

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА СЕНДАИ  
ОКВИРА У СИСТЕМ СМАЊЕЊА  
РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА  
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

мастер рад

Ментор:  
Проф. др Зоран Кековић

Студент:  
Маја Мијатовић, М28/18

Београд, 2020.



UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF SECURITY STUDIES

**IMPLEMENTATION OF THE SENDAI  
FRAMEWORK IN THE DISASTER RISK  
SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

master thesis

Mentor:  
Prof. dr Zoran Keković

Student:  
Maja Mijatović, M28/18

Belgrade, 2020.



# ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА СЕНДАИ ОКВИРА У СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Резиме: Циљ Сендаи оквира је да се смањи постојећи и спречи нови ризик кроз поступке који спречавају и смањују изложеност опасностима и рањивост од катастрофа и уједно повећавају спремност за ефикасно реаговање и обнову. Фокусира се на основне узроке ризика од катастрофа, као што је лоше планирани урбани раст у подручјима која су изложена поплавама, клизиштима, земљотресима и ефектима климатских промена. Поред смањења ризика од катастрофа као очекиваног исхода, циљ Сендаи оквира је и да се спречи нови ризик, смањи постојећи ризик и ојача отпорност друштва и животне средине. Имплементација Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа захтева снажну посвећеност и политичко вођство како на националном тако и на локалном нивоу. Ово је неопходно како би се осигурало јаче управљање ризиком и успоставиле способне институције које могу преузети вођство и мотивисати заинтересоване стране. (Wahlström, 2015). Република Србија је предузела одређене кораке у развоју системског приступа превенцији и управљању ризицима у складу са Сендаи оквиром. Израдила је Национални програм за управљање ризицима, као и Акциони план за спровођење Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (2017-2020). Усвојен је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама, као и Закон о обнови након природних и других катастрофа.

Кључне речи: Сендаи оквир, управљање ризиком, Систем смањења ризика од катастрофа, превенција

# **IMPLEMENTATION OF THE SENDAI FRAMEWORK IN THE DISASTER RISK SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

**Abstract:** The Sendai Framework calls for a shift from a focus on disaster management to disaster risk management. It focuses on the root causes of disaster risks, such as poorly planned urban growth in areas exposed to floods, landslides, earthquakes and the effects of climate change. In addition to reducing disaster risk as an expected outcome, the Sendai Framework also aims to prevent new risk, reduce existing risk and strengthen the resilience of society and the environment. Implementing the Sendai Disaster Risk Reduction Framework requires strong commitment and political leadership, both nationally and locally. This is necessary to ensure stronger risk management and to establish capable institutions that can take the lead and motivate stakeholders (Wahlström, 2015). The Republic of Serbia has taken some steps in developing a systematic approach to prevention and risk management in accordance with the Sendai Framework. It has developed a National Risk Management Program as well as an Action Plan for the implementation of the National Natural Hazard Risk Management Program (2017-2020). The Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management was adopted, as well as the Law on Reconstruction after Natural and Other Disasters.

**Keywords:** Sendai Framework, Risk Management, Disaster Risk Reduction System, Prevention

## САДРЖАЈ

|  |    |
|--|----|
| 1. УВОД.....   | 3  |
| 1.1. Предмет истраживања .....   | 5  |
| 1.2. Циљ истраживања .....   | 5  |
| 1.3. Истраживачка питања.....  | 5  |
| 1.4. Методолошки оквир .....   | 6  |
| 2. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КАТАСТРОФА .....  | 7  |
| 3. ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ КАТАСТРОФАМА - СИСТЕМСКИ ПРИСТУП.....   | 10 |
| 4. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА .....  | 13 |
| 4.1. Три светске конференције о смањењу ризика од катастрофа.....  | 13 |
| 4.1.1. Јокохама стратегија .....   | 13 |
| 4.1.2. Хјого оквир за деловање.....  | 14 |
| 4.1.3. Сендаи оквир.....   | 17 |
| 5. РАЗВОЈ СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....  | 18 |
| 5.1. Систем смањења ризика од катастрофа у Републици до 2009.године .  | 19 |
| 5.2. Формирање Сектора за ванредне ситуације 2009.године .....   | 22 |
| 5.3. Институционално - законодавни оквир система смањења ризика од катастрофа .....  | 24 |
| 6. СИСТЕМСКИ МОНИТОРИНГ СЕНДАИ ОКВИРА (2015-2030) У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....   | 36 |
| 6.1. Приоритет 1: Разумевање ризика од катастрофа.....   | 38 |
| 6.2. Приоритет 2: Јачање система управљања ризицима од катастрофа у циљу управљања ризицима од катастрофа.....   | 42 |
| 6.3. Приоритет 3: Веће инвестирање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности на катастрофе .....   | 46 |
| 6.4. Приоритет 4: Унапређивање спремности за катастрофе како би се делотворно реаговало и „изградио бољи систем него пре катастрофе“ током обнове, санције и реконструкције..... | 51 |

|                    |    |
|--------------------|----|
| 7. ЗАКЉУЧАК.....   | 56 |
| 8. ЛИТЕРАТУРА..... | 58 |

## 1. УВОД

Република Србија је константно изложена опасностима попут елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа, због чега се наша пред изазовом изградње јединственог система смањења ризика од катастрофа. Област реаговања на катастрофе била је потпуно занемарена до доношења Закона о ванредним ситуацијама 2009. године и формирања Сектора за ванредне ситуације 2009. године, чиме је успостављен јединствен систем смањења ризика од катастрофа (Милашиновић, 2019).

Систем реаговања у ванредним ситуацијама нашао се пред огромним изазовима током мајских поплава 2014. године. Поплавама су били угрожени животи, здравље и имовина више од 1,6 милиона људи у 119 општина централне и западне Србије. Влада Републике Србије је уз подршку Европске уније, Уједињених нација и Светске банке је тада последице катастрофе проценила на 1,7 милијарди евра, што чини више од 4% бруто друштвеног производа<sup>1</sup>. Искуства стечена током мајских поплава 2014. године, али и других непогода мањег интензитета које су уследиле у наредним годинама, указују на то да тренутни нормативни оквир у Републици Србији још увек показује одређена ограничења те да Република Србија остаје фокусирана на реаговање у случају катастрофе, док концепт спремности и смањења ризика од катастрофа треба унапредити<sup>2</sup>.

Сендаи оквир усвојен 2015. године позива на промену нагласка од управљања катастрофама до управљања ризиком од катастрофа. У оквиру мера превенције саветује се смањење постојећих ризика и спречавање развоја нових ризика кроз примену превентивних и планских мера. Оквир је донесен како би се на глобалном нивоу нагласила важност смањења ризика и како би се државама пружиле смернице за његово смањење. Оквир нуди смернице и поставља приоритете како би се израдили квалитетни планови управљања ризицима, утврдили и поставили циљеви, правилно алоцирала средства, израдио временски оквир за деловање, утврдили учесници и преузела одговорност и направила веза с климатским променама и одрживим развојем.

---

<sup>1</sup> Подаци преузети са <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1468/obr/Obrazlo%C5%BEenje%20Zakon%20o%20smanjenju%20rizika.pdf>

<sup>2</sup> Предлог Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама. Преузето са [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2018/3278-18%20-%20Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/3278-18%20-%20Lat..pdf)

Република Србија је једна од потписница Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа 2015 - 2030 и као таква настоји да уреди систем смањења ризика од катастрофа у складу са Сендаи оквиром. Циљ рада је анализа институционалног и законодавног оквира система смањења ризика од катастрофа у Републици Србији и његова усклађеност са приоритетним циљевима Сендаи оквира.

У првом делу рада се говори о појмовном одређењу катастрофа и интегрисаном управљању катастрофама, док се у другом делу рада говори о развоју међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа. У трећем делу рада је описан развој система смањења ризика од катастрофа у периоду пре и после формирања Сектора за ванредне ситуације, који представља јединствену службу надлежну за послове ванредних ситуација у Републици Србији. У последњем делу рада је извршен системски мониторинг Сендаи оквира у Републици Србији кроз имплементацију приоритетних циљева Сендаи оквира, који се између осталог могу посматрати и као индикатори реалног стања у области смањења ризика од катастрофа.

### **1.1. Предмет истраживања**

Предмет истраживања рада је усклађеност Система смањења ризика од катастрофа Републике Србије са Оквиром из Сендаија, кроз детаљну анализу постојећег законодавног и институционалног оквира у овој области.

Сендаи оквир се фокусира на основне узроке ризика од катастрофа, као што је лоше планирани урбани раст у подручјима која су изложена поплавама, клизиштима, земљотресима, циклонима и ефектима климатских промена. Поред смањења ризика од катастрофа као очекиваног исхода, циљ Сендаи оквира је и да се спречи нови ризик, смањи постојећи ризик и ојача отпорност друштва и животне средине. Имплементација Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа захтева снажну посвећеност и политичко вођство како на националном тако и на локалном нивоу. Ово је неопходно како би се осигурало јаче управљање ризиком и успоставиле способне институције које могу преузети вођство и мотивисати заинтересоване стране.

### **1.2. Циљ истраживања**

Република Србија је предузела одређене кораке у развоју системског приступа превенцији и управљању ризицима у складу са Сендаи оквиром. Израдила је Национални програм за управљање ризицима, као и Акциони план за спровођење Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода (2017-2020). Усвојен је Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, као и Закон о обнови након природних и других катастрофа.

Циљ истраживања у основи има дескрипцијски и критички осврт и анализу Система смањења ризика од катастрофа у Републици Србији, као и анализа питања могућности практичне примене, као и апликације Приоритета Сендаи оквира. То је значајно јер би се смањили ризици од природних и других катастрофа, и као такви, унели у систем смањења ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије.

### **1.3. Истраживачка питања**

Истраживање полази од генералне хипотезе која гласи:

„Република Србија је остварила напредак у јачању законодавног и регулаторног оквира за реаговање у ванредним ситуацијама и смањење ризика. Смањење ризика од катастрофа и ефективно управљање ризиком од непогода захтева снажну институционалну основу кроз заједничко деловање кључних учесника из различитих националних министарстава, канцеларија и агенција на свим нивоима“

#### **1.4. Методолошки оквир**

Реализовано истраживање има карактер теоријског истраживања. Начин истраживања и избор метода истраживања, условљени су дефинисаним проблемом, предметом истраживања и хипотезом истраживања. У истраживању ће се користити општенаучне методе попут методе анализе садржаја и историјско-компаративна метода. Подаци ће се прикупљати из секундарних извора, односно расположиве релевантне литературе и истраживања од значаја за предмет истраживања. „Постојећи извори података из којих ће се креирати базична искуствена евиденција јесу:

- научни и стручни радови који се посредно или непосредно баве утицајем катастрофа на стварање међународних механизма превенције, смањења ризика и боље заштите од катастрофа;
- научни и стручни истраживачки пројекти из ове области;
- позитивноправни прописи (национални, регионални и међународни);
- институционални извори (статистички извештаји, документа из архива државних институција, евиденције невладиних организација, извештаји осталих релевантних институција);
- евиденције државних и међународних тела задужених за праћење ових појава;
- нормативни и институционални оквир Републике Србије на плану смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама; током истраживања ће, пре свега путем метода анализе садржаја различитих облика комуникација, бити створена искуствена грађа релевантна за извођење закључака о предмету истраживања“ (Милашиновић, 2020).

## 2. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КАТАСТРОФА

Катастрофе су одувек биле резултат људске интеракције са природом, технологијом или се другим живим бићима. Понекад непредвидиве и изненадне, понекад споре и дуготрајне, разне врсте катастрофа непрекидно утичу на начин на који живимо свој свакодневни живот. Људска бића као иновативна бића су тражила нове начине на који би могли да умање разорне ефекте катастрофа. Међутим, годинама је понашање људи, када се говори о катастрофама, било реактивне природе. Друштвене заједнице, свесне ризика са којима се суочавају, живеле би у ишчекивању катастрофалног догађаја, а затим би активирале своје планове и поступке. Људски друштвени и економски развој је додатно допринео стварању рањивости и тако ослабио и способност људи да се носе са катастрофама и њиховим последицама (USAID, 2011).

„Из разлога бољег схватања саме појаве, неопходно је напоменути да термин катастрофа потиче од француске речи „desatre“, која се састоји из речи „des“ што значи лоше и „astere“ што значи звезда. Дакле, појам се односи на „Лошу или злу звезду“. Сам термин „катастрофа“ има вишеструка значења, и многе његове разлазне (дирвегентне) дефиниције постоје у стручној литератури о опасностима“ (Јаковљевић, Цветковић и Гачић, 2015).

Катастрофа се у нашем законодавству дефинише као „елементарна непогода или техничко-технолошка несрећа чије последице угрожавају безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму, а чији настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби“ (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2018). Ова нормативна дефиниција не обухвата све оно што се семантичким тумачењем односи на поменуте појмове који се тумаче, поред наука безбедности, и са социолошког, медицинског, историјског, културолошког, политичког, економског, теолошког, правног, као и становишта војних криминолошких и других наука. Приликом покушаја дефинисања ових појава, треба имати у виду да су елементарне непогоде стални пратилац живота човека и природе и да се оне манифестују у различитим облицима и димензијама. Оно што актуализује ову проблематику је њихова учесталост и екстремност са неуобичајеним узроцима и последицама. У новијој историји човек има специфичну и још увек објашњену улогу, али и субјекти међународне заједнице, индустрија, друштвено-политички системи и други. У решавању неких проблема значајну улогу има мноштво научних студија,

али и велики број оригиналних студија и радовао катастрофама. Према Кварантелију, који слови за једног од корифеја у познавању ове проблематике, катастрофе су:

- догађаји који се решавају изненада;
- реметилачки фактор устаљених процеса у друштвеној заједници;
- условљавају промену нових садржаја и праваца деловања како би се прилагодили новим околностима, што ремети устаљени ред;
- детерминишу неочекиване (непланиране) нове ситуације у измењеним просторним и временским приликама;
- често изазивају нове опасности по друштвене субјекте и објекте.

Исти аутор нуди и дефиницију кроз наглашавање интензитета и расположивих ресурса, при чему истиче и деловање катастрофа у новонасталим околностима, а то је да су:

- могућности такве да задовољавају потребе;
- нови догађаји су такви да способности и могућности донекле превазилазе потребе;
- потребе су веће од способности и могућности;
- велике катастрофе разарају могућности и способности да се задовоље потребе (Милашиновић, 2020).

Реч катастрофа се најчешће употребљава у смислу пропасти, слома, изненадне велике несреће са веома озбиљним последицама у смислу људских живота и материјалне штете. Не постоји универзална дефиниција катастрофе, она зависи од научне дисциплине у оквиру које се употребљава. Понекад се као *differentia specifica* катастрофе наводе: велике људске жртве, материјална разарања и девастација природне околине које превазилазе способности погођене заједнице да их реши. За дефинисање катастрофе је важна узрочно-последична веза катастрофалног догађаја и његових ефеката. Рецимо, ако се деси катастрофалан догађај, као што је разоран земљотрес на ненасељеним Алеутским острвима, то се неће дефинисати као природна катастрофа, али ако погоди насељени центар неког града, онда хоће (Милашиновић, 2020).

„Класична дефиниција катастрофе којом се највише бавио Kvaranteli (о)креће се око четири кључна елемента:

- описа извора,
- физичког оштећења,

- друштвеног поремећаја и
- негативне евалуације.

Старије варијанте дефиниције инсистирају на изворима и оштећењу, а новије на друштвено конструисаним димензијама и друштвеном поремећају који карактеришу или пак прате катастрофу“ (Кешетовић et al, 2008).

Стратегија Уједињених Нација за смањење ризика од катастрофа (The United Nations International Strategy for Disaster Reduction - ISDR) у свом прелиминарном документу *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives*, представља неколико кључних смерница за разумевање природних катастрофа. У складу са тим ISDR дефинише следеће појмове повезане са катастрофама и одговором на катастрофе:

- Катастрофа: озбиљан поремећај функционисања заједнице/друштва који проузрокује широко распрострањене материјалне, економске и еколошке губитке које превазилазе способност угрожене заједнице/друштва за супростављање помоћу сопствених ресурса;
- Хазард: потенцијално штетан физички догађај, појава или људска активност која може проузроковати људске губитке, повреде, оштећење имовине, социјални или економски поремећај и деградацију животне средине;
- Рањивост: скуп услова или процеса који проистичу из социјалних, економских и еколошких фактора одговорних за повећање осетљивости заједнице на утицај хазарда;
- Могућности/капацитети за суочавање: начин на који људи или организације користе постојеће ресурсе за остваривање различите врсте корисних циљева током неуобичајених и неповољних услова катастрофалних догађаја или процеса;
- Ризик: вероватност штетних последица или очекиваних губитака (живота, рањавања, животних услова, поремећај економских активности или еколошке штете) проузрокованих интеракцијом између природних или антропогених опасности и рањивих услова (UNISDR, 2002).

### 3. ИНТЕГРИСАНО УПРАВЉАЊЕ КАТАСТРОФАМА - СИСТЕМСКИ ПРИСТУП

Интегрисано управљање катастрофама најпре захтева дефинисање појма система. Симоновић наводи да системи, према теорији система, представљају скуп различитих структуралних и неструктуралних елемената који су повезани и организовани у складу са начином остваривања задатих циљева кроз контролу и дистрибуцију материјалних ресурса, енергије и информације (Симоновић, 2015). Системски приступ представља методолошки приступ који ставља акценат на анализу односа у систему и на анализу односа система са окружењем, после чега следи утврђивање алтернативних стратегија за реализовање циљева система (Алибабић, 2002.)

„Неке од основних карактеристика системског приступа јесу:

- прихватање надређености целине елементима од којих је састављена (целина се не може раставити на елементе, а да при томе не изгуби своје основне карактеристике);
- посматрање повезаности елемената на основу узајамних интеракција и односа у процесу функционисања целине (а не обратно)
- интердисциплинарност, тј истовремено проучавање предмета, појава и процеса са становишта различитих интерактивно повезаних научних дисциплина“ (Кековић et al, 2017).

У складу са тим потребно је развити и касније применити низ алатки за свеобухватно управљање катастрофама чија комплексност у данашњим условима превазилази актуелне начине супростављања.

Због свега наведеног системски приступ обухвата ригорозне методе ради одређивања приоритетних планова, дизајнираних за велике и сложене системе. Штавише тежи се комбиновању знања о доступним аналитичким алатима, кроз схватање њихове неопходности и прикладности у датој ситуацији, и потребних вештина за примену на практичном нивоу (Симоновић, 2011). Основу системског приступа представља примена структурално-функционалне анализе, као главне методе истраживања, и системске анализе, као основног методолошког приступа (Кековић et al, 2017). Системска анализа заузима посебно место у интегрисаном приступу управљању катастрофама које представља итеративни процес доношења одлука у вези са спречавањем, одговором и опоравком од катастрофа (Цветковић, 2015). Овај процес омогућава људима угроженим катастрофама да избалансирају своје различите потребе за заштитом

живота, имовине и животне средине и да размотре како њихове кумулативне акције повезане са катастрофама могу утицати на дугорочну одрживост погођеног региона (Mileti, 1999; Симоновић, 2011; Симоновић, 2015).

Свет постаје све повезанији што се одражава и на његову комплексност омогућавајући при томе погодне услове за појаву већих катастрофа (Homer-Dixon, 2006). Интегрисано управљање катастрофама представља важну стратегију и модел у савременом управљању катастрофама. То је свеобухватан и интегрисан приступ који обухвата све врсте природних катастрофа и фазе управљања (ублажавање, спремност, одговор и опоравак), с посебним фокусом на опасности и рањивости, и представља интегративан процес доношења одлука у вези с превенцијом, одговором и опоравком од природних катастрофа (Lettieri et al., 2009; Милашиновић, 2019). Управо због тога системски приступ и анализа пружају могућност да адресирамо комплексност катастрофа, динамични карактер као и интердисциплинарне потребе за управљањем (Симоновић, 2015). Примарни фокус системске анализе у управљању катастрофама усмерен је на омогућавање реалних и адекватних основа за доношење одговарајућих одлука. У научној литератури постоји низ системских алата (алати системске анализе) од симулације и оптимизације до мултиобјективне анализе за формулисање, анализирање и решавање проблема који се појављују у управљању катастрофама (Симоновић, 2011).

Дакле овај процес укључује активности као што су:

1. ублажавање,
2. приправност,
3. одговор и
4. опоравак.

Ублажавање последица катастрофа односи се на идентификовање и потенцијално елиминисање већег броја ризика који са могу појавити на одређеном простору, а све са циљем предузимања проактивних мера заштите од катастрофа. Осим тога Симоновић наводи да ове активности подразумевају поштовање планова адекватног коришћења земљишта, поштовање грађевинских стандарда, коришћење прогноза опасности и осигуравајући механизми као средство ублажавања последица катастрофа. Као на пример пројектовање (уз доношење плана евакуације) и изградња стамбених јединица треба да се усклади са свим потенцијалним ризицима као што су земљотрес, поплаве, олујни ветрови и удар грома који проузрокује пожар. У овом кораку укључени су сви субјекти и снаге

систем заштите и спасавања на свим нивоима (од војске, полиције, штабова за ванредне ситуације до здравствених центара и других владиних и невладиних организација).

Приправност или спремност у управљању катастрофама укључује активности које усмерене на предвиђање могућих ризика на основу би касније било могуће донети адекватне одлуке које се тичу неопходних ресурса за пружање ефективног одговора. Један од неопходних услова за примену овог корака јесте шира едукација заједнице о свим могућим опасностима и мерама заштите. Приправност обухвата следеће: формуација, тестирање и спровођење планова за управљање катастрофама, обезбеђивање обуке специјалних снага и шире јавности, комуникација са јавношћу у вези са рањивости и начинима њеног смањења.

Одговор на катастрофе може се сматрати као начин предузимања ретроактивних мера које су дефинисане у предходна два корака. Тачније организовање хитног склоништа, потрага и спасавање, збрињавање настрадалих, процена штете као и друге хитне мере. Последња мера може се убројити и у наредном кораку односно у опоравку. На пример у Републици Србији за случај неке катастрофе активирају се потребне снаге на првенствено локалном нивоу као што су штабови, службе (здравствене, социјалне, грађевинске) и полицијски органи. Уколико штете превазилазе капацитете локалних снага у одговор се укључују и окружни, аутономни или републички органи.

Као последњи корак у интегрисаном управљању катастрофама појављује се опоравак. Ова врста активности повезана је са реконструкцијом и рехабилитацијом стања након катастрофа (Berke et al., 1993). Анализом већег броја катастрофа утврђено је да постоје одређени обрасци у самом процесу опоравка. Током опоравка могуће је увидети главне потешкоће и проблеме који се појављују након катастрофа а нису решени претходним корацима управљања. У складу са тим потребно је имплементирати одређене захтеве у процесу ублажавања. Неки од недостатака и препрека ефикасном опоравку су: занемаривање учешћа снага на локалним нивоу, лоша координација програма на свим нивоима, слаба припрема за рад са угроженим људима, нефлексибилни и превише стандардизовани приступи и неадекватна помоћ угроженим људима (Anderson and Woodrow, 1989; Berke et al., 1993).

## 4. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА

„У настојањима да се смање ризици од елементарних непогода, посебно катастрофа, крајем прошлог и почетком овог века значај добија међународна сарадња, као незаменљив фактор у свим стадијумима, и то од обавеза држава на глобалном плану до друштвених заједница које имају свестрану и вишедимензионалну улогу. Фреквентност различитих катастрофа и њихово деструктивно деловање убедили су све чиниоце који креирају политику у овој области да се ваљано позабаве том проблематиком“ (Цветковић et al., 2018). Важност истицања напора ка смањењу ризика од катастрофа на међународном и регионалном нивоу, као и на државним и локалним нивоима, призната је у претходних неколико година кроз многе кључне мултилатералне оквире и стратешке документе (Станковић, 2016). Међу најважнијим међународним стратешким документима који су значајни за ову проблематику треба издвојити стратегије проистекле из Три светске конференције о смањењу ризика од катастрофа.

### 4.1. Три светске конференције о смањењу ризика од катастрофа

#### 4.1.1. Јокохама стратегија

Јокохама стратегија и план акције за сигурнији свет усвојени су 1994. године на Првој светској конференцији о смањењу ризика од катастрофа, одржаној у Јокохама у Јапану. То је први документ на међународном нивоу који пружа смернице за припрему, спречавање и ублажавање последица катастрофа. Јокохама стратегија је била резултат Међународне декаде за смањење природних катастрофа 1990–2000. односно Светске конференције о смањењу природне катастрофе одржаној 1994. Ова два међународна догађаја препознала су важност укључивања заједнице у смањење ризика од катастрофа, што је и наведено у следећем параграфу Јокохамске стратегије (IDNDR 1994):

„Треба подстицати активно учешће како би се стекао бољи увид у индивидуалну и колективну перцепцију развоја и ризика и да би се јасно разумеле културне и организационе карактеристике сваког друштва, као и његово понашање и интеракција са физичким и природним окружењем. Ово знање је од највеће важности за утврђивање оних ствари које ометају превенцију и ублажавање или подстичу или ограничавају очување животне средине за развој будућих генерација, а у циљу проналажења ефикасних и довољних начина смањења утицаја катастрофа“.

Јокохама стратегија нуди скуп принципа на којима би се требала заснивати стратегија смањења ризика од катастрофа, према међународној заједници средином 1990-их. Слично горе наведеном параграфу, и други делови Јокохамске стратегије предлажу учешће локалних актера у процес управљања ризиком, вреднујући њихово искуство у овом пољу као и неопходно да се обезбеди да се процес смањења ризика од катастрофа стави у њихове руке.

„Пет основних области за формирање плана деловања су:

1. Управљање: организациони, правни и политички оквири
2. Идентификација ризика, процена, мониторинг и рано обавештавање
3. Управљање знањем и образовањем
4. Редуковање основних фактора ризика
5. Спремност на ефективну приправност и обнову“ (Миловановић et al, 2015)

#### *4.1.2. Хјого оквир за деловање*

Концепт смањења ризика од катастрофа постао је популарна идеја са Светском конференцијом за смањење катастрофе која је одржана у Кобеу, Хјого, у Јапану средином јануара 2005. године. Конференција се случајно одржала након цунамија 2004. године у Индијском океану, који је погодио милионе људи и подигао свест јавности о природним катастрофама, њиховим ризицима и њиховим озбиљним последицама. Исход конференције, Хјого оквир за акцију 2005–2015 вероватно је најзначајнији међународни документ који популарише концепт смањења ризика од катастрофе. Деценија 2000–2009. такође је критична у смислу пребацивања забринутости око питања катастрофе, са повећаним фокусом на спремност за ризик.

Ова еволуција фокуса присутна је како у академским круговима (Hollovai 2003, Vermaak i van Niekerk, 2004), тако и међу главним организацијама које раде на пољу смањења ризика од катастрофа (UNISDR 2012; USAID 2012). Међународна декада смањења ризика од катастрофа је завршена крајем 1999. године, али не без даљих стратегија. Препознавање повећаног утицаја катастрофа довело је до усвајања Међународне стратегија за смањење катастрофа (енг. International Strategy for Disaster Risk Reduction – ISDRR) 1999. године, чија се кључна препорука тиче редефинисања традиционалног разумевања и третмана ризика које карактерише одговарање на катастрофу и промовише активнији однос према редукацији ризика и „култури превенције“ (Миловановић et al, 2015).

Циљ стратешког оквира Међународне стратегије за смањење катастрофа (ISDRR) је да се осигура „примена међународне стратегије за смањење катастрофе“ кроз промоцију консолидованих напора за међународну сарадњу у циљу смањења угрожености ризика. Хјого оквир за акцију је усвојен у оквиру ISDRR, а његову имплементацију координира UNISDR (Секретаријата УН). То је био први план у коме су детаљно описани процеси потребни за смањење ризика од катастрофа у различитим секторима и на различитим нивоима. Концепт смањења ризика од катастрофа, представљен у Хјого оквиру, одражава јачи фокус на спремност и превенцију ризика, за разлику од фазе реаговања и опоравка током претходних деценија.

Област деловања Хјого оквира за деловање укључује катастрофе проузроковане природним непогодама, те повезане еколошке и технолошке опасности и ризике. Оквир на тај начин одражава један холистички и вишеструки приступ управљању ризицима од катастрофа, као и међусобну везу која може имати значајан утицај на социјалне, економске и еколошке системе, као што је назначено у Јокохама стратегији (Милашиновић, 2020).

„Руководећи се закључцима евалуације Јокохама стратегије и на основу већања Светске конференције о смањењу ризика од катастрофа, усвојено је следећих пет приоритета за деловање:

- Осигурати да је смањење ризика од катастрофа државни и локални приоритет са јаком институционалном основом за имплементацију;
- Идентификовати, проценити и надгледати ризике од катастрофа и ојачати систем раног упозоравања;
- Користити знање, иновације и едукацију како би се изградила свест о безбедности и отпорности на ризик на свим нивоима;
- Смањити кључне факторе ризика;
- Појачати приправност на катастрофе, како би се осигурао ефикасан одговор на свим нивоима“ (UN, 2005)

„Као основни приоритети деловања за период 2005-2015. на Конференцији су утврђени:

- Принципи садржани у Јокохама стратегији задржавају свој значај;
- Узимајући у обзир важност међународне сарадње, свака држава је прва одговорна за сопствени одрживи развој и за предузимање ефикасних мера за смањење ризика од катастрофа;

– У политике, планове и програме везане за одрживи развој, опоравак, рехабилитацију и обнову у ситуацијама након катастрофа и конфликта требало би узети у обзир као битан фактор један интегрисан приступ смањењу ризика од свих могућих катастрофа и то нарочито у земљама које су подложне катастрофама;

– У све политике, планове и процесе доношења одлука везане за процену ризика, рано упозоравање, управљање информацијама и образовање и обуку требало би унети перспективу родне равноправности;

– Приликом планирања на плану смањења ризика од катастрофа требало би узети у обзир културни диверзитет, године старости и осетљиве групе, у зависности од случаја;

– И заједнице и локални органи власти би требало да имају овлашћења да управљају ризицима од катастрофа и раде на њиховом смањењу;

– Земље у развоју које су подложне катастрофама, нарочито најмање развијене земље и мале острвске земље у развоју, захтевају посебну пажњу због веће осетљивости и нивоа ризика, који често може да премаши њихову способност реаговања и обнове после катастрофе;

– Потребно је побољшати међународну и регионалну сарадњу и помоћ на пољу смањења ризика од катастрофа, пре свега мислећи на пренос стручног знања и технологију, размену података, пружање подршке и финансијске помоћи;

– Промовисање културе превенције, заједно са мобилисањем адекватних ресурса за смањење ризика од катастрофа представља инвестицију за будућност која се вишеструко враћа. Системи процене ризика и раног упозоравања представљају најважнија улагања којима се штите и спасавају људски животи, културна и материјална добра;

– Велика је потреба и за проактивним мерама с обзиром на то да су фазе опоравка, рехабилитације и реконструкције које се одвијају након катастрофе погодно тло за поновно успостављање извора прихода и за планирање и реконструкцију физичких и друштвеноекономских структура, те се на тај начин смањује осетљивост на будуће ризике од катастрофа;

– Смањење ризика од катастрофа је мулти-секторално питање у контексту одрживог развоја и због тога је важан елемент за остваривање међународно договорених развојних циљева, укључујући и циљеве садржане у Миленијумској декларацији. Поред тога, неопходно је уложити

и све могуће напоре како би се хуманитарна помоћ искористила на такав начин да се будући потенцијални ризици сведу на минимум“ (Милосављевић, 2015).

#### 4.1.3. Сендаи оквир

Сендаи оквир усвојен је у марту 2015. године на Трећој светској конференцији УН-а за смањење ризика од катастрофа, одржаној у граду Сендаи, у Јапану и представља подстицај даљим глобалним активностима које су државе спровеле према Хјого оквиру за деловање. Осим елемената који обезбеђују континуитет активности, Сендаи оквир уводи и низ иновација у односу на Хјого оквир, међу којима су најзначајније: наглашавање управљања ризицима од катастрофа у односу на управљање катастрофама, спречавање настајања новог ризика, смањење постојећег ризика и јачање отпорности, ангажман целокупног друштва и свих државних институција (UN, 2015).

Да би оно што је постављено у овом документу могло да се испуни, свака држава појединачно мора да се придржава одређених упутстава у свом поступању са катастрофама. Те смернице (принципи) за поступање нису исте за све државе, јер свака држава има своје националне законе и немају све државе исте обавезе и одговорности на међународном нивоу.

Принципи којих државе морају да се придржавају када поступају са катастрофама у складу са Сендаи Оквиром су следећи:

- примарни циљ је да се смање и спрече катастрофе, и због тога се мора одржавати адекватна сарадња између држава потписница,
- националне околности и национални системи сваке државе понаособ одређују одговорности њихових влада и других органа који се баве овом облашћу,
- током управљања ризика од катастрофа на првом месту мора да буде заштита угрожених грађана и њиховог здравља, а тек потом њихове имовине, културних добара и животне средине,
- приоритет приликом катастрофа има најсиромашнији слој становника, мора постојати принцип недискриминације,
- потенцирати и већу улогу дати локалним самоуправама у управљању катастрофама,
- боља информисаност свих јавних субјеката и целокупног становништва о узроцима катастрофа и

- приватне инвестиције, пре него што до њих дође, су знатно исплативије од реаговања после наступања катастрофа.

Након донетог Сендаи оквира настављено је са дискусијама и панелима о његовој имплементацији, обзиром да су природне катастрофе и климатски ризици и даље често чинили развојни напредак бескорисним. Пета седница Глобалне платформе за смањење ризика од катастрофа (Global Platform for Disaster Risk Reduction), одржана у мексичком граду Канкуну од 22. до 26. маја 2017. године коју су организовали Канцеларија Уједињених нација за смањење ризика од катастрофа (УНИСДР) и Мексико, земља домаћин, била је прва прилика за међународну заједницу да испита глобални напредак постигнут након имплементације 2015. Сендаи оквира о смањењу ризика од катастрофа. Евалуација се могла спровести зато што је, захваљујући доприносу швајцарских стручњака, у Женеви посебно дефинисан низ индикатора.

Швајцарска, сама по себи, има дугу историју управљања природним катастрофама. Обзиром на свој планински и густо насељени крајолик, да би се решили ови проблеми, она је развила целовит и одржив приступ који, поред конкретних мера заштите, узима у обзир природне опасности у планирању и изградњи коришћења земљишта и укључује предвиђања планова за узбуну или хитне случајеве. Швајцарска се изјаснила за већу интеракцију између области превенције катастрофа, климатских промена и развојне сарадње и позвала на блиску сарадњу између укључених актера, а сматра да су доследна примена Сендајског споразума, Агенде 2030. за одрживи развој и Паришки споразум о клими приоритет (UNISDR, 2017).

## **5. РАЗВОЈ СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

„Устав Србије, као највиши правни акт, даје полазне основе за формирање и успостављање система одбране. У време доношења (2006. године) на снази је био Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, који није давао правне основе за функционисање система који је почетком 90-их година девастиран и уништен. Пошто се број природних непогода из године у годину повећавао, постојећи систем требало је успоставити, али на стабилнијим основама. Од 2006. до 2009. године интензивно се радило на припреми новог закона који би био ефикаснији и прилагођен новом систему заштите и спасавања становништва. У октобру 2009. године донете су две значајне стратегије, које су, поред Устава, давале широке могућности организованим снагама система одбране да се формирају и

почну деловати у ванредним ситуацијама. После неколико предложених варијанти, 29.12.2009. године донет је Закон о ванредним ситуацијама. Његовим доношењем Србија је створила услове за изградњу јединственог система заштите и спасавања. Створени су сви предуслови да се формира нови систем који би био много ефикаснији од претходног“ (Бабић, 2016).

### **5.1. Систем смањења ризика од катастрофа у Републици до 2009.године**

У дужем периоду времена од краја седамдесетих година прошлог века, па све до 2009. године, био је на снази Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, који је тадашња Скупштина Савезне Републике Србије донела 1977. године и који је потом мењан у неколико наврата, закључно са 2005. годином. До распада државе СФРЈ, тај се закон примењивао уз тада важеће савезне прописе, а потом је прилагођаван правном поретку СРЈ и Републике Србије. Међутим, основна концепција и садржина тог закона, као и Закона о заштити од пожара из 1988. године, били су застарели. Систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама који је био успостављен тим законом није био прикладан ни у институционалном погледу, јер се ослањао на подељене надлежности између неколико постојећих министарстава, али и на неке од друштвених структура које су у међувремену престале да постоје, што се односи и на цивилну заштиту (Милосављевић, 2019).

„Током 2005. године се радило на припреми нацрта Закона о заштити и спасавању, којим је било планирано организационо обједињавање активности на нивоу МУП-а, усмерених на заштиту живота, здравља и имовине грађана, очување услова неопходних за живот и припремање за превладавање ситуација у условима пожара, елементарних непогода, дејстава опасних материја и других стања опасности. Сходно томе, дотадашња Управа противпожарне полиције Ресора јавне безбедности МУП-а, преименована је 2005. године у управу за заштиту од пожара и спасавања, а убрзо потом у управу за заштиту и спасавање. Сагласно овлашћењима из Закона о полицији, тадашњи министар унутрашњих послова је, уз прибављену сагласност Владе Републике Србије, 10. маја 2006. године донео нови Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, којим је уместо дотадашње Управе за заштиту и спасавање, формиран Сектор за заштиту и спасавање, као стручни носилац послова заштите и спасавања људи и материјалних добара у Србији. За даљи развој послова послова заштите и спасавања на нивоу МУП-а Републике Србије веома значајно је било и потписивање Меморандума о сарадњи у области

ванредних ситуација између Владе Републике Србије и Министарства Руске Федерације за цивилну заштиту, ванредне ситуације и уклањање последица елементарних непогода („МЧС России“)<sup>3</sup> у децембру 2007. године, као и Меморандума о сарадњи и помоћи између Сектора за заштиту и спасавање МУПа Републике Србије и Данске агенције за ванредне ситуације (ДЕМА), који је укључивао и донацију за опремање и обуку за деловање Сектора за заштиту и спасавање у износу од милион евра“ (Николић, 2016).

До суштинских промена у систему смањења ризика од катастрофа у Србији долази 2009. године, када је Влада Републике Србије, у складу са Одлуком о потреби стварања интегрисаног система за управљање у ванредним ситуацијама, у оквиру Министарства унутрашњих послова извршила реорганизацију дотадашњег Сектора за заштиту и спасавање у Сектор за ванредне ситуације (Бојчић, 2011).

Пословима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама бавили су се до 2009. године сектори, управе и одељења у Министарству унутрашњих послова, Министарству одбране, Министарству животне средине и просторног планирања, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарству здравља, док на локалном нивоу нису постојале одговарајуће структуре које би биле организоване за бављење истим пословима (Милосављевић, 2019).

С обзиром да постојећи систем са подељеним надлежностима између више министарстава у пракси био недовољно делотворан, са лошом координацијом међу министарствима, мањком опреме, недостатком материјалних средстава и непостојањем савремене законске регулативе, Влада је 05. марта 2009. године донела закључак 05 број 02-1312/2009 којим је обавезала наведена министарства да, заједно са Министарством државне управе и локалне самоуправе израде план активности ради формирања јединствене службе за ванредне ситуације у Министарству унутрашњих послова и ради новог законског регулисања ове области. Тако је на седници од 17. септембра исте године Влада је донела закључак 05 број 5169/2009 којим је усвојила Акциони план о формирању јединствене службе за ванредне ситуације.

Према усвојеном Акционом плану, основни циљ који треба остварити његовим спровођењем састоји се у изградњи јединствене службе за ванредне ситуације, односно обједињавању активности усмерених ка

---

<sup>3</sup> Центре подготовки спасателей в посёлке Красная Поляна под Сочи - аттестация специалистов МЧС РФ. Детаљније: <http://www.mchs.gov.ru/>

заштиту живота, здравља, животне средине и имовине грађана и очувању услова неопходних за живот ће допринети смањењу последица које настају услед ванредних ситуација до краја 2010. године, било да су елементарне или техничко-технолошке несреће.

Очекивани ефекти Акционог плана су стварање услова за функционисање интегрисаног система заштите под којим се подразумева обједињавање свих служби које се баве заштитом грађана у ванредним ситуацијама и услова за смањење ризика настанка ванредних догађаја и ублажавање последица изазваних ванредним догађајима (Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације, 2009).

У складу са наведеним закључком Владе и одлуком радне групе за израду Акционог плана Министарство унутрашњих послова и Министарство одбране одређено је и да јединствена служба за ванредне ситуације, која ће се организовати у Министарству унутрашњих послова, треба да преузме запослене, опрему, материјална средства и имовину Управе за ванредне ситуације Министарства одбране, као и одређени број службеника из Министарства животне средине и просторног планирања који раде на пословима управљања ризиком и одговором на хемијске удесе.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу било је задужено да припреми потребне измене у Закону о министарствима, Министарство одбране у Закону о одбрани, а Министарство унутрашњих послова у Закону о полицији. За припремање нацрта закона о ванредним ситуацијама и цивилној заштити задужени су Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова и Управа за ванредне ситуације Министарства одбране. За припрему нацрта наведених закона одређен је кратак рок од 15 дана, осим Закона о одбрани и Закона о полицији где је рок за достављање Влади био у складу са динамиком надлежних министарстава. Нацрт Закона о ванредним ситуацијама био је израђен убрзо, пошто је утврђен као предлог на седници Владе, упућен је Народној скупштини која га је донела крајем децембра 2009. године. Током 2011. и 2012. године уследиле су две нове измене и допуне овог закона, од којих се прва односила на промену начина обезбеђења средстава за финансирање система заштите и спасавања (укидање одредаба о наменским приходима Буџетског фонда за ванредне ситуације), а друга на унапређење једног броја законских решења. У периоду важења овог закона од непуних девет година постигнути су одређени и у многим елементима значајни резултати на изградњи система реаговања у ванредним ситуацијама (Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације, 2009).

## 5.2. Формирање Сектора за ванредне ситуације 2009.године

„Формирањем јединствене службе за ванредне ситуације у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије успоставља се интегрисани систем управљања у ванредним ситуацијама, повећава се ниво способности за спречавање настајања или ублажавања последица ванредних ситуација. Тиме се стварају услови за успостављање интегрисаног система заштите и спасавања који обухвата све расположиве стручне, људске и материјалне ресурсе Републике Србије са ефикасним ангажовањем у организованом одговору на све изазове, ризике и претње“ (Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације, 2009).

Организациона јединица Министарства унутрашњих послова Републике Србије која је надлежна за послове ванредних ситуација је Сектор за ванредне ситуације.

„Сектор за ванредне ситуације обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, превентивно-техничке, образовне, информативно-васпитне и друге природе за организовање, планирање, спровођење, контролу мера заштите животне средине, здравља и материјалних добара грађана, очување услова неопходних за живот и припремање за превладавање ситуације у условима пожара, елементарних непогода техничких и технолошких несрећа, дејства опасних материја и других стања, опасности већих размера које могу да угрозе здравље и животе људи и животну средину или да проузрокују штету већег обима и пружање помоћи код отклањања последица (смањивање и санацију) проузрокованих у ванредним ситуацијама, а посебно:

- израде и предлагање закона, норматива и препорука који испуњавају захтеве Европске уније у области заштите и спасавања у ванредним ситуацијама у циљу потпуног правног уређивања за обављање послова; успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- преузимање превентивних мера ради спречавања избијања пожара и ублажавања последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и сл. као и превенција у циљу спречавања угрожавања здравља грађана услед дејства опасних материја и других стања опасности;

- врши стручно оспособљавање припадника организационих јединица на пословима делокруга Сектора (Управе и Одељења), и др“.<sup>4</sup>

Сектор за ванредне ситуације у свом саставу има:

- Биро начелника сектора, у оквиру Бироа се налазе:
  - Одељење за здравствено-психолошку превенцију,
  - Одељење за опште правне послове,
  - Одсек за међународне односе и координацију међународне помоћи
- Управу за превентивну заштиту, у оквиру које се налазе:
  - Одељење за превентивну заштиту при изградњи сложених објеката
  - Одељење за инспекцијски надзор
  - Одељење за промет и транспорт експлозивних материјала и контролисане робе
- Управу за ватрогасно-спасилачке јединице и цивилну заштиту, у оквиру које се налазе:
  - Одељење за материјално – техничко опремање ватрогасних-спасилачких јединица и
  - Одељење за контролу рада ватрогасно-спасилачких јединица.
  - Одељење за координацију оперативних активности
  - Одељење за оперативно-организационе послове цивилне заштите,
  - Одељење за стратешко планирање и координацију,
  - Одељење за техничку подршку и
  - Одељење за неексплодирана убојна средства (НУС).
- Управу за управљање ризиком, у оквиру које се налазе:
  - Одељење за планирање и процену ризика,
  - Одељење за координацију и управљање у ванредним ситуацијама и
  - Национални центар 112.

као и организационе јединице ван седишта Сектора за ванредне ситуације и то: Управе за ванредне ситуације у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду, и Одељења за ванредне ситуације у Бору, Ваљеву, Врању, Јагодини, Кикинди, Панчеву, Сремској Митровици, Ужицу, Шапцу, Краљеву,

---

<sup>4</sup> Преузето са <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/delatnost.html>

Лесковцу, Новом Пазару, Пироту, Пожаревцу, Прокушљу, Чачку, Пријепољу, Смедереву, Суботици, Сомбору, Зајечару и Зрењанину<sup>5</sup>.

„Организационе јединице у седишту образоване су тако да су по линијском принципу радно повезане са одговарајућим организационим јединицама и пословима подручних Управа и Одељења за ванредне ситуације или тако да послове из свог делокруга обављају на читавом подручју на којем је надлежно Министарство унутрашњих послова. Сектором за ванредне ситуације руководи начелник Сектора, који је уједно и помоћник министра“ (Бојичић, 2013).

### **5.3. Институционално - законодавни оквир система смањења ризика од катастрофа**

Управљање катастрофама у Републици Србији је доктринарно и нормативно-правно уређено низом докумената који одређују конкретне надлежности појединаца, служби и државних органа за поступање у случају катастрофа. То су следећа документа:

#### 1. Стратешка документа

а) Стратегија националне безбедности Републике Србије донета је 27.децембра 2019.године, када је престала да важи Стратегија националне безбедности усвојена 2009.године. Стратегија је највиши стратешки документ чијим спровођењем се штите националне вредности и интереси Републике Србије од изазова, ризика и претњи безбедности у свим областима друштвеног живота. То је стратешки документ који представља основ за израду стратегијских докумената у свим областима друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе (Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019). У Стратегији је дефинисано 19 изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије. Три ризика су директно повезана и утичу на безбедност становништва и материјалних добара:

1. Епидемије и пандемије заразних болести
2. Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће
3. Климатске промене

---

<sup>5</sup> Преузето са <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/delatnost.html>

б) Национална стратегија заштите и спасавања је донета 18. новембра 2011. године. Сврха Националне стратегије за заштиту и спасавање јесте заштита живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Републике Србије. Национална стратегија дефинише и одређује националне механизме координације и смернице програма за смањење катастрофа узрокованих природним појавама и опасности од несрећа, заштиту, одговор и санацију последица (Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, 2011). У самој стратегији је имплементиран Хјого оквир за деловање због чега је могуће уочити одређене елементе системског приступа у погледу националних и локалних приоритета смањења ризика од катастрофа, регионалне сарадње државе, затим посвећеност државних органа ка јачању отпорности зајединце као и други стратешки циљеви предвиђени Хјого оквиром. С обзиром да је стратегија донета 2011. године, новине у области смањења ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама, предвиђене Сендаи оквиром захтевају доношење новог националног стратешког документа прилагођеног приоритетним циљевима водећих међународних докумената у области управљања катастрофама. „Имајући у виду да је стратегија пројектована до 2016. године, може се закључити да она не садржи дугорочна виђења система заштите и спасавања, већ само за дати период. Анализом садржаја стратегије може се закључити:

1. Текст стратегије се више бави описом постојећег стања система заштите и спасавања него стратешком анализом;
2. У опису стања система заштите и спасавања се констатује да садашњи ниво организованости и оспособљености система заштите и спасавања знатно заостаје за процењеним потребама и објективним могућностима којима држава располаже;
3. Стратегија је дефинисала пет стратешких области, из којих се може закључити да обухватају све елементе управљања ванредним ситуацијама, односно развоја способности система заштите и спасавања.

Иако је орјентисана на Хјого оквир, национална стратегија поседује елементе на основу којих се може, приступити изради стратешког визионарског документа, којим ће се утврдити дугорочне смернице за развој националног система заштите и спасавања. Самим тим би се извршило усаглашавање националних докумената са Сендаи оквиром“ (Комазец et al, 2017) .

в) Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода Влада је усвојила 19. децембра 2014. године. Програм је донет са циљем да се обезбеди општи оквир за израду свеобухватног програма заштите од

елементарних непогода, као и за координацију, усмеравање фондова и спровођење активности везаних за смањење ризика, као и управљање истим (Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода, 2014). Током израде дат је и предлог Акционог плана за спровођење овог Програма, усаглашен са Оквиром из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030, који је усвојен 18. марта 2015. године на Трећој светској конференцији за смањење ризика од катастрофа. Акциони план је усвојен 2017. године.

„Циљ Националног програма је изградња одговарајућег дугорочног система управљања ризицима од елементарних непогода у земљи, на коме би различите институције сарађивале и заједно радиле на смањењу ризика и ефикаснијем реаговању на непогоде, и то кроз креирање општег оквира за израду свеобухватног програма заштите од елементарних непогода, као и за координацију, усмеравање фондова и спровођење активности везаних за смањење ризика, као и управљање тим ризицима. Овај програм ће се финансирати путем различитих механизма финансирања, међу којима је и Мулти-донаторски фонд, посебно припремљен за ову сврху, који уједно омогућава и лакшу мобилизацију финансијских средстава од међународних донатора, олакшану координацију између донатора и кључних заинтересованих страна учесника у Националном програму и усмеравање инвестиција од највећег приоритета“ (Акциони план за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода, 2017).

г) Акциони план за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода (2017 - 2020)

„Општи циљ Акционог плана је да до 2020. Република Србија је отпорнија на елементарне непогоде и друге опасности, и способна је да се брзо врати стање које је претходило елементарнох непогоди и другој опасности. Акциони план је у потпуности усаглашен са Оквиром из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030 који је усвојен 18. марта 2015. године на Трећој светској конференцији за смањење ризика од катастрофа. Надограђујући Оквир из Хјога за деловање, садашњи оквир има за циљ да постигне знатно смањење ризика од катастрофа и губитка живота, услова за стварање средстава за живот и здравља и губитка економске, физичке, културне и еколошке имовине људи, компанија, заједница и земаља“ (Акциони план за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода, 2017).

„Акциони план је конципиран у складу са структуром Националног програма, и сваки од посебних циљева ослања се на по једну од шест компоненти овог програма. Формулације посебних циљева израђене су у складу са компонентама, формулације мера су прецизиране како би у већој мери указивале на садржину резултата који су њима обухваћени. Национални акциони план се заснива на шест компоненти које су идентификоване у Националном програму за управљање ризиком од катастрофа. Свака компонента је у складу са четири приоритета Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030.

*Компонента 1: Институционална изградња*

Ова компонента се бави Приоритетом 2 Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030: Јачање управе и институција како би управљале ризиком од катастрофа

*Компонента 2: Идентификовање и праћење ризика од катастрофа*

Ова компонента се бави Приоритетом 1 Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030: Разумевање ризика од катастрофа

*Компонента 3: Структурно и неструктурно смањење ризика*

Ова компонента се бави Приоритетом 3 Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030: Инвестирање у економску, социјалну, културну отпорност и отпорност животне средине

*Компонента 4: Систем за рано упозорење и спремност*

Ова компонента се бави Приоритетом 4 Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030: Јачање спремности за делотворно реаговање, и успостављање бољег система током обнове и реконструкције.

*Компонента 5: Стратегије за финансирање ризика*

Ова компонента се бави Приоритетом 3 Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030: Инвестирање у економску, социјалну, културну отпорност и отпорност животне средине

*Компонента 6: Отпорна обнова*

Ова компонента се бави Приоритетом 4 Оквира из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030: Јачање спремности за делотворан одговор на катастрофе и “Build Back Better” (начело изградње бољег) система у процесу обнове, опоравка и реконструкције<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Преузето са <http://vs3836.cloudhosting.rs/strateg/79/obr/AP%20DRR%20-%20final.pdf>

## 2. Законска документа

### а) Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама

У Образложењу Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама Републичког секретаријата за јавне политике од августа 2018.године се наводи да је област управљања ванредним ситуацијама била уређена Законом о ванредним ситуацијама, који је донет у децембру 2009. године, потом су уследиле измене и допуне и то 2011. године и 2012. године. Поред тога се наводи и да је полазећи од искустава стечених у примени Закона о ванредним ситуацијама, преузетих међународних обавеза и новог развоја који је после 2009. године уследио у области политике смањења ризика од катастрофа на светском и европском нивоу, као и од препорука које су упућене Републици Србији у вези са доградњом правног и институционалног оквира за управљање ризиком од катастрофа, нарочито у погледу потребе даљег развоја превентивних активности у овој области, оцењено целисходним да се припреми нови закон који би уредио питања у овој области (Републички секретаријат за јавне политике, 2018).

Милосављевић и сарадници (2019) наводе да поједина решења Закона о ванредним ситуацијама нису била конципирана на одговарајући начин, због чега су се у примени показала недовољно функционалним и неефикасним. Одређене одредбе Закона о ванредним ситуацијама нису биле довољно јасно формулисане или су остале недовољно прецизиране. Изостало је и утврђивање неких од кључних принципа на којима треба да почивају све активности субјеката и снага система, као и ослањање на партнерство јавног и приватног сектора и укључивање научних организација, удружења грађана и организација цивилног друштва. У новом Закону смањења ризика од катастрофа су у складу са тим поред већ постојећих установљена и нова начела система смањења ризика од катастрофа:

- Начело интегрисаног деловања и међусекторске сарадње
- Начело примарне улоге локалних заједница и
- Начело партиципативности и солидарности.

Милосављевић и сарадници (2019) даље наводе да „није била адекватно уређена ни међународна сарадња, као и још нека друга питања. Посебно уочљив недостатак Закона о ванредним ситуацијама огледао се у његовој реактивној уместо проактивној оријентацији, што није у складу са принципима Сендаи оквирима. Он је превасходно уређивао систем

реаговања на катастрофе, односно структуру и деловање система заштите и спасавања од момента проглашења ванредне ситуације до окончања акција предузетих ради заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине. Из предмета регулисања тог закона била је углавном изостављена или се третирао као секундарна материја важна област превенције, коју треба да чини уређени систем мера и активности усмерених ка смањењу ризика од катастрофа. Закон је полазио од чињенице да такве мере и активности садрже различити други закони и прописи (у областима коришћења и управљања водама, шумама, земљиштем и другим природним ресурсима, затим у областима екологије, изградње, инфраструктуре итд.). Међутим, показало се да сви ти други закони и прописи, чак и под претпоставком да се доследно примењују, не могу дати праве резултате без вођења једне заједнички осмишљене и координиране међусекторске политике која управо има за циљ да „препозна“ ризике од катастрофа и да систематски, плански и интегрисано делује с циљем њиховог смањења. То је потврђено и међународним искуством, па стога и превенција мора бити саставни део материје системског закона о реаговању на последице катастрофе. Таква препорука је и непосредно упућена Републици Србији. Слично томе, закон се мање него што је то потребно бавио питањима јачања отпорности појединаца и заједнице на последице елементарних и других непогода и нивоа њихове спремности за раговање у случају наступања елементарних и других непогода“.

Полазећи од искустава стечених у примени Закона о ванредним ситуацијама, преузетих међународних обавеза и новог развоја који је после 2009. године уследио у области политике смањења ризика од катастрофа на светском и европском нивоу, као и од препорука које су упућене Републици Србији у вези са доградњом правног и институционалног оквира за управљање ризиком од катастрофа, нарочито у погледу потребе даљег развоја превентивних активности у овој области, оцењено је целисходним да се припреми нови закон који би уредио питања у овој области (Републички секретаријат за јавне политике, 2018).

Влада Републике Србије је 16. априла 2015. године потписала Споразум о учешћу у Механизму Европске уније за цивилну заштиту (Community Civil Protection Mechanism). Питања смањења ризика од катастрофа, пружања хуманитарне помоћи и сарадње у области цивилне заштите су добила приоритетни ранг у органима и телима Европске уније. У Стратегији унутрашње безбедности Европске уније (2010)<sup>7</sup> као један од пет

---

<sup>7</sup> Internal Security Strategy for EU: Towards a European Security Model, Bruxelles, 8 March 2010.

главних изазова безбедности означене су природне и људским активностима изазване катастрофе. Сагласно томе, у акционом плану за спровођење те стратегије као један од стратешких праваца деловања утврђено је повећање отпорности на кризе и катастрофе. Управљање ризиком од катастрофа и системи цивилне заштите у државама чланицама треба да се граде на извесним заједничким начелима, а нека од њих су следећа:

- (1) послови цивилне заштите и одговорност за приправност на катастрофу треба да почивају на локалним заједницама;
- (2) одговор на катастрофу и пружање помоћи треба да се заснивају на начелу супсидијарности (према коме примарну одговорност имају власти које су најближе грађанима и државе чланице), а затим на начелу солидарности и међународне помоћи;
- (3) грађани имају право да буду информисани о могућим ризицима од катастрофа, опасностима и начину заштите од њих;
- (4) државе су дужне да успоставе и одржавају ефикасан систем упозоравања становништва са јединственим телефонским бројем 112 (Милосављевић et al, 2019).

„Уставни основ за доношење Закона о смањењу ризика од катастрофа садржан је у одредбама члана 97. став 1. тач. 4) и 17) Устава Републике Србије, којима је утврђено да Република Србија уређује и безбедност њених грађана и да уређује и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом“ (Републички секретаријат за јавне политике, 2018).

#### б) Закон о критичној инфраструктури

Народна скупштина је 13. новембра 2018. године усвојила закон о критичној инфраструктури („Сл. Гласник РС“ бр. 87/2018) Законом се уређује национална и европска критична инфраструктура, идентификација и одређивање критичне инфраструктуре Републике Србије, заштита критичне инфраструктуре, надлежност и одговорност органа и организација у области критичне инфраструктуре и информације, извештавање, пружање подршке одлучивању, заштита података, управљање и надзор у области критичне инфраструктуре (Закон о критичној инфраструктури, 2018, члан 1).

Са аспекта интегрисаног управљања катастрофама уз поштовање свих претходно наведених корака (ублажавање, приправност, одговор и опоравак) важно је истаћи начела на којима се заснива заштита критичне инфраструктуре а то су:

1) начело интегрисаног приступа – у заштити критичне инфраструктуре пре, за време и после ометања или прекида у функционисању критичне инфраструктуре, учествују сви надлежни органи и организације, грађани и други субјекти узимајући у обзир различите врсте опасности које проистичу из анализе ризика, и узимајући у обзир међузависност сектора критичне инфраструктуре и њихову интеракцију;

2) начело одговорности – за функционисање критичне инфраструктуре директно су одговорни оператори критичне инфраструктуре, а за унапређење заштите критичне инфраструктуре, поред оператора, и сви надлежни органи и организације, грађани и други субјекти;

3) начело заштите од разних врста претњи – оператори, надлежни органи и организације, грађани и други субјекти у обезбеђивању континуираног рада критичне инфраструктуре дужни су да узму у обзир различите врсте ризика;

4) начело континуираног планирања заштите критичне инфраструктуре – заштита критичне инфраструктуре заснива се на сталном процесу анализе ризика по функционисање критичне инфраструктуре и процене адекватности мера заштите;

5) начело размене података и информација и заштите података – оператори, надлежни органи и организације, грађани и други субјекти дужни су да благовремено и континуирано размењују потребне податке и информације истовремено штитећи податке везане за критичну инфраструктуру, у складу са прописима којима се уређује заштита тајних података.

в) Закон о обнови након елементарне непогоде

Народна Скупштина Републике Србије усвојила је Закон о обнови након елементарне и друге непогоде који је објављен у „Службеном гласнику РС“ број 112/15 од 30. децембра 2015. године. „Овим законом се уређује поступак обнове и пружање помоћи грађанима и привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарних и других непогода“ (Закон о обнови након елементарне непогоде, 2015, члан 1).

Како се наводи у тексту Закона, право на помоћ под истим условима имају домаћи и страни држављани и лица без држављанства која у складу са законом имају одобрење за привремени боравак или стално настањење у Републици Србији.

„Државним програмима помоћи и обнове утврђују се мере и критеријуми за пружање помоћи, односно мере, критеријуми и поступак за обнову и санирање последица елементарне и друге непогоде. Државне програме

помоћи и обнове доноси Влада на предлог Канцеларије за управљање јавним улагањима“ (Закон о обнови након елементарне непогоде, 2015, члан 3).

Услови за добијање помоћи су да је настала штета непосредна последица елементарне и друге непогоде, да је пријављена у складу са законом, да је оштећена или уништена ствар која служи и неопходна је за задовољење основних животних потреба, да је чувана са пажњом и на прописан начин као и да су предузете све мере ради смањења ризика од елементарне и друге непогоде (Закон о обнови након елементарне непогоде, 2015).

„Државним програмом помоћи и обнове утврђују се врста помоћи као и критеријуми и мерила за утврђивање висине помоћи. Помоћ може бити у виду исплате одређеног новчаног износа или давању одређених материјалних добара, бесповратно или са обавезом враћања, или у виду услуга. Уколико се помоћ додељује са обавезом враћања, Влада државним програмом обнове утврђује рокове, услове и начин враћања средстава“ (Закон о обнови након елементарне непогоде, 2015, члан 12).

Влада, на основу овог Закона, може да одлучи о помоћи привредним субјектима који су претрпели материјалну штету услед елементарне непогоде уколико је наступила материјална штета непокретних или покретних ствари у својини привредног субјекта као последица елементарне непогоде и уколико је наступила штета такве врсте и обима да угрожава даљи опстанак привредног субјекта и то од ризика који не осигуравају субјекти који се баве осигурањем имовине (Закон о обнови након елементарне непогоде, 2015, члан 27 и члан 28).

г) Закон о заштити од пожара

Законом о заштити од пожара је усвојен 29. децембра 2009. године, затим су уследиле измене закона 2015. и 2018. године. Законом се уређују систем заштите од пожара, права и обавезе државних органа, органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних и физичких лица, организација ватрогасне службе, надзор над спровођењем овог закона и друга питања од значаја за систем заштите од пожара (Закон о заштити од пожара, 2009, члан 1)

3) Позаконски акти (правилници, уредбе, одлуке).

Упутства, одлуке, уредбе и правилници које субјекти система смањења ризика од катастрофа користе у раду су:

1. УПУТСТВО о методологији израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања („Службени гласник РС“, број 80/2019)

1. УРЕДБА о спровођењу евакуације ("Службени гласник РС", број 22 од 31.марта 2011. године, бр. 3 од 24. јануара 2011)
  2. УРЕДБА о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа ("Службени гласник РС", број 21 од 6. марта 2020.)
  3. УРЕДБА о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа ("Службени гласник РС", број 3 од 24. јануара 2011. године, 37 од 24. априла 2015.)
  4. УРЕДБА о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације („Службени гласник РС“, број 27 од 13. март 2020. године)
  5. УРЕДБА о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ („Службени гласник РС“, број 98 од 24. децембра 2010. године)
  6. УРЕДБА о ангажовању ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих („Службени гласник РС“, број 10/13 од 30.01.2013. године)
  7. УРЕДБА о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара ("Службени гласник РС", број 76 од 22.октобра 2010. године)
  8. УРЕДБА о садржају, начину израде и обавезама субјеката у вези са израдом процене ризика од катастрофа и планова заштите и спасавања ("Службени гласник РС", број 102 од 24. јула 2020. године)
1. ПРАВИЛНИК о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите "Службени гласник РС", број 26 од 15.04.2011. године
  2. ПРАВИЛНИК о начину наплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације "Службени гласник РС", бр. 14 од 4. марта 2011, 28 од 26.04. 2011. године
  3. ПРАВИЛНИК о начину утврђивања вредности грађевинског дела објекта и начину обрачуна накнаде за склоништа „Службени гласник РС“, број 78 од 10. августа 2012. године
  4. ПРАВИЛНИК о начину израде и садржају плана заштите од удеса „Службени гласник РС“, број 41/19 од 11.06.2019. године;
  5. ПРАВИЛНИК о начину вођења Регистра привредних друштава и правних лица која рукују опасним супстанцама „Сл. гласник РС“ бр.34/2019 од 17.05.2019. године

6. ПРАВИЛНИК о врсти и количини опасних супстанци на основу којих се сачињава План заштите од удеса „Сл.гласник РС“ бр. 34/19 од 17.05.2019. године
7. ПРАВИЛНИК о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа „Сл.гласник РС“ бр. 78/19
8. ПРАВИЛНИК о стручном испиту за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања „Сл.гласник РС“ бр. 20/19 од 22.03.2019. године
9. ПРАВИЛНИК о организационо-техничким условима које морају испуњавати правна лица за добијање овлашћења за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања „Сл.гласник РС“ бр. 9/19 од 13.02.2019. године
10. ПРАВИЛНИК о организационо-техничким условима које морају испуњавати правна лица за добијање овлашћења за израду плана заштите од удеса „Сл.гласник РС“ бр. 9/19 од 13.02.2019. године
11. ПРАВИЛНИК о условима које морају испуњавати правна лица за издавање овлашћења за организовање и спровођење обуке за полагање посебног стручног испита за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, начину израде и садржају плана и програма обуке „Сл.гласник РС“ бр. 13/19 од 28.02.2019. године.
12. ПРАВИЛНИК о обучавању, наставним плановима програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите - „Сл.гласник РС“ бр. 08/13 од 24.01.2013. године
13. ПРАВИЛНИК о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите („Сл.гласник РС“ бр. 13/13 од 08.02.2013. године, 84/2014)
14. ПРАВИЛНИК о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију „Службени гласник РС“, број 73 од 12.10. 2010. године
15. ПРАВИЛНИК о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара "Службени гласник РС", број 92 од 7.12.2011. године
16. ПРАВИЛНИК о професионалним ватрогасним јединицама локалне самоуправе "Службени гласник РС", број 18 од 9. марта 2012.
17. ПРАВИЛНИК о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима

заштите од пожара „Службени гласник РС“, бр.92 од 5.децембра 2010, 86 од 18.11. 2011. године

18. ПРАВИЛНИК о полагању стручног испита и условима за добијање лиценца и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара „Службени гласник РС“, бр.21 од 21.03. 2012. године, 87 од 4. октобра 2013.

19. ПРАВИЛНИК о садржају евиденције, начину њиховог вођења и периодичности прегледа правних лица свих категорија угрожености од пожара „Службени гласник РС“, број 87/2012-4 од 22.08. 2012. године

20. ПРАВИЛНИК о програму и начину полагања посебног стручног испита за инспекторе заштите од пожара - „Службени гласник РС“ бр. 08/13

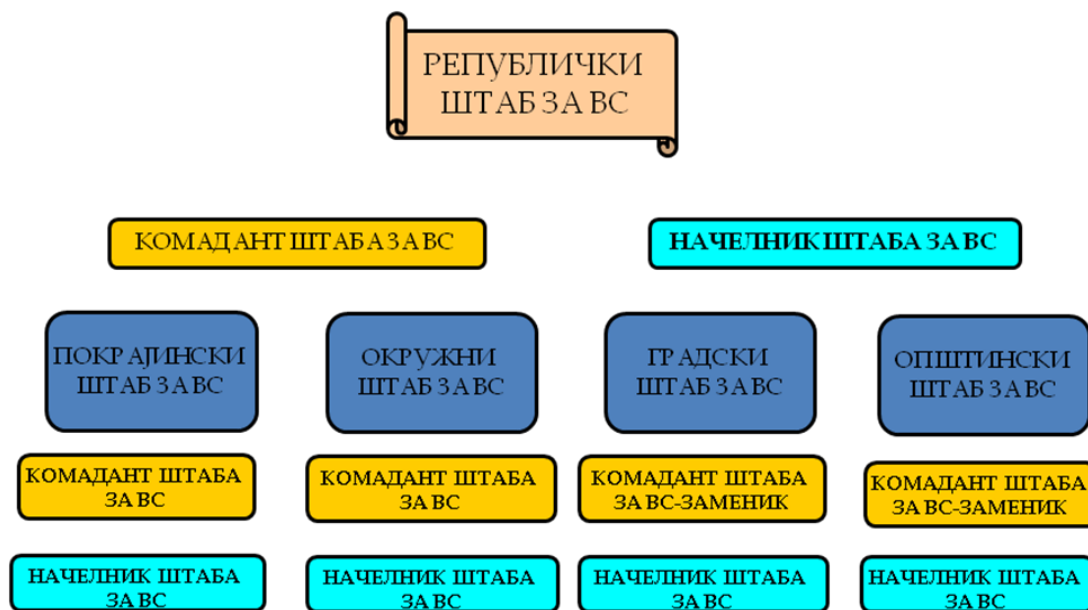
21. ПРАВИЛНИК о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање "Службени гласник РС", број 102 од 24. јула 2020.

1. ОДЛУКА о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације „Службени гласник РС“, број 50/2019 од 12.7.2019. године

2. ОДЛУКА о одређивању субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање у Републици Србији „Службени гласник РС“, број 69/2019 од 27.9.2019. године

3. ОДЛУКА о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације „Службени гласник РС“, број од 16. децембра 2010. године

„Од 2011.године, Министарство унутрашњих послова представља водећи Републички штаб за управљање ванредним догађајима који функционише као Национална платформа за смањење ризика од катастрофа. Овај штаб, по закону, има мандат да координира и управља активностима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и да усмерава мере смањивања ризика од катастрофа“ (Пошлале у Србији, 2014). На територији Републике Србије образован је Републички штаб, Покрајински штаб, 24 Окружна штаба, 23 Градска штаба, 122 Општинска штаба и на територији Града Београда образовано је 17 општинских штабова. Нивои формирања штабова су приказани на слици број 1.



Слика 1. Нивои формирања штабова за ванредне ситуације у Републици Србији

У оквиру Министарства унутрашњих послова, Сектор за ванредне ситуације је водеће одељење које је организовано за рад у четири кључне области: превенција, ватрогасне и спасилачке активности, управљање ризицима и цивилна заштита. Када се прогласи ванредно стање, Војска Србије може да допринесе раду овог Сектора у активностима спасавања и одговора на ванредну ситуацију и то на основу одобрења Председника као врховног команданта уз договоре са председником владе који је између осталог и преседник републичког штаба за ванредне ситуације (Поплаве у Србији, 2014). Према Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прописано је да Министарство унутрашњих послова (односно посебна надлежна служба) обављања низ различитих задатака (члан 25. став 2, тачка 1-28) у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

## 6. СИСТЕМСКИ МОНИТОРИНГ СЕНДАИ ОКВИРА (2015-2030) У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Главни циљ концепта смањења ризика од катастрофа из Сендаи оквира јесте изградња отпорности на природне и антропогене опасности кроз идентификовање и ефикасно управљање ризицима. Седам глобалних циљева Сендаи оквира су:

(а) Знатно смањење глобалне смртности услед катастрофа до 2030. године, са циљем да се смањи просечна глобална смртност на 100.000 становника између 2020. и 2030. у поређењу са периодом између 2005. и 2015.

(б) Знатно смањење броја погођеног становништва на глобалном нивоу до 2030. године, са циљем да се смањи просечна глобална бројка на 100.000 становника између 2020. и 2030. у односу на период од 2005. до 2015.

(ц) Смањење директних економских губитака услед катастрофа у односу на глобални бруто домаћи производ (БДП) до 2030. године.

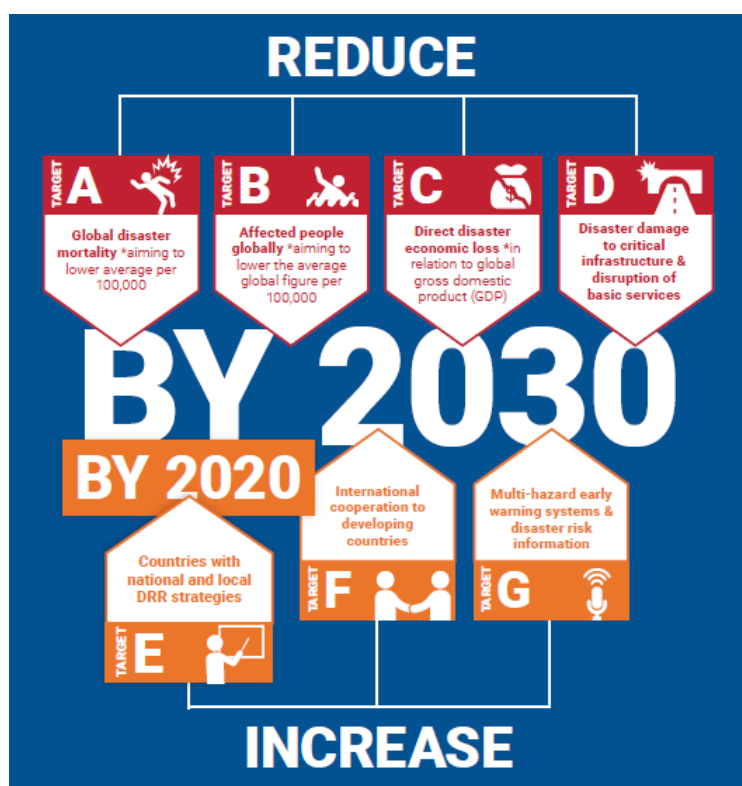
(д) Знатно смањење штете услед катастрофа које трпи кључна инфраструктура и нарушавања основних услуга, међу њима здравствених и образовних објеката, укључујући ту и развој њихове отпорности, до 2030. године.

(е) Знатно повећање броја земаља са националним и локалним стратегијама за смањење ризика од катастрофа до 2020. године.

(ф) Знатно унапређење међународне сарадње са земљама у развоју кроз адекватну и одрживу подршку којом ће се допуњавати њихове националне активности за спровођење у дело овог оквира до 2030. године.

(г) Знатно повећање расположивости и доступности система за рано упозоравање о вишеструким опасностима, као и информација и процена ризика од катастрофа људима до 2030. године (UN, 2015).

На слици број 2 су приказани седам глобалних циљева Сендаи оквира.



Слика 2. Seven Targets of the Sendai Framework

Извор: Monitoring the Implementation of Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030: A Snapshot of Reporting for 2018

Сендаи оквир такође предвиђа неколико кључних приоритета са пратећим активностима које треба предузети у временском периоду 2015-2030 године. Приоритети укључују следеће:

1. разумевање ризика од катастрофа,
2. веће овладавање ризика од катастрофа ради њихове контроле,
3. веће инвестирање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности на катастрофе – веома важан циљ са системског аспекта – јавно и приватно улагање у превенцију ризика од катастрофа и смањење ризика кроз структуралне и неструктуралне мере представља суштину за унапређење економске, социјалне, здравствене и културне отпорности људи заједница и земља и очување њихове имовине као и окружења.
4. јачање припремљености за ефикасан одговор, опоравак, рехабилитацију и реконструкцију у складу са филозофијом „изгради поново боље“ (Милосављевић, 2015).

Четири приоритета прате све фазе процеса смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама – превенцију ризика, ублажавање ризика, планирање ризика, реаговање на ризик, обнову и реконструкцију.

Значајне новине које се уводе Сендаи оквиром јесу: наглашавање управљања ризицима од катастрофа у односу на управљање катастрофама, спречавање настајања новог ризика, смањење постојећег ризика и јачање отпорности (резилијентности) кроз ангажман целокупног друштва и свих државних институција. У Сендаи оквиру примењује се мултисекторски приступ, који је препознатљив кроз инсистирање на то да су државне институције примарни актери одговорни за смањење ризика од катастрофа и налаже се да се одговорност дели са другим актерима, укључујући локалне власти, приватни сектор, невладин сектор и друге (ИПА, 2019). Треба напоменути да је Сендаи оквиром изражена потреба за фокусираним деловањем кроз све секторе на државном, аутономном, регионалном и локалном нивоу у Републици Србији.

### **6.1. Приоритет 1: Разумевање ризика од катастрофа**

У Приоритету 1 Сендаи оквира (2015-2030) се наводи да „политике деловања и праксе за управљање ризицима од катастрофа треба да се заснивају на разумевању ризика од катастрофа у свим њиховим димензијама угрожености, капацитета, изложености људи и имовине, карактеристика опасности и окружења. Такво знање се може искористити

за процену ризика пре катастрофа, за спречавање и ублажавање последица, и за развој и спровођење у дело одговарајуће спремности и делотворног реаговања на катастрофу“ (UN, 2015).

У члану 9. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама садржи начело информисаности по коме су надлежни органи у обавези да благовремено и потпуно информишу јавност о ризицима од катастрофа, релевантним подацима и мерама за заштиту од њихових последица, као и другим мерама које се предузимају ради управљања ризиком од катастрофа.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама такође, по први пут у Републици Србији уводи Регистар ризика као интерактивну електронску географско-информациону базу података о свим ризицима (опасностима) од елементарних и других опасности на простору Републике Србије. Планирано је да Регистар ризика ради на централном нивоу у оквиру Министарства унутрашњих послова, у сарадњи са другим органима државне управе, а предвиђено је да га подацима снабдевају ресорна министарства, посебне организације, агенције и јединице локалне самоуправе. Такође, намера је да приступ предметној бази података буде омогућен свим субјектима који израђују сопствене процене ризика или врше неке грађевинске и друге инвестиционе радове<sup>8</sup>. 1. новембра 2019. године усвојен је и Правилник о садржини, начину успостављања и одржавања регистра ризика од катастрофа у коме се у члану 11. наводи да се поузданост, функционалност и доступност техничке инфраструктуре за вођење и одржавање Регистра ризика обезбеђује се у сарадњи са Републичким геодетским заводом. Међутим Регистар ризика још увек није успостављен.

Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова Републике Србије је 2013. године увео DesInventar систем за прикупљање података о штетама од несрећа<sup>9</sup>. Важећа база података садржи 1.927 картица и покрива временски оквир од 1980. године до 2019. године. Највећа стопа морталитета у Србији према DesInventar-у је везана за пожаре и експлозије – 130 мртвих, поплаве – 52 мртвих, снежне олује – 19 мртвих, смрзавање – 12 мртвих за наведени период уношења података. Највише кућа је уништено услед поплава – 58.633 кућа, земљотреса – 14.992 куће и олује са градом – 11.824 куће.

---

<sup>8</sup> Преузето са <https://www.marjanovic.law/sr/komentar-zakona-o-smanjenju-rizika-od-katastrofa-i-upravljanju-vanrednim-situacijama/>

<sup>9</sup> Преузето са <http://fucz.gov.ba/download/18870>

DesInventar пројекат је почео 1994. године када је креиран као заједнички концептуални и методолошки оквир базирана на Мрежи социјалних студија у превенцији несрећа у Латинској Америци (Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina - LA RED). Систем је усмерен на евидентирање, консултације и приказ информација о несрећама са малим, средњим и великим последицама<sup>10</sup>.

DesInventar је методолошко и технолошко средство за успостављање базе података о губицима, штети и последицама катастрофа. Производ је рада канцеларије UNISDR, а намењен је да помогне доносиоцима одлука да лакше установе обрасце и покретаче ризика од катастрофа на локалном и националном нивоу. Омогућава успостављање архиве о појави катастрофа и губицима изазваним катастрофама, као и анализу и графички приказ прикупљених података. Као таква, база података DesInventar помаже и олакшава доношење добро промишљених државних инвестиционих планова, заснованих на конкретним показатељима, у области примене економичних мера смањења ризика од катастрофа<sup>11</sup>.

Званична веб страница DesInventara је <http://www.desinventar.net> DesInventar (DesInventar методологија). Како се наводи и на званичној веб страници DesInventar-а данас више од 89 земаља користе DesInventar систем.

Захваљујући ангажовању Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова и Републичког Завода за статистику, Србија је постала једна од првих европских држава која је успешно пилотирала DesInventar.

„Разумевање ризика од катастрофа“ пре свега подразумева прикупљање и доступност података о разним опасностима, процену ризика и рањивости. Документ Европске комисије „Процена ризика и смернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC(2010)1626 final) представља један од докумената који даје основне смернице процена ризика за све земље чланице Механизма цивилне заштите ЕУ, а по питању процене ризика. Према овом документу „Упоредивост метода процене ризика би требало да допринесе вредности појединачних напора држава чланица и да омогуће процене ризика да се споје (заједничке процене ризика) међу регионима или државама чланицама које се суочавају са заједничким ризицима. Упоредиве методологије би такође омогућиле шире и боље

---

<sup>10</sup> исто

<sup>11</sup> Преузето са <http://fucz.gov.ba/download/18870>, више о DesInventar на <https://www.desinventar.net/whatisdesinventar.html>

уважавање утицаја катастрофа са којима су се суочиле неке али не и све државе чланице.“ Поред тога, заједничка терминологија и заједничко разумевање појмова ће значајно олакшати доследност и упоредивост (Јуришић et al, 2020).

С обзиром да је Република Србија чланица Механизма цивилне заштите Европске уније од 16. априла 2015.године, врло значајан документ који је дао још већи значај потреби процене ризика је одлука 1313/2013/ЕУ о формирању Механизма цивилне заштите ЕУ. У складу са овим документом, чланице Механизма цивилне заштите су дужне достављати у ЕУ своје процене ризика сваке три године. Први извештаји су достављени 2015, 2018 а следећи је 2021. године. Како би се ризици у овим чланицама Механизма цивилне заштите ЕУ могли упоређивати и како би се могли извлачити ваљани закључци и препоруке, показала се потреба да начин приступа анализе ризика буде у основи исти у свим чланицама Механизма цивилне заштите ЕУ (Јуришић et al, 2020).

У складу са тим, а и ради утврђивања стварних опасности и нивоа претње у Републици Србији усвојена је на седници Владе 14. марта 2019.године Процена ризика од катастрофа у Републици Србији, која је израђена у складу са Упутством о методологији израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања („Службени гласник РС“, број 80/2019).

Упутство о методологији израде и садржају процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања је усклађено са документом Европске комисије „Процена ризика и смернице за мапирање у управљању ванредним ситуацијама“ (SEC (2010) 1626 final), у коме је дефинисано је 12 опасности карактеристичних опасности/група опасности за Републику Србију који се могу поделити у две велике групе а то су природне опасности (земљотреси; одрони, клизишта и ерозије; поплаве; екстремне временске појаве: велика количина падавина, град, олујни ветар, снежне мећаве, наноси и поледица, топли таласи, хладни талас, суша; недостатак воде за пиће; епидемије и пандемије; биљне болести; болести животиња; пожари и експлозије, пожари на отвореном) и антрополошке опасности (техничко-технолошке опасности, нуклеарни и радиолошки акциденти, опасности од терористичког напада). Да би се ефикасно супротставили и борили против ових природних и антрополошких опасности потребно их је прво идентификовати, анализирати, одредити нивое ризика, а затим предузети превентивне и припремити мере адекватног одговора на исте.

Обавезу доношења Процене ризика од катастрофа у складу са Законом о смањењу ризика од катастрофа у ванредним ситуацијама имају и

аутономне покрајне, јединице локалне самоуправе и привредна друштва наведена у члану 15. Закона. На територији Републике Србије до маја 2020.године урађено је 123 Процена ризика од катастрофа јединица локалних самоуправа, на које су дата 2 негативна решења и урађена је 731 Процена ризика од катастрофа привредних друштава<sup>12</sup>. На нивоу Аутономне покрајине није још увек урађена Процена ризика од катастрофа.

## **6.2. Приоритет 2: Јачање система управљања ризицима од катастрофа у циљу управљања ризицима од катастрофа**

У Приоритету 2 Сендаи оквира (2015-2030) се наводи да је „систем управљања ризицима од катастрофа на националном, регионалном и глобалном нивоу од велике важности за делотворно и ефикасно управљање ризицима од катастрофа. Неопходно је постојање јасне визије, планова, стручности, смерница и координације унутар и широм сектора, као и учешће релевантних заинтересованих страна. Јачање управљања ризицима од катастрофе ради спречавања, ублажавања последица, спремности, реаговања, обнове и санације је стога неопходно, и јача сарадњу и партнерство у оквиру свих механизма и институција за спровођење у дело инструмената који су релевантни за смањење ризика од катастрофа и одрживи развој“ (UN, 2015).

Ефективно управљање ризиком од непогода захтева заједничко деловање кључних учесника из различитих националних министарстава, канцеларија и агенција на свим нивоима. Како би се постигла одрживост деловања система, неопходно је изградити снажан механизам координације међу секторима (Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода, 2015).

У области смањења ризика од катастрофа од 2010. године учињени су напори за превазилажењем недостатака који су се огледали у лошој дотадашњој координацији и усклађивању са европским системима, а који се сви - заснивају на превенцији. Основни предуслов за превенцију требало је да буду Планови заштите и спасавања, као и процене угрожености на локалном и републичком нивоу. Законом о ванредним ситуацијама (2010) извршена је децентрализација управљања кризама а пажња је нарочито поклоњена оном моменту који најчешће именујемо

---

<sup>12</sup> Подаци Сектора за ванредне ситуације за мај 2020.године.

„први одговор на ванредне ситуације, као најефикаснијем делу целокупног система деловања“ (Милашиновић, 2020).

Актуелизација третиране проблематике учињена је 2018. године када је у новембру месецу донет Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Преиспитана је функционалност свих механизма, њихова даља употреба, а прецизирани су, дефинисани и допуњени сви прописи који одређују ову материју. Њиме се уређују питања превенције, отпорности, спремности, али и она која се тичу појединаца, заједнице и укупне заштите и спасавања (Милашиновић, 2020).

У Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама се наводи да смањење ризика од катастрофа обухвата систем мера и активности утврђених Националном стратегијом из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, Националним програмом управљања ризиком од катастрофа, законом којим се прописује обнова након елементарне и друге непогоде, законом и другим актима, 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 (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2018, члан 11) .

У складу са Приоритетом 2 Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама је предвидео начело интегрисаног деловања и међусекторске сарадње (члан 4 став 1 и 2) које гласи: „процене ризика и превентивне мере и активности које се предузимају ради спречавања и смањења ризика од катастрофа интегрисане су у секторске развојне планове и програме у свим областима државне управе. Управљање ризиком од катастрофа заснива се на међусобној координацији и усклађеним процедурама и плановима деловања свих институција и субјеката и врши се уз међусекторску сарадњу и партнерство“. Иако је Законом конкретно одређена дужност међусобне сарадње свих субјеката система заштите и спасавања, још увек постоје нејасноће у погледу конкретних законских надлежности (нпр. управљање опасним отпадом) на различитим нивоима управе (ниво ЈЛС, окрузи, покрајине и републички ниво).

Такође се на нивоу Републике доноси Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Она представља

основни стратешки документ који доноси Влада Републике Србије „којим се утврђује политика и усмеравају активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа, одређују смернице за ангажовање људских и материјалних ресурса, као и развој нормативног и институционалног оквира у циљу смањења ризика и ефикасног одговора на изазове катастрофа.“

Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама је предвиђено успостављање Националне платформе за смањење ризика од катастрофа у којој поред чланова Републичког штаба за ванредне ситуације, учествују и „представници академске заједнице, локалне самоуправе и организација цивилног друштва и други субјекти система смањења ризика од катастрофа“. Системски недостаци по питању овог циља у Републици Србији јесу: Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама доноси се само на републичком нивоу док се нижи административно - управни нивои (ниво ЈЛС) не спомињу, а они су углавном због својих расположивих капацитета, најугроженији.

У складу са смерницом Приоритета 2 Сендаи оквира, у којој се наводи да је потребно да се усвоје и спроведу у дело локалне и националне стратегије и планови за смањење ризика од катастрофа са различитим временским оквирима, са циљевима, индикаторима и роковима у сврху спречавања стварања ризика, смањења постојећих ризика и јачања економске, друштвене, здравствене и еколошке отпорности, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама уводи обавезу доношења Плана смањења ризика од катастрофа.

Планом смањења ризика од катастрофа утврђују се конкретне превентивне, организационе, техничке, финансијске, нормативне, надзорне, едукативне и друге мере и активности које су надлежни државни органи и други субјекти, на основу процене појединих ризика, дужни да предузму у будућем периоду у циљу смањења ризика од катастрофа и ублажавања њихових последица (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2018, члан 16).

План смањења ризика од катастрофа се израђује и доноси за територију Републике Србије - Национални план смањења ризика од катастрофа, аутономне покрајине - Покрајински план смањења ризика од катастрофа и јединице локалне самоуправе - локални план смањења ризика од катастрофа. Планови смањења ризика од катастрофа се израђују на основу предлога третмана процењених ризика у одговарајућој процени

ризика од катастрофа. (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2018, члан 16).

У члану 16 став 9 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама се наводи да садржај и начин израде Плана смањења ризика од катастрофа прописује Влада. 6. марта 2020. године Влада РС је усвојила Уредбу о садржају и начину израде плана смањења ризика од катастрофа којом се ближе уређује садржај и начин израде плана смањења ризика од катастрофа. Међутим до сада није урађен ниједан План смањења ризика од катастрофа у Републици Србији.

Главни актери Система смањења ризика од катастрофа су државни органи од републичких до покрајинских и они на нивоу локалне самоуправе. Дакле, сви субјекти који доприносе смањењу ризика од полиције, војске, привредних друштва, агенција, образовних и ватрогасних савеза и професионалних субјеката. Сви они делују и руководе се Националном платформом за смањење ризика. У складу са чланом 14 Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама она „разматра и дефинише питања од највећег значаја за систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, обезбеђује размену мишљења, знања, иновација, и искустава из области смањења ризика, предлаже мере и активности политике смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, разматра развојне стратегије, планове и програме који су од интереса за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама и јача механизме сарадње и координације на националном и међународном нивоу. Републички штаб за ванредне ситуације има улогу Националне платформе за смањење ризика“.

„Упркос наведеном напретку, тренутно законодавство Републике Србије још увек показује одређена ограничења, те имплементација остаје спора. На пример, Закон о водама („Службени гласник РС“, бр. 30/10) пребацио је одговорности за већину бујичних поплава на јединице локалне самоуправе (пошто су оне сада одговорне за водене токове „другог реда“). Локалне самоуправе међутим често немају техничко знање и финансијска средства неопходна за спровођење овог закона и предузимање свих неопходних мера. Ово даље доприноси повећању ризика од поплава, посебно у планинским областима Републике Србије. У погледу имплементације законодавства везаног за управљање ризицима од непогода, Република Србија остаје фокусирана на реаговање у ванредним ситуацијама, док концепт спремности и смањења ризика тек треба да буде примењен“ (Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода, 2015).

### 6.3. Приоритет 3: Веће инвестирање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности на катастрофе

У Приоритету 3 Сендаи оквира (2015-2030) се наводи да су „јавне и приватне инвестиције за спречавање и смањење ризика од катастрофа кроз структурне и неструктурне мере од суштинског значаја за јачање економске, друштвене, здравствене и културне отпорности људи, заједница, земаља и њихових добара, као и животне средине. Оне могу бити покретачи иновација, раста и стварања нових радних места. Такве мере су рентабилне и доводе до спасавања живота, спречавања и смањења губитака и осигуравања ефикасног опоравка и санације“ (UN, 2015).

У Републици Србији поплаве су најчешће елементарне непогоде које су условљене положајем и рељефом земље, што показују подаци ЕМ-ДАТ базе приказани у табели 1.

Табела 1. Највеће природне катастрофе у Србији у периоду 2010-2020. година

|                       | Датум       | Људске жртве | Људи погођени непогодом | Штета ('000US\$) |
|-----------------------|-------------|--------------|-------------------------|------------------|
| ПОПЛАВЕ               | 01.03.2010. | /            | 3.150                   | /                |
|                       | 17.05.2010. | 2            | /                       | /                |
|                       | 03.12.2010. | /            | 1.750                   | /                |
|                       | 14.03.2013  | /            | 2.670                   | /                |
|                       | 15.09.2014. | 4            | 7.000                   | /                |
|                       | 16.04.2014. |              | 3.000                   | /                |
|                       | 13.05.2014. | 51           | 1.600.000               | 2.172.355        |
|                       | 06.08.2014. | 1            | /                       | /                |
|                       | 07.11.2016. | /            | 1.655                   | /                |
|                       | 25.06.2018. | /            | 231                     | /                |
|                       | 02.06.2019. | /            | 11.650                  | /                |
| 22.06.2020            | /           | 2.100        | 28.000                  |                  |
| ЕКСТРЕМНЕ ТЕМПЕРАТУРЕ | 28.01.2010. | 3            | /                       | /                |
|                       | 19.12.2010. | 2            | 27.030                  | 132.260          |
|                       | 06.01.2012. | 9            | 18.234                  | /                |
|                       | 28.01.2012. | 10           | 70.000                  | /                |
|                       | 07.12.2012. | 6            | /                       | /                |
|                       | 28.01.2014. | /            | 3.000                   | /                |
| 20.01.2017.           | 6           | /            | /                       |                  |
| ЗЕМЉОТРЕС             | 03.11.2010. | 2            | 27.030                  | 132.260          |

Извор: [http://www.emdat.be/country\\_profile/index.html](http://www.emdat.be/country_profile/index.html) (27.07.2020.)

Највећи број природних катастрофа за период 2010-2020. година је био услед поплава, екстремних температура и земљотреса. У Табели 1 је приказан број људи који је био погођен одећеном природном катастрофом, број жртава, као и процена штете од земљотреса (Краљево) 2010. године и поплава у 2014. години. У Међународној бази природних катастрофа (ЕМ-ДАТ) шумски пожари нису евидентирани и ако су угрожавајући фактор у нашој земљи који у сушним годинама изазива обимне штете (Петровић, 2015).

Директна корист од улагања у смањење ризика од катастрофа јесте избегавање трошкова које изазивају катастрофе. Развијене земље имају механизме за поделу трошкова за спречавање поплава. У САД-у, држава и локалне самоуправе деле 35% трошкова савезних пројеката спречавања поплава које спроводи Инжењерски војни корпус САД. У Енглеској, централна влада покрива око 90% трошкова управљања поплавама и обалним ерозијама. Преосталих 10% долази из бројних извора финансирања, попут локалног давања, трошкова одводње или финансирања од стране партнерства (DEFRA, 2015).

У Републици Србији одбрана од поплава је у складу са Законом о водама подељена према категоризацији водотокова на две категорије. Јавна водопривредна предузећа организују одбрану на водама првог реда које су претежно велики водотокови са изграђеним заштитним системима и организацијом одбране. Одбрана од поплава на водама другог реда, које су углавном бујичног карактера, у потпуности је препуштена општинама. Просечна општина у Србији има око петнаест водотокова другог реда. Неки од тих токова су у прошлости уређени заштитним објектима, међутим, већина је неуређена. Према Закону о водама, оперативни годишњи план за одбрану од бујичних поплава за воде другог реда израђују општине (Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, 2011).

„Општинским плановима дефинише се програм мера, радова и активности за неповољне хидролошке околности на назначеном подручју у целини. Ови радови, мере и активности су систематизовани по фазама одбране од поплава и по учесницима (општинским субјектима), са дефинисаним задужењима и обавезама у свакој фази одбране посебно. У оквиру планова је извршено и усаглашавање реонизације општинских подручја са секторима и деоницама одбране од поплава по водним подручјима, у складу са годишњим оперативним плановима Министарства пољопривреде и водопривреде – Републичке дирекције за воде“ (Стефановић et al, 2011).

За смањење угрожености приобалних подручја од поплава се примењују структурне мере (грађевинске, инвестиционе мере) односно изводе се различити објекти којима се утиче на режим и досезање великих вода. Ове мере имају великог утицаја на животну средину. Применом структурних мера се баве владина тела и локалне самоуправе у зависности од категорије водотокова.

„Најчешће се примењују:

- Изградња одбрамбених и других насипа (локализациони, летњи), кејских и заштитних зидова у циљу спречавања директног. Тиме се директно мења просторни обухват поплаве јер се спречава изливање великих вода из водотока и онемогућава њихов продор у заштићена подручја.

- Побољшање протицајног капацитета речне деонице (смањењем рапавости, повећањем протицајног профила или скраћењем речног тока).

- Задржавање дела поплавног таласа у резервисаним просторима једнонаменских или вишенаменских акумулација или ретензионих басена. Тиме се смањују протоци великих вода, а самим тим мењају и физичке карактеристике поплаве, као што су величина поплављеног простора, дубине и брзине воде.

- Скретање дела поплавног таласа у растеретне канале, чиме се непосредно редукује протицај низводно. Тиме се мења просторни распоред поплавних подручја, како би се смањила угроженост густо насељених подручја“ (Бабић, 2018).

Као допуна структурним мерама, све више су у примени неструктурне мере (неинвестиционе мере) управљања ризиком од поплава. Ове мере немају непосредан утицај на проток великих вода, али одражавају настојање да се смање штете које поплаве могу проузроковати, применом стратегије управљања, а не изградње. Неструктурне мере чини скуп административних, регулативних и институционалних мера за превентивно смањење директних, индиректних и потенцијалних штета од поплава. У ову групу мера спадају:

(1) превентивне и оперативне мере;

(2) регулативне и институционалне мере;

(3) мере солидарности за ублажавање последица поплава и

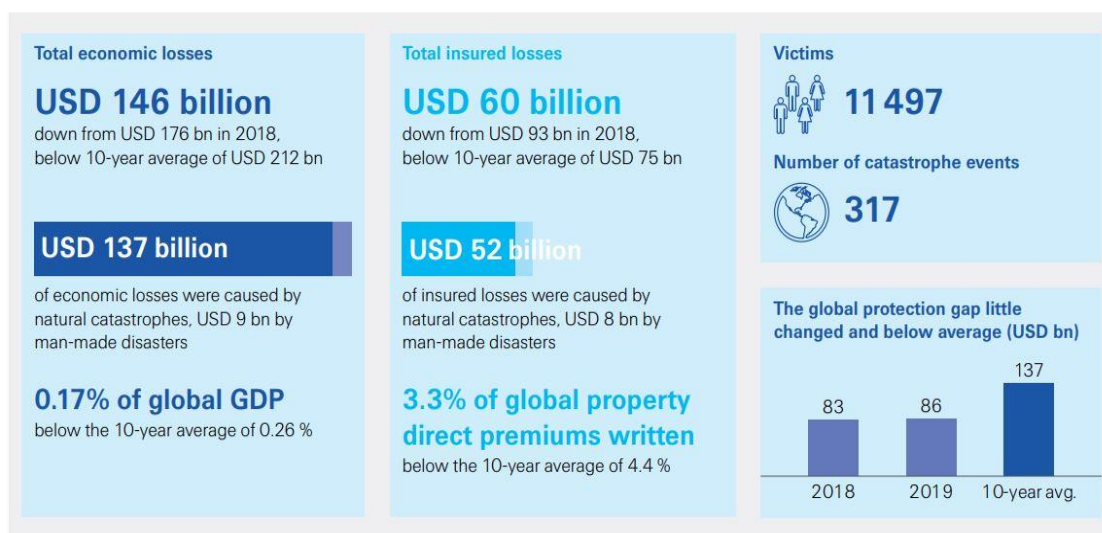
(4) информисање јавности (Бабић, 2018).

Једна од смерница Сендаи оквира у делу Приоритет 3 је „веће инвестирање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности на катастрофе да је потребно да се промовишу механизми за трансфер

ризика од катастрофа и осигуравање од тог ризика, поделу ризика, задржавање и финансијску заштиту како јавних тако и приватних инвестиција, примерено ситуацији, да би се смањили финансијски утицаји катастрофа на владе и друштва, у урбаним и руралним срединама“ (UN,2015).

Трансфер ризика се најчешће спроводи кроз осигурање или интернационално реосигурање. Осигурање смањује финансијске последице настале хазардом тако што елиминишу финансијски губитак имовине. Осигуравачи наплаћују премију израчунату помоћу очекиване фреквенције настанка хазарда, односно последица, што гарантује повраћај средстава у случају настанка осигураног случаја. Цена последица катастрофа се на тај начин распоређује на све учеснике путем уплата премија (Аземовић, 2017).

Према подацима SwissRe економски губици услед катастрофа у 2019.години су били 146 милијарди долара, осигурање је покрило свега 60 милијарди долара. Економски губици и висина губитака коју је покрило осигурање су приказани на слици 3.



Слика 3. Економски губици и осигурана имовина услед природних непогода у 2018.години

Извор: SwissRe [https://www.swissre.com/dam/jcr:85598d6e-b5b5-4d4b-971e-5fc9eee143fb/sigma%202%202020%20\\_EN.pdf](https://www.swissre.com/dam/jcr:85598d6e-b5b5-4d4b-971e-5fc9eee143fb/sigma%202%202020%20_EN.pdf)

У развијеним земљама осигурање има кључну улогу у управљању ризицима од остварења катастрофалних догађаја обезбеђењем финансијског обештећења. Након катастрофалих земљотреса у Румунији, у тој земљи је у кратком року је уведено обавезно осигурање не само од земљотреса, већ и клизишта и поплава. Штета је тада износила чак 0,6 одсто БДП-а, односно 950 милиона евра. У зависности од материјала од

којег је изграђена кућа, за осигурану суму од 20.000 евра плаћа се годишња премија од 20 евра, односно 10 евра за упола нижу осигурану суму. Тада је процењено да ће петина од 850.000 кућа у року од две године од увођења обавезности у Румунији бити покривена овом врстом осигурања. Таква иницијатива родила се и у Бугарској и Турској, које су 2012.године претрпеле снажне земљотресе, баш због тога што мало људи сматра осигурање имовине неопходним<sup>13</sup>. У Мађарској, на пример, постоји обавезно осигурање од поплава.

На развијеним тржиштима као што је Швајцарско више од 90 одсто становника уплаћује осигурање имовине. У Швајцарској је у 22 кантона од 26 колико их укупно има обавезно осигурање од пожара и елементарних непогода. Елементарне непогоде које су обуваћене обавезним осигурањем су: поплава, снежна олуја, град, одрони, клизишта, ерозије и снежне лавине. Осигурање од земљотреса није обавезно у Швајцарској. Међутим и поред тога, чак је четвртина објеката у приватном власништву додатно осигурало своје домове од земљотреса<sup>14</sup>. Свест грађана о осигурању се значајно разликује од земље до земља, па су и мере које се уводе да би се то променило различите.

У Републици Србији осигурање од елементарних непогода није обавезно. У случају катастрофа, Министарство финансија користи накнадне инструменте као што су преусмеравање буџетских средстава, међународна помоћ и финансирање задуживањем<sup>15</sup>. Мада се преусмеравање буџетских средстава, као инструмент који се примењује после катастрофе, користи у свим земљама у случајевима природних катастрофа већих размера, после поплава 2014. године било је потребно више од пет месеци за одобравање допунског буџета са додатним средствима за обнову и реконструкцију, што је утицало на темпо обнове (Анђелковић, 2016).

Због тога је Влада у великој мери зависила од међународне подршке. На пример, до новембра 2015. Србија је примила 220 милиона евра у облику донација и 300 милиона долара у зајмовима за обнову инфраструктуре и домова у 24 погођене општине (Канцеларија за помоћ и обнову

---

<sup>13</sup> Преузето са [О осигурању на наш начин - Обавезно осигурање након елементарних непогода](#)

<sup>14</sup> Преузето са <https://www.comparis.ch/erdbebenversicherung/wohneigentum/aktuelles/erdbeben-gefahrenkarte-versichern>

<sup>15</sup> НВО „Феномена“ из Краљева ради на оснаживању жена за учешће у системима цивилне заштите које општина тренутно развија. Мрежа „Архус центра“ (Aarhus) у Србији све се више бави проблемима превенције ризика и реаговања. За више информација видети: <http://aarhusns.rs/arhus-centar-novi-sad>.

поплавлених подручја, 2015). Потребе за опоравак после катастрофе за 2014. и 2015. процењене су на 1,266 милијарди евра, јер Влада није била у могућности да обезбеди већи део преосталих потребних средстава (Поплаве у Србији, 2014).

Изостајање праксе осигуравања имовине на нивоу локалне самоуправе, као и код власника кућа и у малим и средњим предузећима, увећало је укупне губитке у поплавама 2014. Анализа података после поплава у Србији у мају 2014. показује да је свега 1,6 одсто укупне штете било покривено осигурањем (World Bank, 2015). Да су локалне управе осигурале своје буџете од природних катастрофа годишњом полисом у вредности од 100.000 евра, биле би у прилици да учествују у суфинансирању обнове. На пример, Обреновац би за претрпљену штету примио од осигурања 25 милиона евра. Пошто то није био случај, штету је морала да надокнади Влада. Новим Законом о осигурању усвојеним 2014. године (Службени гласник Републике Србије, 2014) предвиђени су механизми финансирања ризика унапред и повезани са напорима и иницијативама за улагања у смањење ризика. Закон доноси побољшања у овој области и дефинише осигурање имовине од пожара, експлозије и природних катастрофа. Поред тога се подстиче и осигуравање и промовисање осигурања јавних добара од природних катастрофа и других опасности, што чини важан део опште стратегије смањења ризика од катастрофа и управљања ризиком (Анђелковић, 2016).

#### **6.4. Приоритет 4: Унапређивање спремности за катастрофе како би се делотворно реаговало и „изградио бољи систем него пре катастрофе“ током обнове, санције и реконструкције**

У Приоритету 4 Сендаи оквира (2015-2030) се наводи да „стални раст ризика од катастрофа, укључујући ту и повећану изложеност људи и имовине, у комбинацији са наученим лекцијама из претходних катастрофа, указује на потребу за даљим јачањем спремности за реаговање у случају катастрофа, предузимањем активности у очекивању догађаја, интегрисањем смањења ризика од катастрофа у спремност за реаговање, као и да се осигура да су капацитети успостављени како би се на свим нивоима делотворно реаговало и обнављало. Оспособљавање жена и људи са инвалидитетом да јавно воде и промовишу родну равноправност и универзално доступне приступе за реаговање, обнову, санацију и реконструкцију су од кључног значаја. Катастрофе су показале да фаза реаговања, санације и обнове, која треба да буде припремљена пре катастрофе, представља кључни моменат да се изгради бољи систем него

што је био пре катастрофе, укључујући ту и кроз интегрисање смањења ризика од катастрофа у развојне мере, тиме чинећи нације и заједнице отпорнијим на катастрофе“ (UN, 2015).

Ради стварања система који ће ефикасно и правовремено реаговати на елементарне непогоде и друге опасности привредна друштва, јединице локалне самоуправе, аутономне покрајине и Република Србија имају обавезу израде Плана заштите и спасавања у складу са чланом 17. Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама.

Планом заштите и спасавања се планирају мере и активности за спречавање и умањење последица катастрофа, снаге и средства субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, њихово организовано и координирано ангажовање и деловање у ванредним ситуацијама у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и обезбеђења основних услова за живот (Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2018, члан 17). У Републици Србији је донето свега 64 Плана заштите и спасавања јединица локалних самоуправа до маја 2020. године, што је скоро упола мање од броја урађених Процена ризика од катастрофа којих има 123.<sup>16</sup>

У оквиру Приоритета 4 се наводи и да је важно да се улаже у развој, одржавање и јачање система за рано упозоравање. Да се промовише примена једноставне и јефтине опреме и средстава за рано упозоравање и прошире канали за објављивање информација раног упозоравања о природним катастрофама.

Систем раног упозоравања и спремности представља и четврту компоненту Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода. У Националном програму се наводи да је Република Србија до сада уложила значајна средства у развој система за предвиђање елементарних непогода и хидрометеоролошког система за рано упозоравање. Републички хидрометеоролошки завод данас има јако разгранату мрежу која омогућава да се метеоролошки и хидролошки подаци доставе Сектору за ванредне ситуације у реалном времену. Управо су поплаве показале неопходност да упозорења буду благовремена и тачна, као и да заиста стигну до локалних заједница, јер од тога зависи успешност интервенције надлежних органа. Ефикасан систем за рано упозоравање готово да није могућ без учешћа различитих националних агенција, општинских власти и локалног становништва. Због тога је

---

<sup>16</sup> Подаци Сектора за ванредне ситуације за мај 2020.године.

потребно да се постојећи систем унапреди на свим овим нивоима (Национални програма управљања ризиком од елементарних непогода, 2014).

У оквиру Компоненте 4 Акционог плана за спровођење националног програма управљања ризиком од елементарних непогода, један од циљева је да Република Србија правовремено и ефикасно реагује на елементарне непогоде и друге опасности. Да би се то постигло потребно је креирати савремен, јединствен систем раног упозорења усклађеног са међународним стандардима на националном и локалном нивоу. Потребно је да се направи техничка подршка за имплементацију система 112 као свеобухватан систем за рано упозоравање у случају вишеструких опасности у ванредним ситуацијама на националном и локалном нивоу, као и изради анализа потребе за увођење потпуно оперативног Система 112 у Републици Србији (Акциони план за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода, 2017) .

У Републици Србији још увек не постоји јединствени број 112 који грађани могу да позову у хитним случајевима, иако се у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама Служба 112 наводи као једна од снага система смањења ризика од катастрофа. Службу 112 у складу са чланом 95, претходно наведеног Закона, чине Национални центар 112, оперативни центри 112, ситуациони центри и систем јавног узбуњивања. Међутим до успостављања броја 112 за хитне позиве, грађани у случају елементарне непогоде или друге несреће могу да користе само бројеве хитних служби и њиових диспечерских центара: 192 – полиција, 193 – ватрогасци, 194 – хитна помоћ. Поред тога постоји и број Оперативног центра за ванредне ситуације на број телефона 1985.

„Увођење универзалног система број 112 за хитне позиве у Србији ће обезбедити координирану, брзу и ефикасну интервенцију и помоћ у ванредним догађајима, ванредним ситуацијама и катастрофама, у потпуности у складу са стандардима и праксом примењеном у земљама Европске уније. Број 112 за хитне позиве је систем који подразумева развијене оперативне процедуре, техничку опрему, повећану оперативну спремност и обучено особље, у складу са европским стандардима. Такође ће се формирати база података свих догађаја, опасности, катастрофа и криза. Унапредиће се систем за обавештавање, рано упозоравање и узбуњивање у Републици Србији и биће координиран процес доношења одлука и одређивања и извршења задатака“ (CEAS, 2016).

Након фаза ублажавања, спремности и припреме за адекватан одговор на катастрофе следи фаза опоравка. Република Србија настоји да изгради национални систем за обнову који ће омогућити „ефикасан, приоритизован и транспарентан опоравак након елементарне непогоде“ (Акциони план за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода, 2017) .

Улога владе у опоравку стамбеног простора је већ неко време предмет расправе. Да ли би влада требало да буде укључена у опоравак приватне имовине? На који начин и у којој мери би требало да буде укључена? Коју врсту помоћи влада треба да пружи? Које би то требало дати? Одговори на ова питања увелико варирају у зависности од локалног социоекономског и политичког контекста и обликују се како владе на више нивоа реагују на стамбене потребе након катастрофа.

У Сједињеним Америчким Државама, владе на локалном, државном и федералном нивоу се уздржавају од активне улоге у обнови кућа, остављајући задатак обнове углавном тржишним снагама уз помоћ Савезне агенције за управљање ванредним ситуацијама (ФЕМА). Власници имовине су одговорни за поправку или обнову користећи своју уштеђевину, кредите, приватно осигурање и ограничену федералну помоћ. Овај систем најбоље функционише за осигуране власнике кућа. Међутим, све већи део урбаног становништва које живи у вишестамбеним објектима, станарима и власницима вишестамбених јединица или субвенционираним становима за изнајмљивање (Comerio, 1997), као и они који живе у монтажним кућама без осигурања или личних средстава остају у опасности од озбиљних стамбених проблема након катастрофа. Овај приступ је створио неуједначен опоравак стамбених јединица код свих доходних група, јер се кућевласници и четврти са високим дохотком брзо опорављају, док је мало обновљених стамбених јединица са власницима са ниским приходима и/или им је потребно више времена за опоравак (Reacock et al, 2014).

У Републици Србији Канцеларија за управљање јавним улагањима је тело Владе Републике Србије чији је посао управљање пројектима обнове и пружања помоћи након елементарних и других непогода, а пре свега пројектима обнове више хиљада предшколских, школских, здравствених, као и установа социјалне заштите. Канцеларија за управљање јавним улагањима основана је Уредбом Владе Републике Србије, која је објављена у „Службеном гласнику РС“, број 95/15. Овом уредбом утврђено је да Канцеларија обавља стручне, административне и оперативне послове за потребе Владе, који се односе на координацију реализације пројеката

обнове и унапређења објеката јавне намене у надлежности Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у смислу прикупљања података о постојећим и планираним пројектима и потребама обнове јавних објеката, процене потреба и оправданости предложених пројеката, утврђивање приоритета, координацију поступака јавних набавки, извршења уговорних обавеза и плаћања као и друге послове одређене законом или одлуком Владе<sup>17</sup>.

Једна од 6 компоненти које чине садржину оквира Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода је Ефикасан опоравак. У Националном програму управљања ризиком од елементарних непогода се наводи да „како би се обезбедио ефикасан опоравак, Влада би требало уложи напор за укључивање две значајне методологије ("Процена потреба за опоравак и обнову од елементарних непогода", "Оквир за опоравак") у системе државне управе и локалне самоуправе. Методологије би послужиле као водич за процес обнове у будућности. Праћење токова јавних расхода у реаговању на елементарне непогоде и идентификовање извора финансирања од кључног су значаја за ефикасно реаговање у ванредним ситуацијама, утврђивање непокривености у финансирању, као и за смернице за побољшање финансијских аранжмана у случају ризика. У процесу обнове потребно је ојачати координацију међу учесницима дефинисањем јасне улоге и одговорности свих надлежних институција и успостављањем механизма утврђивања одговорности свих заинтересованих страна. Како би се обезбедила техничка помоћ и развој капацитета у оквиру институција, потребно је спровести следеће активности:

- институционализација претходно две наведене методологије на националном и локалном нивоу,
- формирање система праћења токова финансијских средстава ради интервенција у случају елементарних непогода, обнову и опоравак“ (Национални програма управљања ризиком од елементарних непогода, 2014).

---

<sup>17</sup> Преузето са <http://www.obnova.gov.rs/latinica/o-nama>

## 7. ЗАКЉУЧАК

Досадашње катастрофе указују на то да несреће не бирају ни време ни место. Неке од оних које су задесиле нашу земљу су: снажан земљотрес у Краљеву 2010. године, затим 5. фебруар 2012. године је проглашена ванредна ситуација за целу територију Републике Србије услед екстремних временских услова, ниских температура и високих снежних наноса услед којих је дошло до прекида нормалног функционисања у 38 локалних самоуправа<sup>18</sup>, маја 2014. године цела земља се борила са поплавама и клизиштима и током 2020.године је проглашена ванредна ситуација у 14 општина услед поплава и у 33 општине услед епидемије COVID-19.

Интегрисани систем смањења ризика од катастрофа у Републици Србији заснива се на законима, подзаконским актима, плановима, као и на преузетим међународним обавезама и стандардима. Правни оквир уређује питања организације система, развоја, припремања и употребе снага и средстава система смањења ризика од катастрофа. У оквиру своје надлежности, права и обавеза у интегрисаном смањења ризика од катастрофа учествују државни органи, органи локалне самоуправе, аутономне покрајине, предузећа, друга правна лица, организације, службе, заводи, грађани.

Систем смањења ризика од катастрофа се још увек прилагођава стварним потребама како би одговорио свим изазовима и ризицима са којима се суочава становништво како би се створили услови за ефикаснију заштиту живота, здравља и имовине грађана и очување животне средине.

Усклађивање законодавног и институционалног оквира система смањења ризика од катастрофа са Сендаи оквиром је још увек у току. Највише је урађено на идентификацији и разумевању ризика од катастрофа. Урађено је 123 (70%) Процена ризика од катастрофа локалних самоуправа, у току је формирање Регистра ризика од катастрофа.

Међутим када говоримо о улагању у смањење ризика од катастрофа, спремности за реаговање и развоју система за рано упозоравање наилази се на проблеме.

У Србији нису довољно промовисани механизми за трансфер ризика од катастрофа и осигурање од тог ризика, што за последицу има мали број издатих полиса осигурања. Изостајање праксе осигуравања имовине на

---

<sup>18</sup> Преузето са <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/2012-02-05.html>

нивоу локалне самоуправе, као и код власника кућа и у малим и средњим предузећима, увећава укупне губитке услед катастрофа.

Од укупно 174 јединица локалне самоуправе свега 63 (36,2%) локалних самоуправа је урадило своје Планове заштите и спасавања, на основу чега можемо закључити да је 101 (64%) локална самоуправа још увек неадекватно припремљена за реаговање у случају ванредних ситуација. Када је реч од систему 112, чије је успостављање један од стратешких циљева Националне стратегије заштите, у Републици Србији, још увек није успостављен.

У формирању ефикасног система има много проблема. Већина проблема је везана за недостатак материјално-финансијских средстава на свим нивоима организовања (од државне управе до грађана), али већи део проблема повезан је и са недостацима који су наведени у Националној стратегији заштите и спасавања који су, и после девет година, актуелни: неодговарајућа организација и спровођење превентивних мера; неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања; недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; неадекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса; недостатак специјализованих кадрова; недовољна обученост професионалног кадра; неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе (Бабић, 2016).

Систем смањења ризика од катастрофа у Републици Србији још увек није потпуно усклађен и функционалан, али се на основу свега изложеног у овом раду може закључити да постоји значајан напредак у овој области.

## 8. ЛИТЕРАТУРА

- Алибабић, Ш. (2002). Теорија организације образовања одраслих, ИПА Филозофског факултета, Београд
- Anderson, M., Woodrow P. (1989). *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, CO: Westview Press
- Анђелковић, Б., Ковач, М. (2016). Извештај о хуманом развоју Србија 2016: Социјални капитал: Невидљиво лице отпорности. Београд: UNDP Србија
- Arnold, M. (2008). *The Role of Risk Transfer and Insurance in Disaster Risk Reduction and Climate Change Adoption*, Stockholm, Commission on Climate Change and Development.
- Аземовић, Р. (2017). Истраживање услова за ублажавање ризика поплаве. Докторска дисертација. Нови Сад: Факултет техничких наука
- Бабић, Б. (2016). Заштита и спасавање у Републици Србији, Београд: Министарство одбране РС, Војно дело, Интердисциплинарни научно-теоријски часопис. pp 244-277. Преузето са [http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni\\_casopisi/arhiva/VD\\_2016-5/68-2016-5-00-VD\\_cao\\_broj.pdf](http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2016-5/68-2016-5-00-VD_cao_broj.pdf)
- Бабић Младеновић М., (2018). Уређење водотока, Београд: Институт за водопривреду Јарослав Черни. Преузето са <https://www.jcerni.rs/wp-content/uploads/2018/12/Marina-Babic-Mladenovic-Uredjenje-vodotoka.pdf>
- Berke, P., Kartez, J., Wenger, D. (1993). *Recovery after disaster: Achieving sustainable development, mitigation, and equity*. Disasters
- Бојичић, Н. (2011). Правни положај Сектора за ванредне ситуације у Републици Србији. Специјалистички рад. Београд: Криминалистичко-полицијска академија. Преузето са <http://www.kpa.edu.rs/cms/data/studije/apstrakti/Nemanja%20Bojicic.pdf>
- Центар за евроатланске студије – ЦЕАС (2016). Редовно у ванредним ситуацијама - Реформа система управљања кризама и планирања у ванредним ситуацијама у Србији у складу са индивидуалним акционим планом партнерства (ИПАП) Србије и НАТО и процесом ЕУ интеграција Србије, Београд
- Comerio, M. C. (1997). *Housing issues after disasters*. *Journal of Contingencies and Crises Management* 5. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Цветковић, В. (2015). Интегрисано управљање у природним катастрофама. Супротстављање савременом организованом криминалу и тероризму. Београд: Криминалистичко-полицијска академија

- Цветковић, В., Ноји, Е., Филиповић, М., Марија, М. П., Желимир, К., Ненад, Р. (2018). Public Risk Perspectives Regarding the Threat of Terrorism in Belgrade: Implications for Risk Management Decision-Making for Individuals, Communities and Public Authorities. *Journal of Criminal Investigation and Criminology* /, 69(4), 279–298.
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs Central government funding for flood and coastal erosion risk management in England). (2015). London
- Ђорђевић С., Цветковић Д., (2015). Законски, стратешки и институционални оквир управљања ризиком од природних непогода, Зборник радова Трећи научно-стручни скуп Политехника 2015, Београд: Висока школа струковних студија Београдска политехника.
- European commission. (2010). The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. Brussels
- Holloway, A. (2003). Disaster risk reduction in Southern Africa. *African Security Review* 12(1): 29–38
- Homer-Dixon, T., (2006). The Upside of Down: Catastrophe, Creativity, and the Renewal of Civilization. Canada: Alfred A. Knopf
- IDNDR (International Decade for Natural Disaster Reduction). (1994). Yokohama strategy and plan of action for a safer world: Guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation.
- Јаковљевић, В., Цветковић, В., Гачић, Ј. (2015). Природне катастрофе и образовање. Београд: Универзитет у Београду, Факултет безбедности
- Јуришић Д., Јовичић Р., Максимовић Г., (2020). Прилог нормативном уређењу области процјене ризика у Републици Српској. Европске и евроазијске интеграције – предности и недостаци, зборник радова. pp 429
- Канцеларија за помоћ и обнову поплавлених подручја. 2015. Reconstruction in Numbers. Београд, Канцеларија за помоћ и обнову поплавлених подручја.
- Кековић, З., Димитријевић, И. (2017). Системи безбедности са системом безбедности Републике Србије, Београд: Факултет безбедности. p 53
- Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2008). Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења. Теоријско стручни часопис Безбедност 1-2 2008. Београд: МУП
- Комазец, Н., Божанић, Д., Памучар, Д. (2017). Међународни оквир за смањење ризика од катастрофа – критички осврт на имплементацију у Републици Србији. Зборник радова/ III Међународна научно стручна конференција „Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса - Безбедност за будућност 2017“ . Београд

- Lettieri E. et al. (2009) Disaster Management: findings from a systematic review. *Disaster Prevention and Management*, Vol.18, No.2, pp.117-136
- Милашиновић, М. (2019). Међународна сарадња и смањење ризика од елементарних непогода. *Безбедност*, 61 (3), pp 200-220. Београд
- Милашиновић М. (2020). Утицај међународне сарадње на систем смањења ризика од елементарних и других непогода у Републици Србији. Београд
- Mileti, D. S. (1999). *Disasters by Design*. Washington, DC, USA: Joseph Henry Press
- Милосављевић Б, Марић П, Бабовић Ж, Марковић М, (2019). Коментар Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Београд: Академска мисао
- Милосављевић, Б. (2015). Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа. Београд: Правни записи
- Миловановић-Родић, Д., Мацаревоћ М., Ђорђевић А (2015.). Природне непогоде као опомена и поука: урбанистичко планирање за ефикасно управљање ризицима и подизање отпорности насеља, Зборник радова: 40. међународни научно-стручни скуп „Одржавање машина и опреме“. Београд: Институт за истраживања и пројектовања у привреди
- Милутин Стефановић, Зоран Гавриловић, Звонимир Коцић (2011). Улога локалне самоуправе у управљању ризиком од поплава у Србији. Приручник за учеснике. Београд: Институт за водопривреду Јарослав Черни
- Николић, Г. (2016). Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије: докторска дисертација, Београд.
- Peacock, W. G., Van Zandt, S., Zhang, Y., & Highfield, W. E. (2014). Inequities in long-term housing recovery after disasters. *Journal of the American Planning Association* 80 (4). Oxfordshire: Taylor & Francis Group.
- Петровић, Г., Грујовић, М. (2015). Економске штете од елементарних непогода у Србији и Шумадијском округу. Београд: Економски сигнали: пословни магазин 2015, vol. 10 Преузето са <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/1452-4457/2015/1452-44571502099P.pdf>
- Поплаве у Србији 2014 – Извештај о процени потреба за опоравак и обнову последица поплава. (2014). (Европска унија, Уједињене нације, Светска банка), Влада Републике Србије. Београд. Преузето са <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Izvestaj-o-proceni-potreba-za-oporavak-i-obnovu-posledica-poplava.pdf>
- Републички секретаријат за јавне политике. (2018). Образложење Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Београд Преузето са <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1468/obr/Obrazlo%C5%BEenje%20Zakon%20o%20smanjenju%20rizika.pdf>

- Симоновић, С. П. (2011). *Systems approach to management of disasters: methods and applications*. John Wiley & Sons.
- Симоновић, С. П. (2015). *Systems Approach to Management of Disasters–A Missed Opportunity?*. *IDRiM Journal*, 5(2), 70-81.
- Southeast Europe and Caucasus - Catastrophe Risk Insurance Facility Project: procurement plan. Washington, D.C., World Bank. [www.worldbank.org/projects/P123896/seec-crif-sccf-gef?lang=en](http://www.worldbank.org/projects/P123896/seec-crif-sccf-gef?lang=en)
- Станковић, Ј. (2016). *Вредновање екстремних ризика у финансијама и осигурању: докторска дисертација*. Ниш
- Стефановић, М. Гавриловић, З., Коцић, З., (2011). *Улога локалне самоуправе у управљању ризиком од поплава у Србији: приручник за учеснике*. Београд: Институт за водопривреду Јарослав Черни.
- UN (United Nations). (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*, A/CONF.206/6. Geneva: UNISDR
- UN (United Nations). (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. Geneva: UNISDR Преузето са [http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Sendai\\_Framework\\_for\\_Disaster\\_Risk\\_Reduction\\_2015-2030SR%20-%20lektorisano.docx](http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030SR%20-%20lektorisano.docx)
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction). (2002). *Natural Disasters and Sustainable Development: Understanding the links between development, environment, and natural disasters*. Geneva: UNISDR
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction). 2012. *Disaster reduction in Africa: UNISDR informs—Special issue on drought risk reduction 2012*. Geneva: UNISDR
- UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction). 2017. *Global Platform for Disaster Risk Reduction*. Cancun: UNISDR
- USAID (United States Agency for International Development). 2012. *Building resilience to recurrent crisis: USAID policy and program guidance*. Washington, DC: USAID
- USAID (United States Agency for International Development). 2011. *Introduction to disaster risk reduction: USAID Disaster Risk Reduction Training Course for Southern Africa*. Washington, DC: USAID
- Vermaak, J., and D. van Niekerk.(2004). *Disaster risk reduction initiatives in South Africa*. *Development Southern Africa* 21(3):555–574
- Wahlström, M. (2015). *New Sendai Framework Strengthens Focus on Reducing Disaster Risk*. *International Journal of Disaster Risk Science* 6, pp 200–201

Законодавна и стратешка докумената:

Акциони план за формирање јединствене службе за ванредне ситуације. (2009). Службени гласник Републике Србије број 78 од 23. септембра 2009. Преузето са <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2009/78/1/reg>

Акциони план за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода (2017 - 2020). Преузето са <https://www.cadri.net/sites/default/files/productsCountry/Serbia-DRR-Plan-Validated.pdf>

Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (2011). Службени гласник Републике Србије број 86 од 18. новембра 2011. Преузето са <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ostalo/2011/86/1/reg>

Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода (2015). Преузето са <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Nacionalni%20program%20upravljanja%20rizikom%20od%20elementarnih%20nepogoda.pdf>

Стратегија националне безбедности Републике Србије. (2019). Службени гласник Републике Србије број 94 од 27. децембра 2019. године Преузето са <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/strategija/2019/94/2>

Закључак о усвајању Акционог плана за формирање јединствене службе за ванредне ситуације: 78/2009-22. (2009). Службени гласник Републике Србије број 78 од 23. септембра 2009. године Преузето са <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2009/78/1/reg>

Закон о критичној инфраструктури. (2018). Службени гласник Републике Србије број 87 од 13. новембра 2018. године. Преузето са <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/8>

Закон о обнови након елементарне непогоде. (2015). Службени гласник Републике Србије број 112/15 од 30. децембра 2015. Преузето са <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2015/3518-15.pdf>

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања у ванредним ситуацијама. (2018). Службени гласник Републике Србије број 87/2018 од 13. новембра 2018. године. Преузето са <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-smanjenu-rizika-od-katastrofa-i-upravljanju-vanrednim-situacijama.html>

Закон о заштити од пожара. (2018). Службени гласник Републике Србије број 111/2009, 20/2015, 87/2018 и 87/2018 - др. закони Преузето са [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_od\\_pozara.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_od_pozara.html)

Закон о осигурању. (2014). Службени гласник Републике Србије број 139 од 18. децембра 2014. године Преузето са [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_osiguranju-2014.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_osiguranju-2014.html)

Интернет извори:

[http://www.emdat.be/country\\_profile/index.html](http://www.emdat.be/country_profile/index.html)

<https://osiguranjevr.wordpress.com/category/%D0%BD%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D1%81%D0%B8%D0%B3%D1%83%D1%80%D0%B0%D1%9A%D0%B0/>

<http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/2012-02-05.html>

<https://www.comparis.ch/erdbebenversicherung/wohneigentum/aktuelles/erdbeben-gefahrenkarte-versicher>

<https://www.marjanovic.law/sr/komentar-zakona-o-smanjenju-rizika-od-katastrofa-i-upravljanju-vanrednim-situacijama/>

[https://www.swissre.com/dam/jcr:85598d6e-b5b5-4d4b-971e-5fc9eee143fb/sigma%20%202020%20\\_EN.pdf](https://www.swissre.com/dam/jcr:85598d6e-b5b5-4d4b-971e-5fc9eee143fb/sigma%20%202020%20_EN.pdf)