

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

**Капацитети локалне самоуправе у
Републици Србији за смањење ризика
од елементарних и других непогода**

- Студија случаја град Лозница -

мастер рад

Ментор:
Проф. др Владимир Јаковљевић

Студент:
Јован Думић, м66/21

Београд, 2023.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Th Capacities of local self-government in the
Republic of Serbia to reduce the risk of natural
and other disasters
– Case study city of Loznica –

master thesis

Mentor:
Prof. dr Vladimir Jakovljević

Student:
Jovan Dumić, m66/21

Belgrade, 2023.

Капацитети локалне самоуправе у републици србији за смањење ризика од елементарних и других непогода – студија случаја град Лозница

РЕЗИМЕ

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама из 2018 године кључну одговорност за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама пренео је на јединице локалне самоуправе, односно општине и градове. Међутим, истовремено ни доносиоци политичких одлука ни творци нормативних решења нису водили рачуна о реалним капацитетима и могућностима јединица локалне самоуправе за испуњавање законом предвиђених обавеза у овој области. Ово има посебан значај у условима када између 174 јединице локалне самоуправе у Републици Србији постоје велике разлике у величини територије, броју становника, материјалном развоју (брuto производу), врсти и степену угрожености, развоју капацитета за управљање ванредним ситуацијама и другим битним параметрима.

У раду ће се целовито сагледати укупни нормативни, организациони, кадровски, материјално технички и други капацитети града Лознице за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у контексту реалне угрожености овог града различитим врстама хазарда/ризика и нормативно правних обавеза које град има у овој области на основу релевантне нормативне регулативе.

У изучавању наведеног проблема користиће се аналитичка и дескриптивна метода-студија случаја. Поред анализе нормативних аката на републичком и локалном нивоу (уредбе и правилници) и одлука надлежних градских органа и Штаба за ванредне ситуације, научних и стручних часописа и публикација и релевантних вебсајтова, реализоваће се и анкетни упитник, односно експертски интервју са службеницима градске управе који су надлежни за ову проблематику.

Кључне речи: ризик, катастрофа, ванредна ситуација, јединице локалне самоуправе, град Лозница

Capacities of local self-government in the Republic of Serbia to reduce the risk of natural and other disasters - Case study, town Loznica-

SUMMARY

The Law on Disaster Risk Reduction and Emergency Management from 2018 transferred the key responsibility for risk reduction and emergency management to local self-government units, i.e. municipalities and cities. However, at the same time, neither the political decision-makers nor the creators of normative solutions took into account the real capacities and possibilities of local self-government units to fulfill the obligations stipulated by the law in this area. This has a special significance in the conditions when between the 174 units of local self-government in the Republic of Serbia there are large differences in the size of the territory, number of inhabitants, material development (gross product), type and degree of threat, development of capacities for managing emergency situations and other important parameters.

This thesis will comprehensively review the overall normative, organizational, personnel, material, technical and other capacities of the city of Loznica for reducing the risk of disasters and managing emergency situations in the context of the real threat of this city to various types of hazards/risks and the normative legal obligations that the city has in this area. based on the relevant normative regulation.

Analytical and descriptive method-case study will be used in the analysis of the mentioned problem. In addition to the analysis of normative acts at the republican and local level (ordinances and rules) and decisions of the competent city authorities and the Headquarters for Emergency Situations, scientific and professional magazines and publications and relevant websites, a survey questionnaire, i.e. an expert interview with city administration officials who are responsible for this issue will be realised.

Key words: risk, disaster, emergency, local self-government units, city of Loznica

УВОД	8
I ТЕОРИЈСКИ ДЕО РАДА	12
1. ОПШТИ ОСВРТ НА СИСТЕМЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА И КАТАСТРОФАМА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	12
1.1. МЕХАНИЗАМ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ ЕУ	20
2. УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА И КАТАСТРОФАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	24
2.1. НОРМАТИВНИ АСПЕКТ	27
2.2. ОРГАНИЗАЦИОНО – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТ	30
3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	32
3.1. УОПШТЕ О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	32
3.2. МЕСТО И УЛОГА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	35
у УПРАВЉАЊУ КРИЗАМА И КАТАСТРОФАМА	35
II ИСТРАЖИВАЧКИ ДЕО РАДА	40
4. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	40
5. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА	41
5.1. Град Лозница	41
5.2. Градска управа у граду Лозници	46
5.3. СУБЈЕКТИ НЕПОСРЕДНО ЗАДУЖЕНИ ЗА СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ГРАДУ ЛОЗНИЦИ	51
5.4. СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У ГРАДУ ЛОЗНИЦИ	56
5.4.1. Кључни документи од значаја за смањење ризика од КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	56
5.4.2. Градски штаб за ванредне ситуације за територију града Лознице	57
5.4.3. Ванредне ситуације	63
5.4.4. Стање цивилне заштите	67
5.4.5. Финансирање	72
5.4.6. Сарадња јединица локалне самоуправе у оквиру слива реке Дрине	73
6. ДИСКУСИЈА	76
ЗАКЉУЧАК	80
ЛИТЕРАТУРА	84

УВОД

Елементарне и друге непогоде и различите врсте кризних ситуација прате људска друштва и заједнице од самих почетака историје. Свака организована људска заједница, у зависности од конкретних друштвено-историјских околности, успоставља одређене организационе и институционалне механизме за реаговање на различите врсте криза, катастрофа и ванредних ситуација. Ови механизми једним делом обухватају превенцију, односно управљање ризицима, а другим делом припрему за катастрофе, реаговање на ове нежељене догађаје и напоре заједнице да се од њих опорави и врати у нормалан ток и начин живота.¹

Данас, у савременом "друштву ризика" (Урлих Бек), изложене новим (а и старим) облицима угрожавања који потичу од природе, технологије или човека, државе посвећују значајну пажњу успостављању и развијању робусних и ефикасних система за смањење ризика од катастрофа и за управљање ванредним ситуацијама. Конкретна решења у свакој земљи су резултат низа фактора: државног и друштвеног уређења, политичко територијалне организације, величине територије, друштвено економског развоја, историјских искустава, управне традиције, културних димензија, доминантног односа државе и грађана као појединаца и њиховог положаја у политичком систему итд. У том смислу не постоји, а и није реално ни замислити, апсолутно најбољи модел кризног управљања који би био применљив и употребљив у државама које се међусобно у мањој или већој мери разликују по целом низу параметара и карактеристика. Такође данас је све израженија и улога наднационалних институција попут ЕУ и НАТО у управљању ванредним ситуацијама, као и успостављање низа различитих билатералних и мултилатералних аранжмана између појединих (група) земаља.

Република Србија је након Другог светског рата, као федерална јединица у оквиру СФР Југославије, успоставила систем *општенародне одбране и друштвене самозаштите*² који је укључивао широк круг субјеката у

¹ У овој области присутан је велика термилошка збрка тако да се упоредо, и често без јасног и прецизног разликовања значења, користе термини кризно управљање, кризни менаџмент (енг.crisis management), управљање ванредним ситуацијама (енг.emergency management), управљање катастрофама (енг.disaster management), смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама (терминологија актуелног закона Републике Србије који регулише ову област), систем заштите и спасавања, цивилно планирање за ванредне ситуације (енг. civil emergency planning) (НАТО терминологија) итд. Кешетовић, 2008.

² О овом систему више у Вучинић, 1979

активности за смањење ризика од катастрофа и припреме за реаговање у ванредним ситуацијама. Овај систем је имао изражену идеолошку компоненту али се показао као функционалан и ефикасан у низу озбиљних кризних ситуација као што су поплаве, земљотреси, епидемије и др.

Након распада југословенске заједнице и уласка у транзицију и изградњу друштва заснованог на приватној својини, тржишној економији и политичком плурализму, постепено се распадао и систем општенародне одбране и друштвене самозаштите. Безмало две деценије Србија је била у својеврсном интеррегнуму у коме је неколико институција било одговорно за различите аспекте управљања ванредним ситуацијама, при чему није постојала сасвим прецизна подела надлежности и одговорности између њих. Ситуација се променила доношењем кровног Закона о ванредним ситуацијама крајем 2009. године којим је успостављен Сектор за ванредне ситуације – "надлежна служба", као стручни и професионални стуб система за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама и систем штабова за ванредне ситуације од општине/града, преко округа и покрајине до Републике који су као одговарајућа мултисекторска оперативна тела повезивали све надлежне субјекте система на свим нивоима политичко-територијалног организовања (хоризонтално и вертикално). Највећи изазов за новоустављени систем биле су катастрофалне поплаве које су захватиле регион Југоисточне Европе у мају 2014. године. Наиме, тада су се показале све слабости система и кренуло се у његове измене и унапређење.

Ово је за резултат имало доношење новог *Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама* 2018. године. Једна од основних поставки која је из Закона о ванредним ситуацијама преузета и у нови закон је принцип проксимитета, односно начело примарне улоге локалних заједница, према коме локалне заједнице имају примарну улогу у управљању ризиком од катастрофа. Међутим, нови закон је детаљније разрадио превентивну улогу субјеката у процени и редукцији ризика и успоставио систем одговорности укључујући и одговарајуће санкције за одговорна лица, организације и појединце.

Чињеница је да и Закон о ванредним ситуацијама и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама кључну одговорност за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама преносе на јединице локалне самоуправе. Међутим, истовремено ни доносиоци политичких одлука ни творци нормативних решења нису водили рачуна о реалним кадровским, организационим, материјално-

техничким и другим капацитетима јединица локалне самоуправе за испуњавање законом предвиђених обавеза у овој области. Ово има посебан значај у условима када између 174 јединице локалне самоуправе у Републици Србији постоје велике разлике у величини територије, броју становника, материјалном развоју (брuto производу), врсти и степену угрожености, развоју капацитета за управљање ванредним ситуацијама и другим битним параметрима. (Кешетовић, 2014.)

Циљ овог рада је да покуша да системски сагледа капацитет града Лознице за управљање ванредним ситуацијама, идентификује кључне проблеме и укаже на могућа решења.

Предмет истраживања представља свеобухватну анализу укупних капацитета града Лознице за идентификацију и редукцију ризика и управљање различитим ванредним ситуацијама. За потребе овог истраживања користиће се постојећи резултати научних истраживања, аналитички материјали доступни у градској управи, као и подаци који ће бити генерисани за потребе овог истраживања.

У изради овог рада биће примењене основне методе (аналитичке и синтетичке) и дедуктивни метод. Анализом ће се предмет истраживања – систем смањења ризика од катастрофа у управљање ванредним ситуацијама у граду Лозници разложити на основне елементе (идентификацију ризика, третман ризика, припремљеност цивилне заштите и свих субјеката за реаговање на ванредне ситуације) који ће бити појединачно анализирани, да би се на основу налаза у вези сваког од ових елемената синтетизовала јединствена слика укупне припремљености и ефикасности система, идентификовали најзначајнији проблеми и њихова могућа решења.

У раду ће се користити и преглед домаће и стране литературе и анализа садржаја. Биће примењена квалитативна анализа извора као што су научни радови, зборници радова, докторске дисертације, студије, аналитички материјали, уџбеници и друге релевантне остале публикације.

Најзад, за потребе рада кандидат је самостално сачинио посебан акетни упитник који ће бити послат службеницима задуженим за послове смањења ризика и управљање ванредним ситуацијама у граду Лозници као и надлежном локалном територијалном руководиоцу испоставе Сектора за ванредне ситуације МУП Републике Србије како би се из прве руке и од формално надлежних и претпостављено компетентних актера прикупили релевантни подаци, мишљења и ставови у вези актуелног стања капацитета за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама.

I ТЕОРИЈСКИ ДЕО РАДА

1. ОПШТИ ОСВРТ НА СИСТЕМЕ ЗА УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА И КАТАСТРОФАМА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Системи за управљање кризама и катастрофама европских земаља обликовани су под утицајем целог низа унутрашњих фактора у националним државама, али и под утицајем ширих спољашњих друштвено-политичких збивања, техничко технолошких достигнућа и културних и вредносних промена кроз које је Европа пролазила. Након формалног завршетка Другог светског рата 1945. године Европа није ушла у период хармоније и сарадње. На место правог рата дошао је Хладни рат кога је карактерисала трка у наоружању и (политичка, идеолошка, економска, а на моменте чак и војна) конфронтација два непомирљива блока: западног света и источноевропских држава предвођених Совјетским Савезом. Над Европом је и даље лебдела сенка потенцијалног сукоба праћена страхом да нека од две светске суперсиле, САД или СССР, не притисне прва "црвено дугме" и не започне Трећи светски рат коришћењем све већег нуклеарног арсенала. Климекс овог процеса представљала је Кубанска криза 1962. године. У овом и оваквом контексту европске земље су развијале своје системе за управљање кризама и катастрофама пре свега полазећи од претпоставке спољашњег војног напада/угрожавања као главне безбедносне претње. У том смислу су и развијале своје стратегије цивилне заштите и/или цивилне одбране уз значајно ослањање на улогу оружаних снага. Чак је и Краљевина Шведска, земља која није била у рату два века, изградила стратегију тоталне одбране (*totalförsvar*), будући да је практично била окружена земљама чланицама СССР-а.

Са падом Берлинског зида 1989. и формирањем Европске уније 1993. године значајно се изменио укупни амбијент у коме европске државе изграђују своје системе за кризно управљање. Завршетак Хладног рата, улазак бивших социјалистичких земаља у транзицију, а неких од њих и у Европску унију, улазак човечанства у интернетску еру, али и нове безбедносне кризе и изазови попут убрзања климатских промена, тероризма, пандемија, мигрантске кризе и др. утицале су на то да се системи кризног управљања у европским земљама континуирано усавршавају и прилагођавају овим захтевима и променама које долазе из окружења.

Увидом у доступну литературу стиче се утисак да нема много покушаја да се у овој области сачини компаративна анализа и извуку синтетички закључци о стању кризног менаџмента и начину на који су европске земље

организоване за обављање ове важне функције. Један од ретких је међународна студија у контексту АНВИЛ³ пројекта Европске комисије у оквиру ФП7 програма у коме је група међународних експерата анализирала системе кризног управљања у 22 европске земље, укључујући и Србију.⁴ (Bossong and Hegemann, 2014a)

АНВИЛ пројекат је детаљно истражио и осликао мапирао културну, правну и оперативну разноликост система за кризно управљање у двадесетидве европске земље као и нормативни, организациони и функционални оквир за сарадњу у области управљања кризама, односно ванредним ситуацијама између европских земаља. Ова је анализа белодано показала да постоје значајне разлике у административним одговорностима, законском оквиру и оперативним праксама европских земаља које су биле у фокусу анализе пре свега због чињенице да су национални системи кризног управљања дубоко укоренењени у одговарајућим националним контекстима и историјским искуствима. Међутим, истраживачи, примењујући јединствену методологију, нису установили значајније разлике када је у питању ефективност, ефикасност и легитимност појединих система кризног управљања. Самим тим истраживање није установило постојање једног најефикаснијег и најбољег система који би се могао применити у свим европским земљама. Закључак истраживања је "No security fits for all", односно да нема, дакле, најбољег система који би се онда могао механички применити у свим осталим земљама. Међутим, анализа у оквиру овог пројекта је идентификовала одређене опште тенденције у системима за управљање кризама у европским земљама. (Bossong and Hegemann, 2014a)

У оквиру ширег процеса трансформације система кризног управљања уочена је тензија између опречних притиска у правцу приближавања (*конвергенције*) ових система с једне стране и њој супротне тенденције истрајавања (*опстајања*) различитих *локалних традиција и структура* на другој страни. Системи за управљање кризама и катастрофама у земљама Европске уније су од краја Хладог рата пролазили кроз значајне реформе.

³ АНВИЛ је акроним пројекта чији пун назив гласи *Анализа система цивилне безбедности у Европи* (Analysis of Civil Security Systems in Europe). Иначе за кризни менаџмент, односно систем смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у пројекту се користи технички термин "систем цивилне безбедности" (civil security system), Основне информације о овом пројекту доступне су на сајту Европске комисије <https://cordis.europa.eu/article/id/92523-an-indepth-look-at-europes-civil-security-systems>

⁴ Ради се о следећим државама: Шведска, Норвешка, Финска, Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске, Република Ирска, Србија, Хрватска, Литванија, Летонија, Естонија, Пољска, Мађарска, Чешка, Словачка, Немачка, Холандија (Низоземска), Француска, Швајцарска, Аустрија, Румунија, Италија и Малта.

Они су се трансформисали од система цивилне заштите усмерених превасходно на војску, у правцу суочавања са природним катастрофама и различитим цивилним кризама, укључујући нове и сложене ризике као што су поремећаји у нормалном функционисању критичних инфраструктура са потенцијалним прекограничним ефектима. Импулси који су долазили из окружења утицали су на то да се цео низ земаља окрене развијању мултихазардног приступа (multihazard approach), са дистанцирањем од улоге војске и јасно уочљивом примарном улогом цивилних структура, позајмљујући при том нека решења из других националних система у областима као што је процена ризика или унапређен функционални законски оквир. Међутим, детаљније посматрано, уочава се да је степен, односно ниво и обим ових промена као и њихове тачне практично скоро немогуће недвосмислено и прецизно утврдити. Такође, ови уочени процеси (трансформације и конвергенције) су неуједначени и они и даље опстају упоредо са структурном разноликошћу. Још увек, наиме, присутне приметне које се тичу облика, разумевања и последица трансформације. Најважније "разлике које се уочавају тичу се различитих дефиниција кризе, дивергентног коришћења главних концепата као што су мултихазарди, управљање ризиком или различита улога војске у унутрашњим кризама. Такође, спорно је и то колико се ове трансформације одвијају само на концептуалном и симболичком нивоу, а колико су заиста у стварности и имплементирани на кохерентан начин уздуж линија система кризног управљања, све до оперативног нивоа." (Bossong and Hegemann, 2014b:208). Поједине идеје односно политике у области кризног управљања могу бити формално (нормативно) усвојене на наднационалном нивоу на темељу заједничких вредности/концепата/веровања у легитимност односно ефикасност извесних институционалних и/или политичких аранжмана. Међутим, оне се у крајњој инстанци увек коначно прилагођавају, уз мање или веће модификације, конкретним локалним условима, специфичностима и околностима у националним државама. Ово се нарочито на случај "европеизације" и област пуне надлежности Европске уније, у којој су, чини се, постојала већа очекивања везана за усаглашавање и уједначавање, односно за хармонизацију и конвергенцију, у првом реду због постојања прилично јаког нормативно-правног и организационо-институционалног оквира. Ипак, и овде се могу пронаћи многи докази о различитом опсегу процеса прилагођавања појединих држава на захтеве који долазе са европског нивоа, а који су у значајној мери под утицајем националне

политике, административног и културног наслеђа у различитим земљама. (Exadaktylos and Radaelli, 2012)

Надлежности Европске уније у области цивилне заштите и управљања катастрофама остале су, мање више, ограничене на функције координирања и подршке, мада треба указати на чињеницу да су у неким сродим областима попут заштите од поплава и безбедности хране присутна поједина чвршћа овлашћења у смислу регулације.

Услед свега изнетог може се закључити да су конвергенциони процеси међу европским националним системима кризног управљања или "вођени посебним ендогеним развојем, или ширим добровољним („меким“) процесима управљања који обухватају ЕУ, као и друге међународне организације и професионалне мреже" (Boin and Ekengren, 2009; Hollis, 2010).⁵

Занимљива је и улога *националног, историјског и културног наслеђа* у безбедносној политици и институцијама. "У неким областима и димензијама налази АНВИП истраживања откривају обрасце који личе на „типичне“ културне кластере у Европи, али класификације нису униформне и јасне. На пример, пожељни степени централизације и децентрализације показују класичну диференцијацију између северних и северо-западних земаља које теже децентрализацији, и држава Источне и Југоисточне Европе које имају више централизоване системе. Други типични културни утицаји између земаља су видљиви у особитом нордијском принципу „усаглашености“, према коме држава и друштво раде под нормалним правним и политичким стандардима чак и током кризних ситуација, или истакнута улога формалних волонтерских организација у неокорпоративистичким земљама, као што је Аустрија." (Bossong and Hegemann, 2014b:209.210). У појединим земљама постоје различите традиције у вези са унутрашњом употребом војске што је у значајној мери обликовано искуствима из прошлости.

Између европских земаља присутна је, додуше само на апстрактном нивоу, базична сагласност односно степен заједничког разумевања о томе *шта представља кризу*. У националним дефиницијама обично се наглашава да се "криза односи на ситуације које утичу на велики број људи, инфраструктуру, имовину/робу или друге вредности, и захтевају неки облик координације изнад нормалних/редовних структура за управљање ванредним ситуацијама. Иза ових општих сличности, међутим, разлике

⁵ Наведено према Bossong and Hegemann, 2014b:209.

између земаља, бухваћених истраживањем су значајне, у распону од пуких термилошких размимоилажења па до различитих формалних процедура за управљање кризама које се ослањају на специфичне дефиниције. Већина студија случаја документује коришћење других општих термина као што су „катастрофа“, „незгода/акцидент“ или „ванредна ситуација“, док се „криза“ често користи као више програмски концепт у контексту управљања кризама. Ипак, праг онога што се означава као криза се веома различито тумачи, што је повезано са различитим степенима формализације и правним последицама, као што је пребацивање оперативних надлежности на више нивое власти (upscaling) или одобравање посебних ванредних овлашћења." (Bossong and Hegemann, 2014b:211-2012).

Наведена термилошка разноликост указује на генерални појаву неколико свеобухватних мултихазардних приступа, који надилазе уске секторске приступе, и углавном војну терминологију употребљавану током периода Хладног рата. Ипак, чини се да прецизно значење ових термина, њихове нијансе и специфичне разлике као и разлози за њихову различиту употребу нису баш увек сасвим добро схваћени услед чега остаје изван простор за различите интерпретације. Поред тога, ови термини коегзистирају са одавно одомаћеним терминима као што су „цивилна заштита“, „цивилна одбрана“ или „кризни менаџмент“, с тим што се и они у различитим националним језицима у неким случајевима другачије преводе а такође и имају важне уставне и оперативне последице. (Bossong and Hegemann, 2014a)

Системи управљања кризним ситуацијама у 22 земље које су биле предмет истраживања у АНВИЛ пројекту су, у првом реду, *цивилни*. Ово је свакако резултат једне глобалне и дубоке структурне измене система цивилне заштите од краја Хладног рата⁶. Управљање/командовање и координација у системима кризног менаџмента у свим предметним националним државама су у надлежности цивилних органа и то на оном нивоу власти односно политичко територијалне организације који је одређен националном легислативом и преовлађујућим традицијама. Ипак треба указати да је практично општеприваћен принцип проксимитета, односно начело да се криза/ванредна ситуација решава у првом реду тамо где је

⁶ 3.децембра 1989.године председник СССР-а Михаил Горбачов и амерички председник Џорџ Буш објавили су крај Хладног рата на заједничкој конференцији за новинаре на совјетском путничком броду Максим Горки у луци Марсаклок. <https://bonitet.com/kraj-hladnog-rata-1989/>, приступ 1. априла 2023

настала, односно у локалној заједници/јединици локалне самоуправе. Наведени тренд цивилне контроле система кризног менаџмента/управљања нарочито је уочљив у „новим“ чланицама ЕУ и земљама кандидатима, будући да, историјски посматрано, у њима пре уласка у процес транзиције није била сасвим јсна и прецизна демаркациона линија између цивилне и војне безбедности. Ипак, у свим земљама које су обухваћене истраживањем војска, односно оружане снаге редовно дају значајну подршку и помоћ цивилним властима, на њихов захтев, у случајевима изузетних и продужених криза, попут великих поплава или земљотреса, пре свега ангажовањем свог људства и специфичних логистичких капацитета, као што су хеликоптери, механизација који могу дати значајн допринос у масовним радовима и операцијама на заштити, спасавању становништва и материјалних добара и посткризној обнови. Међутим, од једне до друге земље се значајно разликују и учесталост употребе војске и нормативно-организациони аранжмани који олакшавају или пак отежавају и компликују употребу оружаних снага у цивилним ванредним ситуацијама. Ове се разлике, чини се, могу објаснити помоћу неколико фактора. Први се тичу капацитета једне земље да у оквиру цивилног система управља ванредним ситуацијама. У том смислу земље које су мале, неразвијене и сиромашне, управо због недостатка ресурса могу бити склоније и/или чак и приморане да се у кризном одговору у обимним и сложеним операцијама кризног одговора ослоне на војну помоћ. Овим факторима треба додати и различите традиције у националним државама кад је реч о нивоима подршке за употребу војске унутар граница националне државе као и различита искуства са употребом војске у ратним и унутрашњим конфликтима током историје. Тако, рецимо, земље које имају изражену традицију цивилне одбране, која датира још од Хладног рата, попут примерице Швајцарске, такође имају посебан поглед на ово питање. Никако не би требало занемарити ни утицај који имају свеприступније дискусије и одлуке којима се укида обавезно служење војног рока, односно смањује буџет за одбрану земље као и општа тенденција трансформације западноевропских армија, које генерално померају свој фокус од територијалне одбране ка међународним мировним мисијама и интервенцијама. Наведене дебате и тенденције на различите начине и у различитом степену могу да утичу на унутрашњу улогу и расположивост оружаних снага и њихову употребу у конкретним ситуацијама. (Bossong and Hegemann, 2014a) Међутим, актуелни рат у Украјини ће, вероватно, довести и овде до значајних промена у непосредној будућности.

Поједини практичари у области кризног управљања који су интервјуисани у контексту истраживања су признали да често немају много информација о томе каква је улога војске у партнерским земљама, упркос чињеници да управо оружане снаге могу да буду значајан чинилац у актуелној сарадњи у кризом управљању. У смислу изнетог евидента је значајна потреба да се стекне знатно више системског знања о "улози и прихватању оружаних снага у управљању ванредним ситуацијама унутар националних граница, као и о њиховој потенцијалној улози у прекограничним активностима цивилне заштите унутар ЕУ и НАТО упоредо. У којој мери војне снаге имају довољно легитимитета да предузму операције цивилног одговора на кризе, или чак врше команду и контролу? Који тренинг, опрема, правила и процедуре су потребни за то? Које су прекограничне кризе које могу захтевати војни одговор? И чије војске ће да интервенишу и под којим условима? Такође, треба имати на уму глобалну дебату о предностима и ограничењима ангажовања војних снага у хуманитарној помоћи и ванредним ситуацијама." (Bossong and Hegemann, 2014b:215)

Што се тиче укључивања *приватног сектора и грађана* у управљање кризама и катастрофама у овој студији су се јасно профилисала три основна закључка:

- у већини анализираних земаља још увек нема довољно воље и спремности да се послови управљања кризним ситуацијама пренесу/повере компанијама/организацијама из приватног/профитног сектора;
- укључивање организација добровољаца у управљање кризама је доста широко, али су конкретни аранжмани прилично разнолики и разноврсни: и
- однос са грађанима је генерално позитиван, али још увек прилично пасиван.

У великом броју посматраних земаља поверавање послова смањења ризика и управљања катастрофама екстерним субјектима (outsourcing) није тренд који би се могао означити као преовлађујући. Наиме ови субјекти углавном, на основу важеће нормативне регулативе која уређује област безбедности и обављање специјалних/специфичних послова и задатака управљања кризним/ванредним ситуацијама у јединицама локалне самоуправе надлежни су углавном само за кризе које се догађају на објектима критичне инфраструктуре, односно у производим објектима (фабрикама и фабричким постројењима).

С друге стране неке мање земље које су касније приступиле ЕУ и имају слабије капацитете за кризно управљање изгледа да показују већи интерес да успоставе нормативне и институционалне оквире за партнерство између релевантних владиних/државних структура/агенција и приватних компанија/организација које послују у профитном сектору. Треба нагласити да се уочава и један тренд који је у настајању а односи се на повећану координацију и умрежавање државних и локалних актера са приватним компанијама у вези са областима, као што су заштита критичне инфраструктуре и безбедност у сајбер простору. Ради се, наиме, о областима које захтевају поседовање специфичног експертског знања и знатно унапређену комуникацију са програмерима и оператерима централних технологија и инфраструктура. (Bossong and Hegemann, 2014a)

Друго, организације добровољаца дају важан допринос у смањењу ризика и реаговању на ванредне ситуације у највећем броју анализираних држава. Како се наводи у АНВИЛ извештају "степен организационе кохерентности и формализација сарадње између јавних агенција и друштвених актера, међутим, значајно варирају. Посебно земље Централне Европе са неокорпоративистичком традицијом, попут Аустрије и Мађарске, прихватају формализовано укључивање званично регистрованих организација са масовним чланством и виде ово као једну од основних предности својих система. Насупрот томе, остале земље, као на пример Уједињено Краљевство, више су склоне неформалним ad hoc облицима учешћа волонтера. У неким југоисточним државама, као што су Румунија и Србија, присутни су амбивалентни ставови у односу на ангажовање добровољаца. Али и неке од „старих“ чланица ЕУ се јаким формалним волонтаризмом боре се да сачувају висок ниво организованог добровољног ангажовања због социјалних изазова као што су демографске промене и растући обим посла." (Bossong and Hegemann, 2014b:216)

Треће, налази овог истраживачког пројекта указују на то да грађани у посматраним земљама перципирају своју државу као главног провајдера безбедности и да, у складу с тим од ње очекују да им обезбеди заштиту на основном нивоу, али да њихове главне бриге и преокупације нису везане за кризе и катастрофе. "Иза овог релативног осећаја безбедности, нивои забринутости су већи у неким земљама (нарочито у већини „нових“ чланица и Италији), док су грађани Холандије и скандинавских земаља најмање забринуте. Подршка грађана системима за кризно управљање је прилично висока. Налази АНВИЛ-а указују на укупно низак ниво информисаности међу грађанима у вези са приправношћу на кризу и

одговором на њу, са просеком од око 27 одсто у ЕУ, према подацима Евробарометра. Ово иде руку под руку с прилично пасивном комуникацијом и едукацијом о кризној приправности и одговору. С једне стране, то указује на одређени недостатак јавног интереса и свести, али, такође, може да се тумачи као знак отпорности и способности европских друштава да се одупру паничним ставовима." (Bossong and Hegemann, 2014b:216-217).

Интересантан је и налаз из извештаја Светске банке и Секретаријата Међународне стратегије Уједињених нација за смањење катастрофа (УНИСДР) у сарадњи са бројним међународним и регионалним партнерима који констатује да постојање повремених неслагања између декларативне политичке посвећености, која се манифестује у владиној политици, и практичне примене те политике. Сходно томе, док је потреба за побољшањем превенције, приправности и реаговања често инкорпорирана на нивоу политике, на оперативном нивоу ова посвећеност се често не претвара у конкретну акцију у пракси. Ово се посебно односи на земље Југоисточне Европе. (World Bank/UNISDR:2008)

1.1. Механизам цивилне заштите ЕУ

Европска комисија је у октобру 2001. године успоставила Механизам цивилне заштите ЕУ који има за циљ јачање сарадње између земаља ЕУ и тада седам држава учесница у области цивилне заштите како би се побољшала превенција, приправност и одговор на катастрофе. Данас овај механизам обухвата укупно 34 земље. У њега су поред 27 земаља чланица ЕУ, укључене Црна Гора, Босна и Херцеговина, Србија, Северна Македонија, Исланд, Норвешка, и Турска.⁷

Овај механизам је усмерен на унапређење и ојачавање сарадње између Европске Уније и њених држава чланица и "олакшавање координације у подручју цивилне заштите како би се побољшала делотворност система за превенцију, припремљеност и одговор на природне катастрофе и катастрофе узроковане људским фактором".(http://forsmontenegro.org/wpcontent/uploads/2017/12/Mehanizam_EU_za_civilnu_zastitu.pdf, 2023)

⁷ Вебсајт Механизма https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en

Сагласно са четири принципа заснована на међународном хуманитарном праву, хуманитарна помоћ ЕУ:

- бави се људском патњом, са посебном пажњом на најугроженије групе људи, уз поштовање достојанства свих жртава (човечанства);
- не фаворизује ни једну страну у сукобу (неутралност);
- обезбеђује се искључиво на основу потреба, без икакве дискриминације (непристрасност);
- је независна од било које агенде, било политичке, економске, војне или друге (независност).

Хуманитарна акција ЕУ такође оличава принцип солидарности, као што је наведено у Лисабонском уговору, који каже да ће ЕУ пружити помоћ, заштиту и спасавање жртвама природних катастрофа и катастрофа које је проузроковао човек и подстицати сарадњу између држава чланица у том циљу (Лисабон ски уговор, чланови 196 и 214).

Постоји комплементарност цивилне заштите и хуманитарне помоћи. Када се ради о хуманитарној помоћи, Одељење Европске комисије за цивилну заштиту и операције хуманитарне помоћи (European Commission Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations-DG ECHO) дели надлежност са државама чланицама ЕУ и заједно представљају једног од водећих глобалних хуманитарних донатора.⁸

На основу међународних хуманитарних принципа и као што је наведено у Европском консензусу о хуманитарној помоћи (European Consensus on Humanitarian Aid), ЕУ пружа хуманитарну помоћ засновану на потребама људима погођеним катастрофама које је проузроковао човек и природним катастрофама, са посебном пажњом на најугроженије жртве. Помоћ се непристрасно усмерава погођеном становништву, без обзира на њихову расу, етничку групу, веру, пол, старост, националност или политичку припадност. ЕУ односно државе чланице и институције ЕУ заједно су међу водећим је донаторима хуманитарне помоћи у свету. Одељење ЕУ за цивилну заштиту и операције хуманитарне помоћи још од 1992. године у преко 110 земаља пружа помоћ људима којима је потребна. Његов годишњи хуманитарни буџет износи нешто више од милијарду евра и помаже милионима људи широм света сваке године. Хуманитарна помоћ коју финансира ЕУ доставља се у партнерству са агенцијама УН, међународним

⁸ О томе детаљније на службеној интернетској страници Европске уније https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian_aid.html?locale=hr&root_default=SUM_1_CODED%3D04

организацијама и невладиним организацијама. Хуманитарна помоћ ЕУ покрива области интервенције као што су: храна, склониште, здравствена заштита, вода и канализација и образовање у ванредним ситуацијама. Велика мрежа хуманитарних експерата Комисије у преко 40 земаља широм света омогућава пажљиво праћење кризних ситуација и операција помоћи. Средства за операције хуманитарне помоћи намењена су земљама ван ЕУ. Европска комисија такође може да финансира операције хитне подршке за реаговање на катастрофе изузетних размера унутар Европске уније. (https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en, 2023)

Када је у питању цивилна заштита, ЕУ преузима помоћну улогу, координирајући добровољне доприносе које земље које учествују у Механизму ЕУ за цивилну заштиту дају у натури или људству/волонтерима. Наиме помоћ цивилној заштити састоји се од државне помоћи у припреми за предстојећу катастрофу или непосредно након катастрофе у Европи и широм света. Заштита у оквиру Механизма углавном се односи на људе, али исто тако и на заштиту животне средине и имовине, укључујући културно наслеђе, од свих природних непогода, те непогода изазваних људским фактором, укључујући терористичке акте, технолошке, радиолошке или еколошке инциденте и хитне озбиљне здравствене случајеве који би настали унутар или ван ЕУ. Инструментом се могу подржати активности као што су: обуке, вежбе, радионице, размена особља и стручњака, едукација и подизање свести, студије, анкете, размена знања, најбољих пракси и информација, као и активности на унапређивању превенције, припреме и ефектног реаговања. Помоћ има облик помоћи у натури и/или распоређивању посебно опремљених тимова или стручњака који процењују и координирају подршку директно на терену. Када катастрофа превазиђе способност и капацитете за одговор једне земље онда се укључују друге државе учеснице Механизма и пружају помоћ.

Координациони центар за реаговање у ванредним ситуацијама (Emergency Response Coordination Centre - ERCC) је срце Механизма цивилне заштите ЕУ. Она координира испоруку помоћи земљама погођеним катастрофом, као што су артикли за помоћ, експертиза, тимови цивилне заштите и специјализована опрема. Центар обезбеђује брзо распоређивање хитне подршке и делује као координационо чвориште између свих држава

чланица ЕУ, 7 додатних држава учесница Механизма, погођених земаља и стручњака за цивилну заштиту и хуманитарну помоћ.⁹

ЕРЦЦ ради 24/7 и може помоћи било којој земљи унутар или изван ЕУ погођеној великом катастрофом на захтев националних власти земље погођене катастрофом или на захтев тела УН-а.

Инструмент за хитну подршку (The Emergency Support Instrument -ESI) омогућава ЕУ да подржи своје државе чланице када криза досегне невидене размере и утицај, са широким последицама по животе грађана. Овај инструмент је по други пут након његовог стварања 2016. године активиран од априла 2020. до јануара 2022. године како би помогао земљама ЕУ да се изборе са пандемијом COVID-19.

Свака земља у свету може позвати Механизам за помоћ. Од свог настанка 2001, па до данас, Механизам је пратио преко 300 катастрофа и примио више од 200 захтева за помоћ. Интервенисао је у неким од најразорнијих катастрофа у свету, као што су земљотрес на Хаитију 2010, трострука катастрофа у Јапану 2011, поплаве у Србији и Босни и Херцеговини 2014, земљотрес у Непалу 2015, избегличка криза у Европи итд. На следећој слици види се активирање механизма у 2021. години.

Слика број 1. Активирање ЕУ механизма ЦЗ у 2021. години



⁹ О ERCC више на https://reliefweb.int/report/world/emergency-response-coordination-centre-ercc-factsheet-last-updated-15012020?gclid=Cj0KCQjwz6ShBhCMARIsAH9A0qWJt07z2JVDrt8GQmgRwLzDgwbUjmA-5KnBjSCTiAUxv-crXRWPR4waAgn8EALw_wcB
Извор:https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en

2. УПРАВЉАЊЕ КРИЗАМА И КАТАСТРОФАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Идеја о управљању ванредним ситуацијама у Србији вуче корене од појаве модерног концепта хуманитарне помоћи то јест још од 1876. године када је др Владан Ђорђевић основао "Српско друштво Црвеног крста". До Другог светског рата управљање ванредним ситуацијама на простору Краљевине Југославије сводило се искључиво на приправност. Та примарна улога била је у функцији одбране од војног напада непријатеља, а југословенско Министарство војске и морнарице је 1932. године издало Опште упутство за рад у циљу одбране земље у случају непријатељског напада из ваздуха. То је прво правно дефинисање обавезе државе у управљању ванредним ситуацијама. Влада је затим 1939. године донела Уредбу о заштити од ваздушних удара и формирала регионалне одборе са секторима за прву помоћ, хемију, евакуацију, операције и информисање јавности. У јануару 1940. године влада је усвојила Уредбу о команди територијалне ваздушне одбрана (ТВО), стварајући Дирекцију за пасивну заштиту. (Ђармати и Јаковљевић, 1996:33-34) Немачки напад и окупација Југославије су прекинули континуитет даљег развоја система заштите и спасавања.

Године 1948. СМУП - Савезно министарство унутрашњих послова је донело Уредбу о организацији и раду сектора противавионске заштите (ПАЗ) који је, између осталог, био надлежан и за заштиту грађана и националне привреде од ваздушних напада, као и за противпожарну заштиту. Законом о народној одбрани из 1955. године овај сектор је трансформисан у Службу цивилне заштите с тим што су се његове ингеренције прошириле на област заштите и спасавања у природним катастрофама, а сам закон је разрадио организацију и функционисање цивилне заштите као део система народне одбране. (Јаковљевић, 2006:27)

Послови цивилне заштите су, посебним законом из 1962. године, пренети из надлежности Управе за унутрашње послове у надлежност Управе за послове народне одбране чиме су у надлежност Министарства одбране стављене су оружане снаге, служба цивилне заштите и служба за праћење и узбуњивање. (Ђармати и Јаковљевић, 1996:34).

Управљање кризама и ванредним ситуацијама у Републици Србији након Другог светског рата било је концепцијски постављено у оквиру система *општенародне одбране и друштвене самозаштите* (ОНО и ДСЗ) који је био примерен политичком систему социјалистичког самоуправљања, несврстаној спољној политици и земљи смештеној између два

супротстављена идеолошко политичка блока у условима Хладног рата.¹⁰ Иако је овај систем био дубоко прожет идеологијом и под контролом комунистичке партије (касније Савеза комуниста), може се рећи да је он ипак био ефикасан и функционалан и да је, макар до почетка процеса који су довели до распада земље, био углавном општеприхваћен од стране грађана и перципиран као легитиман. Његова је функционалност положила практични испит у реалним условима, односно приликом катастрофа које су погодиле републике бивше Југославије (нпр. земљотреси у Скопљу, Бања Луци и Црној Гори, велике поплаве у Србији итд.).

Током кризе везане за распад СФР Југославије крајем XX века и промене политичког и друштвеног амбијента овај систем је напуштен заједно са његовим друштвено-политичким оквиром, односно самоуправним социјалистичким моделом. Истовремено, доминантна транзициона искушења у Републици Србији везана за успостављање демократских институција и трансформацију економског система, те притисци које је Србија трпела због међународне изолације, потиснули су ову проблематику у други план.

У периоду након распада СФР Југославије и ратних сукоба који су уследили распао се и систем ОНО и ДСЗ, а да нови није изграђен. Надлежности су функционално биле подељене између неколико министарстава, а у нормативном смислу област ванредних ситуација и цивилне заштите била је била регулисана у чак пет закона: (1) Закону о заштити од елементарних и других већих непогода из 1977. године (2) члановима 74. до 79. Закона о заштити од пожара из 1988. године; (3) члановима 49. до 66. Закона о одбрани из 1994. године (4) члановима 73. до 86. Закона о одбрани из 1991. године и (5) члановима 77. до 80. Закона о одбрани из 2007. године (Милосављевић, 2010:10).

Управљање ванредним ситуацијама у Републици Србији је, након дугогодишњег неуређеног и конфузног стања, постављено и легислативно регулисано на системски начин у децембру 2009. године доношењем Закона о ванредним ситуацијама којим су релативно прецизно утврђене и разграничене надлежности и одговорности субјеката на локалном, регионалном и националном/државном нивоу. У новом нормативном концепту основно полазиште је да се кризна/ванредна ситуација, решава примарно на месту где се догодила, то јест на локалном нивоу, а да се виши нивои власти/административног управљања (управни округ, аутономна

¹⁰ О систему ОНО и ДСЗ у Гачић, 1979

покрајина, република) укључују тек кад су обим и природа кризе/ ванредне ситуација такве природе да превазилазе оперативне капацитете и могућности којима располаже јединица локалне самоуправе.

Након доношења овог Закона уследила је његова нормативна операционализација кроз доношење низа подзаконских аката, док је и сам закон у два наврата (2011. и 2012. године) амандмански мењан и допуњаван. С друге стране, његова примена у пракси била је прилично неуједначена, будући да постоје велике разлике између појединих општина као резултат, пре свега, неуједначеног економског развоја и великих разлика у материјалним могућностима, али и недостатка свести, политичке воље, организационих способности и одговорности. Овај се Закон у првом реду бавио уредићивањем системског реаговања на акутну фазу кризе/ катастрофе, односно структуром и деловањем система заштите и спасавања од тренутка проглашења ванредне ситуације до окончања активности на заштити и спасавању људи, материјалних и других добара и животне средине, док је област превенције, односно системске мере и активности усмерене у правцу смањења ризика од катастрофа био практично скоро потпуно занемарен и нерегулисан.¹¹ Поред тога, низ кључних системских поставки предвиђених овим Законом (процене ризика, систем раног упозорења, систем цивилне заштите, финансирање) у току девет година његове примене није реализован. (Милосављевић, 2019)

Републику Србију је од 2000. године погодио већи број ванредних ситуација као што су велике поплаве, клизишта и шумски пожари, екстремни временски услови, земљотрес у Краљеву, експлозија магацина са муницијом 2006. у Параћину, а догодио се и велики број несрећа са еколошким последицама на земљиште, воду и ваздух, угрожавајући људске животе и здравље. Ипак, убедљиво најтежа и најозбиљнија ванредна ситуација изазвана је катастрофалним поплавама у мају 2014 године. Након недељу дана падавина више од 40 градова и општина у Србији било је погођено поплавама. Енергетски систем у Србији био је тешко оштећен укључујући

¹¹ Истини за вољу треа указати на чињеницу да су мере и активности на смањењу ризика биле садржене у целом низу закона и прописа везаним за поједине области (нпр. у областима коришћења и управљања природним ресурсима као што су воде, шуме, земљиште и др., те у областима изградње, инфраструктуре, екологије, итд.), али да се у пракси углавном показало да сви ти закони и прописи, чак и под претпоставком да се доследно примењују (а што често није био случај), не могу дати жељене ефекте без вођења озбиљних и конзистентних заједничких осмишљених међусекторских политика која би управо има за циљ да „препозна“ ризике од катастрофа и да, након тога, систематски, плански и интегрисано делује у правцу њиховог смањења/ублажавања, у смислу смањења рањивости, односно јачања отпорности. (Милосављевић, 2019)

и плавлeње рудника угља у Лазаревцу и енергетска постројења Ђердап и Костолац, а покренут је и низ клизишта при чему су нека изазвала изливање тешких метала у реку Јадар.

Ванредна ситуација овако огромних размера показала је низ слабости у систему управљања ванредним ситуацијама и практично покренула активности на његовој промени, односно иницирала доношење новог Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама који је коначно донет у новембру 2018. године.

2.1. Нормативни аспект

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама - ЗСРКУВС ступио је на снагу дана 21.11.2018. године чиме су престали су да важе чланови од 58 до 64 и чланови од 66 до 72 Закона о заштити од пожара. Такође, ступањем на снагу ЗСРКУВС престао је да важи у целости и Закон о ванредним ситуацијама, а његове поједине одредбе инкорпориране су у нови закон.

Чланом 1. Закона предвиђено је да се овим Законом уређују деловање, проглашавање и управљање ванредним ситуацијама; систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа – удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа; надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању; права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама; организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа; финансирање; инспекцијски надзор; међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања. (ЗСРКУВС, 2018)

Овај закон је задржао и донекле допунио основна начела (приоритета; интегрисаног деловања и међусекторске сарадње, примарне улоге локалних заједница; поступности при употреби снага и средстава; равноправности и заштите људских права; партиципативности и солидарности; и информисања јавности) на којима је почивао и претходни Закон о ванредним ситуацијама. (ЗСРКУВС, 2018)

Кључне новине које доноси овај Закон односе се на унапређење управљања ризицима (менаџмент ризика). У Републици Србији се по први пут уводи Регистар ризика у облику интерактивне електронске географско-информационе базе података о свим ризицима (опасностима/хазардима) од елементарних и других опасности на простору целе државе. Предвиђено је да се Регистар ризика ради на централном нивоу у оквиру Министарства унутрашњих послова, у сарадњи са другим органима државне управе, а подацима треба да га снабдевају ресорна министарства, посебне организације, агенције и јединице локалне самоуправе. Такође, намера је да приступ овој бази података буде омогућен свим субјектима који израђују сопствене процене ризика или врше неке грађевинске и друге инвестиционе радове. (Marijanovic Law, 2019). Регистар је доступан на веб адреси <https://drr.geosrbija.rs/drr/home> али још увек није функционалан.

ЗСРКУВС предвиђа и одређивања зона непосредног ризика на терену, са циљем да се, пре свега, спречи градња у тим зонама. Ово решење има нарочит значај у домаћем контексту, будући да је дивља/нелегална (из)градња као и градња у зонама где се поуздано зна да постоји опасност од поплава, земљотреса, клизишта и техничко технолошких опасности, присутна на целој територији Републике Србије. Доносиоци одлука, односно законодавац сматрали су да ће примена ових одредби битно утицати на смањење појаве дивље/нелегалне градње на опасним/небезбедним местима. (ЗСРКУВС, 2018)

Кључни циљ којим се руководио законодавац приликом доношења ЗСРКУВС је била потреба, након поплава из 2014 белодана јасна, да се систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама као део система националне безбедности, нормативно уреди на јединствен начин, стварањем неопходно потребних услова за успостављање јединственог и интегрисаног система и прецизно и конкретно нормирање превентивних мера и активности ради смањења ризика од катастрофа, као и што ефикаснијим реаговањем у случају наступања катастрофа и отклањању њихових последица, како би се у најкраћем року обезбедио опоравак и нормални услови за живот и рад на подручју погођеном катастрофом. Како се наводи у Образложењу Закона "посебни акценти су стављени на заштиту рањивих група и родну равноправност, као и на успостављање партнерства између јавног и приватног сектора и укљученост научних организација, удружења и

организација цивилног друштва у процес креирања и спровођења политике смањења ризика од катастрофа. Новину представља и нагласак на међународној сарадњи, како у домену превенције, тако и домену хуманитарне помоћи и пружања, односно примања међународне помоћи ради заједничког одговора на последице елементарних и других непогода." (НА, 2018).

ЗСРКУВС успоставља обавезе за различите субјекте обавезе да израде/донесу и периодично (најмање на три године) ажурирају/поново донесу следеће докуменате: Процену ризика од катастрофа, План смањења ризика од катастрофа и План заштите и спасавања.

Проценом ризика од катастрофа се утврђују врста, карактер и порекло појединих ризика од наступања катастрофа, степен угрожености, фактори који их узрокују или увећавају степен могуће опасности, последице које могу наступити по живот и здравље људи, животну средину, материјална и културна добра, обављање јавних служби и привредних делатности, као и друге претпоставке од значаја за одвијање уобичајених животних, економских и социјалних активности. Процену ризика израђују и доносе Република, аутономна покрајина, локалне самоуправе, субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање, изузев савеза, клубова и удружења, привредна друштва, здравствене установе, изузев апотека и образовне установе, као и установе социјалне заштите за објекте у којима бораве корисници. (ЗСРКУВС, 2018)

План смањења ризика од катастрофа израђују и доносе Република, покрајина и локална самоуправа. Планови смањења ризика од катастрофа се израђују на основу предлога третмана процењених ризика у одговарајућој процени ризика од катастрофа. (ЗСРКУВС, 2018)

План заштите и спасавања Републике Србије израђује Министарство у сарадњи са другим министарствима, посебним организацијама и другим правним лицима, а доноси Влада. План заштите и спасавања аутономне покрајине и план заштите и спасавања јединица локалне самоуправе доносе надлежни органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, по прибављеној сагласности Министарства, на предлог надлежног штаба за ванредне ситуације. Осим државних органа, План заштите и спасавања дужни су да донесу и сви субјекти који имају обавезу израде Процене ризика од катастрофа. (ЗСРКУВС, 2018)

2.2. Организационо – институционални аспект

Када је реч о организационо институционалном аспект у ЗСРКУВС дефинише субјекте и снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Субјекти система су органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне службе, привредна друштва и друга правна лица и предузетници, организације цивилног друштва, образовне установе и научно истраживачке организације, јавне агенције и други који, у складу са законом, другим општим актима, плановима, програмима и другим документима учествују у утврђивању мера и активности од значаја за смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама. Јединство деловања субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама на нивоу Републике Србије обезбеђује се преко Националне платформе за смањење ризика, односно републичког Штаба за ванредне ситуације. (ЗСРКУВС, 2018)

Снаге система су штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасноспасилачке јединице, Служба 112, Полиција, Војска Србије, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања, Ватрогасни савез Србије, Савез радио аматера Србије, повереници, односно заменици повереника цивилне заштите, грађани, удружења грађана и организације чија је делатност од посебног интереса за развој и функционисање система. (ЗСРКУВС, 2018)

Централно тело надлежно за функционисање целокупног система смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама је Сектор за ванредне ситуације (СВС) који је организациона јединица Министарства унутрашњих послова Републике Србије. Ово министарство израђује, односно координира израду најважнијих докумената (Стратегија СРКУВС, акциони план за њено спровођење, Процена ризика и План заштите и спасавања за Републику Србију, Национални план смањења ризика од катастрофа) и стара се о свим аспектима функционисања овог система. (ЗСРКУВС, 2018)

У условима када друге снаге и средства система нису довољне за заштиту и спасавање људи, материјалних и других добара од последица катастрофа, на захтев Републичког штаба за ванредне ситуације, Министарство одбране обезбеђује учешће својих организационих јединица, команди, јединица и

установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом, осим у ратном и ванредном стању. (ЗСРКУВС, 2018)

Улога других министарстава и органа државне управе у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама се своди на учешће у изради релевантних докумената, усклађивање својих аката са политиком у овој области, правовремено извештавање МУП о појавама и проблемима од значаја за ову област и планирање, организовање и обезбеђење функционисања своје делатности у ванредним ситуацијама. (ЗСРКУВС, 2018)

Аутономна покрајина се стара о обезбеђењу доследног усклађивања свих општих и планских аката које доносе или припремају, са политиком у овој области; доноси акт о организацији и функционисању цивилне заштите на територији АП и обезбеђује њено спровођење; планира и обезбеђује буџетска средства за ове намене; образује покрајински штаб за ванредне ситуације; успоставља ситуациони центар; усваја годишњи план рада и годишњи извештај о раду покрајинског штаба за ванредне ситуације; израђује и доноси процену ризика, покрајински план смањења ризика од катастрофа и план заштите и спасавања; одређује субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање за аутономну покрајину; обезбеђује телекомуникациону и информациону подршку за потребе заштите и спасавања, као и укључивање у телекомуникациони и информациони систем Службе 112 и повезују се са њим; правовремено извештава Министарство и друге надлежне државне органе о релевантним подацима. (ЗСРКУВС, 2018)

За праћење активности на смањењу ризика од катастрофа и координацију и руковођење у ванредним ситуацијама образују се *штабови за ванредне ситуације*, и то:

- 1) за територију Републике Србије – Републички штаб за ванредне ситуације који образује Влада;
- 2) за територију аутономне покрајине – покрајински штаб за ванредне ситуације који образује извршни орган аутономне покрајине;
- 3) за територију управног округа – окружни штаб за ванредне ситуације који образује Републички штаб за ванредне ситуације;
- 4) за територију града – градски штаб за ванредне ситуације који образује надлежни орган града;
- 5) за територију општине – општински штаб за ванредне ситуације који образује надлежни орган општине.

Штаб за ванредне ситуације обавља следеће послове:

- 1) руководи и координира рад субјеката система СРКУВС на спровођењу утврђених задатака;
- 2) руководи и координира спровођење мера и задатака цивилне заштите;
- 3) разматра процене ризика, планове заштите и спасавања и друга планска документа и даје препоруке за њихово унапређење;
- 4) прати стање и организацију система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и предлаже мере за њихово побољшање;
- 5) наређује употребу снага система СРКУВС, средстава помоћи и других средстава која се користе у ванредним ситуацијама;
- 6) стара се о редовном информисању и обавештавању становништва о ризицима и опасностима и предузетим мерама.
- 7) процењује угроженост од настанка ванредне ситуације и доставља предлог за проглашење и укидање ванредне ситуације;
- 8) наређује приправност субјеката и снага система СРКУВС;
- 9) сарађује са другим штабовима за ванредне ситуације;
- 10) ангажује субјекте од посебног значаја;
- 11) учествује у организацији и спровођењу мера и задатака обнове, реконструкције и рехабилитације, узимајући у обзир смањење ризика од будућих ванредних ситуација;
- 12) израђује предлог годишњег плана рада и предлог годишњег извештаја о раду и доставља надлежном органу на усвајање;
- 13) образује стручно-оперативне тимове за извршавање специфичних задатака из области заштите и спасавања. (ЗСРКУВС, 2018)

Поред наведених општих, штабови за ванредне ситуације на појединим нивоима политичко територијалне организације имају и неке посебне/додатне задатке.

3. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА И СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊЕ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА

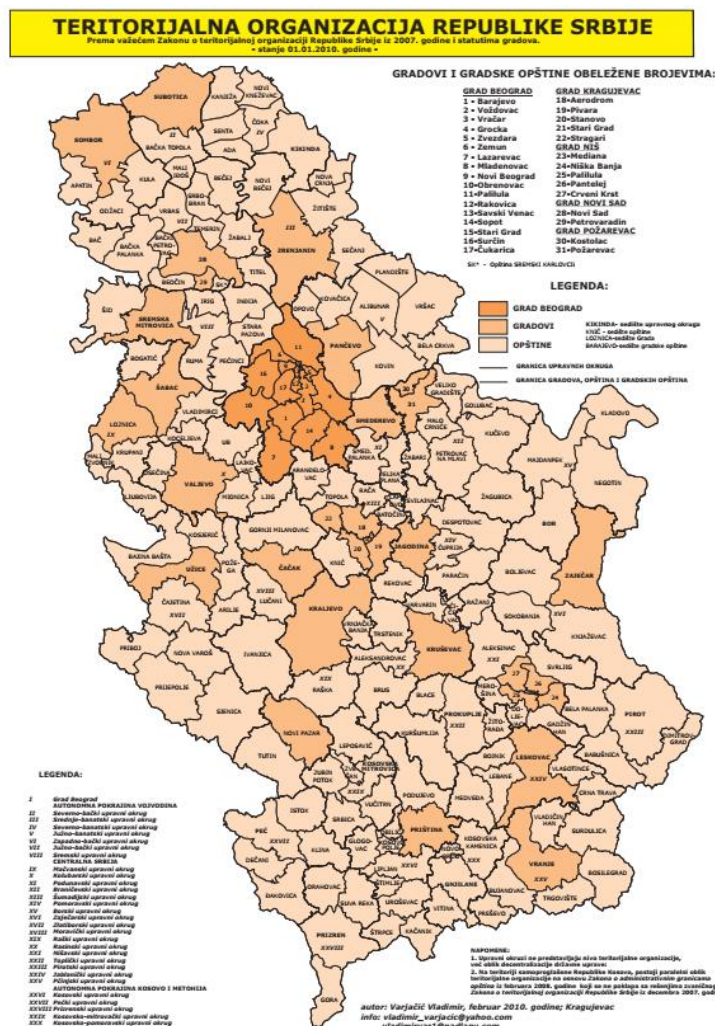
3.1. Уопште о локалној самоуправи у Републици Србији

Развој локалне самоуправе у Србији се може историјски пратити још од времена турске окупације. Наиме, извесни рудиментарни облици (локалне) самоуправе, у смислу самосталног управљања народним пословима од стране домаћег српског становништва, постојали су још за све време турске управе над Београдским пашалуком, као централним простором будуће обновљене српске државе. (Милосављевић, 2019). Са оснивањем модерне српске државе од краја 19. века почиње и успостављање и развој локалних самоуправа у Србији. Од тада до данас, Србија као држава пролазила је кроз различите фазе друштвено политичког развоја, што се све одражавало и на начин административно територијалне организације.

Како наводи Јасмина Танасић Кнежевина Србија је 1878. године имала око 2000 општина, а током каснијег обликовања система и организације власти његове основне јединице су се укрупњавале. Садашњи систем локалне самоуправе у Србији заснива се на структури која је настала након Другог светског рата. (Танасић, 2022)

Јединице локалне самоуправе у Србији су општине (150), градови (23) и град Београд. Територија и седиште јединице локалне самоуправе одређује се Законом о територијалној организацији Републике Србије (ЗТОРС) који утврђује критеријуме за оснивање општина и градова. Према овом закону општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника и представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром. Изузетно, када постоје посебни економски, географски или историјски разлози, може се основати нова општина која има мање од 10.000 становника. На сличан начин ЗТОРС одређује и град, с тим што ова територијална јединица мора имати више од 100.000 становника, осим, изузетно, уколико постоје посебни економски, географски или историјски разлози због којих се може утврдити да је град и територијална јединица која има мање од 100.000 становника, ако испуњава све остале критеријуме предвиђене законом. (ЗТОРС, 2020).

Слика бр. 2. Територијална организација Републике Србије



Извор:https://sr.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B0:Gradovi_i_op%C5%A1tine_Srbije.pdf

Република Србија уређује и обезбеђује територијалну организацију и систем локалне самоуправе. Општина, преко својих органа, у складу са законом, обавља послове у изворном делокругу који су утврђени Уставом, законом и статутом, као и послове које јој Република и аутономна покрајина могу поверити из своје надлежности, уз обезбеђење средстава за вршење поверених послова. Највиши правни акт општине јесте статут који доноси скупштина општине, а скупштина општине је највиши орган општине и чине је одборници изабрани на период од четири године. Општина доноси опште акте, усваја буџет и завршни рачун, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и одлучује о избору извршних органа општине, који се одређују статутом. Општине, у складу са Уставом и законом, имају право да самостално пропишу уређење и надлежност својих органа и јавних служби, имају својину, а имовина у

њиховој својини, начин њеног коришћења и располагања уређују се законом. У погледу финансијске аутономије општина, Устав утврђује да се средства из којих се финансирају надлежности општина обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом која чине њихови изворни приходи и средства из републичког и покрајинског буџета. Општине имају буџете у којима морају бити приказани сви приходи и расходи којима се финансирају њихове надлежности и да извршавање тих буџета контролише Државна ревизорска институција. Влада врши надзор над радом општине и дужна је да обустави од извршења општи акт општине за који сматра да није сагласан Уставу или закону и да у року од пет дана покрене поступак за оцењивање његове уставности или законитости, а може и да, под условима одређеним законом, распусти скупштину општине и именује привремени орган који обавља послове из надлежности скупштине. С друге стране, републички и покрајински органи имају законом одређена (шира) права у вршењу надзора над обављањем послова које су Република и покрајина повериле општини. Општине имају право на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије. (Устав Републике Србије, 2006).

Према Уставу, градови су јединице локалне самоуправе, које се, такође, оснивају и укидају законом, а на њихово уређење, послове, органе, финансирање и друге елементе примењују се иста решења као и за општине. Међутим, град има надлежности које су Уставом поверене општини, с тим што му се законом могу поверити и друге надлежности (тј. шире од оних које имају општине); и статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина, а истим актом (статутом града) уређују се послови из надлежности града које врше градске општине. (Милосављевић, 2009)

3.2. Место и улога јединица локалне самоуправе у управљању кризама и катастрофама

Развој локалне самоуправе и развој кризног менаџмента у Србији је текао од краја 1940-их година наовамо на сличан начин: од растуће децентрализације, која је достигла врхунац од средине 1970-их и трајала до 1990. године. Деведесете године карактерише нагло спроведена централизација и губитак надлежности општина у кризном менаџменту

али и у осталим јавним политикама. Локална самоуправа, као носилац надлежности – изворне или пренете, је у последњој деценији XX века потпуно нестала из система управљања у кризним и ванредним ситуацијама, као и из већине осталих јавних политика. Заправо њој је била наметнута пасивно-ишчекивачка улога, чије се последице осећају и данас (Танасић, 2018). Од 2000. наовамо, поново се успоставља децентрализација у надлежностима локалне самоуправе у области кризног менаџмента. (Танасић, 2022)

У актуелном правном систему Србије локална самоуправа се доводи у везу са ванредним ситуацијама и у Уставу Републике Србије. Тако се у члану 190 Устава као надлежност општине утврђује, поред осталог, и то да се она стара о заштити животне средине, *заштити од елементарних и других непогода*; заштити културних добара од значаја за општину. (Устав Републике Србије, 2006).

У Закону о локалној самоуправи (ЗЛС) као основном закону којим је уређена ова област, у члану 20. одређују се надлежности општине и у алинеји 19. као једна од општинских надлежности се наводи да она "организује заштиту од елементарних и других већих непогода и заштиту од пожара и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица". (Закон о локалној самоуправи, 2018).

Док Устав и Закон о локалној самоуправи само начелно овлашћују локалну самоуправу да организује неке аспекте управљања ванредним ситуацијама уопште, дужности, права и обавезе локалне самоуправе у овој области детаљно се утврђују у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

У ЗСРКУВС детаљније су разрађене права, дужности и обавезе јединица локалне самоуправе у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Према начелу *примарне улоге локалних заједница* (члан 5.) јединице локалне самоуправе имају примарну улогу у управљању ризиком од катастрофа и ту улогу подржавају све надлежне државне и покрајинске институције, а према начелу *поступности при употреби снага и средстава* (члан 6.) у заштити и спасавању прво се користе снаге и средства са територије јединице локалне самоуправе, а када те снаге и средства нису довољне, надлежни орган обезбеђује употребу других снага и средстава са територије Републике Србије, укључујући полицију и Војску Србије када је

то потребно. Члан 29. ЗСРКУВС таксативно наводи права и обавезе јединица локалне самоуправе да:

- 1) доноси акт о организацији и функционисању цивилне заштите на територији јединице локалне самоуправе, на предлог надлежног штаба и обезбеђује њено спровођење;
- 2) израђује и доноси процену ризика, локални план смањења ризика од катастрофа, план заштите и спасавања и екстерни план заштите од великог удеса уколико се на њеној територији налази СЕВЕСО комплекс вишег реда; Поред тога постоји обавеза ажурирања ових докумената, односно доношења нових на сваке три године. Јединица локалне самоуправе може израђивати сопствену процену ризика, план заштите и спасавања и екстерни план заштите од великог удеса уколико има најмање једно запослено лице у сталном радном односу које поседује лиценцу.
- 3) образује штаб за ванредне ситуације;
- 4) одређује субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање јединице локалне самоуправе на предлог надлежног штаба;
- 5) планира и обезбеђује буџетска средства намењена за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама;
- 6) образује јединице цивилне заштите;
- 7) успоставља ситуациони центар у складу са актом о организацији и функционисању цивилне заштите, а у зависности од техничких и материјалних могућности;
- 8) израђује студију покривености система за јавно узбуњивање за своју територију (акустичку студију) и стара се о одржавању, набавци и постављању акустичких извора (сирена) и остале опреме у оквиру јединственог система за јавно узбуњивање у Републици Србији;
- 9) сарађује са суседним јединицама локалне самоуправе у спровођењу мера и активности од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама; Јединице локалне самоуправе успостављају облике међусобне сарадње и удруживања у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности из оквира својих надлежности утврђених овим законом. Оне такође остварују сарадњу са регијама и општинама суседних земаља, у складу са законом.
- 10) предузима хитне и превентивне мере у циљу смањења ризика од катастрофа;
- 11) усваја годишњи план рада и годишњи извештај о раду штаба за ванредне ситуације;

12) обављају и друге послове утврђене законом. (ЗСРКУВС, 2018)

Сектор за ванредне ситуације и други надлежни органи државе и аутономне покрајине, наравно у складу са својим надлежностима и могућностима, дужни су да општинама и градовима пружају сву експертску и другу помоћ и подршку у обављању послова који су утврђени ЗСРКУВС.

Субјекти система за реаговање у ванредним ситуацијама у градовима/општинама су сви деташирани органи министарстава, органи локалне самоуправе, привредна друштва и друга правна лица који су одређени као овлашћена и оспособљена правна лица (одређује их јединица локалне самоуправе), остала правна и физичка лица, грађани, удружења и невладине организације и сви представљају значајан ресурс са својом опремом, средствима, стручним кадром за деловање у ванредним ситуацијама изазваним елементарним непогодама и другим несрећама. (ЗСРКУВС, 2018)

Основну тачку ослоња система за управљање ванредним ситуацијама у општинама и градовима "представљају испоставе, односно надлежне организационе јединице СВС МУП које формулишу политику и предлажу је и градским, односно општинским штабовима, оперативно стручним телима за управљање ванредним ситуацијама која су надлежна за координацију и руковођење заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама." (Шпијуновић, 2016:109).

Ванредну ситуацију проглашава и укида за територију дела града или града – градоначелник, на предлог градског штаба за ванредне ситуације за територију градске општине - председник градске општине, на предлог штаба за ванредне ситуације градске општине. (ЗСРКУВС, 2018)

Наиме, институционални оквир одговора на ванредну ситуацију/кризу у Републици Србији је постављен по принципу одоздо-на горе (енгл.*bottom-up*), због принципа примарне улоге локалних заједница по коме се криза решава тамо где је настала, односно на локалу. Дакле, најпре се проглашава ванредна ситуација на локалном нивоу, па уколико одговор на њу превазилази капацитете дотичног града/општине, прелази се на ниво управног округа. У случају да ни то није довољно, или, пак, да је захваћен већи део земље (више управних округа), прелази се на покрајински односно републички ниво давања кризног одговора. "Такође, уколико је ванредна ситуација таквог обима или тежине, републички ниво може одмах прогласити ванредну ситуацију на територији целе земље и не чекајући пренос надлежности, преузети команду и одговорност за управљање у

кризи. Сходно томе, *општински* односно *градски штаб за ванредне ситуације*, поред већ наведених послова, сарађује са штабовима суседних јединица локалне самоуправе; именује повереника цивилне заштите и заменика повереника цивилне заштите у насељеним местима; разматра и предлаже доношење одлуке о организацији заштите и спасавања на територији јединице локалне самоуправе, односно града. Градски штаб за ванредне ситуације, поред свега наведеног, координира акцијама и операцијама заштите и спасавања на подручју града и наређује штабовима за ванредне ситуације градских општина предузимање мера и активности на заштити и спасавању." (Танасић, 2018:169)

Нормативним решењима, односно Уредбом о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације један број локалних чинилаца на управљачким положајима преузима одговорност за поступање, кроз рад градског односно општинског штаба за ванредне ситуације. У том смислу, одговорне особе су:

- званичници јединице локалне самоуправе — председник општине, односно градоначелник, заменик председника општине, односно градоначелника, помоћник председника општине/градоначелника;
- градски/општински службеници на руководећим положајима — начелници општинских управа;
- директори комуналних предузећа у јединици локалне самоуправе

II ИСТРАЖИВАЧКИ ДЕО РАДА

4. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Анализа капацитета града Лознице за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама сачињена на основу анализе садржаја релевантних докумената, у првом реду Процене ризика од катастрофа, као и документације везане за конституисање и функционисање градског штаба за ванредне ситуације (Одлука о образовању градског Штаба за ванредне ситуације, Пословник о раду Штаба, доступни планови рада Штаба и извештаји о раду Штаба) и релевантних докумената органа града Лознице који су доступни на званичном вебсајту.

За потребе анализе такође је организовано и истраживање мишљења и ставова службеника градске управе у чијој су надлежности послови смања ризика у управљања ванредним ситуацијама путем усменог разговора/интервјуа и писменог анкетног упитника. Иницијално, било је предвиђено и интервјуисање/анкетирање припадника Сектора за ванредне ситуације у Лозници и у Шапцу. Међутим, како је ово скопчано са компликованим и дуготрајним процедурама добијања одобрења, у оквиру хијерархијског ланца комуницирања и одлучивања у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије, умето тога обављен је усмени неформални разговор са компетентним службеником Одељења за ванредне ситуације у Шапцу.

Поред тога анализирани су и званични вебсајтови Министарства државне управе и локалне самоуправе, Републичког секретаријата за јавне политике, Министарства за јавна улагања/Канцеларије за управљање јавним улагањима, града Лознице и Мачванског управног округа, као и текстови о управљању ванредним ситуацијама, смањењу ризика од катастрофа и заштити и спасавању који су доступни на интернет порталима и сајтовима. Такође, истражили смо и друштвене мреже (Facebook i Twitter) у намери да установимо да ли их, и у којој мери, град Лозница користи за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Када је реч о академским истраживањима анализирани су подаци доступни на сајту Народне библиотеке Србије и Факултета безбедности Универзитета у Београду.

5. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

5.1. Град Лозница

Град Лозница налази се на западу Србије и припада Мачванском управном округу чије се седиште налази у Шапцу. "Подручје града захвата површину од 612 км² и на њему се налазе укупно 54 насељена места. На западној страни границу града чини река Дрина, са северне и источне стране је територија града Шапца, са југозападне територија општине Мали Зворник, а са јужне територија општине Крупањ". (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:3)

У Локалном еколошком акционом плану Лознице наводи се да се у рељефу града истичу "три маркантне целине: на северу Цер са Иверком, у средини басен Јадра са алувијалном равни Дрине, и на југу планински венац Гучева. Територија града Лознице припада климату малих висина (од 200-500 метара) односно представља типични жупски климат који је последица заклоњености територије планинама и њиховим огранцима од хладних северних и источних ветрова. Природни положај Лознице условљава благу климу, са доста најтоплијих дана у земљи и малим колебањима температуре. Равнице има једино између града и реке Дрине и у долини реке Јадар. Кроз Лозницу протиче река Штира, која је регулисана озиданим коритом". (Локални еколошки акциони план града Лозница за период 2011-2016:7)

Према подацима из Процене угрожености "од укупне површине територије града Лозница (612 км²) тј. око 16% чине површине јавна земљишта док 84 % чини остало земљиште. На овом простору пољопривреда је доминантна привредна делатност. Пољопривредне површине заузимају 60% укупне територије, шуме 30% укупне територије а неплодно земљиште 7%. Расположиве пољопривредне површине су расцепкане и уситњене и недовољно организоване што отежава планирање и развијање пољопривредне производње". (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:5)

Према првим прелиминарним резултатима пописа становништва из 2022. године, у Лозници живи укупно 74.569 становника, број пописаних домаћинстава је 26.300, а укупан број станова је 38.512. (<https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/HtmlL/G20221350.html>). Структура насеља види се у следећој табели:

Табела бр. 1 Структура насеља

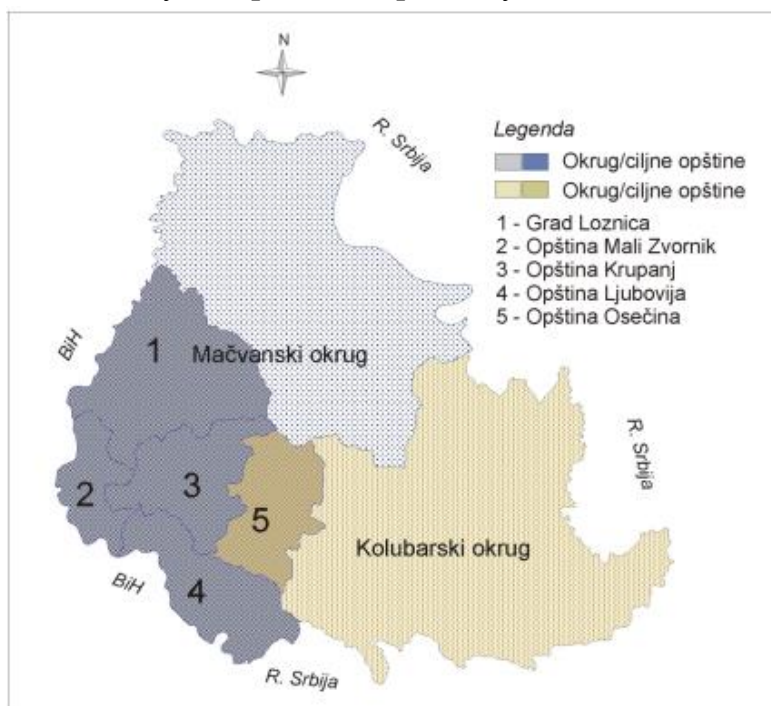
	Општина	Округ
Број насеља	54	212
Број градских насеља	2	5
Број осталих насеља	52	207
Број катастарских општина	54	212

Извор: Локални еколошки акциони план града Лозница за период 2011-2016

У Локалном еколошком акционом плану се наводи да су од природних ресурса на територији града Лозница значајни "шумски фонд, обрадиво пољопривредно земљиште, налазишта метала и неметала, две бање (Бања Ковиљача и Бања Бадања) са потенцијалима за развој здравственог туризма. Носиоци привредног развоја су: пољопривреда, трговина, грађевинска и прехрамбена индустрија и туризам." (Локални еколошки акциони план града Лозница за период 2011-2016:8) Град Лозница спада у неразвијене јединице локалне самоуправе у Србији (III група тј. 60 до 80 процената од републичког просека). (Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину)

Географски посматрано рад Лозница је ситуиран и у регион Подриња кога, поред Лознице, чине општине: Мали Зворник, Љубовија, Крупањ и Осечина и представља његов природни, привредни, саобраћајни и културни центар. Регион је омеђен западно реком Дрином која чини границу према суседној Босни и Херцеговини. Општине се разликују по величини и развијености. Град Лозница представља административни субцентар региона, док су остале општине мање и неразвијеније.

Слика бр. 3 Лозница у Подрињском региону



(Извор: Đorđević i dr. , 2016)

У Процени угрожености се наводи да "на територији града Лознице постоји више евидентираних објеката непокретних културних добара и то: Манастир Троноша из 14 века, Манастир Чокешина из 15 века, Вукова кућа и етно село Тршић, меморијални комплекс Церска битка у селу Текеришу, Спомен костурница Гучево, споменик у Драгинцу, Шанац у Лозници, ОШ "Анта Богићевић", црква Покрова Богородице, споменик Филипу Вишњићу, народна библиотека Вук Караџић, музеј Јадра, галерија Миће Поповића, споменик Јовану Цвијићу, споменик Вуку Караџићу, комплекс Бања Ковиљача. Највећи природни резервати су парк природе „Цер“, строги природни резервати „Цер“ и источна Борања. Борања и Гучево су најинтересантнији шумски потенцијали града Лознице". (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:4)

Када је реч о саобраћајно-технолошкој инфраструктури преа Процени "град Лозница има веома добар саобраћајни положај, што му омогућава веома развијена путна мрежа државних, општинских, као и некатегорисаних путева. Саобраћајна инфраструктура је основ економске интеграције. Најзаступљенији је друмски саобраћај. Кроз територију града Лознице пролази магистрални пут М-19 Шабац- Лозница и магистрални пут М-4 Лозница – Ваљево – Лазаревац. Укупна дужина магистралних путних праваца на територији града Лознице износи 59,9 км." (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:6)

Процеа такође наводи да је стање комплетне друмске инфраструктуре незадовољавајуће, а да је посебно угрожена безбедност на најважнијим регионалним саобраћајницама које су уједно и најпрометније. Редовно одржавање путне мреже је отежано и у нормалним околностима, а посебно у периоду елементарних непогода. Посебан проблем представља то што великим дотоком површинских вода и сливањем одседних подземних вода долази до расквашавања и засићења земљишне масе што проузрокује нарушавање структуре тла чиме се изазвају клизишта, обрушавање земљишних маса, слегање и одцепљење тла. (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:6)

Процена као најчешћи облик угрожавања града од природних опасности издваја **поплаве** које су праћене клизиштима и одронима што за последицу има велике материјалне штете. Посебно је опасан одрон земље у речне токове као и заглављивање дрвећа на прилазу река испод мостова и сужења у речним токовима. Поплаве су углавном узроковане изливањем веће количине воде или наглим топљењем снега услед чега се у бујичне токове и реке сливају веће количине воде. "Пошто су речна корита углавном већим делом неуређена, кривудава, обрасла растињем, велики број природних и вештачких препрека унутар корита, неуједначени падови корита, недовољни отвори мостова и пропуста, плављења и оштећења имовине и других вредности су извесније и учесталије него раније".(Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:7)

У периоду од 2000. године територија града Лознице је "више пута била захваћена великим поплавама што је узроковало потребу за предузимањем низа мера на заштити људи и имовине и отклањању последица, а постојао је и значајан ризик од катастрофалних штета. Процењена штета од поплава у 2001. години износила је 192 милиона динара, у 2005. и 2006. години 250 милиона динара, а у 2010. години 178 милиона динара, док су индиректне штете знатно веће." (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:7) Катастрофалне поплаве из маја 2014 узроковале су штету од преко милијарду и по динара. Коначно прелиминарно процењена штета од поплава из 2020 године износи преко 162 милиона динара.

Процена оцењује да подручје Лознице спада у једно од мање сезмички угрожених подручја Србије будући да се територија града налази ван зоне примарних утицаја тј. у вардарској екстерној субзони која се простира у залеђу Динарида, односно у зони VII степена МЦС. "Према подацима **земљотреси** који су у предходном периоду имали јаче утицаје су:

- Лознички земљотрес, 16.5.1904 епицентар Бања Ковиљача, 6 степени МЦС
- Крупањски земљотрес 16.8.1901 године епицентар Крупањ интензитет 6 степени МЦС
- Крупањски земљотрес 6.1.1905 епицентар Крупањ интензитета 7 степени МЦС
- Такође на овом подручју утицали су земљотреси у ширем окружењу (Фрушка Гора 1930 8 степени МЦС; Лазаревац 24.3.1922 9 степени МЦС; Рудник 15.5.1927 9 степени МЦС; Сребреница 1967 године 8 степени МЦС, Тузла 29.10.1974 године 7 степени МЦС, Мионица 30.9.1998 и Краљево 3.11.2010).

Различити природни и антропогени створени услови могу да утичу на појаву земљотреса. На ширем подручју Лознице постоје изграђене акумулације „Зворник“ и „Бајина Башта“ и на ширем простору њихових акумулационих језера могу да се јаве индуковани земљотреси. Правилима за грађење, обнову урбаног ткива и реконструкцију објеката дефинисани су услови и елементи као и мере градње. Већина објеката саграђена је раније, а присутна је и нелегална градња тако да се критеријуми сеизмичког угрожавања не поштују и не испуњавају. При интензитету земљотреса од 8 степени МЦС тешко се оштећују старе куће и објекти зидани од цигле, $\frac{1}{4}$ постаје неупотребљива, док су оштећења на објектима ојачано, армирано бетонским конструкцијама мања. Ризик од повређивања људи је изузетно велики као и од различитих оштећења на инсталацијама, инфраструктури и других директних и индиректних штета".(Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011:8)

Процена указује и на опасност од веће количине **снега**, снежних наноса и ниских температура у зимским месецима који често нарушавају нормалан живот и узрокују материјалну штету, отежаног одвијање па и прекид функционисања саобраћаја, честе нестанаке електричне енергије, ломљење воћњака и шума, угрожавање кровова на објектима, отежано снабдевање, те проблеме у функционисању здравствене заштите и других виталних делатности. Нарочито су угрожена села и засеоци у појединим неприступачним брдско-планинским подручјима у којима се налази већи број старачких домаћинстава. (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011)

Територија града угрожена је и **ветровима** појединачно и у комбинацији са другим непогодама – киша, снег, град, пожар. Ветрови најчешће наносе штету на крововима објеката, пољопривредним културама,

електроенергетским објектима и инсталацијама и другим објектима критичне инфраструктуре услед чега је неопходно предузимање одговарајућих превентивно-оперативних заштитних мера. (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011)

Треба напоменути и падавине **града** које и даље представљају опасност и поред организоване противградне заштите, изазивајући штете нарочито на текућој пољопривредној производњи и дугогодишњим засадима, грађевинским објектима и др. Не треба изоставити ни опасности од **суше**, посебно у контексту климатских пормена, која наноси знатну штету пољопривредним културама и рибњацима, а доводи у питање и редовно снабдевање становништва водом, угрожавање рибњака, а присутан је висок ризик од пожара. Појава суше такође повећава и ризике од **пожара** при чему су најугроженији објекти:

- у којима се складиште лако запаљиве течности и други материјали,
- стамбени објекти, и
- шуме које заузимају 32 % територије, односно шумски пожари

Најзад треба напоменути и биолошке опасности (заразне болести људи и животиња, биљне болести и штеточине које имају капацитет да створе велике материјалне штете и - ризик од уношења и производње забрањених и штетних или генетски модификованих биљних и животињских врста), хемијске опасности, саобраћајне удесе, ратна дејства и тероризам и остале опасности. (Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011)

5.2. Градска управа у граду Лозници

Важећим Статутом града Лознице који је донела скупштина града 2019 године поред осталих значајних питања уређени су надлежности и организација и рад органа и служби. Овим актом као органи Града утврђени су: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа. Сваки од ових органа има одређено место и улогу када је реч о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Стаут града Лознице као највиши нормативни акт града, нигде не спомиње експлицитно смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Међутим, Статут ипак утврђује одређене надлежности града које су од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Тако је овај акт утврдио да се град стара о заштити животне средине, заштити од елементарних и других непогода, заштити културних добара од значаја за Град (члан 8.) и обавља и друге послове од локалног

значаја одређене законом (нпр. у областима одбране, заштите и спасавања, заштите од пожара, омладинске политике, зоохигијене и др.) као и послове од непосредног интереса за грађане (члан 16.). (Статут града Лознице, 2014)

Надлежности Скупштине града које имају значаја и за систем смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама су да доноси буџет и завршни рачун, доноси просторни и урбанистички план Града, оснива службе, јавна предузећа, и врши надзор над њиховим радом.

Градско веће предлаже буџет, подноси тромесечни извештај о раду јавних предузећа Скупштини града. Градоначелник и Градско веће дужни су да редовно извештавају Скупштину града, по сопственој иницијативи или на њен захтев, а најмање једном годишње, о извршавању одлука и других аката Скупштине града. (Статут града Лознице, 2014)

За вршење управних послова у оквиру права и дужности Града и одређених стручних послова за потребе Скупштине, Градоначелника и Градског већа, образује се Градска управа. Градска управа града Лознице је у складу са чланом 65. Закона о локалној самоуправи, чланом 71. Статута града Лознице и Одлуком о Градској управи града Лознице, организована као јединствена служба коју чини 7 одељења, и то:

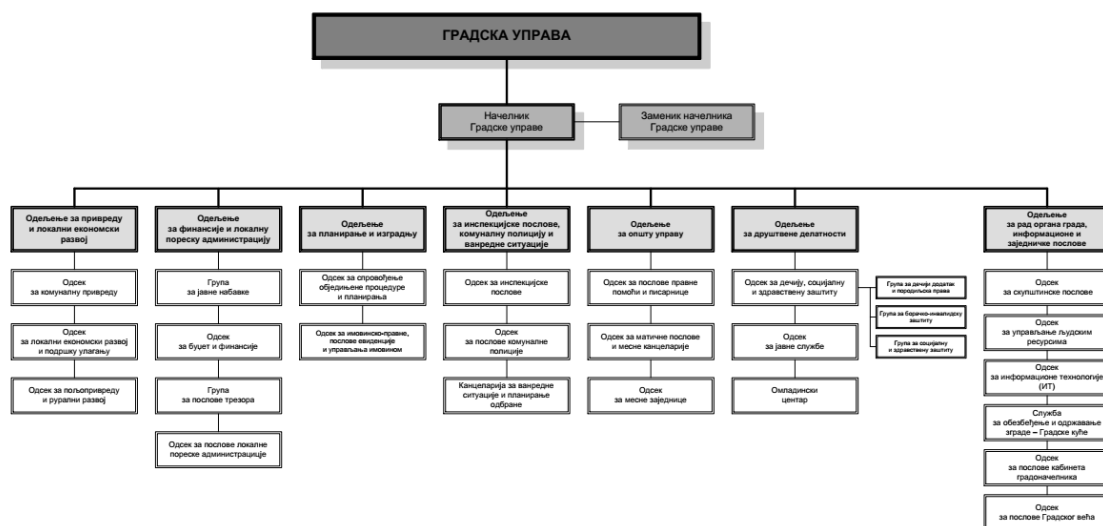
- Одељење за привреду и локални економски развој,
- Одељење за финансије и локалну пореску администрацију,
- Одељење за планирање и изградњу,
- Одељење за инспекцијске послове, комуналну полицију и ванредне ситуације,
- Одељење за општу управу,
- Одељење за друштвене делатности,
- Одељење за рад органа града, информационе и заједничке послове

Надлежност Градске управе града Лознице је регулисана како Законом о локалној самоуправи тако и Одлуком о Градској управи и Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у Градској управи.

На основу података из Информатора у градској управи града Лозница је на дан 28.02.2021. године било укупно 168 запослених радника. Градском управом руководи начелник постављен на пет година од стране Градског већа, а на основу јавног огласа, већином гласова од укупног броја чланова Градског већа и коме он и одговара за свој рад. Руководиоце организационих јединица у управи распоређује начелник Градске управе. Уколоко законом или другим прописом није утврђено који је орган

надлежан за обављање послова из надлежности Града, све послове који се односе на уређивање односа из надлежности Града врши Скупштина града, а послове који су по својој природи извршни, врши Градоначелник, а уколико се према природи посла не може утврдити надлежност, надлежна је Скупштина града. (Информатор о раду града Лознице, 2021)

Слика бр. 5. Шематски приказ градске управе града Лознице



Извор: Информатор о раду органа града Лозница и градске управе града Лозница 2021

Градски органи града Лознице уједно су и субјекти заштите и спасавања на територији града, и то:

- 1) Скупштина града,
- 2) Градоначелник,
- 3) Градско веће,
- 4) Градска управа,
- 5) Субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање,
- 6) грађани, удружења грађана и друге организације

Скупштина града Лознице, сагласно одредбама ЗСРКУВС, у остваривању своје улоге у систему заштите и спасавања становништва и материјалних добара на територији града Лознице, врши следеће послове:

- 1) доноси Одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града Лознице и обезбеђује њено спровођење у складу са јединственим системом заштите и спасавања у Републици Србији;
- 2) планира и утврђује изворе финансирања за развој, изградњу и извршавање задатака заштите и спасавања и развој цивилне заштите и спровођења мера цивилне заштите на територији града Лознице;
- 3) образује Градски штаб за ванредне ситуације;

- 4) разматра висину насталих штета од елементарних непогода и доставља захтев за помоћ Влади Републике Србије;
- 5) разматра извештај градоначелника о битним питањима за заштиту и спасавање и друго. (ЗСРКУВС, 2018)

Одлуком о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Града Лознице утврђене су прецизно надлежности градских органа у систему смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. У остваривању улоге у систему заштите и спасавања, материјалних и културних добара на територији града Лознице и одредби закона, Градско веће града Лознице врши следеће послове:

- 1) "усваја Процену угрожености од катастрофа на територији града Лознице;
- 2) усваја План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- 3) усваја план смањења ризика од катастрофа
- 4) доноси одлуку о формацијској структури, опремању и материјалној попуњености јединице цивилне заштите града Лознице;
- 5) одређује субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање;
- 6) образује комисију за процену штете настале од елементарних непогода;
- 7) доноси одлуке о санирању штете настале од елементарних непогода;
- 8) прати реализацију превентивних мера заштите;
- 9) предлаже акта која доноси Скупштина града Лознице." (Одлука о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Града Лознице, 2019:2-3)

Градоначелник, као први руководилац града, "у оквиру своје надлежности у систему заштите и спасавања обавља следеће послове и задатке:

- 1) стара се о спровођењу закона и других прописа из области заштите и спасавања,
- 2) обавља функцију команданта Градског штаба за ванредне ситуације и руководи његовим радом;
- 3) у сарадњи са надлежном службом Градске управе града Лознице, предлаже именовање осталих чланова штаба за ванредне ситуације;
- 4) на предлог Градског штаба за ванредне ситуације доноси одлуку о проглашењу ванредне ситуације у граду Лозници, руководи заштитом и спасавањем и наређује мере утврђене законом и другим прописима;
- 5) усмерава и усклађује рад градских органа и правних лица чији је град Лозница оснивач у спровођењу мера заштите и спасавања;

- 6) предлаже Градском већу План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, на усвајање,
- 7) наређује формирање, опремање и обуку јединица цивилне заштите;
- 8) остварује сарадњу са Окружним штабом за ванредне ситуације у циљу јединственог и усклађеног деловања у ванредним ситуацијама,
- 9) наређује евакуацију грађана, правних лица и материјалних добара са угроженог подручја и стара се о њиховом збрињавању;
- 10) стара се о организацији и спровођењу мобилизације грађана, правних лица и материјалних добара у циљу ангажовања истих на активностима заштите и спасавања;
- 11) одлучује о организовању превоза, смештаја и исхране припадника јединица цивилне заштите опште намене и грађана који учествују у заштити и спасавању становништва и материјалних добара града Лознице;
- 12) одлучује о увођењу дежурства у органима града и другим правим лицима у ванредним ситуацијама;
- 13) предлаже Градском већу одлуку о додели помоћи грађанима који су претрпели штете у ванредним ситуацијама;
- 14) стара се о сарадњи са суседним општинама, Министарством унутрашњих послова и Војском Србије у циљу усклађивања у ванредним ситуацијама,
- 15) извештава Скупштину града о стању на терену и о предузетим активностима у ванредним ситуацијама;
- 16) разматра и одлучује и о другим питањима из области заштите и спасавања из своје надлежности. (Одлука о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Града Лознице, 2019:3)

Градска управа града Лознице "у оквиру своје надлежности у систему заштите и спасавања обавља следеће послове и задатке:

- 1) прати стање у вези са заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама и предузима мере за заштиту и спасавање;
- 2) учествује у изради или израђује у потпуности Процену ризика од катастрофа на територији града Лознице;
- 3) учествује у изради или израђује у потпуности План смањења ризика од катастрофа;
- 4) учествује у изради или израђује у потпуности План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- 5) формира, опрема и руководи Ситуационим центром;

- 6) учествује у припремама и извођењу евакуације становништва,
- 7) учествује у припремама и спровођењу збрињавања настрадалог становништва;
- 8) стара се око обезбеђења неопходних средстава за рад Градског штаба за ванредне ситуације;
- 9) врши послове урбанистичких мера заштите и спасавања из своје надлежности;
- 10) набавља и одржава средства за узбуњивање у оквиру система јавног узбуњивања у Републици Србији;
- 11) учествује у изради студије покривености система јавног узбуњивања на територији јединице локалне самоуправе;
- 12) стара се о обезбеђењу телекомуникационе и информационе подршке за потребе заштите и спасавања;
- 13) организује, развија и води личну и колективну заштиту;
- 14) учествује у организацији, формирању и опремању јединица цивилне заштите опште намене;
- 15) остварује сарадњу са организационом јединицом Сектора за ванредне ситуације;
- 16) обавља и друге послове заштите и спасавања" (Одлука о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Града Лознице, 2019:4)

5.3. Субјекти непосредно задужени за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у граду Лозници

Као што је наведено кључни органи управљања градом Лозницом: Скупштина, Градоначелник, Градског веће и Градска управа имају низ надлежности које се мање или више директно односе на смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Међутим, потребно је детаљније приказати и мандат и надлежност организационих јединица којима су ови послови једини, односно основни.

У оквиру градске управе, као што се види на Органограму на слици број 6., постоји Одељење за инспекцијске послове, комуналну милицију и ванредне ситуације¹² које је формирано унутрашњом организацијом од септембра

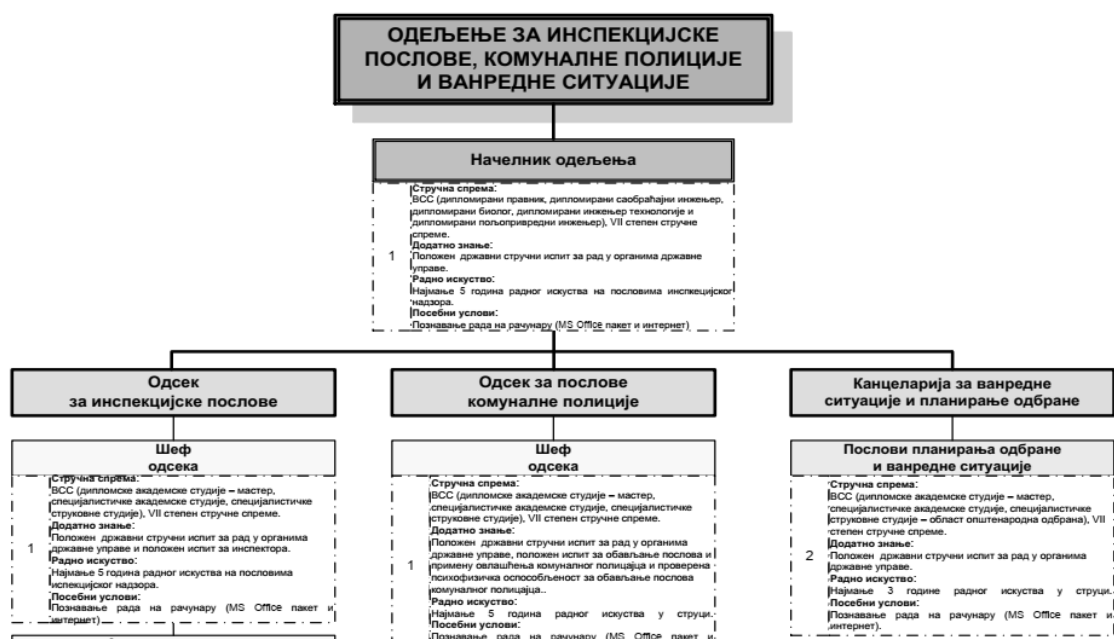
¹² Занимљиво је да у актуелном Информатору о раду града Лознице у делу где је приказана градска управа само код овог Одељења не постоји име начелника, канцеларија и број телефона. (Информатор о раду органа града Лозница и градске управе града Лозница, 2021)

2016. године спајањем Одељења за инспекцијске послове и Одељења комуналне полиције. У оквиру овог Одељења по важећој систематизацији постоје два одсека и једна канцеларија:

- Одсек за инспекцијске послове,
- Одсек за послове комуналне милиције,
- Канцеларија за ванредне ситуације и планирање одбране

Детаљнија структура Одељења види се на следећем органограму.

Слика бр. 6. Одељење за инспекцијске послове, комуналне полиције и ванредне ситуације



Извор: Информатор о раду органа града Лозница и градске управе града Лозница, 2021
Канцеларија/Одсек за ванредне ситуације и планирање одбране¹³ врши стручне, оперативне, планске и организационе послове заштите и спасавања у ванредним ситуацијама за град Лозницу и спасавање од елементарних непогода и других несрећа Градске управе града Лознице, и то:

- 1) обавља стручно административне и техничке послове за потребе Градског штаба за ванредне ситуације;
- 2) носилац је активности на пријему информација и изради извештаја о раду Ситуационог центра;

¹³ Ова организациона јединица, зависно од акта/документа који је помиње, а и због честих промена Акта о организацији и систематизацији радних места у градској управи, фигурира под различитим називима: стручна служба, канцеларија, одељење, одсек. Тренутно (јануар 2023) актуелни организациони облик је Одсек. (Интервју са службеником ЈЛС, 2023).

- 3) носилац је активности на доношењу неопходне регулативе за град Лозницу из области ванредних ситуација
- 4) носилац је активности на изради Процене ризика од катастрофа града Лознице;
- 5) носилац је активности на изради Плана смањења ризика од катастрофа;
- 6) носилац је активности на изради Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама;
- 7) носилац је активности на изради Одлуке о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града Лознице у складу са системом заштите и спасавања;
- 8) носилац је активности на формирању, опремању и обучавању јединица цивилне заштите;
- 9) прати опасности, обавештава становништво о опасностима и предузима друге превентивне мере за смањење ризика од елементарних непогода и других несрећа;
- 10) предлаже набавку и учествује у одржавању средстава за узбуњивање у оквиру система јавног узбуњивања у Републици Србији, учествује у изради студије покривености система јавног узбуњивања на територији локалне самоуправе;
- 11) остварује непосредну сарадњу са организационом јединицом Сектора за ванредне ситуације;
- 12) израђује План мобилизације јединица и организује извршење мобилизације јединица цивилне заштите;
- 13) врши и друге послове из области заштите и спасавања

Ова организациона јединица је надлежна и за предузимање мера за заштиту и спасавање од елементарних непогода, техничко технолошких и других несрећа, заштите од пожара и стварање услова за њихово отклањање и доношење планова и програма развоја система заштите и спасавања на територији града Лознице. (Информатор о раду града Лознице, 2021)

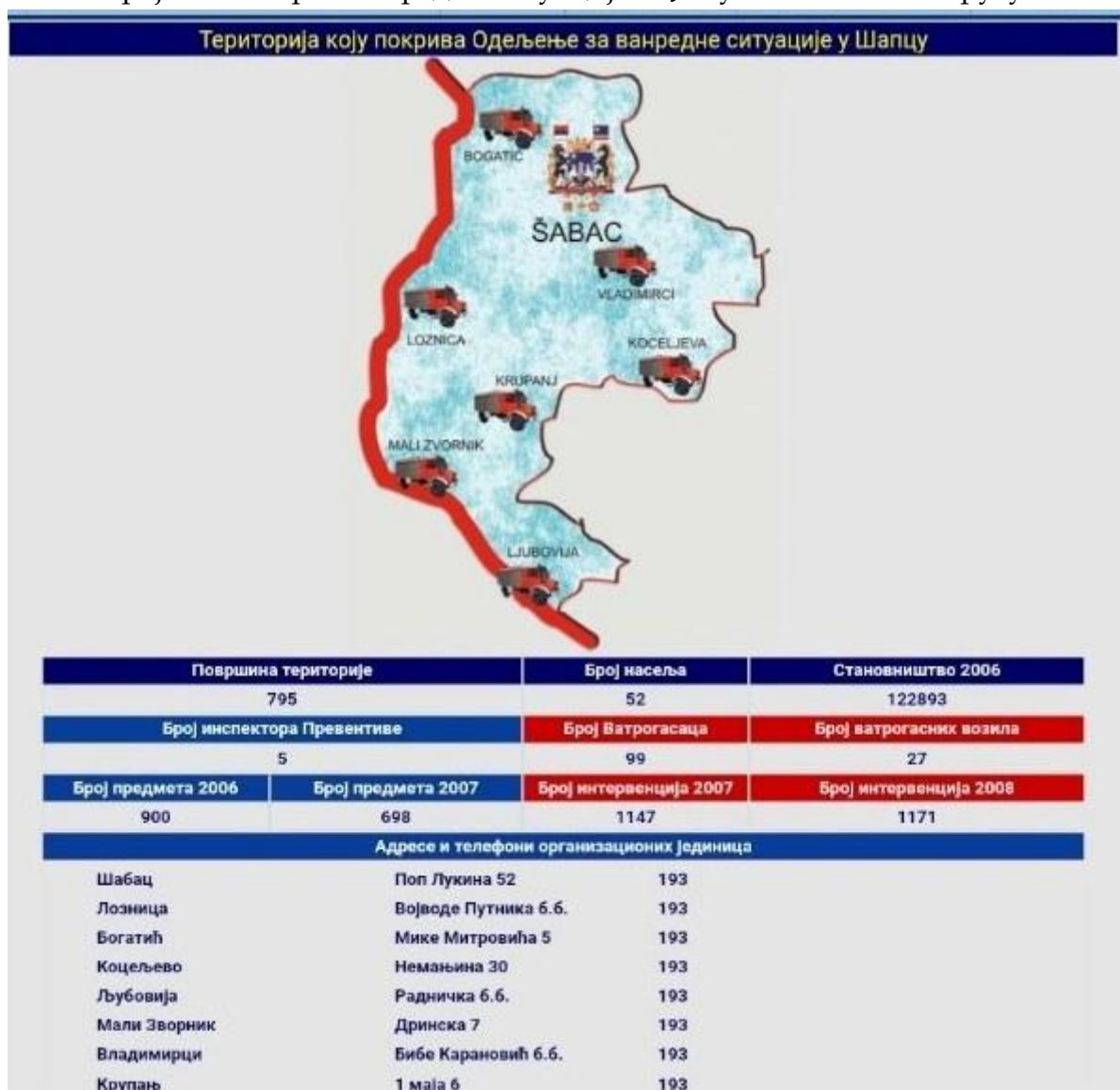
Тренутно у оквиру Одсека/Канцеларије за послове планирања одбране и ванредне ситуације Градске управа града Лознице запослена су три лица на пословима планирања одбране и ванредним ситуацијама. Поред тога тренутно се налази још једно лице на једногодишњем стручном оспособљавању на пословима планирања одбране и ванредним ситуацијама. Између запослених не постоји нека формална подела рада и надлежности већ сви службеници раде по потреби све послове. За свој рад службеници су одговорни градоначелнику и начелнику градске управе.

(Информатор о раду града Лознице, 2021). У наредном периоду планира се образовање посебне организационе јединице у оквиру градске управе које ће бити интегрисано у укупни систем смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама заједно са осталим јединицама локалне самоуправе у оквиру Слива реке Дрине, о чему ће бити речи нешто касније.

Када се ради о активностима на подизању свести грађана и привредних и других субјеката и присутним ризицима и начину поступања са њима као и о информисању јавности о смањењу ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама и покретању различитих кампања превенције за то је задужен Градоначелник у сарадњи са Градском управом. До сада, међутим, нису реализоване кампање превенције. (Интервју са службеником ЈЛС, 2023

Поред наведених органа и служби града Лознице и градског Штаба за ванредне ситуације града Лознице који ће бити детаљније елаборирани, један од главних стубова система за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама на подручју града Лознице је и подручна организациона јединица надлежне службе, односно Сектора за ванредне ситуације МУП Републике Србије. Седиште територијалне испоставе, односно Одељења за ванредне ситуације налази се у Шапцу као седишту Мачванског округа.

Слика број 7. Сектор за ванредне ситуације МУП у Мачванском округу



Извор: <http:// prezentacije.mup.gov.rs/svs/RegSA.html>

У граду Лозници постоји подручна/територијална ватрогасно-спасилачка јединица са укупно 25 ватрогасаца спасилаца. Она начелно функционише по вертикалном принципу и њене активности су усмераване од стране Сектора за ванредне ситуације, односно Одељења за ванредне ситуације у Шапцу. По потреби се укључује и хоризонтално у активности локалних субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у граду Лозници (градски Штаб и надлежна Канцеларија у оквиру градске управе). Јединица се укључивала и у поједине превентивне активности, пре свега едукацију ученика са подручја Лознице за ванредне ситуације.

5.4. Смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у граду Лозници

5.4.1. Кључни документи од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама

Што се тиче израде најзначајних докумената за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у граду Лозници Процена ризика од катастрофа је урађена 2018. у складу са Законом о ванредним ситуацијама. Сагласно одредбама ЗСРКУВС нова Процена је требало да буде урађена 2021. године. Према информацијама из надлежне градске службе њена израда је поверена екстерним субјектима, рад на њој је завршен и очекује се њено усвајање.

Израда Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама је била предвиђена за 2022. годину али је она још увек у току. Израда наведеног документа се врши у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина од стране ангажованих експерата у оквиру пројекта „Подршка локалним самоуправама у Србији на путу придруживања ЕУ: унапређење квалитета услуга, дијалога заинтересованих страна и ефикасности локалне администрације“ и овлашћеног правног лица за израду Процене ризика од катастрофа и Плана заштите и спасавања. Финансира: SIDA (Шведска међународна организација за развој). Очекује се да ће и овај документ бити завршен у првом кварталу 2023. године. (Интервју са службеником ЈЛС, 2023

Израда локалног Плана смањења ризика од катастрофа, који је по одредбама ЗСРКУВС требало да буде донет 2020 године, је у току.

Град Лозница није у обавези да изради Екстерни план заштите од великог удеса будући да на територији града, након затварања погона фабрике Вискоза 2005 године, више не постоји нити један СЕВЕСО комплекс вишег реда.

Остали релевантни документи, односно планови и одлуке који омогућавају функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама су донети и усвојени. У следећој табели је приказано стање у вези са статусом кључних докумената из ове области.

Табела бр. 2 Документи за смањење ризика од катастрофа и управљање ВС

Документ	Година доношења	Ко је израдио /усвојио документ	Напомена
Процена ризика од катастрофа	2018 требало донети 2021	екстерни субјект	завршена израда следи усвајање
План заштите и спасавања	у изради	екстерни субјект	требало 2019
Локални план смањења ризика од катастрофа	у изради	екстерни субјект	требало 2020
План заштите од пожара	2018	Градско веће	
Оперативни план одбране од поплава за воде II реда	2022	Скупштина града	
Одлука о организацији и функционисању ЦЗ	2019	Скупштина града	
Одлука о субјектима од посебног значаја за ЗиС	2019	ГШВС/Градско веће	
Студија покривености система за јавно узбуњивање	2012	није усвајана	

Табелу сачинио аутор на основу података из интервјуа

5.4.2. Градски штаб за ванредне ситуације за територију града Лознице

У складу са одредбама ЗСРКУВС, Уредбе о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, Закона о локалној самоуправи и Статута града Лознице, Скупштина града Лознице је 2019. године донела Одлуку о образовању Градског штаба за ванредне ситуације за територију града Лознице. По овој одлуци у састав Градског штаба улазе:

- 1) Градоначелник – командант Градског штаба,
- 2) Заменик градоначелника – заменик команданта Градског штаба,
- 3) Надлежна служба МУП-а, Сектор за ванредне ситуације – начелник Градског штаба,
- 4) Члан Градског већа града Лознице – члан,
- 5) Начелник Градске управе града Лознице – члан,
- 6) Начелник Одељења за планирање и изградњу – члан,
- 7) Директор КЈП „Наш дом“ Лозница – члан,
- 8) Директор ЈП „Лозница развој“ Лозница – члан,

- 9) Представник-Извршни директор ЈП „Лозница развој“ Лозница – члан,
- 10) Директор ЈП „Водовод и канализација“ Лозница – члан,
- 11) Представник-Извршни директор ЈП „Водовод и канализација“ Лозница – члан,
- 12) Директор Дома здравља „Др Миленко Марин“ Лозница – члан,
- 13) Директор Опште болнице Лозница – члан,
- 14) Директор ЈП ЕПС Београд Технички центар Краљево, Огранак ЕД Лозница – члан,
- 15) Начелник Полицијске станице Лозница – члан,
- 16) Представник Војске Србије,
- 17) Командир Подручно ватрогасно спасилачке јединице Лозница – члан,
- 18) Секретар Црвеног крста Лозница – члан,
- 19) Помоћник секторског руководиоца ЈВП „Србијаводе“ Београд – ВПЦ „Сава“, РЈ Шабац – члан,
- 20) Запослени у градској управе града Лознице – на пословима припреме планирања одбране и ванредне ситуације – члан,
- 21) Запослени у градској управи града Лознице на пословима за односе са јавношћу – члан,
- 22) Доктор ветеринарске медицине, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – члан. (Решење о именовању заменика команданта, начелника и чланова Градског штаба за ванредне ситуације за територију града Лознице, 2017)

Градски штаб за ванредне ситуације може, ради обављања послова из своје надлежности, ангажовати субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање и друге организације од значаја за локалну самоуправу. Штаб ради у складу са Пословником који је донет 2022. године којим се ближе уређује организација и рад Градског штаба за ванредне ситуације за територију града Лознице, права и дужности команданта, заменика команданта, начелника и чланова Штаба, као и обављање стручних и административно-техничких послова, начин рада и одлучивања на Штабу, редовне и ванредне седнице, начин припремања и заказивања седница, позивање чланова Штаба и ток седнице, начин расправе и одлучивање, израда и доношење докумената Штаба, план рада, извештаја о раду, наредби, закључака и препорука и других докумената, помоћна тела Штаба – стручно оперативни тимови, јавност рада Штаба и друга питања од

значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање у ванредним ситуацијама.

Стручне и административно-техничке послове за потребе рада Штаба обавља Одсек/Канцеларија за послове припреме планирања одбране и ванредне ситуације у сарадњи са командантом, замеником команданта и начелником Градског штаба.

Штаб ради, одлучује и обавља послове из делокруга своје надлежности на седницама које могу бити редовне (најмање два пута годишње) и ванредне (по потреби). Штаб доноси одлуке гласањем, већином гласова присутних чланова. Рад Штаба је јаван. Јавност рада Штаба обезбеђује се конференцијама за новинаре, представљањем Штаба и његовог рада на званичној интернет презентацији града Лознице, давањем саопштења за јавност и другим начинима јавног саопштавања рада Штаба. Командант Штаба одлучује када ће седница бити затворена за јавност. О јавности рада Штаба стара се служба за односе са јавношћу.

Велика већина, односно 20 чланова ГШВС су прошли обуку за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама коју је организовао УНДП уз подршку Сектора за ванредне ситуације и Министарства за јавна улагања, а у оквиру ИПА пројекта. Међутим, обуке су нешто што треба континуирано да се одвија јер се често мењају чланови штаба. Поред обавезних обука које ће се увести у складу са новим законом, потребно је да се уведу и специјализоване краће обуке за чланове штаба.

Већина чланова актуелног градског Штаба за ванредне ситуације има вишегодишње искуство заједничког рада будући да су само четири члана Штаба у тиму мање од две године.

У току сваке године Штаб одржава редовне, а по потреби и ванредне седнице. Уколико непосредно прети или је већ проглашена ванредна ситуација Штаб се налази у сталном заседању. Позив за седницу градског Штаба, са материјалима за одређене тачке дневног реда, достављају се члановима по правилу у писаном облику, најкасније 24 часа пре дана одређеног за одржавање седнице. Изузетно, позив за седницу Штаба, са предлогом дневног реда може се доставити и у краћем року. За редовну седницу позив са предлогом дневног реда се доставља члановима и позваним лицима у штампаном облику и електронском поштом на званичну електронску адресу институције члана штаба или позваног лица. За ванредну седницу позив са предлогом дневног реда се доставља искључиво електронским путем, на званичну електронску адресу

институције члана Штаба или позваног лица. Одзив чланова на састанке је задовољавајући и у случају немогућности неког од чланова штаба субјекти настоје да пошаљу адекватну замену.

Више од 70% чланова штаба се одазове у хитним ситуацијама у року од неколико минута на телефон и око 10 минута за састанак (јер су чланови штаба запослени у градској управи града Лознице и у јавним предузећима).

Када је реч о кватитативним показатељима рада Штаба исказаним кроз број редовних и ванредних седница, може се констатовати да је њихов број био усклађен са ситуацијом и конкретним приликама и околностима. Тако је у периоду 2018-2022 година одржано укупно 37 седница ГШВС, од чега 14 редовних и 23 ванредне. Посматрано по годинама, највећи број седница - 19, одржан је 2020 године због пандемије COVID-19. (Интервју са службеником ЈЛС, 2023) Детаљнији приказ седница Штаба види се у следећој табели.

Табела бр. 3. Седнице ГШВС за период 2018-2022. година

	2018	2019	2020	2021	2022
редовне	2	4	2	3	3
ванредне	2	2	17	2	0
разлог	Веће количине падавина	Веће количине падавина	Погоршање епидемиолошке ситуације и поплаве	Погоршање епидемиолошке ситуације Симулациона вежба "Систем 2021"	
Укупно	4 (2/2)	6 (4/2)	19 (2/17)	5 (3/2)	3

Табелу сачинио аутор на основу података из интервјуа са службеником ЈЛС

Може се констатовати да су седнице Штаба углавном одржаване у складу са ситуацијом, односно реалним потребама. У две од посматраних пет година (2018 и 2020) одржан је минимални број редовних седница (по две) који је предвиђен Уредбом о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације. Највећи број ванредних седница одржан је 2020. године док 2022. није одржана ни једна ванредна седница.

Садржински посматрано, Штаб се највише бавио темама које су најзначајније за град Лозницу, а пре свега унапређењем система заштите од поплава, система јавног узбуњивања, припремама за одбрану од елементарне непогоде града на територији града, предузимањем

превентивних мера заштите од шумских пожара и пожара на отвореном простору у летњој сезони. организовањем, припремањем и спровођењем мера заштите и спасавања у периоду високих температура, великих суша и несташице питке воде, припремама надлежних служби за зимску сезону, планирањем средстава за потребе превенције и отклањања последица катастрофа и других несрећа у ванредним ситуацијама из буџета, те достигнутом степеном остварене међуопштинске сарадње у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у оквиру слива реке Дрине. Наравно у 2020 и 2021 претежна активност Штаба односила се на актуелну епидемиолошку ситуацију у контексту пандемије COVID-19. Штаб се такође бавио и припремом симулационе вежбе „СИСТЕМ 2021“, у организацији Министарства унутрашњих послова – Сектора за ванредне ситуације у сарадњи са јединицама локалне самоуправе и градским/општинским штабовима за ванредне ситуације. (Извештај о раду ШВС града Лознице за 2021)

Чланови се уредно и редовно одазивају на седнице Штаба. Кључна питања којима се ГШВС бави су спровођење превентивних и оперативних мера у циљу смањења последица од катастрофа, ангажовање расположивих снага и средстава, решавање по хитном поступку проблема на терену и друга питања из оквира његове надлежности. Седницама Штаба редовно присуствују представници медија, а саопштења за јавност издаје градоначелник - командант Штаба или лице које он овласти. Све активности Штаба, као и његове одлуке, наредбе, закључке, препоруке и саопштења објављују се и на интернет страници града. ГШВС има изузетно добру сарадњу са Сектором, односно Одељењем за ванредне ситуације Шабац и територијалном ватрогасно спасилачком јединицом у Лозници, са Окружним штабом за ванредне ситуације Мачванског управног округа и Републичким штабом за ванредне ситуације. Сарадња са суседним штабовима за ванредне ситуације је на задовољавајућем нивоу у координацији са Окружним штабом за ванредне ситуације Мачванског управног округа. Најзад, Градски штаб има добру сарадњу са свим битним органима и установама, како на локалном нивоу тако и на нивоу Управног округа и Републике Србије.

Стиче се утисак да се питању превенције још увек не посвећује довољна пажња. У том смислу илустративан је податак да је у годишњем извештају о раду градског Штаба за ванредне ситуације за 2021 годину, документу који има укупно 40 страница текста, теми превенције посвећена само последња, осма глава овог документа и укупно једва четрнаест редова

текста. Ту се, поред активности на изради планских докумената, наводи контрола од стране Градског штаба свих субјеката који спроводе превентивне и оперативне мере заштите и спасавања од свих опасности и елементарних непогодама по циклусима, у зависности од годишњег доба и спровођење свих противепидемиолошких мера (COVID-19) кроз извештаје и анализе, као и интервенције Градског штаба у смислу пружања логистике субјектима: инструкции, опремање, обезбеђивање материјалом и потребним средствима, веза са Управним округом и Одељењем за ванредне ситуације Шабац - Учесће у обукама: Област: Безбедност у локалној заједници „Цивлна заштита“, „Кризна комуникација“. (Информатор о раду града Лознице, 2021)

Током ванредних ситуација за комуникацију са медијима задужен је градоначелник - Командант, или у случају његовог одсуства лице које он овласти. Нема података о томе да ли је командант похађао неки облик обуке за комуницирање у ванредним ситуацијама

Штаб закључком образује *стручно-оперативне тимове* и оперативни штаб као своја помоћна тела, која у складу са сврхом образовања делују самостално у циљу превенције, спречавања, смањења, реаговања или отклањања одређене врсте ризика. Стручно-оперативне тим се образује закључком, на седници Штаба, за извршавање специфичних задатака, израду анализа, стручних процена по одређеним темама, рад у пројектима изградње или санације и другим активностима којима се ризик може спречити или умањити. До сада је формирано укупно седам стручно-оперативних тимова:

1. за извршавање задатака **заштите и спасавања од пожара и експлозија**
2. за извршавање задатака **заштите и спасавања од клизшта**
3. за извршавање задатака **асанације**
4. за извршавање задатака **евакуације**
5. за извршавање задатака **заштите и спасавања становништва од заразних болести, пандемије и/или епидемије заразне болести од већег епидемиолошког значаја**
6. за извршавање задатака **збрињавања**
7. за извршавање задатака **заштите и спасавања од поплава** и несрећа на води

Приступ градског руководства проблематици смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је проактиван. Подршка градског руководства овој области није само вербална и декларативна, већ

је праћена реалном практичном посвећеношћу, поступцима и делима. Руководство градске управе редовно учествује у едукацијама, семинарима и симулационо-оперативно-тактичким вежбама у вези функционисања локалне самоуправе у ванредним ситуацијама.

На предлог Градског штаба за ванредне ситуације за територију града Лознице Градско веће града Лознице донело је 2. августа 2019. године Одлуку којом се одређују *субјекти од посебног значаја за извршавање заштите и спасавања* грађана, материјалних и других добара на територији града Лознице у случају опасности и несрећа изазваних елементарним непогодама и другим несрећама у складу са својом делатношћу. Овом одлуком одређена је укупно 31 организација односно предузеће које се може ангажовати за ове сврхе.

5.4.3. Ванредне ситуације

У периоду од 2000. године до данас на подручју града Лознице ванредна ситуација је проглашена укупно 7 пута, од чега пет пута због поплава, једном због снежних наноса и једном због пандемије. Преглед ванредних ситуација по годинама види се у следећој табели

Табела бр. 4. Ванредне ситуације на подручју града Лознице од 2000 године

година	узрок	трајање
2010	поплаве	02-09.12.2010
2012	Због снежних наноса	05-26.02.2012.
2014	Због поплава	14-23.05. 2014. 06-11.08.2014. 14-16.09.2014.(није формално проглашена)
2016	поплаве (Влада прогласила ВС за целу РС)	10-15.03.2016.
2020	Поплаве	22.06-03.07.2020
2020	Пандемија COVID-19	13.07-01.09.2020.
Укупно	7	

Табелу сачинио аутор на основу података из интервјуа

У поплавама у децембру 2010. је директно угрожено преко 4000 лица, процењена укупна штета била је око 178 милиона динара, оштећени су стамбени и привредни објекти, путна инфраструктура, пољопривредно

земљиште. Евакуиасано је и збринуто 505 лица из 126 домаћинстава. Ангажована је комисије за процену штете и извршена санација терена.

У фебруару 2012 проглашена је ванредна ситуација због снежних наноса која је трајала три недеље. ГШВС је предузео све активности на спречавању, ублажавању и отклањању последица уз ангажовање расположивих сопствених снага и средстава. Збринуто је 10 лица из најугроженије категорије становништва, одржаване фреквентна путне инфраструктуре и јавне површине, ангажовани повереници ЦЗ и савети МЗ као и домицилно становништво на сеоском подручју на прочишћавању сеоских путева и засеока, ангажоване екипа хитне помоћи на давању здравствених услуга и давана саопштења за јавност и препоруке грађанима за понашање у време великих снежних падавина и екстремно ниских температура, организовано снабдевање основним животним намирницама и лековима угрожених категорија становништва, уз ангажовање повереника Црвеног крста Лознице и волонтера.

Због катастрофалних поплава у мају 2014 проглашена је ванредна ситуација. Поплава је обухватила 36 МЗ, а било је угрожено је 2500 домаћинстава, поплављено 6013 хектара пољопривредног земљишта, оштећено 1377 стамбених објеката, 59 стамбених објеката од клизишта (од којих 10 објеката нису за становање), 71 објекат привредних друштава и предузетника, 28 јавних објеката, оштећена путна инфраструктура, урушена 4 моста и оштећен 1 мост на путним правцима преко реке Јадар и Корените, оштећена железничка пруга у дужини од 1800 метара, покидан водоводни систем у дужини од 8000 метара и мања оштећења на систему водоснабдевања у дужини од 210 метара. Прекид у снабдевању електричном енергијом трајао је пет дана. Процењена штета износи 1.527.350.007,00 динара. Директно било угрожено 2000 лица. Прелиминарна процењена штета у августовским и септембарским поплавама 2014. године износила је укупно 143.666.602 динара а односила се на штете настале услед поплаве и клизишта на грађевинским објектима, пољопривредним површинама, објектима привредних друштава и предузетника. На путној инфраструктури санирано је 15 клизишта, 35 км локалних путева, 7 путних пропуста, 1 државни пут, 3 клизишта на државном путу. Евакуисано је 128 лица која су збринута у одређеном објекту на краћи период. Извршена је дезинфекција 2500 стамбених кућа са двориштима и помоћним објектима и дезинфекција већих јавних површина, а уклоњене су 1123 угинуле животиње укупне тежине око 3 тоне са поплављеног подручја. Организован

је пријем и расподела хуманитарне помоћи становништву на угроженом подручју и ангажована је комисија за процену штете.

У марту 2016 Влада је прогласила ванредну ситуацију због поплава за цело подручје Републике Србије, али уграду Лозници није било озбиљнијих последица. Штаб је био у сталном заседању као и на терену у циљу праћења и предузимања мера. Активиран је СОТ за заштиту од поплава и радне групе, савети МЗ и у сарадњи са представницима ВПЦ "Сава-Дунав" за обилазак, праћење стања на водотоковима и прикупљање информација. Уведено је непрекидно дежурство у Ситуационом центру штаба у циљу прикупљања и достављања информација. Остварена је сарадња са ПС Лозница, а комунална милиција је ангажована за праћење стања на терену и обавештавање Ситуационог центра.

У јуну и јулу 2020. проглашена је ванредна ситуација због поплава које су угрозиле 22 МЗ. Оштећен ју регионални пут Лозница-Зајача и мост у месту Воћњак. На регионалном путу Лозница-Крупањ у месту Коренита оштећен је пут у виду отцепљења и сужења асфалтног застора у дужини од 30 метара. Поплављени стамбени објекти у оквиру 51-ог домаћинства у 9 МЗ, 5 привредних субјеката и објекти 2 спортска клуба. Поплављено је укупно 2736 хектара пољопривредног земљишта. Укупна прелиминарна процена штете износила је 162.065.000,00 динара. ГШВС је одржао седницу и предузео следеће активности: активиран је СОТ и радне групе за праћење стања на терену и предузимање хитних оперативних мера у сарадњи са надлежним ЈВП "Србијаводе"; Стављени су у приправности субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање од поплава и организовано дежурство у ситуационом центру. Предузете су мере санације путне инфраструктуре и објеката. Образовано је радно тело за обилазак поплавлjenог подручја у циљу увида у настале штете на оштећеним инфраструктурним објектима и објектима за становање ради предлога мера и радова на санацији штете.

Од јула до августа 2020. проглашена је ванредна ситуација због пандемије COVID-19. Услед непридржавања прописаних мера Владе РС од стране становништва на територији града Лознице као и коришћења годишњих одмора и организовања породичних славља и јавних окупљања дошло је до већег броја оболелих од COVID-19 болести са малим бројем смртних исхода. Вршен је надзор над спровођењем прописаних мера које се односе на спречавање, ширење и сузбијање COVID-19 болести од стране комуналне инспекције у сарадњи са комуналном милицијом и полицијским службеницима у угоститељским објектима, трговинским центрима и јавном

превозу. Донета је одлука о забрани јавног окупљања на одређеним локацијама. Здравствене установе су примењивале мера које је прописало надлежно министарство. Упућен је апел грађанима да се придржавају прописаних мера Владе РС на спречавању заразне болести. О свим предузетим активностима путем локалних медија јавност је обавештена и редовно су достављани извештаји СВС МУП-а РС. У вршењу инспекцијског надзора над спровођењем мера заштите комунална инспекција и комунална милиција издавале су прекршајне налоге за непридржавање истих власницима угоститељских објеката и затеченим лицима.

Нити у једном случају у решавање ванредне ситуације није се укључивала суседна јединица локалне самоуправе, Мачвански округ или Република. ГШВС са руководством града Лознице у свим наведеним ванредним ситуацијама реаговао је правовремено у оквиру својих надлежности у складу са законом, подзаконским актима из области заштите и спасавања, наредбама Владе РС, прописаним мерама заштите и другим актима. Анализе и извештаји о свим претходно наведеним ванредним ситуацијама су израђени и чувају се у архиви Одсека за ванредне ситуације и планирање одбране и са њима су упознати градоначелник, чланови Штаба, ангажовани субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање, СВС МУП-а РС и надлежна министарства. Наведена документа су редовно достављана СВС МУП-а РС и Окружном штабу за ванредне ситуације Мачванског управног округа.

После поплава из 2014 године сачињена је анализа која је достављена Канцеларији за помоћ и обнову поплавлених подручја и на основу ње и процењених штета у сарадњи са Канцеларијом за помоћ и обнову поплавлених подручја и ЈВП "Србијаводе" изграђен је нови мост на реци Јадар и извршена реконструкција у регулисаном делу реке Јадар и санација свих оштећених заштитних водних објеката и тиме повећана отпорност водотока. Израђен је пројекат за регулацију горњег тока реке Штире (водоток I реда) у сарадњи са ЈВП "Србијаводе" у насељеном месту Воћњак, а циљу спречавања изливања и плавлена водотока. Предвиђена је реализација овог пројекта током 2023. године.

Најважније поуке које су извучене из протеклих ванредних ситуација су да је потребно усмерити све активности ка превентивном деловању у циљу смањења ризика од катастрофа и ублажавању последица (обезбедити финансијска средства из буџета града, опремити и обучавати субјекте од посебног значаја за заштиту и спасавање, едукације чланова штаба, повереника и заменика повереника, удружења грађана, предшколских и

школских установа на спровођењу мера цивилне заштите, организовање и спровођење симулационо-тактичких вежби, редовно одржавање водотокова II реда, израда и реализација пројеката на изградњи заштитних водних објеката, одржавање система јавног узбуњивања у приправности, одређивање, опремање објеката за заштиту и збрињавање, примена законских одредби у урбанистичкој делатности, доношење планова заштите и спасавања, доношење и ажурирање процене угрожености, развијање система комуникације са свим сегментима друштвене заједнице; путем едукације, трибина, радионица укључити млађу популацију у спровођење превентивних мера на заштити и спасавању, обезбеђивање стручних кадрова за обављање послова из области заштите и спасавања и др).

5.4.4. Стање цивилне заштите

Скупштина града Лознице донела је 2019. године *Одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града* којом се регулише организација и функционисање цивилне заштите на територији града Лознице, врсте заштите, мере цивилне заштите, дужност органа града у заштити и спасавању, образовање штаба за ванредне ситуације, именовање повереника и заменика повереника цивилне заштите у насељеним местима, формирање јединица цивилне заштите опште намене и специјализоване јединице цивилне заштите за узбуњивање, одређивање субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање, финансирање и друга питања из области цивилне заштите. Овом Одлуком предвиђено је да се у граду Лозници формира јединица цивилне заштите опште намене јачине чете. Међутим, услед низа околности иста није формирана већ је у складу са чланом 80. ЗСРКУВС по коме јединица локалне самоуправе може бити ослобођене обавезе образовања јединица цивилне заштите опште намене, уколико на њеној територији постоји добровољно ватрогасно друштво, које јединица локалне самоуправе финансира и које у свом саставу има формирану, обучену и опремљену ватрогасну јединицу од најмање 20 припадника, примењено ово решење. Добровољно ватрогасно друштво "Лозница" је основано у другој половини 2022 године и 20 припадника његове оперативне јединице је 25. септембра 2022. године завршило обуку. Према информацији са сајта РТВ Подриње оно што следи јесте набавка радних и интервентних униформи за припаднике ДВД –а Лозница, набавка теренског или комби возила, како би ова јединица била потпуно оперативна, а Сектор за ванредне ситуације и Ватрогасни савез Србије

определили су 850.000 динара за набавку средстава и опреме, за које је ово Добровољно ватрогасно друштво конкурисало кроз пројекат набавке средстава и опрема за добровољна ватрогасна друштва. (<https://rtvpodrinje.rs/index.php/2022/09/26/osnovano-dobrovoljno-vatrogasno-drustvo-loznica/>)

Формирана је специјализована јединица цивилне заштите за узбуњивање јачине одељења, преузимањем радника Центра Министарства одбране.

Одлуком градоначелника Лознице из августа 2019 године за обављање послова заштите и спасавања, личне и узајамне заштите, постављено је 56 укупно повереника и 58 заменика повереника цивилне заштите у 56 насељених места, односно месних заједница на територији града Лознице. Они су задужени за организацију и спровођење припрема грађана за личну и узајамну заштиту, обавештавање грађана о правовременом предузимању мера цивилне заштите и о општој мобилизацији ради учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, координацију и спровођење евакуације, збрињавања, склањања и других мера цивилне заштите и вршење провере постављања обавештења о знацима за узбуњивање грађана у насељима у зони своје одговорности. Повереници и заменици повереника ЦЗ нису за сада ни опремљени неопходном опремом ни обучени.

Табела бр. 5. Повереници и заменици повереника ЦЗ

<i>постављено</i>	<i>број</i>	<i>опремљеност</i>	<i>Обученост</i>
повереници	56	/	/
заменици повереника	56	/	/
укупно	112	/	/

Табелу сачинио аутор на основу података из интервјуа

Када је у питању стање *личне и колективне заштите* органи града Лознице, привредна друштва, друга правна лица имају средства и опрему у складу са законским прописима и то у функционалном су стању. Грађани и власници стамбених заједница имају минимум средстава и опреме за спровођење личне, узајамне и колективне заштите и функционалном су стању.

У току су интензивне активности на формирању *Ситуационог центра* у фрадској управи и његовом опремању неопходним средствима за рад. Ценар ће се активирати по потреби уз организовано двадесетчетворочасовно дежурство запослених у градској управи и волонтера.

Систем јавног узбуњивања на територији града Лознице је у функционалном су стању. Постоји акустична студија израђена 30.10.2012. На територији града Лознице постоји 7 алармних станица од којих су 4 електронске и 3 електричне станице и повезане су у систем даљинског управљања. Врше се периодичне пробе функционисања. Према последњој информацији са градског вебсајта повера исправности Система за јавно узбуњивање на територији града Лознице обавиће се 10. јануара 2023. године у интервалу од 10 до 14 часова. Према упутству Сектора за ванредне ситуације провера система за јавно узбуњивање одвијаће се оглашавањем сирена и емитовањем једноличног тона у трајању од 60 секунди знаком „престанак опасности" у свим градовима и општинама Мачванског управног округа.(<http://www.loznica.rs/vesti.php?jezik=cir#1>)

Споразум између Србије и НР Кине потписан 28. септембра 2022. године треба да омогући увођење српског националног система, јединственог српског броја 112 који ће објединити све службе које пружају хитну и неопходну помоћ људима у ванредним ситуацијама и значајно скратити брзину реаговања/време одзива, али и омогућити да се прецизније одреди локација са које је позив упућен.

Што се тиче објеката за *збрињавање становништва* ситуација није задовољавајућа будући да је на располагању: 6 блоковских склоништа основне заштите, капацитета 2130 места која тренутно нису у функцији, 6 пословних склоништа допунске заштите капацитета 1115 места, која су у функцији изнајмљеног простора, 55 кућних склоништа допунске заштите која су нефункционална.

У последњих пет година одржане су две *вежбе цивилне заштите, односно кризне ситуације*, и то једна у 2021, а друга у 2022 години.

Табела бр. 6. Симулационе вежбе

година	врста вежбе симулације	трајање	организатор	учесници
2018				
2019				
2020				
2021	Вежба „Систем 2021"	05.11.2021.	СВС МУП РС, Руско-српски хуманитарни центар и Управа ЦЗ Републике Српске	Чланови штаба, субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање, оперативне снаге СВС МУП-а РС и Републике Српске.

2022	Окружна командно-симулациона вежба "Шабац 2022"	24-26.10.	СВС МУП РС у сарадњи са ОЕБС-ом	Чланови Градског Штаба за ванредне ситуације за територију града Лознице (10 лица)
------	---	-----------	---------------------------------	--

Табелу сачинио аутор на основу података из интервјуа Вежби Систем 2021 присуствовали су министар унутрашњих послова Републике Србије, председник Владе Републике Српске и градоначелник Лознице који је након завршетка вежбе истакао да је она на најбољи могући начин показала висок ниво оперативне спремности за поступање у ванредним ситуацијама градских и општинских штабова за ванредне ситуације и јединица цивилне заштите у садејству и уз снажну подршку МУП-а Србије односно Сектора за ванредне ситуације, Српско-руског хуманитарног центра и цивилне заштите Републике Српске, када су у питању било који видови елементарних непогода. Ову вежбу су високо оценили и министар унутрашњих послова и председник Владе Републике Српске истакавши да она потврђује да градски и општински штабови имају снажну подршку са централног нивоа власти. Осам хиљада људи на 50 локација вежбало је као један, без грешке, без повређених, ситуације у реалним условима, које заиста могу да нам се десе. Сви припадници различитих служби су показали да можемо да функционисемо јединствено, без икаквих проблема и да гарантујемо грађанима Србије безбедност – нагласио је министар.

<https://rtvpodrinje.rs/index.php/2021/11/05/sistem-2021-loznica-spremna-u-situaciji-poplava/>

О свим опасностима становништво се редовно информисе путем локалних медија, повереника и заменика повереника ЦЗ и савета месних заједница и интерент сајта града. Сектор за ванредне ситуације врши едукацију деце предшколског и школског узраста, у основним и средњим школама. Рањиве групе су укључене преко разних удружења а њихови представници су били укључени у процес израде Процене ризика од катастрофа.

Анализом званичних вебсајтова града Лознице (<http://www.loznica.rs/>) и Мачванског управног округа (<http://macvanski.okrug.gov.rs/macokr/>), као и презентације града на друштвеним мрежама може се уочити да се они недовољно користе за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. На кључне речи: *смањење ризика, ванредне ситуације, обнова*, на сајтовима града Лознице и Мачванског управног округа нема озбиљних аналитичких материјала који би указивали на системски приступ смањењу ризик од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама. Не постоји мапа ризика ни елементарне информације од

значаја за подизање свести. Процена ризика и други значајни материјали нису доступни на овим сајтовима, већ се они користе само за повремено постављање актуелних вести или информација о активности штаба, као и за најосновније информације током трајања ванредних ситуација. Такође, недовољно се користе и друге могућности дигиталних технологија. У ствари користи интернет се користи превасходно за размену поште и аутоматско тражење података РХМЗ и других субјеката ради ране најаве и упозорења.

Остварена је сарадња и са невладиним сектором а посебно са удружењем младих Реликвија које се бави активностима у овој области захваљујући којој су млади укључени у различите активности у области смањења ризика.

Треба напоменути да је у последње две године значајно изражена забринутост локалног становништва поводом најављеног отварања рудника литијума и почетка његове експлоатације у долини Јадра од стране аустралијске мултинационалне компаније Рио Тинто. Локално становништво је забринуто због потенцијалних еколошких последица ове експлоатације и могућег девастирања животне средине, посебно с обзиром на нека искуства у свету са радом ове компаније. Међутим, будући да се ради о стратешком пројекту на нивоу владе Србије, а који захтева посебну експертску студију изводљивости и утицаја на животну средину, комуникација ризика у вези овог пројекта превазилази капацитете локалне самоуправе. Тим више што се у вези овог пројекта у јавну комуникацију укључио цео низ актера од политичких партија, преко невладиних организација,¹⁴ Рударско-геолошког факултета, САНУ, локалних и националних медија, па све до актера из међународне заједнице. Међутим, свакако би било корисно да се релевантне информације у вези овог пројекта нађу на званичној вебстраници града Лознице.

Када је реч о активностима на *обнови* након ванредних ситуација основана је Комисија за процену штете која функционише у складу са прописаним упутствима Владе РС. Најзначајније активности се односе на санацију оштећених инфраструктура. За претходних 20 година, у Србији је изграђено 19 брана за бујичне воде. Покренут је пројекат који ће омогућити систематско истраживање клизишта у Србији, снимање терена, процену и мапирање ризика, анализу исплативости пројекта санације, израду катастра клизишта и обука намењену локалним самоуправама за

¹⁴ Од локалних НВО на овој проблематици посебно је ангажована организација ПАКТ (Подрињски антикорупцијски тим). Више на <https://www.pakt.org.rs/sr/>

систематско праћење клизишта, којима је подложно 30 одсто територије Србије. Пројекат који финансира Влада Јапана преко УНДП у Србији вредан је 3,6 милиона долара, а спроводе га Геолошки завод Србије, као носилац и Рударско-геолошки факултет Универзитета у Београду, као реализатор. Пројектом је обухваћен и град Лозница, као и друге јединице локалне самоуправе у мачванском округу (Мали Зворник, Крупань, Љубовија и Коцељево).([http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/PR EVENCIJA---Infograf---srb-18.10.2018.pdf](http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/PR%20EVENCIJA---Infograf---srb-18.10.2018.pdf))

5.4.5. Финансирање

Одлуком о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Града Лознице, предвиђено је да ће се из буџета града Лознице финансирати следеће активности:

- 1) Организовање, опремање и обуку штаба за ванредне ситуације;
- 2) Организовање, опремање и обуку јединица цивилне заштите, повереника и заменика повереника и трошкове спровођења мера заштите и спасавања;
- 3) Трошкове ангажовања субјеката од посебног значаја у складу са стварним трошковима њиховог ангажовања;
- 4) Изградњу система за узбуњивање на својој територији;
- 5) Набавку, одржавање, смештај, чување и осигурање опреме јединице цивилне заштите;
- 6) Изградња, адаптација, одржавање, опремање и чување објеката за потребе цивилне заштите;
- 7) Обуку из области цивилне заштите коју организује Град у сарадњи са надлежним органом;
- 8) Санирање штета насталих природном и другом незгодом, у складу са материјалним могућностима;
- 9) Трошкове развоја система цивилне заштите и удружења грађана која доприносе развоју (ДВД, истраживача, извиђача, горана, планинара, риболоваца, инвалида и друга);
- 10) И друге послове из области заштите и спасавања уређене прописима.

Нажалост, практично је немогуће изразити укупни износ средстава које на годишњем нивоу град Лозница издваја за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Наиме поред посебне буџетске позиције са средствима предвиђеним за ову сврху, и средства са других

буџетских позиција Услуге; Радови; Резерва и сл. се користе за ове сврхе. На пример са позиције Услуге финансира се израда законом предвиђених докумената од стране екстерних субјеката (Процена ризика од катастрофа, План заштите и спасавања), а средства из буџетске резерве користе се за накнаду штете за повреде или штету насталу услед елементарних непогода. Заправо за сваку буџетску годину један аспект је планирани буџет, а други је његова реализација, односно завршни рачун у оквиру кога се дешава својеврсна "гимнастика" односно преусмеравање средстава са других буџетских позиција за свхре које директно или посредно имају везе са смањењем ризика од катастрофа или управљањем ванредним ситуацијама, а све у складу са конкретном ситуацијом и најургентнијим потребама.

Интервјуисани службеници у надлежној организационој јединици градске управе оцењују да постоји довољно средстава у буџету за ванредне ситуације, али да се средства не издвајају за потребе јачања система смањења ризика од катастрофа. удруже

5.4.6. Сарадња јединица локалне самоуправе у оквиру слива реке Дрине

У области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама има простора за међуопштинску сарадњу с обзиром да се ради о комплексном систему планирања и управљања процесима, мерама и активностима које су у функцији заштите људи и материјалних добара од природних и других катастрофа. Анализа стања у овој области показала је да већина јединица локалне самоуправе углавном нема довољне капацитете да одговоре на ванредне ситуације, што није само резултат недостатка финансијских и других средстава, већ често и непостојања јасних локалних процедура за поступање у ванредним ситуацијама. Такође, знања и вештина лица одговорних за управљање у ванредним ситуацијама, нарочито на локалном нивоу нису адекватни, а посебно се указује и на недовољан ниво координације и међусобне сарадње субјеката система. Иако заснован на принципу координације, систем заштите и спасавања у практичној примени, пре свега због нагомилавања проблема услед вишестепеног преноса информација и команди, али и због неукључености свих субјеката система, често онемогућава брз одговор на ванредне ситуације. У наведеном контексту успостављање сарадње и удруживања са другим градовима и општинама у циљу пружања помоћи, размене искустава и заједничког планирања и предузимања мера и активности је напосто неминовно. (Петровић и др., 2022)

Један од начина за превазилажење постојећих слабости и обједињавање капацитета је и удруживање градова и општина у сливове. До сада су значајни помаци постигнути у удруживању јединица локалне самоуправе у сливу реке Западне Мораве и у сливу реке Дрине.

Иницијатива о удруживању градова и општина у сливу реке Дрине покренута је у складу са надлежностима локалне самоуправе у области ванредних ситуација, а посебно ране најаве, превентивних мера и активности, реаговања и отклањања последица. Циљ оснивања Заједничке службе за цивилну заштиту и смањење ризика од катастрофа слива реке Дрине је заједнички рад на стварању отпорније заједнице и деловање у циљу смањења ризика од катастрофа, организовања цивилне заштите, мапирања опасности и ризика, управљања током ванредних ситуација, ублажавања последица и брзог опоравка и обнове после катастрофа (елементарних непогода, еколошко-здравствених или техничко-технолошких несрећа), као и заједничке активности на јачању административних и техничких капацитета, те географско-информационог система за потребе управљања цивилном заштитом, смањења ризика и друго. Економичност, ефикасност, рационално располагање и управљање ресурсима су основни принципи функционисања Заједничке службе и интерес њених оснивача - осам локалних самоуправа (Лозница, Мали Зворник, Осечина, Љубовија, Крупањ, Бајина Башта, Нова Варош и Прибој) који су 24. децембра 2018. године у Тршићу потписали Споразум о сарадњи градова и општина у сливу реке Дрине.

Слив реке Дрине тренутно чини 11 локалних самоуправа (десет општина и град Лозница). Заједничка служба у складу са законом обавља послове у области цивилне заштите, смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама; превенције, едукације, израде планских докумената; ране најаве; предузимањем различитих структурних и неструктурних мера и других активности у циљу смањења ризика од катастрофа, као и унапређењем способности ефикасног реаговања субјеката у ванредним ситуацијама; ублажавања и отклањања последица катастрофа на територији споразумних страна. Унутрашња организација и систематизација радних места у Заједничкој служби утврђује се актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, који припрема директор Заједничке службе, у складу са заједничким смерницама Савета, а сагласно закону којим се уређује положај запослених у јединицама

локалне самоуправе. Заједничком службом руководи и за њен рад одговара директор који представља Заједничку службу према споразумним странама и трећим лицима. Функционисање Заједничке службе ће, по потпуном успостављању њене оперативне функције, бити организовано кроз активности подручних јединица Заједничке службе на територијама градова и општина у сливу реке Дрине, које су удружене у Слив. У циљу оперативног праћења остваривања сарадње у складу са овим споразумом и решавања текућих питања, образованје и Савет Заједничке службе кога чине градоначелник града Лознице/председници општина или лица које они именују. Споразумом о оснивању Заједничке службе предвиђено је да споразуму могу приступити и друге јединице локалне самоуправе. (Петровић и др., 2022)

Финансирање Заједничке службе, чије оснивање је предвиђено Споразумом, базирано је на пропорционалном принципу у односи на број становника сваке ЈЛС према подацима из пописа становништва из 2011. године.

У току 2021. године, све скупштине локалних самоуправа које чине Слив реке Дрине усвојиле су Споразум о оснивању Заједничке службе слива реке Дрине, којим се уређује оснивање, назив и седиште, послови, начин финансирања, управљање и надзор над радом, положај, организација, приступање других јединица локалне самоуправе споразуму, иступање из споразума и друга питања од значаја за рад Заједничке службе за цивилну заштиту и смањење ризика од катастрофа у сливу реке Дрине.

Највећи проблем у раду Слива, за сада, представља преоптерећеност другим пословима секретара и координатора по локалним самоуправама у оквиру њихових послова које обављају у својим општинским/градским управама, као и недовољан броја координатора који су обучени за израду предлога пројеката у складу са ЕУ нормама и финансираних из фондова претприступне помоћи. (Петровић и др., 2022)

До сада су реализована три пројекта на територији Слива

- Успостављање система за прикупљање, размену и презентовање података у оквиру слива реке Дрине
- Увођење ГИС-а и успостављање процедура за кризно комуницирање у оквиру Слива реке Дрине
- Процена и мапирање ризика у сливу реке Дрине

Очекује се да у наредном периоду јединице локалне самоуправе у подручју слива Дрине ускладе локалне акте који се односе на процесе смањења ризика од катастрофа и развој цивилне заштите, сагласно прописима и надлежностима локалних самоуправа у Републици Србији. На овај начин се очекује решавање проблема и када је у питању јединствен систем смањења и управљања ризицима од катастрофа, као и система ране најаве. Успостављањем заједничке Службе, као и њених посебних делова (ситуациони центри), стварају се услови за интегрално управљање процесима смањења ризика, пре свега, у односу на боље разумевање, представљање и управљање ризицима од катастрофа. Поред свега наведеног, створен је и један добар вид неформалне комуникације, у којој координатори и секретар Слива на дневном нивоу размењују податке и информације које су од значаја за смањење ризика од катастрофа. Такође, видљивост и уочљивост Слива, као вида сарадње, у претходном периоду је значајно повећана, што омогућава једноставнији приступ позивима за подношење предлога пројеката, али и размени искустава и добре праксе (Петровић и др., 2022)

6. ДИСКУСИЈА

Упркос чињеници да су јединице локалне самоуправе практично стуб и прва линија одбране од катастрофа и ванредних ситуација, њихови капацитети и оспособљеност за вршење ове функције нису у већој мери били предмет интересовања у српској академској заједници. На Факултету безбедности Универзитета у Београду, као матичном факултету за ову област, одбрањене су четири докторске дисертације чија је тема место и улога локалних заједница/самоуправа у систему одбране (Милутин Перић, *Територијална одбрана у општини са посебним освртом на општине урбаног типа*, 1986; Вукајло Влаховић, *Истраживање оптималних решења уређења градских насеља у односу на одбрамбено-заштитне критерије са посебним освртом на планирање изградње склоништа*, 1990; Александар Гачић, *Руковођење општенародном одбраном у општини*, 1990; Љубомир Стајић, *Припрема општине за оружану борбу и неоружано супростављање агресији у ОНОР-у са становишта борбених могућности савремених средстава за вођење рата и тенденција њиховог развоја*, 1991) док се свега две баве кризним управљањем у јединицама локалне самоуправе (Милован Трбојевић *Кризни менаџмент у Републици Србији на локалном и регионалном нивоу*, 2014; и Јасмина Танасић, *Политика кризног менаџмента у градовима - пример Србије*, 2018). Најзад, једна дисертација бави се цивилном заштитом у локалној заједници у функцији заштите животне средине (Душан Враћеш, *Заштита животне средине у локалној заједници кроз функције цивилне заштите*, 2008). Такође, одбрањена су и четири мастер рада на ову тему (Ана Шпијуновић, *Процена локалних*

капацитета града Ужица у управљању ризицима од елементарних непогода, 2017; Петар Милутиновић, *Превенција и смањење ризика од природних катастрофа у локалној самоуправи*, 2019; Кристина Нигровић Шапић, *Индикатори отпорности локалне заједнице на ризике од природних и других непогода*, 2022; и Анђела Митровић, *Улога локалне самоуправе у превенцији, одговору и смањењу ризика од катастрофа, студија случаја - општина Лајковац*, 2022). Порад тога, неки аспекти ове теме (поједине врсте ризика, родни аспекти ванредних ситуација и сл.) су обрађивани у неколико мастер радова и чланака у научним и стручним часописима.

Уместо упоређивање налаза нашег истраживања са резултатима свих наведених истраживања, указаћемо само на најзначајнија поклапања наших резултата са резултатима истраживања до којих је у свом докторату дошла Јасмина Танасић. За овај приступ определили смо се из два разлога. Прво, упоређивање са налазима свих наведених истраживања изашло би и у квантитативном и у квалитативном смислу изван сврхе и оквира мастер рада. Друго, дисертација Јасмине Танасић представља најсвеобухватнији академски рад у коме је на систематичан и компаративан начин анализирано кризно управљање у српским градовима, те ће за ову сврху ова компарација бити сасвим довољна. Дакле, налази у њеном докторату који се, у мањој или већој мери, поклапају са нашим истраживањем односе се пре свега на следеће:

- да је стил кризног менаџмента на локалном нивоу претежно реактиван.
- да добровољно ангажовање грађана у ванредним ситуацијама није адекватно нормативно регулисано ни оперативно стандардизовано.
- да актери на нивоу локалне самоуправе нису у довољној мери прошли обуку и едукацију о кризном менаџменту.
- да је филозофија финансирања кризног менаџмента на локалном нивоу готово искључиво реактивна.
- да су издвајања из буџета за ове сврхе симболична, испод 1%,
- да су градови у Србији кризи склони системи
- да запослени у ЈЛС релативно високо вреднују степен припремљености својих заједница за ванредне ситуације
- да су надлежности градова у оперативном смислу делимично испуњене, са акцентом на форму: оснивање штабова и доношење пратећих докумената. Обавезе које значе функционално успостављање надлежности и захтевају пуну политичку, организациону и финансијску посвећеност и уградњу концепта безбедности у организациони систем, нису у потребној мери успостављене.
- да се сарадња и координација између различитих нивоа власти оцењује као добра,

- да је сарадња и комуникација између актера на локалном нивоу сведена на формализовано вођење састанака, без суштинског увида у капацитете актера и њихове процене угрожености, без развијених неформалних контаката међу људима пре кризе.
- да базе података о ресурсима за потребе кризног менаџмента не постоје.
- да се грађани се не укључују у довољној мери у планирање и формулисање политике кризног менаџмента, при чему се не узимају у довољној мери потребе рањивих група, као ни родна перспектива.
- да ефикасно спровођење концепта политике кризног менаџмента у градовима у Србији захтева континуирану стратешку, тактичку и оперативну трансформацију система јавне управе и јавног руковођења, а у циљу јачања капацитета локалне самоуправе за превенцију, припрему, одговор и опоравак од кризе,

Реализацијом овог истраживања стекли смо општи увид у стање и капацитете града Лознице за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Основ за анализу и закључивање су били пре свега релевантна нормативна документа и одлуке локалне самоуправе и анкета односно интервју са надлежним службеницима у градској администрацији и неформални разговор са службеником Одељења за ванредне ситуације у Шапцу. Остварени увид, с обзиром на изворе података, је свакако ограничен. Несумњиво је да би он био целовитији и потпунији да су у истраживање укључени и представници јавних предузећа који су ангажовани у градском Штабу, представници локалних средстава информисања, локални активисти и представници невладиних организација и професионалних удружења и, наравно, грађани, односно становници града Лознице. Међутим то би донекле превазилазило обим и дomet рада ове врсте, било би временски веома захтевно и скопчано са целим низом бирократских, техничких, организационих, логистичких и других проблема. У том смислу резултате овог истраживања треба узети са извесном дозом резерве, али ипак верујемо да они ипак дају цео низ значајних података и елемената који омогућавају да се стекне основни увид у стање и главне проблеме у овој области.

Нема никакве сумње да, као што тврди Танасић, "постоји потреба за даљим истраживањем савременог концепта кризног менаџмента као реформисане јавне политике на локалном нивоу. Приказани резултати могу бити употпуњени и развијени даље путем тестирања хипотеза и продубљивања истраживачких питања. Следећи корак би могао бити стандардизација

упитника, тзв. индекса кризног менаџмента на локалном нивоу, који би се бавио утврђивањем степена припремљености". (Танасић, 2018:292)

Потребно је учинити додатни напор да се успоставе јасни индикатори како би се што објективније, прецизније и одређеније могао оценити капацитет једне јединице локалне самоуправе за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама. Онда би се могао пратити напредак (али и назадак) једне јединице локалне самоуправе у овој области у временској димензији, а и јединице локалне самоуправе би се могле поредити између себе.

ЗАКЉУЧАК

У овом раду покушали смо да системски и систематски сагледамо укупне нормативне, организационе, кадровске, материјалне и функционалне капацитете града Лознице за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама у контексту права, обавеза и дужности које ЗСРКУВС и друга релевантна регулатива поставља пред јединице локалне самоуправе, с једне стране, и реалне угрожености овог града хазардима, односно ризицима, с друге стране. Ово сагледавање има субјективну и објективну димензију. Субјективна се односи на ставове и мишљења службеника у градској управи који су задужени за послове смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама и као такви, најкомпетентнији за ову област. Објективна се односи на неке од показатеља који су доступни у релевантним документима и актима надлежних тела и органа.

Када је реч о субјективном елементу оцене запослени у надлежној Канцеларији/Одсеку у оквиру градске управе града Лознице оценили су укупни капацитет града Лознице да одговори новим обавезама које је за јединице локалне самоуправе успоставио ЗСРКУВС са оценом четири (врло добар) на скали од 1 до 5. Они наиме сматрају да су постојећи кадровски и материјално-технички капацитети града Лознице у принципу довољни да одговоре обавезама које проистичу из новог закона. Дакле, рекло би се у оквиру постојећих могућности доста добро, али да још увек постоји извесни простор за побољшање.

Међутим, када је реч о објективним показатељима који се односе на поједине елементе система смањења ризика и управљања ванредним ситуацијама може се констатовати да свакако има и простора, а и потребе за побољшање стања у овој области.

У нормативном смислу град је донео један број значајних докумената и одлука од којих зависи успешно функционисање система, али они основни још увек нису донети, односно ажурирани. Процена ризика од катастрофа донета је 2018 године и, сагласно одредбама ЗСРКУВС нова је требало да буде донета 2021, али је тај посао, који је поверен екстерном субјекту, још увек у току. Исто тако, у фази израде су још увек План заштите и спасавања који је требало да буде донет 2019, и Локални план смањења ризика од катастрофа за који је рок био 2020. година. Студија покривености система за јавно узбуњивање урађена је 2012, тј. пре више од десет година и није од тада ажурирана нити је усвојена од стране органа градске управе.

Прукупљени подаци указују да је Градски Штаб за ванредне ситуације сасвим функционалан и да, у сарадњи са стручном службом у оквиру градске управе и испоставом Сектора за ванредне ситуације, успшено испуњава своју улогу и постављене задатке. Његов кадровски састав је адекватан, чланови су прошли одговарајућу обуку и одговорно се односе према својим дужностима у штабу, а рад Штаба је нормативно уређен пословником. Седнице Штаба су и у квантитативном и у квалитативном смислу примерене потребама и проблематици. Штаб је закључком формирао стручно-оперативни тимове као своја помоћна тела, а на његов предлог Градско веће је утврдило субјекте од посебног значаја за извршавање заштите и спасавања грађана, материјалних и других добара. Приступ Штаба проблематици СРКУВС је проактиван а радне релације и интеракција са руководством и службама у оквиру градске управе су сасвим коректни.

Градски Штаб и надлежне службе и органи су, у оквиру расположивих снага и могућности, адекватно реаговали у свим ванредним ситуацијама које су се догодиле у последњој деценији. Ради се пре свега о поплавама који су главни извор опасности на овом подручју. Све ванредне ситуације решаване су сопственим снагама без укључивања суседних локалних самоуправа, округа или репуличког нивоа. Након ванредних ситуација рађене су анализе и уложени су напори у обнову, користећи локалне ресурсе, али и помоћ Канцеларије за обнову и помоћ, односно за управљање јавним улагањима.

Што се тиче стања цивилне заштите јединица цивилне заштите опште намене јачине чете, иако предвиђена одлуком Скупштине града, није формирана, већ је, у складу са могућношћу предвиђеном ЗСРКУВС, ту функцију преузело добровољно ватрогасно друштво. Повереници и заменици повереника ЦЗ су постављени али нису ни обучени ни опермљени те се може закључити да систем цивилне заштите није у оперативном и функционалном стању.

Интензивно се ради на формирању функционалног ситуационог центра, а систем личне и колективне заштите и систем јавног узбуњивања су такође функционални и успостављени су у складу са законским прописима. Међутим, стање уопште није задовољавајуће када је реч о објектима за збрињавање становништва којих нема довољно, а и они који постоје се не одржавају и нису у функционалном стању.

Најбоља провера функционалности система је путем организовања вежби односно кризних симулација. Оне нису организоване у 2018, 2019 и 2020

години, али су у 2021 и 2022 успешно организоване су две вежбе цивилне заштите већег обима уз укључивање већег броја субјеката.

Када је реч о финансирању система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у граду Лозници он је објективно ограничен чињеницом да се ради о јединици локалне самоуправе која има скромна средства односно релативно мали буџет будући да Лозница спада у неразвијене јединице локалне самоуправе у Србији. Иако руководство града има свест о важности ове проблематике и о значају превенције, у условима ограничених материјалних средстава и могућности морају се правити некад и болни компромиси и одустајати од неких пројеката за које се зна да би могли спречити и/или значајно умањити будуће губитке када наступе ванредне ситуације, али за које једноставно нема довољно новца.

Међутим, сигурно је да има потребе да се додатно ради на унапређивању превентивне делатности свих субјеката као и на подизању свести о ризицима и начинима на које се они могу избећи или смањити. То не мора увек укључивати неке велике материјалне издатке, али свакако тражи труд, време, вољу, посвећеност, креативност и инвентивност. Неопходна је промена парадигме и начина размишљања и код грађана и код привредних субјеката и код дела невладиног сектора. У савременом друштву ризика безбедност није једна од услуга коју испоручује држава и на коју се једноставно и пасивно чека. Данас сви морају схватити да су део система који је јак онолико колико је јака његова најслабија карика и у том смислу морају преузети део одговорности за властиту/личну, али и општу/заједничку безбедност и отпорност на разне облике угрожавања.

У циљу подизања капацитета и обједињавања ресурса јединица локалне самоуправе и подизања укупних капацитета за смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама остварена сарадња у оквиру подрињског слива. Створене су нормативно правне и кадровско организационе претпоставке за правовремену размену информација и координирано и синхронизовано деловање у превенцији и реаговању града Лознице и општина у оквиру слива у случају ванредних ситуација, а реализована су и три значајна заједничка пројекта. Ово је, у условима оскудних средстава, веома инвентиван покушај да се, сагласно доктрини Новог јавног менаџмента, "уради више са мање" (to do more with less), односно да се обједине средства и капацитети јединица локалне самоуправе у сливу реке Дрине и заједничким снагама смањи рањивост, односно повећа отпорност и систем учини максимално робусним у датим околностима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Boin, A. and Ekengren, M., 2009. Preparing for the world risk society: Towards a new security paradigm for the European Union. *Journal of contingencies and crisis management* 17(4): 285- 294.
2. Bosson, R. and Hegemann, H. (2014a). *Final Analytical Report Critical Findings and Research Outlooks*, доступно на <https://fb.bg.ac.rs/download/Projekti/ANVIL-Final%20analytic%20report.pdf> приступ 9. XI 2022
3. Bosson, R. and Hegemann, H. (2014b). "Финални аналитички извештај АНВИЛ пројекта- критички налази и истраживачке перспективе", *Безбедност*, Год 56. бр.3, стр. 208-218., доступно на <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0409-2953/2014/0409-29531403206B.pdf> приступ 9. XI 2022
4. Вучинић, М. (1979). *Општенародна одбрана и друштвена самозаштита* 2, Београд:Завод за уџбенике и наставна средства.
5. Ђармати, Ш. и Јаковљевић В. (1996). *Цивилна заштита у СРЈ*, Београд: ИП Студентски трг
6. Ђорђевић, С., Вукашиновић, М., Цветковић, Д., и Пејић, Д. (2016). "Јачање капацитета локалних заједница за одговор на климатске промене у региону Подриња", *Zbornik radova 12. regionalne konferencije "Životna sredina ka Evropi"*, „Ambasadori životne sredine“ i Privredna komora Srbije:Београд
7. Exadaktylos, T. and Radaelli, C., M. (2012), " Looking for Causality in the Literature on Europeanization" in Exadaktylos, T. and Radaelli, C., M.(Eds.). *Research Design in European Studies Establishing Causality in Europeanization*, New York, NY:Palgrave Macmillan, pp. 17-43.
8. Јаковљевић, В. (2013), *Ванредне ситуације и одговор међународне заједнице*, Београд:Факултет безбедности
9. Јаковљевић, В. (2010), *Цивилна заштита*, Београд:Факултет безбедности
10. Кешетовић, Ж. (2008), *Кризни менаџмент*, Београд:Службени гласник/Факултет безбедности
11. Кешетовић, Ж. (2014). "Капацитети локалне самоуправе за управљање ванредним ситуацијама". *Полис*, бр. 8, стр. 11-16.
12. Marijanović Law (2019) Коментар Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2019, доступно на <https://www.marjanovic.law/sr/komentar-zakona-o-smanjenju-rizika-od-katastrofa-i-upravljanju-vanrednim-situacijama/>, приступ 02.04.2023.
13. Милосављевић, В., (2009). *Систем локалне самоуправе у Србији*, Београд:Стална конференција општина и градова

14. Милосављевић, Б. (2010) "Ново законско уређење ванредних ситуација и улога локалне самоуправе" *Правни билтен СКГО*, бр. 1. стр. 11-20
15. Милосављевић, Б. (2014) "Концепцијске поставке система заштите и спасавања: предлози за преиспитивање", *Полис*, бр. 8, стр. 4-10.
16. Милосављевић, Б.(2019). "Локална самоуправа у новом закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама: Може ли војска у бој без оружја и провијанта", *Савремена управа*, бр, 1, стр 49-60.
17. Милосављевић, Б. и Јеринић, Ј. (2012). *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији - Анализа правног оквира*, Београд: Програм подршке општинама ИРА 2007 „Добра управа, планирање и пружање услуга“
18. НА, (2018) Образложење Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, 2018, доступно на <http://vs3836.cloudhosting.rs/misljenja/1468/obr/Obrazlo%C5%BEenje%20Zakon%20o%20smanjenju%20rizika.pdf>, приступ 03. 04. 2023.
19. Петровић, М., Максимовић, З., Станимировић, Б. и Глишић, А. (2022). *Водич за међуопштинску сарадњу у области ванредних ситуација – зашто и како?*, Београд:Стална конференција општина и градова.
20. Танасић, Ј. (2018), *Политика кризног менаџмента у градовима Пример Србије*, докторска дисертација Факултета безбедности, Универзитет у Београду
21. Танасић, Ј. (2022). "Нормативни оквир кризног менаџмента и надлежности градова и општина у Србији (1948-2021)", у Цветковић, В. (Ур.)*Зборник радова – Правни и безбедносни аспекти управљања ризицима од природних и антропогених катастрофа*, Београд:Научно-стручно друштво за управљање ризицима у ванредним ситуацијама/Правни факултет у Новом Саду/Међународни институт за истраживање катастрофа.
22. Hollis, S., 2010. "The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance". *Cooperation and conflict*, 45(3): 312-330
23. Шпијуновић, А. (2016). *Процена капацитета града Ужица у управљању ризицима од елементарних непогода*, мастер рад, Београд:Факултет безбедности.
24. World Bank and the United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat (UNISDR) (2008)*The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe*. доступно на https://www.unisdr.org/files/9346_Europe.pdf, приступ 15.XI 2022

Закони, прописи, одлуке и документи

- Закона о ванредним ситуацијама „Сл. гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.
- Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, "Сл. гласник СРС", бр. 20/77, 27/85, 6/89, 52/89, + 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005
- Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009 и 20/2015 22/64, 14/65, 21/65, 32/65, 8/69, 22/74
- Закон о народној одбрани ("Службени лист ФНРЈ/СФРЈ", бр. 30/55, 14/57, 44/61,
- Закон о локалној самоуправи, "Сл. гласник РС", бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018)
- Закон о одбрани *Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018* из 1991. године
- Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, "Службени гласник РС", број 87 од 13. новембра 2018.
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, "Службени гласник РС", број 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020.
- Информатор о раду града Лознице, 2021., доступно на <http://www.loznica.rs/cms/mestoZaUploadFajlove/Informator%20o%20radu%20-%2013.04.2021.pdf>
- Извештај о раду ШВС града Лознице за 2021
- Лисабонски уговор, Службени лист ЕУ, Вол 50, 17 децембар 2007, доступно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=HR>
- Локални еколошки акциони план града Лозница за период 2011-2016., доступно на <http://www.loznica.rs/cms/mestoZaUploadFajlove/Lokalni%20ekoloski%20akcioni%20plan%202011-2016.pdf>
- Процена угрожености од катастрофа града Лознице, 2011
- Решење о именовању заменика команданта, начелника и чланова Градског штаба за ванредне ситуације за територију града Лознице, 2017, доступно на <http://www.loznica.rs/cms/mestoZaUploadFajlove/Resenje%20o%20imenovanju%20zamenika%20komandanta,%20nacelnika%20i%20clanova%20Gradskog%20staba%20za%20vanredne%20situacije%20na%20teritoriji%20grada%20Loznica%20-%202013-2017%20-%202009.10.2017.pdf>

- Статут града Лознице, СЛ лист града Лознице 8/2014
- Уредба о саставу, начину и организацији рада штабова за ванредне ситуације "Службени гласник РС", број 27 од 13. марта 2020
- Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2014
- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021

Вебсајтови:

- <https://bonitet.com/kraj-hladnog-rata-1989/>, приступ 1. априла 2023
- https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en
- <https://drr.geosrbija.rs/drr/home>
- https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/humanitarian_aid.html?locale=hr&root_default=SUM_1_CODED%3D04
- <https://fb.bg.ac.rs/>
- http://forsmontenegro.org/wp-content/uploads/2017/12/Mehanizam_EU_za_civilnu_zastitu.pdf
- <http://www.loznica.rs/>
- <http://macvanski.okrug.gov.rs/macokr/>
- <http://www.obnova.gov.rs/cirilica>
- www.pakt.org.rs/sr
- <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/pocetna.html>
- https://reliefweb.int/report/world/emergency-response-coordination-centre-ercc-factsheet-last-updated-15012020?gclid=Cj0KCQjwz6ShBhCMARIsAH9A0qWJt07z2JVDrt8GQmgRwLzDgwbUjmA-5KnBjSCTiAUxv-crXRWPR4waAgn8EALw_wcB
- <https://rtvpodrinje.rs/>
- <http://www.skgo.org/>
- <http://slivrekedrine.rs/>
- https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en