролом примене прописа; и
- успостављање и одржавање међународне сарадње.

Најзначајнији задаци из групе задатака који се спроводе у условима испољавања ванредних ситуација су следећи [6]:

- осматрање простора, прикупљање и обрада података, као и информисање становништва;
- ангажовање становништва и правних лица на пословима цивилне заштите;
- збрињавање повређеног и угроженог становништва и спречавање даљег угрожавања безбедности; и
- пружање помоћи међународним организацијама у решавању катастрофа и захтевање помоћи када је потребна нашем систему цивилне заштите.

4.1.3. Управа за цивилну заштиту

Велики значај за успешну примену мера цивилне заштите којима се становништво штити од неповољних последица катастрофа има Управа за цивилну заштиту која се налази у саставу Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова Републике Србије, а њен положај у оквиру хијерархије је приказан на слици број 4

(страна 28). У оквиру Управе за цивилну заштиту се налазе четири одељења и то: Одељење за оперативно-организационе послове цивилне заштите, Одељење за стратешко планирање и координацију, Одељење за техничку подршку и Одељење за неексплодирана убојна средства. Оваква структура Управе за цивилну заштиту показује да систем цивилне заштите Републике Србије има капацитете да успешно покрива све послове који се тичу израде правних аката, стратегија, норматива, процедура, правила и планова, али и да ефикасно обавља сарадњу са другим структурама у оквиру система заштите и спасавања.

Према информацијама које се налазе на званичној интернет презентацији Министарства унутрашњих послова, Сектора за ванредне ситуације и саме Управе за цивилну заштиту, њени примарни задаци су: планирање и извршавање послова цивилне заштите; организација, попуна, обука и контрола јединица за цивилну заштиту; израда и руковање Планом функционисања цивилне заштите и Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, као и провера усаглашености локалних и покрајинских докумената са државним; сарадња и координација са другим државним органима и институцијама; контрола и инспекцијски надзор из области цивилне заштите; материјално-техничка попуна јединица цивилне заштите; проналажење, транспорт и уништење неексплодираних убојних средстава (*НУС*); међународна сарадња, и други [25]. У суштини, Управа својим радом покрива све активности планирања, организовања и извршавања цивилне заштите.

4.2. Елементи организације цивилне заштите

Систем цивилне заштите у Републици Србији је комплексан систем чије несметано функционисање захтева максималну усаглашеност свих његових чинилаца, али и континуелну фокусираност тих чинилаца ка константном усавршавању, унапређивању и усклађивању са постојећим законским и другим актима, међународним споразумима, резултатима научних истраживања, али и са тренутном ситуацијом на територији земље и њеној околини, као и важећим потребама и потенцијалним претњама по безбедност, здравље и имовину свих грађана наше земље. Елементи цивилне заштите прописани су Законом, али и Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” број 86/2011), Уредба о обавезним средствима за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа („Службени гласник РС” број 3/2011 и 37/2015), и други акти.

Цивилна заштита у Републици Србији подразумева постојање шест основних функционалних елемената [6, 18]:

- лична и узајамна заштита грађана;
- мере заштите и спасавања;
- јединице цивилне заштите;
- штабови за ванредне ситуације и повереници цивилне заштите;
- служба осматрања и обавештавања; и
- колективни обвезници цивилне заштите.

4.2.1. Лична и узајамна заштита

Сви становници би требало да буду спремни и обучени да у ванредним ситуацијама реагују тако да својим деловањем додатно не погоршавају стање проузроковано одређеном катастрофом или несрећом, већ да свесно, хитро и на најбољи могући начин допринесу смањењу штетних ефеката катастрофа, односно, да самостално заштите сопствене животе, имовину и животну средину. У суштини, приликом настанка природни, техничко-технолошких и других катастрофа, становници се међусобно организују како би пружили помоћ једни другима, пре свега онима који за то нису способни, а затим приступају заштити и спасавању имовине и осталих средстава у складу са приоритетима које налаже дата ситуација. Управо због тога се ове активности називају личном и узајамном заштитом које се сматрају првим и непосредним кораком у отклањању опасности које угрожавају безбедност грађана (некадашњи назив је био самозаштита) [6].

Велику предност личне и узајамне заштите представља масовност учесника који могу да обухватају целокупно становништво једне земље које колективно приступа борби против различитих претњи које ремете свакодневни живот. Такође, лична и узајамна заштита пружају максималну просторну фокусираност учесника што значи да се на локацији на којој је катастрофа настала у истом тренутку може ангажовати енорман број људи који ће радити на отклањању њених последица, при чему није потребно додатно време за њихов транспорт или довожење на место несреће. Међутим, да би слична и узајамна заштита биле на захтеваном нивоу и несметано функционисале, неопходно је да становништво буде обучено да на адекватан начин узме учешће у борби против опасности, али и да уједно буде опремљено свом потребном опремом за реализацију ових активности [6].

Да би се лична и узајамна заштита обављала ефикасно, прописане су и основне мере које се спроводе у оквиру овог елемента цивилне заштите: склањање становништва и материјалних добара, прва медицинска помоћ, заштита од пожара, спасавање из рушевина и од поплава, збрињавање угроженог и настрадалог становништва, РХБ (радиолошка, хемијска, биолошка) заштита и заштита и спасавање животиња [6]. С обзиром на бројност и карактер ових мера, лична и узајамна заштита покрива најзначајније активности које предузима становништво са циљем примарне заштите и спасавања живота и имовине током катастрофа. Управо из тих разлога, државни органи и друге службе које уређују питања цивилне заштите дефинишу основне поступке који се спроводе у зависности од критичне ситуације, али су такође одговорни и за информисање грађана о њиховој садржини и правилној примени у пракси.

4.2.2. Мере заштите и спасавања

Цивилна заштита реализује своје циљеве, функције и задатке кроз спровођење низа мера цивилне заштите које представљају „активности, радње и поступке превентивне и оперативне природе, чија се организација, припремање и функционисање предузимају ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара, те отклањања последица ванредних ситуација” [6]. Логично је да приликом настанка катастрофа, односно проглашавања ванредних ситуација, сви државни органи, становници и други учесници у цивилној заштити настоје да на најбољи могући начин заштите своје интересе, а то су у овом случају здравље, имовина и животна средина. Да би се у томе и успело, неопходно је да се примене адекватне мере у складу са тренутном ситуацијом и карактеристикама катастрофе која је настала, те је зато процес доношења праве одлуке продукт вишегодишњег искуства, обуке и примене најновијих научних достигнућа.

Узбуњивање. С обзиром на то да поједине катастрофе наступају енормном брзином и стварају разарајуће последице, јасно је да је улога узбуњивања као мере цивилне заштите веома важна за ефикасно спасавање људских живота и имовине. Управо из тих разлога, сви системи јавног узбуњивања морају да се редовно одржавају и да се проверава њихова функционалност, а становништво мора бити упознато са значењем појединих звучних сигнала, као и са периодима тестирања исправности система како не би дошло до непотребног стварања панике. Главну улогу у узбуњивању има Служба 112 преко које се врши обавештавање целокупног становништва о постојању опасности, али исто тако је важна улога медијских компанија и других предузећа као

што су мобилни оператери који грађанима прослеђују информације од значаја за њихово спасавање и заштиту.

Евакуација. Закон дефинише евакуацију као „планско и организовано померање људи, животиња и материјалних добара са угрожених на неугрожена подручја” [18], што у суштини значи да је основна карактеристика ове мере цивилне заштите то да се она спроводи у складу са постојећим плановима (план евакуације) и да се начелно примењује тек када се исцрпе све друге могућности, односно мере за спасавање и заштиту угроженог становништва [6]. Такође, Закон утврђује и приоритет у евакуацији, те се на првом месту налазе мајке са децом до 15 година (или лица која брину о деци), затим труднице, болесна лица и особе са инвалидитетом, деца млађа од 16 година и особе старије од 65 година (мушкарци), односно 60 година (жене) [18]. Надлежност за издавање наређења о евакуацији се налази у рукама штабова за ванредне ситуације [6, 18].

Склањање. Заштита и спасавање становништва приликом настанка природних катастрофа, техничко-технолошких несрећа или ратних сукоба се може реализовати и склањањем у склоништа, заклоне и друге објекте који могу да послуже као привремено решење за заштиту људи, материјалних и културних добара. Главна разлика између заклона и склоништа је та што заклони могу бити сви објекти који пружају довољну заштиту и шансе за преживљавање, док су склоништа плански грађени објекти за склањање становништва који морају да испуне одређене стандарде и процедуре, као и да буду редовно одржавани од стране одговорних државних органа (Јавно предузеће за склоништа) [6]. Закон дефинише надлежност локалних самоуправа за планирање и организовање склањања становништва, а такође дозвољава и употребу склоништа у друге сврхе током мирног периода, али без права на адаптацију и мењање конфигурације простора [18].

Збрињавање угрожених и настрадалих. У смислу Закона, збрињавање угрожених и настрадалих представља „обезбеђење хитног, привременог смештаја, тражење несталих и спајање породица, здравствене заштите и психолошке помоћи, основних животних намирница и предмета личне хигијене угроженог становништва” [18], при чему би требало разликовати угрожено становништво (лица која су погођена катастрофом) и настрадалог становништва (лица која су претрпела одређене физичке, психичке или веће материјалне губитке), те у складу са тим одредити приоритет пружања помоћи [6]. Координацију активности збрињавања угрожених и настрадалих обавља надлежни

штаб за ванредне ситуације који по Закону има право да употреби приватне објекте за смештај становништва, али се за овакве мере власницима објеката накнадно морају обезбедити одговарајуће новчане накнаде [18].

Радиолошка, хемијска и биолошка заштита. Узимајући у обзир константно повећање броја фабрика, производних постројења, али и нуклеарних електрана у околини Републике Србије, као и тенденције за изгрању истих на нашој територији, можемо закључити да радиолошка, хемијска и биолошка, односно *PХБ* заштита, поприма све већи значај. Ради адекватне заштите од *PХБ* утицаја, свако лице мора бити упознато са основним мерама које се предузимају приликом контаминације одређеног простора како би заштитили себе, али и људе у својој околини. Међутим, поред оваквих облика личне и колективне заштите, у оквиру примене мера цивилне заштите које се односе на могућност настанка *PХБ* контаминације, спроводе се и активности контроле (превенција) и активности деконтаминације и отклањања последица на простору који је погођен ефектима *PХБ* катастрофе (реактивна мера) [6, 18].

Заштита од удеса и техничко-технолошких несрећа. Поједина привредна предузећа својом делатношћу могу озбиљно да угрозе безбедност и здравље становништва уколико не поштују све законски прописане мере за складиштење, употребу и одлагање опасних материја и отпада. Закон прописује да је свако „привредно друштво и друго правно лице које обавља активности у којима је присутна или може бити присутна једна или више опасних супстанци у прописаним количинама, дужно да предузме све неопходне мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, економију, екологију и друштвену стабилност и животну средину” [18]. Како би се спречиле катастрофалне последице техничко-технолошких несрећа, предузећа су дужна да о томе обавесте државне органе одмах по њиховом настанку, а *МУП* обавештава друге земље на које могу да се пренесу ефекти несреће [6].

Заштита и спасавање из рушевина. Природне, техничко-технолошке и друге катастрофе могу довести до рушења зграда и објеката, а самим тим и до угрожавања људи који у њима раде и бораве, те је у оваквим ситуацијама потребно предузети мере којима ће се пронаћи и спасити лица затрпана рушевинама. Најзначајнија превентивна мера у овом случају је поштовање свих прописа, стандарда и урбанистичких планова када је градња објеката у питању, а такође је неопходно да се објекти редовно одржавају и ојачавају како би издржали различите ударе приликом наступања катастрофа. Уколико је катастрофа већ настала, односно, уколико се одређена лица или

материјална и културна добра налазе под рушевинама, потребно је најпре испитати рушевине и утврдити места на којима се налазе угрожено становништво, а потом приступити обезбеђивању рушевина и њиховом спасавању [18].

Заштита и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом. Поучени претходним искуствима, махом негативним, заштита и спасавање од поплава су постали један од најважнијих приоритета у Републици Србији, те се у ту сврху спроводи низ мера којима се подиже спремност за одбрану од бујичних налета и високих водостаја на рекама. Најзначајнија превентивна мера је редовно осматрање водостаја, одржавање насипа, канала и других водопривредних објеката, док су најчешће реактивне мере „спасавање и спровођење евакуације становништва и материјалних добара из угрожених подручја, планирање и обезбеђење превозења и преласка преко река и језера, одстрањивање воде из поплавлених објеката, проналажење и извлачење настрадалих и утопљених, збрињавање угроженог становништва и санирање последица изазваних поплавама” [18].

Заштита и спасавање на неприступачним теренима. Закон дефинише да „организација и спровођење заштите и спасавања од несрећа на неприступачним теренима обухвата спасавање на планинама, из снежних лавина, јама, пећина и сличних места” [18], где до изражаја долази спретност, обученост и опремљеност лица која реализују мере спасавања угроженог становништва. Уколико државни органи нису у могућности да самостално изврше задатке који се односе на заштиту и спасавање на неприступачним теренима, они могу да затраже помоћ и од других организација, пре свега Горске службе спасавања Србије као друштва које је специјализовано за пружање помоћи људима у екстремним условима, те располаже добро обученим и искусним кадром. Такође, у процес спасавања могу да се укључе и планинарска друштва, али и органи полиције и Војске Србије.

Заштита и спасавање од пожара и експлозије. У оквиру Закона, заштита и спасавање од пожара као мера цивилне заштите „обухвата организацију и спровођење превентивних мера у свим срединама, а посебно објектима у којима се складиште запаљиве и експлозивне материје и просторима где постоји могућност настанка пожара” [18]. Да би се спречио настанак пожара и експлозија, а уједно и материјалних и људских губитака, неопходно је да се предуму све доступне мере за заштиту становништва и имовине, пре свега у погледу поштовања прописа који уређују ову област, а затим и у виду обука и подизања нивоа сопственог знања о превенцији пожара

и правилног поступања у случају њиховог настанка. Међутим, када настане пожар или експлозија, најважнију улогу у спречавању њиховог даљег ширења и санацији последица имају ватрогасно-спасилачке јединице.

Заштита од *EOP* (експлозивни остаци рата). С обзиром на то да су током претходних ратова на територији бивше Југославије минско-експлозивне направе постављање неплански, као и да још увек нису идентификована сва неексплодирана убојна средства из Другог светског рата, заштита од *EOP* има значајну улогу у нашој земљи. Закон дефинише да она „обухвата процену опасности од *EOP*, извиђање, обележавање, проналажење, ископавање, обезбеђење, идентификацију, уклањање, транспорт, привремено складиштење и уништавање *EOP*” [18], чиме је обухваћен широк спектар активности које се спроводе са циљем заштите становништва од катастрофалних последица које могу да настану активирањем *EOP*. Због комплексности и висине ризика које укључује уклањање *EOP*, приликом реализације ових активности неопходно је присуство медицинских екипа.

Прва и медицинска помоћ. Катастрофе су у највећем броју случајева праћене различитим повредама код становништва чија је санације нужен услов за преживљавање и избегавање озбиљнијих последица по здравље и настанак трајних оштећења, како психичких, тако и физичких. Управо из тих разлога, угроженом и настрадалом становништву се пружа неопходна медицинска помоћ и то начелно раде здравствене службе, али уколико повреда захтева хитно реаговање, онда мере прве и медицинске помоћи укључују и личну и узајамну помоћ [6, 18]. То значи да се поред медицинског особља и здравствених установа, односно болница и домова здравља, у процес пружања мера прве и медицинске помоћи могу укључити и друге организације попут Црвеног крста Србије, разних специјализованих удружења, органа цивилне заштите, Војске Србије, обучених појединаца, итд.

Асанација терена. Настанак асанације се везује за ратне сукобе и настојања да се спрече заразе које су настајале као последица остављања тела на бојном пољу [6]. Данас асанација као мера цивилне заштите представља „проналажење, уклањање, идентификацију и хитно сахрањивање погинулих односно умрлих, уклањање лешева животиња, дезинфекцију, дезинсекцију, дератизацију, деконтаминацију и ремедијацију објеката и терена” [18]. Мере асанације се спроводе како би се избегло продубљивање ефеката катастрофе у виду значајног угрожавања здравља људи, али се такође спроводе и из моралних и хуманитарних разлога, односно поштовања према преминулим људима

и њиховим породицама [6]. За успешно спровођење мера асанације, неопходно је и да се обезбеди сарадња различитих служби, од комуналних, преко погребних, до ветеринарских установа.

4.2.3. Јединице цивилне заштите

Да би се спасавање људи, животне средине, материјалних и културних добара реализовало потпуно и ефикасно, јавила се потреба за организовањем јединица цивилне заштите које ће угроженом становништву пружати помоћ током катастрофа применом утврђених мера цивилне заштите. Како би у томе и успеле, јединице цивилне заштите морају располагати обученим људством, пре свега члановима који чине активну резерву доступну у сваком тренутку за реаговање у случају настанка природних, техничко-технолошких и других катастрофа, а затим и лица из осталих редова попут војних обвезника, односно, припадника војне резерве. Такође, јединице цивилне заштите морају да буду и адекватно попуњене опремом и другим материјалним и техничким средствима која ће им омогућити да благовремено и на прави начин помогну угроженом становништву.

У складу са Законом, јединице цивилне заштите могу бити опште и специјализоване намене, а организују се као „оперативне снаге за извршење мера цивилне заштите” [3]. Јединице опште намене се организују од стране локалних самоуправа и намењене су за реализацију задатака током катастрофа мањег интензитета и катастрофа које су настале на мањем простору, а не показују тенденцију даљег ширења утицаја, односно штетних и нежељених последица по становништво и имовину [6, 18]. За разлику од њих, јединице специјалне намене се мобилишу за знатно сложеније задатке цивилне заштите и зато их образује Министарство унутрашњих послова, а могу се јавити као јединице за заштиту од пожара, спасавање на неприступачним теренима, осматрање, узбуђивање (једино њих образују јединице локалне самоуправе), пружање прве помоћи, збрињавање, итд [6].

4.2.4. Штабови за ванредне ситуације и повереници цивилне заштите

Штабови за ванредне ситуације се организују према територијалном принципу и то на републичком, покрајинском, окружном, градском и општинском нивоу и њихова основна улога је да врше координацију рада свих органа и служби за заштиту и спасавање становништва током трајања ванредне ситуације, затим да руководе применом мера цивилне заштите, као и да редовно прате ситуацију на угроженом

простору, информишу становништво и спроводе мере за спречавање ширења утицаја катастрофа или настанак нових [6, 18]. На челу штаба за ванредне ситуације налази се командант, а његова овлашћења и делокруг самог штаба за ванредне ситуације у највећој мери зависе од позиције штаба у целокупној хијерархији система заштите и спасавања, те је тако републички штаб за ванредне ситуације усмерен на решавање стратегијских питања, док су штабови јединица локалне самоуправе највише фокусирани на извршне послове цивилне заштите.

Да би се мере цивилне заштите спроводиле на адекватан начин на свим нивоима организовања и у свим структурама, у државним органима, привредним друштвима и свим насељеним местима именују се повереници и заменици повереника цивилне заштите који се ангажују на активностима укључивања грађана у систем цивилне заштите, њиховог припремања за правилну примену мера цивилне заштите, обавештавања о мерама којих се морају придржавати и координације њиховог рада током трајања ванредне ситуације [8, 18]. Дужност повереника цивилне заштите и заменика повереника цивилне заштите могу обављати сви пунолетни грађани Републике Србије који нису претходно осуђивани и против којих се не води кривични поступак, а завршили су обуку и положили стручни испит у Националном тренинг центру за ванредне ситуације при Сектору за ванредне ситуације [6, 8, 18].

4.2.5. Служба осматрања и обавештавања

У оквиру Закона је дефинисана улога и раног упозоривања, обавештавања и узбуњивања које представља „скуп активности усмерених на откривање, праћење и прикупљање информација, као и благовремено обавештавање и упозоравање субјеката и снага система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама о свим врстама опасности које могу угрозити људе, животну средину, материјална и културна добра” [18]. У складу са тим, сви субјекти система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама који се баве прикупљањем и обрадом података, било то оперативним радом или помоћу аутоматизованих софтвера, дужни су да обавесте Службу 112 о опасностима које угрожавају људске животе, имовину и животну средину [18]. Поред наведене Службе 112, учешће у систему осматрања и обавештавања могу узети и војска, полиција и други државни органи, али и привредна друштва [6].

Службу 112, као центар система осматрања, обавештавања и узбуњивања, састоји се из Националног центра 112 (одговоран за међународну сарадњу и размену информација), оперативних центара 112, ситуационих центара и јединица јавног узбуњивања [18]. У надлежности ове Службе налазе се послови који се односе „пријем, обраду и прослеђивање позива за помоћ; рано упозоривање, обавештавање и узбуњивање становништва, надлежних органа, привредних друштава и других правних лица у зони угрожености; обезбеђење јединственог комуникационо-информационог система и система заштите информација; обезбеђење функционалне интеграције служби од интереса за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама; и обезбеђење међународне размене података у области заштите и спасавања од последица катастрофа” [18].

Систем јавног узбуњивања има велики значај за правовремено и успешно обавештавање становништва о потенцијалним опасностима које могу да угрозе њихову безбедност, живот или имовину. Саставни елементи система јавног узбуњивања су сирене и други звучни сигнали, телекомуникациони уређаји, уређаји за предају и пријем сигнала, информатичка средства, савремени алармни системи и многа друга средства која могу бити употребљена у сврху узбуњивања становништва приликом настанка одређене катастрофе [6, 18]. Надлежност за набавку и одржавање сирена је дата јединицама локалне самоуправе, док у свим осталим случајевима највишу одговорност има Република Србија коју испољава кроз ресорна министарства и друге државне органе [18]. Такође, улогу у систему јавног узбуњивања могу узети и други учесници као што су радио и телевизијске станице.

4.2.6. Колективни обвезници цивилне заштите

Колективни обвезници цивилне заштите су „овлашћена и оспособљена правна лица која врше заштиту и спасавање грађана, материјалних и других добара у случају опасности изазваних елементарним непогодама и другим несрећама у складу са својом делатношћу, као и задацима које им нареду надлежни штабови за ванредне ситуације” [6]. Предност укључивања привредних друштава, специјализованих организација и других правних лица у систем цивилне заштите лежи у њиховој експертизи и искуству у обављању одређених делатности које могу у великој мери да допринесу смањењу и отклањању последица које проурокују катастрофе. Такође, ова правна лица располажу и одговарајућом техником и технологијом које држава не може да обезбеди у истом обиму као што то раде ускопрофилисана правна лица попут грађевинских,

логистичких, транспортних, комуналних и других предузећа, али и различитих хуманитарних организација.

У зависности од тренутне ситуације у простору и начина на који се катастрофа манифестује, разликоваће се и потреба за ангажовањем правних лица који су колективни обвезници цивилне заштите. На пример, грађевинске фирме значајно доприносе цивилној заштити приликом катастрофа као што су земљотреси (рашчишћавање терена) и поплаве (изградња баријера и насипа); транспортна предузећа учествују у евакуацији и превозењу угроженог становништва; медицинске установе, и државне и приватне, пружају помоћ у здравственом збрињавању повређених лица; угоститељски објекти обезбеђују смештај за лица са подручја погођених катастрофом; волонтерске организације дају људство за реализацију различитих активности, итд [6]. Такође, у савременом друштву веома битну улогу имају и масовни медији који великом брзином преносе преко потребне информације.

5. ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Систем цивилне заштите у Републици Србији адекватно извршава своје оновне задатке и функције у заштити и спасавању грађана и њихове имовине, али без обзира на то, неопходно је да се уведу иновације у начин на који се она организује, спроводи и унапређује, што је могуће само уз улагање великих напора, али и средстава, у едукацију, промену облика организовања и додатно ојачавање сарадње на међународном плану.

5.1. Едукација субјеката цивилне заштите

Основу даљег развоја система цивилне заштите у Републици Србији чини едукација свих лица која су на било који начин укључена у реализацију задатака, циљева и функција цивилне заштите без обзира на то да ли су у питању лица која су директно задужена за спровођење мера цивилне заштите или рад у органима и јединицама цивилне заштите, односно, лица која се повремено или самостално ангажују на пословима цивилне заштите. Обука становништва, привредних друштава, државних органа и институција, као и свих других организација које могу да узму учешће у цивилној заштити, требало би да представља примарни циљ Министарства унутрашњих послова и Сектора за ванредне ситуације, односно управе у његовом саставу која је задужена за послове цивилне заштите, јер се само на тај начин може обезбедити довољан ниво спремности на настанак катастрофе и отпорности на њене последице.

За почетак, свако грађанин би морао да буде упознат са основном значајем цивилне заштите за ефикасно спасавање њихових живота, материјалних и културних добара, те да у складу са тиме може да изгради позитиван став, како о трошењу државног новца у сврхе одржавања и унапређења система цивилне заштите, тако и о обукама, вежбама и другим видовима унапређења знања о правилном поступању и реаговању приликом настанка катастрофа. Нажалост, мали број грађана Републике Србије је упућен у послове цивилне заштите, али и у своју улогу у њему, те услед тога не препознају колико важан допринос могу да дају колективној безбедности и сигурности, минимално тако што ће своје активности усмерити на смањење шанси за настанак катастрофа проузорокваних људским фактором, а затим и кроз пружање помоћи другим угроженим лицима.

Решење овог проблема свакако постоји, а једно од најефикаснијих би могло бити чешће извођење практичних вежби на локалном нивоу које би укључивале симулацију различитих катастрофа, првенствено оних које имају највећу вероватноћу настанка у датом рејону што се лако може утврдити у регистрима ризика чије је формирање прописано Законом. На тај начин би се грађани упознали са специфичностима појединих катастрофа и били би знатно спремнији за њихово спречавање или санирање последица уколико ипак дође до настанка катастрофе. Такође, једно од потенцијалних решења јесте и емитовање поучних филмова који разрађују тематику цивилне заштите и то на свим телевизијама са националном фреквенцијом, по могућности у „ударним терминима”, али и на свим телевизијама истовремено, како би се повећале шансе да се знатан број људи упозна са неопходним елементима цивилне заштите.

Свакако не би требало изоставити ни едукацију и обучавање руководилаца привредних друштава који би били обухваћени и претходно наведеним решењима, али и у оквиру посебних активности усмерених ка унапређењу њихових знања о мерама цивилне заштите и сопственом улогом у успешном спровођењу истих. Правовремено упознавање привредних друштава са њиховим правима и обавезама по питању цивилне заштите је кључно за свођење на минимум сукоба и одбијања сарадње током трајања катастрофа или у периоду након катастрофа када је неопходно спровести низ мера за обезбеђивање нормалног функционисања друштва и привреде. Управо из тих разлога, преузимање активније улоге у обучавању привредних друштава, радника и свих других субјеката цивилне заштите представља један од основних праваца даљег развоја цивилне заштите у Србији.

5.2. Организациона побољшања цивилне заштите

Цивилна заштита у Републици Србији тренутно функционише на задовољавајућем нивоу, али се значајнији проблеми јављају приликом настанка великих и разорних катастрофа, као што су биле поплаве у 2014. години. Ова и слична негативна искуства показала су постојање потребе за спровођењем реформе система заштите и спасавања која би се у највећој мери односила на организационе промене, поготово на највишим нивоима управљања. Даљи развој цивилне заштите би могао да се креће у правцу издвајања Сектора за ванредне ситуације као засебног органа који би се бавио пословима заштите и спасавања становништва, али са нагласком на спровођење превентивних мера којима се спречава настана катастрофа, између осталог и

реализовањем поменутих едукација и обука. Такође, наставак овог развоја би могао донети и издвајање Управе за цивилну заштиту као засебне јединице.

Са друге стране, не би требало дозволити да раздвајање поменутих органа у систему заштите и спасавања оде у потпуно другу крајност, већ је неопходно обезбедити њихову међусобну сарадњу и координацију активности и то тако што би се, на пример, Управа за цивилну заштиту бавила оперативним пословима, док би Сектор за ванредне ситуације обављао стратегијску функцију, а Министарство унутрашњих послова би деловало као нареднодавни и контролни орган. Међутим, иако би овакве организационе промене у великој мери измениле постојећи систем заштите и спасавања, вероватно на боље, постоје бројна ограничења која спутавају њихову реализацију, од недостатка новчаних средстава, преко потребе за изменама Закона и других правних аката, до разграничавања и устројавања рада новоформираних органа у стварним условима пословања.

С обиром на то да су организационе промене по својој природи увек комплексне и неретко се заврше са неуспехом, паметније решење у овом тренутку би могла да представља аутоматизација и дигитализација свих органа у оквиру система заштите и спасавања. Наиме, израда или куповина софтвера који би аутоматски генерисали податке са свих европских и светских метролошких станица, алармних система за упозорење од поплава, пожара и сличних катастрофа, али и са терена, односно од лица која врше функције осматрача у водопрредним и сличним предузећима, обезбедила би брже и ефикасније реаговање и спречавање катастрофа. Такође, требало би омогућити свим грађанима да путем веб сајта или апликације пријаве потенцијалне опасности. Недавно се на тржишту појавила апликација која омогућава слање локације и упозорења о опасностима у само једном клику, што би се могло искористити и за ову намену.

Поред наведених идејних решења за унапређење цивилне заштите у нашој земљи, дефинитивно би требало посветити много више пажње научноистраживачком раду у домену безбедности, заштите и спасавања, али и других научних поља као што су статистика, географија, метеорологија, сеизмологија, грађевинарство, информационе технологије, итд. Имплементација савремених научних достигнућа у систем заштите и спасавања би значајно допринела даљем развоју свих његових чинилаца јер би омогућила отварање нових хоризоната (нпр. фокусирање на климатске промене) и проналазак ефикаснијих решења за елиминисање узрочника или смањење последица

катастрофа. Овакав вид унапређења цивилне заштите би требало подржати и организационо кроз формирање самосталне научноистраживачке јединице у оквиру Управе за цивилну заштиту или Сектора за ванредне ситуације.

5.3. Интензивирање међународне сарадње

Наставак развоја цивилне заштите у Републици Србији у великој мери ће зависити од међународне сарадње као битног чиниоца успешне борбе против катастрофа и последица које оне изазивају. Несреће, независно од тога да ли су природне или техничко-технолошке, не познају границе једне земље и неретко се истовремено манифестују у неколико земаља или целом региону, те из тих разлога захтевају сарадњу и координацију рада јединица цивилне заштите више земаља. Тренутно се међусобна сарадња одвија релативно успешно, али је увек пожељно побољшање у овом сегменту. Значајан напредак би се остварио узимањем већег учешћа у мејханizmu цивилне заштите Европске уније, како у погледу стицања нових знања и размене искустава, тако и у погледу приступања заједничкој бази ресурса неопходних за превенцију и санацију последица катастрофа.

Даље јачање сарадње са Европском унијом би такође унапредило и начин на који се организује цивилна заштита, условило би издвајање значајнијих средстава за опремање и обучавање јединица цивилне заштите, а вероватно би повећало и интензитет одвијања практичних, односно симулационих вежби којима би се становништво чешће укључивало у послове цивилне заштите, а самим тим и редовније едуковало о свим елементима цивилне заштите. Са друге стране, активно учествовање у механизму цивилне заштите Европске уније дало би кредибилитет систему цивилне заштите Републике Србије да захтева помоћ у критичним ситуацијама, али би повећало шансе за благовремено спречавања настанка катастрофа услед коришћења технолошких и информационих капацитета којима располаже европски механизам. Управо из тих разлога, дефинитвно треба предузети веће напоре како би се додатно унапредила ова сарадња.

Када је у питању сарадња на интернационалном плану, чланство у Међународној организацији за цивилну заштиту представља поље којем би цивилна заштита Републике Србије морала да посвети довољно пажње, поготово ако се узме у обзир важност ове организације за глобални систем заштите и спасавања. Српски представник у овој организацији може значајно да допринесе развоју нашег система

цивилне заштите, али и да подигне његов углед на међународном нивоу, што би довело и до повећања обима сарадње са другим земљама, а самим тим и јачања потенцијала за спречавање катастрофа и решавање проблема које оне проузрокују. Такође, на овај начин би се додатно унапредила размена знања и искустава, што би у комбинацији са активним учешћем у раду механизма цивилне заштите Европске уније створило услове за убрзан развој и усавршавање нашег система цивилне заштите.

Регионална сарадња је такође веома битан аспект развоја којем би систем цивилне заштите Републике Србије требало да тежи. Формирање заједничких тела и ресурсних база знатно би ојачало капацитете за одбрану од различитих облика угрожавања безбедности становништва целокупног региона, али би спречило и продубљивање ефеката катастрофа услед немогућности утврђивања надлежности или „пребацавања лопте” између земаља којима прети избијање катастрофе. Као пример би могло да послужи организовање заједничког органа са Босном и Херцеговином или Хрватском које би служило за надгледање стања граничних река, те хитно и јединствено деловање када ситуација то налаже, што омогућава фокусирање снага две, односно три земље на критичне тачке у региону које могу да доведу до настанка озбиљнијих последица по животе, имовину и екосистем.

Међународна сарадње је изродила велики број норматива, процедура, правила и других аката која су унапредила систем цивилне заштите у свету, те је њихова интеграција у наше законодавство кључни фактор даљег развоја система цивилне заштите у Републици Србији. Конкретно, *Sendai* оквир је тренутно један од најважнијих докумената у овој области, али његови елементи нису интегрисани ни у Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” број 87/2018), нити се спомињу у оквиру Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Службени гласник РС” број 86/2011). Године доношења ових аката показују да је пропуштена прилика за његову интеграцију, односно, да наша стратегија више није атрактивна. Управо зато, примарни интерес цивилне заштите у наредном периоду требало би да буде креирање таквих правних аката који најбоље одражавају постојеће трендове и тенденције развоја цивилне заштите.

ЗАКЉУЧАК

Глобални систем смањења ризика од катастрофа предвођен Канцеларијом Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа је дефинитивно кључни чинилац заштите и спасавања становништва, имовине и животне средине од разорних последица које проузрокују катастрофе. *Sendai* оквир, срж овог система, настао је као последица велике непредвидивости начина на који се катастрофе манифестују, али и потребе за проналаском адекватних решења за спречавање њиховог настанка и испољавања негативних ефеката по друштво, привреду и целокупан екосистем. Приоритети које дефинише *Sendai* оквир су полазна основа за успостављање ефикасног система смањења ризика од катастрофа и њихова примена је кључни фактор успешне борбе против катастрофа, њихових узрочника, последица и продубљивања штетних ефеката услед лоше устројености система смањења ризика од катастрофа.

Базирајући се на приоритетима *Sendai* оквира, али и постојећих кретања у области смањења ризика од катастрофа, Европска унија константно усклађује сопствени систем смањења ризика од катастрофа са глобалним тенденцијама и настоји да пружи потпуну заштиту цивилном становништву широм света, без обзира на то што је првенствено усмерена на европски континент. Цивилна заштита представља веома важан део овог система чија функционалност не би била на захтеваном нивоу без постојећих капацитета механизма цивилне заштите који укључују обучено људство, потребну опрему и одговарајуће знање и искуства. Имајући у виду значај европског механизма цивилне заштите за смањење ризика од катастрофа и заштиту и спасавање становништва на регионалном и глобалном нивоу, можемо закључити да је он један од стубова колективне безбедности и нормалног функционисања друштва и привреде.

Цивилна заштита у Републици Србији, иако је део механизма цивилне заштите Европске уније и Међународне организације за цивилну заштиту, дефинитивно није у могућности да обавља све послове и задатке цивилне заштите у потпуности и подједнако добро, али то свакако није показатељ њене неефикасности, већ представља погодан простор за спровођење иновација и унапређење рада и перформанси целокупног система цивилне заштите у нашој земљи. Законодавство Републике Србије препознаје значај цивилне заштите и прецизно дефинише њену позицију у оквиру система заштите и спасавања, међутим, специфичности послова цивилне заштите и непредвидивост катастрофа и њиховог интензитета захтевају предузимање много већих

напора како би се спречио њихов настанак, а негативне последице по животе, материјална и културна добра свеле на минимум.

Правци даљег развоја и унапређења система цивилне заштите у Републици Србији базирају се на реалним проблемима и недостацима постојеће организације, правне устројености и комуникације са кључним интересним странама. Почевши од промене улоге, функције и положаја органа цивилне заштите, преко усклађивања законских и других аката са глобалним претњама и тенденцијама развоја цивилне заштите, пре свега са *Sendai* оквиром, до другачијег начина организовања едукације субјеката цивилне заштите и узимања активног учешћа у међународним механизмима и организацијама цивилне заштите, перспективе развоја система цивилне заштите у Републици Србији су многобројне, али је неопходно утврдити приоритете, тренутне могућности и израдити стратегију која ће омогућити да цивилна заштита функционише са максималном ефикасношћу.

Слике

Слика 1. Лого <i>UNDRR</i> -а.....	7
Слика 2. Лого <i>GFDRR</i> -а.....	11
Слика 3. <i>ICDO</i> лого	12
Слика 4. Шематски приказ организације Сектора за ванредне ситуације.....	28

Акроними

српски језик:

ЕОР – експлозивни остаци рата

ЕУ – Европска унија

МУП – Министарство унутрашњих послова

НУС – неексплодирана убојна средства

РХБ – радиолошка, хемијска, биолошка

РС – Република Србија

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија

УН – Уједињене нације

ФНРЈ – Федеративна Народна Република Југославија

енглески језик:

ЕCHO - *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*

ЕFAS - *European Flood Alert System*

ЕRCC - *Emergency Response Coordination Centre*

GDACS - *Global Disaster Alert and Coordination System*

GNDRR – *The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*

HFA – *Hyogo Framework*

ICDO – *International Civil Defence Organisation*

ISDR – *International Strategy for Disaster Reduction*

SFA – *Sendai Framework*

UNDRR – *UN Office for Disaster Risk Reduction,*

WHO - *World Health Organisation*

ЛИТЕРАТУРА

Писани извори:

- [1] *European Disaster Risk Management*, ECHO, Brussels, 2019.
- [2] *EU Civil Protection Mechanism*, ECHO, Brussels, 2019.
- [3] *Handbook on The Standby Recovery Financing Facility*, World Bank, USA, 2008.
- [4] *International Strategy for Disaster Reduction*, UN, Geneva, 1999.
- [5] Jachia, L., *Standards and Normative Mechanisms for Disaster Risk Reduction*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, 2014.
- [6] Jakovljević, V., *Civilna zaštita u Republici Srbiji*, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- [7] Keković, Z., Savić, S., i dr., *Procena rizika u zaštiti lica, imovine i poslovanja*, Centar za analizu rizika i upravljanje krizama, Beograd, 2011.
- [8] *Priručnik za obuku poverenika civilne zaštite*, Sektor za vanredne situacije MUP R. Srbije, Beograd, 2016.
- [9] Stanojević, P., Mišković, V., i dr., *Nacionalna logistika i bezbednost*, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2017.
- [10] UNDRR, *Hyogo Framework for Action 2005-2015*, UN, Geneva, 2005.
- [11] UNDRR, *Living with Risk – Volume I*, UN, NY and Geneva, 2004.
- [12] UNDRR, *Living with Risk – Volume II*, UN, NY and Geneva, 2004.
- [13] UNDRR, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, UN, Geneva, 2015.

Законска и друга акта:

- [14] Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS” broj 86/2011)
- [15] Uredba o obaveznim sredstvima za ličnu, uzajamnu i kolektivnu zaštitu od elementarnih nepogoda i drugih nesreća („Službeni glasnik RS” broj 3/2011 i 37/2015)
- [16] Uredba o sprovođenju evakuacije („Službeni glasnik RS” broj 22/2011)

[17] Zakon o odbrani („Službeni glasnik RS” broj 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 i 36/2018)

[18] Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama („Službeni glasnik RS” broj 87/2018)

Интернет извори:

[19] <https://ec.europa.eu/echo/> (05.12.2019.)

[20] <http://icdo.org/> (05.12.2019.)

[21] <https://www.unisdr.org/> (05.12.2019.)

[22] <https://www.preventionweb.net/> (05.12.2019.)

[23] <https://www.gfdr.org/en> (05.12.2019.)

[24] <https://www.rs.undp.org/> (05.12.2019.)

[25] <http://www.mup.gov.rs/> (05.12.2019.)

[26] <http://www.mod.gov.rs/> (05.12.2019.)