

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Милета Р. Милашиновић

**УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ НА
СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД
ЕЛЕМЕНТАРНИХ И ДРУГИХ
НЕПОГОДА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Докторска дисертација

Београд, 2020

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Mileta R. Milašinović

THE IMPACT OF INTERNATIONAL
COOPERATION ON THE SYSTEM FOR RISK
REDUCTION OF NATURAL AND MAN-MADE
DISASTERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Doctoral dissertation

Belgrade, 2020

Ментор:

др Владимир Јаковљевић, редовни професор, Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Чланови комисије:

др Зоран Драгишић, редовни професор, Универзитет у Београду, Факултет безбедности

др Владимир Цветковић, доцент, Универзитет у Београду, Факултет безбедности

др Славољуб Драгићевић, редовни професор, Универзитет у Београду, Географски факултет

Датум одбране: _____

САЖЕТАК

Тема докторске дисертације, под насловом „Утицај међународне сарадње на Систем смањења ризика од елементарних и других непогода у Републици Србији“, је значајна, али недовољно истражена област из више разлога. Пре свега, у домаћој научној литератури ово питање се посматра парцијално, односно знања из ове области нису свеобухватно систематизована, што је централно питање дисертације. Такође, у разноврсној научној литератури која се бави овим питањем, али и другим питањима од значаја за Систем смањења ризика од елементарних и других непогода, има недовољно радова у којима се анализирају међународни облици, инструменти, механизми и добре праксе на плану смањења ризика од природних и других катастрофа. Зато је ово посебан изазов како би се утврдила узрочно-последична веза и утицај на концепт Система смањења ризика од елементарних и других непогода у Републици Србији. На крају, ово истраживање ће утицати на испуњавање обавеза Републике Србије у погледу реформе сектора безбедности у процесу придруживања ЕУ. Једно од битних питања у овом процесу јесте и реформа система заштите и спасавања, као и прилагођавање стандардима и процедурама које су садржане у Европским директивама и другим међународним уговорима из ове области.

Истраживањем смо дошли, употребом релевантних методолошких поступака, до одговора на нека круцијална питања која се тичу актера, облика, механизма и инструмената међународне сарадње чији је циљ превенција и смањење ризика од катастрофа у свету, и сагледали њихову рефлексију, заступљеност и потребе за имплементацијом у правни и институционални оквир смањења ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији.

Истражени су поједини облици међународне сарадње Републике Србије који су успостављени или се очекује њихово успостављање у наредном периоду на основу одговарајућих међународних инструмената и механизма сарадње што ће, свакако, допринети смањењу ризика од природних и других катастрофа.

У раду су анализирани основни резултати међународне сарадње на плану смањења ризика од катастрофа, при чему су обухваћени инструменти уговорне природе, као и важнији међународни инструменти какви су резолуције, декларације, кодекси стандарда и праксе, смернице и модели, као и међународни субјекти и актери, а све због идентификовања међународних обавеза Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа.

С обзиром на одсуство свестранијег истраживања ове проблематике и уобличавања теоријских разматрања, презентовани су аспекти политичких, економских и правних ангажмана као и практичних видова и инструмената међународне сарадње на плану смањења ризика од катастрофа до које је дошло у последњој деценији, пошто је Република Србија на овом плану показала значајну инвентивност. Ово се посебно чини значајним гледано са аспекта придруживања Републике Србије у чланство ЕУ, где ће се приликом отварања појединих поглавља у процесу придруживања инсистирати на имплементацији и усклађивању правног и институционалног оквира и из области система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

У раду је дат аналитички приказ међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа, а детаљно је анализиран правни и институционални оквир Система превенције и смањења ризика од природних и других катастрофа Републике Србије. На основу тога, формулисан је предлог да се у исте имплементирају институционална решења садржана у међународним документима, као и искуства, знања и добре праксе стечене у свету и региону у овој области.

Да би се темељније разјаснила сва питања везана за укупне облике и инструменте међународне сарадње који су до данас дали неке позитивне резултате (али не и довољне),

дати су одговори и на важна питања, попут оних која се односе на научну експликацију етиолошких, феноменолошких, виктимолошких димензија катастрофа.

Тежишни део предмета истраживања усмерен је на аналитички приказ међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа, која пружа свим земљама јасне смернице и шансе за боље управљање ризицима од катастрофа, као и могућности за добијање међународне помоћи. Та се помоћ односи, како на јачање институционалног и правног оквира за смањење ризика од катастрофа, тако и на хуманитарну помоћ ради отклањања последица катастрофа.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: Елементарне непогоде, катастрофе, ванредне ситуације, ризици, управљање ризицима, цивилна заштита, међународна сарадња, организације и институције

НАУЧНА ОБЛАСТ: Безбедносне науке

УЖА НАУЧНА ОБЛАСТ: Студије безбедности

ABSTRACT

The topic of the doctoral dissertation under the title "The Impact of International cooperation on the System for risk reduction of natural and man-made disasters in the Republic of Serbia" is a significant but insufficiently explored problem for several reasons. First of all, in domestic scientific literature this issue is considered partially, meaning that the knowledge in this field is not comprehensively systematized, and therefore is the central subject of this dissertation. Correspondingly, in a variety of scientific literature dealing with this matter, as well as with other issues of relevance to the System for risk reduction of natural and man-made disasters, there are insufficient papers analyzing international forms, instruments, mechanisms and good practices in reducing risks from natural and other disasters, and this is a particular challenge to determine the cause-effect relationship and the impact on the concept of the System for risk reduction of natural and man-made disasters in the Republic of Serbia. In the end, the research on this subject will affect the fulfillment of the obligations of the Republic of Serbia in relation to security sector reform in the process of accession to the European Union. One of the key issues in this process is the reform of the protection and rescue system and adapting to the standards and procedures defined in the European directives and other international agreements in this field.

Using relevant methodological procedures, many questions have been answered concerning stakeholders, forms, mechanisms and instruments of international cooperation aimed at preventing and reducing the risk of disasters in the world, as well as their reflection and representation and the need to be implemented in legal and institutional framework for reducing the risk of natural and man-made disasters and emergency management in the Republic of Serbia.

Specific forms of international cooperation of the Republic of Serbia that have already been established or can be expected to be established in the following period on the basis of appropriate international instruments and mechanisms for cooperation were examined, that will consequently contribute to the reduction of risk of natural and other man-made disasters.

This dissertation analyzes the basic results of international cooperation in disaster risk reduction, including legal instruments, as well as more important international instruments such as resolutions, declarations, codes of standards and practices, guidelines and models, as well as international actors, all in relation to the issue of identifying the international obligations of the Republic of Serbia in the field of disaster risk reduction.

Considering the absence of a comprehensive study on this subject matter and determining theoretical considerations, aspects of political, economic and legal engagements as well as practical aspects and instruments of international cooperation in disaster risk reduction in the last decade have been presented, since significant inventiveness in this field has been shown in the Republic of Serbia. This is particularly important in terms of the accession of the Republic of Serbia to the European Union, having in mind that in the opening of certain negotiating chapters in the accession process, it is also insisted on the implementation and harmonization of legal and institutional framework in the field of disaster risk reduction and emergency management.

Dissertation provides an analytical presentation of the international cooperation in the field of disaster risk reduction and detailed analyses of the legal and institutional framework of the System for prevention and risks reduction of natural and man-made disasters of the Republic of Serbia and consequently, formulation of proposal to implement the institutional solutions existing in international documents, as well as the experiences, knowledge and good practices in this field acquired in the region and the world.

In order to clarify more closely the issues related to the overall forms and instruments of international cooperation that have yielded some positive results to date (however not enough), answers to important questions, such as those relating to the scientific explication of etiological, phenomenological, and victimology dimension of disasters.

Core part of the research is focused on an analytical presentation of international cooperation in disaster risk reduction, which provides clear guidance and opportunity for all

countries to better manage disaster risks, as well as opportunities for receiving international assistance. This assistance relates both to the strengthening of the institutional and legal framework for disaster risk reduction, as well as humanitarian aid for managing the consequences of disasters.

KEY WORDS: Natural disasters, Disasters, Emergency situations, Risks, Risk management, Civil protection, International cooperation, Organizations and Institutions

SCIENTIFIC FIELD: Security science

SCIENTIFIC SUBFIELD: Security studies

САДРЖАЈ

УВОД	1
1. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	2
1.1. Проблем истраживања	2
1.2. Теоријска полазишта у истраживању међународне сарадње на плану превенције и смањења ризика од природних и других катастрофа	9
1.3. Предмет истраживања	12
1.4. Циљеви истраживања	15
1.5. Хипотетички оквир истраживања	15
1.6. Методе истраживања	16
1.7. Научна и друштвена оправданост истраживања	18
2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ОДРЕЂЕЊА ПОЈМА ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ И ЊИМА СЛИЧНИХ ПОЈАВА У ПРИРОДИ И ДРУШТВУ	19
2.1. Мултидисциплинарност тумачења појма - елементарне непогоде	19
2.2. Врсте елементарних непогода	25
2.3. Значење појма ванредне ситуације	27
2.4. Стадијуми развоја ванредних ситуација	35
2.5. Стандардизација терминологије као изазов и потреба	36
2.6. Последице ванредних ситуација	39
2.7. Фазе управљања ванредним ситуацијама	42
2.8. Деловање заједнице у ванредним ситуацијама	46
3. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА	48
3.1. Значај Организације уједињених нација у процесима смањења ризика од елементарних непогода	49
3.2. Међународно-правне основе сарадње	50
3.3. Облици међународне сарадње	52
3.4. Потреба допуне правне регулативе	54
3.5. Хјого оквир за деловање на плану смањења ризика од катастрофа	59
3.6. Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. година	68
4. МЕХАНИЗМИ И ОБЛИЦИ САРАДЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ	74
4.1. Остали европски чиниоци сарадње	71
4.2. Сарадња у области цивилне заштите	89
4.3. Регионална и билатерална сарадња у југоисточној Европи	97
4.4. Сарадња са НАТО пактом	99
5. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА КРИЗАМА ИЗАЗВАНИХ ЕЛЕМЕНТАРНИМ НЕПОГОДАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЊЕГОВА ОКРЕНУТОСТ МЕЂУНАРОДНОЈ САРАДЊИ	105
5.1. Сектор за ванредне ситуације	115
5.2. Субјекти и нормативно регулисање сарадње Републике Србије на међународном плану	118
5.3. Нова законска регулатива међународне сарадње	121
5.4. Перспективе међународне сарадње Републике Србије на плану смањења ризика од елементарних непогода	124
5.5. Упоредна пракса нормативно-институционалних оквира у региону	126
6. РЕЗУЛТАТИ И АНАЛИЗА ИСТРАЖИВАЊА	128
6.1. Социо-демографске карактеристике узорка	129
6.1.1. Старосна доб испитаника	129

6.1.2. Пол испитаника	130
6.1.3. Школска спрема испитаника	130
6.2. Анализа резултата истраживања базираних на анкетирању применом комбинованих питања.	131
ЗАКЉУЧАК	149
ЛИТЕРАТУРА	165

УВОД

Природне и људским активностима изазване катастрофе одувек су представљале једну од највећих претњи људској безбедности, квалитету живота, материјалним добрима, животној средини, економији и друштву у целини. Узроци катастрофа могу да имају прекогранично порекло, а њихове последице могу истовремено да погађају више земаља, читаве регије, па и свет у целини. За ефикасан одговор на ризике од катастрофа стога је, поред локалног и националног деловања, веома важна и међународна сарадња, а када се катастрофе догоде, често се погођене земље не могу изборити са њиховим последицама без међународне помоћи. Међународне активности, усмерене ка смањењу ризика од катастрофа, интензивирале су у последњој четвртини двадесетог века, а биле су мотивисане све израженијим претњама и последицама које природне и друге катастрофе имају широм света.¹ Државе су принуђене да сарађују на усклађивању механизма, инструмената и стандарда у области превенције ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, како би тиме олакшале и учиниле ефикаснијим активности заштите и спасавања становништва, материјалних и културних добара и животне средине у условима ванредних ситуација. Неопходно је да државе међусобно сарађују на усвајању наднационалних мера политике (као што су: подрегионалне, регионалне и глобалне), на развијању међународне регулативе и међународних стратегија, програма и планова. Овај процес ће заузврат створити правни оквир за дефинисање националне политике и стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и одговарајућих инструмената за њено спровођење.

Истраживање којим ће се бавити насловљена докторска дисертација има за циљ да се употребом релевантних методолошких поступака дође до одговора на нека круцијална питања која се тичу актера, облика, механизма и инструмената међународне сарадње чији је циљ превенција и смањење ризика од катастрофа у свету, као и да се сагледа њихова рефлексија, заступљеност и потреба за имплементацијом у правни и институционални оквир смањења ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији. Крајњи резултат истраживања је формулисање закључака од значаја за унапређење иначе скромног правног и институционалног оквира управљања ванредним ситуацијама у Србији.

С обзиром на то да је Република Србија изложена константним ризицима природног и техничког порекла, Србија се нашла пред изазовом изградње јединственог система заштите и спасавања. Одговор какав систем заштите и спасавања је потребан Србији са становишта процењених ризика који могу имати карактер ванредних ситуација, односно која је мисија, задаци и структура овог система пројектован је у Националној стратегији заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Визија исказана у овом документу потврђена је одговарајућим законима, пре свега, Законом о ванредним ситуацијама, чиме су створене неопходне правне претпоставке за његово конституисање и функционисање у пракси.

У свим овим актима изражена је тенденција да се успостави интегрисани систем заштите и спасавања чиме су створене основне нормативне претпоставке за складно и благовремено реаговање бројних државних органа и недржавних субјеката у ванредним ситуацијама и, следствено томе, за ефикасну заштиту и спасавање људи и материјалних добара у тим ситуацијама. Успостављањем јединственог система заштите и спасавања, одређивањем управљачких и извршних функција субјеката тог система и концентрацијом стручних послова заштите и спасавања у Министарству унутрашњих послова, створени су

¹Према подацима за период од две деценије (1985-2005) просечно је годишње више од десет милиона људи у свету било погођено катастрофама. На основу националних и регионалних извештаја о примени Хјоговог оквира за деловање 2005-2015, у тих десет година катастрофе су наставиле да производе тешке последице широм света: преко 700.000 људи је изгубило живот, више од 1,4 милиона људи је било повређено, а око 23 милиона људи је остало без својих домова. Поред тога, у периоду од 2008. до 2012. године око 144 милиона људи је било изложено пресељавању због катастрофа. Процењује се да око 90% свих катастрофа у свету имају природне узроке (тј. представљају природне катастрофе).

законски услови за спровођење неопходних превентивних и оперативних мера и за извршавање задатака заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од последица елементарних непогода и других несрећа, као и за опоравак од тих последица.

Наиме, читава област реаговања на катастрофе, у нашој земљи, била је потпуно занемарена до доношења Закона о ванредним ситуацијама крајем 2009. године. Низ кључних системских поставки из тог закона још увек није реализован (процене ризика, систем раног упозорења, систем цивилне заштите, финансирање), а он се не бави превенцијом и смањењем ризика од катастрофа, као ни обновом и изградњом пострадалих подручја. Као земља која је у неколико прошлих година искусила тешке последице више природних катастрофа (поплаве, клизишта, земљотреси) и која ће се, по свему судећи, и даље сретати са озбиљним претњама од катастрофа, Република Србија би у наредном периоду требало да унапреди капацитете својих институција за редовно праћење и проучавање резултата рада бројних међународних организација, као и да интензивира учешће у мултилатералној и регионалној сарадњи у овој области. На тај начин би могла да шире и потпуније искористи искуства, знања и добре праксе стечене у свету и региону у овој области ради јачања сопствене спремности за управљање ризицима од катастрофа и реаговања у ситуацијама катастрофа, као и ради коришћења инструмената за доделу међународне помоћи.

Значај истраживања црпи се из чињенице што је међународна заједница тек однедавно увидела (посебно њен институционални део) неопходност континуираног и научно фондираног рада на плану међународне сарадње и усавршавања видова и инструмената истих, како би се смањили ризици од катастрофа, ублажиле последице и правовремено и солидарно реаговало на пружању помоћи угроженим људима и регионима. У последњих двадесетак година учињено је у том правцу више него у целокупном претходном периоду, али ни издалека онолико колико је то нужно и потребно. Зато је императив да се посебно најмоћније државе обавезу на ефикаснији рад како би се ублажиле катастрофалне последице по свет. Због свега овога, али и низа других релевантних разлога, значај овог истраживачког подухвата је несумњив јер ће омогућити да се сагледају практични аспекти појединих облика међународне сарадње Републике Србије која је успостављена или се може очекивати њено успостављање у наредном периоду на основу одговарајућих међународних инструмената и механизма сарадње на плану смањења ризика од природних и других катастрофа.

1. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Проблем истраживања

Смањење ризика од катастрофа је интерактивни задатак међународне заједнице, али и сваке државе посебно, пошто је на њима тежиште одговорности за све неучињено, како би се превентивно и стварно ублажиле последице по појединца, укупно становништво, материјална и нематеријална добра и животну средину. Кључни задатак је предузимање правовремених мера заштите од стране задужених органа државе, али и других делова друштва, како би се донекле предупредио катастрофални учинак, односно последице природних катастрофа. Мере које се предузимају зависе углавном од политике сваке државе, али и од материјалних могућности, кадрова који их спроводе и томе слично. Предусловтome је адекватна законска регулатива, планови, интегрисани приступ и ефикасност примене свега обавезујућег. Зато је знањекруцијални чинилац, тако да није довољно нешто регулисати у политичкој, односно законодавној сфери, већ је најважније поступати тако да сваки од система заштите функционише складно, уједначено и са високим степеном међусобне сарадње. Исто тако, и програмирање је нужно да би се степен одрживог развоја, рехабилитација, али и ревитализација свега што је оштећено катастрофом врати у употребу. Ради се о ревитализацији свих добара које је могуће одржати у функционалном стању. Све

до сада речено у највећој мери зависи од свестраног познавања проблема, због чега је неопходна партиципација свих релевантних субјеката система. Зато ће у раду бити апострофиране оне чињенице које се тичу потребе глобалне, али и регионалне и националне проблематике, како би се утврдили неопходност међународне сарадње на овом плану пошто већина држава света није у могућности да поступа на одговарајући начин. Ово највише због њихове лимитираности материјалним, организационим, кадровским и низом других чинилаца. Међутим, сведоци смо да логистичку и другу подршку државе најчешће пружају у периоду након катастрофа, после више година, па и деценија опоравка појединих држава или региона, што није само случај са неразвијеним, већ и развијеним деловима света.

У савременом периоду развоја друштва дошло је до низа позитивних помака на плану институционализације, сада већ континуираног процеса супротстављања катастрофама, односно смањењу ризика од њих и њихових последица. То истовремено значи да је техничко-технолошки напредак учинио снажан утицај на свест о ризицима и претњама човеку и његовом станишту и истакло потребу најразличитијих облика заштите што ни издалека није довољно да би се обезбедила задовољавајућа сигурност.

Уместо је истражити битне међународне активности које су допринеле позитивним помацима. Основно полазиште су садржаји резолуција Организације уједињених нација који се односе на оне активности које доприносе смањењу ризика од природних катастрофа. Пошто се ради о резолуцијама које доноси Генерална скупштина ОУН, уместо је нагласити позитивност консензуса који је постигнут приликом њиховог доношења. Друга важна чињеница је констатовање и идентификација недостатака који се тичу неспособности и немогућности већине субјеката међународне заједнице да се суоче са бројним проблемима при чему су, од почетка седамдесетих година прошлог века, потекле иницијативе о потреби солидарности и узајамне помоћи држава чланица ове светске кровне организације. У раду ће се посебно говорити о улози Организације уједињених нација, али и целокупном институционалном деловању, уз анализу најважнијих светских конференција и последица њиховог рада. Указаће се на бројне проблеме и недостатке посебно оне који произилазе из понашања појединаца који репрезентују своје државе и на веома паушалан начин третирају ову проблематику. Настојаћемо дати одговоре на више питања која намеће савремена пракса, посебно у нашој земљи, како бисмо проактивно деловали не само према своме окружењу, већ у ширим друштвеним оквирима. Да би се дао одговор на пројектом постављена питања нужно је имати исправан методолошки приступ.

Државе, попут оних у Европској унији, у повољнијем су положају јер воде политику која је у сагласју са већином препорука које чине ОУН, међународне конференције и сходно томе успостављају институционални механизам, воде рачуна о легислативи, правилно се постављајући у кризним ситуацијама, правовремено делујући и исправно се понашајући у кризним ситуацијама. Због тога се код њих ствара оригиналан модел који може да послужи као пример многим државама и регионима. Све оно што је прокламовано у стратешким документима на глобалном плану, попут Јокохама стратегије, нашло је одобрење и примену у овим земљама. Ради се о Стратегији која је усвојена још 1994. године у којој је утврђено на који начин су обавезне државе да се активирају и понашају у правцу стварања сигурнијег света за живот човека. То је могуће само међународним сагласјем, чиме се не нарушава суверено право држава да свака, сходно својим могућностима, имплементира све оно што је нужно и што доприноси смањењу ризика од природних катастрофа. Ова Стратегија је добила име по јапанском граду Јокохами у којем је одржава Светска конференција од 23. до 27. маја 1994. године. Она је значајна по томе што су се чула најразличитија мишљења, али и стручне анализе, успоставила непосредна комуникација и створила јаснија представа шта све може човек учинити у правцу побољшања могућности супротстављања овој пошаст.

Поред узајамне испомоћи у техничко-технолошкој сфери, наглашен је значај, а тиме и обавеза, да се узајамно обавештава о опасностима, ризицима и претњама, како би се могло адекватно реаговати на дату појаву. Пошто природне катастрофе не познају државне границе, тиме је детерминисана потреба сарадње и међусобне комуникације и ваљаног

обавештавања. Ово тим пре, што је већина земаља света рањива по низу питања како у материјалној, тако и у другим областима. У поменутом документу инсистира се на одрживом развоју који је незамислив без међународне сарадње. То је потврдило низ примера у недавној прошлости. Чини се да је упечатљив онај који се односи на реаговање Кубе 2001. године на најснажнији ураган четврте категорије који је до тада запамћен. Виталношћу система правременог реаговања (што пре свега зависи од раног упозорења), унапред датих планова, адекватне законске регулативе и томе слично, успело се на време евакуисати између седамстотина и осамстотина хиљада људи и више од овог броја домаћих животиња. Ово показује да се може одговорити на скоро све што је претња, а посебно утицати на спасавање људских живота и смањење материјалних штета. Фундаментална детерминанта је, дакле, национална стратегија реаговања у ситуацијама које се препознају као ванредне, посебно када се ради о спасавању и заштити. То је сналажење у нечему што често може да буде предвидиво, очекивано или наговештено. Оспособљеност и ажурност би морале да буду пратећи процеси, тако да ови чиниоци одређују деловање свих осталих чинилаца у ланцу успостављеног система. Међународна стратегија за смањење ризика катастрофа доживљава 2003. године нове и садржајније карактеристике пошто је Генерална скупштина Уједињених нација донела две резолуције које су утемељене на научним спознајама о све чешћим и интензивнијим природним катастрофама. То је отворило нове просторе за научни приступ третману ове проблематике у бројним земљама света, посебно оним које су биле суочене са најразноврснијим облицима ових појава. Истина је да процес глобализације у овој сфери донекле има позитивно дејство. У свему је најпозитивније то што су препознати ризици, претње и очигледне опасности за укупни живот на Земљи.

Пошто су земље у транзицији пролазиле кроз сурови процес успостављања новог система, улога међународног фактора била је на овом плану од битне важности. То је донекле утицало и на нашу земљу која је имала драстична искуства у том смислу, јер је често била у ванредним ситуацијама, посебно у првим деценијама двадесет првог века. Наиме, 2011. године, Европска унија доноси документ познат као Иницијатива ЕУ за превенцију, спремност, то јест, ублажавање и смањење ризика од катастрофа у земљама Југоисточне Европе. У том документу, Република Србија има истоветан третман са другим државама овог региона, што је имало одређеног значаја и утицало на конкретне мере у законодавној и политичкој сфери.

Бројне резолуције које су доношене од стране конференција имале су снажан утицај на националне праксе које се осликавају њиховим стратегијама, али и системским регулативама. Најупечатљивија је чињеница што од 2005. године на светским конференцијама учествују еминентни научници, невладини сектори, разне владине и приватне академске институције, о чему речито говоре чињенице да је под окриљем Организације уједињених нација, од 18. до 25. јануара 2005. године у Кобеу, Хјого – Јапан, учествовало преко четири хиљаде чланова најразличитијих профила, односно стручних, научних, политичких и других компетенција. Све ово је дало одредницу озбиљности и утемељености садржаја завршног документа. У њему су се без изузетка препознале земље партиципанти, што је имало утицаја на њихову праксу не само у националним, већ и у регионалним оквирима. О томе говори чињеница да је своје представнике имало стошездесетосам земаља, од којих је већина имала упутства, препоруке, али и моделе за јачање отпорности колективитета према катастрофама. Упутства добијена Оквиром који се односио не на прошло и тадашње, већ на време до 2015. године, утемељило је нове друштвено-економске и еколошке вредности и успоставио приоритете на широком плану, што је имало за последицу позитивну праксу у великом броју земаља, али и трендове који су довели до опредељења декларације Уједињених нација о карактерисане атрибуту „миленијумски циљеви“. Умножавање друштава која оснажују своју отпорност према катастрофама, што би се могло илустровати математичко-статистичким методама, треба захвалити смерницама које су од почетка двадесет првог века давале Уједињене нације, а темељиле су се управо на показатељима повредивости друштвених заједница и свега са чим

располажу. Битно је и то што су смернице упућивале на потребу интегралне активности свих елемената система како би се избегла његова дисфункционалност. Природна разноврсност подручја одређује и разноврсност ризика и опасности од различитих катастрофа, попут трустних подручја (земљотреси), простора изложених ураганима, затим честим поплавама, сушама и другим непогодама. онемогућавају давање једнообразних смерница, препорука и приоритета због чега је умесно најважније документе у међународној заједници називати „оквирима“, „декларацијама“, али и споразумима и томе слично.

Када су у питању активности у међународној заједници, односно на глобалном плану, највећи подстрек ангажовању дале су мериторне тврдње о климатским променама које су чак и очигледне, али и свест о угрожености свих приобалних насеља у свету. Забрињава чињеница да хетерогеност гледишта и неслагања око чињеница да ли су то секундарне или примарне појаве, да ли „природна закономерност“, далеко више штети него што доприноси остваривању „миленијумских циљева“ чија реализација се очекивала до 2015. године. Поред ширења и побољшања знања, освешћивања и ангажовања јавног мњења на свим нивоима Уједињене нације су допринеле ширењу сарадње међу државама, побољшању комуникационих система и умрежавању развојних подухвата. Постали су транспарентни узроци, манифестације и последице, што је утицало на смањење ризика од катастрофа: помоћ је конкретизована и кроз адекватне планове и програме, али и кроз материјалне видове што је попримило карактер обавезности. Све ово има и проактивно дејство што се огледа и у смањењу губитака, почев од људских жртава, до економских и културних добара, у земљама недавно погођеним разним врстама и облицима непогода које су имале катастрофичне димензије.

О значају смањења ризика од катастрофа можемо говорити и на основу сопствених искустава у различитим ситуацијама, од оних које су изазване људским фактором, до суочавања са незапамћеним поплавама 2014. године у Србији. Тада су се јасно манифестовали сви негативни и позитивни чиниоци, а нарочито треба истаћи значај међународне сарадње, али правременост и интегрисано деловање унутар друштвених субјеката. Координација активности, спремност политичког, полицијског, укупног друштвеног миљеа и поштовање субординације имали су огроман учинак на плану смањења укупних жртава и губитака. Партнерско деловање у спасавању, евакуацији људства, смештају и свим другим чињењима, представљали су незамењиву лекцију за све оно што ће уследити у васпостављању система који је нарочито у делу цивилне заштите био девастиран од краја деведесетих година прошлог века до скорашњег времена. Вођени међународном стратегијом донети су нови закони, који ће се анализирати у раду, планови, при чему је развојна политика оријентисана на чвршћу повезаност и институционализацију међународне сарадње. Пошто припадамо групацији земаља у развоју, ослонце смо тражили, и у извесној мери нашли, не само у билатералним облицима сарадње, већ и кроз механизме и фондове Европске уније. Она је подржала све наше напоре на плану смањења ризика од катастрофа. Њена стратегија која се ослања на оне које имају глобални карактер има и своју посебност која се огледа кроз уважавање свих специфичности европског простора. У склопу поменутог имамо и снажно инсистирање на регионалном партнерству, информативном повезивању, узајамној помоћи и сарадњи при чему се води рачуна о степену развијености дате земље.

Захваљујући чињеници што је Европска унија најозбиљније приступила реализацији садржаја из поменутог Оквира из Хјогоа стварајући нови и дограђујући стару инфраструктуру и помажући земљама недовољно развијеним, попут наше, пређен је добар део пута ка остварењу постављених циљева. Оно што је такође битно, то су и научене лекције које су се училе из целокупног знања и искуства у свету. У том смислу, веома је важна комуникација европских институција са остатком света тако да поштујући скалу приоритета, дошло се до нових сазнања чему су допринели не само национални буџети који су издашни, већ и заједнички фондови намењени тој сврси. Највећи допринос дала је аутентична Европска стратегија за смањење ризика од катастрофа. Пример Европске уније и њено понашање, слободно се може узети као модел за друге регионе света.

Европски простор у потпуности је применио све одговарајуће принципе, приоритете, препоруке и друге документе из оквира из Хјогоа с тим што су учвршена и проширена партнерства и сарадња са другим међународним субјектима. Доприanela је интегрисању чинилаца система у земљама у развоју, прихватању и имплементацији нових садржаја на плану превенција, понашања у одређеним ситуацијама у току и после нежељених појава, управљање и руковођење у кризним ситуацијама. Печат свему дала је Европска комисија. Тај процес интензивно траје од 2009. године када је поменута комисија представила свеобухватну Стратегију за смањење ризика од катастрофа коју је сама израдила. Помоћ се није само ограничила на земље европског континента, већ и далеко шире, и то на најсиромашније, односно „земље трећег света“. Ипак, тежиште и ефекти помоћи најбоље су се примили у земљама Југоисточне Европе које су конституисале институцију под називом „Иницијатива за превентиву и спремност за катастрофе у Југоисточној Европи“. Сврха њеног стварања састојала се од помоћи у изградњи институционалних механизма и њихових умрежавања како би се могло управљати и контролисати појаве и јачале мере на том плану. Адекватна превенција олакшава поступање у каснијим фазама, тако да постоји каузалитет у целокупном процесу деловања и одговора на катастрофе. Са јачањем и доградњом законских регулатива дошло је и до изградње нових основа за билатералну и мултилатералну сарадњу. Преиспитивањем постојећих решења у организационој шеми, оспособљавањем кадрова у различитим центрима, извођењем здружених вежби учињени су крупни кораци у правцу пуне оспособљености оних друштвених и државних чинилаца који су најодговорнији за конкретну проблематику. Битним смањењем раскорака између нормативног и стварног у континуирану контролу функционалне компоненте омогућава ефикасни рад и истовремено остварење постављених циљева, како од стране матичне државе, Европске уније тако глобалног Оквира. Истина, ово ни издалека није завршен посао. Постоји још дуг пут како би се испунили сви задаци постављени новим Париским споразумом који су захтевнији од претходних.

Изградња нових институционалних капацитета представљала је предуслов побољшања превентиве и спремности дограђених или потпуно реорганизованих система у поменутим земљама. То је знатно утицало и на понашање државних институција у нашој земљи што се најбоље може сагледати у реорганизацији сектора за ванредне ситуације и доношењу нове законске регулативе. Истини за вољу, код нас још постоји много простора за доградњу и изградњу нових капацитета, како би се две кључне ствари довеле на ниво који прописују светски и европски стандарди. Ажурирање и далеко више активирање постојећих ресурса допринело би управо превенцији и спремности на чему се инсистира пошто је Република Србија одабрала пут који је води европским интеграцијама. И без тога, сигурно је да је све то неопходно и да су потребни нови стимулуси како би овај систем и подсистем могли пружити адекватан одговор на све врсте опасности.

У овом процесу свестраних побољшања на свим нивоима подразумева се далеко активнија и вишеструка сарадња са свим суседним земљама, Европском унијом, Руском Федерацијом, али и осталим деловима света. Кроз разноврсне облике образовања то ће се адекватније учинити. У последњих неколико година то је интензивна пракса. Сва ова питања, посебно критички осврт и указивање на недостатке укупног система, пружа наду да се процеси одвијају у позитивном правцу. Ажурирање конкретних планова, такође је пратећа активност коју мора пратити конкретно ажурирање и редовна контрола спремности, посебно на локалном нивоу. Инфраструктура је од примарне важности чије запуштање може допринети квантитативној и квалитетној функцији система. Едукација становништва је елеменат од битне важности како би се предупредила понашања која би онемогућила спровођење мера правремене евакуације. Непослушност у одређеним случајевима такође је честа појава, тако да и ово питање припада корпусу оних који се елаборирају у превентивним активностима.

Улога Црвеног крста и Полумесеца је део функције система који мора функционисати како у редовним, тако и у ванредним ситуацијама. На то их обавезују како међународни, тако

и унутрашњи чиниоци. Хуманитарна помоћ је врло битна ставка када је у питању однос међународне заједнице у овим приликама и она је показивала позитивну страну дуги низ година, али се на њој кроз институционално деловање на глобалном, европском плану редовно инсистира тако да је она више потреба и дужност, него обавеза. Међутим, ово питање зависи највећим делом од политичких актера држава, али у свему томе улогу имају и невладини сектори, хуманитарне организације различитих профила и могућности. Усаглашеност стратегија има посебну улогу у утврђивању стандарда који су прилагођени земљама и подручјима.

Оно што је неопходно инкорпорирати у структуру радасу организовани подхвати који су се десили под покровитељством Организације уједињених нација. То су прво резолуције које су донете у самој организацији и кључне конференције које су инициране од ове организације, њихови документи и последице које су имале, у позитивном смислу, на понашања држава у настојањима смањења ризика од природних катастрофа. У раду ћемо се осврнути само на неке од њих да би се створила адекватна представа о свим противуречностима које постоје у свету по питању супротстављања дејству природних катастрофа, понашању субјеката, пре свега држава, али и међународних организација. Битна је и анализа понашања и сналажење људи у новим околностима, с тим што није наш циљ да истражујемо све социолошке и психолошке компоненте, иако су то теме од несумњивог значаја.

С обзиром да пролазимо кроз период очигледних климатских промена које несумњиво изазивају бројне катастрофе и оно што је врло битно за новије време, учесталост таквих појава има своје научно упориште. Зато је и понашање Сједињених Америчких Држава од доласка Доналда Трампа скоро несхватљиво због супротстављања целокупној међународној заједници, али и свим до сада утврђеним чињеницама. Остаје нада да ће учестали урагани, поплаве, пожари који се све више трансформишу у катастрофе, утицати на амерички наговештај повлачења из Париског споразума што би имало несагледиве последице по њих саме, али и по остали свет. Свакако да и ово питање мора наћи одговор у овом раду. Недовољно схватање претњи и ризика, односно незнање, као и увек, представља највећег непријатеља човеку. Импликације нису само на угроженост живота људи и осталог биљног и животињског света, већ и свих безбедносних сфера, од реда и мира, пораста криминала, поремећаја у нормалном одвијању комуникација, производње, угрожености саобраћаја, инфраструктуре, трговине, наставе, здравственог система и томе слично. Последице катастрофа најчешће имају такве последице за чије отклањање треба пуно времена, често и деценије. На овим просторима оне су се манифестовале кроз земљотресе у Скопљу, Бањалуци, Црној Гори, у Републици Србији кроз поплаве (2014.), затим ратне катастрофе које изазива људски фактор. То је значајно искуство о скоро свим димензијама њиховог дејства и предуслов за знање која и данас користимо у реализацији оних задатака који су произашли из међународних оквира, али и конкретних споразума и декларација. Свесни смо да планирање, оспособљавање, адекватно управљање, превенција и остали напред поменути чиниоци представљају елементе без којих није могуће осигурати да живот у заједници буде безбедан, пре свега, и заштићен од свих врста ризика, претњи и опасности.

Поред ОУН и бројних резолуција чији је циљ превенција и смањење ризика од катастрофа, неопходно је указати и на интензивно ангажовање UNDP-а, Канцеларије високог комесеријата за људска права, UNICEF-а, UNEP-а, UNESCO-а, UN-HCR-а, Habitatat UN, FAO-а, Светског програма за храну (WFP), Светске здравствене организације (WHO), те других специјално креираних тела, аранжмана и програма, какви су на пример: Канцеларија за координацију хуманитарних послова (Office for Coordination of Humanitarian Affairs – ОСНА) и Међуресорски секретаријат Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа (UN Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction – UNISDR). Такође, непроцењив је значај и напора Међународне федерације Црвеног крста и Црвеног полумесеца, као и појединих других хуманитарних или других међувладиних (Међународна

организација за миграције – ИОМ, Међународна организација цивилне заштите – ICDO) и невладиних међународних организација, као и Светске банке.

Озбиљност приступа смањењу ризика од природних и других катастрофа на међународном нивоу поново је прокламована 2015. године, у Сендаи оквиру² за смањење ризика од катастрофа у периоду 2015-2030. године. Сендаи оквир је наследник Хјого оквира, јер је констатовано да, упркос постигнутим резултатима, Хјого оквир има одређених празнина које треба надоместити како би се појачали локални, национални, регионални и глобални напори који су неопходни за боље предвиђање, планирање и смањење ризика од катастрофа. Констатовано је да је потребан шири усредсређени превентивни приступ који ће дати ефикасније резултате и који су заснован на мултисекторском концепту и укључивању свих заинтересованих актера у имплементацију политика, планова и стандарда. Циљ је да се редукују фактори ризика-узрочници катастрофа (климатске промене, непланирана урбанизација, недовољно информисање о ризицима, слабост у регулативи, ограничена доступност технологија, неумерено коришћење природних ресурса, нарушавање екосистема, итд.), као и да се, у исто време, умањи рањивост и осетљивост заједнице на катастрофе.

У Сендаи оквиру се наводи седам глобалних циљева које треба остварити, а они се односе на: значајно смањење смртности од катастрофа у свету; смањење угрожености људи од катастрофа; смањење глобалног економског губитка од катастрофа; смањење штете по критичну инфраструктуру и установе за пружање основних услуга, нарочито у области образовања и здравства; повећање броја земаља са израђеним националним и локалним стратегијама за смањење ризика од катастрофа; унапређење међународне сарадње кроз подршку земаљама у развоју ради примене овог оквира; и повећање доступности информација и система за рано упозорење. Поред наведених циљева, у свом централном делу, Сендаи оквир дефинише приоритете и кључне активности које треба предузети у периоду 2015-2030. године. Те активности су разврстане посебно на оне које треба предузети на: (а) националном и локалном нивоу и (б) међународном и регионалном нивоу.

Посебан део Сендаи уговора посвећен је улози свих заинтересованих актера у смањењу ризика од катастрофа. Сагласно раније усвојеној резолуцији Генералне скупштине УН³ истиче се да недржавни актери треба да добију важну улогу као партнери државе у примени националне политике, закона и других прописа на свим нивоима унутар држава, као и на регионалном и глобалном нивоу. Као заинтересовани актери посебно су апострофирани поједине категорије популације (жене, деца и млади, особе са сметњама у развоју, старије особе, аутохтони народи и мигранти), затим наука, приватни бизнис и удружења привредника, финансијски сектор, медији и цивилно друштво.

Сва претходна елаборација била је неопходна да би се јасно идентификовао и дефинисао проблем истраживања. Делимично су анализирани основни резултати међународне сарадње на плану смањења ризика од катастрофа, при чему су обухваћени инструменти уговорне природе као и важнији међународни инструменти какви су резолуције, декларације, кодекси стандарда и праксе, смернице и модели алии међународни субјекти и актери, све са циљем идентификовања међународних обавеза Републике Србије у области смањења ризика од катастрофа.

С обзиром на одсуство свестранијег истраживања ове проблематике и уобличавања теоријских разматрања нужно је истражити и презентовати све аспекте политичких, економских и правних ангажмана, као и практичних видова и инструмената међународне сарадње на плану смањења ризика од катастрофа до које је дошло у последњој деценији, пошто је Република Србија на овом плану показала значајну инвентивност. Ово се посебно чини значајним гледано са аспекта придруживања Републике Србије у чланство ЕУ, где ће се приликом отварања појединих поглавља у процесу придруживања инсистирати на

²SendaiFrameworkforDisasterRiskReduction2015–2030, www.wcdrr.org.

³Резолуција Генералне скупштине УН, број 68/211 од 20. децембра 2013. године.

имплементацији и усклађивању правног и институционалног оквира и из области система смањења ризика од катастрофа и управљања кризама.

Имајући у виду све анализирание чињенице проблем истраживања може се дефинисати на следећи начин: *„Да ли и у којој мери су у правни и институционални оквир система превенције и смањења ризика од елементарних и других непогода Републике Србије имплементирана искуства, знања и добре праксе стечене у свету и региону у овој области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и да ли би се њиховом имплементацијом у наредном периоду допринело јачању сопствене спремности за управљање ризицима од природних и других катастрофа и реаговања у условима ванредних ситуација“.*

1.2. Теоријска полазишта у истраживању међународне сарадње на плану превенције и смањења ризика од природних и других катастрофа

Превенција и смањења ризика од природних и других катастрофа је поље које је у иностраној и домаћој литератури већ извесно време предмет интересовања бројних истраживача и научних радника. Још далеке 1968. године знаменити руски научник Андреј Сахаров⁴, говорећи о потреби међународне сагласности по питањима очувања животне средине, истакао је да „само универзална сарадња може спасити цивилизацију“ од пропасти, при чему се мора водити рачуна о унапређењу геохијене, довољно је упозорење да савремене земље и народи, због сопственог опстанка морају бити упућени једни на друге. Од тог времена, па до данас, не престају упозорења и апели корифеја савремене научне мисли да човек као појединац, народи и државе, морају тесно сарађивати уколико желе смањити ризике од природних и људских чињења или нечињења, изазваних катастрофама.

Несумњиво је да је ово епоха светског друштва различитих ризика. Нато указују и социолози попут: У. Бека, А. Гиденса, З. Боумена, Д. Хелда и других. Урлик Бек је један од утицајнијих аутора који је током осамдесетих и деведесетих година прошлог века писао о ризицима. Његове књиге, *Risk Society: Toward a New Modernity (1992)* и *Ecological Politics in the Age of Risk (1995)*, између осталог, су веома утицајне. Бек тврди да се развијени свет налази у процесу транзиције између индустријског друштва и "друштва ризика", јер са толико благостања долазе и ризици.

Систематска проучавања природних катастрофа која су фундирана на научној основи интензивирају се још пре педесетак година уназад. Међутим, и у ранијим епохама имамо записе о њима, али је све то углавном тумачено на ненаучан начин. Тек када су учестале појаве које су побудиле пажњу научних кругова, али и дешавања промена попут озонске рупе, топлења ледника и промена климе на земљи приступило се изучавању, мерењу и посматрању, али и организовању научних и других скупова на којима се установило да постоје ризици и претње далеко чешћих и разорнијих катастрофа од дотада познатих. То је имало за последицу појаву низа научних радова у којима су на потпуно нов начин објашњавани узроци, манифестације и последице природних катастрофа. У раду ће бити апострофирани аутори и њихови радови, посебно они који имају пионирски карактер и који су утрли пут и отворили ново поглавље за свестранија изучавања ове, за свет веома важне проблематике, али и иницирали практичне поступке политичких и других елита у многим земљама, као и у међународној заједници у целини.

У литератури о катастрофама, истиче се разлика између традиционалног и савременог управљања катастрофама. При томе, она се огледа у режимима функционисања, организационој структури, карактеру информација, циљевима и критеријумима управљања (McLoughlin, 1985). Традиционалне системе управљања карактерише: постојан режим функционисања, постојана структура и одређена расподела функција за дужи период, уска

⁴ Андреј Димитријевич Сахаров (рођен 1921. године), совјетски физичар, добитник Нобелове награде 1975. године, заслужан за реализацију совјетске нуклеарне бомбе.

функционална усмереност, моноструктура, дефинисани информациони токови, тачна информација, довољна информација, мала брзина промена, предвидљивост ситуација, принцип јединства овлашћења и одговорности, функционални потенцијал, социјално-економски циљеви и критеријуми функционисања. Такође, становници се третирају као беспомоћне жртве, они су пасивни примаоци спољашње помоћи, потребна помоћ у смањењу последица као и процене биће брже уз ангажовање спољашњих снага, фокусирање на проблем обезбеђења хуманитарне помоћи и решавање техничких проблема, фокус активности је на појединцу, донатори одлучују шта је неопходна помоћ, обезбеђивање помоћи је одговорност агенција за пружање помоћи, обезбеђивање помоћи је одговорност агенција за пружање помоћи, циљ је задовољити ургентне потребе и обезбедити претходне услове у заједници (Hromada & Lukas, 2012).

За разлику од традиционалних, савремене системе управљања карактеришу: различити режими функционисања, одсуство постојане структуре и одређене расподеле функција за дужи период, еластичност; адаптивност, широка и често непредвидива област дејства, полиструктура, зависност информационих токова од тренутног стања, неверодостојна информација, недовољна информација, велика брзина промена, непредвидивост ситуација, принцип расподеле овлашћења и одговорности, организациони потенцијал. А становници се третирају као елемент ризика и ресурс одбране од природних катастрофа, капацитети становника се граде у процесу активне улоге у планирању активности, процене су обавеза локалног становништва. Исто тако, потребно је обратити пажњу и на обезбеђење социјалних и других аспеката угрожености становништва, фокус је на целини заједнице и начину њеног организовања, локална самоуправа учествује у процесу доношења одлука о потребној помоћи, управљање у природним катастрофама је одговорност сваког појединца, док агенције за пружање помоћи имају улогу подршке, циљ је смањити угроженост заједнице од будућих опасности уз задовољење неопходних потреба (Savić, Stanković, & Anđelković, 2005). Прегледом одговарајуће стручне литературе, могу се издвојити следећи модели управљања: логички, интегрисани, узрочни и остали (Asghar et al., 2006). Интегрисано управљање природним катастрофама представља важну стратегију и модел у савременом управљању катастрофа. Велики број радова постоји о еволуцији катастрофа, структури, функционисању и карактеристикама (Flint & Brennan, 2006; McLoughlin, 1985; Meissner, Luckenbach, Risse, Kirste, & Kirchner, 2002; Moe, Gehbauer, Senitz, & Mueller, 2007; Simonović, 2011). То је свеобухватан и интегрисан приступ који обухвата све врсте природних катастрофа и фазе (ублажавање, спремност, одговор и опоравак) управљања, са посебним фокусом на опасности и рањивости и представља интегративан процес доношења одлука у вези са превенцијом, одговором и опоравком од природних катастрофа (Lettieri, Masella, & Radaelli, 2009).

Сам модел интегрисаног управљања природним катастрофама је уведен како би се означила протекла деценија као „Међународна деценија за смањење ризика од природних катастрофа“. То је било нужно како би се нашло место у новој стратегији која се односи на цео свет и која инсистира на интегралном управљању кризама, али и свим фазама борбе на плану смањења ризика од катастрофа. Битно је да се идентификују и на основу утврђених мерила оцени и процени опасност. На основу тога треба предузети мере превенције, спремности, обучености, што све доприноси избегавању жртава, смањењу штета и адекватном понашању у отклањању последица. Правовремено доношење одлука о увођењу ванредних ситуација, утиче и на устаљену партиципирају и друге компетентне државне и цивилне чиниоце. У раду је нужно поменути све најважније радове до сада публиковане у свету, али имати и увид у постојеће, дати допринос на основу практичног и теоријског искуства, што би оправдало истраживачки напор. При томе је нужно увидети улогу човека и његов негативни утицај на природу, нарочито у еколошком простору. Каузална повезаност свега постојећег у природи је веома важна, па се екстремно понашање људског фактора у систему јавља се као бумеранг.

Теоријски оквир који ће бити коришћен у овом истраживању обухваћен је теоријом осетљивости и теоријом спремности. Све до појаве теорије осетљивости (Emel i Peet, 1989., Oliver Smith, 1986., и касније Blaikie, Cannon, Davis, & Wisner, 2004, 2014) која објашњава катастрофе, постојао је велики број преовлађујућих мишљења, од којих се ни једно није бавило проблемом начина на који друштво ствара услове у којима се људи на различите начине суочавају са ризицима. Један приступ је био неапологетски натуралистичан (понекад назван физицијалистички), који је сву кривицу сваљивао на "виолентне силе природе" или "разбеснелу природу" (Frazier 1979.; Maybury, 1986.; Ebert, 1993.; de Blij, 1994.). Други посматра човека и природу (Burton i dr; 1978.; Whittow, 1980.), што укључује нешто суптилнији еколошки детерминизам, у којем границе људске рационалности и последичног поргешног схватања природе доводе до трагично погрешних закључака у интеракцији природе и човека (Pelling, 2001.).

Заједничка концепција већине аутора (Blaikie, Cannon, Davis, & Wisner, 2014) из различитих периода је да се катастрофа карактерише као социјални поремећај који настаје у друштвеној структури и да се као такав може отклонити путем друштвене структурне манипулације. Чињеница је, дакле, да се катастрофе углавном разматрају у контексту последица међусобних утицаја природних догађаја и људских система. И управо због тога, оне се и разликују од природних опасности, које генеришу природне катастрофе тек када угрозе људе и њихова материјална добра. Конкретније речено, до природних катастрофа долази услед утицаја на живот људи уопште – биљног и животињског света и материјалних добара (Alexander, 1997; Blanchard, 1999; Bolin & Stanford, 2006; Cisin & Clark, 1962).

Теорија осетљивости, за разлику од свих једностраних схватања катастрофа, говори да катастрофе представљају сложену мешавину природних опасности и људског деловања. Дакле, осетљивост је генерисана друштвеним, економским и политичким процесима који одређују различитост начина и интензитета утицаја ризика на људе. Теоријске поставке које говоре о осетљивости људи и заједница на катастрофе, у овој дисертацији, ће дати теоријску подлогу на којој ће се разматрати проблематика природних и других катастрофа, сагледати друштвени корени катастрофа, као и сами механизми и инструменти међународне сарадње на плану смањења ризика и осетљивости појединаца, локалних заједница у односу на природне и друге катастрофе.

Теорија спремности представља теоријски конструкт који обезбеђује научно утемељено објашњење какво је постојеће стање у анализираној друштвеној заједници и на темељу спознаје недостатака у њој дати предлоге о томе како и шта мењати у правцу отклањања мањкавости и успостављању нових стандарда и решења. То се посебно односи на подизање нивоа знања, нових законских решења, али и утицаја на политички фактор који је, по природи ствари, најодговорнији за збивања у друштвеној заједници коју представља. Ово се односи, пре свега, на превентивне мере и радње, на ажурирање свих планова, мобилизацију људства, опремљеност служби и на крају спремност колективитета. Све ово су елементи укупне безбедности државе, али и регионалне, кооперативне, а тичу се и међународне. Ове последње, због ризика и претњи које долазе од глобалног загревања планете од отопљавања ледничких просторстава, загађивања атмосфере и глобалне опасности за свеукупни живот на планети Земљи.

Уважавајући поставке теорије спремности, анализом међународне сарадње на плану смањења ризика од природних и других катастрофа, омогућиће се трагање за одговором у односу на дефинисани проблем истраживања. Имајући у виду да је потребно подићи ниво институционалне спремности Републике Србије за реаговање на природне и друге катастрофе, неопходно је испитати спремност најодговорнијих државних органа и њихових тела, да у правни и институционални оквир превенције и смањења ризика од елементарних непогода имплементирају искуства, знања и добре праксе стечене у свету и региону у овој области.

Проблематика везана за међународну сарадњу у области смањења ризика од катастрофа практикује се у оквиру више концепата безбедности, а пре свега у оквиру:

- *концепта социјеталне безбедности*, у оквиру кога се „друштво штити у настојањима да опстане и задржи свој суштински карактер под променљивим условима и могућим или постојећим претњама (Moller, V.: Национална, социјетална и људска безбедност – Општа разматрања са приказом балканског случаја, *Људска безбедност*, ур. Дулић, Д., број 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003, стр. 52);
- *концепта безбедности појединца*, у оквиру кога се штити *лични* (физички, ментални и здравствени) *интегритет* и *материјално-егзистенцијални* (имовински, економски и социјални) *статус* појединца и његове породице, који се манифестује као одсуство страха од угрожености, односно као одсуство претњи по личну безбедност.
- *концепта људске безбедности*, у оквиру којег се штите „опстанак и дигнитет човека кроз слободу од страха (насиља) и слобода од ускраћености (сиромаштва)“, односно штити се „безбедност људи од свих могућих облика угрожавања, првенствено од претњи животу, здрављу, загађивању животне средине, личној безбедности и људском достојанству“ (United Nations Development Program, *Human Development Report*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 25–33);
- *концепта националне безбедности*, који у савременим условима обухвата безбедност друштва и безбедност државе, али и њихово партиципирање у међународној и глобалној безбедности. Реч је о извесном стању заштићености њихових виталних вредности и интереса које се оптимизује функцијом војног и цивилног, државног и недржавног сектора националног система безбедности, уз ослањање на видове међународне сарадње у безбедности и на бројне међународне (невладине и међувладине) актере;
- *концепта међународне безбедности*, где се кроз настојање да се заштите безбедност међународног поретка и заједнице, односно безбедности у односима држава и у међународним регионима, штити безбедност људи, пре свега стабилизацијом, контролом и превенцијом конфликта између држава.
- *концепта глобалне безбедности*, који по себи подразумева безбедност планете и човечанства од све деструктивнијих изазова, ризика и претњи планетарних димензија којима су непрекидно изложени, при чему међународна сарадња представља централно питање.

1.3. Предмет истраживања

Предмет истраживања у овој докторској дисертацији, у ширем смислу, је усмерен на аналитички приказ међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа, док је у ужем смислу усмерен на анализу правног и институционалног оквира система превенције и смањења ризика од природних и других катастрофа Републике Србије. На основу тога, формулисање предмета истраживања подразумева да се у правни и институционални оквир превенције и смањења ризика од елементарних непогода имплементирају искуства, знања и добре праксе стечене у свету и региону у овој области.

Систем заштите и спасавања представља важан сегмент националне безбедности сваке државе. Постојање законског оквира и стварних капацитета за уједначен, правремен и хармонизован одговор субјеката система заштите и спасавања у случају ванредних ситуација је виталан интерес савременог друштва и привреде. Уколико нема чврстог нормативног оквира којим се надлежним субјектима налаже систематско, организовано и синхронизовано деловање и утврђују санкције за непоштовање прописаних процедура и мера, могућност да одређени ризик или група везаних ризика прерасту у катастрофу

вишеструко се повећава. Увиђајући ову чињеницу, наш законодавац је донео Закон о ванредним ситуацијама 2009. године који предвиђа образовање адекватног система реаговања на кризне и ванредне ситуације на локалном, националном и регионалном нивоу. Имплементацијом законских норми уведена су и одговарајућа организациона решења, од којих је најзначајније оснивање Сектора за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије, као централне јединице и чворишнетачке система који је објединио ресурсе, Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране и Министарства заштите животне средине, одговорне за систем заштите и спасавања.

Ипак, стварање законских услова за развој и одржавање система превенције и реаговања у случају наступања криза или ванредних ситуација само је један корак на путу изградње оптималних механизма заштите и спасавања. Иако је оснивање Сектора, као стуба кризног менаџмента и средишта кризне комуникације, био мудар потез законодавца, пракса је показала да систем не може ефикасно да функционише уколико сви субјекти заштите и спасавања нису оспособљени. То се углавном односи на адекватно реаговање, ако недостају кадровски, организациони и материјални услови за обављање послова или нема оптималног модела комуникације између надлежних државних институција, органа аутономне покрајине и локалне самоуправе, те привредних друштава, самих грађана и свих субјеката у систему. Посебно осетљиву тачку у систему заштите и спасавања представљају јединице локалне самоуправе, које су међу првима „на удару” у случају наступања елементарних непогода и техничко-технолошких удеса, а често не поседују ресурсе нити адекватне механизме за реаговање. Такође, органи локалне самоуправе су незаобилазна карика у процесима процене угрожености, планирања средстава и начина заштите и спасавања, комуникације, контроле догађаја и ублажавања и отклањања штетних последица. Без активног и компетентног учешћа представника локалне самоуправе, посебно у области превенције и раног упозоравања, вероватноћа наступања нежељених догађаја је далеко већа.

Осим поменутих субјеката система заштите и спасавања, којима законодавац даје овлашћења и обавезе у области управљања ризицима од елементарних и других непогода, као и реаговања током ванредне ситуације и процеса обнове након кризе, важну улогу у овој области имају и организације цивилног друштва, грађани, али и академска заједница.

Да би се темељније разјаснила питања везана за укупне облике и инструменте међународне сарадње који су до данас дали неке позитивне резултате (али не и довољне), неопходно је дати одговоре и на важна питања попут оних који се односе на научну експликацију етиолошких, феноменолошких, виктимолошких димензија катастрофа. У претходним разматрањима већ је истакнуто да различита теоријска тумачења доводе до мимоилажења која не доприносе јасном теоријском, пре свега законском утемељењу појма „природна катастрофа“, па је стога потребно је пронаћи најприхватљивије тумачење поменутог појма који се примењује у законским актима и међународним билатералним и мултилатералним споразумима и комуникацијама. Из наведеног произилази да је нужно, поред јасног појмовног одређења, извршити класификацију катастрофа. Катастрофе које се дешавају у социјалном миљеу знатно се разликују по самој етиологији и манифестацијама од, на пример, литосферских, хидросферских, атмосферских, биосферских и других појава.

Тежишни део предмета истраживања усмерен је на аналитички приказ међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа, која пружа свим земљама јасне смернице и шансе за боље управљање ризицима од катастрофа, као и могућности за добијање међународне помоћи. Та се помоћ односикако на јачање институционалног и правног оквира за смањење ризика од катастрофа, тако и на хуманитарну помоћ ради отклањања последица катастрофа. У том смислу кроз предмет истраживања биће дат аналитички приказ: Општих међународноправних обавеза; Хјого оквира за деловање 2005-2015; и Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа 2015-2030; Европског механизма сарадње; Регионалне сарадње у Југоисточној Европи, као и билатералних споразума које је закључила Република Србија. Приказ облика сарадње и правних и политичких обавеза ће, због њихове бројности и разуђености, нужно остати у границама аналитичког приказа, без теоријски разматрања и

продубљених правних анализа, уз оцену практичних аспеката појединих облика сарадње које је успоставила или је неопходно да успостави Република Србија на основу одговарајућих међународних инструмената.

Утемељујући се на поставкама наведених теоријских полазишта, предмет истраживања биће, поред осталог, концентрисан на следећа питања:

- појмовно одређење и различите дефиниције катастрофа и њима сличних појава у друштву и природи;
- класификација катастрофа;
- мултидисциплинарност тумачења феноменологије катастрофа;
- катастрофе као извор угрожавања појединачне, националне, регионалне и глобалне безбедности;
- катастрофе као чинилац угрожавања људских права;
- основни принципи међународне сарадње;
- облици и инструменти међународне сарадње;
- механизми међународне сарадње;
- етички принципи у конкретним активностима попут хуманитарне помоћи;
- партиципација разних субјеката и организација међународне заједнице у разноврсним ситуацијама;
- међународно-правна регулатива;
- обавезе међународне заједнице;
- обавезе Републике Србије у односу прихватања и имплементирања међународних смерница у сопствени систем смањења ризика од елементарних непогода и управљања ванредним ситуацијама.

Поред наведених, очекује се адекватан одговор на централно питање које је инкорпорирано у предмет и проблем истраживања, на који начин и у којој мери међународна сарадња утиче на ваљане одговоре међународне заједнице на ризике од катастрофа и како се та сарадња рефлектује на систем смањења ризика од елементарних непогода и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији.

Постоји и низ других питања и проблема која ће се третирати у предмету истраживања, и одговор, коректна експликација истих, помоћи ће у стварању адекватне представе о епохи „светског друштва ризика“, али и о огромним могућностима светске заједнице да контролише сопствене активности. Бројност питања везаних за разноврсне и учестале појаве катастрофа утицало је на промену свести не само у научним круговима, већ и код оних друштвених структура које креирају и доносе одлуке на националним и међународним нивоима.

Временски, ово истраживање ће обухватити период од 2010. године када је у Србији донет Закон о ванредним ситуацијама, касније Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, чиме је на јединствен начин уређена ова област.

Просторно, предмет истраживања је првенствено ограничен на територију Републике Србије, али се односи и на територије земаља Европске уније, земаља Југоисточне Европе и земаља са којима је Република Србија потписала билатералне споразуме и аранжмане по појединим питањима из области превенције и смањења ризика од елементарних непогода и управљања ванредним ситуацијама.

Предмет истраживања дисциплинарно припада наукама безбедности, правним наукама, социолошким наукама, политичким наукама, организационим наукама и наукама кризног менџмента.

1.4. Циљеви истраживања

Научни циљ

Научни циљ истраживања у основи има дескрипцијски и критички осврт и анализу постојеће литературе, облика сарадње, недостатака досадашњих активности, како би се створила релевантна основа за следећу фазу истраживачког потхвата. Рад јесте анализа односа различитих субјеката међународне заједнице (држава, организација), њихових уговорима и другим међународним актима преузетих односа на плану смањења ризика. Ово се посебно односи на највеће и најразвијеније земље света које имају круцијалну улогу на плану уређења међусобних, али и односа на међународном плану. Ово се односи и на класификацију облика и инструмената сарадње, као и на утицај поменутих субјеката на стање смањења ризика од катастрофа у појединим регионима и у свету, што ће представљати научни опис другог дела рада.

Трећи ниво научног циља представља могућност да резултати до којих се овим истраживањем дође, послуже или као полазна основа, или као једно од полазишта у будућим истраживањима ове проблематике.

Друштвени циљ

Друштвени циљ овога рада јесте анализа питања могућности практичне примене, као и апликације сазнања базичних карактеристика међународне сарадње, њених облика и инструмената. То је значајнојер би се смањили ризици од природних и других катастрофа, и као такви, унели у систем смањења ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама Републике Србије.

1.5. Хипотетички оквир истраживања

Хипотетички оквир истраживања условљен је дефинисаним проблемом и предметом и постављеним циљевима истраживања.

Генерална хипотеза

Истраживање полази од генералне хипотезе која гласи: *„Имајући у виду чињеницу да у општем међународном праву постоје бројни уговори и други међународни инструменти који утврђују правила и стандарде за међународну сарадњу на плану смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, правни и институционални оквир Републике Србије би требало унапредити нормама и процедурама за смањење ризика од елементарних и других непогода, и олакшавање међународне сарадње, као и доследним испуњавањем обавеза преузетих међународним уговорима и поштовањем међународних стандарда.“*

Посебне хипотезе

1. У циљу изградње ефикасног система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, од великог значаја је да Република Србија ратификује поједине мултилатералне уговорне инструменте који постоје у овој области, а које још увек није ратификовала. Исто се односи и на европске уговорне инструменте који постоје у овој области.

2. Приоритети утврђени Хјого оквиром за деловање 2005-2015. и Сендаи оквиром за смањење ризика од катастрофа, требало би да нађу адекватно место у правном оквиру Републике Србије и плановима ангажовања свих надлежних институција у области смањења ризика од катастрофа како на националном, тако и на локалном нивоу. У томе је веома битно обезбедити заједничко деловање свих заинтересованих страна – институција власти, јавног и приватног сектора, цивилног друштва, посебно осетљивих и маргинализованих друштвених група и свих грађана.

3. Као основу за ревизију правног и институционалног оквира о управљању катастрофама у Републици Србији требало би узети у обзир и препоруке међународних партнера за смањење ризика будућих катастрофа.

4. Доградња правног оквира и јачање институција претпостављају ревизију закона и других прописа у свим областима које су од значаја за смањење ризика од катастрофа и управљање у ванредним ситуацијама.

5. У правном оквиру би сагласно међународним стандардима и експертизи, могле да буду на прецизнији начин утврђене и обавезе надлежних институција за процену ризика, ревизију тих процена, мониторинг, као и за прикупљање, уступање, анализу и коришћење података од значаја за процену ризика и мониторинг.

6. Обавеза доследног вођења рачуна о заштити људских права у ситуацијама катастрофа требало би да буде изричито наглашена у домаћем правном оквиру за управљање катастрофама и да се односи на све локалне и централне институције које имају надлежности у домену реаговања на катастрофе.

7. Правни оквир који регулише проблематику смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији, у термилошком и функционалном смислу, потребно је да се доведе у склад са међународним стандардима у области смањења ризика од катастрофа, као и са прописима ЕУ у овој области.

1.6. Методе истраживања

Избор метода и техника за истраживање одређен је предметом истраживања. Комплексност проблема истраживања захтева комплементарно коришћење више метода истраживања, као и квалитативни истраживачки приступ. У истраживању ће бити коришћена теоријска анализа садржаја којом ће се обезбедити научна експликација етиолошких, феноменолошких, виктимолошких димензија катастрофа, као и аналитички приказ међународне сарадње у области смањења ризика од катастрофа, затим искуствена грађа створена у претходним истраживањима, као и резултати емпиријских истраживања насталих током истраживања, помоћу које ће се изводити закључци о предмету истраживања.

Због комплексности проучаваног феномена, у раду ће се анализирати подаци из различитих извора. Постојећи извори података из којих ће се креирати базична искуствена евиденција јесу:

- научни и стручни радови који се, посредно или непосредно, баве утицајем катастрофа на стварање међународних механизма превенције и смањења ризика и боље заштите од катастрофа;
- научни и стручни истраживачки пројекти из ове области;
- позитивноправни прописи (национални, регионални и међународни);
- институционални извори (статистички извештаји, документа из архива државних институција, евиденције невладиних организација, извештаји осталих релевантних институција);
- евиденције државних и међународних тела задужених за праћење ових појава;
- међународни документи, конвенције, протоколи, међународни уговори и други акти, који су директно или индиректно везани за предмет истраживања;
- нормативни и институционални оквир Републике Србије на плану смањења ризика од елементарних непогода и управљања ванредним ситуацијама. Затим, током истраживања, пре свега путем метода анализе садржаја различитих облика

комуникацијабиће створена искуствена грађа релевантна за извођење закључака о испитиваној појави.

У циљу постизања што већег степена поузданости и обухватности, ово истраживање ће обухватити како анализу различитих извора података, тако и комплементарно коришћење различитих истраживачких метода:

1. преглед научне и стручне литературе;
2. анализа правних докумената;
3. метод секундарне анализе;
4. историјски метод;
5. компаративни метод;
6. метод испитивања.

Преглед научне и стручне литературе

Преглед литературе треба да пружи информације о контексту, односно о теоријском и концептуалном утемељењу предмета истраживања. Кроз преглед литературе доћи ће се до релевантних сазнања о различитим приступима дефинисања и класификовања катастрофа и међународне сарадње на плану њихове превенције и смањења ризика од истих, кроз тумачење и сагледавање схватања теоретичара и истраживача који су се бавили или баве овом облашћу. За истраживање ће бити коришћена и анализирана постојећа домаћа и страна литература. Ту се убрајају књиге, научни чланци, монографије, истраживачке студије, стручне књиге и приручници. Преглед анализе литературе, резултати ће бити подлога за теоријске дискусије уз критички осврт на постојеће налазе и закључке.

Анализа правних докумената

Анализа правних докумената ће у овом истраживању обухватити примену правно-догматског и нормативног метода.

Правно-догматски метод се користи за научну обраду нормативних садржаја. Њиме се врши тумачење садржине правних норми у циљу сазнавања правог значења језичко-логичких симбола којима су оне изражене. Применом овог метода правне науке, анализираћемо домаће и, упоредно, међународне позитивноправне прописе из предметне области. Нормативна акта која ће бити анализирана у овом истраживању односе се како на домаће, тако и на инострано законодавство, пре свега на нормативу Републике Србије, Европске уније, Организације УН, НАТО пакта и држава у окружењу. Нормативни метод се користи за научну анализу правних система и његовом применом се изграђују основни правни појмови и утврђују њихове међусобне везе. Овим методом ћемо се служити приликом обраде, анализе и синтезе правних појмова.

Метод секундарне анализе

Многи документи, створени у различите сврхе могу нам послужити као извори сазнања о посматраној појави. Овим методом ћемо анализирати постојећу искуствену евиденцију из доступних архивираних база података из до сада спроведених научних истраживања у предметној области, као и званичне евиденције релевантних цивилних институција, извештаје и другу документарну грађу. Основни проблеми примене секундарне анализе података јесу веродостојност и поузданост података који се анализирају. Ова чињеница намеће посебан опрез у избору извора података и детаљну проверу њихове адекватности и објективности.

Историјски метод

Применом историјског метода сагледаће се временска димензија у погледу теоријског изучавања феномена катастрофа и напора међународне заједнице да кроз правни и институционални оквир дефинише и успостави политику превенције и смањења ризика од природних и других катастрофа. Такође, примена овог метода омогућиће да се сагледа историјска димензија развоја система смањења ризика од елементарних непогода и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији.

Компаративни метод

Компаративни метод у овом истраживању заузима централно место. Његова примена ће омогућити да се кроз анализу међународних облика, механизма и инструмената на плану превенције и смањења ризика од катастрофа, смерница међународне заједнице, билатералне сарадње, резолуција и директива ЕУ, сагледа и упореди њихова имплементираност и заступљеност у домаћем правном и институционалном оквиру система превенције и смањења ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама.

Метод испитивања

Примена метода испитивања послужиће да се прикупе подаци о обавештености, заинтересованости, способности и вољи најодговорнијих државних органа и њихових институција, привредних субјеката и сектора цивилног друштва, да имплементирају настојања међународне заједнице на плану смањења ризика од катастрофа у правни и институционални оквир Републике Србије. За потребе истраживања примениће се квалитативне и квантитативне методе, а техника којом ће се реализовати метод испитивања је посебно дизајнирани упитник, односно анкета који/а је дизајниран/а са затвореним и отвореним питањима у складу са постављеним циљевима истраживања. Узорак истраживања представљају испитаници из различитих државних органа и институција, привредних субјеката, невладиног сектора и цивилног друштва, научних и образовних институција.

1.7. Научна и друштвена оправданост истраживања

Израдом предложеног рада би се у нашој стручној литератури попунила академска празнина и дао допринос развоју теорије смањења ризика од природних и других катастрофа, а налази истраживања могли би имати практичне импликације у смислу унапређења организације и функционисања система превенције и смањењаризика од елементарних и других већих опасности у Републици Србији. Анализом међународне сарадње на плану смањења ризика од катастрофа, који ће бити предмет овог научног истраживања, издвојиће се карактеристике које одговарају и које је неопходно имплементирати у правни и институционални оквир система превенције и смањења ризика од елементарних и других катастрофа Републике Србије. Поред теоријског доприноса, ово истраживање би имало и значајан емпиријски допринос у примени резултата истраживања у систему за управљање ванредним ситуацијама у Републици Србији. Научни допринос огледао би се, поред осталог, у томе што би се на свеобухватан начин верификовала применљивост теорија осетљивости и спремности на концептуално обликовање система превенције и смањења ризика од елементарних и других катастрофа у Републици Србији.

2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ОДРЕЂЕЊА ПОЈМА ЕЛЕМЕНТАРНЕ НЕПОГОДЕ И ЊИМА СЛИЧНИХ ПОЈАВА У ПРИРОДИ И ДРУШТВУ

Природне непогоде се јављају као последица дејства природних сила и често имају катастрофалне последице по жива бића и материјална добра. Оне представљају стање у коме је обухваћено јединство разарања материјалних добара са свим штетама по здравље и живот дате друштвене средине. То јединство обухвата две најзначајније области друштва, материјалну област и област човекове физичке егзистенције. Последице непогоде можемо отклонити брже или спорије, раније или касније. При таквим непогодама морају се ангажовати одговарајуће снаге друштва са својим стручним службама у заштити, спасавању и отклањању последица. Пошто елементарне непогоде имају за последице људске жртве и уништење материјалних добара, логично је и неопходно потребно да се организовање друштва за заштиту и спасавање становништва и материјалних добара повеже и учини јединственом делатношћу, да се успостави интегрисани систем заштите. Тиме се постиже најекономичније решење у погледу коришћења кадра и материјалних средстава, а ангажовањем у заштити и спасавању од мирнодопских елементарних непогода и несрећа на најбољи начин се проверава рад организација, руковођење, опремљеност и обученост за извршавање задатака.

Елементарне непогоде угрожавају (и односе) много људских живота, уништавају и деградирају животну средину, проузрокују велике материјалне штете и губитке. Ризици су постојали одувек, постоје и данас, у свим друштвима и свуда на свету. Могућности "предвиђања" или спречавања њиховог настанка, односно отклањања или ублажавања последица - послови су којима се баве државе и њихови органи и тела, доношењем одговарајућих прописа, организовањем рада органа и служби, ангажовањем и оспособљавањем одговарајућих кадрова, набавком, одржавањем и употребом одговарајуће опреме и средстава.

Ове појаве су начело полиморфног карактера (две појаве истог порекла и интензитета најчешће стварају различите укупне последице), прати их феномен паралелизма (погађа само одређене геопросторне зоне у којима битно мења услове живота и животне средине) и специфичних, најчешће масовних последица (социјалне, здравствене, материјалне и еколошке).

2.1. Мултидисциплинарност тумачења појма елементарне непогоде

Мултидисциплинарно тумачење феноменологије елементарних непогода, превалентно катастрофа, намеће потребу прецизног објашњења овог појма, пре свега са становишта наука безбедности, не занемарујући ни приступе и дефиниције других научних дисциплина. Овде ћемо посветити пажњу елементарним непогодама изазваним природним силама у чији корпус спадају неки видови катастрофа. То су екстремни догађаји који мањим делом зависе од понашања човека, а по налазима већине теоретичара, преко деведесет посто њих имају природне узроке.

Реч елементаран потиче од латинске речи *elementarius*, који спада у основни, почетни битни, главни, док је елементаран догађај онај који углавном изазивају природне силе. Елементарне непогоде представљају широку лепезу појава везаних за прилике које углавном непосредно не изазива човек, док су катастрофе, попут ратних и сличних појава, узроковане и људским чињењем. Катастрофа (гр. *καταστροφή*) представља тежак догађај, пропаст, односи се на нагле и сличне поремећаје у природи о чему постоје посебне теорије катастрофе или теорије катаклизме.

Очигледно је да се ова два појма прожимају истим или сличним садржајем или значењима, али се често поистовећују, па и дефинишу и тумаче на сличан начин. Тако се катастрофа, у нашем законодавству, дефинише као "елементарна непогода или друга несрећа и догађај који чином, интензитетом и неочекиваномшћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјалних добара и животну средину, као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом"⁵. Ова нормативна дефиниција не обухвата све оно што се семантичким тумачењем односи на поменуте појмове који се тумаче, поред наука безбедности, и са социолошког, медицинског, историјског, културолошког, политичког, економског, теолошког, правног, као и становишта војних криминолошких и других наука. Приликом покушаја дефинисања ових појава, треба имати у виду да су елементарне непогоде стални пратилац живота човека и природе и да се оне манифестују у различитим облицима и димензијама. Оно што актуализује ову проблематику је њихова учесталост и екстремност са не више уобичајеним узроцима и последицама. У новијој историји човек има специфичну и још увек објашњену улогу, али и субјекти међународне заједнице, индустрија, друштвено-политички системи и други. У решавању неких проблема значајну улогу има мноштво научних студија, али и велики број оригиналних студија и радова о катастрофама. Према Кварантелију, који говори за једног од корифеја у познавању ове проблематике, катастрофе су:

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

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

- могућности такве да задовољавају потребе;
- нови догађаји су такви да способности и могућности донекле превазилазе потребе;
- потребе су веће од способности и могућности;
- велике катастрофе разарају могућности и способности да се задовоље потребе.⁶

Ово су практично два лица истог проблема када погођени субјекат нужно мора да се различито понаша у различитим ситуацијама.

У научним теоријама не постоји сагласност око дефинисања појма природних катастрофа, мада се на први поглед чини да се ради о појавама које су познате људском искуству и оне су стални пратилац човековог живота од његовог постанка. Оно у чему се теоретичари слажу је да су оне увек изненадни догађаји који својим манифестацијама изазивају деструкције које је тешко санирати напорима локалне друштвене заједнице, већ се јавља потреба за општенационалним или међународним активностима и помоћи. Дуго времена су једнострано третиране као фактор деструкције природне средине при чему су занемариване остале димензије, попут политичких, друштвених, психолошких, економских и

⁵ Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник Републике Србије, бр. 111/09, 92/11, 93/12, чл. 8, тачка 5.

⁶ Опширније и подробије видети у књигама Корантелија, и то: E. L. Quarantelli, *Catastrophes are different from disasters: Some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina. Understanding Katrina: Perspectives from the social sciences*, 2005, p. 345. и даље, и од истог аутора: *Emergencies, disasters and catastrophes are different phenomena*, Disaster Research Center, Newark, 2000, p. 14. и даље.

других аспеката овог проблема. У вези са поменутиим, П. А. Сорокину свом делу "Човек и друштво у катастрофи" је први социолог који је тврдио да су катастрофе катализатори друштвених промена које често имају негативне трендове, односно дестабилизирајуће делују тамо где се десе.. Слично мишљење ће касније 1983. године изнети, такође познати социолог Фредерих КаниОни спадају у групу савремених теоретичара који указују на опасности природних катастрофа по друштвену хармонију и постојећи поредак, због тога што је често после природних катастрофа долазило до друштвених конфликта. Њихови узроци се везују за погоршање живота људи и устаљеног ритма, квалитета живљења, често девастирања вредности и интереса као и нормалних процеса и функција институција система. Промене се дешавају у комуникацијама, инфраструктури, снабдевању и сличним областима и делатностима, а криминализација друштвене средине је скоро редовна појава (профитерство, корупција, пљачка, итд.). Недостатак релевантне литературе из ове области је очигледна, тако да се намеће потреба ширих и свестранијих истраживачких подухвата на ову тему. Настанак теорије о природним катастрофама и друштвеним конфликтима унеколико ће ублажити и поунити празнине у литератури.⁷

Обавезно је правити разлике између основних појмова како би се ближе објаснила суштина појма елементарне непогоде које често имају карактер и размере катастрофа. Тако је хазард претећи догађај или вероватноћа појављивања потенцијално штетне појаве у одређеном - датом временском периоду и на одређеном подручју.⁸

Природни хазард је природни процес или појава који може узроковати губитак живота,повреде или друге неповољне утицаје на здравље, оштећење имовине, губитакфинансијских средстава, друштвено и економско ремећење или еколошку штету. Овај термин се користи за описивање стварних хазардних догађаја као латентних условакоји могу довести до настанка хазарда у будућности, а који су природног порекла.⁹Могу бити геолошки, хидрометеоролошкии биолошкихазарди.¹⁰

Технолошки хазард је хазард који настаје у технолошкимили индустријскимусловима,укључујући несреће, удесе, опасне процедуре, крах инфраструктура или специфичне људске активности.Он може узроковати губитак живота, повреде, болести илинеповољне утицаје на здравље, оштећење имовине, губитак финансијских средстава,друштвено и економско ремећење или еколошку штету.¹¹ Технолошки хазарди сухазарди изазвани људском активношћу.

Хазарди везани за животну средину обухватају процесе настале човековим понашањем и активностима којима се наноси штета природи и њеним процесима.¹²

Ризик представљакомбинацијупоследицаједнодогађаја или хазарда и вероватноћеда ће се он појавити према ISO 31010.¹³ Ризик се најчешће дефинише као испољавање одређених хазардних догађаја и њихове вероватне последице по људе, њихова материјална добра и животну средину.¹⁴Одатле се може извести закључак да ризикпреставља вероватноћу да ће се несрећа појавити у одређеном временском периоду и пододређеним околностима а са негативним последицама,¹⁵односно да ће доћи до штете уколикопостоји изложеност хазардној ситуацији.

⁷ Bhavnani, R., *Natural disasters conflict*, Harvard University, Cambridge, 2006.

⁸Упоредни речник УНУ-ЕХС, Институт за хуману безбедност и заштиту животне средине, Бон.

⁹ UNISDR - Међународна стратегија UN за смањење ризика од катастрофа, Женева, 2009.

¹⁰ Јаковљевић, В.,*Цивилна заштита Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.

¹¹ UNISDR - Међународна стратегија UN за смањење ризика од катастрофа, Женева, 2009.

¹² Јаковљевић, В.,*Цивилна заштита Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.

¹³ International standard, ISO IEC/FDIS 31010 Risk management - Risk assessment techniques ISO 31010: Управљање ризиком - Технике процене ризика; које подржава стандард ISO 31000 и даје смернице за избор и примену систематских техника за процену ризика.

¹⁴Јаковљевић, В.,*Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.

¹⁵Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 111/9,92/11,93/12.

Процена ризика је свеукупни процес идентификацијеризика, анализе и оцене ризика према ISO 31010.¹⁶ Процена ризика представља утврђивање природе и степена ризика потенцијалне опасности, стања угрожености и последица, које могу потенцијално да угрозе животе и здравље људи, материјална добра и животну средину.¹⁷ Такође, процена и мапирање ризика представљају први корак у превенцији ризика испречавању настанка ванредних ситуација.

Различити аутори дефинишу кризу на различите начине. У мноштву оперативних дефиниција, као најприхватљивије се могу навести следеће: Бартон схвата кризу као "већи и непредвидив догађај који има потенцијално негативне резултате".¹⁸ Криза подефиницији Пол т'Харта представља "непријатни догађај, који представља изазов доносиоце одлука, искушава их да поступају у условима угрожавања, временске стиске и неспремности". Криза је "озбиљна претња основним структурама или фундаменталним вредностима и нормама социјалног система, која, у условима временског притиска и веома несигурних околности, захтева доношење критичних одлука".¹⁹ Такође, Кетлин Ферн-Бенкс кризу дефинише као "већи догађај са потенцијално негативним последицама који погађа организацију, компанију или индустрију, као и њену циљну јавност, производе, услуге или добро име".²⁰ Не постоји универзална дефиниција кризе као ни за већиву безбедносних термина.

Катастрофа је елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величином, интензитетом и неочекиваном шћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину, а чији настанак није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних служби, органа државне управе и јединица локалне самоуправе, као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом.²¹

Ванредни догађај је несрећа изазвана елементарном непогодом и другим несрећама, која може да угрози здравље и животе људи и животну средину, а чије последице јемогуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби.²²

Ванредна ситуација је стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице нијемогуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.²³

Елементарна непогода је догађај хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокован деловањем природних сила, као што су земљотрес, поплава, бујице река, олуја, јаке кише, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавање или клизање земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима.²⁴

¹⁶ International standard, ISO IEC/FDIS 31010 Risk management - Risk assessment techniques ISO 31010: Управљање ризиком - Технике процене ризика; које подржава стандард ISO 31000 и даје смернице за избор и примену систематских техника за процену ризика.

¹⁷ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 111/9,92/11,93/12.

¹⁸ Barton, L., *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, Ohio, 1993, p. 2

¹⁹ Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B., *The Politics of Crisis Management*, Fakultet bezbednosti, Službeni glasnik, Beograd, 2010.

²⁰ Fearn-Banks, K., *Crisis Communication: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 1996, p. 1.

²¹ Јаковљевић, В., *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.

²² Исто.

²³ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 111/09,92/11,93/12.

²⁴ Исто.

Техничко-технолошка несрећа - удес је изненадни и неконтролисани догађај или низдогађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио саобраћају, удес урудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаваријана електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину.²⁵

Систем заштите и спасавања је део система националне безбедности и интегрисани облик управљања и организовања субјеката система заштите и спасавања на спровођењу превентивних и оперативних мера у извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица елементарних непогода и других несрећа, укључујући и мере опоравка од тих последица.²⁶

Процена угрожености од елементарних непогода и других несрећа је процес којим се идентификују опасности, извори и облици угрожавања, могући ефекти и последице, процена угрожености - ризика, сагледавање снага, средстава ради превенције и одговора на елементарне непогоде и друге несреће које угрожавају живот и здравље људи, животиња, материјална и културна добра и животну средину.²⁷ Процена угрожености од елементарних непогода и других несрећа је основни документ за израду плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

План заштите и спасавања је основни плански документ на основу кога се субјекти заштите и спасавања организују, припремају и учествују у извршавању мера и задатака заштите и спасавања угроженог становништва, материјалних и културних добара и животне средине. Циљ израде планова је утврђивање задатака свих субјеката заштите и спасавања, планско и организовано ангажовање капацитета, усклађивање активности у спровођењу мера и задатака заштите и спасавања.²⁸

Један од кључних појмова који треба објаснити је појам опасност. У ЗВСапасност је дефинисана као активност или стање, које може довести до губитка живота, повреде или негативних утицаја на здравље људи и животну средину.²⁹ Могло би се рећи да је опасност стање када на одређеном простору и за одређено кратко време дође до таквог оштећења природе, културних, материјалних добара и животне средине, односно угрожености здравља или живота људи, чије последице није могуће отклонити у пожељно време са постојећим методама рада и постојећом организацијом.³⁰

Елементарне непогоде (несреће) имају рушилачку природу и/или су антропогена појава, оне се одређују као процес великих размера који представља опасност по живот и здравље људи, а може довести и до разарања или уништавања материјалних добара и животне средине.³¹ Мада се уз превентивно предузимање акција упозорења може радити на њиховом ублажавању, ретко када не прерасту у катастрофе. Природне катастрофе настају деловањем природних сила на које утичу разни фактори, као што су: астрономски, климатолошки, метеоролошки, биохемијски, тектонски, геолошки и други. Манифестују се као настајање земљотреса, пожара, цунамија, поплаве, суше, лавине, олујног невремена, одрона и клизања тла, орканских ветрова, вулканских ерупција и других појава. Током друге

²⁵ Исто.

²⁶ Исто.

²⁷ Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 96/2012.

²⁸ Исто.

²⁹ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 111/09, 92/11, 93/12.

³⁰ Јаковљевић, В., *Цивилна заштита Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.

³¹ Међународни научни скуп, *Ванредне ситуације - зборник радова*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, страна 17.

половине двадесетог века, као и почетком двадесет првог века, случајеви природних катастрофа постајали су све бројнији, поготово у последњих петнаест година што научници приписују човековој немарности према Земљи. Човек, својим делатностима и активностима, као што је индустријска емисија угљендиоксида, утиче на дугорочну промену климе, што даље доводи до ширења озонске рупе, отапања ледника на Арктику, већих варијација температура, значајних промена климатских услова и глобалног пораста нивоа мора. Научна истраживања су показала да ће се број природних катастрофа дупло повећати у наредних двадесет година.

Већина аутораприродне катастрофе сврстава према месту настанка, и то у следеће групе:

- 1) Тло - земљотрес, лавина, клизиште, вулканска ерупција
- 2) Вода - цунами, поплаве
- 3) Време - суша, торнадо, циклони
- 4) Ватра - пожар
- 5) Болест - епидемија, масовна глад.

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

Енрико Кварантелипознати амерички социолог катастрофе, је дефинисао катастрофукроз четири кључна елемента:

- 1) описа извора
- 2) Физичког оштећења
- 3) Друштвеног поремећаја
- 4) Негативне евалуације.

Старије варијанте дефиниције се фокусирају на изворима и оштећењима а новије на поремећајима који карактеришу или прате катастрофу. У данашњем "друштву ризика", којим се бавио Урлих Бек, а у којем је опсесивни страх за безбедност карактеристичан више него претња уништењем, нисмо сигурни да ли је дефиниција састављена од ових наведених елемената адекватна да дефинише суштину катастрофе. У неким земљама (нпр. Холандија) су се крајем двадесетог и почетком двадесет првог века догодиле одређене "катастрофе" које би у Кини биле окарактерисане као акциденти, будући да број настрадалих није прелазило сто.³²

Ако под исти кровставимо ванредну ситуацију и катастрофу, закључићемо да је катастрофа крајњи (екстремистички) израз ванредне ситуације јер, за разлику од ванредне ситуације која садржи амбивалентну могућност развоја, катастрофа има одлучујући заокрет ка лошем са уништавајућим (смртним) исходом.

³² Међународни научни скуп, *Ванредне ситуације - зборник радова*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009. година.

Ванредна ситуација која се не решава ефикасно може водити у катастрофу. Неки догађај за једне актере може бити катастрофа а за друге ванредна ситуација. Пример је ураган Катрина 2005. године. Он је за погођено становништво био катастрофа, али за агенцију FEMA (Federal Emergency Management Agency) и владу САД је био ванредна ситуација.

Као заједничке карактеристике природних и других катастрофа наводи се следеће:³³

- Велики број жртава;
- Разарања и оштећења материјалних ресурса која захватају и оне који су у службама за хитне интервенције и другим службама за одговор;
- Несразмера између потреба и могућности за отклањање и санирање последица;
- Појава разних психичких реакција које могу негативно утицати на активности заштите и спасавања;
- Хитност интервенција које се обављају по аутоматизму;
- Изазивање позитивних хуманих реакција у непогођеним и удаљеним подручјима у смислу пружања помоћи и солидарности.

2.2. Врсте елементарних непогода

Када су у питању врсте, односно поделе катастрофа, теоретичарису углавном, сагласни у следећем:

- да се ради о тренутним и изненадним (земљотрес, ураган, поплава) појавама које брзо ескалирају, које је тешко предвидети, а временски распон између издавања упозорења и самог догађаја је врло кратак (од неколико секунди до пар дана);
- да се спорије одвијају (суше, епидемије, дезертификација), чије се последице осећају за неколико месеци или година;
- да им је заједнички степен утицаја на људе изражен у повредама или уништењу имовине.

Слично претходној дефиницији, CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) дефинише природне катастрофе као ситуацију или догађај који због локалних немогућности нужно захтева помоћ са стране, било на националном или међународном нивоу.³⁴ Да би се појава сврстала у ред катастрофа, по мишљењу Nel P. and Righarts M., мора да има бар један од следећих параметара:

- да страда један или више људи;
- да је стотину људи погођено, повређено или остало без дома;
- да је проглашено ванредно стање након догађаја;
- да се догађај прогласи као значајна катастрофа (нпр. "катастрофа века");
- да је послат позив за помоћ међународној заједници.³⁵

³³ Исто.

³⁴ Исто.

³⁵ Nel, P., Righarts, M., Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict, *International Studies Quarterly*, 52 (1), 2008, 159-185.

Најчешћа становишта у изучавању ових појава су: безбедносна, социолошка, политиколошка, психолошка, историјска, економска, политичка, антрополошка, географска и друга, па отуда и настају разлике у дефинисању ове елементарне непогоде.

Као *differentia specifica* катастрофе, наводи се велики број људских жртава, материјална разарања и девастација природне околине који превазилазе способности погођене заједнице да их реши. Поред наведеног, као заједничке карактеристике катастрофа, наводе се:

- велики број жртава;
- разарања и оштећења материјалних ресурса која захватају и оне који су у службама за хитне интервенције и другим службама за одговор;
- несразмера између потреба и могућности за отклањање и санирање последица;
- појава разних психичких реакција које могу негативно утицати на активности заштите и спасавања;
- хитност интервенција које се обављају по аутоматизму;
- изазивање позитивних хуманих реакција у непогођеним и удаљеним подручјима у смислу пружања помоћи и солидарности.³⁶

Међутим, дешавају се и супротна – криминална деловања која мултипликују позитивне – хумане и потребне активности заједнице. Поље криминала је најочљивије у периодима тешке кризе која често инклинира у катастрофу, мада ова с обзиром на то да долази изненада и да погубно делује угрожавајући функционисање друштва, поред губитака људских живота, материјалних добара, еколошких вредности и слично, могу довести и до конфликтних ситуација, односно борбе између и унутар друштвених група или колективитета за остваривање одређених циљева, интереса и вредности који су међусобно супротстављени. То може да значи покушај једне да ограничи или уништи другу групу или да постојање ограничених могућности даје шансу (одсуство контроле) за остваривање одређених интереса.³⁷ Ово се чешће догађа у економско и социјално мање развијеним друштвима, конфликтним срединама, сукобљеним земљама у појединим регионима и мање бројним народима.

Природне катастрофе, поред негативних, имају и позитивне конотације. Напоменули смо да у време катастрофалних поплава у Републици Србији 2014. годиненије забележен пораст стопе криминала у поплавленим подручјима, али ни анимозитет или сукоби између друштвених група. Напротив, дошло је до скоро невиђене мобилизације, солидарности, добротинства (уступање станова, викендица, кућа евакуисаном становништву), и веома позитивних промена у односима са државом, односно носиоцима власти.

Међутим, примери из историје упечатљиво говоре, још из прехришћанског периода, па до данашњих дана, да је у току и после догађања природних катастрофа долазило до друштвених промена, посебно политичких, и то у многим земљама Латинске Америке, Југоисточне Азије, али и других. Тако су забележене промене после земљотреса. Први записи датирају од времена постојања Спарте 465/464. где је у земљотресу стардало преко двадесетхиљада људи, што је имало за последицу побуну месенских Хелота који су се налазили у ропству од 800. године пре нове ере. Мада је у крви угушена, имала је утицаја на

³⁶ Quarantelli, E. L., *Conceptualizing Disasters From a Sociological Perspective*, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, 1988, p. 1.

³⁷ Према Бхавнанију, конфликт је ситуација која произилази из међусобно некомпатибилних циљева две или више страна, где ефективна координација и механизми медијације не постоје. Ово обухвата супротстављене односе људи, од рата и геноцида, до промене режима и преврата и примарни фокус је на групном и колективном насиљу. Конфликти укључују и нереди, погроме, етничке сукобе, преврате, атентате, насилне протесте, линч, геноцид, терористичке нападе, нападе банди и сл. 4. Извор: Bhavnani, R., *Natural disasters conflict*, Harvard University, Cambridge, 2006.

каснија збивања и политичке процесе у Спарти. Из новије историје познати су догађаји у Хаитију 1954. године, Перуу 1970, Никарагви 1972, Гватемали 1976, Бангладешу 1970, подсахара-Африци, Мартинику, али и у европским земљама, Португалији 1755, а после ратних катастрофа, у свим земљама Европе. У поменутиим земљама није долазило само до нестабилности, већ и до сукоба, револуција и корених промена у природи и функционисању система.

У новијем добу, позната је катастрофа изазвана цунамијем који је усмртио 227.898 хиљада људи, док је у истом региону из четрнаест земаља близу два милиона људи напустило подручја у којима су живели. Материјалне штете ду биле огромне, расељавања такође, али и поремећаји у социо-економској и политичкој сфери.³⁸

Према мишљењу већине теоретичара који се баве овом проблематиком, однос катастрофа и конфликта може бити двостран. Са једностране процеси у друштву могу бити деструктивни. На пољу безбедности констатоване су појаве од крајње екстремних, као што су: оружане побуне, револуције, разне интеракције протекционизма у дистрибуцији помоћи, до бројних облика дискриминације по верским, расним, класним или националним основама. У оваквим ситуацијама долазе до изражаја индивидуалне и колективне особености људи, попут хуманости, алтруизма, солидарности, пожртвованости, рационалности, поверења, али и профитерске склоности, мизантропија, насилништва.

Два препознатљива тренда у времену катастрофа могу се издвојити и емпиријски истражити. То су позитивни и негативни утицај природних катастрофа на стање у заједници. И код теоретичара постоји подвојеност по питању њиховог утицаја. Једни сматрају да оне погоршавају унутрашње и међународне противуречности, док други износе супротне тврдње, тј. да ублажавају супротности, доприносе помирењу завађених страна и побуђују на сарадњу и пружање помоћи. Морамо истаћи да су искуства људи са наших простора када су у питању природне катастрофе веома позитивна и да иду у прилог овим другим тврдњама. То је био случај после катастрофалних земљотреса у Скопљу 1963. године, у Црној Гори 1979. године, Бања Луци 1971. године, и недавних поплава у Србији. Ови догађаји су показали високу моралност, солидарност и алтруизам свих субјеката у региону.

2.3. Значење појма ванредне ситуације

Учесталост појава које се манифестују кроз елементарне непогоде условљавају увођење ванредних ситуација у великом броју земаља света у којима се овај појам схвата у објашњава на различите начине. Кроз историју све што је долазило од природе тумачило се као божји чин и до новог века људска сазнања, односно научни третман ових појава, није био у пракси чак и унајразвијенијим земљама. Једино су философија и поједини философитумачили и објашњавали елементарне непогоде нешто другачије од устаљених теолошких схватања која су утемељена на објашњавању свега што није узроковано човечијим радом или нерадом, вољом бога, било да се ради о добру или злу. Узрок настанку или формалном увођењу ванредне, или, шире ванредних ситуација, може бити различит.

Фактори који утичу на стање материјалних добара, здравља и права људи, њиховог понашања, безбедности, опстанка земље и народа и свега онога што је уобичајен поредак у животној средини и у материјалној креацији људи, подразумева правовремено, организовано деловање свих субјеката друштва због превентивних, али и стручних ваљаних и координираних поступака који умањују разорне ефекте свега онога што доводи до ванредне ситуације.

Ванредне ситуације најчешће су настајале у случајевима ратова или припреме за потребе одбране од оружане интервенције, ратног стања, мобилизације у току и у периоду настанка мира, а то су послови на санирању, обнови материјалној и духовној, док се у

³⁸ Исто.

новијем периоду веома учестало говори о природним опасностима. С обзиром на чињеницу да су људска сазнања досегла високи ниво, управо овом чињеницом можемо објаснити понашање свих друштвених чинилаца како на националном, тако и међународном плану.

Прецизно тумачење и дефинисање овог појма зависи од тога да ли се то чини са социолошког, безбедносног, медицинског, односно становишта друштвених, природних или техничких научних дисциплина. Он се у економији, политици или праву, објашњава на различите начине, а различитост настаје и приликом превода са страних језика. Исто тако, сродни појмови, попут: ванредни догађај, ванредно стање, катастрофа, несрећа, акцидент, катастрофа и слични, објашњавањем се поистовећују или прожимају у мери која ствара конфузију. Зато ће у нашем раду тежиште бити на екстремним природним појавама, ванредним ситуацијама и напорима чинилаца међународне заједнице на плану ублажавања ризика који условљавају ванредне ситуације и управљање истим.

У измењеним околностима које утичу на квалитет живота флоре и фауне и сагласје човека и животне средине, основна претпоставка је знање о променама које условљава човек са потребом да, због секундарних интереса, створи конфоран живот, занемари примарне проблеме које мора континуирано да објашњава и правовремено решава. Незнање је било основни разлог због којег је дошло до ширења озонске рупе, климатских промена и девастације станишта за све живе организме на планети. Научна верификација етиолошких, феноменолошких и виктимолошких узрока и последица катастрофа и ванредних ситуација убрзало је креацију нове политике према истим и довело до сагласности на међународном плану. Учесталост и деструкција катастрофа убрзало је институционализацију делатности у свету на свим нивоима рада, о чему ћемо у раду подробно писати. Међутим, природне катастрофе се не могу посматрати и објашњавати једнообразно с обзиром на разноврсност њиховог испољавања.

С обзиром на карактер испољавања, највећи број савремених аутора дели природне катастрофе на четири групе, и то:

- Литосферске (клизишта, одрони, урушавање тла, вулканске ерупције и земљотреси)
- Хидросферске (цунами, поплаве, лавине и сл.)
- Атмосферске (екстремне температуре, велике суше, олује и друга неуобичајена кретања ваздуха), и
- Биосферске катастрофе (шумски пожари, епизонозе, епифитозе, епидемије).

Овде је нужно напоменути да постоје и природне опасности према којима се човек може понашати на начин који има превентивну сврху. Како смо напоменули, из природних опасности произилазе природне катастрофе. У вези са поменути(Александер, Д.) истиче да је природна опасност "екстремни геофизички догађај који је способан (кадар, моћан) да проузрокује катастрофу".³⁹ Код овог, а и многих других аутора човекова улога се посматра у пасивној позицији, што (обзиром на савремене људске могућности да превентивно делује како би се ублажиле штете и друге последице у здравственој, материјалној и другим областима), не оправдава неправовремене активности у околностима које често доводе до екстремних догађаја. У приликама које суизанас у Србији, у више наврата, било је очигледно да ће (крчењем шума, запуштањем водотокова и уопште немарношћу у датим околностима) доћи до катастрофе (која се недавно у пуној снази манифестовала угрозивши животе људи и правећи материјалну штету, износила преко једну и по милијарду евра) и сада недовољно чини како би се умањиле последице у случају реприза. Оно што је императив, то је спремност и обавеза континуираног рада и правовременог реаговања и пре и после екстремних догађаја. Ово се највише односи на поплаве, суше, ретке катастрофе и екстремне догађаје који нису искључиво везани за "вољу божју", већ и онај део у коме видну улогу

³⁹ Alexander, D., *Confronting catastrophe*, Oxford University Press, New York, 2000, p. 89-97

има, или може имати човек (поштовање закона и стандарда – приликом извођења грађевинских радова, обавезне резерве лекова, санитарног материјала, сигурност атомских и других склоништа, правовремена евакуација и низ других чињења...). Предуслов за све ово, поред традиције, културе и навика, лежи у сфери законодавства, и то од идентификације опасности до непоштовања закона и санкционих мера које су нужне. Законска регулатива и институцијализација делатности представљају темељ за свеобухватну регулативу ове проблематике. Ово је веома важно и због чињенице што је поменути олакшан прелазак друштва из редовног у ванредни режим (систем) функционисања са унапред разрађеним плановима понашања појединаца, државних органа и друштва, при чему често долази до ограничавања одређених уобичајених права и слобода субјектима система.

Са појмом ванредних ситуација не треба мешати појам разних елементарних непогода, попут катастрофа, ванредног стања, ванредног догађаја, криза, удеса, опасности, акцидента, техничко-технолошке несреће или како се давни догађаји како су се дешавали кроз историју називали природним катаклизмама. Два најпознатија су удар небеског тела у сибирска пространства и потоп. За овај други катаклизмички догађај који се описује у Старом завету на знани начин недавно су кинески научници открили научне доказе. Мада то није у свету верификовано због "неубедљивости" научних доказа, многи часописи су пренели чланак из кинеског часописа "Наука" ("Science") у коме се тврди да су научници с Универзитета у Пекингу дошли до поузданих доказа о великој поплави која је пре четири хиљаде година задесила Кину и огромне територије које су уништене заједно са живим светом на њима. Управо се говори о нечему чије садржаје налазимо у библијским записима о изумирању човечанства због "срце Божје". Кинески научници су у научном часопису од октобра 2016. године објавили резултате истраживања у којима се тврди да је пре око четири хиљаде година, на основу испитивања наслага земље у клисури на западу Кине (подручје у граничном појасу између Кине и Тибета), откривен слој "црног песка" који је створен пробијањем обала реке моћним протоком воде остављајући велику количину песка, шљунка и камења далеко од њеног корита. Неки научни докази поклапају се са давновременим мистичним казивањима на различитим континентима о истом догађају (потопу). Поменуте ситуације које се могу именовати као катаклизмичне, катастрофе или екстремни догађаји, који представљају ризике, претње, опасности или конкретне последице условљавају стања која се означавају као ванредне ситуације које манифестују опасности по животе људи, животну средину, материјална и друга добра. Огледају се у посебности ситуације изазване најчешће несрећама произашлих услед земљотреса, суша, поплава, урагана, великих клизишта, али и најразличитијих врста ратова, револуција, оружаних побуна. Долази до поремећаја устаљеног начина живота, што се односи на све сфере друштвене заједнице.⁴⁰

Зависно од карактера догађаја који је условио настанак ванредне ситуације уобичајено је да се квалитет живота људи у животној средини битно мења. Често се дешава да је угрожена безбедност одређене заједнице, па се у складу са опасностима или последицама врше одређене радње и мере како би се спасили, пре свега, животи људи, па тек остали живи свет и материјална добра, о чему ћемо говорити у наредним поглављима, како бисмо објаснили и безбедносну страну ове проблематике. Ванредне ситуације, дакле, може изазвати или проузроковати природан или људски фактор, при чему најчешће локална заједница није у стању да реши проблеме, чак ни шира друштвена заједница, због чега је потребно преузимање одређених, најчешће пост фактум радњи међународне заједнице. Ову проблематику можемо адекватно схватити и објаснити уколико се упознамо са националним стратегијама за ванредне ситуације појединих земаља. Навешћемо само неколико њих:

- У Великој Британији на ванредну ситуацију се гледа као на догађај који се карактерише као катастрофичан који је, или, представља претњу добробити

⁴⁰ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласни РС“, бр. 111/09, 92/11, 93/12, члан 8, тачка 1.

људи или животне средине, као и безбедности Уједињеног Краљевства (у шта убрајају рат, тероризам и елементарне непогоде)⁴¹

- Са искуством из прошлих година, и у Црној Гори се у националној стратегији за ванредне ситуације истиче неколико ствари, а то су: изненадне и ванредне околности живота, здравља и имовине грађана; угроженост животне средине; културно-историјског наслеђа на одређеним подручјима, при чему се констатује да друштвена заједница није у стању да отклони сопственим снагама и средствима последице и изврши санацију, при чему је неопходно ангажовање целе државе, а неретко и међународне заједнице.⁴²

Овде треба уочити непрецизност у појмовном тумачењу појаве, ситуације, стања, где је пожељно посматрати сваки од ових појмова у динамичком, а не метафизичком обележју. Они се међусобно условљавају и имају директан утицај на живот у посматраном простору. Самим тим и безбедност у њему, поштојетреба идентификовати, уз узроке, манифестације, последице, облике, носиоце, изворе и видове угрожавања, односно скуп угрожавајућих фактора.

Поред наведених, битно је правити разлику насловљеног термина са још неким са којим се поистовећује појам ванредна ситуација. То је, пре свега, стање кризе које се такође може манифестовати у различитим видовима. До сада су најчешће у употреби биле економско-националне и глобалне кризе. Међутим, оне могу бити присутне у сфери политике и функционисања политичког система; кризе у билатералним или мултилатералним односима између субјеката међународне заједнице и кризе које су уследиле после Другог светског рата, а била је присутна на релацији Исток - Запад и називамо је "хладни рат". Међутим, овај појам детерминишу елементи појма, област у којој се јавља, извесна предвидљивост настанка, трендови који је наговештавају и мере које најчешће имају паралелни ток са истом. Код ванредних ситуација елементи су другачији и санирање и отклањање последица одвија се по унапред донетим и дефинисаним процедурама. Пошто се у неким земљама, попут Немачке, Аустрије, Хрватске и других, ванредне ситуације поистовећују са катастрофом, то су стандарди мера и протоколи нешто друкчији од оних који су присутни у региону.

Међутим, у ширем смислу, ванредна ситуација подразумева неочекивани, карактеристичан ризик који нарушава постојеће процесе или појаве и отказе значајних утицаја на услове живота у насељима, социјалну сферу и природну средину и која има свеукупан утицај као дестабилизирајући фактор, нарушавањем функционисања постојећег друштвеног система.⁴³ Без обзира да ли су настале деловањем природе или човека, сваког дана узимају велики данак у људским животима и на различите начине уништавају и деградирају животну средину и узрокују велике материјалне губитке и штете.

Ванредне ситуације не познају људе, религије или расе, не признају административне, државне или било које друге врсте граница и ограничења. Могу бити изазване природним догађајима, што је тема нашег интересовања, али и све чешћим људским деловањем, намерним или ненамерним.

Руски професор Мастрјуков под ванредном ситуацијом подразумева ситуацију у којој као резултат појаве узрочника ванредне ситуације на објекту, територији или акваторији долази до нарушавања нормалних услова за живот и рад људи, угрожавања њиховог живота и здравља, nanoшења штете имовини становништва, националној привреди и околној природној средини. По њему се ванредне ситуације могу класификовати на следећи начин:

⁴¹Civil Contingencies Act 2004, ч 1, s 1, t 1.

⁴² Национална стратегија за ванредне ситуације (Влада РЦГ, МУП, Сектор за ванредне ситуације и цивилну безбједност), Подгорица, 2007.

⁴³ Међународни научни скуп, *Ванредне ситуације - зборник радова*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009. година.

- По карактеру опасности (технички, природни, биолошки, еколошки и социјални карактер)
- По степену учесталости (најчешће - земљотреси, транспортне хаварије; веома честе - пожари, вулкани; најређе - епидемије)
- По захваћености територије (локалне, месне, општинске, регионалне, националне, федералне, међудржавне и глобалне).

Могло би се констатовати да су опасности које угрожавају безбедност бројне и да су узроковане, пре свега, дејством природних, али и људских фактора, на датој територији, па и увођење ванредних ситуација зависи од стања ствари на терену, односно степена опасности по животе и материјална добра.

Дефинисање појма ванредних ситуација није јединствено и не постоји сагласност како међу теоретичарима, тако и у законским одређењима његовог значења. Организација уједињених нација има усаглашен став о ванредним ситуацијама јер их везују за природне катастрофе које угрожавају поред људских живота и природно окружење. Оне најчешће, по последицама, превазилазе могућности санирања штета и траже нужну партиципацију других, па и међународних субјеката. Ми ћемо се везати за појам дат у Закону о ванредним ситуацијама у коме се истиче да је то „стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице нијемогуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.⁴⁴

Постоје разне класификације, али имајући у виду да се природне катастрофе дешавају у свим периодима, како у миру, тако и у време рата, побуна, револуција и слично, много је потпунија и правилнија класификација тзв. генеричка подела, и то на:⁴⁵

- Опасности проузроковане природним силама
- Опасности у којима учествује човек (али не са намером да је проузрокује, већ је то последица његовог незнања и нестручности)
- Опасности које човек намерно изазива и иницира
- Ратне опасности.

Опасности проузроковане наведеним појавама често су непредвидиве. У савременом периоду, захваљујући напретку науке, стање се битно променило, али није умањило учесталост, интензитет и последице. Оне могу бити сеизмолошке или литосферске (земљотреси, клизишта и вулканске ерупције), атмосферске или метеоролошке (ветар, град, изузетно велике количине кише), хидросферске или хидролошке (поплаве, цунами, лавине) и биосферске (епидемије, епизоотије).

Према типу критеријума можемо извршити класификацију ванредних ситуација, а самим тим и природних катастрофа, и можемо установити колики утицај на безбедност имају исте, као и последице до којих доводе:⁴⁶

- 1) **Време** - неочекивано, брзина развоја догађаја;
- 2) **Социјално-еколошки критеријум** - људске жртве, епидемије, масовно уништење сточног фонда, преоријентација производње, употреба значајне количине људских ресурса, воља (мотив) и култура;

⁴⁴Закон о ванредним ситуацијама, члан 8, тачка 1, Службени гласник РС, број 111/2009,92/2011.

⁴⁵ Међународни научни скуп, *Ванредне ситуације - зборник радова*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009. година.

⁴⁶ Исто.

- 3) **Социјално-психолошки критеријум** - стресне ситуације (страх, депресија, паника). Дестабилизација психолошких стабилности становништва и понашање у кризним ситуацијама;
- 4) **Социјално-економски критеријум** - велика конфликтност, велика опасност, изазивање унутрашње нестабилности, повећане међунационалне напетости, изражена међународна несигурност;
- 5) **Економски критеријум** - значајне економске штете и угроженост финансијских и материјалних ресурса. Нарушавање редовног саобраћајног система. Неопходност значајних материјалних расхода и компензација и формирање фондова. Неопходност коришћења велике количине технике за спречавање ситуација и отклањања последица;
- 6) **Организационо-управљачки критеријум** - непредвидиве ситуације, сложеност прогнозирања тока догађаја и избор решења. Неопходност обезбеђења велике количине разних специјалности и организација. Непредвидивост организације евакуације и спаситељских служби

Постоје бројни критеријуми према којима се могу класификовати ванредне ситуације, као што су: време, социо-психолошки, социо-економски, економски и организационо-управљачки. Један од критеријума поделе ванредних ситуација може бити критеријум размере распрострања уништавајућих фактора. Према овом критеријуму, ванредне ситуације могу захватити:

- **Локалне објекте** - Последице ванредних ситуација на ограниченим просторима могу бити уклоњене сопственим снагама и ресурсима.
- **Месне објекте** - Могућност размере распрострања у пределима насеља, градова и реона где могу бити уклоњене ресурсима области.
- **Националне објекте** - Могућност последица које могу да обухвате неколико економских региона, који не прете ширем окружењу, а могу се отклонити снагама државе.
- **Регионалне објекте** - Последице у ограниченим пределима које обухвата неколико региона или шире окружење економски повезано и могу бити отклоњене сопственим снагама и ресурсима.
- **Глобалне објекте** - Последице које произилазе из сопствених оквира и шире се на друге државе, могу се отклонити уз помоћ међународних снага.⁴⁷

На основу наведених критеријума, може се рећи, да се ванредне ситуације могу класификовати на основу:

- Типа и облика ванредних догађаја, који се налазе у основи тих ситуација,
- Обима распрострањености последица,
- Обима и нивоа ангажовања људских и материјалних ресурса и неопходности ликвидације последица.⁴⁸

Према времену, динамици ширења и отклањања последица, ванредне ситуације се могу поделити на:

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Николић, В., Живковић, Н., *Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање*, Факултет заштите на раду, Ниш, 2010.

- 1) Стратешке ванредне ситуације које веома брзо (изненадно) доводе до катастрофалних последица великих размера (од стратешког значаја),
- 2) Ванредне ситуације које се шире успорено,
- 3) Ванредне ситуације оперативног карактера (хаварије), чије су последице обично локалног карактера.⁴⁹

Према врстама последица, ванредне ситуације се могу поделити у неколико група и подгрупа:

1) По карактеру последица:

- Ванредне ситуације које угрожавају људске животе,
- Ванредне ситуације које уништавају материјалне ресурсе,
- Ванредне ситуације које доводе до нарушавања еколошке равнотеже,
- Комбиноване.

2) По интензитету последица:

- Акциденти - погинулих, повређених или угрожених од 1 до 1.000,
- Удеси - погинулих, повређених или угрожених од 1.000 до 10.000,
- Катастрофе - погинулих, повређених или угрожених преко 10.000,
- Катаклизме - тотално разорена подручја без преживелих или са незнатним бројем преживелих лица.⁵⁰

3) По тежини последица:

- Мале,
- Средње,
- Велике.⁵¹

Према изворима настанка ванредне ситуације се деле на:

1. Природне - природне опасности које не зависе од човека,
2. Вештачке - повезане са делатностима човека у које спадају:
 - технолошке катастрофе,
 - антропогене катастрофе,
 - еколошке катастрофе,
 - социјално-политички конфликти.⁵²

У западноевропској литератури, ванредне ситуације се групишу у шест основних категорија:

- **Природне - брзо развијајуће** (потичу од природних опасности попут земљотреса, циклона, поплава, клизишта, вулканских ерупција и неких типова епидемија заразних болести), јављају се изненада, често уз врло оскудна упозорења.

⁴⁹ Јаковљевић, В., *Цивилна заштита Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.

⁵⁰ Исто.

⁵¹ Исто.

⁵² Исто.

- **Технолошке - брзо развијајуће** (резултат су индустријских акцидента, изливања или ослобађања хемијских супстанци, нуклеарних акцидента, акцидента при транспорту или услед поремећаја других техничких система), јављају се изненада, са slabим упозорењем.
- **Споро развијајуће ванредне ситуације** - глад, несташнице настале уништавањем усева од стране штеточина, овде се могу сврстати и еколошке катастрофе изазване загађењем или деградацијом животне средине, у овим случајевима кризе се споро развијају, недељама и месецима.
- **Комплексне - политичке ванредне ситуације** - карактерише их дужа политичка нестабилност и, обично, висок ниво насиља (мада и природне опасности, нпр. суше могу бити узрок настајања оваквог стања),
- **Сталне ванредне ситуације** - резултат су широко распрострањеног сиромаштва (могу се додатно погоршати услед природних опасности).
- **Масовне миграције** које су најчешће узроковане екстремним видовима конфликта, попут оних који су се дешавали на просторима бивше СФРЈ и на Блиском истоку.

У литератури се често јавља и подела на мирнодопске и ратне ванредне ситуације, али самим тим што се оне не могу скроз разграничити, јер се мирнодопске ванредне ситуације могу јавити и у време рата, по мишљењу стручњака из ове области прихватљивија је њихова подела према природи опасности:

- 1) **Опасности проузроковане природним силама**—а имају манифестациона испољавања попут екстремнијих елементарних непогода.

У те опасности спадају:

- сеизмолошке или литосферске (земљотреси, клизишта, вулканске ерупције),
 - атмосферске или метеоролошке (ветар, град, изузетно велика количина кише),
 - хидросферске или хидролошке (поплаве, морски таласи - цунами, лавине),
 - биосферске (епидемије, епизоотије, епифитоције).
- 2) **Опасности у којима учествује човек** - али не са намером да узрокује опасности, већ су такве појаве плод његовог погрешног и нестручног рада, незнања, нехата и сплета случајних околности. Ова група опасности је техничко-технолошка групација и обухвата:
 - Удесе са катастрофалним последицама у производњи, складиштењу, транспорту и употреби агресивних и токсичних хемикалија.
 - Удесе са катастрофалним последицама у нуклеарној индустрији, производњи, промету, складиштењу и примени радиоизотопа (нуклеарни и радијациони удеси).
 - Велике пожаре, паљевине и експлозије.
 - Удесе у рудницима са катастрофалним последицама.
 - Велике саобраћајне удесе на друмовима, железници, ваздуху и мору.
 - 3) **Опасности које човек као актер чини свесним или недовољно свесним, односно злонамерним чињењима**, попут пожара, диверзијама на хидро бранама, терористичким деловањем чији учинак може попримити катастрофалне последице. Овде је најчешће присутна намера појединца, групе,

организације и слично. Активности се дуго планирају, осмишљавају и изводе их обучени кадрови.

Закон о ванредним ситуацијама Републике Србије, не пружа изричиту класификацију ванредних ситуација, али се на основу анализе текста закона може доћи до следеће класификације ванредних ситуација на:

- 1) Елементарне непогоде,
- 2) Техничко-технолошке незгоде - удесе.⁵³

Што се тиче интернационалне класификације ванредних ситуација, на техничким састанцима и међусобном сарадњом организација CRED, MunichRe, SwissRe, ADRC и UNDP дошло се до следеће поделе ванредних ситуација:

- 1) Природне ванредне ситуације су класификоване у шест подкатегорија као што су:
 - Биолошке - епидемије (вирусне заразне болести, бактеријске, паразитске и гљивичне инфективне болести),
 - Инфективне болести инсеката (скакаваца и осталих штеточина),
 - Геофизичке (земљотрес, вулкани, цунами, одрони стена, клизишта, слегања),
 - Климатске (екстремне температуре - топлотни и хладни талас, суша, шумски и остале врсте пожара),
 - Хидролошке (поплава, бујица, олујни талас, приобална поплава),
 - Метеоролошке (тропски циклони и различите врсте олуја).
- 2) Технолошке ванредне ситуације - се деле на три групе:
 - Индустијске незгоде (колапси, експлозије, пожари, цурење гаса, тровања, зрачења),
 - Транспортне незгоде (у шинском, друмском, ваздушном и воденом саобраћају), и
 - Остале незгоде.

Све наведене класификације ванредних ситуација само делимично покривају области које ванредне ситуације могу да обухвате, критеријуми поделе се често мешају, неки се јављају код више аутора, други су специфични само за поједине, што доводи до закључка да су ванредне ситуације један од најсложенијих појмова у области безбедности. С обзиром да не постоји општеприхваћена дефиниција ванредних ситуација, изналажење њихове прецизне и унифициране класификације представља тежак и мукотрпан посао који још увек нема резултата, што не значи да их неће бити у будућности.

2.4. Стадијуми развоја ванредних ситуација

Све врсте ванредних ситуација имају своје фазе зависно од природе разлога због којих су донете одлуке о њиховом увођењу. У току свог развоја пролазе кроз стадијуме од којих се сваки одликује специфичним карактеристикама. Ти стадијуми су:

1. Стадијум настајања,
2. Стадијум иницијације,

⁵³Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 111/9,92/11,93/12.

3. Стадијум кулминације,

4. Стадијум смиривања.

Стадијум настајања ванредних ситуација се одликује стварањем предуслова за смањење интензитета дејства катастрофе у фази предвиђања и правовременог дејствовања људског фактора са свим расположивим средствима која могу у датим деловима да смање учинак последице истих. Од поменутог фактора (људског) зависи да ли ће одабрати право место и време за своје активности с обзиром на то да од човека зависи ко, кад, с ким, са чим треба да делује датим приликама.

Иницијални моменат или правовременско реаговање на догађај може да буде кључни у разрешавању бројних проблема које доносе ванредне ситуације изазване природним катастрофама. Оцена и процена морају да буду присутне у свим стадијумима реаговања, али и увид у све оно са чим се реагује и у каквим условима. Не смеју се занемарити ни спољашњи утицаји под којима се подразумевају екстремне временске прилике, елементарне несреће, вандализам, диверзије и слично. Најприсутнији је људски фактор, с обзиром на то да се више од 60% хаварија догоди услед грешака, при пројектовању, процесу градње, експлоатације или техничком управљању.

У следећем стадијуму врло је битно предвидети сценарио развоја опасности, са циљем предузимања конкретних мера заштите ради избегавања људских жртава, или бар смањења њиховог броја, као и смањења материјалне штете.

Последњи стадијум ванредних ситуација је смањење и нестанак узрочника, односно извора опасности и концентрисан је на уклањање свих видова угрожавања безбедности грађана и материјалних добара. Приступ санацији и обнови зависи од квантитативних димензија катастрофе, њеног интензитета и степена разорног дејства. Неке катастрофе остављају трајне последице, на пример, на здравље људи и животне средине. Трајање овог стадијума зависи од врсте, интензитета и размера последица ванредне ситуације, и може се мерити чак и деценијама (нпр. стадијум смиривања Чернобилске катастрофе).⁵⁴

2.5. Стандардизација терминологије као изазов и потреба

И поред великог броја активности које су на плану стварања услова и механизма за превенцију, реакцију, сагледавање, одговор на претње и изазове од катастрофа учинили међународни фактори, проблем успостављања јединствене и стандардизоване терминологије за одређивање релевантних појмова у области смањења ризика од катастрофа остаје и даље отворено питање.

Сходно уоченим проблемима, 2009. Године, од Међународне стратегије Уједињених нација за смањење катастрофа - UNISDR-а је затражено "ажурирање и дистрибуција међународне стандардне терминологије везане за смањење ризика од катастрофа, најмање на свим службеним језицима УН, за коришћење у програмском и институционалном развоју "операцијама, истраживању, плановима и програмима обуке те информисању јавности". Верзија из 2009. године резултат је процеса UNISDR-овог тренутног прегледа стања на овом пољу, као и консултација са широким спектром стручњака и практичара током различитих међународних, регионалних и државних дискусија и дешавања.

Након тога, дошло је 2013. године до ажурирања Терминологије UNISDR⁵⁵ чији је циљ промовисати заједничко разумевање и заједничку употребу појмова у области смањења ризика од катастрофа и помоћи властима, практичарима и јавности у њиховим напорима на смањењу ризика од катастрофа.

⁵⁴ Више о стадијумима развоја ванредних ситуација: Мастрјуков, Б., *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, Русија, 2000. – цела студија

⁵⁵ Такође, треба назначити да је претходна верзија под називом "Терминологија: Основни термини у области смањења ризика од катастрофа" објављена у публикацији "Живети с ризиком: глобални преглед иницијатива за смањење ризика од катастрофа" из 2004. године (цела публикација)

Дефиниција термина се сада састоји од једне реченице. Коментари, односно напомене у пасусима које су везане за сваки од термина нису део дефиниције, већ је њихова сврха да унесу додатни контекст, квалификације и објашњења. Треба напоменути да термини нису нужно међусобно искључиви, а у неким случајевима могу имати и преклапајућа значења.

Терминологија је ревидирана како би укључила термине који су кључни за савремено разумевање и развијајућу праксу смањења ризика од катастрофа, али искључује термине који немају посебно значење осим уобичајеног који се користи у речницима. Такође су укључени и бројни нови концепти у настајању који нису у широкој употреби, али имају све већу стручну релевантност.

У наставку текста, представљамо кључне појмове према терминологији UNISDR из 2013. године:

- **Катастрофа (Catastrophy)** је озбиљан поремећај у функционисању заједнице или друштва који укључује шире људске, материјалне, економске и еколошке губитке и утицаје, а надилази способност погођене заједнице или друштва да се против њега боре коришћењем властитих ресурса. Катастрофе се често описују као резултат комбинације: изложености опасности, присутних услова рањивости и недовољног капацитета или мера за смањење или супротстављање потенцијалним негативним последицама. Утицаји катастрофа могу укључивати: губитак живота, повреде, болести и остале негативне утицаје на људску, физичку, менталну и друштвену добробит, заједно са оштећењем имовине, уништавањем средстава, губитком служби, социјалним и економским поремећајима и деградацијом животне средине.
- **Ризик од катастрофа (Disaster Risk)** су потенцијални губици у катастрофама, у смислу људских живота, здравственог стања, егзистенције, имовине и услуга, који се могу појавити у одређеној заједници или друштву током одређеног будућег временског периода.
- **Управљање ризицима од катастрофа (Disaster Risk Management)** је систематски процес коришћења управних директива, организација и оперативних вештина и капацитета за спровођење стратегија, политика и унапређених капацитета за супротстављање како би се смањили штетни утицаји опасности и могућност појаве катастрофе.
- **Смањење ризика од катастрофа (Disaster Risk Reduction)** је појам и пракса смањења ризика од катастрофа кроз системске напоре да се анализирају узрочни фактори катастрофа, те да се њима управља, укључујући смањену изложеност опасностима, смањену рањивост људи и имовине, разумно управљање земљиштем и животном средином, те побољшану спремност на штетне догађаје.
- **Систем Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа (engl. ISDR)** осигурава инструмент за сарадњу међу владама, организацијама и актерима цивилног друштва и помаже у провођењу Оквира. Премда се понекад користи израз "смањење катастрофа", потребно је напоменути да појам "смањење ризика од катастрофа" пружа бољу препознатљивост континуиране природе ризика од катастрофа и трајни потенцијал за смањење тих ризика.
- **План за смањење ризика од катастрофа (Disaster Risk Reduction Plan)** је документ који припрема власт, сектор, организација или предузеће и који наводи опште и специфичне циљеве за смањење ризика од катастрофа заједно са сродним радњама потребним за остварење тих циљева.

- **Систем раног упозоравања (Early Warning System)** је скуп капацитета потребних за израду и достављање правовремене и смислене информације упозорења како би се омогућило појединцима, заједницама и организацијама којима прети опасност да се припреме и делују на одговарајући начин и у одговарајуће време како би се смањила могућност штете или губитака.

Постизање заједничке терминологије и оквирима ЕУ остаје изазов.⁵⁶ Научници и практичари су развили специфичну терминологију за процену појединих опасности и утицаја. Ова терминологија се значајно разликује у различитим дисциплинама. Није намера ових смерница да усагласи терминологију специјализованих дисциплина. Међутим, неопходно је да се различита терминологија учини упоредивом када се користи заједно у националним проценама ризика. Тако је неопходан још универзалнији приступ за сврху смерница ЕУ које обухватају велики број различитих поља ризика. За потребе ових смерница, међународни стандарди развијени од стране Међународне организације за стандардизацију ће се користити у комбинацији са терминологијом UNISDR за смањење ризика од катастрофа, и један број нових предлога специјално прилагођених овим смерницама. Када се говори о ISO стандардима, пре свега су у обзир узети следећи:

1. **ISO 31000/Управљање ризиком** - Принципи и смернице, издати 2009. године, утврђују начела и генеричке смернице за управљање ризицима. Могу се користити од стране било које јавне, приватне или заједнице предузећа, удружења, групе или појединца. Није специфичан за било коју индустрију или сектор.
2. **ISO 31010/Управљање ризиком** - Технике процене ризика; стандард је који подржава ISO 31000 и даје смернице о избору и примени системских техника за процену ризика.
3. **ISO Водич 73 терминологија/Управљање ризицима** - Речник; даје дефиниције општих термина који се односе на управљање ризиком.

Овакав приступ посебно је значајан за процене националних ризика, у оквиру којих је нужно прецизно навести значења следећих појмова: опасност; природна опасност; технолошка опасност; изложеност, угроженост, отпорност, ризик, процена и идентификација и анализа евалуација критеријума ризика; последице ризика, процене појединачних и мултиризика; као и људски утицај, економски и еколошки, политички/друштвени утицај, претња, процена опасности, са мапама опасности и сценаријима ризика сценарио ризика, итд.

Кључну терминологију у вези са смањењем ризика од катастрофа можемо видети кроз следећу табелу:

Термини	Дефиниција
Прихватљив ризик	Нивопотенцијалних губитака који друштво или заједница сматра прихватљиви вину односу на дате постојеће социјалне, економске, политичке, културне, техничке и еколошке услове.
Корективни ризик менаџмент катастрофа	Управљачке активности које могу учити, кориговати или смањити ризике који су већ присутни.
Ризик од катастрофа	Потенцијални катастрофални губици живота, здравственог статуса, имовине и услуга, које би се могле десити одређеној заједници или друштву током одређеног периода.

⁵⁶ Детаљније у документу Европске комисије: *Процена ризика и мапирање смерница за управљање катастрофама*, Брисел, 21. 12. 2010, SEC (2010) 1626 коначна верзија.

Ризик менаџмент катастрофа	Систематски процес коришћења административних директива, организација и операционих вештина и имплементирање стратегија, политика и побољшаних капацитета да бисе смањили утицаји опасности и могућности катастрофа.
Смањење ризика од катастрофа	Концепт и практиковање смањења ризика од катастрофа кроз системске напоре за анализирање и руковођење каузалних фактора катастрофа, укључујући смањену изложеност несрећама људи и имовине.
План смањења ризика од катастрофа	Документ који креира власт, сектор, организација или предузеће а који формира циљеве и начине за смањење катастрофа заједно са повезаним акцијама за достизање тих циљева.
Екстензивни ризик	Широко распрострањен ризик повезан са изложеношћу дисперзивне популације поновљеним или константним условима несреће ниског или средњег интензитета, често високо локализоване природе, који може довести до страшних кумулативних катастрофалних утицаја.
Интензивни ризик	Ризик повезан са изложеношћу великих концентрација људи и економских активности интензивним несрећним околностима које могу довести до потенцијалне катастрофе, укључујући високу стопу морталитета и губитка имовине.
Национална платформа за смањење ризика од катастрофа	Генерички назив за националне механизме координације и вођења политике у вези са смањењем ризика од катастрофа којима су мултисекторалне и интердисциплинарне поприроди, уз укључивање јавног, приватног и цивилног друштва унутар државе.
Резидуални ризик	Овај ризик остаје у несрећеној форми, чак и када су ефективне мере смањења ризика на месту, и због ког се мора имати спреман одговор у случају хитности, као и капацитети опоравка.
Процена ризика	Методологија за одређивање природе и количине ризика путем анализе потенцијалних опасности и процене постојећих односа рањивости које би заједно могле потенцијално наудити људима, имовини и окружењу.
Менаџмент ризика	Системски приступ управљању несигурностима за смањење потенцијалних губитака и штете.
Трансфер ризика	Процес формалног или неформалног преношења финансијских последица одређених ризика с једне стране на другу, где ће домаћинство, заједница, предузеће или државна власт сакупити ресурсе из неког другог извора када се несрећа догоди, узамени затакуће или компензационе социјалне или финансијске бенефите.

Извор: The UN Office for Disaster Risk Reduction, "Terminology" 25/02/2014. <https://www.unisdr.org/eng/terminology/terminology-2009-eng.html>

2.6. Последице ванредних ситуација

Ванредне ситуације, као облик угрожавања безбедности, могу генерисати различите последице по укупни живи свет, материјална и културна добра и могу се поделити према различитим критеријумима.

Оне се најчешће сврставају по појавним облицима, а пре свега, по врсти последица, али и облицима нанетих штета које је нужно санирати или отклонити. Овде је битан и фактор времена и увид у последице које су директне, што је могуће учинити разним мерним јединицама. Раде се процене са обавезом да се јавност и други друштвени чиниоци истинито обавештавају о свим компонентама истих. Тек се касније утврђују индиректне последице и то пре свега оне које представљају губитке у свим облицима. То су углавном материјалне и нематеријалне последице. У директним губицима прво се утврђује број жртава са смртним последицама, рањених и оних којима је неопходно пружити здравствену негу из различитих

разлога. Штете у домаћинствима, поготово у руралним – сеоским срединама (губитак стоке и друге имовине), последице по укупну инфраструктуру, у комуникационим системима и слично. Деградиција животне средине, појава клизишта и низ других су очигледне последице.

Индиректне последице се осећају после дејства силе катастрофе. Егзистенцијална угроженост је најизраженија, почев од здравствене до животног комфора, уобичајених радних ангажмана и навика. Најчешће се мењају делови рада и живота. Најчешће се ради о дугорочном санирању последица, а често долази до бројних пресељења у друга места или крајеве. Материјалне последице су најчешће најочигледније и обухватају лична и заједничка материјална добра и често утичу на економски опстанак захваћених средина, јер је за њихово отклањање потребно много времена и финансијских средстава.⁵⁷

Примери за директне материјалне последице били би уништена кућа, фабрика, пут, или аутомобил, а примери за индиректне материјалне последице могу се навести изгубљена добит због прекида производње или изгубљена зарада због повреде, обољења или спречености за обављање послова.

Ванредне ситуације узрокују непожељно реаговање целокупног становништва. Њихове реакције манифестују се веома различитим последицама социјалне природе од смањене заинтересованости људи за рад и учење и губитка жеље за наставком рада и школовања, преко дезинтеграција породица, пораста стопе развода бракова, алкохолизма, пораста криминалитета, до самоубиства. Социјалне последице задиру у постојећу социјалну структуру друштва, а између људи се успостављају измењени односи. Најчешћи социјални ризици којима су изложени грађани у условима ванредних ситуација су: оштећење здравља, губитак дела радне способности, инвалидност, разни психички поремећаји, губитак родитеља или храниоца, губитак детета, брачног друга, сродника, болести, психичке трауме и стресови, губитак дома, привремено напуштање или промена пребивалишта услед евакуације или трајног исељења и многи други.⁵⁸

У нематеријалне последице такође спадају и оне које се манифестују кроз телесна и психолошка оштећења. Оне су, по својој природи, директне и индиректне. У условима ванредних ситуација доминирају људи који су доживели трауму. Нагле промене у начину живота и неудовољавање устаљеним навикама имају за последицу смањење личне, а затим и колективне хигијене, што погодује настанку разних инфективних обољења, па чак и разних епидемија. Ту су и ментално-хигијенски и психијатријски проблеми који се јављају у виду разних психореактивних манифестација и присутни су у готово свим фазама развоја ванредне ситуације.⁵⁹ У директне здравствене последице спада страх, стрес, повреде и смртне последице настале непосредним деловањем силе ванредне ситуације. Поремећаји у општем здрављу људи најчешће се манифестују обољењима, а некада и смртним последицама, док се поремећаји у менталном здрављу људи огледају у продуженом страху, пострауматском стресном поремећају или у депресивним стањима које обично прати поремећај сна, запостављање бриге о себи и слична понашања угрожених људи. Индиректне здравствене последице ванредних ситуација су најчешће узроковане директним последицама, али и накнадним ослобађањем и ширењем контаминирајућих хемијских, биолошких и/или радиоактивних агенаса, расељавањем и животом у нехигијенским условима, недостатком, загађењем или смањењем производње хране, воде за пиће и лекова, као и оштећењем или уништењем инфраструктурних објеката.

Трећу врсту нематеријалних последица ванредних ситуација чине последице културолошко-историјског карактера. Тој врсти последица свакако припадају оштећење и уништење археолошких локалитета, архивских, библиотечких и музејских експоната, као ствари и предмета од непроцењиве или од тешко процењиве вредности.

⁵⁷ Јаковљевић, В., *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.

⁵⁸ Исто.

⁵⁹ Исто.

Демографске последице ванредних ситуација заснивају се на миграционим токовима узрокованим тим ситуацијама. Миграциони токови се деле на: емиграцију (одсељавање) и имиграцију (досељавање) становништва. У условима ванредних ситуација, пресељења се често догађају у условима панике, у периоду раста ксенофобије и различитих сукоба. Карактеристике миграционих токова у ванредним ситуацијама изазваних природним катастрофама могу бити угрожене, пре свега, неадекватном реакцијом држава. Поред тога, на обим миграционих токова изазваних В/С посебно утичу степен оштећења имовине и животних средстава, количина и квалитет добијене помоћи и степен сиромаштва.

Још једна врста нематеријалних последица се често ставља у други план, а то су еколошке последице. Оне се јављају приликом разарања сфере људских достигнућа, нарочито хемијске индустрије и нуклеарних постројења која су праћена ослобађањем и ширењем опасних супстанци. Ту треба убројати и биолошку контаминацију, која настаје као резултат разарања водоводних и канализационих инсталација и ремећења комуналне хигијене. Уништавање и разарање плодног земљишта, ерозија тла, шумских комплекса, измене географских карактеристика појединих реона, као и промене у флори и фауни су само неке од последица које ванредне ситуације могу проузроковати у животној средини.⁶⁰

И материјалне и нематеријалне последице ванредних ситуација сегоуподелити на примарне, секундарне и терцијарне.⁶¹ Примарне су оне које су непосредно испољиле своју рушилачку снагу и то у фази првог удара. Секундарне су везане за примарне последице, док терцијалне произилазе каузално из ове две, али представљају коначни исход и завршну фазу ванредних ситуација. Битан фактор је време за отклањање последица катастрофа, тако да се секундарне, као и терцијалне, које на први поглед није лако уочити, имају дугорочнији период препознавања, али и отклањања. Пошто се често дешавају у слабо развијеним земљама, међународна стручна и материјална помоћ је неопходна. Она је често добровољна, али је углавном иницирају и пружају владе држава које имају вољу и могућности. У нашем подручју, у случајевима катастрофалних земљотреса у Скопљу, Бања Луци, Црној Гори, поплава 2014. године у Србији, показана је невиђена солидарност друштвене заједнице, али и бројних земаља света.

Елементарне непогоде (природне катастрофе), дакле, представљају једну од највећих безбедоносних претњи савременог друштва. Оне представљају проблем глобалних размера који за собом оставља катастрофалне последице које се негативно одражавају на живот и здравље људи, нарушавају природну средину и производе готово несагледиве материјалне и финансијске губитке по погођене државе.

Последице природних катастрофа негативно се одражавају на све сфере друштвеног живота, а умањење губитака на различитим пољима које ове катастрофе проузрокују зависи, превентивно, од степена припремљености одређеног друштва да пружи ефикасан одговор, односно да изгради онај степен отпорности који у највећој мери може да умањи негативне ефекте природних катастрофа.

У савременом свету, природне катастрофе погађају сва друштва, тако да се може закључити да само оне нису карактеристике сиромашног света. Свакако да природне катастрофе теже погађају неразвијене земље и земље у развоју с обзиром на могућности санирања последица које обично захтевају велике материјалне издатке. С друге стране, беда, сиромаштво и оскудица у виталним ресурсима којима су већ погођене неразвијене и сиромашне земље, још више се продубљују у ситуацијама природних катастрофа.

Последњих година природне катастрофе узимају маха о чему сведоче и доступне статистике које се воде на глобалном нивоу. Према доступним статистикама Канцеларије Уједињених нација за смањење ризика (УНИСДР) из 2015. године, пријављено је 346 катастрофа, 22.773 људи је изгубило живот, 98,6 милиона људи је било директно погођено несрећом, а 66,5 билиона америчких долара се процењује нанета економска штета. У

⁶⁰ Исто.

⁶¹ Мијалковић, С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.

најчешће природне катастрофе са смртним исходом према овој статистици убрајају се земљотреси, топлотни удари (врели таласи), поплаве. Највише пријављених несрећа је било у Азији (152), затим следи Америка са 93 пријављене катастрофе. Број пријављених катастрофа у Европи био је 23.⁶² Наведене бројке сведоче о катастрофалном домету које елементарне непогоде имају по човечанство и намећу све већу потребу за ургентно решавање проблема у овој области.

Када говоримо о последицама природних непогода закључило би се да и поред поседовања савремених технологија и знања, природа се ипак не може у потпуности контролисати и управо та неизвесност сужава простор за проналажење универзалног решења у овој области. Природне катастрофе понекад готово да имају ланчани карактер и прогресивно се расподељују по различитим државама, областима и регионима услед климатског фактора који их немилосдно опредељује за одређене просторе. Као пример ланчаног деловања могу се навести поплаве које су задесиле Србију у мају 2014. године, а које су биле присутне и у другим државама региона. Креирање механизма за рано упозорење и механизма за решавање проблема из домена природних непогода показује се као неопходан елемент ефикасног пружања одговора на природне катастрофе. Последњих година сведоци смо бројних природних непогода које погађају све делове земаљске кугле, и сасвим је јасна неопходност развијања координисаног система на свим нивоима како бисмо се суочили са овим ризиком по глобалну безбедност.

Оно што такође представља изазов на овом пољу је и сама могућност ефикасног реаговања заједнице, државе, међународне заједнице у тренутку наступања катастрофе, али и у периоду санације последица које обично трају дуго времена. Обично само третирање природних катастрофа на нивоима појединачних држава није могуће без укључивања међународне заједнице, јер је домет толико велики да сама држава не може да се избори са наступајућим последицама. Посебно с обзиром на чињеницу да санација природних катастрофа изискује и велика материјална средства, па је обично неопходна и материјална помоћ међународне заједнице, укључујући и хуманитарну асистенцију у ситуацијама када постоји оскудица у базичним средствима за живот.

2.7. Фазе управљања ванредним ситуацијама

С обзиром на последице које ванредне ситуације имају на људе и животиње, материјална добра и животну средину, од изузетног је значаја процес одговора на ванредне ситуације. Одговори на ситуације којима се угрожавају штићене вредности могу бити различити, а према неким ауторима постоји неколико најчешћих:

- Прихватање ризика - којима се занемарује могућност да се догоди нешто изван планираног, тј. да дође до настанка ванредне ситуације,
- Ретроактивно поступање - што укључује покушаје смањења последица након настанка ванредне ситуације (управљање губицима),
- Интерактивно поступање - када се у свакој фази пословног и животног циклуса предузимају мере да до ванредне ситуације не дође, и
- Планско поступање - које захтева предвиђање могућности настајања ванредних ситуација.⁶³

Процес управљања ванредним ситуацијама представља неизоставан елемент у сузбијању овог облика угрожавања безбедности Републике Србије.

⁶² Преузето са сајта: https://www.unisdr.org/files/47804_2015disastertrendsinfographic.pdf.

⁶³ Павловић, С., *Процена ризика од техничко-технолошких удеса и терористичких напада у РС*, мастер рад, Универзитет у Београду, Београд, 2014.

Свакој фази развоја ванредне ситуације одговара једна или више фаза процеса управљања ванредним ситуацијама. Ако се узму у обзир претходно набројани стадијуми развоја ванредних ситуација, управљање њима се може дефинисати као "организовани процес идентификације и мерења опасности које могу довести до ванредне ситуације, извора, развоја и примене опција за контролу ванредне ситуације и њеног мониторинга."⁶⁴

Процес управљања ванредним ситуацијама обухвата следеће фазе:

1. Управљање ризицима - процена ризика,
2. Ублажавање - минимизирање ефекта опасности,
3. Припрема - планирање одговора у ванредним ситуацијама,
4. Одговор на ванредне ситуације,
5. Опоравак од ванредних ситуација.⁶⁵

Фаза управљања ризицима, односно процена ризика, обухвата процес доношења одлука и предузимање практичних и исплативих мера које ће потенцијални утицај опасности на одређеном простору свести на најмању могућу меру.⁶⁶ Циљ управљања ризицима је да се идентификују релевантни фактори ризика за одређени догађај, а затим да се изради план управљања ризицима, како би се умањила вероватноћа појаве неког претпостављеног ризичног чиниоца и његовог лошег утицаја на догађај, тј. последица. Иако ризици не могу бити потпуно елиминисани, већина њих се ипак може предвидети и њима се може управљати унапред. Њиховом анализом и управљањем може се осигурати несметано одвијање неког догађаја.⁶⁷ Фаза ублажавања обухвата активности које смањују или елиминишу вероватноћу појаве опасности, или минимизирају, односно ублажавају ефекте опасности. Фаза ублажавања подразумева смањење могућих последица опасности, тј. њихово свођење на прихватљив степен ризика.

У фази припреме се предузимају активности којима треба да се постигне задовољавајући ниво спремности за одговор на сваку ванредну ситуацију. У овој фази је од изузетног значаја припрема надлежних служби и агенција за одговор и координацију са другим службама и агенцијама у ванредним ситуацијама.

Фаза одговора обухвата мере и активности које се предузимају са циљем да се обезбеди непосредна и тренутна помоћ за одржање живота, побољша здравље и морал угроженог становништва, изолују, зауставе или ограниче секундарни или накнадни ефекти ванредне ситуације, као и да се сведу на најмању могућу меру последице настале ванредне ситуације.

У фази опоравка се предузимају активности којима се уклањају последице ванредне ситуације и поново успоставља ефикасно функционисање инфраструктуре и живота угроженог становништва. Те активности се предузимају све док се цео систем не врати у режим нормалног функционисања. Ова фаза би требало да послужи и побољшању превенције и припреме ради смањивања рањивости система у будућности.⁶⁸

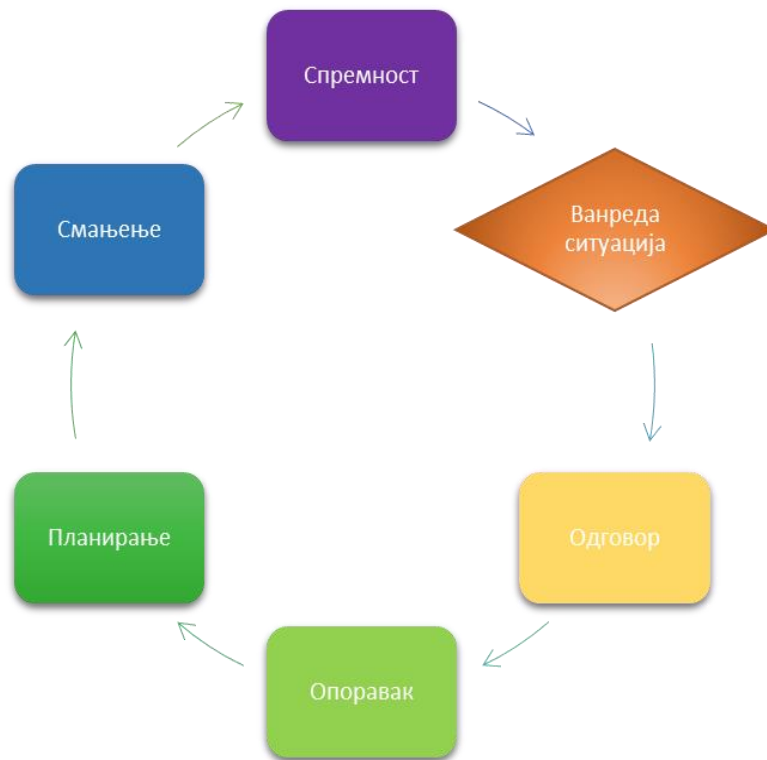
⁶⁴ У студији аутора: Николић, В., Живковић, Н., *Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање*, Факултет заштите на раду, Ниш, 2010.,– у целини су приказане све фазе управљања ванредним ситуацијама.

⁶⁵ Исто.

⁶⁶ Исто.

⁶⁷ Павловић, С., *Процена ризика од техничко-технолошких удеса и терористичких напада у РС*, мастер рад, Универзитет у Београду, 2014.

⁶⁸ Николић, В., Живковић, Н., *Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање*, Факултет заштите на раду, Ниш, 2010, стр. 17.



Шема бр.1 – Фазе типичног процеса управљања ванредним ситуацијама

Извор: Николић, В., Живковић, Н., (Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање, Факултет заштите на раду, Универзитет у Нишу, Ниш 2010.)



Шема бр. 2 – Подела ванредних ситуација (према начину настанка)

Ауторска шема

2.8. Деловање заједнице у ванредним ситуацијама

У научном третману проблематике елементарних непогода издваја се неколико непогода, међу којима круцијално место имају теорија спремности и теорија осетљивости. Кад се говори о овој првој, најчешће се мисли о спремности заједнице за превентивно, континуирано и пост фактум деловање, као и степен и обим исте на адекватно деловање "у редовним и ванредним ситуацијама. Увођењем концепта спремности заједнице дато је теоријско научно засновано објашњење неконзистенте успешности превентивних програма који се примењују у различитим заједницама."⁶⁹

Друштвена заједница нужно мора да у различитим ситуацијама адекватно реагује, а посебно када је у питању превенција бројних негативних појава. У спремност заједнице, пре свега, рачунају се стварни капацитети: људски, материјални, али и знање, обавештеност, организованост, спремност, вољан фактор, правовременост и конкретан рад на превенцији. Ово је посао који се не ради с времена на време, већ се поред планирања одвија сврсисходно са намером сталног побољшавања истог. Међутим, све ове особености нису истоветне за сваку заједницу. Хетерогеност по свим ставовима је веома изражена, тако да није могуће деловати по утврђеном моделу због различитих особености заједнице (урбална, рурална средина). Планери превентивних мера свакако су на државном нивоу где треба учавати спектар различитости и специфичности. Када је у питању заштита животне средине, онда је то још израженије него у неким другим областима. Зато модели који су обавезни за примену не могу бити унифицирани, због чега су и системи флексибилни и прилагодљиви. Иницијативе у реализацији концепта спремности највећим делом зависе од оспособљености, предвидивости, опремљености и знања свих актера, али и стварних могућности локалне или других заједница. Овде се подразумева и логистика коју пружа друштвена заједница, на пример, средства информисања, како не би неки предвидиви догађај остао изолован, маргинализован и тиме превенција нереализована.

У теоријском моделу спремности друштвене заједнице за случајеве превентивног деловања није могуће дати унифицирани модел, али се истичу одређене димензије, међу којима се издваја њих шест, и то:

- "Постојеће превентивне димензије (постојећи програми, интервенције, активности, политика и друго);
- Информисаност о превентивним активностима у заједници (пажња која се посвећује конкретном проблему, ставови о превентивним активностима, политика, пракса и правила заједнице који се односе на конкретан проблем);
- Руковођење (посвећеност, начин ангажовања и планови за будућност кључних лидера заједнице који су одговорни за решавање проблема, укључујући и утицаје припадника заједнице);
- Општа клима у заједници (начин размишљања, ставови, односи и акције заједнице поводом проблема);
- Знање о проблему (општа информисаност, информисаност о кључним аспектима и доступност информација о проблему у оквиру заједнице);
- Ресурси (људи, време, новац, простор, односно стручност кадрова, финансирање и други облици подршке у заједници; укључивање волонтера, евалуационе активности)."⁷⁰

Овај модел се односи скоро на све области у којима се дешавају негативне појаве. То се може односити на индивидуу (заштита живота, здравља и права), групу, колективитет, али

⁶⁹ Поповић, Китић, Б., Жужић, Павловић, В., Универзитет у Београду, ФЗСЕР, *Социологија*, №2, 2006, стр. 144.

⁷⁰ Oetting i sar., 2001, према: исто, стр. 132-133.

и шире – на укупну популацију. Но, кад је реч о теорији спремности примерено је за овај рад нагласити да су у фокусу нашег интересовања и истраживања пре свега превенција од природних и цивилизацијских непогода, као и техничко-технолошких опасности, али и ратних и терористичких разорних дејстава.

Од поменутих непогода и опасности превенције могу на међународном нивоу бити остварене договором или одлукама, резолуцијама, уговорима и сличним прописима које доносе субјекти међународне заједнице. Други ниво би био државни – национални, затим регионални, између држава одређеног региона (поплаве, земљотреси, олује и слично), и локални. Ако говоримо о нашој земљи, онда бисмо могли разликовати такође државни – национални ниво, локални – градови, општине, месне заједнице, а затим и регионални (региони – ужи – шири). У свим наведеним нивоима превенције или уопште безбедности и заштите од цивилизацијских и пре свега природних – елементарних непогода, људски фактор је примаран и незаменљив.

Из коцепта спремности заједнице за превентивно деловање, и то у смислу примене свих планираних мера и радњи у реаговању на опасности, ризике и кризе произилазе програми на свим нивоима. Задња дешавања која су присутна у свету када су у питању елементарне непогоде, указују на потребу сталног прилагођавања програма, али и истраживачких подухвата у далеко већу партиципацију међународних и међудржавних субјеката, размена обавештења како би се ускладили нивои појединих димензија. У свему је битан општи ниво заједнице, али и сарадња на плану едукације посебних тимова задужених не само за стратешка планирања, већ и за обуку у извршавању конкретних задатака. "Модел акционих тимова заједнице први пут је примењен 1995. године. Директан повод је била еколошка катастрофа у виду контаминације уранијумском прашином и последичним радијационим тровањем која је задесила две индијанско-америчке заједнице након тестирања нуклеарног оружја. (Овде имамо околности у којима може доћи до елементарне непогоде и људског фактора који мора да предвиди планер.)⁷¹ Суочене са актуелном ситуацијом, заједнице су покушале да удруже напоре на плану редуковања постојећих проблема." Међутим, иницирање, планирање и правовременост кроз унапређење свих елемената концепта, програма, модела, доводе до жељених резултата. Оспособљеност акционих тимова је кључ за разумевање успешности или неуспешности превентивног и сваког другог сврсисходног деловања. Тиме се оповргавају делимично, или чак у потпуности, модели у свакој сличној и другачијој ситуацији. Толеранција не сме да буде присутна уколико је не диктирају фактори на које се не може утицати. Она се изједначава са незнањем. Политика, односно доносиоци одлука морају нужно бити правовремено упућени у проблеме јер и законска регулатива, концепти, модели и активности зависе од креатора стања у заједници.

Најбитније је препознавање свих проблема, већ присутних, оних који могу настати и оних који настају као последица негативне појаве, а зависили су од људског фактора. Поред препознавања, битни фактори су: претпланирање, припремање, иницијација, стабилизација кроз институционализацију и конформација и експанзија. Поред наведеног, битан је и чинилац професионализације. Сви ови елементи су проверавани кроз праксу и једино стање у заједници их чини мање или више успешним. Уколико су у сагласју и синергији, сама пракса показује недостатке који су често везани за недовољну спремност или инертност заједнице, тако да постојање стратегије, концепта и програма не гарантују успешност свега што постоји уколико та примена не одговара степену ефикасности и мобилности у датој средини.

⁷¹ Б. П. Ч, В. Ж. П., исто, стр. 128.

3. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ОБЛАСТИ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА

Међународна сарадња, у настојањима да се смање ризици од елементарних непогода, посебно катастрофа, добија свој значај с краја прошлог и почетком овог века као незаменљиви фактор у свим стадијумима, и то од обавеза држава на глобалном плану, до друштвених заједница које имају свестрану и вишедимензионалну улогу. Фреквентност различитих катастрофа и њихово деструктивно деловање убедили су све оне чиниоце који креирају политику у овој области да се ваљано позабаве том проблематиком. Упозорења научника нису дуго година била довољно убедљив аргумент за доношење обавезујућих докумената који представљају темељ међународне сарадње. С обзиром на угроженост живота и здравља људи, као и квалитета њиховог живљења, угроженост животне средине, материјалних добара, економије и друштва у целини, катастрофе су изазивале тешке последице на свим континентима у најразличитијим регионима. Само губитак стотине хиљада живота, миграције, болести и слично коначно су довели до озбиљног прилаза и покушаја решавања оних питања која су се постављала пред међународне субјекте.

Најшири оквир за међународну сарадњу дат је још у Повељи Организације уједињених нација у којој се посебно не помиње сарадња по питањима катастрофа, већ се далеко више наглашавају питања права човека и други аспекти безбедности и регионалне сарадње. Истина, полази се од констатација да је потребно да се спасубудућа поколења од ужаса рата, од основних права човека, његовог достојанства, вредности људске личности, равноправности полова, нација и што је врло битно потребе да се обезбеде услови под којима ће моћи да се очува правда, поштовање обавеза које проистичу из уговора и других извора међународног права, као и рада на побољшавању животних услова и друштвеног напретка у већој слободи.⁷²

Међународна сарадња је императив спречавања, ублажавања и отклањања последица изазваних разним катастрофама. Елементарне непогоде су одувек представљале једну од најозбиљнијих и највећих претњи људској безбедности, животної средини, привреди и друштву у целини и као такве, скоро увек, имају прекограничну димензију. Узрок може бити локализован на одређеном подручју али се последица скоро без изузетка може проширити из једне у другу државу, захватити регион, а у крајњем случају и свет.

За већину људске популације, природа је нешто што је дато и подлеже експлоатацији. Чињеница је да људи у потпуности зависе од обновљивих и необновљивих природних ресурса, који у условима нарушене равнотеже стварају велику опасност од њиховог потпуног исцрпљивања, а онда и нестајања.

Један од првих научника који је сматрао да човекове потребепревазилазе могућности Планете био је енглески економиста Томас Роберт Малтус, тврдећи да ће несразмера залиха хране и потреба за њом, довести до колапса цивилизације. У последњих неколико деценија, захваљујући интензивирању деградације животне средине, али и захваљујући политичком активизму, долази до постепене секуритизације животне средине, те се еколошки проблеми третирају као безбедоносни проблеми.⁷³

Природа и њени ресурси, односно природна богатства, одувек су били извор живота, богатства, као и економског напретка друштва и држава. У савременим условима живота и условима повећања људске популације, постаје све неизвесније да ли ће природни ресурси моћи да задовоље постојеће и растуће потребе становника развијених земаља и земаља у развоју.

Време у коме живимо, одликује се пре свега безобзирним и несавесним односом човека према природи и природним ресурсима и то се често објашњава као последица брзог

⁷² Повеља ОУН, Преамбула

⁷³ Ејдус, Филип, *Међународна безбедност: Теорије, сектори и нивои*, „Сл. Гласник“ и Београдски центар за међународну политику, Београд, 2012, стр. 194.

технолошког и индустријског развоја који су омогућили напредак друштва, повећање животног стандарда и осавремењавање начина живота.

У оквирима међународне сарадње најистакнутије место заузима Организација уједињених нација.

3.1. Значај Организације уједињених нација у процесима смањења ризика од елементарних непогода

Своје значајније ангажовање у успостављању нормативног оквира за реаговање у случају елементарних непогода, ОУН су почеле шездесетих година двадесетог века. Од тог периода, када је у фокусу било дефинисање реакције на катастрофе, догађаји који су условили природне катастрофе, утицали су и на промену приступа ОУН овом проблему, те се све више ишло у сусрет препознавању превенције и подизања безбедносне културе као детерминишућих фактора за одговор на ризике од истих. Од 1989. године доношењем документа о Међународној декади за смањење природних катастрофа, затим Јокохамске стратегије 1994. године, преко дефинисања Миленијумских циљева 2000. године и Међународне стратегије за смањење катастрофа, до успостављања Хјого оквира за деловање 2005-2015⁷⁴ и Сендаи оквира за смањење ризика од катастрофа за период 2015-2030⁷⁵, ОУН је направила значајан заокрет у овој области, те превенцију, рад на смањењу ризика од катастрофа, адаптацију на промене и подизање безбедносне културе уврстила у сам врх рада.⁷⁶

У циљу реализације ових постулата основна максима рада ОУН је да концепте праксе за смањење ризика од катастрофа, кроз системске напоре, анализира и управља узрочним факторима катастрофа, као и кроз смањење изложености опасностима смањује рањивост људи и имовине, паметно управља земљом и околином, и унапређује спремност за нежељене догађаје.

Иначе, према подацима ОУН у периоду 2005-2015., односно током праћења имплементације Хјого оквира за деловање, за који експерти ове организације кажу да је успоставио свеобухватни приступ за смањење ризика од катастрофа и чији су очекивани крајњи исходи били "суштинско смањење губитака од катастрофа, како у животима тако и у социјалним, економским и еколошким губицима у заједницама и земљама", несреће су наставиле да производе тешке последице широм света. Тако је преко 700.000 људи је изгубило живот, више од 1,4 милиона људи је било повређено, а око 23 милиона људи је остало без својих домова. Уз то је од 2008. до 2012. године око 144 милиона људи било изложено пресељавању због катастрофа.

Да је тренд раста угрожених од катастрофа изазваних природом настављен и поред напора да се смање ризици од истих, нарочито по живот и људска станишта, указују и подаци из Извештаја Међународног центра за расељена лица за 2015. годину, у коме се наводи да је само у 2015. години, што од конфликта и насиља било изложено 8,6 милиона људи, а од катастрофа више од 19,2.

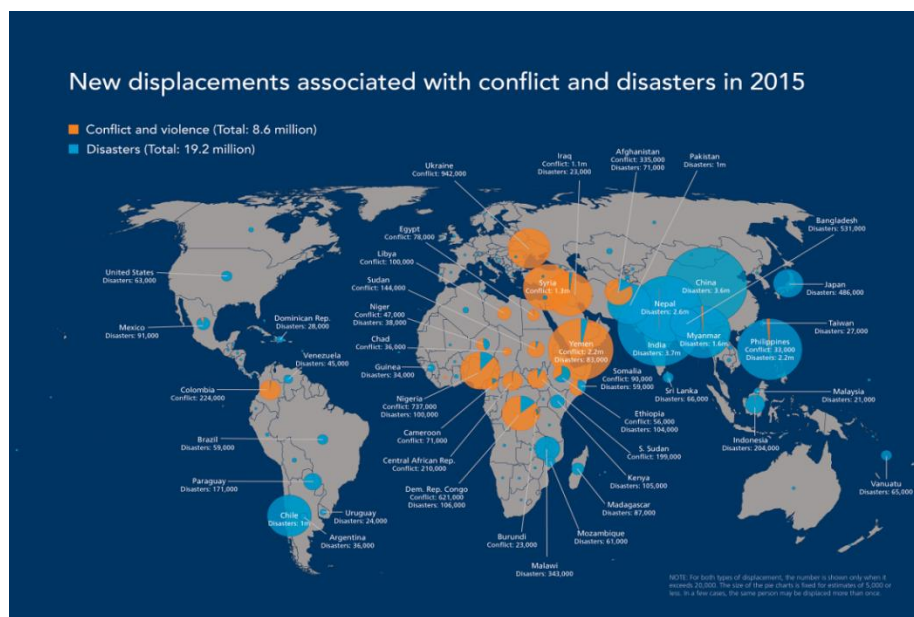
Око 90% свих катастрофа у свету имају природне узроке - климатске промене, дезертификација и пропадање животне средине, као процеси од универзалног последичног значења. Уз њих се као примери изазова који погађају истовремено велики број земаља, односно читаве регионе и свет, узимају поједине епидемије и пандемије. Такви изазови захтевају међународни одговор, а последице катастрофа се често не могу санирати без међународне хуманитарне помоћи. Ризици од катастрофа се такође појављују и као препрека

⁷⁴ Хјого оквир за деловање 2005-2015. представља завршни документ Друге светске конференције о смањењу ризика од катастрофа

⁷⁵ Сендај оквир за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. је инструмент наследник Хјого оквира 2005-2015, усвојен 18. марта 2015.

⁷⁶ О највећем броју наведених докумената касније ће бити више речи, а кључне одреднице ће бити и детаљније обрађене

остварењу глобалних развојних циљева, угрожавају светску економију, становништво и одрживи развој земаља у развоју. На такав тренд упућујеи



Слика бр.1- Слика повезаности конфликта и катастрофа у 2015. години⁷⁷

број расељених лица као последице и катастрофа и сукоба који је у 2015. години, износио 40,8 милиона људи.

На обим напора који се предузимају у области смањења ризика од елементарних непогода и ублажавања њихових последица јасно указују веома бројне резолуције Генералне скупштине, Економског и социјалног савета и Савета безбедности УН, као и интензивно ангажовање UNDP-а, Канцеларије Високог комесара за људска права, UNICEF-а, UNEP-а, UNESCO-а, UNHCR-а, Habitatatа UN, FAO-а, Светског програма за храну (WFP), Светске здравствене организације (WHO), те других специјално креираних тела, аранжмана и програма. То су, на пример, Канцеларија за координацију хуманитарних послова (Office for Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA) и Међуресорски секретаријат Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа (UN Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR). Овај секретаријат је организован и на регионалном нивоу.

Непроцењив је значај и напор Међународне федерације Црвеног крста и Црвеног полумесеца, као и појединих других хуманитарних или других међувладиних (Међународна организација за миграције - ИОМ, Међународна организација цивилне одбране – ICDO), невладиних међународних организација и Светске банке.

3.2. Међународно-правне основе сарадње

Природне катастрофе, као озбиљан чинилац угрожавања безбедности на глобалном плану, предмет су интересовања и забринутости главних актера међународне заједнице. О томе сведочи укљученост бројних међународних ентитета и читав низ креираних и усвојених међународних документа од значаја за област деловања у ситуацијама елементарних непогода и ублажавања катастрофалних последица природних катастрофа. Као кључни актери у овој области наводе се: Уједињене нације, односно Генерална скупштина,

⁷⁷ Слика је преузета из Извештаја за 2015. годину Међународног центра за расељена лица, са интернет адресе www.internal-displacement.org/globalreport2016

Економски и социјални савет и Савет безбедности, затим УНИСДР, УНДП, УНИЦЕФ, УНЕСКО, Светска здравствена организација и друге агенције Уједињених нација, Европска комисија, регионалне институције, Међународна федерација Црвеног крста и Црвеног полумесеца и друге хуманитарне, међувладине и невладине организације/агенције.

На међународном плану решавањем проблема из домена реаговања на природне катастрофе кључно место заузимају Уједињене нације са бројним резолуцијама, директивама и регулативама које имају за циљ смањење ризика од природних катастрофа као и ублажавање њихових последица.

Катастрофалне последице природних катастрофа које се одражавају негативно на људску безбедност, пре свега на здравље и живот људи, затим на материјална добра, животну средину, економију и друштво у целини, узимају данак и постају све агресивније и интензивније последњих година двадесетог и почетком двадесет првог века, што захтева један координисани одговор не само националне државе, него и читаве међународне заједнице.

Имајући у виду плуралитет међународних актера у решавању проблема изазваних природним катастрофама, међународна регулатива у области природних катастрофа може се посматрати као "консензус међународног деловања" и може се поделити на више сегмената:

1. Регулатива Уједињених нација - коју чини читав низ стратегија, декларација, оквира за деловање, као што су:
 - Међународна декада за смањење природних катастрофа
 - Јокохама стратегија
 - Међународна стратегија за смањење катастрофа (ИСДР)
 - Миленијумска декларација и Светски самит о одрживом развоју
 - Хјоро оквир за деловање
 - Сендаи оквир за деловање
 - Смањење ризика од катастрофа у глобалној агенди Уједињених нација - Агенда 2030 - Циљеви одрживог развоја
2. Регулатива Европске уније са активностима различитих организација, иницијатива и облика сарадње, као што су:
 - Савет Европе
 - Економска комисија УН за Европу
 - НАТО
 - Црноморска економска сарадња (БСЕЦ)
 - Централноевропска иницијатива (ЦЕИ)
3. Регионална сарадња на нивоу Југоисточне Европе на пољу решавања проблема из домена природних непогода.

Организација уједињених нација преко својих органа, специјализованих фондова и агенција укључена је у низ активности од значаја за људски развој на различитим нивоима. Природне катастрофе од давнина су у фокусу Организације уједињених нација са циљем изналагања ефикасних решења за превенцију, решавање проблема и санирање последица које за собом остављају елементарне непогоде. Решавање проблема изазваних елементарним непогодама на међународном плану с почетка је препознато кроз "хуманитарну асистенцију" државама које су трепеле последице разорних епизода елементарних непогода.

Прва Међународна конференција о олакшицама за државе погођене катастрофама одржана је 1927. године у Женеви и потписана је од стране 14 земаља.⁷⁸ Исте године, на иницијативу председника италијанског Црвеног крста, на дипломатској конференцији у Женеви основана је Међународна Унија за помоћ (ИРУ), као орган конференције. Прва међународна конференција о истраживању/изучавању природних катастрофа одржана је у Паризу 1937. године. У периоду после 1960. године државе које су биле погођене природним катастрофама добијале су недовољно ефикасну подршку што је довело до закључка да Уједињене нације могу у овом сегменту да одиграју кључну улогу.⁷⁹ Резолуцијом 2816 (XXVI) Уједињених нација, Генерална Скупштина УН основала је Канцеларију Уједињених нација за координацију помоћи у природним катастрофама⁸⁰ чиме практично почиње активна укљученост Организације Уједињених нација у процесу решавања проблема у домену природних катастрофа.

3.3. Облици међународне сарадње

На Генералној скупштини Уједињених нација, Резолуцијом 42/169⁸¹ Генералне скупштине Уједињених нација, 11. децембра 1987. године, одлучено је да се период од 1990. године до 2000. године прогласи Међународном декадом за смањење природних катастрофа. На основу анализе самог документа, може се закључити да ће кључну улогу у јачању међународних партнерстава и сарадње на пољу смањивања утицаја природних катастрофа имати Уједињене нације као организација која препознаје важност и значај негативних ефеката утицаја природних катастрофа пре свега на људску безбедност.

Током Декаде за смањење природних катастрофа, у периоду од 23. до 27. маја 1994. године одржана је Прва светска конференција за смањење природних катастрофа у Јапану, у граду Јокохама, на којој је усвојена Јокохама стратегија и Акциони план за сигурнији свет: Смернице за превенцију природних катастрофа, припремљеност и ублажавање.⁸²

Јокохама стратегија установљава десет кључних принципа који се могу свести на следеће кључне елементе:

1. Процена ризика као неопходан сегмент креирања и усвајања мера за смањење катастрофа
2. Неопходност превентивних мера и припремљености за катастрофе
3. Укључивање сегмента превенције и припремљености у политике и планирања одговора на природне катастрофе на свим нивоима
4. Развијање капацитета за смањење катастрофа и механизма за праћење активности Декаде
5. Креирање система за рано упозорење
6. Учешће свих нивоа (локалног, националног, регионалног и међународног) у мерама превентивног деловања на природне катастрофе
7. Креирање модела за обуку целе заједнице да пружи ефикасан одговор на природне катастрофе

⁷⁸Edmund Jan Ozmanczyk, Encyclopedia of the United Nations and International Agreements, third edition, volume 3:N-S, Routledge, 2003, New York, str. 1536

⁷⁹ Исто, стр. 1536

⁸⁰ Исто, стр. 1537

⁸¹Резолуција А/RES/42/169; доступна на: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r169.htm>

⁸²Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World, Guidelines for natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan 23-27 May, 1994; www.unisdr.org

8. Неопходност пружања благовремене технолошке помоћи од стране међународне заједнице
9. Заштита животне средине као кључни елемент за превенцију и ублажавање катастрофа
10. Државе сnose одговорност за заштиту сопственог становништва и инфраструктуре од утицаја природних катастрофа

Акционим Планом Јокохама стратегије дефинисане су и дужности које земље треба да предузму са циљем смањења ризика од природних катастрофа, али и припремљености одговора на природне катастрофе као и решавања проблема и последица које природне катастрофе изазивају.

Анализом дефинисаних принципа Јокохама стратегије може се закључити да је акценат деловања стављен на процену ризика и креирање система раног упозорења као кључних елемената за креирање националних политика и правног оквира за решавање проблема из домена природних катастрофа. Акценат у овој стратегији стављен је на превенцију, а не на санирање последица, што је веома значајно с обзиром на чињеницу да природне катастрофе изазивају несагледиве последице које понекада није могуће у потпуности санирати. С друге стране, одговорност се ставља и на међународну заједницу у домену помоћи (економске, технолошке, научне), нарочито када се ради о најнеразвијеним земљама које нису у стању да адекватно одговоре на природне катастрофе којима су изложене. У стратегији се такође истиче одговорност државе за њено становништво и значај цивилних обука за реаговање у ситауцијама елементарних непогода, што свакако има за циљ смањење људских жртава које могу бити и које су бивале огромне у природним катастрофама светских размера.

Економски социјални савет и Генерална скупштина Уједињених нација усвојили су 2000. године Међународну стратегију за смањење катастрофа.⁸³ Стратегија је послужила као подлога за стварање међуресорног оквира и механизма за координацију у оквиру система Организације Уједињених нација. Успостављена је Међуресорска радна група за смањење катастрофа - ИАТФ и Међуресорски секретаријат - УНИСДР, у чијем је мандату било промовисање информисања и ангажовања јавности, ширење мрежа и партнерстава и повећање знања о узроцима катастрофа, као и опцијама за њихово смањење.⁸⁴

Активности Секретаријата базирају се на три стратешка циља заснована на Хјоро плану за деловање:

1. Интегрисање активности за смањење ризика у одрживим политикама
2. Развој механизма за изградњу капацитета за пружање одговора на непогоде
3. Интегрисање приступа за смањење ризика у хитним ситуацијама.

На Миленијумском самиту (2000.) у Њујорку, Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација донета је Миленијумска декларација⁸⁵ у којој су природне катастрофе препознате као један од горућих глобалних проблема. Нешто касније, на Светском самиту о одрживом развоју 2002. године, усвојен је Јоханезбуршки план имплементације "којим се захтева деловање ради решавања питања осетљивости, ризика, процене и управљања катастрофама укључујући превенцију, ублажавање, припрему, хитно реаговање и обнову.⁸⁶

Управо активношћу Генералне скупштине Уједињених нација, дошло је до доношења низа резолуција и покретања рада међународних институција попут: UNESCO-а, UNHCR-а, UNICEF-а, UNDEP-а, UNEP-а, Habitat-а UN, Светске здравствене организације (WHO),

⁸³Резолуције Генералне скупштине Уједињених нација 59/231, 58/214, 57/256, 56/195, 54/219

⁸⁴ Милосављевић, Богољуб: *Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа*, Изворни научни чланак, Правни записи, год VI, бр. 1 (2015), Правни факултет Универзитета Унион, стр. 64-65

⁸⁵UN resolution A/RES/55/2; доступно на: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

⁸⁶ Милосављевић, Богољуб, исто, стр. 65

Канцеларије високог комесара за људска права, Међународне федерације Црвеног крста и Црвеног полумесеца, Међународне организације за миграције и бројних других међународних организација и институција које чине светски механизам са утврђеном правном регулативом за деловање на више подручја, а основно је смањење ризика од катастрофа. Њихово деловање, као и утемељење на међународно-правним нормама, довели су до реализације правних оквира и уређивања правне проблематике на државним и регионалним нивоима, што је произашло из међународног консензуса. Тако су настали европски механизми сарадње, бројни регионални и државни, из чега је произашло низ правних, политичких, финансијских и других обавеза. Међународни инструменти сарадње још увек нису довољни као основ за имплементацију свега што је дато у националну праксу или истраживачке подухвате, али је у последњих тридесетак година дошло до великих помака који ће имати утицаја на понашање свих, посебно због очигледности изазова, опасности, претњи и ризика који долазе из конгломерата елементарних и других негативних појава. Оглушивање о поменутој проблеме зависе пре свега од људског фактора на националном, регионалном и глобалном нивоу, али и од воље, могућности, оспособљености и знања да ли све договорено на највишим нивоима налази примену у свим заједницама од чијег понашања зависи степен успешности смањења ризика од елементарних непогода.

3.4. Потреба допуне правне регулатива

Раније смо истакли да најшири међународно-правни оквир за регулисање проблематике смањења ризика од екстремних елементарних непогода дају Организација уједињених нација и њена тела. Међутим, суштину ове проблематике дају разни мултилатерални, регионални и билатерални међународни уговори. Они се могу класификовати на више начина и како наводи Б. Милосављевић, узимајући поједностављен модел, ставља прво уговоре "којима се гарантују поједина људска права (2.1), на оне који се тичу међународне хуманитарне помоћи (2.2) и оних који се тичу међународног одговора на ризике од катастрофа."⁸⁷ Као прве документе разумно је навести следеће: Универзалну декларацију о људским правима из 1948. године, Међународни пакт о социјалним, економским и културним правима из 1966. и Конвенције са Протоколом о статусу избеглица (1951. и 1967.). У поменутих документима, истичу се следећа права: право на живот, слободу и безбедност личности; право на правни субјективитет; забрану дискриминације; једнакост пред законом и право на једнаку заштиту; слобода кретања и избора места становања; право азила; право на имовину; право на социјално осигурање; економска, социјална и културна права и право на одговарајући стандард живота.⁸⁸ Мада смо раније писали о катастрофама као чиниоцу угрожавања људских права, међународна хуманитарна помоћ може да буде а и често је пресудна у разним ситуацијама изазваним природним и другим катастрофама. Повољна је околност што постоје бројни документи који уређују ову проблематику. Истина, треба напоменути да они када је и једно и друго у питању, људска права и међународна хуманитарна помоћ, немају чврсту правну утемељеност и обавезност, већ више политичку, културолошку, обичајну и алтруистичку димензију. Ово је дошло до изражаја средином шездесетих година прошлог века када су Уједињене нације посветиле пуну пажњу овим питањима, посебно резолуцијом 2034/XX 1965. године (резолуција Генералне скупштине) и инсистирањем на сталности помоћи.

У бројним документима идентификовано је све оно што је везано за катастрофе. Посебно је наглашавана опасност од климатских промена, што је довело и до 21. Конференције Уједињених нација на којој је усвојен нови споразум, чиме је постављен темељ за озбиљне и дугорочне напоре држава са планираним ефектом смањења загревања

⁸⁷ Милосављевић, Б., "Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа", Правни факултет, Универзитет УНИОН, Београд, 2015, стр. 4.

⁸⁸ Исто, стр. 4.

атмосфере до једанипо Целзијусов степен. Дефинисани су програми на свим нивоима, посебно када су у питању заштита становништва, смањење емисије издувних гасова, обезбеђење транзиције енергентских капацитета. Најбитније за ову Конференцију је то што се манифестовала спремност за рад на плану стварања предуслова за сигурнију будућност. Споразум је потписало 190 држава, у коме су се обавезале на конкретне климатске акције. Иницирано је стварање националних планова и нових мера на више нивоа и помоћ најугроженијем и најсиромашнијем становништву. Своја мишљења, ставове и предлоге изрекло је 150 шефова држава и влада, што је имало велики одјек и подршку у свету. Ова Конференција представља историјску прекретницу и због пројектованих програма све до 2020. године до које је неопходно испунити зацртане циљеве. Yolanda Kakabadse, председница глобалне климатске и енергетске иницијативе у WWF-у је истакла да су климатски разговори у Паризу много више од споразума. "Ово је тренутак који је удружио и мотивисао светску заједницу за велику заједничку акцију која ће се бавити проблемом климе. У исто време када је договорен нови климатски споразум, више од хиљаду градова широм света обавезало се за коришћење 100 посто обновљених извора енергије, направљен је и амбициозан план да се у Африци до 2020. године развију извори обновљиве енергије, док је Индија основала Међународну соларну агенцију (International Solar Alliance) која у свој рад укључује више од 100 држава које ће се заједнички бавити новим приступом у области енергетике и климатских промена." Све ово обавезује већину држава света на издвајање далеко више него до сада финансијских средстава и испуњавање оних задатака које Споразум намеће учесницима Конференције. Исто тако, мора се показати спремност на одређене губитке и штете како би се краткорочно (2020.) и дугорочно (2050.) остварили постављени циљеви.

Охрабрује и чињеница да у бројним и неким наведеним документима нису изражене само добре намере, већ су прецизиране и дужности међународних субјеката. Поред поменутих тела, прецизиране су конкретне активности попут оних на пружању хуманитарне помоћи и њене координације од стране Канцеларије за координацију хуманитарних послова (Office for Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA), као и Међуресорски секретаријат Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа (UN inter – Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction – UNISDR). Треба напоменути да је нацрт правила о заштити људи у природним катастрофама донет 2014. године, а након расправа у органима Уједињених нација (International Law Commission, заседање од августа 2006. године).

Учесталост комуникација и бројност правних, политичких и других докумената не гарантују успешност реализације свега што представља корпус практичне примене. То највише зависи од понашања сваке државе понаособ. Уколико је створена међународна правно-политичка структура, онда ће она нужно деловати на интеракцију јединки, односно држава које, поред међусобног утицаја, делују самостално и на унутрашњем плану. Овде се не може препознати унификована делатност, већ веома разуђена – што зависи од низа фактора, пре свега особености, спремности и способности сваке државе понаособ. Рецимо, да европски или регионални механизми сарадње могу бити битно друкчији од неких других који функционишу на другим просторима, али оно што је свима заједничко, а произилази из поменутих докумената, то су правно-политичке обавезе о поступању у одређеним ситуацијама. То је и логично с обзиром на то да споразуми, декларације, уговори, као и други документи, садрже норме, принципе и стандарде чије непоштовање повлачи политичке и економске консеквенце. Б. Милосављевић наводи и тзв. меко право за које нема општеприхваћене дефиниције, али сугерише међународне инструменте неуговорне природе, дакле, све оне који нису сачињени у форми декларације, кодекса, стандарда и праксе, смерница и модела.⁸⁹

⁸⁹ Исто, стр. 4.

На 21. Конференцији Уједињених нација у Паризу, поред наведеног, наглашено је да се пружа подршка угроженим земљама да ограниче климатски утицај и да је већ 2018. година означена као критична када државе потписнице треба опет да се окупе и провере ефекте њихових напора у вези са глобалним циљем, што би требало да резултира јачањем и проширењем климатских акција везаних за смањење емисија издувних гасова, финансије и прилагођавање. Споразумом на Париској конференцији, у посебном члану, записано је да све државе морају да делују у правцу заустављања прекомерне сече шума и унапређења управљања земљиштем, како би се окренуо смер деградације шумских екосистема који су доводили до разних катастрофа.

Адекватан међународно-правни оквир коегзистентно је почео да се гради тек по завршетку хладног рата, тако да је Генерална скупштина УН резолуцијом 46/182 од 1991. захтевала јачање хуманитарне помоћи и већу координацију у ванредним ситуацијама у случајевима природних катастрофа. Позвала се на Међународни оквир дат резолуцијом 44/236 из 1989. са којом је означена Међународна декада за смањење природних катастрофа, где су дати темељни принципи за спречавање, припремљеност, хуманитарну помоћ и њен континуитет па све до рехабилитације и развоја угрожених. Конвенција Уједињених нација о биолошкој различитости усвојена је 1992. године, а 1994. Конвенција УН о борби против пустиња у државама које су се суочавале са катастрофалним сушама и ширењем пустињских простора, посебно у Африци. Исте године, усвојена је и Јокохата односно стратегија која је дала смернице за превентивне мере, упутства и планове активности.⁹⁰ У 1998. години учињени су напори да се прибаве неопходни телекомуникациони ресурси за ублажавање последица катастрофа. Неопходно је поменути Протокол из Куота који је ступио на снагу 2005. године, којим је препоручено континуирано праћење ефеката климатских промена, посебно у неразвијеним и земљама у развоју, као и сталне процене негативних ефеката овог феномена на друштвено-економске и системе за смањење катастрофа у поменутих земљама. Све ово је праћено усавршавањем техника мерења промена како би се научни аргументи наметнули политици и правној регулативи на светском плану.

Посебно морамо истаћи Јоханесбуршки план имплементације Светског самита о одрживом развоју одржаном 2002. године, где се у параграфу 37 захтева акција Интегрисаног приступа опасностима, односно рањивости, ризицима, процени и управљању катастрофом, укључујући спречавање, ублажавање, припремљеност, одговор и опоравак, што би представљало есенцијални елемент сигурнијег света у двадесет првом веку. Зато је тема: рањивост, смањење ризика и управљање катастрофом укључена у вишегодишњи програм рада Комисије за одрживи развој у 2014.-2015. години, као прожимајући фактор целог програма.⁹¹ Може се констатовати да је међународна заједница посветила континуирану пажњу третираним проблемима тек од почетка деведесетих година прошлог века до данас.

Оно што највише забрињава научни свет, то је брзина климатских промена, тако да је преко 250 биљних и животињских врста директно угрожено и због немогућности њиховог прилагођавања новонасталим ситуацијама. О овоме извештава недавно Би Би Си говорећи о новоизашлој научној студији. Угрожене су и тропске врсте, али и оне које живе у посебним резерватима природе, планинама, острвима и др. Еколози су тачно утврдили колико брзо врсте временом мењају услове које могу да преживе и која је то стопа брзине којој могу да се прилагоде. У "Извештају о живој планети" наводи се од стране Светског фонда за природу да се бројност неких врста смањује незапамћеном брзином. О овом говори податак у поменутом документу (пренео лист "Политика" од 22. новембра 2016. године) да је од 1970. године смањен укупни број риба за 58 посто, број слонова за петину, птица и рептила преко 50 посто и слично. Промена климе утиче на сваки аспект живота на планети, истичу научници са Универзитета Флориде. То утиче и на промене генетског састава појединих врста, што је

⁹⁰ Серија уговора, вол 1760, бр. 30619, и вол 1954, бр. 33480, Уједињене нације 1992 и 1994. године; А/CONF.172/9, АCONF.199/20

⁹¹ АCONF.199/20

такође утврђено код планктонских љускара, док је ружичасти лосос почео раније да мигрира јер је смањена учесталост гена који подстиче каснију миграцију. Генетска разноврсност такође је угрожена због температурних промена (корњаче).

Са напред поменутих у корак иде и уништавање природних ресурса, што је последица стихијности, себичности, грамзивости и људске похлепе. Од 1992. године у православним храмовима уведена је молитва за животну средину. Недавно је васељенски патријарх Вартоломеј упутио опомињућу поруку учесницима 22. Конференције о климатским променама на глобалном плану, коју су организовале Уједињене нације (завршена у Маракешу – новембар 2016.). Он је истакао да су "двадесетдве године срамно закашњење за владе које спроводе исте политике, корпорације које настављају више да улажу у непоштено представљање себе као заштитника животне средине, него у конкретна решења и појединце који арогантно настављају са истим навикама" и да је коначно дошло време да се препознају људска лица промењена еколошким гресима. Овој Конференцији обратио се и папа Фрањо који је упозорио да се ово питање тиче свих нас и захтева глобални одговор и сарадњу како би се сачувао заједнички дом и зауставила деградација животне средине. Пошто је то директно утицало на ширење сирмаштва у свету "неопходно је да се праведно узму у обзир етички и друштвени аспекти нове парадигме развоја и прогреса". Дакле, ово су питања која се тичу свакога друштвеног субјекта и донекле налазе одговоре и у црквеним документима, али и конкретним активностима. Патријарх Вартоломеј такође истиче да нам нису потребни само протоколи, државни споразуми, неопходна је "радикална ревалуација нашег погледа на свет, нови став човечанства према природи и ново разумевање тога како стичемо и користимо материјална добра" ("Политика" од 22. новембра 2016. године). Напомињемо да је он први од верских поглавара с почетка деведесетих година прошлог века оценио да је угрожавање животне средине грех против Бога, човечанства и природе. Стога веома забрињавају неке скорашње изјаве, попут оне коју је изрекао Доналд Трамп одмах после избора за председника САД, да ће поништити глобални климатски споразум који је ступио на снагу, а који се односи на "декарбонизацију" планете. Ради се о консензусу 195 нација света и споразуму за успоравање климатских промена, донетом у Паризу после две деценије расправа. Овај споразум је ступио на снагу 4. новембра 2016. године и предвиђа акције и обавезе на плану спасавања планете. У њему се 55 земаља које су највећи загађивачи атмосфере (55посто, Кина и САД емитују заједно 38 посто гасова стаклене баште) обавезује да драстично смање емисије гасова које су учиниле да је три последње године забележено узастопце највећа температура у историји наше цивилизације. Постигнут је договор да се политичким, техничко-технолошким и финансијским средствима постигне зацртани циљ, како би пораст глобалне температуре био смањен за два степена Целзијуса у односу на преиндустријско доба. Мада речено у време предизборне кампање, не треба занемарити чињеницу великог утицаја центара моћи, пре свих, крупног капитала оличеног у врховима мултинационалних компанија на понашање најутицајнијих личности света. Освајање ресурса и контрола над њима детерминишу примарне интересе свих центара моћи.

ПАРИСКИ СПОРАЗУМ (COP 21)
Ограничити пораст глобалне температуре: знатно испод 2°C, пожељно до 1,5°C
Сваких пет година: анализирати колико свака земља емитује штетних гасова да бисе обавезе усклађивале
Развијене земље да обезбеде: 100 милијарди долара за финансирање климатских програма до 2025.

Оно што пружа извесну наду је чињеница да ера фосилних горива полако, али сигурно, пролази. Угаљ и нафту све више потискују алтернативни енергенти тако да период од 2015. до 2030. обећава смањење загађивања атмосфере. У том правцу међународна заједница предузима конкретне мере. Велики банкарски системи већ ускраћују кредите за опрему неопходну за експлоатацију угља. Поред Светске и Европске банке то чини и ОЕЦД, као и клуб од тридесет пет земаља са тржишним економијама. Овом иде у прилог и то што доста земаља, међу којима се налази и Србија, располаже са натпросечним ресурсима обновљиве енергије, као што су: хидро, геотермални, соларни и био маса. Поменути Париски споразум и пратећи акти финансијских установа нуде нове методе финансирања реализације пројеката, тако да су добри изгледи да се и традиционални финансијери експлоатације енергетских ресурса све више окрећу новим изворима. Истина, све ово највећим делом зависи од креације политике и доношења ваљаних одлука које ће окренути смер конкретних активности, што ће за последицу имати побољшање квалитета живота у свету. Евентуално повлачење америчког потписа са Споразума, значило би и пропаст плана којим се до 2050. године предвиђа смањење емисије штетних гасова на матичном подручју за чак 80 посто у односу на ниво из 2005. године. То се сигурно неће десити пошто би последице, пре свега, погодили САД.

Природни ресурси су опште добро и "својина" народа који живи на датом подручју. Стога, експлоатација истог и коришћење треба да буде планско и контролисано. Наравно, то није свуда тако. Богате и развијене земље које држе до себе и своје безбедности чувају своје ресурсе, док са друге стране експлоатишу ресурсе неразвијених земаља и земаља у развоју којима је то, углавном, једини извор прихода и начин очувања социјалног мира.

Ресурси се могу дефинисати као опште добро и заједничко богатство. Њихово коришћење, привредна примена и економско вредновање треба да буду плански усмерени и наменски контролисани⁹². Природне ресурсе можемо поделити на обновљиве, сталне и необновљиве. У сталне ресурсе можемо сврстати ветар, сунчево зрачење, таласе, плиму и осеку. Када споменемо обновљиве изворе мислимо на биљке и животиње, док у необновљиве сврставамо фосилна горива, угаљ, нафту, гас и минералне сировине. Историја нас је учила и увек изнова и изнова подсећала, када бисмо се занели, да су ресурси пут сваког народа ка благостању и лагодном животу, са једне, али и могућем узроку сукоба, са друге стране. Аристотел је још у IV веку пре нове ере приметио да је неједнакост у природном поретку ствари - а самим тим и неједнакост друштава – неједнакост поделе капитала и неједнакост расподеле природних ресурса. На основу тога се кроз историју често постављало питање праведније поделе ресурса - а то су питање увек постављали они силни слабијима од себе. Некада су то питање постављали, а некада само делали у том правцу без икаквог наговештаја.

Основни елементи за живот свих живих бића су вода, ваздух и земљиште. Од човековог постанка и његове тежње да се организује у првобитне заједнице, човека прати стремљење ка проналажењу плодног земљишта које ће му омогућити да се исхрани. Као пример можемо узети Египатско царство, такозвану Римску житницу, која је била позиционирана у плодној долини Нила или Месопотамију која се налазила на плодном земљишту између Тигра и Еуфрата. И поред чињенице да око 70% површине планете чини вода као респектабилан извор хране, нема сумње да земљиште заузима примат у снабдевању човечанства основним животним потребама - храном. Још у осамнаестом веку јавила се теорија да увећање броја становника на планети може једног дана довести у питање и опстанак света⁹³. Таква тврдња, позната као Малтусова теорија, у двадесетом веку почела је да се обистињује и наставила да живи и у двадесет првом веку. Према Малтусовој претпоставци, популација ће се удвостручавати сваких четврт века и такав темпо неће моћи да испрати унапређење и ширење пољопривредних површина, као ни примена савремених

⁹²<https://www.scribd.com/doc/15241737/Priodni-Resursi-Seminar-Ski-Rad> 11.12.2016, 18:30

⁹³http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/malthus_thomas.shtml, 08.12.2016., 18:40

агротехничких мера. На основу тога, основно питање које се намеће је да ли има довољно квалитетног земљишта да се исхрани популација која константно расте. Одговор се може извести из чињенице да је површина копна на планети 130,5 милиона км², а од тога те 49,6 милиона км² резервисано за пољопривреду. Од укупне површине пољопривредног земљишта, нешто мање од 30%, тачније 13,7 милиона км² са различитим типовима култура, такозваним животним намирницама⁹⁴.

Нема сумње да је обрадива земља један од основних фактора безбедности у свету. Због све веће кризе хране, са порастом становништва на афричком континенту са око милијарде на 3,5-5,1 милијарди на крају двадесет првог века, и азијском са око 4,4 милијаре на око 5 милијарди средином двадесет првог века⁹⁵, највећу корист извлаче САД, земље ЕУ, Аустралија, Канада и Аргентина као процентуално највећи извозници житарица⁹⁶. Земље као што су Аргентина, Бразил, Украјина, Русија и сличне, имају огромног потенцијала за проширење свог пољопривредног земљишта у циљу повећања производње хране. Такав потенцијал и тежње народа за освајањем плодног земљишта забележено је и у време Другог светског рата када је Хитлер тежио освајању "животног простора" на истоку за свој народ.

Када спомињемо проблеме са ресурсима не смемо изоставити ни проблем климатских промена који је неизбежан, али и веома важан безбедносни проблем. Са експлоатацијом различитих ресурса мењају се и својства и карактеристике климе. Природне непогоде, као извесна опомена, све су чешћа тема на светским медијима и односе све више жртава. У таквој ситуацији не можемо показати прстом на појединца, организацију или државу, већ се морамо сви запитати: Колики је наш удео у понору који доживљавамо и како ситуацију поправити? Наравно, водеће земље које морају дати одговоре на таква питања су индустријски и политички моћне чланице БРИКС-а⁹⁷, САД и друге индустријски развијене земље, па на крају и Организација УН.

Под велом многобројних изговора, деценијама уназад се воде крвави сукоби око прерасподеле преосталих ресурса на планети. Најчешће се чула теза "Стварање новог светског поретка" која прекраја границе на Блиском истоку и у Африци, формира нације и устројава државе које раде у интересу сила које њима управљају из сенке.

Несташица нафте, воде и простора за живот надолazeће популације је проблем који сурово и незаустављиво гура планету ка глобалном сукобу. Земљама као што је наша, и народима попут нашег, преостаје једино да дигну свој глас у институцијама и да се одговорно понашају како би међународна заједница пронашла решење и омогућила опстанак живог света на планети.

3.5. Хјого оквир за деловање на плану смањења ризика од катастрофа

Међународна заједница има битно другачији приступ по питању смањења ризика од катастрофа после усвајања низа докумената који, поред дефинисања свих кључних чиниоца, идентификују недостатке у стратегији превенције, опасности и ублажавања последица од природних катастрофа. Томе је нарочито допринела Светска конференција одржана 18-22. јануара 2005. године у граду Кобе (Нуодо) у Јапану, на којој је прихваћен оквир деловања 2005-2015. чији је циљ био стварање отпорности држава и заједница на учестале природне катастрофе. Понуђен је програм "за јединствену промоцију стратешког и систематског приступа смањењу угрожености⁹⁸ и ризика⁹⁹ од опасности"¹⁰⁰. Уочљиво је да су ови

⁹⁴Зоран Петровић Пироћанац, Геополитика хране, Београд, 2008,стр 14.

⁹⁵http://www.b92.net/zivot/vesti.php?yyyy=2014&mm=09&dd=19&nav_id=901526, 09.12.2016. 17:50

⁹⁶ Зоран Петровић Пироћанац, стр. 71

⁹⁷ Чланице БРИКС-а: Бразил, Русија, Индија, Кина и Јужноафричка република

⁹⁸ Рањивост је дефинисана као: "Стања узрокована физичким, социјалним, економским и околичним факторима или процесима, који повећавају осетљивост заједнице на утицај од опасности." УН/Међународна стратегија за смањење ризика, Женева 2004.

проблеми заједничка брига свих и да се решења и планови за деловање могу пронаћи само јединственим напорима. Губици постају све већи и утичу на стање и квалитет погођених заједница које услед тога постају све сиромашније и тешко да без међународне помоћи могу изаћи на крај са проблемима. Констатовано је да је у последњих двадесетак година у просеку сваке године катастрофама погођено око 200 милиона људи, што свакако утиче не само на националне, већ и на светску економску кризу.

Поред губитака, настају ризици који се јављају када опасности долазе у додир са физичким, социјалним и еколошким угроженима. Највећи број катастрофа изазван је хидрометеоролошким непогодама. Човеково противделовање може у знатној мери да смањи ризике и повећа спремност и капацитете, а посебно капацитете управљања ризицима. Међутим, шта год да се до сада предузимало и колико год имали позитивне резултате, овај проблем и даље остаје глобални.

Оно што је веома важно, то је да постоји потпуније разумевање у међународној заједници и да су предузети кораци за одржив развој, смањење сиромаштва, подстицање билатералне и регионалне сарадње и партнерства. Побољшање се осећа и на локалном нивоу, али и кроз најбитније мултилатералне оквири и декларације. Од помињане Јокохама стратегије из 1994. године, бележи се позитивни тренд у смањењу ризика и утицаја од катастрофа. Ово се најбоље може видети из извештаја који се подносе на мултилатералним скуповима. Поред успеха, говори се и о недостацима, тако да се на овој Светској конференцији апострофирало неколико ризика и недостатака у пет подручја, и то:

- 1) Власт: организациони и правни оквири и вођење политике;
- 2) Идентификација ризика, њихова процена, праћење и рано упозоравање;
- 3) Управљање знањем и образовањем;
- 4) Смањење темељних фактора ризика;
- 5) Спремност за ефикасну реакцију и обнову.

Ово су кључни фактори и подручја у којима се мора деловати на ефикаснији начин.

Што се смерница тиче, оне су сублимиране на овој конференцији која је сазвана одлуком Генералне скупштине уједињених нација са конкретним смерницама чији је следећи садржај:

- 1) Закључити и поднети извештај о Јокохама стратегији и плану деловања у намери да се допуни водећи оквир деловања за смањење катастрофа у 21. веку;
- 2) Идентифицирати конкретне активности усмерене ка осигуравању имплементације релевантних прописа из Јоханнесбуршког плана имплементације светског Самита о одрживом развоју везане за угроженост, процену ризика и управљање у стању катастрофа;
- 3) Разменити примере добре праксе и научених лекција како би се унапредио процес смањења катастрофа у склопу очувања одрживог развоја, те идентификацији недостатака и изазова;

⁹⁹ Ризик је дефинисан као: "Потенцијално штетан физички догађај, феномен или људска активност који може довести до губитка живота или повреда, штете по власништво, ометања социјалног и економског развоја и еколошке деградације. Опасности могу укључити латентна стања која могу представљати будућу претњу и могу бити различитог порекла: природног (геолошког, хидрометеоролошког, и биолошког) или изазваног људским процесима (еколошка деградација и технолошке опасности)." УН/Међународна стратегија за смањење ризика, Женева 2004.

¹⁰⁰ Поље деловања Оквири за деловање укључује катастрофе проузроковане природним опасностима, те повезане еколошке и технолошке опасности и ризике. Оквир на тај начин одражава један холистички и вишеструки приступ управљању ризицима од катастрофа, те међусобну везу која може имати значајан утицај на социјалне, економске и еколошке системе, као што је назначено у Јокохама стратегији.

- 4) Повећати свест о важности политике деловања ка смањењу катастрофа, те на тај начин омогућити и промовисати имплементацију исте политике деловања;
- 5) Повећати поузданост и доступност одговарајућих информација које се односе на катастрофе како јавности, тако и агенцијама које се баве управљањем у стању катастрофе у свим регионима како је и наведено у релевантним одредбама Јоханнесбуршког плана имплементације.¹⁰¹

Из поменутог произилази да су државе изразиле спремност да се посвете остваривању циљева по датим смерницама. Десетогодишња пракса показала је да су основни приоритети у великој мери остварљиви, а они су се састојали у следећем.Руводећи се закључцима евалуације Јокохама стратегије и на основу већања Светске конференције о смањењу ризика од катастрофа, и посебно на основу договорених очекиваних резултата и стратешких циљева, Конференција је усвојила пет приоритета за деловање.

Смањење ризика од катастрофа приоритетан је задатак укупне друштвене заједнице и то од највишег државног нивоа до основне локалне заједнице. То подразумева изграђени систем за реаговање који је у стању да спроведе план активности, осигура адекватну партиципацију свих релевантних фактора, мерење свега што је мерљиво, као што су размере катастрофе и последица, идентификација свих штетних учинака. На основу стручног знања са ваљаним оценама и проценама приступити санацији и увек полазити од стварних узрока и става да ли их је могуће превенисати или довести на подношљиву меру.

Као што је препоручено резолуцијом Генералне скупштине УН бр. 58/214, кључне активности намењене државама и локалним проценама ризика уклопљене у међународне оквире су:

- Развити, и периодично ажурирати и широко дистрибуирати мапе ризика и релевантне информације у одговарајућем формату доносиоцима одлука, широј јавности и ризичним заједницама;
- Развити системе индикатора ризика и рањивости од катастрофа на државном и под-државном нивоу који ће омогућити доносиоцима ризика да процене утицај катастрофа на социјално, економско и еколошко стање и дистрибуирати резултате доносиоцима одлука, јавности и популацији којој прети ризик;
- Бележити, анализирати, сумирати и редовно дистрибуирати статистичке информације о учесталости катастрофа, утицају и губицима, кроз међународне, регионалне, државне и локалне механизме;
- Развити системе за рано упозоравање који су усредоточени на људе, и то системе чија су упозорења правремена и разумљива за људе којима прети ризик, и који узимају у обзир демографске, полне, културолошке и животне карактеристике циљане скупине, укључујући смернице о томе како се понашати након упозорења. Системи упозоравања морају подржавати ефикасне операције руководиоца катастрофом и остале доносиоце одлука;
- Успоставити, периодично проценити, и одржавати информацијске системе као део система раног упозоравања са циљем осигуравања брже и координисане акције у случају изненадне опасности/кризе;
- Успоставити институционалне капацитете како би се осигурало да су системи за рано упозоравање правилно интегрисани у политике владе, процесе одлучивања и системе руковођења изненадним опасностима на државном и

¹⁰¹ Хјого оквир за деловање 2005-2015.

локалном нивоу. Такође, осигурати да се капацитети и њихови системи редовно тестирају и процењује њихова учинковитост;

- Имплементирати резултате Друге међународне конференције о раном упозоравању која је одржана у Бону, Немачка, 2003. година, и то путем јачања координације и сарадње међу релевантним секторима и актерима система раног упозоравања, како би се постигао потпуно ефикасан систем раног упозоравања;
- Имплементирати резултате Маурицијус стратегије за даљу имплементацију Барбадос програма деловања за одрживи развој малих острвских земаља у развоју, на начин успоставе и јачања ефикасних система за рано упозоравање, као и друге мере за предупредивање и одговор;
- Подржати развој и одрживост инфраструктуре, као и научне, технолошке, техничке и институционалне капацитете који су потребни за истраживање, опсервацију, анализу и мапирање. Где је то могуће, предвидети природне и остале релевантне ризике, рањивост и утицај катастрофа;
- Подржати развој и унапређење релевантних база података и промоцију потпуне и отворене размене и дистрибуције података у сврху процене, праћења и раног упозоравања, на међународном, регионалном, државном и локалном нивоу;
- Подржати унапређење научних и техничких метода и капацитета за процену ризика, праћење, и рано упозоравање кроз истраживање, партнерство, обуку и изградњу техничких капацитета. Промовисати употребу земљаних и опсервација из свемира, свемирских технологија, даљинских сензора, геоинформативних система, предвиђања и моделирања ризика, прогнозе и моделирање времена и климе, комуникацијска средства и студије трошкова и користи раног упозоравања и процена;
- Успоставити и ојачати капацитет за бележење, анализу, сумирање, дистрибуцију и размену статистичких информација и података о мапирању ризика, ризицима од катастрофе, утицају и губицима; подржати развој јединствених методологија за процену ризика и праћење;
- Прикупити и стандардизовати статистичке информације и податке о регионалним ризицима од катастрофа, утицају и губицима;
- Сарађивати регионално и међународно, како би се проценили и пратили регионални и прекогранични ризици, размењивати информације и обезбеђивати рано упозоравање путем одговарајућих аранжамана, као што су нпр. управљање речним сливом;
- Истраживати, анализирати и извештавати о дугорочним променама и изненадним проблемима који могу повећати рањивост и ризике или капацитет власти и заједница да одговоре на катастрофу.¹⁰²
- Препознати важност и специфичности локалних трендова ризика, децентрализовати одговорности и ресурсе за смањење ризика на релевантне подржавне или локалне власти.
- Проценити постојеће људске капацитете за смањење ризика од катастрофа на свим нивоима и развити планове и програме за изградњу капацитета како би се испунили тренутни и будући захтеви;

¹⁰² Исто.

- Доделити ресурсе за развој и имплементацију политика, програма, закона, и законских регулатива о смањењу ризика од катастрофа у свим релевантним секторима на свим административним и буџетским нивоима на основу јасно успостављених приоритета;
- Владе би требале показати јаку политичку вољу која је неопходна за промовисање и интегрисање смањења ризика од катастрофа у развојне програме;
- Промовисати учешће локалне заједнице у смањењу ризика од катастрофа кроз усвајање специфичних политика, промоцију умрежавања, стратешко руковођење волонтерских ресурса, додељивање улога и одговорности, и делегирање и обезбеђивање овласти и ресурса.¹⁰³

Ово су кључне одреднице које служе као основа, али и упутство државама, не само за активности по скоро свим предвиђеним питањима, него и за стварање правних оквира који су усаглашени са међународним. Катастрофе је могуће смањити уколико је људски фактор научен и оспособљен за правовремено и исправно поступање у датим околностима. Користећи и уважавајући исте, у Републици Србији су дате препоруке у октобру 2010. године од стране Владе, у којима је апострофирана важност ефикасне превенције катастрофа "у циљу заштите и спасавања људских живота и заштите животне средине, материјалних добара и културног наслеђа¹⁰⁴, али и неопходности регионалне и међународне сарадње на плану превенције и смањења ризика. Расправљајући о програмској политици у области смањења ризика од катастрофа, а свесни њиховог разорног дејства, препознавајући важност превенције, наглашавајући важност ових питања и одговорност свих земаља, и позивајући се на поменути Хјого оквир 2005-2015. година, Влада Републике Србије даје следеће препоруке:

- "Подстицати све постојеће актере на плану смањења ризика од катастрофа у Србији, у складу са дефиницијом из постојећег законског оквира, да заједнички уложе додатне напоре у циљу препознавања и извршења постојећих задатака и дужности у области смањења ризика од катастрофа.
- Побољшати координацију, стратешко планирање и управљање у области смањења ризика од катастрофа на националном нивоу и то успостављањем Националне платформе, као националног механизма са више учесника, који ће се залагати за питања превенције и смањења ризика од катастрофа, обезбеђује координацију, анализу и савете о приоритетним питањима и коначно који би се бавио стратешким планирањем и реализацијом активности у области смањења ризика од катастрофа.
- Омогућити лакше успостављање еквивалентних/сличних/идентичних механизма на регионалном и локалном нивоу изградњом и јачањем локалних капацитета, институција и капацитета управе.
- Развити Националну стратегију за смањење ризика од катастрофа и заштиту у ванредним ситуацијама, као и одговарајући Акциони план као први заједнички корак који предузимају кључни актери из области смањења ризика од катастрофа, односно Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова, Републички хидрометеоролошки завод Републике Србије, Републички сеизмолошки завод Србије, ресорна министарства и одговарајућа јавна предузећа, Црвени крст Србије, научно-образовне и научно-истраживачке

¹⁰³ Исто.

¹⁰⁴ Препоруке, Национални дијалог о програмској политици у области смањења ризика од катастрофа у Србији, Београд, 2010, стр. 1.

институције, НВО, цивилно друштво и пословна заједница, а у циљу укључивања питања смањења ризика од катастрофа у развојне политике, стратегије и ресорне планове, у току спровођења Националне стратегије."¹⁰⁵

Следеће што се истиче односи се на идентификацију, процену и праћење ризика и унапређења раног упозорења; коришћења, иновација и образовања; координацију активности; урбанистичких планова, развој националних капацитета служби, сарадњу у региону, унапређење ефикасности, јачање сарадње свих субјеката у овој области и рада на јачању тренинг центра. На крају се наглашава потреба за реализацијом оснивања Регионалног центра за ванредне ситуације.

С обзиром на учесталост катастрофа у свим консултованим документима не поклања се довољно пажње санирању последица. Дешава се занемаривање културних добара, односно наслеђа, које се уместо обнове или рестаурације, напросто уништава, што се чини најчешће због незнања, због чега је неопходан поступак консултација на међународном нивоу.

Због наведених грешака у посткатастрофалном периоду, веома је важно на који се начин обавља санирање и обнова. Постојање упућеног и обученог људства – кадрова од изузетне је важности, као и њихова сарадња са носиоцима управљачке функције у државном врху. Како истиче Б. Милосављевић, потребни су национални интегрисани механизми мултисекторске националне платформе са подељеним надлежностима, постојање развојне политике и планова, законодавна основа. За појам "национална платформа" даје објашњење да се ради о националним механизмима "за координацију и политичко вођење активности ради смањења ризика од катастрофа".¹⁰⁶ Поред осталог, наводи неопходност бриге о безбедности хране, очување безбедности здравства кроз увођење стандарда постојања "болнице безбедне од катастрофа", јачање инфраструктуре (саобраћај, водоснабдевање, школе, болнице, електарне и друго). Помоћ најугроженијима требало би да буде приоритет у активностима.

Поред Хјого оквира за смањење ризика од катастрофа за период од 2005-2015. године, за истраживање и објашњење ове проблематике неопходно је навести и препоруке дате у Сендаи(SENDAI) оквиру који се односи на период од 2015-2030. године.

Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године, о чему ћемо нешто касније говорити, осликава стварне потребе и перцепира ситуацију и препознаје нужност чињења. Последице катастрофе које су се десиле у периоду од 2005. до 2015. године биле су главни разлог да се исуфицијенција садржаја датих у најразличитијим међународним документима попуни новим, како би се стање у наредном периоду побољшало знањима из искуственог и образовног и научноистраживачког опуса. Спознаја недостатака из Хјого оквира такође је утицала на нови оквир у коме су се третирали актери, њихова политика, рад шири и усредсређенији приступ, предвиђања, превенција, узрочност и недостаци адекватног одговора на катастрофе. Човек је, изгледа, далеко више узимао од природе, претварајући природне ресурсе у своја материјална добра попут енергије, не водећи рачуна о последицама и како је у своје време упозоравао Никола Тесла да то може произвести катастрофу, несвестан и неупућен у све оно што се може десити као одговор на његово понашање.

Шири, садржајнији приступ, на свим нивоима, сам по себи се наметнуо и он је садржан у овом оквиру који презентујемо и објашњавамо суштину циљева који су постављени пред актере.

У свему овом примарна је идентификација свих фактора који узрокују катастрофе. Поред научно утврђених, јављају се и разне шпекулације да људски фактор има велики утицај на, не само климатске промене, већ и манипулацију климом у војне сврхе. Још од раних седамдесетих година прошлог века, после чувене изјаве совјетског председника Брежњева приликом посете САД и тадашњем председнику Ричарду Никсону, да њих

¹⁰⁵ Исто, стр. 2.

¹⁰⁶ Милосављевић, Б., *Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа*, оп. цит., стр. 68.

двојица добро знају да могу водити међусобни климатски рат, јавила су се различита тумачења, али и шпекулације у вези са овом проблематиком.

Као што смо раније истакли, нагле климатске промене представљају значајан ризик како за националну, тако и за међународну безбедност. Најозбиљнији међу њима су загађење и несташица воде за пиће због поплава и суша, несташица хране због малих приноса и смањење пољопривредне производње, као и отежан или онемогућен приступ ресурсима од стратешког значаја. Управо та очајничка потреба за ресурсима иницира сукобе и то у много већој мери него националне, расне, религијске, идеолошке... Имајући то у виду, вероватно је да технике за намерно модификовање климе, представљају велику опасност за човечанство.

Време и клима представљају веома значајне чиниоце у планирању и извођењу борбених дејстава, те вештачки утицај на њих даје сасвим нову димензију ратовању. Експерименти који за циљ имају промену климе изнад неког подручја интензивно су развијани и усавршавани протеклих деценија.

Према Завршном извештају о размени војно-научним експериментима, америчког Ратног ваздухопловства из 1996. године, модификација климе нуди широк спектар могућих опција (произвођење и интензивирање суша, поплава, земљотреса и слично) којима се противник може победити или принудити на одређено понашање. У САД-у, модификација климе ће постати део националне безбедносне политике са подједнаком применом на унутрашњем и међународном плану.

Несумњиво да драматичне климатске промене које се дешавају последњих деценија предмет су интензивних дебата у научним круговима. Те нагле осцилације резултат су озбиљног нарушавања природне равнотеже. Доказано је да оне нису производ само природних процеса, већ да је антропогени фактор најодговорнији за те деструктивне промене.

Масовна употреба фосилних горива и нагомилавање угљен-диоксида у атмосфери од највећег је утицаја на глобално загревање. Саобраћај, застарела технологија, контаминација свих фактора животне средине (вода, ваздух, земљиште), ратна дејства и други чиниоци, битно нарушавају природни баланс. Међутим, да ли су само човекове непромишљене активности, које су, пре свега, резултат недовољно развијене свести о потреби заштите животне средине једини "кривац" за глобалне климатске промене?

Последњих година се све више и отвореније говори о намерним интервенцијама и техникама промене климе као саставном делу војних пројеката. Реч је о методама геофизичког инжењеринга. Чињеница је да је остварен огроман прогрес у области научно-технолошког развоја и то захваљујући човековим тежњама да продре све дубље у непознато и неистражено. Тако је човек пожелео да контролише и природне процесе (падавине, земљотресе, суше...) и напорно је радио да оствари те своје жеље. Тај труд је изнедрио и арсенал новог оружја, тзв. геофизичко оружје. О овим тврдњама најречитије говоре експерименти које су Американци изводили шездесетих година двадесетог века и деведесетих година према простору СРЈ.

Постоји низ контраверзи које су везане за разна истраживања и експерименте. Недавно су се појавиле и код нас, а везане су за научно истраживање названо HAARP¹⁰⁷ о коме има низ тумачења у нашој земљи. У најновјем оквиру учињени су напори да се у наредних петнаест година употребе и усмере сви расположиви капацитети како би се смањили ризици од свих врста катастрофа. Једна од позитивних страна глобализације је управо свест да је свет по питању еколошке безбедности јединствен. У вези са тим, Х. Кисинџерје истицао да су међународни односи у "новом светском поретку" пуни

¹⁰⁷ High Frequency Active Auroral Research Program (HAARP) - Програм активног истраживања јоносфере помоћи високих фреквенција представља заједнички пројекат америчког ратног ваздухопловства и морнарице. Тачније, систем HAARP који је развијен у оквиру истоименог пројекта представља део Стратешке одбрамбене иницијативе "Звездани ратови" (Strategic Defense Initiative - Star Wars). Седиште се налази на Аљасци, у Гакони. Пројекат је постао познат јавности 1993. године, али његови корени сежу чак до 60-тих година 20. века.

противуречности, "с једне стране ће доћи до уситњавања, а с друге до све веће глобализације".¹⁰⁸

Глобализација је процес привредног, социјалног, културног и политичког деловања које надмашује границе националних држава. Овом процесом се мењају на светском плану устаљени политички, економски, социјални и културни односи. Постојећи свет се у свим областима трансформише у "светско друштво" суочено са реалним глобалним проблемима, међу којима је еколошка безбедност планете Земље до те мере угрожена, па су услови живота биљног и животињског света на њој стављени под велики знак питања, тако да се на највишем нивоу може говорити о светској еколошкој кризи.

Процес глобализације односи се на економску, комуникацијску, социолошку, политичку, војну, али и еколошку област. Антиглобализацијски покрет није дао скоро никакве резултате на било ком плану друштвеног живота. Глобализација је комплексни сет процеса, а не један једини процес, а они се одвијају контрадикторним начинима. Нације губе део своје економске моћи коју су некада поседовале. Независно о свим негативним аспектима глобализације, њену појаву треба прихватити као изазов за могућности које она нуди у економском развоју, расту и благостању, односно учинити све оно што је потребно да се гради свет са "људским ликом", а не свет господства и господарења над њим отуђених центара моћи.

Она је и до сада нужно произашла као последица снажног развоја науке и технологије и то до неслућених размера. Али развој није допринео само побољшању услова живота људске врсте, и то само у мањем делу света, већ је имао и штетне последице у више сфера, а нарочито за човекову околину и квалитет живота. Овај процес у сфери животне средине је најстарији, најфундаменталнији, и увек присутни облик глобализације. Еколошка криза представља нарушавање уравнотежености услова и утицаја у човековој животној средини у јединству њене природне и друштвене компоненте и изражава се у угрожености стабилног функционисања биосфере, људске заједнице и човека – појединца.

Поменути процеси су ишли паралелно и највише су се одразили, поред области којом се бави екологија, на економски план. Најкраће, тежиште је стављено на слободно тржиште и несметано ширење и утицај транснационалних компанија финансијског сектора – банака, успостављање контролних фактора над комуникацијама и свим државама света, коришћење рата као чиниоца привредног раста и низ пратећих подухвата. Политички план је помоћу дипломатије, обавештајне службе, пропагандних механизма, лојалности и послушности владајућих елита стварао сигуран простор за стицање профита и екстра профита и разним махинацијама онеспособљавао политичке и економске структуре у већини држава да сачувају суверенитет и самостални пут развоја. Ово се драматично одразило на процесе тзв. транзиције у земљама у којима је пропао друштвено-политички и економски систем државног социјализма, али и у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији. Привредна супстанца је разорена, у беди и сиромаштву нашли су се углавном радници, али и већи део становништва. Дошло је до криминализације скоро свих ових земаља, створене су нове елите и класе, успостављен је нови хијерархијски однос на сваком унутрашњем, али и међународном плану. Рестаурација на примарном, секундарном и терцијалном плану, ка васпостављању капитализма претворила се у веома мукотрпни процес који се практично претворио у револуције, у неким замљама без крви, а у социјалистичкој Југославији у грађански рат. Друштвена економија створила је погодно тле да се у унитарном свету успостави неоимперијализам са водећом улогом САД које су то своје ново место упоређивале са Римским царством обећавајући "свет без граница", са коначно оствареним пуним правима човека, парламентарном демократијом, слободним протоком људи и роба, новим и праведним светским поретком, слободним и критичким јавним мњењем.

Међутим, слика света је измењена са очигледним последицама које се огледају у фрустрацији и безнању већег дела човечанства; хаосу који је настао "извозом демократије" у

¹⁰⁸ Кисинџер, Х., *Дипломатија 1*, Verzalpress, Београд, 1999, стр. 10.

земље Блиског истока, а у многим другим жртве су постали радници (беспослица), омладина, здравство, школство, привреда. Осиромашене земље су приморане да за једног упосленог радника у огранцима мултинационалних компанија, на својој територији, плаћају и до десет хиљада евра или долара, да дају у бесцење огромне производно-привредне субјекте и да се беспоговорно покоравају светским моћницима из производне и финансијске сфере.

Поменуте процесе прати и глобализација на војном плану. Она се огледа у реализацији два пројекта и то: ширењен НАТО пакта према земљама које су биле у саставу војно-политичког савеза – Варшавског уговора (које су већ ушле у састав западне војне алијансе) и земље које су биле део Совјетског савеза. Ово је озбиљна претња за избијање ратне катастрофе најширих размера због чињенице да је Русија поставила црвену линију и да је то имало за последицу припајање Крима у састав руске федерације и ратне сукобе на простору Грузије и Украјине. Други пројекат којим се обећавао мир између најмоћнијих актера, није резултирао пацифизмом. Пракса га је демантовала и није дао очекиване резултате. На сцену је ступила стратегија ниског интензитета и садржаји субверзивног деловања својствени периоду хладнога рата опет су у употреби. Судаћи по повећању војних буџета, трка у наоружању је опет узела маха.

Борба за људска права, демократизација света, смањење јаза између богатих и сиромашних, забрана употребе рата и низ других круцијалних питања, остала су пуне жеље и проблеми који се континуирано увећавају. Климатске промене, ширење озонске рупе, недостатак здраве пијаће воде и хране и еколошке катастрофе остају као императив за садашње и будуће генерације, али и проблеми чије решавање не трпи одлагања. Због тога и оквир за деловање међународних субјеката у периоду од 2015. до 2030. године представља задатак и обавезу свих. У овим пословима Организација уједињених нација има незаменљиву улогу, посебно кад су у питању иницијативе за одржавање мултилатералних састанака, доношење разних докумената и инсистирање на придруживању и испуњавању задатака који су у њима садржани. Утицај на понашања појединих држава, регионалних организација, развој интензивне сарадње и пружање хуманитарне помоћи показали су знатно већу доследност периоду у којем је Хјого оквир за деловање оправдао сврху постојања. Посебно је значајно истаћи успостављање механизма у сфери комуникација и координације на нивоу саме Организације, активност формиране радна групе за смањење ризика од катастрофа - IATF/DR и Међуресорски секретаријат – UNISDR са намером да се ова проблематика социјализује на глобалном плану, односно да се створи јавно мњење које је значајан чинилац у културном односу према проблемима који прете или су настали услед катастрофа. Такође, утицај на процесе образовања и уопште стицања знања кроз теоријске и искуствене садржаје доприноси сврси задатог. Оснивањем међународне саветодавне групе за потрагу и спасавање (International Search and Rescue Advisory Group) и оперативних центара који се лоцирају и делују на погођеним подручјима, као и других механизма, допринели су напретку у овој области.

На плану међународне сарадње у сфери умањења ризика од елементарних непогода, активности кључних фактора одвијале су се или се одвијају, пре свега, на плану покушаја успостављања општег нормативног миљеа, у оквиру постојећих институција и организација, како на глобалном и регионалном плану, тако и на локалном и националном нивоу - усвајањем читавог низа мултилатералних и билатералних међународних уговора, резолуција и других докумената од значаја за област смањења ризика од катастрофа.

У том смислу, према актуелним показатељима, кључну улогу у успостављању нормативног оквира на плану реаговања у случају катастрофа, као и у вези са међународном сарадњом по питању умањења ризика од катастрофа, има Организација уједињених нација (у даљем тексту: ОУН), која је шездесетих година двадесетог века, уместо дотадашње спорадичне и ограничене пажње, посветила пуну и сталну пажњу питањима ублажавања

катастрофа и координације хуманитарне помоћи¹⁰⁹ и ставила на дневни ред својих активности, а од деведесетих и уврстила у приоритете рада.

Политику ове међународне организације прате и институције Европске уније (у даљем тексту: ЕУ), као и бројне регионалне иницијативе и одговори националних држава, упркос бројним отвореним питањима који се јављају на плану стандардизације терминологије појаве, општих и посебних мера и радњи, процене ризика, одређивања приоритета, као и спремности за улагање у превенцију и подизање безбедносне културе људи.

Имајући наведено у виду, сврха овог рада је да представи кључна документа нормативног оквира, посебно из делокруга рада и надлежности ОУН, дасагледа генезу развоја односа међународног фактора према појму катастрофа и реакције на несреће изазване природом или људским фактором, као и да акцентује значај превенције и подизања безбедносне културе као фундаменталног елемента будућим изазовима од катастрофа.

3.6. Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године

У десетогодишњој пракси показало се да Хјого оквир није задовољио очекивања, јер су елементарне непогоде и посебно катастрофе, поред учесталости, остављале и трагичне последице по биљни животињски свет апосебно по човека и животну средину. Показали су се и недостаци поменутог оквира, али и потреба да се они надоместе садржајима који ће бити инкорпорирани у нови и бољи оквир. Нагласак је морао бити на превентивним мерама и "мултисекторском концепту", али и акцијама које ће уз свестрани ангажман политичких субјеката, дограђених планова, институционалних механизма, већу комуникативност, размену знања и искуства како би се смањили ризици и ублажиле последице. Отклањање узрока, попут уништавања или нарушавања екосистема, смањења експлоатације ресурса (пустошење шума и слично) свакако ће утицати на манифестационе појаве, а тиме и последице. Веома је битно да су одређени и дефинисани приоритети, како на националном, односно локалном, тако и на међународном нивоу. Препознати су следећи приоритети. Први се односи на разумевање ризика од катастрофа, на шта је указивао и Едгар Моринкоји каже да "морамо повезати етику разумевања међу појединцима са етиком планетарне ере која тражи глобализацију разумевања. Једина истинска глобализација која би била у служби људске врсте јесте она разумевања, то јест интелектуалне и моралне солидарности". Сигурно је нужно потребно разумевање не само човека са човеком и међусобна солидарност, већ и оно које се односи на релацију човек – природа. Нужност ове корелације није потребно објашњавати. Она се сама по себи подразумева пошто се освета природе дешава по законитостима које у њој владају. Управо је то чинилац који најпрецизније стоји у служби процене ризика, као и превенције, а побољшава и питања спремности и способности на одговор на елементарне непогоде. Као други приоритет, истакнуто је веће овладавање ризицима, као и контрола над свим што је у функцији спремности и координације у раду свих субјеката и одговарајућих сектора. Инвестициони чинилац, односно адекватно и нужно улагање је конкретизација свих напора који се предузимају, а подразумева побољшање и оспособљавање кадрова, инфраструктуре, техничко-технолошких капацитета и другог. Све ово има узрочно-последични однос, од спасавања живота људи, њихове имовине, до рехабилитације стања после догађаја. Јачање припремљености за адекватан одговор, опоравак и реконструкцију, био би четврти приоритет.¹¹⁰ Уз примену научних достигнућа и спремности свих субјеката на активност, солидарност и кооперативност представљају мозаик који умногоме смањује ризике и охрабрује даље подухвате.

У поменутиим приоритетима, односно документима који су усвојени, важно место, поред државних структура, заузимају недржавни актери који се јављају у улози партнера у

¹⁰⁹Више видети у Резолуцији Генералне Скупштине УН: UN GA Res. 034/XX/1965.

¹¹⁰ Резолуција Генералне скупштине УН, број 68/211, од 20. децембра 2013.

примени свега што произилази из званичне државне политике, закона који се односе на дату проблематику и осталих прописа и то на свим нивоима. Ово је незаобилазан чинилац у глобалним, регионалним и националним структурама, тако да се ради о широком подруштвљавању активности, што је нужност коју намећу нове околности. Можемо се присетити добровољног ангажмана омладине, грађанства, привредних и непривредних структура за време катастрофалних поплава у Републици Србији 2014. године.

За одрживи развој, нужно је делотворно управљање ризицима, због чега се инсистирало на повећању и побољшању капацитета на свим нивоима. Као партиципанти наведени су механизми за стратешке савете, стварање претпоставки за ефикаснију координацију, као и свестрано развијање партнерства. Дате су разне, али и усаглашене платформе, пре свега, глобална која одређује суштине регионалних и националних. Поред наведеног, постоје и бројни међународни форуми који поред инсистирања на сарадњи дају и дефинисане основе за образовне програме, већа и конкретнија знања и заједничка учења. Све се ово одражава на свест, јавно мњење и подстицај већег броја ангажованих субјеката, од људских до институционалних. Ово није само формална, већ и стварна и делотворна ангажованост која произилази из политика које обавезују, при чему се учача циљна усредсређеност на плану смањења ризика од катастрофа.

У Сендаи оквиру се најпре наводи седам глобалних циљева које треба остварити, који се односе на на: значајно смањење смртности од катастрофа у свету; смањење угрожености људи од катастрофа; смањење директне економске штете и губитака од катастрофа; смањење штете по критичну инфраструктуру и установе за пружање основних услуга, нарочито у области образовања и здравства; повећање броја земаља са израђеним националним и локалним стратегијама за смањење ризика од катастрофа; унапређење међународне сарадње кроз подршку земаљама у развоју ради примене овог оквира; и повећање доступности информација и система за рано упозорење.

Као и Хјого оквир, Сендаи оквир, у свом централном делу, садржи приоритете за акцију и у оквиру њих кључне активности које треба предузети у периоду 2015-2030. године. Те су активности разврстане посебно на оне које треба предузети: 1) на националном и локалном нивоу и 2) на међународном и регионалном нивоу.

Дефинисано је четири основна приоритета, и то:

1. **Разумевање ризика од катастрофа** (политике и праксе управљања ризицима од катастрофа треба да се заснивају на познавању и разумевању ризика од катастрофа у свим њиховим димензијама, а то знање треба искористити у сврху процене ризика, превенције и њиховог ублажавања, повећања спремности за реаговање и ефикасног одговора на ситуације катастрофа);
2. **Веће овладавање ризицима од катастрофа ради њихове контроле** (потребни су јасна визија, планови, компетентност и координација унутар свих релевантних сектора и између њих, као и учешће свих релевантних страна кроз подстицање сарадње и партнерства у оквиру институција и механизма за спровођење инструмената који су битни за смањење ризика од катастрофа и одрживи развој);
3. **Веће инвестирање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности на катастрофе** (јавно и приватно улагање у превенцију ризика од катастрофа и смањење ризика кроз структурне и неструктурне мере је од суштинског значаја за унапређење економске, социјалне, здравствене и културне отпорности људи, заједница и земаља и очување њихове имовине, као и окружења. Такве мере су исплативи инструменти за спасавање живота, спречавање и смањење губитака и обезбеђење ефикасног опоравка и рехабилитације после катастрофа);

4. **Јачање припремљености за ефикасан одговор, опоравак, рехабилитацију и реконструкцију у складу са филозофијом "Изгради поново боље - Build Back Better"** (сам раст ризика од катастрофа у комбинацији са наученим лекцијама из прошлих катастрофа указује на потребу додатног јачања мера које треба предузети у очекивању догађаја, спремности за одговор и обезбеђења капацитета за ефикасно реаговање на свим нивоима у фази опоравка, рехабилитације и реконструкције у складу са филозофијом "Изгради поново боље - Build Back Better", што све заједно јача отпорност на катастрофе).

Посебан део Сендаи оквира посвећен је улози свих заинтересованих актера у смањењу ризика од катастрофа. Сагласно раније усвојеној резолуцији Генералне скупштине,¹¹¹ истиче се да недржавни актери треба да добију важну улогу као партнери државе у примени националне политике, закона и других прописа на свим нивоима унутар држава, као и на регионалном и глобалном нивоу.

Њихова посвећеност, добра воља, знање, искуства и ресурси потребни су за успех политике смањења ризика од катастрофа. Као заинтересовани актери посебно су апострофиране поједине категорије популације (жене, деца и млади, особе са сметњама у развоју, старије особе, аутохтони народи имигранти), затим наука, приватни бизнис и удружења привредника, финансијски сектор, медији и цивилно друштво.

Оно што је најзначајније у овом Оквиру за смањење ризика од катастрофа је његова окренутост будућности о чему говори чињеница да се ради о периоду од 2015. до 2030. године. Њој су претходиле две светске конференције које нису дале очекиване резултате, због чега је инсистирано, од 14. до 18. марта 2015. године у Сендају, Мијаги, Јапан, да је свим земљама учесницама тоизузетна прилика да:

- (а) „усвоје концизан, усредсређен Оквир за смањење ризика од катастрофа 2015. године који гледа у будућност и орјентисан је на деловање;
- (б) заврше процену и разматрање спровођења у дело Оквира из Хјога за деловање у периоду од 2005. до 2015. године: развијање отпорности нација и заједница на катастрофе;
- (ц) размотре искуства стечена посредством регионалних и националних стратегија/институција и планова за смањење ризика од катастрофа и њихових препорука, као и релевантне регионалне споразуме у оквиру спровођења у дело Оквира из Хјога за деловање;
- (д) идентификују начине сарадње на основу обавеза за спровођење у дело Оквира за смањење ризика од катастрофа након 2015. године;
- (е) утврде начине периодичног разматрања спровођења у дело Оквира за смањење ризика од катастрофа након 2015. године.“¹¹²

Значај Конференције је и у томе што су државе учеснице још једном изразиле спремност за послове везане у правцу смањења ризика од катастрофа. Развијање отпорности на катастрофе је такође битан чинилац за све субјекте и она је дефинисана на следећи начин: „То је способност система, заједнице или друштва који су изложени опасностима да се одупру, апсорбују, прилагоде и опораве од ефеката опасности на благовремен и ефикасан начин, укључујући тим путем очувања и обнављања кључних и основних структура и функција.“¹¹³ Мада су ранији оквири били веома позитивни, уочено је да су катастрофе учесталије и разноврсније испољиле своје разорно дејство. О томе говоре и неки конкретни подаци дати у Документу, односно Оквиру из Сендаја. За период од десет година (до марта 2015. године), 700 хиљада људи изгубило је живот, преко 1,4 милиона је било повређено, а

¹¹¹ Резолуција Генералне скупштине УН, број 68/211 од 20. децембра 2013.

¹¹² Узето из УВОДА – документа који се односи на Конференцију у Сендаи-у.

¹¹³ Канцеларија УН за смањење ризика од катастрофа (UNISDR), терминологија.

око 23 милиона је остало без својих домова након катастрофа. Све у свему, више од 1,5 милијарде људи је на различите начине било погођено катастрофама, у ризичним ситуацијама били диспропорционално погођени. Укупан економски губитак је износио више од 1,3 трилиона америчких долара. Осим тога, у периоду од 2008. до 2012. године, 144 милиона људи је било расељено услед последица катастрофа. Катастрофе, од којих је већина погоршана климатским променама и које су све веће учесталости и интензитета, умногоме онемогућавају напредак ка одрживом развоју.¹¹⁴

Веома је важно да се у овом Оквиру истиче потреба о конкретном раду и то на свим нивоима, од локалног до националног, као и међурегионална и глобална сарадња. Делотворност је од кључног значаја за заштиту живота људи, али и друштва, државе, укупних добара од којих зависи квалитет живота, укупни развој у свим сферама чиме јача отпорност на катастрофе. Истакнута је потреба предвиђања и избегавања нових катастрофа, као и одговорност на свим нивоима.

Основни циљ третираног оквира састоји се у тежњама свих субјеката ка следећем: „Спречавање нових и смањење постојећих ризика од катастрофа кроз спровођење интегрисаних и инклузивних економских, структурних, правних, социјалних, здравствених, културних, образовних, еколошких, технолошких, политичких и институционалних мера које спречавају и смањују изложеност опасностима и угроженост од катастрофа, повећавају спремност за реаговање и обнову, и тиме повећавају отпорност.“¹¹⁵

Такође је наглашено да, кроз међународну сарадњу, треба оснажити земље тзв. трећег света, посебно острвске државе које сопственим капацитетима нису у стању да унапреде све оно што се захтева као превентива и деловање у датим околностима и ситуацијама.

Овим Оквиром дефинисани су најважнији глобални циљеви који су у петнаестогодишњем периоду оствариви уз добру вољу и предузимљивост свих земаља света. Ових седам глобалних циљева последица су постигнутог договора између свих земаља учесница конференције. То су следећи циљеви: тежња ка остварењу овог циља захтева јачање капацитета за спровођење Оквира у дело и способности земаља у развоју, посебно најмање развијених земаља, малих острвских земаља, земаља које немају излаз на море и афричких земаља, као и земаља са средњим дохотком које се суочавају са посебним изазовима, укључујући ту и мобилисање подршке кроз међународну сарадњу за обезбеђивање средстава за спровођење Оквира у дело у складу са њиховим националним приоритетима. Да би се подржала процена глобалног напретка у постизању резултата и циља овог Оквира, постигнут је договор у вези са седам глобалних циљева. Ти циљеви ће се мерити на глобалном нивоу и биће употпуњени радом на развоју одговарајућих индикатора.

Национални циљеви и индикатори ће допринети постизању резултата и циља овог оквира:

- (1) „Знатно смањење глобалне смртности услед катастрофа до 2030. године, са циљем да се смањи просечна глобална смртност на 100.000 становника између 2020. и 2030. у поређењу са периодом између 2005. и 2015.
- (2) Знатно смањење броја погођеног становништва на глобалном нивоу до 2030. године, са циљем да се смањи просечна глобална бројка на 100.000 становника између 2020. и 2030. у односу на период од 2005. до 2015.
- (3) Смањење директних економских губитака услед катастрофа у односу на глобални бруто домаћи производ (БДП) до 2030. године.
- (4) Знатно смањење штете услед катастрофа које трпи кључна инфраструктура и нарушавања основних услуга, међу њима здравствених и образовних објеката, укључујући ту и развој њихове отпорности, до 2030. године.

¹¹⁴Оквир Сендаи

¹¹⁵Исто, стр. 7.

- (5) Знатно повећање броја земаља са националним и локалним стратегијама за смањење ризика од катастрофа до 2030. године.
- (6) Знатно унапређење међународне сарадње са земљама у развоју кроз адекватну и одрживу подршку којом ће се допуњавати њихове националне активности за спровођење у дело овог оквира до 2030. године.
- (7) Знатно повећање расположивости и доступности система за рано упозоравање о вишеструким опасностима, као и информација и процена ризика од катастрофа људима до 2030. године.¹¹⁶

У постизању наведених циљева, нужно је да свака држава поштује међународне обавезе и одговорност како на билатералном, тако и на регионалном и мултилатералном плану. Све државе потписнице споразума обавезале су се на заједничку бригу о унапређењу механизма превенције, континуиране заштите и деловања у ванредним ситуацијама, што нужно зависи од стварних могућности сваке понаособ. Ово подразумева и разумевање дате проблематике што се посебно односи на национални и локални ниво у недовољно развијеним земљама. Зато је у Споразуму истакнута важност овог питања, а да би се то постигло неопходно је да се:

- „промовише прикупљање, анализа, управљање и коришћење релевантних података и практичних информација; да се осигура њихово ширење, узимајући у обзир потребе различитих категорија корисника, примерено ситуацији;
- подстакне коришћење и јачање кључних информација и периодично процењују ризици од катастрофа, угроженост, капацитети, изложеност, карактеристике опасности и њихови могући секвенцијални ефекти на релевантној друштвеној и просторној скали екосистема, у складу са националним околностима;
- развијају, периодично ажурирају и достављају, у зависности од ситуације, доносиоцима одлука, јавности и заједницама под ризиком од катастрофа, информације о ризицима од катастрофа које се базирају на локацијама, укључујући ту и мапе ризика, у одговарајућем формату, користећи, уколико је применљива, геопросторну информациону технологију;
- систематски процењују, бележе, размењују и јавно објављују губици услед катастрофа и разумеју економски, друштвени, здравствени, образовни, еколошки утицаји и утицај на културно наслеђе, примерено ситуацији, у контексту информација о изложености конкретним опасностима и угрожености;
- учини да разврстане, безбедносно неутралне информације о изложености опасностима, угрожености, ризику, катастрофама и губицима буду јавно доступне, примерено ситуацији;
- промовише приступ поузданим подацима у реалном времену, користе просторне и *in situ* информације, укључујући ту и географски информациони систем (ГИС), и да се користе информационе и комуникационе технолошке иновације како би се унапредили алати за мерење и прикупљање, анализу и ширење података;
- развија знање државних функционера на свим нивоима цивилног друштва, заједница и волонтера, као и знање приватног сектора кроз размену искустава, научених лекција, примера добре праксе и обуку о смањењу ризика од катастрофа, укључујући ту и употребу постојећих видова обуке, механизма за едукацију и колегијално учење;
- промовише и унапреди дијалог и сарадња између научних и технолошких заједница, других релевантних заинтересованих страна и креатора политика

¹¹⁶Исто, стр. 8.

- деловања, како би се омогућило успостављање научно-политичког интерфејса за делотворно доношење одлука у оквиру управљања ризицима од катастрофа;
- примерено ситуацији осигура употреба традиционалних, староседелачких и локалних знања и пракси како би се употпунило научно знање о процени ризика од катастрофа, као и развој и спровођење у дело политика деловања, стратегија, планова и програма одређених сектора, уз међусекторски приступ, који би требало да буде усклађен са датим локалитетом и контекстом;
 - јачају технички и научни капацитети да се искористи и консолидује постојеће знање, и да се развије и примени методологија и модели за процену ризика од катастрофа, угрожености и изложености свим опасностима;
 - смањење ризика од катастрофа захтева приступ који обухвата више опасности и инклузивно доношење одлука које су засноване на информацијама о ризику, отвореној размени и ширењу разврстаних података, укључујући ту и податке разврстане према полу, старосном добу и инвалидитету, као и на лако доступним, ажурираним, разумљивим, научно утемељеним, безбедносно неутралним информацијама о ризику које су употпуњене традиционалним знањем;
 - развој, јачање и спровођење у дело релевантних политика деловања, планова, пракси и механизма треба да тежи кохерентности, примерено ситуацији, у оквиру одрживог развоја и раста, безбедности хране, здравља и сигурности, климатских промена и променљивости, управљања животном средином и планова за смањење ризика од катастрофа. Смањење ризика од катастрофа је од суштинског значаја за постизање одрживог развоја;
 - иако покретачи ризика од катастрофа могу бити локалног, националног, регионалног или глобалног обима, ризици од катастрофа имају локални и специфични карактер који мора да се разуме како би се донеле одлуке о мерама за смањење ризика од катастрофа;
 - хватање у коштац са темељним факторима ризика од катастрофа путем јавности која је информисана о ризицима од катастрофа и приватних инвестиција је рентабилније од превасходног ослањања на реаговање и обнову након катастрофа, и то уједно доприноси одрживом развоју;
 - од кључног је значаја у фази обнове, санације и реконструкције након катастрофе да се спречи стварање ризика од катастрофа и да се они умање кроз „успостављање бољег система од оног пре катастрофе“ и кроз појачану едукацију и повећање свести јавности о ризицима од катастрофе;
 - делотворно и смислено глобално партнерство и даље јачање међународне сарадње, укључујући ту и испуњење одговарајућих обавеза које се односе на званичну развојну помоћ коју пружају развијене земље, од суштинског је значаја за ефикасно управљање ризицима од катастрофа;
 - земљама у развоју, посебно оним најмање развијеним земљама, малим острвским земљама у развоју, земљама у развоју које немају излаз на море и афричким земљама, као и земљама са средњим дохотком које се суочавају са посебним изазовима ризика од катастрофа, потребна је адекватна, одржива и благовремена помоћ, укључујући ту и финансијску помоћ, трансфер технологија и изградњу капацитета, коју пружају развијене земље и партнери у складу са њиховим потребама и приоритетима, онако како су их они идентификовали.¹¹⁷

У Сендаи (SENDAI) оквиру дају се препоруке за активности смањења ризика од катастрофа. Користећи сва искуства која су произашла из честих катастрофа, дат је нови

¹¹⁷ Исто, стр. 9.

оквир за деловање утемељен на научноистраживачком и другим знањима у коме су избачени сви недостаци који су идентификовани у претходним међународним документима. У њему су се јасно наводили актери, њихова политика, приступи, превенција, предвиђања, узрочност, недостаци адекватног одговора и слично. Човеково несразмерно узимање од природе претварајући њене ресурсе у своје богатство, како је у своје време упозоравао Никола Тесла, изазива неочекивану „освету“ природе. Поремећај природне равнотеже неконтролисаним капитализацијом свих фактора животне средине – земљишта, воде, ваздуха, затим ратна дејства и друге непромишљене активности човека које су пре свега резултат, поред похлепе и недовољно развијене свести, чине будућност света потпуно неизвесном. Искорачено је, без довољно знања о последицама, и у сферу непознатог и неистраженог да би се научнотехничким развојем и методама геофизичког инжењеринга покушало утицати на саме природне процесе како би се вештачки утицало на појаву суша, поплава, земљотреса и слично. То је утицало на проналажење новог геофизичког оружја. О томе говоре многи експерименти који су извођени још од шездесетих година двадесетог века до данас.

Изазвана еколошка криза представља нарушавање устаљених услова у којима се може очувати здрава животна средина, стабилно функционисање биосфере, али и људске заједнице и човека у њој. Због свега поменутог, у Сендаи оквиру полази се од националних – локалних до међународних и регионалних нивоа. Дата су четири основна приоритета, и то:

1. разумевање ризика од катастрофа;
2. веће овладавање ризицима од катастрофа у циљу управљања ризицима од катастрофа;
3. веће инвестирање у смањење ризика од катастрофа ради јачања отпорности на катастрофе;
4. јачање припремљености за ефикасан одговор, опоравак, рехабилитацију и реконструкцију у складу са философијом „Изгради поново боље - Build Back Better“ .

Одређена је и прецизирана улога свих актера како државних, недржавних, тако и међународних. Посебна улога је истакнута за недржавне чиниоце као партнере државним. Набројани су сви постојећи, али и они који се морају формирати уз стриктну примену политика, закона и свих потребних и датих прописа.

4. МЕХАНИЗМИ И ОБЛИЦИ САРАДЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Идеје о уједињењу Европе и о заједничком идентитету одбране и безбедности потекле су од водећих западноевропских земаља, и то: Велике Британије, Француске и држава Бенелукса. Све до краја осамдесетих година прошлог века основне стубове безбедности западноевропских држава чиниле су војне снаге НАТО-а и САД-а. Конкретнији прилаз обликовању европског идентитета безбедности и одбране учињен је 1989. године, када је Савет западноевропске уније – ЗЕУ донео одлуку о формирању тзв. "Института за безбедносне студије ЗЕУ", са седиштем у Паризу. Мастрихтским уговором из 1990. године се у том смислу отишло још даље, њиме је предвиђено обликовање заједничке спољне и безбедносне политике ЗЕУ као једног од три будућа стуба ЕУ. Заједничка спољна и безбедносна политика ЗЕУ поставила је потребан политички оквир за даљи развој самосталних европских одбрамбених капацитета, кроз:

- заштиту заједничких вредности, основних интереса и независности;
- јачање безбедности ЗЕУ и њених држава-чланица у свим областима;

- очување мира и јачање међународне безбедности у складу са принципима Повеље УН, декларацијама из Хелсинкија и Париском повељом о европској сарадњи и безбедности;
- унапређење међународне сарадње, и
- развијање и јачање демократије, владавине закона и поштовање људских права.¹¹⁸

Током деведесетих година прошлог века формиран је први европски војни корпус (EUROCOR), снаге за брзо реаговање (EUROFOR) и поморске снаге (EUROMARFOR). Поред наведених снага, формиран су сателитски центар у Турејону и ситуациони центар у Бриселу. Ипак, наведене војне способности ЕУ биле су далеко од жељених оперативних могућности и практично су већ чиниле делове формација НАТО.¹¹⁹

Преломни тренутак у изградњи европског идентитета одбране и безбедности догодио се након потписивања уговора о ЕУ у Ници 2000. године где ЕУ убрзо преузима све војне надлежности од ЗЕУ, те доноси тзв. "Стратегију европске безбедности", и суштински, постаје реалан субјекат европске и међународне безбедности.¹²⁰

ЕУ је до данашњег дана успела развити одговарајућу политичко-војну структуру из области одбране и безбедности, чију структуру и дан данас чине: Европски савет, Савет ЕУ, високи представник ЕУ за спољну политику и безбедност, политично безбедносни комитет ЕУ, војни комитет ЕУ, цивилни комитет ЕУ и војни штаб ЕУ. Развој политичко-војне структуре ЕУ подржан је од стране НАТО-а споразумом "Берлин плус", којим су договорени оквири будућег јачања војне сарадње и координације између ЕУ и НАТО. На основу овог споразума, формирана је тзв. "ћелијаЕУ" у Команди НАТО снага за Европу (SHAPE), која је задужена за припрему операција ЕУ при чијем извођењу се користе капацитети НАТО. Развој одбрамбених способности ЕУ отпочела је са војно-посматрачком мисијом у БЈР Македонији 2003. године, да би наставила ангажовањем у БиХ, Африци, Азији, Кавказу и Републици Србији.¹²¹

Актуелни врхунац развоја европског безбедносног и одбрамбеног идентитета ЕУ је усвајање тзв. "Лисабонског споразума", који је ступио на снагу децембра 2009. године и који је са собом донео значајне промене. Наведене промене су биле оличене у напуштању ранијег концепта ЕУ у виду "три стуба" и нарочито у формирању институције "Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику". Наведена институција је практично настала спајањем институција "Високог представника за спољну политику и безбедност" и "Комесара за спољне односе и европску политику суседства", са циљем конзистентности и боље координације спољне политике ЕУ. Нова институција високог представника ЕУ је заправо функција министра спољних послова, која је задужена за руковођење тзв. "Сервисом за спољно деловање". Основна идеја његових креатора је да наведени сервис, након одређеног времена, постане заједничко министарство или дипломатија ЕУ.¹²²

Организација за безбедност и сарадњу Европе је несумњиво најзначајнија регионална међународна безбедносна организација. У њеном чланству су све државе на европском континенту, што је истовремено чини и најуниверзалнијом међународном организацијом на евроатлантском простору. Институционализација ОЕБС-а траје непрекидно од прве Конференције европске безбедности и сарадње у Хелсинкију из 1975. године (КЕБС), када су утврђени основни принципи деловања организације и постављене основе за њен даљи развој

¹¹⁸ Гајић, Д., *Развој оружаних снага у Европској унији, Међународни проблеми*, 55 (3-4), 342-344, 2003.

¹¹⁹ Дамјановић, Д., 2013, стр. 157

¹²⁰ Исто, стр 157

¹²¹ Савић, С., *Европска безбедност и односи северноатлантских савезника на почетку XXI века*, магистарски рад, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2006, стр. 153-154.

¹²² Дамјановић, Д., 2013, стр. 159.

и активност. У том погледу, нарочито су значајни састанци КЕБС у Паризу из 1990. године (донесена тзв. Париска повела) и Хелсинкију из 1992. године (донесена декларација), јер су тада установљени неки од најзначајнијих органа ОЕБС-а. Врхунац институционализације КЕБС представља промена имена у ОЕБС (1995. године). Од тада се ОЕБС све изразитије развија као регионални споразум или организација која, у духу Повеље УН и у сарадњи са СБ УН и другим регионалним организацијама (НАТО, ЕУ), учествује у мирном решавању спорова и у спровођењу превентивних мера за спречавање конфликта.¹²³

ОЕБС је развио одговарајуће органе, механизме и инструменте деловања од којих су најрелевантнији: Стални савет ОЕБС, Секретаријат са својим центром за спречавање сукоба, Форум са сарадњу у области безбедности и различите мисије ОЕБС за утврђивање чињеничног стања (енг. Fact Finding Missions).¹²⁴

Поред наведених органа, ОЕБС је развила институционалне могућности да, самостално или у сарадњи са другим међународним организацијама, предузима или учествује у различитим мисијама. Ради се о класичним посматрачким мисијама, чији мандат и задаци могу бити веома различити: од надгледања поштовања људских и мањинских права, преко верификације спровођења споразума о мирном решавању сукоба и контроле наоружања, до ефективних мера помоћи, саветовања, посредовања или пружања добрих услуга ради предупређења или ублажавања сукоба. Ангажовање мисије ОЕБС може бити организовано и као интегрални део неке шире међународне мировне мисије. За доношење одлуке о учешћу ОЕБС-а у било којој мисији надлежан је Стални савет, коју консензусом одобрава Савет министара. Стални савет ОЕБС, такође, именује шефа мисије, утврђује јасан мандат, задатке, циљеве, овлашћења, временске рокове извршења и делокруг рада. Шеф и особље мисије ОЕБС-а, на основу одговарајућег пристанка сукобљених страна и споразума са властима државе домаћина, уживају међународни статус и одређене привилегије и имунитете (ограничене), који су им неопходни за извршавање њихових функција и задатака. Мисија ОЕБС-а непосредно је одговорна органу наведене међународне организације који му је претходно утврдио мандат. Међутим, ако је мисија ОЕБС-а саставни део шире мировне мисије УН, тада и за њу важе иста правила двоструке одговорности, при чему је увек приоритетна одговорност према СБ УН. Дипломате на служби у ОЕБС-у уживају привилегије и имунитете који су им гарантовани постојећим конвенцијама међународног права.¹²⁵

Европска унија, поред правних оквира за понашање у процесима смањења ризика од елементарних непогода, располаже респектним механизмима којима даје велики допринос не само на европском, већ и на глобалном плану. Најважније је што је још у октобру 2014. године усвојен оквир до 2030. године који је произашао из договора о климатским и енергетским питањима. То се пре свега односи на политику која ће се водити у Унији од 2020. до 2030. године, чији је циљ решавање питања:

- о предузимању корака према смањењу штетних гасова за 80-95% у односу на 1990-2015. годину;
- о висини цене енергената и осетљивост привреде ЕУ на будући пораст цена;
- о зависности ЕУ од увоза енергената из безбедносно ризичних подручја;
- о потреби за модернизацијом и заменом енергетске инфраструктуре и пружање стабилног регулаторног оквира могућим инвеститорима;
- о потреби да ЕУ постигне договор о смањењу емисије штетних гасова до 2030. године, као део доприноса преговорима који су планирани за будући период

¹²³ Трапара, В., *Улога ОЕБС операција на терену у земљама транзиције, Међународни проблеми*, LXIII (1), стр. 100.2011.

¹²⁴ Дамјановић, Д., 2013, стр. 154.

¹²⁵ Исто, стр. 154, 155.

(Париски споразум из новембра 2016. године) о новом глобалном споразуму о климатским променама. У њему се предлажу нови циљеви и мере за постизање конкретнијег, сигурнијег и одрживијег привредног и енергетског система Европске уније. Он прецизира начине и циљеве смањења штетних гасова и потребу употребе обновљивих извора енергије, за шта је неопходан нови систем управљања, али и континуираног мерења успешности. Инсистира се на енергетској ефикасности и њеним ефектима; реформи тржишта; диверзификацији снабдевања енергентима; међусобну повезаност, конкурентност, безбедност и одрживи развој, као и редовно извештавање држава чланица на основу националних планова који се координирају и процењују на нивоу Европске уније.¹²⁶

На основу договора постигнутог у Европском већу октобра 2014. године у ЕУ су расправљана на различитим нивоима и следећа питања о:

- регионалној сарадњи и координацији поступака планирања;
- важности декарбонизације;
- смањењу загађивача (коришћење угља);
- прихватљивим ценама за потрошаче и индустрију;
- завршетку енергетских мрежа, односно њиховом повезивању (развој "паметних" мрежа);
- потенцијалу климатских и енергентских сектора како би се привукли инвестициони фондови, односно улагања у оквиру предложеног плана за Европу.

Европско веће је апострофирало остварење четири основна циља, и то:

- Смањење емисије штетних гасова за најмање 40% до 2030. године у односу на ниво 1990. године;
- Постизање удела потрошње енергије и обновљивих извора од најмање 27% на нивоу Уније;
- Побољшање енергетског удела од најмање 27% до 2030. године;
- Побољшање унутрашњег енергетског тржишта и његовог проширења на балтичке државе и Иберијско полуострво, побољшање енергетске повезаности за 10% и раста од 15% до 2030. године.

Посебна пажња посвећена је енергетској сигурности када је у питању потреба за смањењем зависности у снабдевању ЕУ и већа безбедност снабдевања струјом и гасом.¹²⁷

Овај споразум ЕУ свакако представља велики допринос новом глобалном споразуму о климатским променама, јер је исту обавезао на смањење емисије штетних гасова од најмање 40% до 2030. године. Чини га посебним и чињеница што је тај споразум одобрен и на националним нивоима (предвиђен и на националном нивоу одређен допринос – ИНОС, што је веома важно због даљих преговора). Овде се уочава стратешко вођство Европског већа које има битан утицај на субјекте Европске уније. Оно практично има улогу у кључним стварима, попут стратешког вођства, али и субјекта координације и пружања помоћи и регулације трговине енергентима. Треба, такође, поменути да је утемељена и законска регулатива, мада је она још увек недовршена, али пружа могућност за доследнији приступ овој сложеној проблематици. Помоћ у оквиру Уније испољава се у, пре свега, хуманитарном

¹²⁶ Закључци Европског већа од октобра 2014. године

¹²⁷ Исто.

раду, али и у подручју цивилне заштите.¹²⁸ Помоћ има своју двадесетпетогодишњу праксу (1992. година) која се огледала кроз активности Канцеларије Европске комисије за хуманитарну помоћ (ЕЧНО) и Генералног директората за хуманитарну помоћ, док је подручје цивилне заштите била и јесте обавеза Механизма Европске уније за цивилну заштиту заједно са Центром за мониторинг и информације (МИЦ). Што се тиче хуманитарне помоћи, која је омеђена границама Европске уније, помоћ је већ пружала и земљама ван ње. Исто се односи и на цивилну заштиту, пошто је 2001/02. донесена одлука којом се налаже државама обавеза формирања тимова обучених за реализацију конкретних активности које намећу околности у случају елементарних непогода, али и пружање помоћи трећим земљама. Инфраструктура и логистичка подршка су прилагођени предвиђеним или претпостављеним догађањима, попут централизованих механизма за примање захтева за помоћ и одговарања на исте.

Током времена, све што се тиче хуманитарне помоћи и цивилне заштите, дограђивано је и усавршавано (2007; 2013), што је праћено и финансијском потпором која представља битан елемент за практичну делатност. Помоћ има интерконтинентални карактер јер се поред европских, односи на афричке, карипске и пацифичке земље. Бројне резолуције и одлуке Савета ЕУ употпуњавају мозаик који се односи на кризне ситуације. Потребно је такође истаћи постојање Стратегије безбедности ЕУ донете још 2010. године "у којој су главни изазови безбедности означене природне и људским активностима изазване катастрофе", да би се у каснијем периоду показала сва оправданост њеног постојања кроз приступ проблемима и јачање свих елемената договореног, посебно отпорности на кризе и катастрофе. У њој се истиче принцип солидарности, нужност процена ризика, приправност, свеобухватност, умреженост релевантних центара и др.¹²⁹ Такође су препоручене и усвојене нове одлуке (2013) које су механизму ЕУ за цивилну заштиту дале нове и прецизније димензије које су побољшале исте, а нарочито област превенција и одговора на катастрофе. То је утицало и на извесну унификацију система цивилне заштите на националним нивоима, што је повећало ефикасност деловања истих. Томе је допринело и формирање Европског координационог центра за одговор на хитне ситуације. Све ово праћено је давањем конкретних сугестија и упутстава, чиме је знатно побољшана структурасвих субјеката из широког дијапазона и њихова чвршћа међусобна повезаност и координирано садејство. "За земље чланице ЕУ од посебног су значаја прописи о природним ресурсима и екологији, као што су директива о водама, о поплавама, о климатским променама, о заштити цивилног становништва и друге."¹³⁰

Поред наведеног, у овим програмима суделују, поред Савета Европе, Европског већа и других субјеката, Европска комисија УН за Европу (UNCE), НАТО пакт, Европски фонд за регионални развој (ERDF).

4.1. Остали европски чиниоци сарадње

Промена климе и сијасет последица изазваних тим фактором довело је до стварања низа субјеката са јасно дефинисаним местом у механизмима европске сарадње и прецизно утврђеном делокругу. Видели смо да су топлеће леда на половима и Гренланду, као и Ел Нињо, довели до озбиљних поремећаја, катастрофа и претњи новим, тако да је фактор спремности знатно ојачао, посебно у Европи. У свим крајевимасвета екстремни временски догађаји изазвали су, поред људских жртава, и огромне материјалне губитке. Загревање океана достиже рекордне вредности. Показатељи говоре да су у арктичкој Русији температуре биле веће од просечних за 6-7°C. Велике жртве на Хаитију, штете на Куби, Бахамима и САД представљају и велику опомену. Мада су велике и развијене земље дуго

¹²⁸ Видети: Law and legal issues in international disaster response: a desk study, p. p. 70

¹²⁹ Internal security strategy for the EU: Towards a European security model, Bruxelles, 8.

¹³⁰ Милосављевић, Б., исто, стр. 72.

потискивале потребу решавања ових проблема, они су постали толико очигледни да глас науке више није једини и да се не могу апели приписивати тзв. катастрофичарима. Чињеница је и да свака, па и ова безбедност кошта, тако да трка на пољу стицања екстра профита на рачун природне средине на дужи рок, не може бити исплатива.

Дакле, поред поменутих структура, Савет Европе је, преко Комитета министара, донео резолуцију 87/2 којом је формиран међувладин форум за сарадњу, посебно по питањима превенције, али и у случајевима потребе за заштитом и ублажавањем последица од природних и катастрофа изазваних људским фактором (техничко-технолошке катастрофе – познат као *Europa Major Hazards Agreement*. У овој области, Савет је показао умешност и успешност у више случајева, посебно на плану потписивања међународних уговора којима се олашава функционисање привреде у земљама погођеним екстремним елементарним непогодама. На овом пољу, значајан је и допринос Екомонске комисије УН за Европу (о чему је већ било речи) који је дошао до изражаја и на пољу заштите животне средине. Из напора поменутог субјекта произашла је Конвенција о заштити и коришћењу међународних водотокова и међународних језера, затим Конвенција о прекограничним ефектима индустријских акцидентата. И једна и друга конвенција донете су 1992. године и већ су више пута показале оправданост свог постојања.¹³¹

Севесо директиве које су донете после раније поменутих катастрофа имале су велики утицај на све европске земље, посебно ЕУ. Под заједничким називом Севесо директива заправо се подразумевају три документа: Севесо I директива, Севесо II директива и Севесо III директива. Севесо I директива представља прекретницу у спречавању индустријских катастрофа, али и у минимизирању њихових последица. Донета је након катастрофалног догађаја у Севесу 1976. године, након чега је постало јасно широм света да се овакве несреће морају спречити или се барем њихов утицај мора смањити. Не само да такви догађаји могу однети хиљаде људских живота и да могу озбиљно нарушити здравље људи и читавог живог света на планети, већ они стварају и огромне економске губитке и значајно успоравају раст и развој једне државе. Ипак, у неким секторима индустрије неопходно је коришћење великих количина опасних хемикалија и управо због тога је од велике важности и законски уоквирити ту област. Након сличних катастрофа, попут оних из Бопала и Тулуза, Севесо I директива је проширена и настала је нова, Севесо II директива. Године 2012. је усвојена трећа директива из овог низа, која је у односу на другу промењена због измена у законодавству Европске уније о класификацији хемикалија и о већим правима грађана да добију правовремене и поуздане информације о стању животне средине у којој живе.

Севесо директива се сада односи на више од 10.000 индустријских објеката у Европској унији где се опасне материје користе или складиште у великим количинама, углавном у хемијској и петрохемијској индустрији. С обзиром на веома високу стопу индустријализације у Европској унији, Севесо директива је допринела постизању ниске фреквенције великих несрећа. Директива се сматра као репер за политику индустријских удеса и била је узор за законодавство у многим земљама широм света.

¹³¹ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, march 17, 1992.



Слика бр. 2 Севесо директива

Ово је први овакав документ који је усвојен у Европској унији. Донео га је Савет Европске заједнице сада већ давне 1982. године, а њен званични назив је Директива 82/501/ЕЕС. Ова директива бавила се спречавањем индустријских несрећа које би могле настати услед индустријских активности. Такође, сврха ове директиве била је и смањење последица тих катастрофа.¹³² Прописан је низ мера које су државе чланице Европске уније морале да поштују. У тренутку доношења ове директиве, Европска унија имала је десет држава чланица за које су одредбе директиве биле обавезујуће. Те државе биле су: Немачка, Италија, Француска, Луксембург, Белгија, Холандија, Велика Британија, Грчка, Данска и Ирска. Оно што посебно треба нагласити јесте да се Севесо II директива није односила на нуклеарне инсталације и постројења за прераду радиоактивних материјала, војне инсталације, производњу и складиштење експлозива, барута и муниције, вађење руда, као ни на постројења за одлагање опасног отпада. Такође, овим актом утврђено је да државе чланице морају вршити контролу над постројењима на својој територији и да морају од истих захтевати доказе о идентификовању потенцијалних опасности, као и доказе да су та постројења предузела све превентивне мере за спречавање катастрофе. Самим тим, индустријска постројења у државама чланицама обавезна су да органима власти достављају извештаје који су садржали информације о супстанцама којима то постројење располаже, информације о самом постројењу и информације о потенцијалним катастрофама. Ово последње подразумевало је да се органима власти, унутар извештаја, достави и план евакуације у случају катастрофе, као и да се доставе имена одговорних лица за безбедност објекта.

"Севесо директива обавезује државе чланице Европске уније да обезбеде да оператери имају установљену политику за спречавање великих удеса. Оператери који рукују опасним супстанцама изнад одређених минималних количина морају редовно да информишу јавност која може бити погођена удесом, припремом Извештаја о безбедности, Система за управљање безбедношћу и Плана реаговања у случају опасности. Државе чланице морају да обезбеде да су Планови за реаговање у случају опасности припремљени за околне области и да су планиране мере за ублажавање."¹³³

Ова директива донела је поделу Севесо постројења на постројења вишег реда и постројења нижег реда. Подела је извршена на основу количине опасних супстанци унутар постројења. Што је количина опасних супстанци већа, правила за то постројење су строжа. У

¹³² Council Directive 82/S01/EEC on the major-accident hazards of certain industrial activities, Luxembourg, 1990, (p. 2)

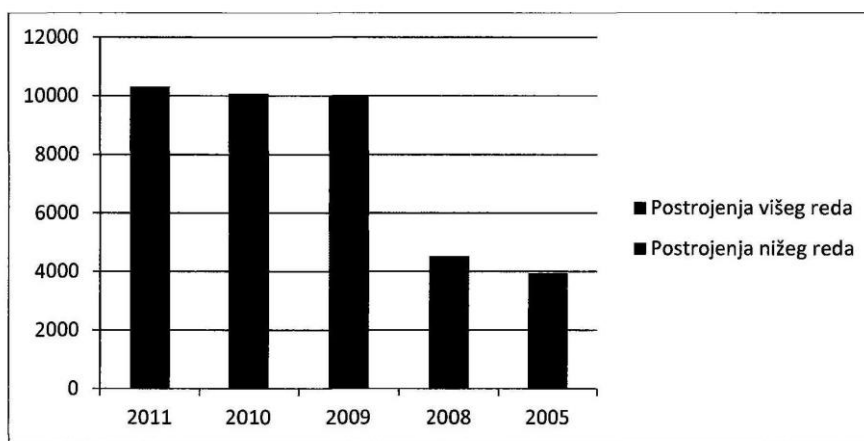
¹³³ Севесо, доступно на: <http://ippcserbia.org/srp/simp/seveso.html> (приступљено: 23.12.2016)

Републици Србији 2009. године регистровано је 65 постројења нижег реда и 66 постројења вишег реда.¹³⁴

Скоро деценију и по након усвајања Севесо I директиве, донета је нова директива са циљем проширења делокруга Севесо I директиве и веће размене информација по питању хемијских постројења и катастрофа у тим постројењима у државама чланицама Европске уније. Већ 1996. године донета је Директива 96/82/ЕС,¹³⁵ названа Севесо II директива. Она је мењана и допуњавана три пута, а у потпуности је заменила Севесо I директиву 1999. године, односно од тада је Севесо II директива обавезна за све државе чланице Европске уније. У тренутку доношења ове директиве, Европска унија имала је петнаест чланица. Поред десет чланица већ наведених код анализе Севесо I директиве, до 1996. године Европској унији придружиле су се још и Аустрија, Португал, Финска, Шведска и Шпанија.

У Закон о заштити животне средине у Републици Србији значајно су унете одредбе Севесо II директиве. Наша држава, иако није чланица Европске уније, мора да поштује одредбе Севесо директива као кандидат за чланство у овој заједници. Према подацима из 2012. године, у Републици Србији је регистровано 101 Севесо постројење, од тога је 45 вишег реда, а 56 постројења су нижег реда.¹³⁶

Севесо II директива обавезује државе чланице Европске уније да Европској комисији достави извештај о спровођењу одредби ове директиве једном у три године. Овај извештај посебно се односи на Севесо постројења вишег реда.



Графикон бр. 1 Укупан број Севесо постројења у Европској унији за период од 2009. године до 2011. године

Године 2005. и 2008. само су постројења вишег реда поднела извештај Европској комисији: 2005. године тај извештај поднело је 3.949 постројења, а 2008. године то је учинило 4.528 постројења вишег реда. Даље, 2009. године извештај су поднела и постројења нижег реда и то њих 5.365 укупно, док је постројења вишег реда која су поднела извештај било 4.649. Године 2010. је 5.418 постројења нижег реда поднело извештај, док је то учинило 4.668 постројења вишег реда. У децембру 2011. године укупно је пријављено 10.314 Севесо постројења у Европској унији. Од тога, 5.523 постројења регистрована су као постројења

¹³⁴Прелиминарни списак постројења која подлежу обавезама из Севесо II директиве, доступан на:<http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/Stari%20Sajt/2009/Preliminarna%20lista%20Seveso%20II%20postrojenja%2014.maj%202009.pdf> (приступљено: 23.12.2016)

¹³⁵ Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJ L 10, 14.1.1997, p. 13)

¹³⁶Списак Севесо постројења вишег и нижег реда у Републици Србији из 2012. године, доступан на:http://www.aarhussu.rs/detaljniije_449_rezultati-sprovođenja-seveso-ii-direktive.html (приступљено: 23.12.2016)

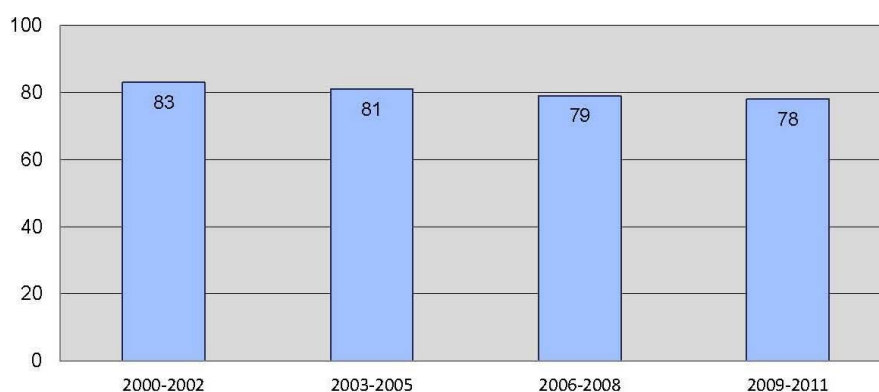
нижег реда, док је 4.791 постројење регистровано као постројење вишег реда. Може се уочити константни пораст броја оваквих постројења у Европској унији. То се може објаснити економским растом ове заједнице, развојем индустрије у државама чланицама Европске уније, али најпре се може објаснити тиме да заправо и није дошло до повећања броја Севесо постројења, већ је порастао број тих постројења која шаљу редован извештај Европској комисији, па је самим тим забележен већи број достављених извештаја 2011. године у односу на претходне године.

Немачка је држава са највећим бројем Севесо постројења, затим следе Француска, Италија и Велика Британија са око 1.100 оваквих објеката. Према статистичким подацима, Финска има највећи број Севесо постројења у односу на број становника. Она има 49 постројења на милион становника. Малта има највећу концентрацију Севесо установа - 34 објекта на 1.000 км². 19 држава чланица има мање од три Севесо постројења на 1.000 км². Естонија и Летонија имају највише Севесо постројења по јединици БДП-а, чак три постројења на милијарду евра БДП-а.¹³⁷

Севесо II директива надлежним органима намеће низ обавеза, а најзначајније су оне које се односе на подношење извештаја о безбедности и прављење планова за ванредне ситуације, како би се осигурало да јавност која може бити погођена потенцијалним удесом буде обавештена и упућена у све мере безбедности које треба и може да предузме у случају такве ситуације. Такође, оператери задужени за безбедност Севесо постројења дужни су да врше инспекцију објеката и да идентификују групу објеката са могућим домино ефектом уколико дође до катастрофе. Планови за реаговање у ванредним ситуацијама морају да садрже радње које ће се предузети у самом објекту, али и радње које ће се предузети изван постројења како би се умањили ефекти катастрофе. Ови планови морају бити тестирани и проћи инспекцију минимум једном у току три године, а свакако да могу бити тестирани и чешће од тога. Белгија, Чешка, Грчка, Италија, Португал и Шведска захтевају побољшање ових планова јер су то државе чланице у којима више од 50% Севесо постројења није тестирано своје планове за реаговање у ванредним ситуацијама дуже од три године.

Као што је већ речено, Севесо II директива као свој примарни циљ наводи смањење броја хемијских катастрофа у Европској унији, па је због тога управо број оваквих несрећа индикатор успешности директиве.

Графикон 3. приказује број удеса на Севесо постројењима у Европској унији за период од 2000. до 2011. године.



Графикон бр. 2 Укупан број катастрофа у Севесо постројењима у Европској унији за период од 2000. до 2011. године

¹³⁷ Report on the Application in the Member States of Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances for the period 2009-2011, Brussels, 2013, (p. 3) https://circabc.europa.eu/sd/a/6egec4e2-89ae-404e-988c-lff6efffd611_EN_ACT--partl_v7opdf

Бенефити које је Севесо II директива са собом донела јасно се виде и у броју смртних случајева услед хемијских удеса широм Европе. Смртни случајеви у катастрофама смањили су се са двадесет седам у 2000. години на девет у 2010. години. Број повреда је, такође, смањен са 126 у 2000. години на двадесет три у 2010. години.¹³⁸ Сагледавши све забележене катастрофалне догађаје у овом периоду, статистика показује да је најчешће било заступљено ослобађање токсичних материја, осим у 2002, 2003. и 2010. години, када је до катастрофа дошло услед експлозија и пожара.

Неопходно је споменути и Комитет надлежних органа (Committee of Competent Authorities ССА) који је састављен од представника држава чланица и представника Европске комисије. ССА разматра сва питања која се односе на имплементацију Севесо II директиве и даје смернице за њихову практичну примену. Овај Комитет такође пружа онлајн подршку оператерима Севесо постројења широм Европе. На сајту Комитета могуће је пронаћи најчешћа питања и одговоре у вези са имплементацијом Севесо II директиве. Наравно, ова интернет подршка нема никакву правну тежину, али је од велике помоћи за оператере хемијских постројења.¹³⁹

Као резултат процеса ревизије, 4. јула 2012. Године, Европска комисија је усвојила нову Директиву 2012/18/EУ¹⁴⁰, познату као Севесо III директива која укида одредбе Севесо II директиве од 01. јуна 2015. године. Државе чланице Европске уније су регулисале и област хемијских удеса трећом Севесо директивом. Овом директивом не мења се суштинска сврха коју су и њене претходнице имале, али се ојачава низ области, као што су право грађана на информације о животној средини и стандарди инспекције и контроле Севесо објеката. Такође, Севесо III директива доноси веће право грађана да приступе правди, у случајевима када до катастрофа ипак дође. У Србији, одредбе Севесо III директиве тек треба узети у обзир, јер се наш закон још увек ослања на одредбе Севесо II директиве.

Севесо II директива видно је смањила број индустријских катастрофа, али је и умањила утицај и последице оних катастрофа које су се ипак десиле. Ипак, систем који је успостављен том директивом требало је прилагодити променама у систему Уније које се односе на класификацију супстанци и смеша. Такође, велики број одредби требало је разјаснити и ажурирати. Због тога је постало неопходно заменити ову директиву новом, Севесо III директивом која ће садржати ефикасније и ефективније одредбе без непотребних административних препрека, уз задржавање нивоа безбедности по људе и животну средину барем истим, ако не и бољим.

Главне промене укључују:¹⁴¹

- ажурирање листе супстанци које се класификују као опасне према законодавству Европске уније;
- јачање права грађана на приступ информацијама и учешће грађана у процесу доношења одлука;
- побољшање начина прикупљања информација;
- увођење строжих стандарда за спровођење инспекције Севесо постројења;
- разјашњавање и поједностављење одредби, како би се смањило административно оптерећење.

¹³⁸ Report on the Application in the Member States of Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances for the period 2009-2011, op. cit. (p. 11)

¹³⁹ Chemical Accidents (Seveso II) - Implementation, доступно на:
http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/seveso_implementation.pdf (приступљено: 24.12.2016)

¹⁴⁰ Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC

¹⁴¹ The Seveso Directive - Summary of requirements, доступно на:
<http://ec.europa.eu/environment/seveso/legislation.htm> (приступљено: 24. 12. 2016)

Севесо III директива, попут својих претходница, за циљ има спречавање удеса који укључују опасне материје. Међутим, како до таквих несрећа ипак може доћи, покушавају се успоставити сталне активности које би допринеле њиховом смањењу или елиминисању. Севесо III директива задржала је рангирање постројења на постројења вишег и на постројења нижег реда и, наравно, строжа правила важе за постројења вишег реда.

Европска унија свакако јесте један од главних међународних актера и поборника за здраву животну средину. Као таква, много пута је била иницијатор доношења разних превентивних мера, стандарда и докумената, како интерних, на нивоу Уније, тако и међународних. Унија улаже велике напоре у креирање и спровођење еколошке политике. Један од стубова еколошке политике Европске уније јесте принцип предострожности, који је осмишљен управо из тог разлога да до оваквих катастрофа не би ни долазило, односно да би се што већи број удеса у животној средини спречио или ублажио. Такође, еколошка политика је специфична по томе што су њени принципи инкорпорирани у многе друге политике.

Европска унија се бори против еколошких катастрофа на разне начине и кроз мноштво инструмената и секторских политика. Пример је посвећеност Уније нуклеарној безбедности и радиоактивном отпаду. Нуклеарна безбедност јесте једна од актуалних тема у данашње време, а тесно је повезана са питањима заштите животне средине, односно са политиком заштите животне средине. Још је Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију¹⁴² поставио основе ове политике, која ће се касније још више развити. "Он регулише питања радиолошке заштите запослених и јавности, снабдевање уранијумом за развој нуклеарног сектора и обезбеђење фисионих материјала (нпр. спречавање да буду употребљени за неовлашћене војне потребе), опште аспекте, као што су истраживање, ширење информација, инвестиције, улогу појединих органа заједнице, итд. На основама овог уговора Европска комисија је стекла наднационална овлашћења у три области: радиолошка заштита, снабдевање нуклеарним фисионим материјалима и нуклеарна безбедност."¹⁴³ Такође, постоје и друга тела која имају овлашћења у овој области као што су Агенција за нуклеарну енергију ОЕЦД, Међународна комисија за радиолошку заштиту, Међународна агенција за атомску енергију и друге.

Европска унија посебну пажњу посвећује безбедности нуклеарних инсталација. "Основни пропис који се односи на безбедност нуклеарних инсталација је Директива Савета „2009/71/Еуратом" којом се установљава оквир Заједнице за нуклеарну безбедност нуклеарних инсталација. Циљеви ове директиве су: а) установљавање оквира политике Заједнице ради одржавања и унапређења нуклеарне безбедности и њених правила; б) стварање услова да државе чланице обезбеде одговарајуће националне механизме за висок ниво нуклеарне безбедности и заштите радника и јавности од опасности које проистичу из јонизујућих зрачења из нуклеарних постројења (члан 1)."¹⁴⁴

Република Србија, која се налази у процесу приступања Европској унији, има обавезу да усклађује своје законодавство са законодавством Уније по свим питањима, па и по питању нуклеарне безбедности и заштите од јонизујућег зрачења. Главни закон који регулише питања из ове области је Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, чијим доношењем је извршено усклађивање домаће легислативе са легислативом Европске уније.

Вековима уназад људи су били сведоци најразличитијих еколошких проблема и катастрофа. Оне су углавном биле локалног карактера и процес санације захтевао је само локално деловање. "Међутим, у другој половини двадесетог века осетиле су се последице две другачије врсте загађења, које су утицале на глобалне системе који омогућавају живот на Земљи. Пропорције проблема биле су такве да ниједна држава није могла сама да их реши. Били су нужни комплексни међународни споразуми, али је њихово постизање захтевало

¹⁴²Потписан 1957. године у Риму.

¹⁴³Тодић, Д., *Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 113.

¹⁴⁴Тодић, Д., *Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 120.

помирење веома различитих националних интереса. У једном случају је постигнут успех, а у другом су досадашњи покушаји пропали."¹⁴⁵ Ради се о уништавању озонског омотача и климатским променама.

Основна функција озонског омотача јесте апсорбовање ултраљубичастог зрачења. На тај начин озонски омотач представља баријеру ултраљубичастим зрацима да не стигну до површине Земље, јер су поприлично штетни како по биљни и животињски свет, тако и по људе. "У другој половини двадесетог века, озонски омотач је делимично уништен применом вештачких хемикалија, хлорофлуороугљеника, познатих под скраћеницом "CFC". Ти гасови су веома стабилни и у атмосфери се могу задржавати читав век. Како су се уздизали у стратосферу, почело је да их разлаже ултраљубичасто зрачење, које је цепало атоме хлора и, низом сложених хемијских реакција, проузроковало уништење озона. Само један атом хлора у стању је да уништи сто хиљада молекула озона."¹⁴⁶

Једињења позната под називом "CFC" масовно су се користила у индустрији током читавог двадесетог века. "CFC" су примећени у многим индустријским процесима, јер се чинило да су инертни: не горе, не реагују са другим супстанцама и нису отровни. Прво су примећени у фрижидерима, потом у аутомобилским клима-уређајима, те као гас који компримира садржај у спрејевима, у производњи амбалаже од стиропора, као и за чишћење штампаних плоча за електронске уређаје. Како су "CFC" били јефтине за производњу, а чинили су се безбедним, није било никаквих покушаја да се њихова употреба ограничи, нити да се предузму било какве посебне мере по истеку радног века фрижидера или клима-уређаја."¹⁴⁷

Прве негативне последице једињења "CFC" на озонски омотач примећене су седамдесетих година прошлог века и тада наступа борба између дела јавности и појединих еколошких организација, са једне стране, и индустрије и појединих политичара, са друге. До почетка осамдесетих година у Канади, Сједињеним Америчким Државама, као и у свим скандинавским земљама престало се са производњом спрејева који у себи садрже "CFC" једињења. Било је потребно да се створи озонска рупа, односно истањеност озонског омотача, да би се покренуле глобалне акције.

На Монреалској конвенцији УНЕП-а¹⁴⁸ 1987. године изнета је иницијатива за смањење производње и употребе "CFC" једињења. У наредним годинама успело се у намери да се обузда распрострањена употреба "CFC" једињења уз постепено превазилажење веома сложених проблема сукоба интереса многих страна. "Најновије процене кажу да ниво озона какав је у атмосфери био седамдесетих, у најбољем случају, неће бити достигнут пре 2065. Земља ће се, зато, суочити са најмање једним веком ненормално истањеног озонског омотача и повишеног нивоа ултраљубичастог зрачења, што ће имати значајан утицај на људско здравље. Сваки проценат озона мање прати еквивалентан пораст броја малигнутих обољења и катаракте. Због рака коже изазваног оштећењем озонског омотача, у последњих тридесет година било је између милион и два милиона смртних случајева више. Током следећих пет или шест деценија, тај број ће бити и много већи. Последице по осетљиве екосистеме, нарочито океане, није могуће квантитативно изразити."¹⁴⁹ Јасно је да оштећење озонског омотача представља озбиљан проблем на светском нивоу и озбиљну претњу глобалној безбедности. Потребно је да се и у будућности улажу велики напори како би се међународни субјекти, посебно они који су индустријски развијенији, повезали у борби против оштећења озонског омотача.

¹⁴⁵ Понтинг, К. дао је широки осврт у књизи *Еколошка историја света: животна средина и пропаст великих цивилизација*, Одисеја, Београд, 2009, стр. 395.

¹⁴⁶ Понтинг, К., *Еколошка историја света: животна средина и пропаст великих цивилизација*, Одисеја, Београд, 2009, стр. 395. и 396.

¹⁴⁷ Исто.

¹⁴⁸ Програм за животну средину Уједињених нација.

¹⁴⁹ Понтинг, К., исто, стр. 399. и 400.

Глобално загревање вероватно представља најактуелнији еколошки проблем. "Без гасова у атмосфери који задржавају инфрацрвено зрачење Земље и отварају ефекат стаклене баште, просечна температура на површини планете била би -18°C , односно прениска за настанак живота. Ти гасови, превасходно угљен-диоксид и метан, одржавају просечну температуру од око 15°C . Међутим, током последња два века, људи су у атмосферу испустили додатне количине тих гасова - угљен-диоксида, метана и азот-субоксида – те увели и нове, у виду разних једињења "CFC". Последица те промене је преображај виталног механизма за одржавање живота на земљи у једну од највећих светских претњи и потенцијално катастрофалан еколошки проблем - глобално загревање."¹⁵⁰ Различите научне струје заступају различите теорије о томе шта је узрок појаве глобалног загревања.

Наиме, једна група научника заступа тезу да је глобално загревање само једна од фаза у оквиру климатског циклуса, који би се свакако одиграо без обзира на све врсте загађења које је човек произвео вековима уназад. Другу групу, и много бројнију, чине научници који заступају тезу да је глобално загревање изазвано антропогеним фактором, односно човековим деловањем. Ако не у потпуности, оно бар у великој мери, антропогени фактор је допринео погоршању ситуације када је глобално загревање у питању.

За климатске промене углавном се везују непожељни ефекти до којих може да дође у будућности, али се заобилази чињеница да ова појава већ сада ствара велике проблеме људима широм света. Пример за то су топлотни таласи. Подаци говоре да је 2003. године као последица појаве топлотних таласа око 52.000 људи у Европи¹⁵¹ изгубило живот. Други непосредан нежељени ефекат климатских промена је појава и ширење различитих заразних болести као последица пораста температуре.

Као последица поремећаја климе на Земљи јављају се и екстремне временске непогоде, као што су поплаве или екстремно ниске температуре. Због оваквих екстремних појава свакодневно страдају људи широм света. Битно је напоменути да није једина последица климатских промена угрожавање живота и здравља људи и других живих бића. Важна чињеница је и појава економских последица које представљају фактор угрожавања стабилности појединих држава или чак региона. Подаци за 2014. годину указују на то да је Словенија потрошила преко 200 милиона евра само у тој години за санацију последица временских непогода. Исте године, Сједињене Америчке Државе у исту сврху утрошиле су преко пет милијарди америчких долара.

Када је реч о економским последицама климатских промена, треба поменути и "EU ETS" – систем трговине квотама CO₂, установљен Кјото протоколом из 1997. године. Систем је осмишљен тако да свака земља поседује одређени број квота, на основу којих је дозвољено да производи одређену количину загађења, односно емитује одређену количину гасова са ефектом стаклене баште у ваздух. Државе које немају развијену индустрију и не представљају велике загађиваче имају право да продају своје квоте другим државама које имају развијенију индустријску производњу, и на тај начин профитирају због тога што не загађују ваздух. Нажалост, Србија још увек није успоставила систем трговине квотама.

На крају, промена климе и угрожавање животне средине повлачи за собом и политичке и безбедносне последице и промене. У свету је већ устаљена пракса одржавања међународних конференција о животној средини, као покушај да се на глобалном нивоу установе одређена правила и ограничења и на тај начин допринесе смањењу штетних трендова. Све више се ради на томе, посебно у развијеним земљама и земљама Европске уније, да се креирају и примењују еколошке политике и еколошки стандарди.

Проблеми везани за оскудицу природних ресурса понекад имају озбиљне политичке и безбедносне импликације. Пример за то је проблем са гасом који је у Украјини 2004. године довео до нестабилности институција. Није ретка појава да због воде и других природних

¹⁵⁰ Исто, стр. 400.

¹⁵¹ Око 15.000 људи у Француској; око 18.000 људи у Италији.

ресурса долази и до сукоба већих размера или чак ратова. Стручњаци сматрају да ће овакав тренд бити све учесталији у будућности.

Услед еколошких поремећаја, проблема, катастрофа, долази и до посебне врсте миграција становништва коју називамо еколошке миграције. Такође, релативно нова појава јесте и еколошки тероризам.

Познато је да питања и проблеми из домена заштите животне средине захтевају глобални приступ и глобалну акцију. Међутим, то је често изузетно тешко. Ипак, данас постоји мноштво међународних и регионалних организација које велику пажњу посвећују овој теми. Једна од таквих организација је и ОЕБС¹⁵², која окупља не само европске земље, већ и Сједињене Америчке Државе и Канаду. ОЕБС се бави питањима безбедности у најширем смислу. Међутим, један од три стуба безбедности у оквиру којих ова организација делује јесте управо економско-еколошки.

ОЕБС углавном делује на два начина у борби за безбедност животне средине. Један је израда и доношење докумената у тој области, а други су конкретне активности. Такође, да би организација била ефикаснија у овој борби, она се кроз различите иницијативе повезује са другим организацијама и на тај начин ствара глобалну мрежу. Најпознатија таква иницијатива, када је у питању животна средина, јесте "ENVSEC" иницијатива.¹⁵³ "Наиме, ако ОЕБС посматрамо као форум за политички дијалог на високом нивоу о бројним питањима која се тичу безбедности, онда се кроз њега питања животне средине могу искористити као средство превенције конфликта. Узевши у обзир присуство на терену као и досадашње искуство у оквиру "ENVSEC" иницијативе, ОЕБС може одиграти значајну улогу у идентификацији потенцијалних неуралгичних тачака на којима проблеми из области животне средине прете да доведу до конфликта. Потом тема може да буде покренута на високом политичком нивоу са кога би се касније извршио политички притисак за решавање проблема на адекватном нижем нивоу – сарадњом држава или локалних заједница. Заједнички проблеми у области животне средине могу да повезују људе и заједнице на веома позитиван начин, док заједнички напори ка решавању ових проблема отварају међусобно поверење и осећај заједништва. Притом се промовише мирољубиви приступ решавању идентификованих проблема. Сарадња у области животне средине може стога да буде јако моћно средство за спречавање конфликта, изградњу међусобног поверења и промоцију добросуседских односа, што су обрасци који касније могу бити коришћени у сарадњи у другим областима у којима постоје несугласице и спорови."¹⁵⁴

Такође, исти овај модел, може се применити и у пост-конфликтној сарадњи, опет кроз област заштите животне средине. Управо је ова област изузетно погодна за сарадњу и повезивање држава из више разлога. Прво, питање животне средине погађа све и представља заједнички проблем. Друго, решење може бити далеко ефикасније ако се на њему ради у оквиру одређене међународне организације, међународне или регионалне иницијативе и других. И на крају, област заштите животне средине не представља осетљиву политичку тему, као што је то питање религије, националности, пола, језика и томе слично.

Наведени поступци имали су утицаја на понашање у регионима Европе, нарочито у Југоисточној Европи, где је дошло до вишестране сарадње у овој области. Закључен је Споразум о установљењу цивилно-војног планског савета 2001. године који је подстакао сарадњу у региону, посебно на плану стандардизације, организације и оспособљавање актера. У неким случајевима већ су се показали позитивни ефекти регионалне сарадње и у примерима везаним за Републику Србију, о чему ћемо опширније писати. Међутим, навешћемо само неколико констатација везаних за Иницијативу за превенцију и спремност у

¹⁵² Организација за европску безбедност и сарадњу.

¹⁵³ Иницијатива "Животна средина и безбедност" представља сарадњу шест међународних организација: OEBS, REC, UNDP, UNECE, UNEP и NATO.

¹⁵⁴ Група аутора, *ОЕБС и савремени безбедносни изазови*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија у Србији, Београд, стр. 58. и 59.

случају катастрофа за регион Југоисточне Европе¹⁵⁵ настале 2007. године, а донета је од стране десет земаља региона која се партиципивно финансира. Она представља регионалну мрежу и консултантски форум, али у својој активности највећу пажњу посвећује на превентивним компонентама и спремности да се реагује у различитим ситуацијама. Такође, даје свој допринос и на плану евроинтеграција и инсистира најединственом приступу и међусобној сарадњи. Унификација метода и праксе доприноси адекватним и правовременим одговорима на изазове, претње и манифестације елементарних непогода као и последице истих. Изградња институционалних капацитета показала је своја позитивна својства, посебно у конкретним ситуацијама.

Овде је незаобилазно и питање међународне сарадње приобалних земаља река Дунава и Саве, као и уговори до којих се дошло, а односе се на више питања, посебно поплава и облика помоћи у таквим ситуацијама. Сарадња са кључним европским телима се подразумева и у пракси функционише ефикасно. То се нарочито односи на подручје цивилне заштите. Основно институционално деловање се спроводи и кроз редовне и ванредне састанке на којима се размењују искуства и знања, Сарадња је присутна и на пољу размене информација, комуникације и едукације. Све ово односи се на билатералне, али и мултилателарне облике деловања. Поред Србије, у Иницијативи за превенцију и спремност у случају катастрофа за регион Југоисточне Европе овом присутне су и Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Албанија, Македонија, Молдавија, Румунија, Бугарска и Турска. У почетку, Иницијатива је била орочена на период 2013. године, да би се исте године продужила, тако да Меморандум о разумевању има своју актуелну димензију. Поред наведеног, функционисање се огледа и кроз рад специјализованих радних група, саветодавних одбора и на друге начине које намећу различите ситуације.

До сада је било речи само о цивилном сектору, тако да су облици међународне сарадње објашњавани мимо суделовања војног фактора који се у досадашњим дешавањима показао као незаменљив фактор деловања у ванредним ситуацијама. На националним нивоима то је скоро редовна пракса у свим земљама погођеним природним или другим катастрофама, попут земљотреса, поплава, тешких акцидената и сличних појава.

*
* *

У Уговору о функционисању Европске уније,¹⁵⁶ према члану 108, прописује се даје све намере државе чланице за подршку од природних катастрофа потребно пријавити комисији која је надлежна за проверу настале природне катастрофе како би се оправдало додељивање подршке. Тада услеђује контролни попис који се ради из два дела:

- први део се односи на пријаву програма подршке након појаве конкретне природне катастрофе
- други део се односи на пријаву програма "екс анте" за одређене врсте природних катастрофа.

Поред пријаве се доставља и општи оквир за доделу подршке за надокнаду штете настале због једне или више специфичних врста будућих природних катастрофа.¹⁵⁷

Државе чланице обавезне су да пријаве програм подршке за отклањање штете настале због конкретне природне катастрофе која се догодила у прошлости. Елементи које пријава мора да садржи:

¹⁵⁵ Disaster Preparedness Initiative for South Eastern Europe - DPPI - SEE

¹⁵⁶ Извештај Европске комисије за контролне листове за чланице Европске уније које су погођене природним катастрофама.

¹⁵⁷ У извештају и саветима Европске комисије постоји и трећи део који се назива "Извештавање екс пост у вези са неким догађајем ради надзора подршке додељене у оквиру програма екс анте". (примедба кандидата)

1. Чињенична основа - врста догађаја, одређивање "природне катастрофе" од стране државе чланице, географско подручје примене програма, висина штете
2. Правна основа - општа и посебна правна основа
3. Корисници - врста, број и одабир корисника, секторско подручје примене програма
4. Кашњење подношења пријаве
5. Прорачун и финансирање
6. Оправдани трошкови - врста обухваћене штете, израчунавање штете
7. Облик и износ подршке
8. Интензитет штете и кумулација
9. Тело које додељује подршку и управљање програмом.

Државе чланице могу пријавити општи оквир за подршку за отклањање штете настале због једне или више специфичних врста будућих природних катастрофа, а да није потребна засебна пријава за подршку за сваку од појава. Ти програми екс анте се могу успоставити за природне катастрофе попут потреса, лавина, клизишта и поплава. Једино што морају обавезно да садрже је обавеза извештавања о тачној примени програма у оквиру сваког конкретног догађаја.

Ова друга врста пријаве програма садржи све елементе као и прва и има још један додатни елемент, а то је извештавање "екс пост" које представља извештај о свакој конкретној појави и примени програма за сваку од њих (нпр. детаљније чињенице о природној катастрофи, корисницима, висини штете и планираној подршци).

4.2. Сарадња у области цивилне заштите

У циљу унапређења сарадње у области цивилне заштите Савет ЕУ је током осамдесетих и деведесетих година прошлог века усвојио неколико резолуција и одлука. На основу одлуке 2001/792/ЕЦ установљен је Механизам ЕУ за цивилну заштиту (EU Community Civil Protection Mechanism), којим се од држава чланица захтева да одреде тимове за интервенције, који би у случају потребе пружали прекограничну помоћ у оквиру земаља чланица и ван ЕУ. Установљен је и централизован систем за пријем захтева за помоћ и обавештења о расположивим ресурсима, као и 24-часовни мониторинг и инфо центар. Одлуком из 2003. године утврђена су детаљнија правила за захтеве за пружање помоћи и одговоре на те захтеве, координацију помоћи, логистичку подршку, прелазак границе, сношење трошкова ангажовања тимова и друго. Новом одлуком из 2007. године (2007/162/ЕЦ) установљени су финансијски механизми који проширују доступне фондове за операције Механизма.

После усвајања Стратегије унутрашње безбедности ЕУ (2010),¹⁵⁸ у којој су као један од главних изазова безбедности означене природне и људским активностима изазване катастрофе, уследило је јачање активности ЕУ у овој области. У оквиру акционог плана за спровођење наведене стратегије, повећање отпорности на кризе и катастрофе уврштено је међу пет стратешких циљева. За реализацију овог циља одређене су следеће активности: користити у пуној мери клаузулу о солидарности (предвиђену чланом 222. Лисабонског уговора у форми обавезе држава чланица да, у духу солидарности, помогну чланици која је мета терористичког напада или жртва природне или људским активностима изазване катастрофе); развити свеобухватни приступ претњама и проценама ризика од катастрофа; умрежити центре за процену ситуације и развити спремност за одговор на хитне ситуације.

¹⁵⁸Internal Security Strategy for the EU: Towards a European Security Model, Bruxelles, 8 March 2010.

На тим основама, крајем 2013. године, усвојене су нове одлуке о Механизму ЕУ за цивилну заштиту,¹⁵⁹ а ревидираним прописима о цивилној заштити придаје се већи значај превенцији катастрофа, њиховом спречавању и спремности на одговор, а захтева се и боље управљање ризицима од катастрофа.

Мада се прописима ЕУ директно не условљава начин организовања националних система цивилне заштите, ипак се инсистира на прихватању извесног броја основних начела на којима ти системи треба да буду устројени како би се обезбедила њихова ефикасна сарадња и оперативност.¹⁶⁰

У мају 2013. године почео је са радом Европски координациони центар за одговор на хитне ситуације. Да би се повећала отпорност на катастрофе, предузет је читав низ активности ради имплементације политике за управљање ризиком од катастрофа, чији је оквир усвојен 2009. године.¹⁶¹ Израђено је и посебно упутство за националне процене ризика од катастрофа 2010. године,¹⁶² а затим и први међусекторски преглед ризика од катастрофа са којима би се у будућности могле суочити земље ЕУ.¹⁶³

У току спровођења Стратегије унутрашње безбедности (2010-2015) знатно је појачана међусобна сарадња држава чланица, као и њихова сарадња са другим европским организацијама и агенцијама УН, а активности у овој области добиле су приоритетно место и у новој стратегији унутрашње безбедности (за период 2015-2020).

За земље чланице ЕУ од посебног значаја су поменути прописи о природним ресурсима и екологији, као што су директиве о управљању водама, о поплавама, о климатским променама, о заштити цивилног становништва и друге. Поред ЕУ, европска сарадња на плану смањења ризика од катастрофа одвија се и у оквиру Савета Европе, Економске комисије УН за Европу, НАТО-а, као и појединих других субрегионалних аранжмана.

- Савет Европе је резолуцијом Комитета министара (Резолуција 87/2) створио међувладин форум за сарадњу на превенцији и заштити од катастрофа и организацији ублажавања великих природних и технолошких несрећа (данас познат као EUROPA Major Hazards Agreement). Поред истраживања, размене информација и политичког дијалога, овај форум подржава студије националних правних оквира и јачање институционалних оквира држава за одговор на катастрофе, развија моделе процене стандардних штета и друго. Савет Европе је омогућио и закључивање одређених међународних уговора од значаја за помоћ у катастрофама, као што су уговори о олакшању привременог увоза и ослобађању од царина медицинске опреме (1960) и Европска конвенција о признавању правне личности међународних невладиних организација (1986).

- Још 1953. године чланице НАТО-а усвојиле су прву процедуру за "НАТО сарадњу за пружање помоћи у случају катастрофа у доба мира", која се примењује између чланица ове

¹⁵⁹ Видети: EU Civil Protection Mechanism, OJ L 347, 20. 12. 2013, p. 924. нови прописи су ступили на снагу почетком 2014. године.

¹⁶⁰ Нека од тих начела су следећа: послови цивилне заштите и одговорност за приправност на катастрофе треба да почивају на локалним заједницама; одговор на катастрофе и пружање помоћи треба да се заснивају на начелу супсидијарности (примарну одговорност имају власти које су најближе грађанима), а затим на начелу солидарности и међународне помоћи; на централном нивоу треба да постоји тело које се стара о превенцији катастрофа и спасавању у случају катастрофа; грађани имају право да буду информисани о могућим ризицима од катастрофа, опасностима и начину заштите од њих, а државе су дужне да им пружају такве информације; државе су дужне да успоставе ефикасан систем упозорења са јединственим телефонским бројем 112; постоји обавеза међусобног обавештавања земаља чланица о катастрофама и њиховим последицама.

¹⁶¹ A community approach on the prevention of natural and man-made disaster, COM (2009) 82 final, Bruxelles, 23. 02. 2009.

¹⁶² Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, SEC (2010) 1626 final, Bruxelles, 21. 12. 2010.

¹⁶³ Groeve, T. de (ed.), 2013, Overview of Disaster Risk that the EU faces: Internal Assessment based on JRC databases, JRC Scientific and Policy Reports, Publications of the European Union, Luxembourg, (JRC = Joint Research Centre).

организације.¹⁶⁴ Ова процедура је ревидирана 1992. године, а могућност њене примене је проширена и на државе које нису чланице. Даљи помак је учињен 1997. године, усвајањем политике јачања практичне сарадње на пољу ублажавања међународних катастрофа и оснивањем Евроатлантског координационог центра за одговор на катастрофе (ЕАДРЦЦ) и Евроатлантске јединице за одговор на катастрофе (ЕА-ДРУ). Центар је одговоран за координацију помоћи земљама чланицама у случају катастрофа, а јединица за пружање војне и/или цивилне помоћи у катастрофама изван круга земаља чланица. Током 2006. године чланице НАТО-а и партнерске земље усвојиле су Меморандум о разумевању, који је намењен олакшавању прекограничног транспорта цивила ангажованих од стране НАТО-а у операцијама одговора на катастрофе.

- Активности Економске комисије УН за Европу (UNECE) су на овом пољу значајне првенствено по доприносу закључивању неколико међународних уговора из области заштите животне средине, а који имају импликације на могућност адекватног одговора на међународне катастрофе. То се најпре односи на Конвенцију о заштити и коришћењу међународних водотокова и међународних језера (1992)¹⁶⁵ и на Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских акцидента (1992)¹⁶⁶ Прва конвенција позива државе на сарадњу у смањењу формалности за прелазак границе, обезбеђењу потребних уређаја за контролу поплава и сарадњу у одговору на њих, као и у сношењу трошкова. Друга конвенција има посебан анекс о питањима узајамне помоћи, укључујући пружање помоћи у људству, опреми и услугама држави погођеној индустријским акцидентом и питањима у вези са олакшавањем преласка границе и имунитетима особља.

Од других европских регионалних аранжмана, могу се издвојити сарадња у оквиру Црноморске економске сарадње (БСЕЦ) и Централноевропске иницијативе (ЦЕИ). Земље чланице прве субрегионалне организације (њих дванаест) закључиле су 1998. године Споразум о сарадњи у пружању помоћи и одговору на изненадне природне и људским активностима изазване катастрофе. Споразум уређује процедуре за упућивање захтева за помоћ, обавезује државу која тражи помоћ да обезбеди несметани пријем и дистрибуцију помоћи искључиво погођеном становништву без дискриминације и уређује питања олакшавања транспорта, царинских процедура и друго. У 2005. години је усвојен допунски протокол којим се уводе официри за везу ради унапређења размене информација.

Земље чланице Централноевропске иницијативе усвојиле су 1992. године Споразум о сарадњи у прогнози, превенцији и спречавању природних и технолошких катастрофа, који је усмерен ка превенцији и размени информација. Такође, њиме је основан Заједнички комитет који је одговоран за развој процедура које треба да ојачају солидарност у одговору на катастрофе. На основу двогодишњих акционих планова реализују се поједине активности, а постоји и посебна Радна група за цивилну заштиту.

Европска унија је активна на пољу пружања одговора и решавања природних катастрофа, техничко-технолошких катастрофа и регулисању климатских промена. Могло би се рећи да је зачетак активности Европске уније у овој области био везан за креирање механизма цивилне заштите. Први корак ка томе представља Министарски састанак који је одржан у Риму 1985. године¹⁶⁷ после којег је уследио низ резолуција од значаја за област цивилне заштите од катастрофа.

¹⁶⁴ Наведено према: Law and legal issues in international disaster response: a desk study, p. 75. <http://www.ifrc.org/PageFiles/125639/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>

¹⁶⁵ Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, March 17, 1992, 31 ILM 1312 (1992). Доступно и на: www.ifrc.org/Docs/idrl/1446EN_1.pdf. Видети и: Закон о потврђивању Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера и Амандмана на чл. 25. и 26. Конвенције, Сл. гласник РС – Међународни уговори, бр. 1/10.

¹⁶⁶ Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accident, March 17, 1992, 2105 UN TS 46.

¹⁶⁷ International Disaster Response Law, Andrea de Guttry, Marco Gestri, Gabriella Venturini (Eds.), Asser Press, The Hague, 2012, стр. 106.

Сарадња Европске уније у погледу правног оквира деловања у управљању ризика од катастрофа може се поделити на два сегмента: сегмент хуманитарне помоћи и сегмент цивилне заштите. За сегмент хуманитарне помоћи од 1992. године деловала је Канцеларија Европске комисије за хуманитарну помоћ (ЕЦХО)¹⁶⁸, а касније генерални директорат за хуманитарну помоћ. За други сегмент задужен је Механизам ЕУ за цивилну заштиту са центром за мониторинг и информације. ЕЦХО је основан 2001. године и броји тридесет једну чланицу, са циљем пружања помоћи жртвама природних катастрофа, као и оних које је изазвао човек. ЕЦХО делује по принципу финансирања програма хуманитарне помоћи. ЕУ механизам цивилне заштите¹⁶⁹ успостављен је 2001. године и тренутно укључује двадесет осам земаља чланица ЕУ, укључујући Исланд, Норвешку, Црну Гору, Бившу Југословенску Републику Македонију, Србију и Турску. Оперативни центар овог механизма је Координациони центар за хитне интервенције (ЕРЦЦ)¹⁷⁰ који прати ванредне ситуације у свету двадесет четири сата дневно. Овај центар је интервенисао у највећим природним катастрофама у свету, као што су мајске поплаве у Србији 2014. године, земљотрес на Хаитију из 2010. године и томе слично.

Савет Европе је усвојио 2010. године Стратегију унутрашње безбедности.¹⁷¹ На основу анализе саме стратегије може се закључити да природне катастрофе и катастрофе које је изазвао човек, представљају један од главних изазова унутрашњој безбедности Европске уније. Међу пет стратешких области, дефинисаним Акционим Планом за спровођење стратегије, уврштено је и повећање отпорности држава на природне катастрофе, што сведочи о значају ове области и препознавању катастрофалних последица које изазивају природне катастрофе. Акционим планом су, такође, дефинисане и кључне активности које се имају предузети у овој области:

1. примена клаузуле о солидарности Лисабонског уговора која предвиђа обавезу пружања помоћи државама чланицама ако су мете терористичког напада или катастрофа које су изазване природом или их је изазвао човек.
2. развијање свеобухватног приступа при проценама претњи и ризика од природних катастрофа
3. развијање центара за процену ситуације и брзи одговор на хитне ситуације.

Са радом је 2013. године почео и Европски координациони центар за одговор на хитне ситуације са циљем што ефикаснијег одговора на природне катастрофе. На нивоу Европске уније креирано је и посебно упутство за израду националних процена ризика.¹⁷²

Стратегија унутрашње безбедности 2010-2015. године допринела је јачању међусобне сарадње држава чланица међусобно, као и изградњи сарадње са другим европским организацијама и агенцијама УН. Европски парламент и Савет Европске уније 2007. године усвојили су и Директиву о процени и управљању ризика од поплава (2007/60/ЕС).¹⁷³ У области смањења ризика од природних катастрофа и изналажења ефикасних решења значајни су и Савет Европе, Економска комисија Уједињених нација за Европу и НАТО.

Комитет Министара Савета Европе је 1987. године, Резолуцијом 87/2, креирао Платформу за сарадњу у области великих природних и технолошких катастрофа између Европе и југа медитерана. Платформа је позната под називом – EUROPA Major Hazards

¹⁶⁸ Милосављевић, Б., Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа, *Правни записи*, IV (1), 2015, стр. 70.

¹⁶⁹ Преузето са сајта Европске комисије: Humanitarian aid and civil protection, http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

¹⁷⁰ Преузето са сајта Европске комисије: Humanitarian aid and civil protection, http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

¹⁷¹ Internal Security Strategy for the EU: Towards a European Security Model, Bruxelles, 8 March 2010.

¹⁷² Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, SEC (2010) 1626 final, Bruxelles, 21. 12.2010.

¹⁷³ Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj>

Agreement¹⁷⁴. Циљ платформе јесте да омогући бољу сарадњу и припремљеност у случају природних и технолошких катастрофа на територијама држава чланица. Поред истраживачке делатности и размене информација између њених чланица, платформа подржава и студије националних правних оквира са циљем развоја националних правних оквира за ефикасно пружање одговора на катастрофе, развија методологије процене штете и друго.

Када се знају све карактеристике догађаја који ће уследити, одређено друштво или држава се може изборити са последицама природне катастрофе. На пример, када је у питању природна катастрофа ледено доба - може се претпоставити да ли је природа на територији на којој живимо у том стадијуму у ком може да се створе услови за настанак леденог доба, технолошки развој нам дозвољава да знамо колики ће бити временски период до момента догађаја и колико ће он трајати. Сличан пример овом су топлотни таласи - на основу прогноза хидрометеоролошког завода који нас упозорава да ли ће и када уследити дани који су изнадпросечно топли, ми можемо испунити све критеријуме: уочен је настанак догађаја, зна се када ће кренути дејство и отприлике колико ће трајати, тип догађаја нам је познат јер се већ дешавао, последице знамо да могу бити и смртоносне, али и да је та врста катастрофе веома комплексна и може условити другу. Стога се могу ангажовати разне државне и друштвене институције које би могле да делују на време уз добру организацију.

Међународна сарадња у овој области нужно произилази из потреба свих земаља Европе, у чему она и предњачи у односу на остали свет. Према најновијем закону из 2018. године, који је донела скупштина Србије, међународном сарадњом сматра се нарочито:

- „припремање и спровођење међународних споразума и пројеката из области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама;
- размена података и информација релевантних за област смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама са надлежним органима других држава и међународних организација;
- сарадња са међународним организацијама које су од значаја за област смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и учешће у њиховом раду;
- посебан облик међународне сарадње у смислу овог закона је упућивање међународне помоћи у виду међународних тимова за заштиту и спасавање, опреме и средстава неопходних за операције заштите и спасавања грађана у ванредним ситуацијама.“¹⁷⁵

Законом је предвиђено и следеће:

- „непосредна комуникација са надлежним органима других држава и међународних организација у вези са тражењем, примањем, пружањем и транзитом међународне помоћи;
- координација прелазака државних граница током примања, пружања и транзита међународне помоћи;
- координација прихвата и расподеле међународне помоћи на територији Републике Србије;
- координација активности међународних снага за заштиту и спасавање на територији Републике Србије;
- координација упућивања снага за заштиту и спасавање у виду међународних тимова за заштиту и спасавање и хуманитарне помоћи у виду опреме и средстава неопходних за операције заштите и спасавања грађана у ванредним ситуацијама у другим државама и међународним организацијама.

¹⁷⁴ Доступно на: <http://www.coe.int/en/web/europarisks/eur-opa-in-brief>

¹⁷⁵ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању у ванредним ситуацијама, Службени гласник РС од 13. 11. 2018. године, чл. 102.

- Црвени крст Србије, у складу са посебним законом и међународним принципима и правилима Црвеног крста и Црвеног полумесеца, може да тражи, прима и дистрибуира међународну хуманитарну помоћ.
- Одлуку о пружању, тражењу и прихватању међународне помоћи доноси Влада.¹⁷⁶

С обзиром на чињеницу да се ради о међународној помоћи, то су и учесници у пружању исте из различитих земаља.

На мултинационалне снаге, односно припаднике „снага заштите и спасавања примењују се одредбе прописа који уређују употребу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије.“¹⁷⁷

Може се констатовати да се мере цивилне заштите у већини земаља Европе сличне или идентичне. У најновијем закону Републике Србије ова проблематика је усаглашена са прописима у Европској унији, тако да мере заштите и спасавања, пре свега људи и материјалних добара, од свих претњи, односно опасности које су изазване катастрофама, корпус послова који спада у домен цивилне заштите. Наглашена је лична заштита, али и узајамна помоћ у заштити, што је условљено организованости грађана и њиховом солидарношћу у пружању помоћи, нарочито најугроженијим лицима. С овим у вези је неопходност да држава и сви субјекти цивилне заштите обезбеде и држе у исправном стању сва неопходна средства за заштиту и пружање помоћи. Овде је битна опрема која мора бити доступна и функционална. Законом је прописано да власници објеката, посебно стамбених, морају располагати одређеним, исправним средствима која се могу употребити у поменутих ситуацијама. Систем почива на правовременом обавештавању, односно узбуњивању становништва о претњама или ризику. Брзо обавештење може имати судбоносан значај за животе људи уколико се предузму хитна поступања, што су најбоље показали примери цунамија у више наврата, посебно у Индонезији, као острвској земљи. Систем за јавно узбуњивање мора бити увек у исправном стању.

Поред узбуњивања, Законом се предвиђају и поступања везана за евакуацију која подразумева премештања људи, животиња и нужних, углавном личних покретних ствари, са угроженог на неугрожена подручја. Таква наређења издаје Републички штаб за ванредне ситуације. У овом поступању нужно је водити рачуна о приоритетима, пре свега, о деци, болесницима, трудницама, инвалидима, старијим особама и томе слично. Непоступање лица на која се односе наредбе повлачи за собом одговорност, пошто се непоступањем или одбијањем угрожавају како сопствени, тако и туђи животи. Чести су примери, посебно они за време катастрофалних поплава у Србији 2014. године, да су одбијана наређења надлежних да појединци, па и читаве породице, напусте своје куће. Због тога се обезбеђује и присуство и асистенција полиције.

Евакуација са територије једне на територију других локалних самоуправа, као и све друге пратеће активности, морају се обављати плански, са извршеном припремом, уз сарадњу са државним органима, посебно Црвеним крстом, хуманитарним организацијама и организацијама које учествују у евакуацији.

У већини послова из области цивилне заштите веома је значајно питање координације. То се односи на све нивое националне заштите, али понекад и на међународном плану. Пошто постоје и катастрофе које изазивају поједини субјекти међународне заједнице (рат), који здружени, али и координирано уништавају животе цивила, урбана и неурбана подручја, материјална, културно-историјска и друга добра, у процесу заштите битан је сегмент склањања на сигурнија места истих. Према поменутом Закону, оно обухвата планирање и коришћење заштитних објеката, пре свега, склоништа, подземних саобраћајница (метроа) или других погодних објеката који могу послужити датом сврхи. То

¹⁷⁶ Исто.

¹⁷⁷ Исто.

могу бити тунели, напуштени тунели, али и природна склоништа, као што су пећине и слично.

Збрињавање угрожених и настрадалих је једна од хитних мера која се односе на здравствену заштиту, привремени смештај, тражење несталих, спајање породица, медицинску, психолошку помоћ, али и снабдевање неопходним животним намирницама и средствима за личну хигијену. Поред надлежних државних органа, овде партиципира Црвени крст и разне друштвене организације.

Цивилна заштита и поступање зависе од природе угрожености, на пример, да ли се ради о радиолошкој, хемијској, биолошкој или заштити удеса и техничко-технолошких удеса. Због тога се у истом закону третира заштита од природних и других катастрофа. Овде је неопходно објаснити да се катастрофе често дешавају са прекограничним ефектима, где је у таквим случајевима дужност и обавеза надлежног министарства да обавести надлежни орган суседне земље или земаља. У случајевима катастрофа најбоље се осећа солидарност, али и функционална ефикасност међународне сарадње.

Међународна сарадња Републике Србије са међународном заједницом, посебно Европском Унијом, дошла је до пуног изражаја на пољу едукације где се разменом искустава, разним курсевима, семинарима, али и практичним теренским вежбама, материјалном помоћи, показала неопходност узајамног деловања. У нашој земљи, не само за време стално помињаних поплава, већ и честих пожара, помоћ, посебно Русије, односно припадника Министарства за ванредне ситуације, су активности на плану заштите и спасавања људи и животне средине, и примери ефикасности, умећа и пожртвованости.

Свака земља Европске уније води рачуна о ефикасности механизма који су везани за делокруг цивилне заштите. И Република Србија је новим законом установила институт повереника и јединице цивилне заштите. Повереници који делују у насељеним местима или њиховим деловима, привредним субјектима, друштвима, органима и другим правним лицима, према овом закону повереници и њихови заменици су везани за штабове за ванредне ситуације. Њих именују субјекти цивилне заштите.

- „Повереници и заменици повереника цивилне заштите учествују у припремама грађана и запослених за личну и узајамну заштиту, обавештавају грађане и запослене о правовременом предузимању мера цивилне заштите, обавештавају грађане и запослене о општој мобилизацији ради учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, врше координацију и спровођење евакуације, збрињавања, склањања и друге мере цивилне заштите и врше проверу постављања обавештења о знацима за узбуњивање грађана у зградама у зони своје одговорности.
- Повереници и заменици повереника цивилне заштите имају статус припадника цивилне заштите
- Грађани на угроженим и настрадалим подручјима дужни су да поступају у складу са упутствима повереника и заменика повереника цивилне заштите.
- Пропис којим се уређује рад повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријуми за њихово именовање доноси министар.“¹⁷⁸
- Јединице цивилне заштите су јединице цивилне заштите опште намене и специјализоване јединице цивилне заштите.“¹⁷⁹

Што се тиче другог, и најважнијег дела система цивилне заштите, веома је битно да буду оспособљене на адекватан начин за темљено извршење свих задатака пошто оне представљају главну оперативну снагу.

Према члану 80. тог Закона „јединице цивилне заштите опште намене и специјализоване јединице цивилне заштите за узбуњивање образују јединице локалне самоуправе.

¹⁷⁸Исто, чл. 78.

¹⁷⁹Исто, чл. 79.

- Одлуку о образовању јединица цивилне заштите из става 1. овог члана доноси надлежни орган јединице локалне самоуправе.
- Јединице локалне самоуправе могу 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.¹⁸⁰

Према члану 82. распоређивање војних обвезника у јединице цивилне заштите врши надлежни територијални орган Министарства одбране, према исказаним потребама Министарства и јединица локалне самоуправе и у складу са прописима који уређују распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране.

Распоређивање грађана који нису војни обвезници и добровољци, који немају ратни распоред по војној и радној обавези у јединице цивилне заштите, врши Надлежна служба и јединица локалне самоуправе.

Специјализоване јединице цивилне заштите које се ангажују на извршавању најсложенијих задатака и од којих се захтева одржавање повишене оперативне и функционалне способности, као и ангажовање у мисијама пружања међународне помоћи, попуњавају се активном резервом. Припадници активне резерве цивилне заштите не могу се распоређивати на друге послове одбране без претходног мишљења Министарства. Исто тако, и јединице Црвеног крста Србије у погледу попуне обвезницима имају статус јединица цивилне заштите.¹⁸¹

Међутим, постоји много више природних катастрофа на које не можемо бити спремни или можемо делимично, попут земљотреса и поплава. Наиме, знамо исто кроз обавештења хидрометеоролошког завода да нам прети одређена количина падавина која може изазвати плављење река у одређеним подручјима. Међутим, никада не знамо како се понаша природа и колико ће река да набуја, а поготово ако су нам лоше бране или мање чиста корита можемо очекивати сценарио из Кине 1931. године или, можда, чак и са Балкана 2014. године. Тада су нам тип, карактеристике, па и последице и комплексност догађаја потпуно непознате, што доводи до много већих и тежих последица по државу и друштво.

Код налажења решења за одговор на катастрофу неопходно је сагледати неке значајне аспекте одговора:

- **Психички аспект** - када се догоди нека катастрофа, обично човека покрене маса. Психологију људских маса најбоље карактеришу неверица и паника. Неверица се јавља када већина људи не разуме суштину догађаја или не верују другим људима, медијима и институцијама које дају информације о догађају. То блокира човека и успорава одговоре на катастрофу. После неверице обично следи паника и онда је успостављање организације упитно, некада и немогуће, што доводи до више жртава.
- **Организацијски аспект** - ово је можда и најкомплекснији аспект, јер захтева организацију читаве људске заједнице у решавању животног проблема. Тако да огромна организација захтева доста времена и упућеност сваког члана друштвене заједнице у основне карактеристике природних катастрофа и деловање када до њих дође. То би требало да се ради систематски и кроз школство, како би од најранијег детињства били упућени у могућности и размере природних катастрофа како би се, када се оне десе, ефекти психичког аспекта смањили на минимум.

¹⁸⁰ Исто, чл. 80.

¹⁸¹ Исто, чл. 82.

4.3. Регионална и билатерална сарадња у југоисточној Европи

После 2000. године дошло је до успостављања посебних аранжмана за сарадњу земаља Југоисточне Европе у области одговора на катастрофе. У том смислу, кључне иницијативе су:

- **Споразум о установљењу цивилно-војног планског савета за ванредне ситуације у Југоисточној Европи (2001)**¹⁸², који је закључило шест земаља из региона западног Балкана и који је усмерен ка јачању сарадње у пружању регионалне помоћи, развоју заједничких стандарда и организовању вежби снага за заштиту и спасавање.¹⁸³
- **Иницијатива за превенцију и спремност у случају катастрофа (DPPI SEE)**¹⁸⁴ потписана 2017. године у Загребу, која је установљена путем меморандума о разумевању, који је био орочен на период од 2007. до 2013. године и затим продужен потписивањем новог меморандума у Сарајеву, 28. новембра 2013. године. Реч је о јединој регионалној иницијативи која се бави заштитом од катастрофа и која окупља земље Југоисточне Европе (Албанију, Босну и Херцеговину, Бугарску, Хрватску, Македонију, Молдавију, Црну Гору, Румунију, Србију, Словенију и Турску).

Иницијатива је осмишљена као регионална мрежа и консултантски форум који доприноси бољој превенцији и спремности за одговор на природне и људским фактором изазване катастрофе. Главни циљеви иницијативе су јачање регионалне сарадње и регионалног договора у погледу унапређења превенције и спремности, пружање доприноса изградњи институционалних капацитета и развоју метода и пракси за управљање у случају катастрофа. Она има за циљ и унапређење сарадње између уговорних страна "у светлу проширења ЕУ и процеса евроинтеграција", као и да пружи подршку чланицама у њиховом настојању да развију превенцију и спремност у случају катастрофа кроз заједнички приступ и сарадњу са релевантним међународним организацијама и телима, а нарочито са Механизмом ЕУ за цивилну заштиту. Такође, овај форум би требало да омогући унапређење билатералне и мултилатералне сарадње земаља региона у размени информација од значаја за превенцију и спремност, као и размену стечених знања и најбоље праксе.

Сарадња у оквиру Иницијативе се одвија преко регионалних састанака, саветодавних одбора, радних група, механизма "тројки" (актуелни, ранији и наредни председавајући) и Секретаријата Иницијативе. Годишњи допринос Републике Србије Иницијативи износи 25.000 евра. Од посебног значаја су и уговори о сарадњи приобалних држава у сливовима река Дунава и Саве, који у случају Саве детаљније, а у случају Дунава мање детаљно уређују питање одбране од поплава.

И билатерални споразуми су учинили да се направи искорак у правцу смањења ризика од катастрофа. У том смислу, и Република Србија има неколико закључених билатералних споразума о сарадњи и узајамној помоћи у случају катастрофа. Према свом предмету, ти споразуми се могу поделити у две групе:

1. стандардни споразуми о сарадњи и узајамној помоћи у случају катастрофа,

¹⁸² Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council of Southeastern Europe, April 3, 2001 (www.ifrc.org/Docs/idrl/1532EN.pdf). Потписнице су биле Бугарска, Хрватска, Македонија, Словенија, Румунија и Турска.

¹⁸³ Треба напоменути да је у Р. Србији читава област реаговања на катастрофе била потпуно занемарена до доношења Закона о ванредним ситуацијама, крајем 2009. године. Низ кључних системских поставки из тог закона још увек није реализован (процене ризика, систем раног упозорења, систем цивилне заштите, финансирање), а он се не бави превенцијом и смањењем ризика од катастрофа, као ни обновом и изградњом пострадалих подручја.

¹⁸⁴ DPPI SEE - Disaster Preparedness and Prevention Initiative of Southeastern Europe

2. два споразума са Руском Федерацијом, чији је предмет шири.

Споразуми о сарадњи и узајамној помоћи у случају катастрофа, које је наша земља закључила имају исти или углавном исти предмет регулисања, упркос лако уочљивим термилошким разликама између њих у погледу означавања тог предмета у њиховом називу ("сарадња у области ванредних ситуација", "сарадња и узајамна помоћ у ванредним ситуацијама", "сарадња у заштити од природних и других катастрофа", "сарадња и узајамна помоћ у случају катастрофа").

Стандардна подручја сарадње су: размена информација о изворима опасности, настанку и последицама катастрофа; размена сазнања и искустава; сарадња у планирању и спровођењу мера за одговор на катастрофе, оспособљавању и обуци јединица и служби за заштиту и спасавање; упућивање хуманитарне помоћи; размена научних, техничко-технолошких и других података од значаја за заштиту од катастрофа; сарадња у развоју и производњи опреме за потребе заштите и спасавања и слично.

Из предмета сарадње је искључена сарадња у случају ратног стања, било изричитом формулацијом или индиректним путем, дефинисањем ванредне ситуације, односно катастрофе. Као посебно подручје сарадње предвиђена је могућност међусобног пружања помоћи у случају катастрофа, на добровољној основи. Ову врсту помоћи уговорне стране пружају једна другој у складу са својим расположивим могућностима у случају када погођена страна није у могућности да се сама избори са последицама катастрофе. Помоћ у људству се може упутити у виду спасилачких тимова (екипа) са потребном опремом и средствима, као и слањем појединаца, стручњака за заштиту и спасавање.

Са друге стране, Влада Републике Србије закључила је са Владом Руске Федерације Споразум о сарадњи у области хуманитарног реаговања у ванредним ситуацијама, спречавању елементарних непогода и технолошких хаварија и уклањању њихових последица (20. октобар 2009. година), а затим и Споразум о оснивању Српско-руског хуманитарног центра (25. априла 2012. године).

• **Споразумом о сарадњи у области хуманитарног реаговања у ванредним ситуацијама, спречавању елементарних непогода и технолошких хаварија и уклањању њихових последица**, као основним актом о сарадњи две земље у овој области, уређују се циљеви и облици сарадње, оснивање заједничког Хуманитарног центра, као и низ правних питања од значаја за одвијање сарадње. У уводним одредбама дате су дефиниције од значаја за предмет Споразума - посебно термини "хуманитарна помоћ у ванредним ситуацијама"¹⁸⁵ и "хуманитарни центар"¹⁸⁶.

Споразум не дира у обавезе уговорних страна преузете другим међународним уговорима, а у његовој преамбули је наглашен значај УН, Међународне организације за цивилну одбрану и других међународних организација које делују у области спречавања ЕНТХ и отклањања њихових последица.

• **Споразум о оснивању Српско-руског хуманитарног центра** (склопљен у Нишу) има техничку природу. Уз овај споразум, потписан је истог дана и Споразум о утврђивању Статута Српско-руског хуманитарног центра. Средства за рад Хуманитарног центра (даље: ХЦ) обезбеђују две стране, у укупном износу од 31.420.000 динара. Споразум о оснивању ХЦ-а има двадесет петчланова, којима се уређују циљеви и задаци центра, радноправни статус особља, имунитети и олакшице, финансирање и имовина, органи управљања, пружање услуга трећим државама, престанак рада, решавање спорова и друго.

¹⁸⁵ "Хуманитарна помоћ у ванредним ситуацијама" је дефинисана као помоћ коју уговорне стране пружају једна другој хитним упућивањем тимова за пружање помоћи, опреме и материјала за помоћ, као и обављање конкретних задатака у области спречавања елементарних непогода и технолошких хаварија и отклањања њихових последица, противпожарне безбедности, отклањања опасности од мина и у другим областима.

¹⁸⁶ "Хуманитарни центар" је дефинисан као заједнички руско-српски центар за обављање задатака у циљу хуманитарног реаговања у ванредним ситуацијама. У циљу реализације Споразума, формирају се (1) Заједничка комисија за сарадњу и (2) Хуманитарни центар на територији Републике Србије, чија се делатности правни статус регулишу посебним споразумом.

Према члану 1. ХЦ се оснива ради обављања задатака хуманитарног реаговања у ванредним ситуацијама на територији Републике Србије и других земаља у окружењу. Такође, чланом 120. Закона о ванредним ситуацијама, ХЦ-у су поверени послови извођења виших нивоа обуке снага за заштиту и спасавање.

4.4. Сарадња са НАТО пактом

У овом делу неопходно је обрадити питање сарадње Републике Србије са НАТО пактом у ванредним ситуацијама. Познато је да овај пакт представља војни савез заснован на Северноатлантском уговору којим је и основан 4. априла 1949. године. У његовом саставу првобитно је било дванаест земаља, и то: Сједињене Америчке Државе, Канада, Белгија, Данска, Француска, Италија, Холандија, Исланд, Норвешка, Луксембург, Португалија и Велика Британија. Сврха стварања Савеза је била узајамна помоћ, али, пре свега, на војнополитичком плану. У међувремену дошло је до низа промена у међународној заједници тако да је НАТО прошао кроз неколико фаза сопствене трансформације. За нас је најинтересантнија она која се односи на партнерства.

ОвOME су претходиле неколико фаза од почетка деведестих година двадесетог века до данашњих дана. Пратећи изворну документацију, можемо извући неколико констатација које ће објаснити неке стране промена у функционисању Савеза. Од 1991. до 1999. године актуелизована је Стратегија дијалога, сарадње, партнерства и прилагођавања. То је период у коме је престала главна претња по безбедност, пре свега, западноевропских земаља. После овог, наступио је период кооперативне безбедности, али иширења НАТО пакта према границама Русије. Без обзира на чињеницу партнерства, сарадње и дијалога и споразума са Русијом о партнерству, Савез је остао кључни чинилац у свету који својом праксом никада није показао одбрамбену детерминанту свога постојања. Наиме, како истиче Р. Мутавцић, „главни циљ стварања овог пакта узајамне помоћи, који се темељи на члану 51. Повеље УН и неутуђивом праву наиндивидуалну и колективну самоодбрану, јесте супротстављање идеолошким и војним претњама и свим безбедносним ризицима које је после Другог светског рата носило настајање Совјетског Савеза да прошири контролу Источне Европе и на друге делове континента“. Нарасло неповерење и већ почетак трке у наоружавању подигли су гвоздену завесу од Балтичког до Јадранског мора и хладни рат међу дојучерашњим савезницима јепочињао. Све до почетка деведесетих година двадесетог века сукоб између земаља Истока и Запада (без глобалног рата) обележиће епоху.

Западноевропске државе истицале су да јераспадом Варшавског пакта и СССР-а и уједињењем Немачке нестало оправдање занаставак постојања НАТО пакта. Док је друга страна са САД-ом као протагонистом, тражила нове разлоге и оправдања због којих би Савез наставио да постоји. Одлучено је да НАТО настави да се шири ка истоку. Професор Драган Симић је објаснио флексибилност и снажљивост НАТО администрације да „далековидим потезима превлада наслеђе Хладног рата и да, мењајући себе, одлучујуће и утиче и на преобликовање укупних односа на прелазу из века у век и нови миленијум. Прилагођавајући се реалностима створеним незапамћено муњевитим и неочекиваном дубоким потресима а, при томе, имајући и поуздано предвиђање новодолазећих односа, овај Савез се на делу потврдио као јемац европске и међународне безбедности у времену после Хладног рата.“¹⁸⁷ Без обзира што су након Хладног рата примљене нове државе учланство Савеза (Чешка, Пољска, Мађарска - 1999, Бугарска, Естонија, Летонија, Литванија, Румунија, Словачка, Словенија - 2004; Хрватска, Албанија - 2009; Црна Гора - 2017), западноевропске земље су показале слабу заинтересованост за финансијском партиципацијом, због чега је Доналд Трамп више пута упозорио исте.

¹⁸⁷ Драган Р. Симић, Наука о безбедности - савремени приступи безбедности, ЈП „Службени лист“ СРЈ, Факултет политичких наука, стр. 112.

НАТО пакт данас представља војно-политичку организацију у којој су потпуно препознатљиве улоге чланица. Њихова је обавеза да раде на јачању способности Савеза, истовремено осигуравајући сопствену и колективну безбедност држава чланица. Такав приступ се огледа у јачању војних структура, заједничком планирању, формирању мултинационалних јединица и у заједничким вежбама. Ово је наговестило сасвим нови поглед на опстанак и функционисање пакта.

Из неколико докумената навешћемо податке који најбоље илуструју функционисање НАТО пакта у периоду после 1991. године.

Партнерства НАТО са другим државама, започела су након Хладног рата. На Самиту НАТО у Лондону, 1990. године НАТО је „пружио руку пријатељства“ доскорашњим противницима из периода Хладног рата. Унутар НАТО формиране су адекватне структуре чији је задатак био остваривање сарадње. Већ 1994. године створени су програми „Партнерство за мир“ и „Медитерански дијалог“, са циљем остваривања сарадње са европским и државама из Медитеранског региона. Нешто касније, 2004. године основана је и „Истанбулска иницијатива за сарадњу“, а потом су заснована и партнерства са „Партнерима широм света“ (Partners across the globe). На састанку министара спољних послова НАТО који је одржан 2011. године у Берлину, донете су одлуке о предузимању конкретних корака у циљу проширивања могућности за сарадњу са партнерима. Креиран је основни механизам за билатералну сарадњу НАТО и појединачних држава – Програм индивидуалног партнерства и сарадње (Individual Partnership and Cooperation Programme - IPCP), док је приступ Индивидуалном акционом плану партнерства (Individual Partnership Action Plan - IPAP) и Процесу планирања и прегледа (Planning and Review Process - PARP) проширен и на државе изван програма Партнерство за мир, а свим партнерским државама је омогућен и приступ Партнерском менију за сарадњу (Partnership Cooperation Menu - PCM). Даље, одлуке са састанка у Берлину, тичале су се и нових могућности за одржавање политичког дијалога са партнерским државама у формату консултација у областима од интереса у формату НАТО плус партнерска држава.

На Самиту НАТО у Варшави, чланице су истакле решеност да пруже допринос напорима међународне заједнице у пројектовању стабилности и јачању безбедности ван граница НАТО, најпре кроз сарадњу и партнерства. У претходних двадесет пет година, НАТО је развио мрежу регионалних партнерстава која броји четрдесет једну партнерску државу из евроатлантског, медитеранског и заливског региона, те тзв. Билатерална партнерства са другим државама широм света. С тим у вези, НАТО је настојао да одржава политички дијалог и практичну сарадњу у широком спектру политичких и безбедносних питања. Са аспекта НАТО-а, сарадња са партнерским државама се темељи на дељењу заједничких вредности, међусобном уважавању, реципроцитету, те обостраној користи.

У евроатлантском простору, НАТО сарађује са двадесет две партнерске државе, кроз Савет за евроатлантска партнерства (Euro-Atlantic Partnership Council - EAPC) и програм Партнерство за мир (Partnership for Peace - PfP), што представља и главни програм билатералне сарадње. Међу тим партнерским државама, НАТО је развио посебну сарадњу са Русијом, Украјином и Грузијом, кроз тела: Савет НАТО-Русија, Комисију НАТО-Украјина и Комисију НАТО-Грузија.

У региону јужног Медитерана, НАТО је развио партнерство са седам држава, кроз програм Медитерански дијалог, док је у региону Голфског залива, НАТО остварио сарадњу са четири државе, кроз програм Истанбулске иницијативе за сарадњу.

Поред овог, НАТО сарађује са великим бројем држава које не спадају ни у један од наведених формата сарадње, већ се партнерство са свим државама сврстава под оквир тзв. „Партнери широм света“ („Partners across the globe“), који броји осам држава.

На Самиту НАТО у Велсу, НАТО је први пут представио идеју, односно могућности унапређене сарадње, које заинтересованим државама омогућавају да продубе сарадњу са Алијансом, те прилагоде облике сарадње сопственим интересима и потребама, истовремено представивши „Платформу за достизање интероперабилности“,

помоћу које државе усклађују сопствене стандарде, капацитете и способности према стандардима НАТО, са циљем достизања нивоа неопходног за евентуално будуће учешће у ситуацијама управљања кризама или различитим међународним операцијама.

Свака партнерска држава, самостално одређује облик и интензитет сарадње са НАТО, те детерминише сопствене циљеве и приоритете, који систематизовано бивају представљени у документу о циљевима за сарадњу са НАТО. У пракси, сарадња НАТО са партнерима одвија се кроз различите програме који се креирају са циљем да помогну партнерским државама у остваривању сопствених потреба. Кључне области сарадње су политичке консултације, у оквиру којих се разматрају питања безбедносних дешавања или заједнички рад на проналажењу решења за поједине безбедносне изазове и то се у пракси остварује у оквиру бројних НАТО комитета и радних тела, на дневном нивоу.

Интероперабилност, као што је било речи, је усклађивање стандарда, капацитета и способности држава са стандардима НАТО, са циљем достизања нивоа неопходног за евентуално будуће учешће у ситуацијама управљања кризама или различитим међународним операцијама. С тим у вези, 2014. године НАТО је покренуо „Иницијативу за интероперабилност партнера“, која, поред осталог, садржи механизме зајачање сарадње са оним државама које желе да постану интероперабилније према НАТО. Партнерске државе, такође, доприносе у мисијама и операцијама које се спроводе под вођством НАТО-а. То се чини на различите начине - обуком безбедносних снага или надзором активности на морима, што партнерским државама омогућава да утичу на креирање одлука које се тичу појединих мисија.¹⁸⁸

Са Републиком Србијом, и поред трагичних искустава, НАТО пакт развија партнерске односе не само у војном, већ и у домену управљања ванредним ситуацијама. Као илустрацију успешне међународне сарадње наше земље, односно реализације НАТО EADRCC међународне теренске вежбе управљања ванредним ситуацијама је вежба „Србија 2018“. Ово је најсвежији пример међународне сарадње због чега дајемо детаљан опис који је илустративан.

Након састанка председника Републике Србије господина Александра Вучића са генералним секретаром Организације Северно-атланског уговора (НАТО) господином Јенсом Столтенбергом, одржаног 15. новембра 2017. године, на којем је представљена спремност Републике Србије да током 2018. године буде домаћин организације међународне теренске вежбе у области ванредних ситуација у сарадњи са Евроатланским координационим центром за ванредне ситуације (EADRCC), донет је Закључак Владе Републике Србије 05 број 337-10419/2017 од 26.10.2017. године којим се потврдила спремност да Република Србија буде домаћин заједничке теренске вежбе „СРБИЈА 2018“. На основу Одобрења министра унутрашњих послова 01 бр 7799/2017 од 07.08.2017. године Сектор за ванредне ситуације МУП Републике Србије одређен је за носиоца активности за организацију вежбе. Такође, Републички штаб за ванредне ситуације на седници одржаној 01.12.2017. године донео је закључак којим је усвојена информација о одржавању вежбе „СРБИЈА 2018“, као и да је због комплексности вежбе потребно поред Министарства унутрашњих послова укључивање и других министарстава, институција, научно-образовних установа, посебних и других организација. Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова је одмах, након усвајања претходно назначених закључака, започео са активностима које су имале за циљ успешно планирање, организовање и спровођење међународне теренске вежбе „СРБИЈА 2018“.

У припремном периоду одржане су две планске конференције. У Београду је одржана Главна планска конференција у вези са организовањем вежбе. На конференцији је учешће узело око сто шездесет учесника из двадесет шест земаља, међународних организација и иницијатива, домаћих министарстава, институција, јавних предузећа, научно-образовних установа попут Криминалистичко-полицијске академије и Факултета безбедности, посебних

¹⁸⁸Подаци узети из различитих докумената којима располаже мисија РС у Бриселу.

и других организација. Током четвородневног рада представљени су планови реализације даљих активности, са временским оквирима, потенцијално учешће других земаља, као и сегменти подршке Републике Србије у својству земље домаћина. На Финалној планској конференцији, која је такође одржана у Београду, учешће је узело око сто седамдесет учесника из двадесет девет земаља, међународних организација и иницијатива, домаћих министарстава, институција, јавних предузећа, научно-образовних установа и посебних организација. На Финалној планској конференцији су договорене кључне активности за спровођење теренске вежбе, као и намере о учешћу спасилаца у саставу пријављених међународних тимова, односно учесника из националних институција држава учесница вежбе, који ће имати улогу у менаџменту вежбе (DISTAFF), Теренском центру за координацију оперативног деловања (OSOCC), евалуационом тиму или слично. По завршетку конференције, уследила је церемонија званичног потписивања Меморандума о разумевању између Републике Србије и Евроатлантског координационог центра за реаговање на катастрофе Организације северноатлантског уговора о извођењу заједничке вежбе „СРБИЈА 2018“. Испред Министарства унутрашњих послова Меморандум је потписао помоћник министра и начелник Сектора за ванредне ситуације, господин Предраг Марић, док је испред НАТО EADRCC потписник Меморандума био господин Клаудиу Зојкаш.

У сарадњи Сектора за ванредне ситуације и Програма цивилно војног планирања у случају катастрофа за регион југоисточне Европе (СМЕР), Инжењерским корпусом америчке војске (USACE) и Амбасадом САД у Београду, од 5. до 7. септембра 2018. године у Београду је организована радионица-командна вежба на тему „Комуникација и одговор у случају ванредних ситуација“. Сврха радионице/командне вежбе је била увежбавање учесника предстојеће међународне теренске вежбе „СРБИЈА 2018“. Истовремено, уз редовну комуникацију са домаћим представницима укљученим у организацију вежбе, редовно су одржаване и видео конференције између представника Евроатлантског центра за координацију одговора на катастрофе (НАТО EADRCC) и представника Сектора за ванредне ситуације и других организационих јединица МУП РС, других министарстава и посебних организација, где су договорани детаљи припреме вежбе.

Међународна теренска вежба управљања ванредним ситуацијама „СРБИЈА 2018“ одржана је у периоду од 08. до 11. октобра 2018. године на локацијама у граду Београду, на територији градских општина Младеновац и Сопот, као и на територији локалне самоуправе Аранђеловац. Сценарио теренске вежбе заснивао се на заједничком одговору на разорни земљотрес услед чега долази до последица у виду урушених објеката, изливања опасних материја, оштећења брана на локалним језерима и плављења околних површина, као и негативном утицају на критичну инфраструктуру на погођеној територији. Локације (радне тачке) на којима је изведена вежба биле су фабрички комплекси Керамика ад у Младеновцу и Шамот у Аранђеловцу, затим језера Марковачко и Рабровачко на територији општине Младеновац и језеро Гараши на територији локалне самоуправе Аранђеловац, и на крају некадашње одмаралиште „Црвена Звезда“ на Космају на територији градске општине Сопот. На њима сумеђународни спасилачки тимови, из укупно двадесет две земље и регионалне организације Балканске војно-медицинских снага (Balkan Medical Task Force – BMTF), увежбавали процедуре одговора и сарадње у случају настанка земљотреса, те каснијег плављења околног терена и хемијских акцидената. База операције био је комплекс „Багремар“ у Младеновцу.

Вежба „СРБИЈА 2018“ одржала се у неколико фаза. У првој фази реализован је прихват и смештај међународних спасилачких тимова и других иностраних учесника вежбе, завршна припрема и обилазак локација за рад, реализација усмераваних дискусија, припрема рада менаџмента вежбе (DISTAFF), штаба за ванредне ситуације на локалном нивоу (LEMA), Теренског центра за координацију оперативног деловања (OSOCC) и евалуационог тима, као и церемонија свечаног отварања вежбе. У следећој фази вежбе реализоване су теренске активности на радним тачкама вежбе, с тим да је одржан и део вежбе у ноћним условима, ина крају, у послеподневним часовима 11. октобра вежба је и званично затворена.

Међународна теренска вежба „СРБИЈА 2018“ званично је почела 08. октобра 2018. године, у комплексу Багремар у Младеновцу. Вежбу су званично отворили председник Републике Србије господин Александар Вучић и генерални секретар Организације Северно-атланског уговора (НАТО) господин Јенс Столтенберг. Церемонији отварања вежбе присуствовали су представници амбасада земаља учесница вежбе, међународних организација и институција, као и представници домаћег државног и политичког врха.

На теренској вежби, тимови из Аустрије, Азербејџана, Белгије, Белорусије, Босне и Херцеговине, Финске, Црне Горе, Грчке, Грузије, Хрватске, Јерменије, Македоније, Мађарске, Молдавије, Пакистана, Словачке, Румуније, Сједињених Америчких Држава, Италије, Шпаније, Турске и Украјине, као и Балканских војно-медицинских снага (Balkan Medical Task Force – BMTF) увежбавали су механизме одговора у случају катастрофе, као и способност да заједно ефикасно раде у ванредним ситуацијама. Вежба је, такође, доприниела јачању капацитета погођене државе да ефикасно координира операције одговора на ванредне ситуације. Поред међународних спасилачких снага, у вежби су учествовале и оперативне снаге домаћег система за смањење ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, односно ватрогасци – спасиоци Сектора за ванредне ситуације, представници Црвеног крста Србије, Града Београда, Горске службе спасавања и други, што је увеликој мери допринело остварењу основног циља вежбе, а то је подизање нивоа интероперабилности. Поред спасилачког дела, Црвени крст Србије пружио је велику подршку вежби у виду обезбеђења око двеста волонтера који су имали улогу маркираната на радним локацијама.

Менаџмент вежбе (DISTAFF), Теренски центар за координацију оперативног деловања (OSOCC) и евалуациони тим су били сачињени од домаћих и иностраних представника који су координирали радом допринели да вежба несметано функционише. Програм вежбе обухватио је и посебан део који је био предвиђен за посматраче (VIP програм) којима је одржан семинар на тему употребе вештачке интелигенције у управљању у ванредним ситуацијама. У VIP програму је учествовало укупно седамдесет осам посматрача из двадесет девет земаља.

Један од најважнијих делова планирања, организације и реализације међународне теренске вежбе „СРБИЈА 2018“ односио се на финансијски аспект вежбе. У складу са потписаним Меморандумом о разумевању, којим су детаљно прецизирана финансијска издвајања за реализацију вежбе Републике Србије и НАТО, носилац процене трошкова и буџетирања, као и каснијих послова у вези са извршавањем финансијских обавеза према ангажованим правним лицима, био је Сектор материјално финансијске послове Министарства унутрашњих послова уз координацију са представницима НАТО.

Битан сегмент вежбе односио се на подршку земље домаћина. У овај процес активно учешће су узели представници Министарства унутрашњих послова, других министарстава и институција, научно-истраживачких установа, посебних и других организација. Подршка земље домаћина обухватала је:

- **Подршку преласка државне границе**- реализована од стране Управе граничне полиције МУП-а Републике Србије, Управе царине Министарства финансија, Аеродрома Никола Тесла, Управе ветерине и Управе за заштиту биља Министарства пољопривреде, водопривреде и шумарства, Министарства здравља, Министарства за заштиту животне средине и Министарства трговине, туризма и телекомуникација;

- **Подршку обезбеђењу виза**- реализована од стране Министарства спољних послова;

- **Саобраћајно обезбеђење**- реализовано од стране Управе саобраћајне полиције МУП Републике Србије, ПУ за Град Београд и Крагујевац;

- **Обезбеђење локације за смештај међународних тимова (Багремар у Младеновцу) и локација за рад**- реализовано од стране Дирекције полиције (Управа

полиције, Јединица за обезбеђење лица и објеката, ПУ за Град Београд и Крагујевац), као и представници ватрогасно-спасилачких јединица Сектора за ванредне ситуације;

- **Медицинско обезбеђење локације за смештај међународних тимова (Багремар у Младеновцу) и локација за рад-** реализовано од стране Министарства здравља и Министарства унутрашњих послова;

- **Организацију исхране-** реализовано од стране Одељења МУП Републике Србије;

- **Радио, телекомуникацијску и информационо-комуникациону подршку** током вежбе преузима МУП Републике Србије;

- **Транспорт учесника-** реализован од стране Министарства унутрашњих послова.

Важно је истаћи да су на вежби приказане и најновије технологије које се користе у оквиру регионалног пројекта „Next generation incident command system –NICS“ који доприноси интероперабилности и размени информација у подручјима са неповољним, прекинутим или ограниченим комуникацијама. NICS технологија је коришћена од стране представника Босне и Херцеговине, као и Хрватске, Македоније и Црне Горе. Након реализације вежбе, можемо констатовати да је на вежби „СРБИЈА 2018“ учествовало укупно око деветстотина учесника из четрдесет држава, међународних организација и иницијатива. Поред тога, у организацији и реализацији вежбе учествовало је и преко хиљаду представника домаћих министарстава, институција, јавних предузећа, научно-образовних установа, посебних и других организација.

Целокупна организација међународне теренске вежбе „СРБИЈА 2018“ оцењена је, од стране свих учесника вежбе, као веома успешна. О томе сведоче и резултати анонимног електронског анкетирања које су спровели представници НАТО EADRCC. Од укупно 126 учесника анкетирања, питање „Који је Ваш генерални утисак вежбе „СРБИЈА 2018“, 38,10% је одговорило са „одлично“, 53,17% са „врло добро“, 7,14% са „добро“ и 1,59% са „испод очекивања“. За Републику Србију, организација једне овакве вежбе омогућила је да, пре свега, потврди своју спремност да буде равноправан партнер са другим државама чланицама НАТО, као и партнерским државама у пружању одговора на различите врсте елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа, односно да промовише вредност и значај заједничког регионалног удруживања.

Такође, вежба је, између осталог, омогућила промовисање значаја свих учесника система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији у међународном окружењу. Поред тога, успостављени су нови контакти са свим значајним међународним актерима, додатно су увежбани интероперабилност, координација и сарадња међу спасилачким тимовима на терену, као и увежбавање механизма сарадње и координације свих учесника система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама у Републици Србији, односно извршено је тестирање и увежбавање процедура примања међународних тимова за спашавање, и томе слично.¹⁸⁹

5. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА КРИЗАМА ИЗАЗВАНИХ ЕЛЕМЕНТАРНИМ НЕПОГОДАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЊЕГОВА ОКРЕНУТОСТ МЕЂУНАРОДНОЈ САРАДЊИ

Стање у области ванредних ситуација условљених елементарним непогодама и другим несрећама више година је било предмет критичких и других анализа у којима се истицало неколико кључних констатација, и то: непостојање савремене законске регулативе;

¹⁸⁹ Ауторски текст

недостатак материјалних средстава; мањак опреме; недовољна координација релевантних министарстава.

Низ искустава из недавне прошлости наметнула су потребу другачијег односа најодговорнијих чинилаца у земљи да уреде ову проблематику на новим основама. Пре доношења више закона анализирана је постојећа ситуација од стране стручне радне групе која је предложила Акциони план којим се унапређује систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Партиципирали су представници министарстава унутрашњих послова; одбране; животне средине и просторног планирања; државне управе и локалне самоуправе; пољопривреде, шумарства и водопривреде и здравља. На основу поменуте анализе дати су предлози на основу којих су усаглашени важећи прописи и донети нови нормативи. На основу тога, донет је нови Закон о ванредним ситуацијама 2010. године. Овим Законом је формиран Сектор за ванредне ситуације у саставу Министарства унутрашњих послова. То је био први корак који је омогућио увид у бројне недостатке, као што су: непостојање стратегије за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама; процене угрожености од елементарних непогода; планова заштите и спасавања. Ово ће имати тешке последице, посебно у 2014. и 2016. години, када се штете мере стотинама милијарди динара. Овако велике штете, али и очигледност неспремности показали су све недостатке у систему деловања на постојеће кризе и посебно управљање кризама. Након поплаве донет је *lex specialis* – Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији, после кога је 2015. године уследио Закон о обнови. Пре поменутих догађаја постојала је веома разубјена нормативна регулатива функционисања система у ванредним ситуацијама. Она се може илустровати следећим приказом:

Закон о ванредним ситуацијама¹⁹⁰ представља општи законски оквир који дефинише управљање ванредном ситуацијом, а уређује и друга питања значајна за функционисање система заштите и спасавања у случају елементарних непогода и других већих несрећа, техничко-технолошких несрећа, од последица терористичких напада и друго, затим дефинише руководеће државне субјекте надлежне за доношење одлука по нивима, одређује носиоце појединих активности и низ других питања значајних за превентивно деловање целокупног друштва у циљу смањења рањивости на ризике и претње.

Закон о заштити од пожара¹⁹¹ дефинише функционисање система у случајевима угрожавања, утврђује систем здравствене заштите и организације здравствене службе, укључујући и друштвену бригу и здравље становништва по нивоима. У складу са Законом, између осталог, Република Србија обезбеђује општи интерес у здравственој заштити „спречавањем и отклањањем здравствених последица проузрокованих елементарним и другим непогодама и ванредним приликама“.¹⁹²

Сваки грађанин Републике Србије има право да буде обавештен о заштити свог здравља у случајевима избијања епидемија, непогода и других већих несрећа, а надлежне здравствене установе и приватне праксе су дужне да о наведеним случајевима благовремено достављају податке надлежним државним органима (у граду, општини, Републици).¹⁹³ Здравствене установе су дужне да организују и спроведу мере у случају елементарних и других већих непогода и ванредних прилика.¹⁹⁴ Напори за очувањем јавног здравља представљају општедруштвени интерес за очувањем здравља целокупног становништва, а посебно су изражени током ванредних ситуација. У сврху наведеног, Завод за јавно здравље основан за територију Србије утврђује посебне мере у елементарним и другим већим непогодама и несрећама и врши њихово спровођење у сарадњи са другим установама.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, број 111/2009.

¹⁹¹ Закон о заштити од пожара, Службени гласник РС, број 107/2005 и 72/2009.

¹⁹² Исто, члан 18, тачка 9.

¹⁹³ Исто, члан 41, став 2 и 3.

¹⁹⁴ Исто, члан 80, тачка 7.

¹⁹⁵ Исто, члан 122, став 1, тачка 3.

Закон о јавном здрављу¹⁹⁶ уређује остваривање јавног интереса стварањем услова за очување и унапређење здравља становништва са аспекта јавно-здравствених функција Завода за јавно здравље, других здравствених установа и учесника значајних за здравље становништва. Закон је у области јавног здравља елементарне и друге веће непогоде и ванредне прилике препознао као околности које угрожавају живот, здравље и сигурност популације.¹⁹⁷ Друштвена брига за јавним здрављем дата је у надлежност Републике Србије у смислу обезбеђења услова за брзо реаговање у елементарним и другим већим непогодама и ванредним приликама,¹⁹⁸ као и у надлежност аутономне покрајине, али у складу са мерама Владе.¹⁹⁹

Делатности у области јавног здравља обављају заводи за јавно здравље, који се оснивају за територију више општина, за територију града и за територију Републике Србије, а Закон између осталих области дефинише и делатност спровођења јавног здравља у области елементарних и других већих непогода и ванредних прилика.²⁰⁰ Закон је посветио посебно поглавље којим се дефинише делатност Завода за јавно здравље у ванредним ситуацијама. За надлежну територију предвиђено је планирање и израђивање акционих планова, благовремено реаговање са предлогом мера, организовање протока информација унутар јавног здравља у елементарним и другим већим непогодама и ванредним приликама. Усклађеност Закона о јавном здрављу са Законом у здравственој заштити огледа се у чињеници да је Завод за јавно здравље основан за територију Републике Србије надлежан за утврђивање посебних мера у ванредним ситуацијама, којих су дужни да се придржавају сва правна и физичка лица,²⁰¹ ради смањења штетних ефеката по здравље становништва, а у сарадњи са органима државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Закон о водама²⁰² дефинише правни статус површинских и подземних вода на територији Републике Србије и надлежност над њиховим интегралним управљањем, као и заштите од штетног дејства вода. Претходна категоризација водених токова и одређивање надлежности предуслов је за интегрално управљање водама, која подразумева скуп мера и поступака који се предузимају у циљу унапређења водног режима, заштити вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода.

Као најважнији елемент у управљању водама представљају планска документа: 1 - Стратегија управљања водама на територији Републике Србије; 2 - План управљања водама; 3 - Годишњи програм управљања водама; 4 - Планови којима се уређује заштита од штетног дејства вода.²⁰³

Законске одредбе прописују мере и активности за заштиту од поплава насталих спољним, унутрашњим водама или од леда, заштиту од ерозија и бујица, као и отклањање последица таквог деловања вода.²⁰⁴ На основу Закона, планске активности и спровођење одбране од поплава зависе од категорије водотокова (постоје воде I и II реда). У надлежности јавних водопривредних предузећа је организација одбране од поплава на водоточима I реда, који углавном имају изграђене заштитне системе, док су воде II реда углавном бујичног карактера, чија је организација одбране од поплава поверена општинама које израђују и оперативне годишње планове.

Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности²⁰⁵ означио је Републички хидрометеоролошки завод као државну институцију у чијој надлежности је издавање обавештења, најава и упозорења о метеоролошким и хидролошким елементарним

¹⁹⁶Закон о јавном здрављу, Службени гласник РС, број 72/2009.

¹⁹⁷ Исто, члан 2, тачка 3.

¹⁹⁸ Исто, члан 5, тачка 6.

¹⁹⁹Закон о јавном здрављу, Службени гласник РС, број 72/2009

²⁰⁰ Исто, члан 8, тачка 7.

²⁰¹ Исто, члан 15.

²⁰²Закон о водама, Службени гласник РС, број 30/10.

²⁰³ Исто, члан 29.

²⁰⁴ Исто, члан 44-65.

²⁰⁵Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности, Службени гласник РС, број 88/10.

непогодама и катастрофама, као и о прекограничним ефектима загађења ваздуха у случају удеса и доставља их надлежној служби за ванредне ситуације, али и другим заинтересованим корисницима. Такође, наведена институција има обавезу мапирања делова државне територије који су изложени ризику од метеоролошких елементарних непогода и у свом делокругу рада идентификује подручја која су угрожена од поплава, израђује процене угрожености државе и доставља их надлежном министарству за послове заштите и спасавања.²⁰⁶

Најважније активности Републичког хидрометеоролошког завода везане су за израду и објављивање ванредних метеоролошких и хидролошких информација и упозорења, и то пре, током и непосредно након престанка угрожавајућих појава насталих услед метеоролошких и хидролошких елементарних непогода, катастрофа и нуклеарних акцидентата.²⁰⁷ Делокруг рада Републичког хидрометеоролошког завода уређују и други закони, као и међународни уговори, чијом се ратификацијом држава обавезала у поштовању међународних обавеза из области метеорологије и хидрологије, метеоролошког обезбеђења међународног ваздушног саобраћаја и саобраћаја на унутрашњим пловним путевима, мониторинга и истраживања климе и климатских промена, као и обавезе у вези са раном најавом природних катастрофа.

У складу са Конвенцијом о Светској метеоролошкој организацији, Републички хидрометеоролошки завод извршава функције националног метеоролошког, климатског и хидролошког центра у сталним међународним хидрометеоролошким оперативним системима и програмима.²⁰⁸

Закон о Републичком сеизмолошком заводу²⁰⁹ прописује надлежности Републичког сеизмолошког завода, чији је тежишни задатак континуирано праћење сеизмичке активности на територији Србије у циљу правовременог информисања јавности о најважнијим карактеристикама и могућим последицама земљотреса у циљу правовременог предузимања потребних мера на помоћи угроженом становништву. Међународна размена података са другим сеизмолошким организацијама од великог је значаја за планирање превентивних мера и активности и правовременог реаговања снага заштите и спасавања у катастрофама насталих услед земљотреса.

Инсталацијом два паралелна система телеметријске аквизиције у Србији (у Београду и на Дивчибарама) и успостављањем њиховог истовременог рада, створени су услови за непрекиданост и сигурност у обавештавању о земљотресима (и у случајевима када један престане да ради). Национална сеизмолошка мрежа омогућава 24-часовно осматрање, као и коришћење виртуелне сеизмолошке мреже коју сачињавају станице из региона и Европе (око тридесет станица).

Поред функционално успостављене сеизмолошке мреже у Србији, у фази изградње је и мрежа за јаке земљотресе са инсталираним мерним станицама на највећим бранама: Ђердап, Бајина Башта, Гружа, Барје, Првонек, Ровни и Селова. Подацима са ових станица се непосредно по догађању јаког земљотреса утврђује ниво достигнуте акцелерације односно интензитета земљотреса на капиталним објектима.

Подаци о земљотресима се аутоматски достављају корисницима кроз информације у виду СМС порука, а након пет до десет минута и путем интернета, док се ажурирана информација о локацији и интензитету доставља у року од десет до двадесет минута. Према устаљеној процедури, након снажног земљотреса стручне службе Републичког сеизмолошког завода упућују се на погођено подручје ради прикупљања података о оствареном утицају по објекте и тло. Прикупљени подаци се обрађују и класификују према типовима оштећења и њиховој просторној заступљености (користи се Европска

²⁰⁶ Исто, члан 16.

²⁰⁷ Исто, члан 24.

²⁰⁸ Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, стр. 17.

²⁰⁹ Закон о Републичком сеизмолошком заводу, Службени гласник РС, број 71/94, члан 2.

макросеизмичка скала), у циљу израде карата изосеиста које оконтурјују одређене степене интензитета на том подручју.

Закон о шумама²¹⁰ намеће обавезу власника и корисника шума да спроводе мере заштите шума и шумског земљишта од деградације и ерозије, да извршавају планове газдовања шумама, да чувају шуме од непланског уништавања и других незаконитих радњи, као и да спроводи остале прописане мере, радње и поступке.

Корисник шума има обавезу да учествује у гашењу пожара и на површинама захваћеним пожарима у власничком поседу због чињенице да је граница између шумских газдинстава приватног и државног посуда врло често нејасна, а пожар се врло брзо и лако преноси на шуму у окружењу. У пракси, веома често се не поштују прописи, те је у великом броју случајева неопходно ангажовање ватрогасно-спасилачких јединица у циљу успостављања контроле над пожаром и спречавање прерастање у катастрофу већих размера.

Закон о заштити животне средине²¹¹ и низом проистеклих подзаконских аката, у потпуности уређује област заштите од хемијског удеса код Севесо постројења, а имплементирани су и одредбе директиве ЕУ која се односе на заштиту од великих хемијских удеса (Севесо II директиве). Наведеним европским смерницама дефинисане су врсте и граничне количине опасних материја које се могу наћи на локацији Севесо постројења, односно утврђени су критеријуми који одређују да ли је неко постројење Севесо постројење или не. Севесо постројења имају законски утврђене обавезе да израде елаборате (извештај) о безбедности и план заштите од удеса, односно да поседују план превенције од удеса. Прописана документа имају за циљ да предвиде и унапред осигурају мере заштите на спречавању хемијског удеса и минимизирању утицаја тог удеса на живот и здравље људи и животну средину.

Надлежно ресорно министарство за заштиту животне средине, одобрава достављене елаборате (извештаје) о безбедности и планове заштите од удеса за сва Севесо постројења на територији Србије. Надлежни орган Севесо постројења је дужан да у законски прописаном року, периодично, прегледа и по насталим променама ажурира елаборат о безбедности и план заштите од удеса, као и да омогући да исти са списком опасних материја које су присутне у Севесо постројењу буде доступан јавности на увид.

Поред Закона о заштити животне средине и Закона о ванредним ситуацијама, ова проблематика се регулише Законом о превозу опасног терета и Законом о превозу експлозивних материја, запаљивим течностима и гасовима.

Закон о транспорту опасног терета²¹² чини правну регулативу у области транспорта опасног терета којом се уређују овлашћења државних органа и специјализованих организација, као и посебни услови у транспорту опасног терета. Закон се не односи на правна лица која превозе опасан терет у оквиру своје делатности у склопу одређене техничко–технолошке целине (фабричке хале, круга и слично), као ни на транспорт опасног терета који обављају министарства одбране, унутрашњих послова, али и војне снаге других држава које по посебном споразуму користе саобраћајну инфраструктуру Републике Србије.²¹³

Закон је усклађен са светским и европским стандардима, јер садржи одредбе које обухватају низ међународних споразума о транспорту опасног терета, које је Србија ратификовала: 1 - Европски споразум о међународном друмском транспорту опасног терета (ADR); 2 - Споразум о прихватању једнообразних услова за хомологацију и узајамно признавање хомологације опреме и делова моторних возила; 3 - Додатак Ц Конвенције о међународним превозима железницом (COTIF) - Правилник за међународни железнички транспорт опасне робе (RID); 4 - Анекс 18. Конвенције о међународном цивилном ваздухопловству – Сигуран транспорт опасног терета ваздушним путем и ИСАО Док. 9284

²¹⁰ Закон о шумама, Службени гласник РС, број 30/ 10.

²¹¹ Закон о заштити животне средине, Службени гласник РС, број 135/04, 36/09.

²¹² Закон о транспорту опасног терета, Службени гласник РС, број 88/ 10.

²¹³ Исто, члан 1.

АН/905 - Техничке инструкције за сигуран транспорт опасног терета ваздушним путем; 5 - Европски споразум о међународном транспорту опасног терета унутрашњим пловним путевима (ADN); 6 - Конвенција о физичком обезбеђењу нуклеарног материјала.²¹⁴

Законом се предвиђају правно регулисане мере и поступци који омогућавају безбедно функционисање система свих видова саобраћаја.

Закон о превозу експлозивних материја, запаљивих течности и гасова²¹⁵ дефинише оперативно праћење кретања транспорта опасног терета у железничком саобраћају током двадесет четирисата дневно. Овакав начин праћења је дефинисан и унутрашњом железничком регулативом.

Донети закони, уз преузете међународне обавезе, резултирали су усвајањем низа подзаконских аката у области ванредних ситуација:²¹⁶

- **Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-руског хуманитарног центра, Међународни уговор бр. 6/2012.;**

- **Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, "Службени гласник РС", бр. 86/2011.;**

- **Стратегија заштите од пожара, "Службени гласник РС", бр. 21/2012.;**

- **Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, бр. 96/2012.;**

- **Уредба о спровођењу евакуације, "Службени гласник РС", бр. 22/2011.;**

- **Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, "Службени гласник РС", бр. 8/2011.;**

- **Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, "Службени гласник РС", бр. 3/2011.;**

- **Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације, „Службени гласник РС“, бр. 98/2010.;**

- **Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ, „Службени гласник РС“, бр. 98/2010.;**

- **Уредба о ангажовању ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих, „Службени гласник РС“, бр. 10/2013.;**

- **Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара, "Службени гласник РС", бр. 76/2010.;**

- **Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите, "Службени гласник РС", бр. 26/2011.;**

- **Правилник о начину наплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације, "Службени гласник РС", бр. 14/2011. и 28/2011.;**

- **Правилник о садржају информација о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса, "Службени гласник РС", бр. 18/2012.;**

- **Правилник о начину утврђивања вредности грађевинског дела објекта и начину обрачуна накнаде за склоништа, „Службени гласник РС“, бр. 78/2012.;**

- **Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса, „Службени гласник РС“, бр. 82/2012.;**

- **Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере**

²¹⁴ Исто, члан 2.

²¹⁵ Закон о превозу експлозивних материја, запаљивих течностима и гасовима, Службени гласник СРС, бр. 44/77, 45/85, 18/89, 53/93, 67/93, 48/94.

²¹⁶ Преузето са сајта Сектора за ванредне ситуације <http://prezentacije.mup.gov.rs/svs/HTML/zakonska%20regulativa.html>

за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину, „Службени гласник РС“ бр. 08/2013.;

- **Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика**, „Службени гласник РС“ бр. 08/2013.;

- **Правилник о обучавању, наставним плановима, програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите**, „Службени гласник РС“ бр. 08/2013.;

- **Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите**, „Службени гласник РС“ бр. 13/2013.;

- **Правилник о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију**, „Службени гласник РС“, бр. 73/2010.;

- **Правилник о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара**, "Службени гласник РС", бр. 92/2011.;

- **Правилник о минималном броју ватрогасаца и техничкој опреми и обучености професионалних ватрогасних јединица**, „Службени гласник РС“, бр. 18/2012.;

- **Правилник о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара**, „Службени гласник РС“, бр. 92 / 2010 и 86/2011.;

- **Правилник о полагању стручног испита и условима за добијање лиценци и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара**, „Службени гласник РС“, бр. 21/2012.;

- **Правилник о садржају евиденције, начину њиховог вођења и периодичности прегледа правних лица свих категорија угрожености од пожара**, „Службени гласник РС“, бр. 87/2012.;

- **Правилник о програму и начину полагања посебног стручног испита за инспекторе заштите од пожара**, „Службени гласник РС“ бр. 08/2013.;

- **Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације** – донета на заседању седнице Владе одржаној 02. 08. 2012. године;

- **Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији**, "Службени гласник РС", бр. 36/2011.;

- **Одлука о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације**, "Службени гласник РС", од 16. децембра 2010. године.

Овакав систем је показао све своје недостатке приликом катастрофалних елементарних непогода у каснијем периоду, што је резултирало доношењем нових законских и других регулатива. Од 2010. године учињени су напори за „превазилажењем недостатака који су се огледали у лошој дотадашњој координацији и усклађивању са европским системима, а који се сви - заснивају на превенцији. Основни предуслов за превенцију требало је да буду Планови заштите и спасавања, као и процене угрожености на локалном и републичком нивоу.“

Истим Законом извршена је децентрализација управљања кризама а пажња је нарочито поклоњена оном моменту који најчешће именујемо „први одговор на ванредне ситуације, као најефикаснијем делу целокупног система деловања.“

У складу са Законом о ванредним ситуацијама, приоритет је дат доношењу Националне стратегије за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама, и изради процене угрожености на свим нивоима, што је наметнуло потребу доношења Плана заштите и спасавања. Све остало је у домену празних прича што ће посебно 2014. године скупо коштати Републику Србију. Сви касније наведени разлози не могу оправдати незнање, нерад и неодговорност за штету која је процењена на преко милијарду евра.

Непостојање планова и процена у случајевима катастрофа обично се скупо плаћа. Ту смо ситуацију најбоље схватили, али и скупо платили приликом поплава 2014. године. Ово не значи да Сектор за ванредне ситуације није ваљано и правовремено реаговао. Управо анализа његовог деловања даје охрабрујуће резултате поготово што је сарадња са многим субјектима међународне заједнице показала своју веома позитивну страну. Ова сарадња је дошла до пуног изражаја приликом формирања поменутог Центра.

Сходно споразуму између српске и руске владе у циљу здруженог деловања у различитим ситуацијама, посебно у гашењу колосалних пожара у Србији, нарочито напланини Тари, затим познатим поплавама, показала се незаменљивост тог Центра. Приписивање шпијунске делатности Центру једна је од оних бесмислица које напросто представљају ругање истини, оспоравању сваке самосталности Републици Србији, али и региону (гашени су пожари у сада Северној Македонији, Црној Гори, итд). По споразуму, Центар је требало да има своје филијале и у другим крајевима Србије. Регистрован је у складу са позитивним законодавством Републике Србије, а седиште му је у Нишу. Мобилише снаге у мерама отклањања ванредних ситуација у нашој земљи, а по позиву или замолници може да дејствује у трећим земљама. Опремљен је механизмом потребним у различитим приликама, хеликоптерма, авионима за гашење пожара, за спасавање људи и томе слично. Његово реаговање у трећим државама се наплаћује. Током извођења активности у случајевима катастрофа подразумева се формирање штабова на више нивоа који функционишу по принципу субординације. Штабови блиско сарађују са Министарством унутрашњих послова и свим релевантним органима државе. Према поменутом Закону, Центар је „међувладина непрофитна хуманитарна организација која користи права правног лица и којој се, уз приступање других учесника, могу доделити међународне координационе функције“. Поред низа дејстава овог Центра за време поплава, суша, пожара и других елементарних непогода, он се интензивно и континуирано бави обучавањем припадника Министарства унутрашњих послова, односно Сектора за ванредне ситуације за реаговање у критичним просторима и ситуацијама, посебно пожарима. До сада су разне обуке прошли бројни припадници, и то не само у Србији, већ и Санктпетерцбуршком универзитету, и то по провереним програмима, међу којима је главни Систем антикризног управљања руског Министарства за ванредне ситуације. Припадници овог министарства врхунски су обучени и слове за најспособније у свету када је у питању деловање у екстремно кризним ситуацијама. Из времена катастрофалних поплава код нас, извучене су бројне поуке, али су идентификовани и бројни недостаци, тако да су та искуства (2014. године) послужила за адекватну законску регулативу, уређивање система на иновираним основама, окретање сарадњи са инофактором, посебно са Европском унијом, која је дала несребичну помоћ не само у току спасавања становништва, живе силе, материјалних добара, већ пружања помоћу у каснијем периоду. Најиздашнија помоћ је дата од стране земаља Европске уније која се мери на више од двеста милиона евра. Обнова порушеног, домаћинства, привредних субјеката, опоравак пољопривредне производње, здравствених установа, школа, вртића, спортских хала и инфраструктурних објеката и других, имало је снажни учинак у неколико наредних година.

После поплава је донет лекс специјалис – Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији (више о Закону у делу Студије који анализира актуелно законодавство). Законом је формирана Канцеларија за обнову и помоћ поплавленим подручјима, која ће пружати стручну помоћ Влади Србије у координацији помоћи која ће се делити у складу са овим Законом. У наведеним околностима, међународна сарадња је дошла до пуног изражаја. Тако је за мање од две године 2014. године, 545 малих фирми, 1.049 породица 26.387 пољопривредника добило помоћ од ЕУ у вредности од 173,6 милиона евра бесповратних средстава. Поред тога, уз помоћ Европске уније, обновљено је петнаест школа, један вртић, једна спортска хала, дванаест километара пута између Корените и Крупња, као и два моста у Краљеву. Ова помоћ укључује 60,2 милиона евра из Фонда солидарности ЕУ, коме Србија може да приступи под истим условима као земље чланице ЕУ.

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

У поменутом Закону, дато је значење свих релевантних израза посебно: катастрофа, елементарна непогода, техничко-технолошка несрећа, непосредна опасност, опасност, привредна друштва, субјекти од посебног значаја, ризик, процена ризика и низ других, који су већ објашњени у ранијим поглављима овог рада. Овде ћемо писати само о најважнијем, као што су: смањење ризика од катастрофа, управљање ризиком, ванредна ситуација, управљање ванредним ситуацијама, као координација и руковођење свим елементима.

- 1) „Смањење ризика од катастрофа је политика која се успоставља и води у циљу спречавања нових и смањења постојећих ризика кроз имплементацију интегрисаних и инклузивних економских, социјалних, едукативних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и институционалних мера којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа чиме се постиже јачање отпорности заједнице;
- 2) Управљање ризиком је скуп мера и активности које се спроводе у циљу имплементације политике смањења ризика од катастрофа, као и административно оперативних и организационих вештина и капацитета за њихово спровођење;
- 3) Субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање су привредна друштва и друга правна лица која обављају послове и располажу ресурсима од нарочитог значаја за заштиту и спасавање, а која су одговарајућом Одлуком надлежног органа проглашена субјектима од посебног значаја;
- 4) Ванредна ситуација је стање које настаје проглашењем од надлежног органа када су ризици и претње или настале последице по становништво, животну средину и материјална и културна добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада.“²¹⁷

Начело приоритета овог Закона наглашава да су национални и локални приоритети управо везани за смањење ризика од катастрофа, али и управљање ванредним ситуацијама и да свако има право на заштиту без дискриминације. Објашњавају се и друга начела, као што су: начело интегрисаног деловања и међусекторске сарадње; примарне улоге локалних заједница; поступности при употреби снага и средстава; равноправности и поштовања људских права; партиципативности и солидарности; информисања јавности.“²¹⁸

Што се тиче Система за смањење ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, и у најновијем Закону се наглашава да је он део система националне безбедности. То је, интегрисани облик управљања и организовања субјеката овог система на спровођењу превентивних и оперативних мера и извршавању задатака заштите и спасавања људи и добара од последица катастрофа, укључујући и мере опоравка од тих последица.“²¹⁹

У овом Закону се прецизира да „смањење ризика од катастрофа обухвата систем мера и активности утврђених Националном стратегијом из области смањења ризика од катастрофа

²¹⁷ Исто, значење израза.

²¹⁸ Исто, чл. 4, 5, 6, 7, 8, 9.

²¹⁹ Исто, чл. 10.

и управљања ванредним ситуацијама, Националним програмом управљања ризиком од катастрофа, законом којим се прописује обнова након елементарне и друге непогоде, законом и другим актима, у циљу спречавања нових и смањења постојећих ризика кроз имплементацију економских, социјалних, едукативних, нормативних, здравствених, културних, технолошких, политичких и институционалних мера којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа чиме се постиже јачање отпорности заједнице.²²⁰

Да би се успешно спровели законом задати послови, односно функционалност система неопходно је континуирано вршити прецизно идентификовање ризика како би се могла успоставити контрола, смањење дејства фактора и то кроз адекватно управљање животном средином. Пратећи и подразумевајући чинилац јесте одређени степен знања о датим појавама. Ублажавање штетних последица, обнова после катастрофа, инвестициони подухвати, изградња безбедносне културе и отпорности појединаца и заједнице, интензивна сарадња свих субјеката, примена прецизних процедура, примање међународне хуманитарне помоћи и адекватно праћење климатских промена и процеса прилагођавања заједнице – све ово припада корпусу питања које прецизира најновији Закон.

Такође се на нивоу Републике доноси Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Она представља основни стратешки документ који доноси Влада Републике Србије „којим се утврђује политика и усмеравају активности државних органа и других субјеката у управљању ризиком од катастрофа, одређују смернице за ангажовање људских и материјалних ресурса, као и развој нормативног и институционалног оквира у циљу смањења ризика и ефикасног одговора на изазове катастрофа.“²²¹

Главни актери Система су државни органи од републичких до покрајинских и они на нивоу локалне самоуправе. Дакле, сви субјекти који доприносе смањењу ризика од полиције, војске, привредних друштва, агенција, образовних и ватрогасних савеза и професионалних субјеката. Сви они делују и руководе се Националном платформом за смањење ризика. Она обезбеђује низ неопходних елемената попут знања, иновативних средстава и упутстава, размену мишљења, предлоге мера, активност политичких актера, развојне планове и програме и јачање механизма сарадње на унутрашњем и спољном плану.

Један од најважнијих и кључних елемената у целокупном и законом уређеном процесу јесте процена ризика од катастрофа која се израђује на свим нивоима. Њу усваја Влада на предлог Министарства унутрашњих послова. Процена се периодично ажурира, и то у складу са потребама и околностима. Све ово прате и планови за смањење ризика, као што су: план заштите и спасавања који садржи: а) рано упозоравање, приправност, мобилизацију, активирање субјеката, адекватно спасавање, мере цивилне заштите, употребу снага за спасавање. Овде се подразумева и одговарајућа методологија која се користи у изради планова. Поред наведеног, значајно је поменути и екстерни план који подразумева деловање изван комплекса како би се остварила контрола инцидената и спровеле нужне мере ради заштите здравља људи и животне средине. Овде припада и задатак преношења информација јавности и одређеним органима у којој се СЕВЕСО комплекс вишега реда налази. У овом закону су прецизирана сва битна питања која су од посебне важности за Систем и његово функционисање; б) начело поступности при употреби снага и средстава: у заштити и спасавању користе се прво снаге и средства са територије јединице локалне самоуправе.

У случајевима када због обима несреће, односно угрожености, снаге и средства са територије јединице локалне самоуправе нису довољне, надлежни орган обезбеђује употребу снага и средстава са територије Републике Србије.

У четвртом делу новог Закона говори се о ванредним ситуацијама које се проглашавају „када су ризици и претње или настале последице катастрофе по становништво,

²²⁰Исто, чл. 11.

²²¹Исто, чл. 12.

материјална и културна добра или животну средину таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, додатне снаге и средства уз појачан режим рада.“²²²

Ванредна ситуација се проглашава одмах по сазнању о проблему и то чини Влада на предлог Републичког штаба за ванредне ситуације. Престаје онда кад прође опасност. Штаб има најважнију улогу у предузимању укупних радова који су раније поменути и не разликују се од оних дефинисаних ранијим законима. Штабови за ванредне ситуације постоје, како је раније речено, на републичком, покрајинском, окружном, градским и општинским нивоима и компетентни су за подручја за која су и одговорни.

У механизмима који делују у редовним и ванредним ситуацијама посебно место заузимају ватрогасне и ватрогасно-спасилачке јединице. Све оне су обучене и опремљене адекватним техничким и превозним средствима. Руковођење акцијама заштите и спасавања поверено је руководиоцима на различитим нивоима по принципу субординације.

Овде је неопходно истаћи да **цивилна заштита** добија адекватно место у законској регулативи, која је темељ уређења овог важног дела функционисања укупног система неопходног у сваком организованом друштву. Она се дефинише као „организован систем чија је основна делатност заштита, спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину у миру и ванредном и ратном стању.

Цивилну заштиту чине лична и узајамна заштита, мере, повереници, заменици повереника и јединице.“²²³ Мере које спроводи цивилна заштита у циљу заштите и спасавања од катастрофа, а које прописује овај Закон, су:

- 1) узбуњивање;
- 2) евакуација;
- 3) склањање;
- 4) збрињавање угрожених и настрадалих;
- 5) радиолошка, хемијска и биолошка заштита;
- 6) заштита од техничко-технолошких несрећа;
- 7) заштита и спасавање из рушевина;
- 8) заштита и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом;
- 9) заштита и спасавање на неприступачним теренима;
- 10) заштита и спасавање од пожара и експлозија;
- 11) заштита од ЕОР;
- 12) прва и медицинска помоћ;
- 13) асанација терена.

Поред наведених, „могу се планирати, припремати и спроводити и друге мере и активности у циљу смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.“²²⁴

Посебно место и улогу у функционисању система имају повереници цивилне заштите и њихови заменици који на одређеној територији (урбана или рурална) учествују у припремама, правременом обавештавању грађана и друштвених субјеката ради ангажмана

²²² Исто, чл. 38.

²²³ Исто, чл. 54.

²²⁴ Исто, чл. 57.

у ванредним ситуацијама. То подразумева широки спектар деловања у цивилне заштите о чему је било речи. Јединице цивилне заштите такође.

Практична обука и едукативни процес имају посебну важност пошто је људски фактор кључан за успешно спровођење и извршавање датих задатака. Ово се односи на припаднике надлежних служби, градоначелнике, председнике општина, односно чланове штабова на свим нивоима. Обука се доноси на основу прописа којима се утврђују програми, начини, наставни планови, што је дужност министра надлежног за ову проблематику. Ова проблематика се регулише у свим државама на приближно сличан начин, али зависи и од оних околности које диктирају подручја изложена различитим ризицима и претњама од катастрофа које се испољавају у друкчијим појавним облицима и интензитетима.

5.1. Сектор за ванредне ситуације

У Министарству унутрашњих послова постоји кључни механизам за деловање на плану заштите живота, здравља и имовине грађана са посебним нагласком на ситуације настале у случајевима различитих катастрофа, али и на свим видовима превентиве. Најчешће су то догађаји везани за елементарне непогоде, разне несреће већег обима, техничко-технолошки акциденти. Он је настао функционисањем различитих делова државне управе и спајањем Сектора за заштиту и спасавање Министарства унутрашњих послова и Управе за ванредне ситуације Министарства одбране. У њему су обједињени делови Министарства одбране, животне средине, рударства и просторног планирања. У његовом деловању је и управљање ризиком и одговорима на хемијске удесе, што је довело до могућности функционалне ефикасности у свим приликама.

После најновије реорганизације крајем 2018. године у саставу Сектора за ванредне ситуације су организационе јединице у седишту, Управе за ванредне ситуације у: Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу и Одељења за ванредне ситуације у: Бору, Ваљево, Врању, Зајечару, Зрењанину, Јагодини, Кикинди, Краљеву, Крушевцу, Лесковцу, Новом Пазару, Панчеву, Пироту, Пожаревцу, Пријеполу, Прокупљу, Смедереву, Сомбору, Сремској Митровици, Суботици, Ужицу, Чачку, у Шапцу.

За обављање послова у седишту Сектора за ванредне ситуације образоване су следеће организационе јединице:

- Одељење за правне послове и међународну сарадњу
- Одељење за економску и материјално-техничку подршку
- Управа за превентивну заштиту
- Управа за ватрогасне и спасилачке јединице и цивилну заштиту
- Управа за управљање ризиком.

Управа за превентивну заштиту у свом саставу има:

- Одељење за превентивну заштиту при изградњи сложених објеката
- Одељење за инспекцијски надзор
- Одељење за промет и транспорт експлозивних материја и контролисане робе

Управа за ватрогасно-спасилачке јединице и цивилну заштиту у свом саставу има:

- Одељење за ватрогасно-спасилачке јединице
- Одељење за координацију рада ватрогасно-спасилачких јединица и снага система заштите и спасавања
- Одељење за јединице цивилне заштите
- Одељење за неексплодирана убојна средства (НУС)

Управа за управљање ризиком у свом саставу има:

- Национални центар 112

- Одељење планирање и процену ризика
- Одељење за координацију и управљање у ванредним ситуацијама

Управа за ванредне ситуације у Београду у свом саставу има:

- Одељење за превентивну заштиту при изградњи објеката
- Одељење за инспекцијски надзор
- Одељење за општеправне и управне послове
- Одељење за управљање ризиком
- Одељење за цивилну заштиту
- Оперативни центар 112
- Ватрогасно-спасилачку бригаду.

Управа за ванредне ситуације у Крагујевцу у свом саставу има:

- Одељење за спровођење превентивних мера при коришћењу објеката
- Одељење за спровођење превентивних мера при изградњи објеката
- Одељење за управљање ризиком
- Одељење за цивилну заштиту
- Оперативни центар 112
- Ватрогасно-спасилачку бригаду.

Управе за ванредне ситуације у Новом Саду и Нишу у свом саставу имају:

- Одељење за превентивну заштиту при изградњи објеката
- Одељење за инспекцијски надзор
- Одељење за управљање ризиком
- Одељење за цивилну заштиту
- Оперативни центар 112
- Ватрогасно-спасилачку бригаду.

Одељења за ванредне ситуације у Бору, Врању, Зајечару, Зрењанину, Јагодини, Кикинди, Крушевцу, Лесковцу, Панчеву, Прокупљу, Смедереву, Ужицу, Чачку и Шапцу у свом саставу имају:

- Одсек за превентивну заштиту
- Одсек за цивилну заштиту и управљање ризиком
- Оперативни центар 112
- Ватрогасно-спасилачки батаљон.

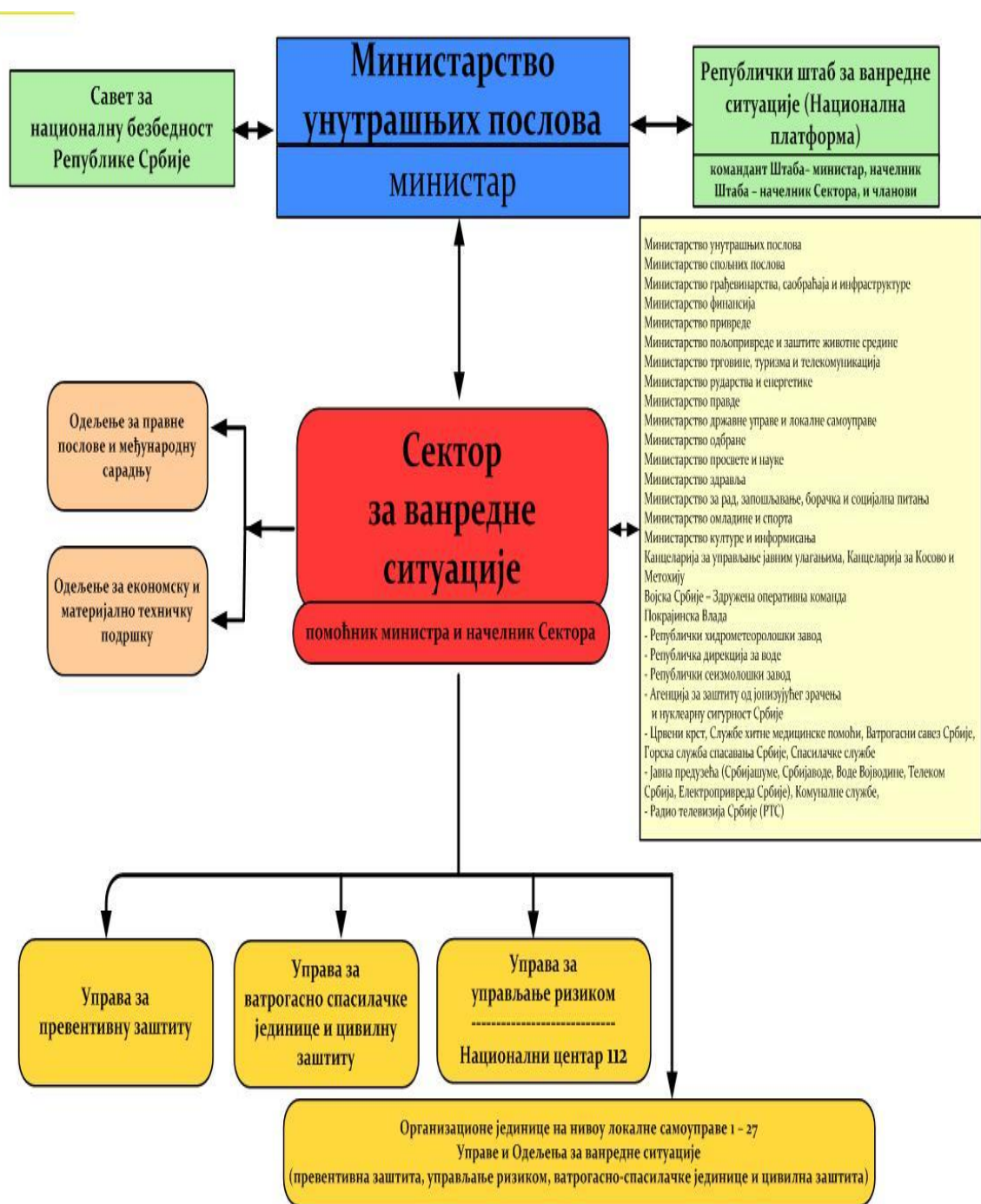
Одељења за ванредне ситуације у Ваљеву, Краљеву, Новом Пазару, Пироту, Пожаревцу, Пријепољу, Сомбору, Сремској Митровици и Суботици у свом саставу имају:

- Одсек за превентивну заштиту
- Одсек за цивилну заштиту и управљање ризиком
- Ватрогасно-спасилачки батаљон.

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

На слици 3. приказана је организациона схема Сектора за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије.

У околностима када редовне снаге нису у могућности да ваљано адекватно делују, ангажман војске и полиције је нужан. То се најчешће чини приликом заштите и спасавања.



Слика бр. 3— Организациона схема Сектора за ванредне ситуације МУП-а РС

Извор: МУП, СВС, Нова организација Сектора за ванредне ситуације

У складу са чланом 45. Закона – Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама планирају се превентивне и оперативне мере за спречавање и умањење последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа - удеса и катастрофа, као и снаге и средства субјеката система заштите и спасавања, њихово организовано и координирано ангажовање и деловање у ванредним ситуацијама у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и обезбеђења основних услова за живот. План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама израђује се на основу процене угрожености. Влада одређује учеснике у раду, даје адекватне прописе којима се прецизира укупна активност, као и начин израде планова.

5.2. Субјекти и нормативно регулисање сарадње Републике Србије на међународном плану

Један од првих корака сарадње Србије са спољним светом јесте формирање Српско-руског хуманитарног центра у Нишу 2012. године. Ово је дошло као последица и резултат критичке анализе постојећег стања у области ванредних ситуација и посебно жеље да се унапреди целокупан систем и његово функционисање. Уз адекватне акционе планове и активирањем државних механизма, односно већине министарстава, предложено је стварање нових нормативних основа којима се уређује ова област. Донет је 2010. године нови Закон којим се уређују сва релевантна питања. Приоритетно је било формирање Сектора за ванредне ситуације. После формирање Центра, о коме ће бити касније речи, Влада Републике Србије учинила је напор у правцу реформисања система управљања кризама и планирања у ванредним ситуацијама у складу са процесом европских интеграција, па је формиран политичко-нормативни оквир за сарадњу са Европском унијом и НАТО пактом. Тако је у јануару 2015. године усвојен Индивидуални акциони план партнерства Републике и НАТО пакта чиме се донекле релаксирани односи између истих. Кроз Партнерство за мир од 2011. године. Тиме је интензивирана сарадња и истовремено створени предуслови за унапређење сарадње Министарства унутрашњих послова. У питању је још један субјекат који стоји на располагању нашој земљи не само за пружање прве помоћи у датим ситуацијама, већ и за размену искустава, обуку, тренинг. Овим је учињено и доста ствари које утичу на смањење ризика од елементарних непогода унапређењем датих служби, ефикасним реаговањем и почетној фази, али и у току трајања непогода, као и у санирању последица. Треба истаћи значај сарадње са суседним државама, при чему се одвија сарадња кроз активно учествовање у регионалним и међународним иницијативама.

Израде планова су битан чинилац за ваљано реаговање на катастрофе, али и стручност државних органа и појединаца који учествују у њиховој изради. Уредба о спровођењу евакуације предвиђа све врсте катастрофа и она се скоро редовно дешава у таквим приликама. Дакле, планирање је директно везано за процене опасности и насумичност, нестручност, неспремност и неспособљеност имају за последицу ланчану негативну реакцију, што је уочљиво на први поглед, али и кажњиво. Овде се, поред реченог, води рачуна о процедурама у спровођењу активности, сам начин деловања како појединаца учесника, тако и здруженог приступања решавању проблема. Треба имати у виду наредбе стручног штаба који је надлежан у датим приликама, при чему скоро све фазе рада зависе не само од људског, већ и техничко-технолошког фактора. Приступање подручју, употреба средстава (возила, хеликоптери, авиони, зимске санке, разни алати и друго). Отклањање последица катастрофа је од изузетне важности за укупну друштвену заједницу, њено ослањање на властите снаге, али и међународну сарадњу и солидарност држава, народа, међународних организација, посебно хуманитарних.

Република Србија је у разним ситуацијама показала способност и спремност да правовремено делује на одређене догађаје, не само по питању природних катастрофа, већ и гигантских криза изазваних мигрантским кретањима у којима се земље Европске уније уопште нису снашле, нити су адекватно одговориле на иста. Тако је и традиционално најразвијенији део света остао без одговора на бројна питања која су се сама по себи наметала. Практично им је Србија дала пример адекватног поступања у свим сегментима деловања и на свим нивоима од државног до друштвеног и невладиног сектора. Показане слабости, не само у Европској унији, већ и у Сједињеним државама, које су директни изазивачи кризних жаришта која су узрочно деловала на покретање милиона људи из тих земаља, вероватно ће убудуће деловати на свест људи, али и планера политике, економије, културне и безбедносне политике у центрима светске моћи како би се повело рачуна и о нечему што се зове бумеранг. Структурално и садржајно, Европска унија, по оцени најкомпетентнијих људи, још увек није до краја осмислила и реализовала пројекат. По овом питању јавља се пуно контроверзи. Интервенције које је чинила финансијским

средствима показале су се као неадекватнеи контра продуктивне.Постоје и тврдње да су миграције изазване намерно, планирано и срачунато на обезбеђење „кадровских резерви“ и то у оним пословима које Европљани најчешће избегавају, затим обезбеђење јефтине радне снаге и стварање на основу тога „екстра профита“. Све ово спада у домен разних спекулација и ако постоје и бројне теоријске, стручне анализе које у први план стављају нека социоекономска питања која не треба занемарити нити њихову валидност оспоравати без ваљаних и проверљивих аргумената.

Кели Грахам, истиче да, „Стратешки организоване миграције су намерно изазване или изманипулисане од стране државних или недржавних актера како би због политичких или војних циљева повећале, смањиле или промениле састав становништва одређене територије.“²²⁵ Слагање са ставом знатног броја аутора са напред изнетим ставовима Келија Грахама указује на доста распрострањено мишљење да се „изазивач“ предметне мигрантске кризе нужно не налази у државним структурама заинтересованих земаља, односно заинтересованих сила. Поменути ставови са једне стране могу бити од користи у смислу усмеравања пажње и на ове потенцијалне узроке мигрантске кризе, али са друге стране могу и дезавуисати настојање научне заједнице да недвосмислено и у примереном року одреди стварне узроке постојеће мигрантске кризе, а што би свакако олакшало доношење одговарајућих исправних одлука унутар Европе, посебно унутар ЕУ. Поставља се објективно питање – да ли су разне НВО, па и крупан капитал у синергији са њима, довољно моћни и способни за производњу једне овакве кризе, али, пре свега, и изнад свега – да ли су кадри и за непосредно проузроковање једног овако крупног, значајног и озбиљног ратног сукоба какав је рат у Сирији. Можда је неупоредиво утемељеније формирати претпоставку да је профитни интерес напред поменутих субјеката само нуспродукт озбиљних геополитичких „гибања“ заинтересованих сила, оличен у интеракцији организованог криминалитета са догађањима на терену, кроз трговину људима и кријумчарење миграната, шверц енергената са угроженог и „дејурисдикованог“ подручја, али и пласман и снабдевање сукобљених страна свим врстама наоружања. Постоји пуно питања која би се могла анализирати, али смо навели мигрантску кризу као пример да се међународна сарадња не показује у добром светлу ни на примерима природних и других катастрофа. Како смо одредиште милиона људи и „обећана земља“ била је Западна Европа која је показала да не поседује способност реаговања. Наведена криза је показала сво наличје неспремности Европе и укупне сарадње у њој.

У складу са Чланом 3 Уредбе - планирање евакуације врши се на основу Процене угрожености, а ради правовремених припрема за организовано спровођење евакуације. Наведеним планом евакуације утврђују се и разрађују: процедуре спровођења мера и задатака евакуације; неопходна материјално-техничка и финансијска средства; задаци, начин деловања и одговорност свих учесника у спровођењу евакуације. План евакуације израђује се као посебан докуменат и чини саставни део Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

У складу са чланом 4 Уредбе, евакуација се спроводи на основу наређења надлежног штаба за ванредне ситуације. У складу са Планом евакуације, штаб за ванредне ситуације наређује ангажовање моторних возила и других материјалних средстава за потребе евакуације. Општински штаб за ванредне ситуације наређења везана за евакуацију издаје непосредно субјектима на које се евакуација односи.

Такође смо поменули да је Народна скупштина Републике Србије на седници Шестог ванредног заседања у 2014. години, 18. јула 2014. године, донела Закон о отклањању последица од поплава у Републици Србији²²⁶ као лекс специалис који се односи само на последице од поплава које су погодиле шире подручје државе и региона.

²²⁵Kelly Graham, “Strategic engineered migration”, Civil Wars, Vol.10, No.1 (March 2008), p. 7.

²²⁶Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији, доступно

на: <http://www.обнова.гов.рс/уploadс/усеруploadс/Доцументс/Закон%20о%20отклањању%20последица%>

Поред поменутих субјеката сарадње, нужно је поменути и друге који не чинестална тела Владе. Тако је 2015.године формирана радна група за решавање проблема мешовитих миграционих токова. Задатак Групе је да прати, анализира и разматра питања мешовитих миграционих токова у Републици Србији са посебним освртом на проблеме у овој области, даје анализе стања и предлоге мера за решавање уочених проблема и усклађивање ставова надлежних државних органа и других организација и институција које се баве питањем мешовитих миграционих токова. Међу члановима су и министар полиције, министар одбране, министар здравља, министар без портфеља задужен за европске интеграције, као и председник Комесаријата за избеглице и миграције (КИРС).

Комесаријат за избеглице и миграције (КИРС) обавља послове који се односе на: признавање и престанак статуса избеглица; збрињавање избеглица; регистрацију избеглица; усклађивање пружања помоћи избеглицама од стране других органа и организација у земљи и иностранству и старање о равномерном и благовременом пружању помоћи; обезбеђивање смештаја односно размештаја избеглица на подручја јединица локалне самоуправе; предузимање мера за повратак избеглица; решавање стамбених потреба лица у складу са овим законом; вођење евиденција из своје надлежности и установљавање база података итд.

Поред Владиних тела, која се, свако у оквиру својих надлежности, баве ванредним ситуацијама, и Црвени крст Србије, као Национално друштво, игра важну улогу, а као један од главних актера за управљање кризама препознат је и најновијим нацртом Закона о смањењу ризика и управљању последицама ванредних ситуација. Црвени крст Србије је хуманитарна, независна и добровољна организација и једино национално друштво у Републици Србији.

На основу Женевских конвенција од 12. августа 1949. године, надлежне власти Републике Србије су признале Црвени крст Србије као једино национално друштво у Републици помоћни орган јавних власти. У односима са јавним властима Црвени крст Србије задржава аутономију која му омогућава да континуирано делује у складу са Основним принципима Међународног покрета Црвеног крста и Црвеног полумесеца.

Значај сарадње са међународном заједницом је велики. То се најбоље илуструје примерима из недавне прошлости, посебно реаговање Европске уније у току и после катастрофалних поплава у Србији када је ЕУ саопштила да: „ЕУ пажљиво прати ситуацију у поплавленим подручјима у Србији и стоји уз српски народ у овим тешким тренуцима. Обавештени смо да Република Србија има довољно капацитета да реши ситуацију која је под контролом, те за сада нема потребе за међународном помоћи. Србија може да рачуна на Европски механизам за цивилну заштиту ком се Србија прикључила прошлог пролећа и од ког је већ два пута добила помоћ.“

Да би се правовремено и континуирано одвијала сарадња између Републике Србије и међународне заједнице, Влада Републике је после наведених искустава извршила критичку анализу свих недостатака система. Посебни недостаци су идентификовани у систему управљања кризама, при чему је скоро потпуно затајило деловање субјеката на локалном нивоу. Показало се као најслабија карика, поред координације рада и адекватне усаглашености локалних и републичких чиниоца. Закон је налагао прецизне процедуре, нарочито планова заштите и спасавања, дошло је до изражаја несналажење у датој ситуацији, тако да је управљање кризама уступљено Војсци Србије.

5.3. Нова законска регулатива међународне сарадње

„Међународном сарадњом у смислу актуелног Закона сматра се нарочито:

1. припремање и извршавање међународних уговора из области смањења ризика од елементарних и других непогода и управљања ванредним ситуацијама;
2. размена података и информација са надлежним органима других држава и међународних организација о смањењу ризика од елементарних и других непогода и управљању ванредним ситуацијама;
3. непосредна комуникација са надлежним органима других држава и међународних организација у вези са тражењем, примањем, пружањем и транзитом међународне помоћи;
4. координација прелазака државних граница током примања, пружања и транзита међународне помоћи;
5. координација прихвата и расподеле међународне помоћи на територији Републике Србије;
6. координација активности међународних снага за заштиту и спасавање на територији Републике Србије;
7. координација слања хуманитарне помоћи и снага за заштиту и спасавање другим државама и међународним организацијама;
8. припремање и одржавање међународних конференција, семинара, курсева и вежби за заштиту и спасавање;
9. на припаднике снага за заштиту и спасавање за време док извршавају задатке заштите и спасавања у пружању међународне помоћи другим државама примењују се одредбе закона који уређује употребу Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије;
10. у акције заштите и спасавања које се спроводе у другим државама могу се упутити само обучени и оспособљени припадници снага за заштиту и спасавање, уз њихов писмено дат добровољни пристанак;
11. лица из става 2. овог члана морају бити осигурана од повреда и губитка живота, а за учешће у акцији припада им накнаду чију висину утврђује Влада;
12. Влада, на предлог директора, прописује начин и поступак преласка границе приликом примања и упућивања међународне помоћи у заштити и спасавању;
13. дирекција, у сарадњи са надлежним органима Републике Србије и других држава и међународних организација, усклађује прелазак државних граница, односно транзит преко територије трећих држава, за потребе пружања и примања међународне помоћи у заштити и спасавању.²²⁷

Најважнији видови сарадње Републике Србије на међународном плану тичу се односа са земљама региона и Европске уније. Говорећи о субјектима сарадње навели смо сарадњу са више њих. Поменут је и посебан механизам, уједно и најважнији у домену цивилне заштите – Евроатлантски координациони центар за реаговање на катастрофе. Његова важност се огледа у томе што је активан целе године без прекида, што укључује двадесетосам чланица –

²²⁷ Закон о смањењу ризика од елементарних непогода и управљању ванредним ситуацијама (чл. 131, 132, 133).

партнера, међу којима је и Србија (функционише као клиринг хаус систем).²²⁸ Битна је и потпуна координација, правовремено реаговање на настале ситуације и брзо нуђење помоћи. Помоћ у управљању санирања последица и посредовање у размени информација у ванредним ситуацијама.

Наведени центар пружа услуге у обучавању и оспособљавању кадрова кроз разне семинаре различитих нивоа стручности, као и кроз расправе о различитим искуствима. Важно је и извођење практичних вежби, а посебно оних које се на годишњем нивоу организују и спроводе побољшања интеракције. Њима се увежбавају процедуре и обезбеђује обука за локалне и међународне учеснике. Овим се изграђује интероперативност, вештине и способности, али се коришћење искустава и поука за будуће пословање.

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

Анализом коју је спровела радна група за израду Стратегије, а која је обухватила област ванредних ситуација у Републици Србији и приказ стања елементарних непогода и других стања опасности, добијен је документ (Анекс) у коме су уочени следећи недостаци постојећег система заштите и спасавања, и то:

1) институционално-организациони:

- непостојање услова за доследну примену прописа,
- неодговарајућа организација и спровођење превентивних мера,
- недоступност специјалних катастарара,
- непостојање свеобухватних мапа ризика,
- неравномерна расподела капацитета служби за реаговање на територији Републике Србије,
- неустављен систем 112,
- непостојање методологије управљања опасним отпадом;

2) материјално-технички:

- незадовољавајући ниво саобраћајне и друге инфраструктуре,
- застарела, непоуздана опрема, средства и возила служби за реаговање у ванредним ситуацијама,
- неадекватно финансирање одржавања система заштите и спасавања,
- непостојање специјализованих возила и опреме за реаговање у хемијским удесима у друмском, железничком и речном саобраћају,
- недовољан број мобилних еко-токсиколошких јединица;

3) сарадња, координација и расположивост информација:

²²⁸ Клиринг (Clearing - Haus) је организација која прати размену средстава, њену безбедност и на тај начин доводи неку трансакцију до краја, контролишући поузданост размене и финалну дестинацију на коју се подаци односе.

- недовољна координација између субјеката система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама,
- недовољна сарадња између научних и истраживачких институција и директних корисника истраживања,
- недовољна сарадња са невладиним и приватним сектором,
- потреба за унапређењем међународне сарадње;

4) људски ресурси и едукација:

- адекватна стручна квалификованост и технолошка дисциплина расположивих људских ресурса,
- недостатак специјализованих кадрова,
- недовољна обученост професионалног кадра,
- неприпремљеност и низак ниво капацитета локалне самоуправе,
- неразвијена култура превенције.²²⁹

Оно што употпуњава Националну стратегију јесте и Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода.²³⁰ Програм је донет са циљем да се обезбеди општи оквир за израду свеобухватног програма заштите од елементарних непогода, као и за координацију, усмеравање фондова и спровођење активности везаних за смањење ризика, као и управљање истим. У изради је и предлог Акционог плана за спровођење овог Програма, усаглашен са Оквиром из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015–2030, који је усвојен 18. марта 2015. године на Трећој светској конференцији за смањење ризика од катастрофа.²³¹

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

Поред Закона, Националне Стратегије за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама²³², Националног програма управљања ризиком од елементарних непогода, ванредне ситуације уређују се и кроз Стратегију националне безбедности (СНБ), Докрину ВС и повезане подзаконске акте. У СНБ се истиче да значајну улогу у остваривању унутрашње безбедности имају изградња и јачање модерног и јединственог система заштите и спасавања, те да је прихватање и примена међународних, пре свега европских, као и

²²⁹ Интерни материјали Сектора за ванредне ситуације, МУП Републике Србије

²³⁰ Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода. Закључак Владе Републике Србије 05. Број 217–16233/2014–1 од 19. децембра 2014. године. Доступно на <http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Nacionalni%20program%20upravljanja%20rizikom%20od%20elementarnih%20nepogoda.pdf>

²³¹ Сендаи – Акциони оквир за смањење ризика од катастрофа 2015–2030. Доступно на www.obnova.gov.rs/.../Sendai_Framework_for_Disaster_Risk_Reduction_2015-2030CP%20-%20лекторисано.docx

²³² Национална стратегија за заштиту и спасавање у ванредним ситуацијама. "Службени гласник РС" бр. 86/2011. Доступно на www.mup.gov.rs/cms/cir/sadrzaj.nsf/nacionalna-strategija-zastite-i-spasavanja-u-vanrednim-situacijama

националних стандарда у области безбедности, посебно у областима људске безбедности и управљања ризиком, битно доприносе остваривању циљева националне безбедности. Ипак, оно што забрињава је чињеница да ванредне ситуације на листи безбедносних изазова у НСБ рангиране релативно ниско, имајући у обзир вероватноћу њиховог дешавања.

У Доктрини Војске Србије, трећа мисија ВС је подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, која се остварује кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и кроз помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничко–технолошких и других несрећа. Операције подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама безбедности изводе се у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија. Циљ извођења операција је подршка цивилним властима и становништву ради заштите и спасавања живота људи, материјалних добара и животне средине. За успех у извођењу операција потребни су: непосредна сарадња и координација с државним органима који руководе свим снагама на угроженом подручју и употреба потпуно оспособљених и опремљених јединица Војске Србије.

5.4. Перспективе међународне сарадње Републике Србије на плану смањења ризика од елементарних непогода

О перспективама међународне сарадње Републике Србије може се говорити пре, свега, са становишта актуелних приступних преговора са Европском унијом. Приступни преговори воде се на основу тзв. преговарачког оквира. Нацрт преговарачког оквира, који је за Србију припремила Европска комисија, подељен је у три дела: принципе који регулишу преговоре о приступању, суштину преговора и процедуру преговора.²³³ Предмет приступних преговора су услови под којима држава кандидат приступа ЕУ, а који се, у основи, односе на испуњавање трећег критеријума из Копенхагена, тј. на усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ (EU *acquis*). Резултат преговора биће Уговор о приступању Србије Европској унији.

Будући да се преговори не воде о суштини правних тековина ЕУ, држава кандидат прихвата правне тековине ЕУ у облику у којем оне важе за све државе чланице ЕУ у моменту њеног приступања и прилагођава се правном, економском и друштвеном систему ЕУ, а преговара се о условима и модалитету приступања државе кандидата том систему.²³⁴

Систем управљања ризицима, односно област ванредних ситуација, отвара се, као веома важна тема, у оквиру поглавља 27 – заштита животне средине. У новембру 2015. године Европска комисија израдила је Извештај о напретку Србије у преговорима са ЕУ, у ком се, у оквиру извештаја за Поглавље 27, говори о цивилној заштити.

Политика ЕУ у области животне средине заснива се на начелима превентивног деловања (пре него што штета, односно загађење, настане), начелу „загађивач плаћа“ (кад год је то могуће, трошкове заштите животне средине треба да сноси приватно или физичко лице које угрожава животну средину, а не друштво у целини), борби против нарушавања животне средине на самом извору загађења (где је једноставније и економичније уклонити последице загађења), заједничкој одговорности између ЕУ и држава чланица (јер је надлежност за ову област поделјена између ЕУ и држава чланица) и укључивању заштите животне средине у друге политике ЕУ (као што су пољопривреда, транспорт, енергетика).²³⁵

Преношење прописа Европске уније у национални правни систем је само први корак у процесу прилагођавања ЕУ стандардима. ЕУ политика заштите животне средине

²³³ Информација о преговарачком процесу за приступање Европској унији. Мисија Републике Србије при ЕУ. Доступно на: www.eu-brussels.mfa.gov.rs/lat/pregovori.php

²³⁴ Водич кроз преговоре Србије и ЕУ. Канцеларија за европске интеграције Доступно на: <http://kurs-pregovori>

²³⁵ Environment Action Programme to 2020. European Commission, Environment Directorate General. Доступно на: ec.europa.eu/environment/action-programme

подразумева и адекватну примену и спровођење прописа – на националном, али и локалном нивоу. Неопходне су значајне инвестиције, услед административних трошкова, улагања у инфраструктуру, као и одржавања постројења. Очекује се да ће у процесу преузимања ЕУ стандарда највећи трошак бити у сектору вода, након чега следе сектори отпада и индустријског загађења. Значајан део трошкова достизања ЕУ стандарда финансираће се кроз фондове ЕУ.²³⁶

Материју Поглавља 27 чини, пре свега, преузимање преко двеста правних аката ЕУ, као и имплементација односно примена свих тих аката уз обезбеђивање финансијских механизма за њихову одрживост. Поглавље 27 представља једно од најизазовнијих поглавља у целокупном процесу усклађивања с правном тековином ЕУ, и усклађивање са стандардима Европске уније која издваја близу једанаест милијарди евра за те намене. Чланови радне групе су оценили како је веома битно да се ради на адекватној и ажурној организацији цивилног друштва које се баве областима обухваћеним овим поглављем, укључе у праћење и мониторинг процеса преговора и допринесу својом експертизом преговарању прелазних периода којих ће засигурно бити у овом поглављу.

Одељење Европске комисије – Генерални директорат за окружење, одговоран је за спровођење политике животне средине ЕУ. Циљ овог одељења је заштита, очување и унапређење животне средине за садашње и будуће генерације, предлагање и спровођење политике која обезбеђује висок степен заштите животне средине и очување квалитета живота грађана ЕУ. Директорат такође осигурава да државе чланице примењују право животне средине ЕУ и правилно представљају Европску унију у погледу животне средине на међународним скуповима.²³⁷

Имајући у виду искуства из претходних проширења ЕУ, постоји велика вероватноћа да ће Србија у склопу преговора затражити од ЕУ одобрење прелазних рокова за примену и спровођење ЕУ стандарда у овој области.

Као резултат споразума постигнутог између Србије и Европске комисије у складу са закључцима Билатералног скрининга (одржаног од 17. до 21. новембра 2014. године), Србија се обавезала да ће обезбедити додатне информације о статусу својих планова имплементације у процесу приступања Европској унији у области животне средине. Тако је настао Постскрининг документ²³⁸ са задатком да обезбеди најновије информације о плановима транспозиције и имплементације Републике Србије. Овај документ описује разумевање обима и сложености задатка од стране Србије у циљу постизања пуне усклађености са ЕУ прописима.

Документ је развијен у оквиру Преговарачке групе 27, уз консултацију са АП Војводином, локалним самоуправама и цивилним сектором, одобрен у оквиру преговарачке структуре Републике Србије, и усвојен на седници Владе. У поглављу 10 овог документа, који носи назив Цивилна заштита, дат је преглед стратешког оквира ванредних ситуација, институционалне надлежности и до сада спроведених активности. У документу се дају бројчани подаци припадника ватрогасних и спасилачких екипа, као и прецизни подаци о опреми, итд.

Документ није добио одговарајући публицитет, објављен је на сајту Министарства пољопривреде и заштите животне средине у склопу прегледа вести, у којима се, поред осталог, наводи и усвајање овог документа. Поводом усвајања овог документа сазвана је и седница Одбора за заштиту животне средине НСРС, и то је све што се у јавности могло чути.

²³⁶ Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине, „Службени гласник РС“ број 80/11.

²³⁷ Водич кроз преговоре Србије и ЕУ, Поглавље 27 – животна средина, теме поглавља и преговора.

Канцеларија за европске интеграције. Доступно на: <http://kurs-pregovori.mei.gov.rs/>

²³⁸ Радна верзија Постскрининг документа. Доступно на: <http://www.eko.minpolj.gov.rs>

5.5. Упоредна пракса нормативно-институционалних оквира у региону

Ванредне ситуације у БиХ регулисане су Оквирним законом о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ, који је усвојен 2008. године.²³⁹ По истом принципу као и у Србији, за поступање у ванредним ситуацијама надлежан је Сектор за заштиту и спасавање у оквиру Министарства сигурности БиХ. Сектор за заштиту и спасавање Министарства сигурности Босне и Херцеговине успостављен је 2004. године под називом Сектор за цивилну заштиту.

У складу са Законом о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине у области заштите и спасавања, Министарство сигурности Босне и Херцеговине надлежно је за: спровођење међународних обавеза и сарадњу у спровођењу цивилне заштите; координацију деловања ентитетских служби цивилне заштите у БиХ и усклађивање њихових планова за случај природне или друге несреће које захватају територију БиХ, и доношење програма и планова заштите и спасавања.

Веће министара Босне и Херцеговине је 2009. године дало сагласност за нови Правилник о унутрашњој организацији Министарства сигурности Босне и Херцеговине. У складу са овим правилником усвојена је и нова систематизација радних места према којој Сектор за цивилну заштиту мења назив у Сектор за заштиту и спасавање, у оквиру којег је успостављен и Оперативно-комуникацијски центар БиХ – 112. Према поменутом правилнику и новој систематизацији радних места Сектор за заштиту и спасавање чине: Одсек за међународну сарадњу и координацију, Одсек за стратешко планирање, мере заштите и спасавања, Одсек за структуру и обуку и Оперативно комуникацијски центар БиХ – 112.

На нижим нивоима организације система заштите и спасавања формиране су и оперативно функционишу ентитетске управе цивилне заштите (Федерална управа цивилне заштите Федерације Босне и Херцеговине и Републичка управа цивилне заштите Републике Српске) и Одјел за јавну сигурност Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине (Служба за цивилну заштиту).

Оно што систем заштите и спасавања у БиХ битно разликује од нашег система је увођење система 112 и успостављање организационо техничких услова за његово ефикасно коришћење. Систем 112 у БиХ уведен је још 2009. године, доношењем Закона о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ. Законом је предвиђено формирање оперативно комуникационог центра, што је и учињено доношењем Правилника о организацији, увјетима и начину функционирања Оперативно-комуникацијског центра Босне и Херцеговине – 112.²⁴⁰

Оперативно-комуникацијски центар БиХ - 112 свечано је отворен 22. 5. 2009. године, а почео је са радом 8. 1. 2010. године. Центар БиХ - 112 ради непрекидно - 24/7.

Центар БиХ - 112 у случају претње, односно настанка природне или друге несреће, поступа на основу преузетих обавеза Босне и Херцеговине у складу са прописаним поступком и уз примену стандардних образаца о несрећама прописаним међународним конвенцијама, уговорима и споразумима.

У Црној Гори, ванредне ситуације су регулисане Законом о заштити и спасавању.²⁴¹ Према важећем Закону, и у Црној Гори је надлежност за поступање у ванредним ситуацијама препуштена Министарству унутрашњих послова – Директорату за ванредне ситуације.

²³⁹ Оквирни Закон о заштити и спасавању људи и материјалних добара од природних или других несрећа у БиХ. Министарство сигурности БиХ. Доступно на: <http://msb.gov.ba/Zakoni/zakoni/default.aspx?id=1721&langTag=sr-SP-Cyrl>

²⁴⁰ Правилник о организацији,увјетима и начину функционирања Оперативно-комуникацијског центра Босне и Херцеговине – 112. Министарство сигурности БиХ. Доступно на: <http://msb.gov.ba/Zakoni/akti/default.aspx?id=4074&langTag=sr-SP-Cyrl>

²⁴¹ Закон о заштити и спасавању. МУП РЦГ. Доступно на: www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=185409&rTupe=2&file=Zakon%20%20za%20C5%A1ti%20i%20spa%20c5%A1avanju.pdf

Директорат је, поред осталог, надлежан и за: израду стратегија, пројеката, програма и праћење њихове реализације; израду законских и подзаконских прописа; анализу и праћење стања у области заштите и спасавања; утврђивање програма за опремање и развој система заштите и спасавања; давање упутстава за управљање у заштити и спасавању и предлагање мера учесницима заштите и спасавања; прикупљање података о претњама, узроцима и последицама ванредних ситуација; пружање помоћи у отклањању последица ванредних ситуација; контролу мобилности и интервентне спремности оперативних јединица; припрему и праћење извршавања уговора о употреби и деловању специјалистичких јединица; прописивање техничких стандарда система заштите и спасавања у складу са међународним стандардима; планирање и развој цивилне заштите и усклађивање њеног деловања са оперативним јединицама заштите и спасавања; примање позива и обавештења у хитним ситуацијама преко јединственог оперативног комуникационог центра 112, итд.

Прописани послови подељени су између више Дирекција које су организационо смештене у Директорату, а које се, опет, деле на одсеке у оквиру којих се поједине теме специфично обрађују. Међу Дирекцијама су и Дирекције за цивилну заштиту и Дирекција за оперативне послове у оквиру које је смештен Одсек 112 – комуникационо-оперативни центар 112. Дакле, и у Црној Гори је Систем 112 уведен и оперативан је.

У октобру 2015. године, Влада ЦГ утврдила је предлог Закона о изменама и допунама Закона о заштити и спасавању²⁴², према речима Мирсада Мулића, генералног директора Директората за ванредне ситуације у Министарству унутрашњих послова, измене се крећу у три главна правца: јачање координационих тимова који ће се убудуће редовно састајати, а не само у случају ванредне ситуације као до сада; формирање оперативног штаба и јачање цивилне заштите. Јачање цивилне заштите, пре свега се огледа у стимулансима према припадницима цивилне заштите (лица која су се одазвала на јавни позив), а која се огледају у ослобађању од такси на здравствено уверење (полагање возачког испита/запослење), као и такси на издавање личних документа. Поред тога, за запослена лица биће исплаћивана накнада за време provedено на пословима цивилне заштите, а за незапослена лица ће се исплаћивати накнада у висини просечне зараде у Црној Гори за месец који је претходио ангажовању на пословима цивилне заштите. Све то финансираће се из новооснованог Фонда за заштиту и спасавање који ће се формирати у оквиру Управе за трезор, а у који ће се сливати 5% од укупне премије за осигурање од пожара, превоза опасних материја и одређеног процента од рентирања склоништа.

Ванредне ситуације у Северној Македонији уређене су Законом о заштити и спасавању²⁴³. Закон о заштити и спасавању наводи на који начин су подељене одговорности међу учесницима у активностима заштите и спасавања, укључујући и државне и локалне органе, приватне компаније, и јавна предузећа, објекте и службе. Закон уређује поделу одговорности у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи и преноси одговорност за заштиту и спасавање на општине. јединице за заштиту и спасавање су организоване као две компоненте: активне и резервне јединице. Закон такође детаљно утврђује одговорности Управе за заштиту и спасавање као независног државног органа који спроводи активности заштите и спасавања.

Заштита и спасавање у Републици Северној Македонији организовани су као јединствен систем за праћење, спречавање или превазилажење последица које су настале услед природних катастрофа и осталих ванредних ситуација у мирnodопским или ратним временима, или током војних активности које угрожавају становништво, флору, фауну, опште добро и предмете и објекте посебне културне и историјске вредности.

Командни ланац цивилне заштите функционише на три различита нивоа: Ниво 1, Ниво 2 и Ниво 3. На централном нивоу (Ниво 1), Управа за заштиту и спасавање оснива

²⁴²Предлог – Закон о изменама и допунама закона о заштити и спасавању. Влада Црне Горе. Доступно на: www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=216405&rTupe=2&file=4_130_08_10_2015.pdf

²⁴³Закон о заштити и спасавању. Р. Македонија. Доступно на: <http://seekms.dppi.info/document/law-on-protection-and-rescue-36-2004>

главни штаб који управља активностима заштите и спасавања у Републици Северној Македонији; директор Управе је командант тог штаба. Тимови за брзо реаговање, који су успостављени у оквиру Управе, представљају стубове заштите и спасавања и специјализовани су у разним областима. На регионалном нивоу (Ниво 2) јединице за заштиту и спасавање су успостављене у оквиру Управе. Регионални начелник је шеф регионалне организационе јединице за заштиту и спасавање. Регионални штабови се активирају одлуком коју издаје директор Управе. Чланови регионалних штабова јесу запослени у Управи или стручњаци из других државних органа, јавних предузећа или институција. Из свега напред описаног, уочљиве су дивергенције у нормативном регулисању проблематике, али су видљиве и разлике по питањима функционисања механизма система. Потпуна унификација у региону није могућа с обзиром на различитости државних подручја. Тежња ка усаглашавањима и нужност сарадње не би требало да буду упитни.

Међународна сарадња на глобалном, европском и регионалном плану представља кључни чинилац смањења ризика од елементарних непогода у Републици Србији.

6. РЕЗУЛТАТИ И АНАЛИЗА ИСТРАЖИВАЊА

Водећи рачуна о предмету и циљу докторске дисертације изложићемо резултате емпиријског истраживања применом квантитативних и квалитативних метода, односно посебно дизајнираног писаног упитника/анкете²⁴⁴ са затвореним и отвореним питањима.

Истраживање је спроведено на узорку²⁴⁵ од 105 запослених лица у јавним установама Републике Србије²⁴⁶ у периоду мај-јун 2018. године. Добијени резултати су обрађени методама дескриптивне статистике (прикупљање, обрада и презентација података) уз примену апликативног програма Microsoft Excel 2010.

6.1. Социо-демографске карактеристике узорка

Код социо-демографских карактеристика узорка у упитнику смо користили затворена питања да би дошли до података о старосној доби, полу и степену образовања испитаника.

²⁴⁴Истраживање анкетом је једна од најчешће коришћених методологија у друштвеним наукама. Она се односи на скуп метода који се користе за прикупљање података насистематичан начин из низа појединаца, организација или других јединица од интереса. Given, L., editor. (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc., pp. 846.

²⁴⁵Узорак је део популације, подскуп који је изабран из популације и на којем се врши истраживање. Тењовић, Л. (2000)., *Статистика у психологији: приручник*, Београд: Центар за примењену психологију Друштва психолога Србије, стр. 11.

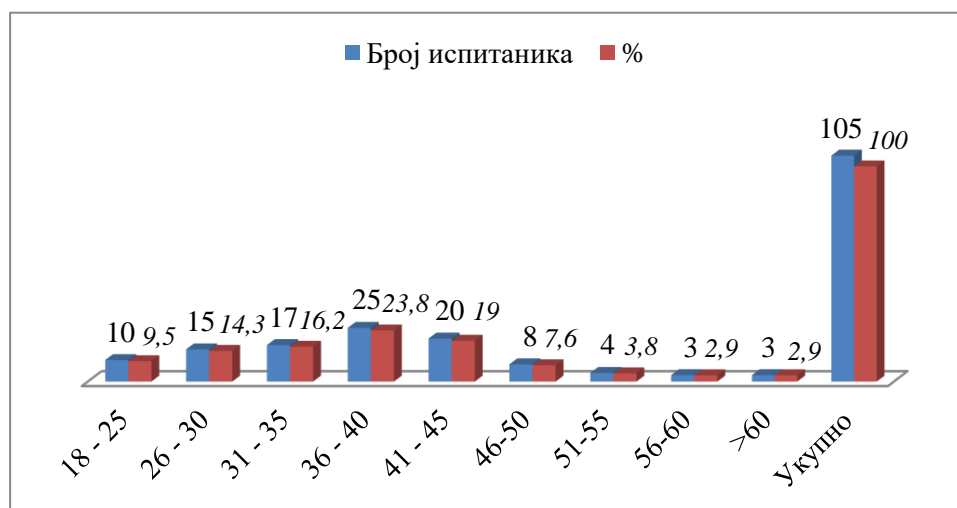
²⁴⁶Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Републичка Дирекција за воде, Србија воде, Војводина воде, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, (Агенција за заштиту животне средине, Управа за заштиту биља, Управа за шуме и Управа за ветерину), Министарство образовања, науке и технолошког развоја, Републички Хидрометеоролошки завод, Републички сеизмолошки завод, Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења и нуклеарну сигурност, Институт за јавно здравље, Оператери критичне инфраструктуре, Црвени крст Републике Србије, образовне и научне институције (факултети и институти), и представници цивилног друштва.

6.1.1. Старосна доб испитаника

Због боље прегледности и анализе добијених статистичких података у вези старосне доби испитаника, испитаници су груписани према петогодишњима, а добијени подаци приказани су у табели 9.1. и графикону 9.1.

Табела 6.1. Старосна доб

Године старости	Број	%
18 - 25	10	9,5
26 - 30	15	14,3
31 - 35	17	16,2
36 - 40	25	23,8
41 - 45	20	19
46-50	8	7,6
51-55	4	3,8
56-60	3	2,9
>60	3	2,9
УКУПНО	105	100



Графикон 6.1. Старосна доб испитаника

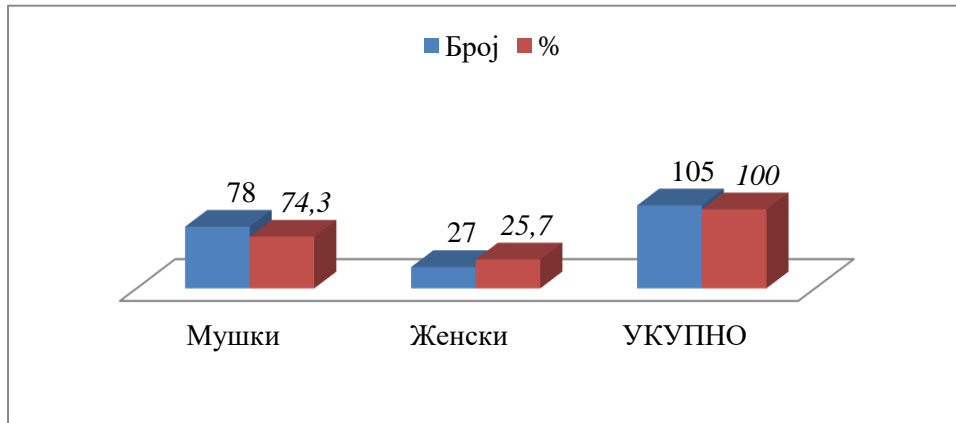
Приказани подаци у табели 6.1. и графикону 6.1. указују да је најзаступљенија старосна категорија анкетираних узроста од 36 до 40 године, односно 25 (23,8%) анкетираних, док је свега 3 (2,9%) анкетираних старости од 56 до 60 године и преко 60 година. Затим следе у опадајућем редоследу: 20 (19%) анкетираних старости од 41 до 45 године, 17 (16,2%) анкетираних старости од 31 до 35 године, 15 (14,3%) анкетираних старости од 26 до 30 године, 10 (9,5%) анкетираних старости од 18 до 25 године, 8 (7,6%) анкетираних старости од 46 до 50 године и 4 (3,8%) анкетираних старости од 51 до 55 године.

6.1.2. Пол испитаника

Статистички подаци о полу испитаника који су запослени у јавним установама Републике Србије дати су у табели 6.2. и графикону 6.2.

Табела 6.2. Пол испитаника

Пол	Број	%
Мушки	78	74,3
Женски	27	25,7
УКУПНО	105	100

**Графикон 6.2. Пол испитаника**

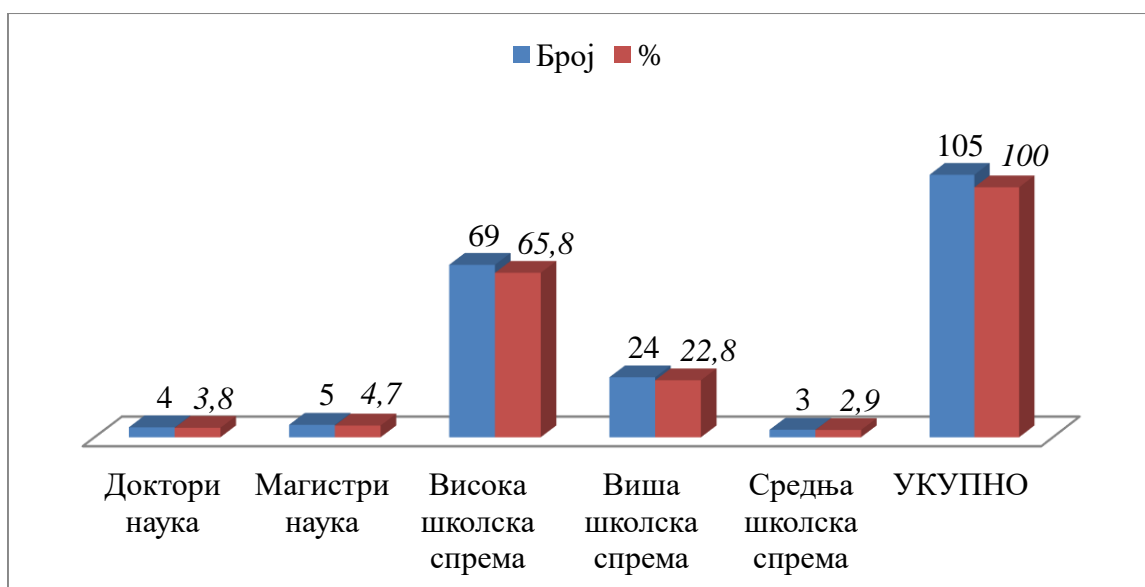
На основу података приказаних у табели 6.2. и графикону 6.2. можемо видети да од укупног узорка 105 (100,0%) испитаника: 78 (74,3%) је мушког пола, док је 27 (25,7%) женског пола. Однос између мушких и женских испитаника у узорку је 1:2,8 у корист мушкараца, што представља реалну слику родне равноправности запослености у јавним установама Републике Србије.

6.1.3. Школска спрема испитаника

У табели 6.3. и графикону 6.3. приказани су подаци о образовном профилу испитаника.

Табела 6.3. Школска спрема испитаника

Школска спрема	Број	%
Доктори наука	4	3,8
Магистри наука	5	4,7
Висока школска спрема	69	65,8
Виша школска спрема	24	22,8
Средња школска спрема	3	2,9
УКУПНО	105	100



Графикон 6.3. Школска спрема испитаника

На основу презентованих података у табели 6.3. и графикону 6.3. можемо закључити да највише испитаника њих 69 (65,8%) има високу школску спрему, 24 (22,8%) има завршену вишу школску спрему, 3 (2,9%) су завршили средњу стручну спрему, 5 (4,7%) су магистри наука и 4 (3,8%) су доктори наука.

6.2. Анализа резултата истраживања базираних на анкетању примене комбинованих питања

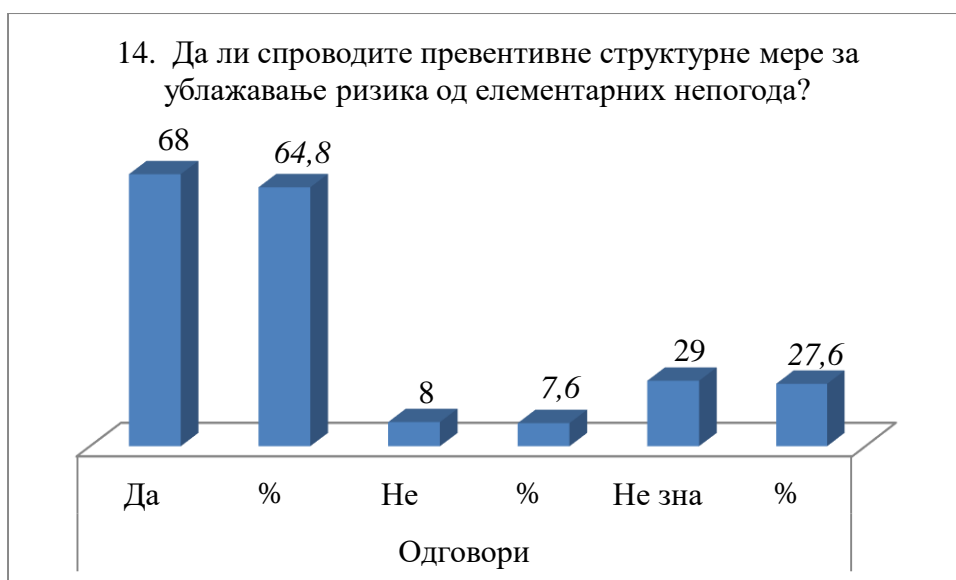
Циљ комбинованих питања, односно затворених и отворених питања (коментари) је добијање квалитативних података који су важни за контекстуализацију више квантитативних одговора који су важни за квалитативну анализу, јер дају детаље оперцепцијама, мишљењима и личним искуствима испитаника. Следе нека од питања.

4. Да ли ваша организациона јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) има изграђен правни оквир који је усаглашен са међународним Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године?

У табели 6.4. и графикону 6.4. приказани су добијени резултати на основу одговора на горе постављено питање.

Табела 6.4. Изграђен правни оквир који је усаглашен са међународним Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
4. Да ли ваша организациона јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) има изграђен правни оквир који је усаглашен са међународним Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године?	68	64,8	8	7,6	29	27,6



Графикон 6.4. Изграђен правни оквира који је усаглашен са међународним Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године

На основу презентованих података у табели 6.4. и графикону 6.4. можемо видети да је највише испитаника, и то њих 68 (64,8%) одговорило са **да**, само 8 (7,6%) испитаника је одговорило са **не**, а 29 (27,6%) испитаника је одговорило да **не зна**. Добијени одговори на ово питање нам указују да веома мали број организационих јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) није изградило правни оквир усаглашен са међународним Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године.

Добијени квалитативни подаци у коментарима нам указују да 23 (21,9%) испитаника је навело да њихова организација ради на изградњи првог оквира усаглашеног са Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. Према Акционом плану за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода (2016.-2020.) Република Србија поседује правни оквир за управљање ризиком који је у потпуности усаглашен са Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. Године. Али, поред тога, потребно је од стране надлежних органа предузети одговарајуће правне мере да се што пре изгради правни оквир за управљање ризиком у свим јавним установама Републике Србије које се баве тим проблемима.

5. Да ли имате и колико усвојених законских и подзаконских правних аката за смањење ризика од катастрофе који су у потпуности усклађени са ЕУ прописима?

На горње питање добијени су одговори који су приказани у табели 6.5 и графикону 6.5.

Табела 6.5. Усвојени законски и подзаконски правни акти за смањење ризика од катастрофе који су у потпуности усклађени са ЕУ прописима

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
5. Да ли имате и колико усвојених законских и подзаконских правних аката за смањење ризика од катастрофе који су у потпуности усклађени са ЕУ прописима?	50	47,6	30	28,6	25	23,8



Графикон 6.5. Усвојени законски и подзаконски правни акти за смањење ризика од катастрофа који су у потпуност усклађени са ЕУ прописима?

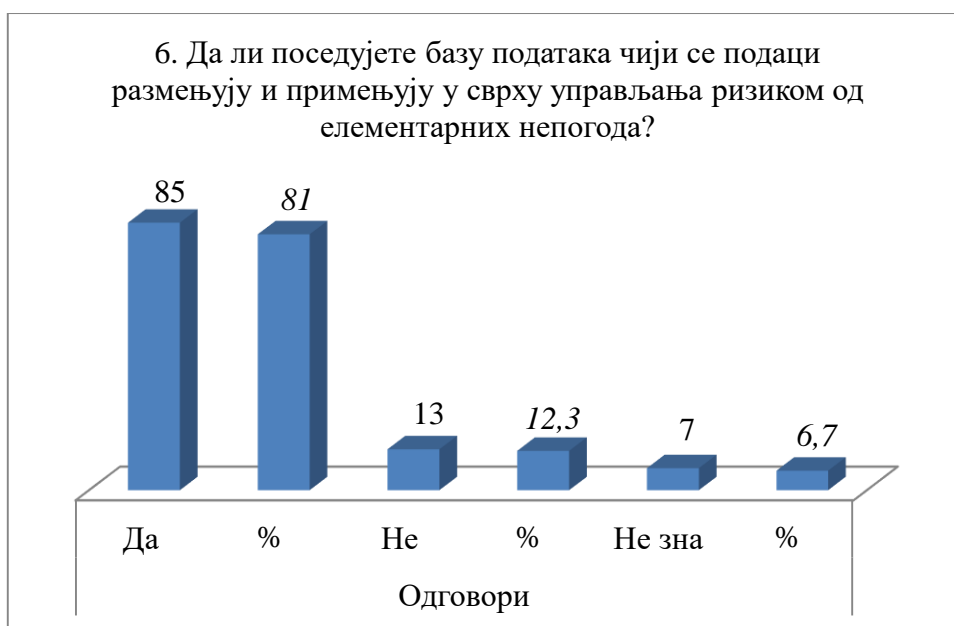
Приказани подаци у табели 6.5. и графикону 6.5. указују даје 50 (47,6%) испитаника одговорило са **да**, 30 (28,6%) испитаника са **не**, и 25 (23,8%) испитаника **да не зна**. На основу приказаних квантитативних података можемо видети да је мање од половине испитаника одговорило са да, што је знак да је потребно брже усвајање законских и подзаконских правних аката усклађених са ЕУ прописима. Код квалитативних података, од укупног узорка, 19 (18,1%) испитаника су дали коментар да код њих постоје прописи који су у потпуности усклађени са ЕУ прописима, али и прописи који су у поступку усаглашавања.

6. Да ли поседујете базу података чији се подаци размењују и примењују у сврху управљања ризиком од елементарних непогода?

У табели 6.6. и графикону 6.6. приказани су квантитативни подаци одговора на постављено питање.

Табела 6.6. Поседовање базе података чији се подаци размењују и примењују у сврху управљања ризиком од елементарних непогода

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
6. Да ли поседујете базу података чији се подаци размењују и примењују у сврху управљања ризиком од елементарних непогода?	85	81	13	12,3	7	6,7



Графикон 6.6. Поседовање базе података чији се подаци размењују и примењују у сврху управљања ризиком од елементарних непогода

Из табеле 6.6. и графикона 6.6. може се запазити да на укупном узорку велики број испитаних, њих 85 (81%) одговорило са **да** на горе постављено питање, 13 (12,3%) испитаника је одговорило са **не** и само 7 (6,7%) испитаника је одговорило да **не зна**. На основу добијених квантитативних података можемо закључити да у јавним установама Републике Србије постоји база података, односно складиште података која/е садржи релевантне податке, а коју користе разне установе за управљања ризиком од елементарних непогода. Квалитативних података на ово питање није било.

6. Да ли је та база података покривена јединственим информационим системом и у којој мери?

На горе постављено питање добијени су одговори који су приказани у табели 6.7 и графикону 6.7.

Табела 6.7. Покривеност базе података јединственим информационим системом

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
7. Да ли је та база података покривена јединственим информационим системом и у којој мери?	46	43,8	46	43,8	13	12,4



Графикон 6.7. Покривеност базе података јединственим информационим системом

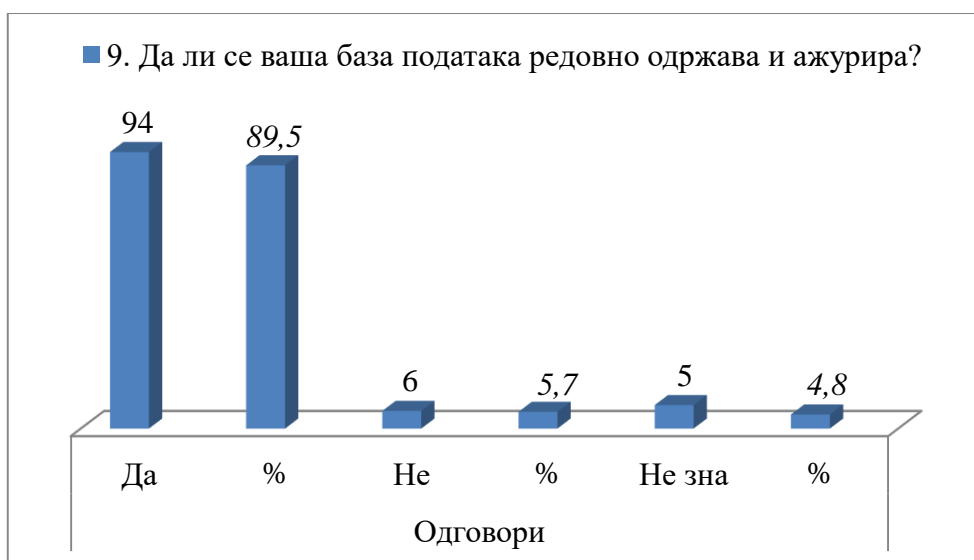
Квантитативни подаци приказани у табели 6.7. и графикону 6.7. указују да је 46 (43,8%) испитаника одговорило са **да**, индентичан број испитаника је одговорило са **не**, а 13 (12,4%) испитаника је одговорило **не зна**. Код ових одговора можемо запазити да база података није покривена јединственим, односно интегралним информационим системом, што нам указује да већина организационих јединица имају своје информационе системе. Од велике важности би било развити јединствен информациони систем ради ефективног и ефикасног управљања ризиком од елементарних непогода. Квалитативни подаци (коментари) су добијени од 15 (14,3%) испитаника, а на основу којих можемо закључити да су у њиховим организационим јединицама предузете неопходне финансијске, кадровске и организационе мере на пројектовању јединственог информационог система који би прикупљао, обрађивао, меморисао и дистрибуирао благовремене, тачне и релевантне податке, односно информације у реалном времену одговорним установама, руководиоцима и оператерима који раде на пословима управљања ризиком од природних катастрофа.

8. Да ли се ваша база података редовно одржава и ажурира?

У табели 6.8. и графикону 6.8. дати су подаци одговора на горе постављено питање.

Табела 6.8. Редовно одржавање и ажурирање базе података

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
8. Да ли се ваша база података редовно одржава и ажурира?	94	89,5	6	5,7	5	4,8



Графикон 6.8. Редовно одржава и ажурирање базе података

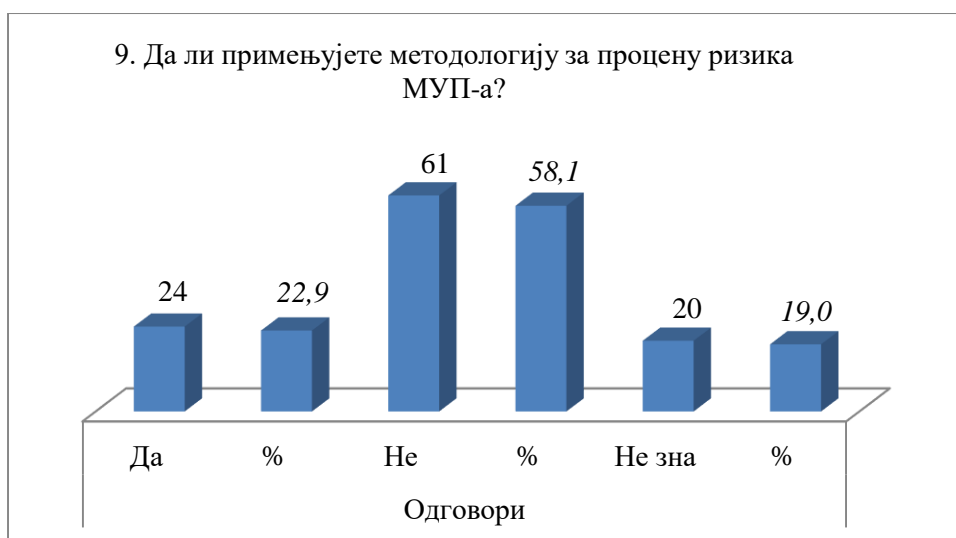
Подаци приказани у табели 6.8. и графикону 6.8. указују да од укупног узорка 105 (100%), 94 (89,5%) испитаника је одговорило са **да**, 6 (5,7%) испитаника је одговорило са **не** и 5 (4,8) испитаника је одговорило са **не зна**. Приказани резултати указују да већина организационих јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) редовно одржавају и ажурирају базе података, односно редовно уносе настале промене из домена свог пословања.

9. Да ли примењујете методологију за процену ризика МУП-а?

У табели 6.9. и графикону 6.9. приказани су подаци у вези примене методологије за процену ризика МУП-а?

Табела 6.9. Примењивање методологије за процену ризика МУП-а

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Незна	%
9. Да ли примењујете методологију за процену ризика МУП-а?	24	22,9	61	58,1	20	19



Графикон 6.9. Примењивање методологије за процену ризика МУП-а

Према квантитативним подацима приказаним у табели 6.9. и графикону 6.9. можемо видети да је са **да** одговорило 24 (22,9%) испитаника, 61 (58,1%) испитаник је одговорио са **не** и 20 (19%) испитаника је одговорило са **не зна**. На основу добијених квантитативних података можемо закључити да више од две трећине анкетираних, 81 (77,1%) је одговорило са **не/не зна**, што указује да већина испитаника није упозната о примени методологије за процену ризика МУП-а у њиховим организационим јединицама. Добијени квалитативни подаци од 8 (7,6%) испитаника указују да њихове организационе јединице (Републички Хидрометеоролошки завод, Републички сеизмолошки завод, Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења и нуклеарну сигурност, итд) примењују сопствену методологију за процену ризика.

10. Да ли ваша организациона јединица располаже са довољно стручно оспособљеним кадром за процену ризика?

На горе постављено питањедобијени су одговори који су приказани у табели 6.10. и графикону 6.10.

Табела 6.10. Располагање са довољно стручно оспособљеним кадром за процену ризика

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
10. Да ли ваша организациона јединица располаже са довољно стручно оспособљеним кадром за процену ризика?	69	65,7	27	25,7	9	8,6

На основу добијених квантитативних резултата (Табела 6.10. и Графикон 6.10.) може се закључити да је 69 (65,7%) испитаника одговорило са **да**, што указује да већи број организационих јединица располаже са довољно стручног особља који могу успешно проценити ризик од елементарних непогода. Мањи број, 27 (25,7%) испитаника, одговорило је са **не**, и 9 (8,6%) испитаника је одговорило да **не зна**. Код овог питања 11 (10,5%) испитаника су дали коментар да њихове организационе јединице располажу са довољним

бројем високо школованих стручњака који могу успешно проценити ризик од елементарних непогода, али из њиховог делокруга рада.



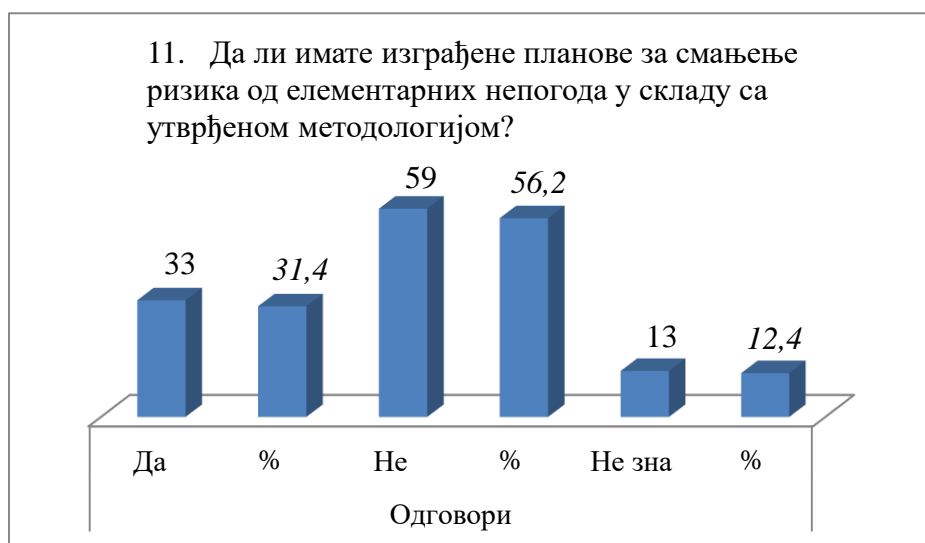
Графикон 6.10. Располагање са довољно стручно оспособљеним кадром за процену ризика

11. Да ли имате изграђене планове за смањење ризика од елементарних непогода у складу са утврђеном методологијом?

Одговори на горе постављено питање дати су у табели 6.11. и графикону 6.11.

Табела 6.11. Изграђени планови за смањење ризика од елементарних непогода у складу са утврђеном методологијом

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
11. Да ли имате изграђене планове за смањење ризика од елементарних непогода у складу са утврђеном методологијом?	33	31,4	59	56,2	13	12,4



Графикон 6.11. Изграђени планови за смањење ризика од елементарних непогода у складу са утврђеном методологијом?

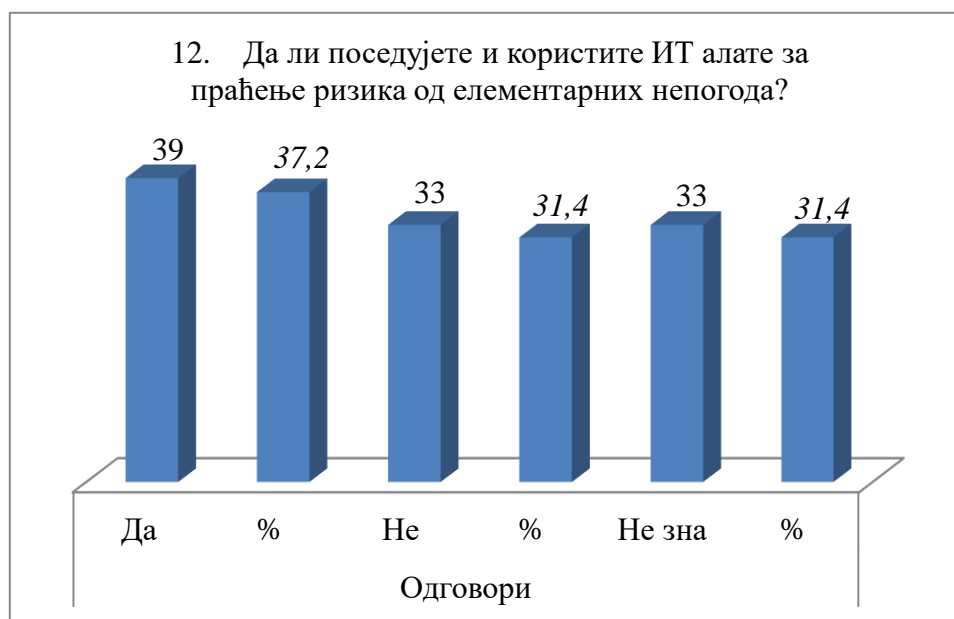
На основу добијених квантитативних података можемо видети да је 33 (31,4%) испитаника одговорило са **да**, 59 (56,2%) испитаника је одговорило са **не** и 13 (12,4%) испитаника је одговорило да **не зна**. Добијени резултати нам указују да од укупног узорка, 72 (68,6%) испитаника у својим организационим јединицама немају или не знају да имају изграђене планове за смањење ризика у складу са утврђеном методологијом. Велики проценат одговора **не/не знам** је забрињавајући и потребно је предузети све неопходне мере од стране надлежних органа да се изграде планови за смањење ризика од елементарних непогода у складу са утврђеном методологијом. На ово питање није био ниједан коментар.

12. Да ли поседујете и користите ИТ алате за праћење ризика од елементарних непогода?

На горе постављено питањедобијени су одговори који су приказани у табели 6.12. и графикаону 6.12.

Табела 6.12. Поседовање и коришћење ИТ алата за праћење ризика од елементарних непогода

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
12. Да ли поседујете и користите ИТ алате за праћење ризика од елементарних непогода?	39	37,2	33	31,4	33	31,4



Графикон 6.12. Поседовање и коришћење ИТ алата за праћење ризикаод елементарних непогода

Приказани квантитативни резултати нам указују да је 39 (37,2%) испитаника одговорило да њихова организациона јединица поседује и користи ИТ алате за праћење ризика од елементарних непогода, а по 33 (31,4%) испитаникаје одговорило са **не** и **не зна**а поседују и користе ИТ алатеза праћење ризика од елементарних непогода. Као и код предходног питања мали број испитаника је одговорило да поседују и користите ИТ алате за

праћење ризика од елементарних непогода што није добро и треба више улагати у савремене ИТ алате.

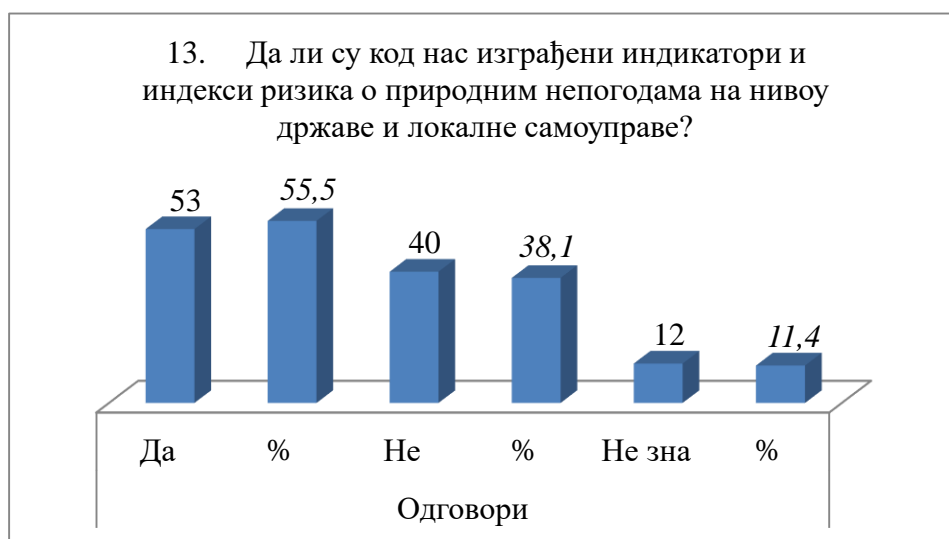
Код квалитативних података од укупног узорка 9 (8,6%) испитаника су дали коментар да у њиховим организационим јединицама постоје савремени ИТ алати за праћење ризика од елементарних непогода.

13. Да ли су код нас изграђени индикатори и индекси ризика о природним непогодама на нивоу државе и локалне самоуправе?

У табели 6.13. и графикону 6.13. приказани су подаци у вези изградње индикатора и индекса ризика о природним непогодама.

Табела 6.13. Изградња индикатора и индекса ризика о природним непогодама

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
13. Да ли су код нас изграђени индикатори и индекси ризика о природним непогодама на нивоу државе и локалне самоуправе?	53	55,5	40	38,1	12	11,4



Графикон 6.13. Изградња индикатора и индекса ризика о природним непогодама

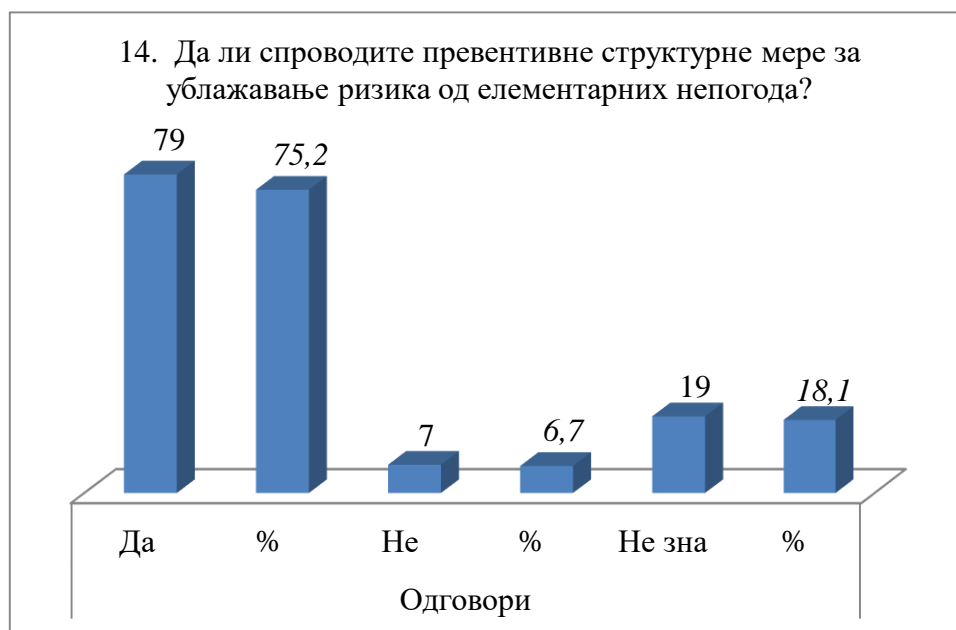
Према одговорима који су приказани у табели 6.13. и графикону 6.13. можемо закључити да је 53 (55,5%) испитаника дало позитиван одговор **да**, што значи да код нас постоје изграђени индикатори и индекси ризика о природним непогодама, 40 (38,1%) испитаника је дало негативан одговор **не**, а 12 (11,4%) испитаника је дало одговор да **не зна**. Добијени квалитативни подаци указују да 15 (14,3%) испитаника мисли да на нивоу локалних самоуправа нема изграђених индикатора и индекса ризика о природним непогодама, и ако постоје то је у веома малом проценту.

14. Да ли спроводите превентивне структурне мере за ублажавање ризика од елементарних непогода?

У табели 6.14. и графикону 6.14. приказани су подаци одговора на горе наведено питање.

Табела 6.14. Спровођење превентивних структурних мера за ублажавање ризика од елементарних непогода

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
14. Да ли спроводите превентивне структурне мере за ублажавање ризика од елементарних непогода?	79	75,2	7	6,7	19	18,1



Графикон 6.14. Спровођење превентивних структурних мера за ублажавање ризика од елементарних непогода

На основу добијених података презентованих у табели 6.14. и графикона 6.14. можемо закључити да од укупног узорка, две трећине испитаника, њих 79 (75,2%) је одговорило са **да**, само 7 (6,7%) је одговорило са **не**, а да **не зна** је одговорило 19 (18,1%) испитаника. Добијени одговори указују да се у њиховим организационим јединицама спроведе превентивне структурне мере за ублажавање ризика од елементарних непогода што је за похвалу.

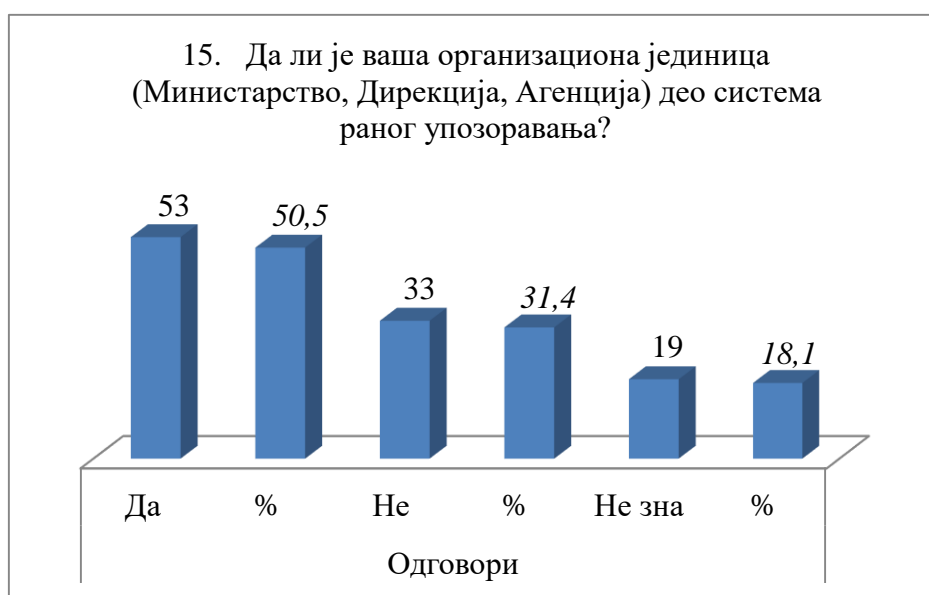
Код квалитативних података (коментар), 5 (4,8%) испитаника је одговорило да се у њиховим организационим јединицама поштују законске регулативе у виду правилника о заштити од пожара, транспорта и складиштења експлозивних материја, итд. Коментари да у њиховим организационим јединицама постоје јединице (људство и покретна средства) за превентивно деловање приликом елементарних непогода дало је 6 (5,4%) испитаника.

15. Да ли је ваша организациона јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) део система раног упозоравања?

Одговори на горе постављено питање приказани су у табели 6.15. и графикону 6.15.

Табела 6.15. Организациона јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) део система раног упозоравања

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
15. Да ли је ваша организациона јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) део система раног упозоравања?	53	50,5	33	31,4	19	18,1



Графикон 6.15. Организациона јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) део система раног упозоравања

На основу података из табеле 6.15. и графика 6.15. може се запазити да више од половине укупног узорка, и то 53 (50,5%) испитаника је одговорило са **да**, са **не** је одговорило 33 (31,4%) испитаника и 19 (18,1%) испитаника је одговорило **не зна**. Код ових одговора можемо запазити да половина организационих јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) припадају систему раног упозоравања што није завидан број и треба радити на перманентном повећању тог броја.

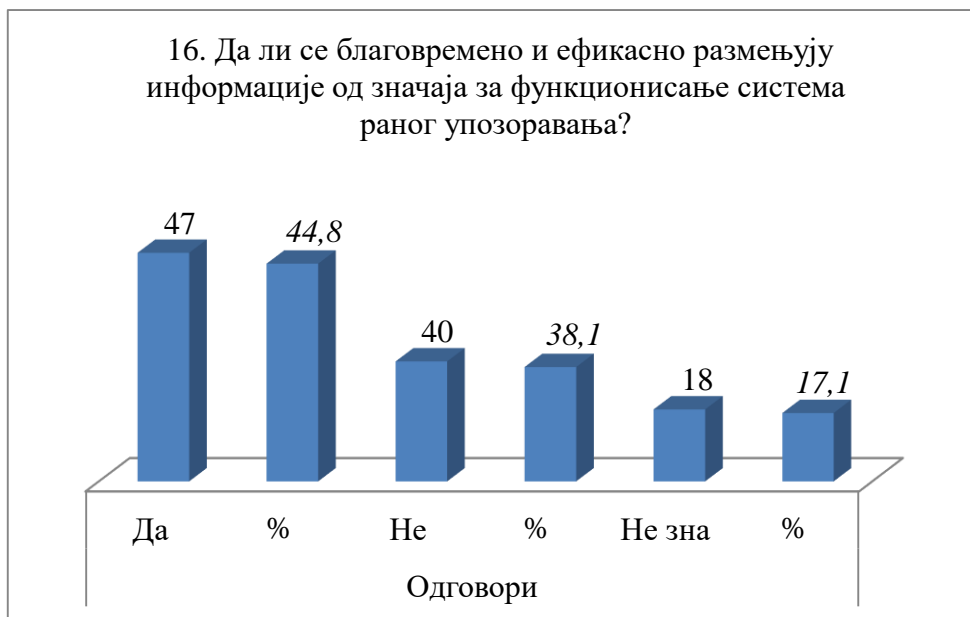
Квалитативне податке у виду коментара (постоји систем за ране најаве и упозорења на опасне временске непогоде) дали су 4 (3,8%) испитаника, а 1 (0,9%) испитаник је навео у коментару да њихова организациона јединица користи податке раног упозорења од друге организационе јединице, и то од Републичког Хидрометеоролошког завода.

16. Да ли се благовремено и ефикасно размењују информације од значаја за функционисање система раног упозоравања?

У табели 6.16. и графикону 6.16. приказани су подаци добијени на основу одговора на горе постављено питање.

Табела 6.16. Благовремено и ефикасно размењују информације од значаја за функционисање система раног упозоравања

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
16. Да ли се благовремено и ефикасно размењују информације од значаја за функционисање система раног упозоравања?	47	44,8	40	38,1	18	17,1



Графикон 6.16. Благовремено и ефикасно размењивање информације од значаја за функционисање система раног упозоравања

Добијени квантитативни подаци приказани у табели 6.16. и графикону 6.16. указују да од укупног узорка, 47 (44,8%) испитаника је одговорило са **да**, 40 (38,1%) испитаника је одговорило са **не**, и 18 (17,1%) испитаника је одговорило **не зна**. Добијени подаци указују да више од пола испитаника, а њих је 58 (55,2%), одговара са не или да не зна да ли се у њиховој организационој јединици благовремено и ефикасно размењују информације од значаја за функционисање система раног упозоравања, што није добро јер је веома важно за ефективно и ефикасно деловање у случају елементарних непогода размена информација.

Код овог питања 16 (15,2%) испитаника су дали коментаре да нису сигурни да се на свим нивоима власти, односно институција на националном и локалном нивоу благовремено и ефикасно размењују информације од значаја за функционисање система раног упозоравања.

17. Да ли је код нас успостављен савремени систем за комуникацију између институција на свим нивоима у току ванредне ситуације?

Табела 6.17. и графикон 6.17. приказују податке добијене на горе постављено питање.

Табела 6.17. Успостављање савременог система за комуникацију између институција на свим нивоима у току ванредне ситуације

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
17. Да ли је код нас успостављен савремени систем за комуникацију између институција на свим нивоима у току ванредне ситуације?	27	25,7	65	61,9	13	12,4



Графикон 6.17. Успостављање савременог система за комуникацију између институција на свим нивоима у току ванредне ситуације

Подаци приказани у табели 6.17. и графикону 6.17. указују да је 65 (61,9%) испитаника одговорило са **не**, 27 (25,7%) испитаника је одговорило са **да** и 13 (12,4%) испитаника је одговорило да **не зна**. На основу добијених података истраживања можемо видети да је више од две трећине испитаника одговорило са не и не зна да је у нашој земљи успостављен савремени систем за комуникацију између институција на свим нивоима у току ванредне ситуације, што је забрињавајућа информација пошто у последње време све више смо погођени елементарним непогодама (поплаве, клизишта, пожари, суше, итд). Коментаре на постављено питање дало је 8 (7,6%) испитаника где је наведено да се у њиховим организационим јединицама ради на изради процедура за комуникацију између институција на свим нивоима у току ванредне ситуације, а према Акционом плану за спровођење Националног програма Републике Србије за управљање ризиком од елементарних непогода (2016.-2020.).

18. Да ли ваша организациона јединица учествује у развоју заједничких стандарда и протокола за извештавање, прикупљање и размену података на националном, локалном и глобалном нивоу?

Добијени резултати на горе постављено питање дати су у табели 6.18. и графикону 6.18.

Табела 6.18. Развој заједничких стандарда и протокола за извештавање, прикупљање и размену података на националном, локалном и глобалном нивоу

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
18. Да ли ваша организациона јединица учествује у развоју заједничких стандарда и протокола за извештавање, прикупљање и размену података на националном, локалном и глобалном нивоу?	39	37,1	55	52,4	11	10,5



Графикон 6.18. Развој заједничких стандарда и протокола за извештавање, прикупљање и размену података на националном, локалном и глобалном нивоу

Резултати показују да од укупног узорка, велики број, и то 55 (52,4%) испитаника одговорило је са **не**, 39 (37,1%) испитаника је одговорило са **да** и 11 (10,5%) испитаника је одговорило са **не зна**. На основу датих квантитативних података можемо закључити да велики број организационих јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) не учествују у развоју заједничких стандарда и протокола за извештавање, прикупљање и размену података на националном, локалном и глобалном.

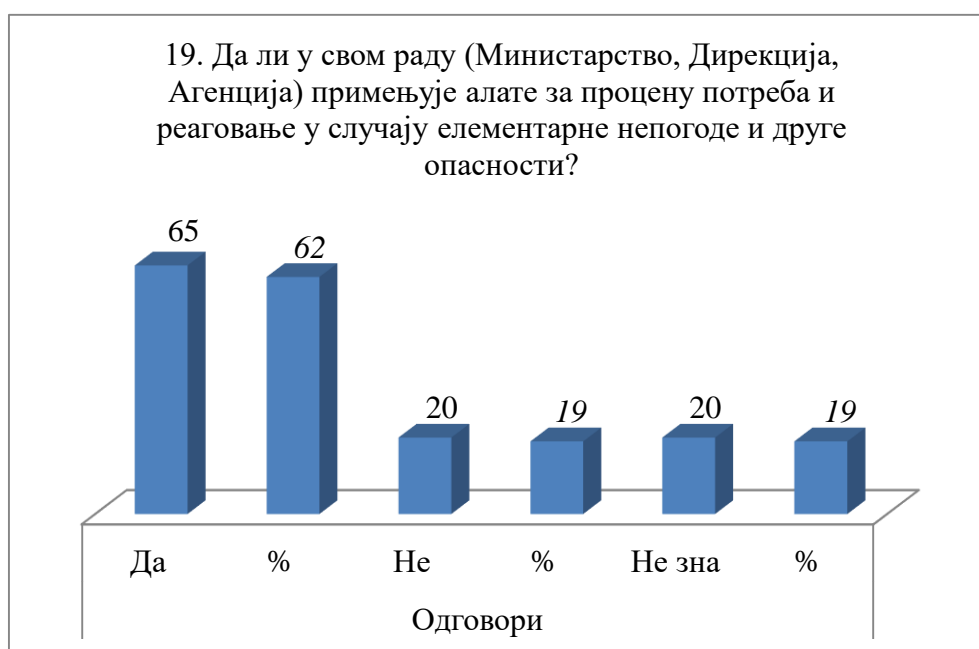
Добијени квалитативни подаци 11 (10,5%) испитаника указују да одређене организационе јединице учествују у развоју заједничких стандарда и протокола из делокруга њиховог рада, а све у циљу боље процене и анализе ризика од елементарних непогода.

19. Да ли у свом раду (Министарство, Дирекција, Агенција) примењује алате за процену потреба и реаговање у случају елементарне непогоде и друге опасности?

На горе постављено питање добијени су резултати који су приказани у табели 6.19. и графикону 6.19.

Табела 6.19. Примењивање алата за процену потреба и реаговање у случају елементарне непогоде и друге опасности

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
19. Да ли у свом раду (Министарство, Дирекција, Агенција) примењује алате за процену потреба и реаговање у случају елементарне непогоде и друге опасности?	65	62	20	19	20	19



Графикон 6.19. Примењивање алата за процену потреба и реаговање у случају елементарне непогоде и друге опасности

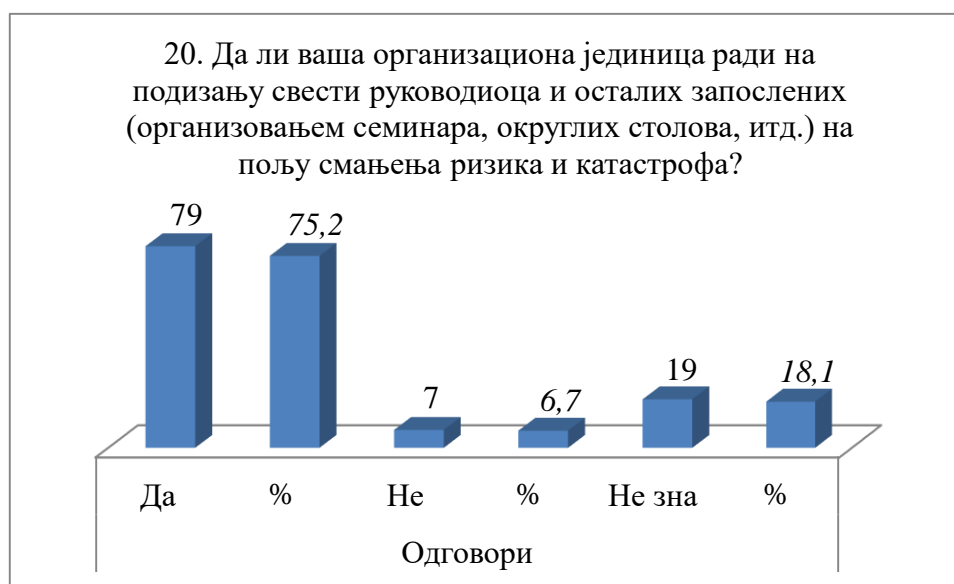
Приказани квантитативни подаци у табели 6.19. и графикону 6.19. указују да је 65 (62%) испитаника одговорило са **да**, а по 20 (19%) испитаника је одговорило **сане** и **не зна**. На основу добијених података можемо закључити да се у већем броју организационих јединица (Министарство, Дирекција, Агенција) примењују алате за процену потреба и реаговање у случају елементарне непогоде и друге опасности, али и приличан број испитаника је одговорило да не примењују, односно не знају да ли се примењују алате у њиховим организационим јединицама. На основу добијених квалитативних података од 4 (3,1%) испитаника можемо закључити да се у њиховим организационим јединицама мало примењују алате за процену потреба и реаговање у случају елементарне непогоде и друге опасности.

20. Да ли ваша организациона јединица ради на подизању свести руководиоца и осталих запослених (организовањем семинара, округлих столова итд.) на пољу смањења ризика и катастрофа?

Утабели 6.20. и графикону 6.20. приказани су подаци добијени на основу одговора на горе потављено питање.

Табела 6.20. Подизање свести руководиоца и осталих запослених на пољу смањења ризика и катастрофа

Питања	Одговори					
	Да	%	Не	%	Не зна	%
20. Да ли ваша организациона јединица ради на подизању свести руководиоца и осталих запослених (организовањем семинара, округлих столова, итд.) на пољу смањења ризика и катастрофа?	79	75,2	7	6,7	19	18,1



Графикон 6.20. Подизање свести руководиоца и осталих запослених на пољу смањења ризика и катастрофа

На последње питање добијени су следећи одговори: 79 (75,2%) испитаника је одговорило са **да**, само 7 (6,7%) је одговорило са **не** и 19 (18,1%) је одговорило да **не зна**. Овде можемо запазити да је на високом нивоу подизање свести руководиоца и осталих запослених применом перманентних едукативних програма у свим организационим јединицама (Министарство, Дирекција, Агенција). Код овог питања није био ниједан коментар од стране испитаника.

На крају, можемо закључити да је потребно што пре изградити правни оквир који је усаглашен са међународним Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године, усагласити законска и подзаконска правна акта за смањење ризика од катастрофе који су у потпуности усклађени са ЕУ прописима и примењивати утврђену методологију. За ефикасно и ефективно управљање ризиком од елементарних непогода на нивоу целе земље потребно је изградити савремени интегрални информациони систем који ће у реалном времену дистрибуирати благовремене, поуздане, тачне и релевантне информације (процене, анализе, рана упозорења, финансијске потребе, итд.) свим институцијама на свим нивоима, а све у циљу повећања кохерентности и ефикасности спречавања и заштиту од природних и других катастрофа. Потребно је у складу Сендаи Оквиром за смањење ризика од катастрофа 2015-2030. године иницирати да код нас, као и у региону, све релевантне институције (влада, научни институти, факултети, предузећа, итд.) узму активно учешће на развоју и

усаглашавању заједничких стандарда и протокола за извештавање, прикупљање, обраду и ефикасну размену података на националном, регионалном и глобалном нивоу.

Данас, захваљујући савременим информационо-телекомуникационим технологијама и новим апликативним решењима, математичким и симулационим моделима добијају се научне информације о ризику које служе професионалцима за процену, анализу и доношење одлука, а све у циљу ефикасног управљање ризицима од елементарних непогода.

ЗАКЉУЧАК

У истраживању насловљене проблематике пошло се од генералне хипотезе да међународно право обилује бројним инструментима и уговорима којима се утврђују правила и стандарди за најразличитије облике међународне сарадње на плану смањења ризика катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Такође је апострофирана потреба побољшавања правног и институционалног оквира у Републици Србији, чиме би се олакшала међународна сарадња и доследније испуњавале преузете обавезе како би се адекватније примењивали и поштовали међународни стандарди.

Да бисмо доказали оправданост хипотезе морали смо указати на низ противуречности које владају у свету и где ни једна област није уређена на начин који би омогућио међународној заједници бољи и перспективнији живот.

Анализирајући могуће и стварно, утврдили смо раскорак између стварних опасности од катастрофа и објективнеприпремљености у већини земаља савременог света. Пресудне су ситуације у којима се доносе одлуке које ће имати круцијалну улогу у даљем развоју ситуације. У литератури се најчешће говори о кризном менаџменту, односно о нужности реаговања у различитим ситуацијама, посебно кризним, односно у случају катастрофа, ванредних стања, несрећа, акцидента и сличних појава. Мора се нагласити да у хитним ситуацијама треба дати хитан одговор као реакцију на кризу, што најчешће чини кризни менаџмент који се препознаје као "скуп функција или процеса који имају за циљ идентификацију, да изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебне начине који ће организацији омогућити да спречи кризу или да се са њом избори и да је превазиђе уз минимизирање њених последица и што бржи повратак у нормално стање."²⁴⁷ У овим приликама подразумева се постојање механизма који се стављају у погон чим се оцени да то треба учинити. Овде долази до изражаја спремност за реаговање, односно крилатице да "ништа нас не може изненадити".

У раду је доказано како у пракси скоро да и није било могуће на адекватан начин реализовати правовремено и ефикасно све оно што је записано у разним документима, јер су центри одлучивања у различитим областима зависили од понашања и политике стварних центара моћи како на глобалном, тако и у регионалним и националним плановима. Светска хијерархија моћи је трансформисана и попримила је другачија обележја и садржаје, тако да је процес глобализације довео до формирања снажних центара моћи. Настали су економски региони, мегарегије, са седиштима у САД-у, Јапану и Европи. Успостављене су међународне економске и политичке организације: OUN, UNESCO, GATT, WTO, IMF, WB и друге, преко којих центри моћи владају светом.

Констатовали смо да је капитал концентрисан у рукама малог броја гигантских компанија корпорација које распоређују инвестиције на велики број земаља отклањајући тако опасност великих ризика. Њихова тежња је да инвестиције пласирају, уместо у виду зајмовног капитала (индиректно инвестирање), у виду предузимачког капитала, тј. директног инвестирања. Константни вишак капитала са ограниченим инвестиционим могућностима у развијеним земљама, тражи нове могућности за пласман. Извоз капитала у неразвијене земље је објективна нужност за развијене земље.

Глобална стратегија крупног капитала је настојање да највећи део фондова који је потребан за њихове операције обезбеде у самим земљама у развоју и да истовремено огроман део добити изнесу из ових земаља. Треба имати у виду да оне имају и негативних и позитивних утицаја на привредни раст земаља у развоју.

Негативни утицај се не огледа само у непосредној експлоатацији, тј. извлачењу вишка вредности. Ради се о томе да су мултинационалне компаније (МНК) ограничавајући фактор развоја, да утичу на формирање одлука зависне привреде која није способна да се развија на самосталној основи. Дакле, учвршћује се економска зависност земаља у развоју према

²⁴⁷ Кешетовић, Ж., Кеновић, З., *Кризни менаџмент*, ФБЗ, Бања Лука, 2008, стр. 7-8.

развијеним земљама. МНК доводе до концентracије капитала и профита у неколико водећих индустријских земаља, првенствено у САД-у. Не може се порећи да има случајева да су МНК донеле и одређене користи у појединим земљама у развоју, али је много више случајева у којима је њихов утицај био негативан и где је, дугорочно гледано, инострани капитал постајао препрека друштвене, политичке и економске еманципације земаља у развоју.

Што се тиче позитивних утицаја МНК, може се навести следеће: доносе у земљу домаћина преко потребан капитал, нову технологију, повећање запослености, доприносе порасту извоза, као и отварању земље према свету. Капитал је потребан земљама у развоју како би се активирали постојећи ресурси и кренуло путем индустријализације, а у неким случајевима се модерна технологија може обезбедити само сарадњом са МНК. Упоредо са том сарадњом, неопходно је јачати отпор улагању капитала под експлоататорским условима који омогућавају одлив највећег дела акумулације из земаља у развоју.

За неразвијене земље актуелан је проблем немогућности приступа тржиштима богатих земаља. Кроз Светску трговачку организацију - WTO, која је заменила GATT, као општи споразум о трговини и царинама, воде се преговори у првом реду о тржишту аграрних и неких индустријских производа. Покренуто је и питање финансирања развоја у земљама у развоју. IMF врши све већи утицај на економску политику земаља у развоју, условљавајући приступ капитала прихватањем његових одлука о монетарној, фискалној и спољнотрговинској политици. Често се морају прихватити ултимативни захтеви да би се добила средства од Светске банке.

Услед глобализације, тржишне економије у развоју имају мноштво проблема у области заједнице која би била усмерена управо на "губитнике" произашле из економских и технолошких промена, односно оне који су у најнеповољнијем положају.

Једна од универзалних вредности људске заједнице јесте безбедност. Остварује се од нивоа појединца, па до глобалних размера. Значај безбедности за човека и његову заједницу, види се из огромног броја настојања да се безбедност дефинише, да се класификује, да се операционализује, унапреди или у коначном облику да осигура лагодно и потпуно остварење животних потреба. У тежњи за остварењем својих потреба, људи су осећали и доживљавали различите врсте опасности које су резултирале губљењем имовине, здравља, живота или слободе. Појединачни заштитни механизми нису били довољни за спречавање реализације опасности, па су прибегавали удруживању ради повећања степена заштите. Безбедносне заједнице су еволуирале од племенских до држава и савеза. Суштина процеса удруживања је била дефинисање заједничких циљева и интереса, ради којих се вреди удружити и повећати своју снагу. Заједнице су развијале моћ, властити недостаци су надомештани капацитетима других и тако је омогућено приморавање противника на понашање у складу са новоствореним аргументима. Искуства из процеса решавања безбедносних и других проблема насталих удруживањем, допринела су еволуацији начина организовања и деловања уз ефикасно коришћење капацитета и упознавање противника, односно доктрине о решавању проблема безбедности.

Остваривање егзистенцијалних потреба је за човека одувек представљао врхунски приоритет. Успех у том остваривању је условљен са више различитих фактора, који су на различит начин и са различитим последицама спречавали човека у намери остваривања својих потреба. Почев од природних непогода, које није разумео, до других људи, који су желели да му преотму плен, окружење је постајало све опасније. Удруживање у различите групе је донело одређене предности на пољу заједничког деловања, против одређених опасности, али истовремено и нове услове живота и остваривања животних потреба. У друштвеним групама, развијали су се нови односи, који су покретали дотад непознате силе, које су представљале нове опасности. Дакле, човек није више имао појединачне проблеме, већ су они подигнути на друштвени ниво, а са тим се повећао и ниво компликованости међусобних односа међу људима. Једноставно, човеку је наметнута потреба да заштити своје вредности, како би остварио своје потребе. Да би то реализовао, морао је да створи окружење у коме нема опасности, односно безбедно окружење. На стварање таквог

окружења утицали су многи фактори, односно силе у природи и односи у друштвеним групама.

Људска историја обилује догађајима са драматичним и рушилачким ефектима због којих је човек трпео негативне последице. Догађаји и ситуације које су угрожавале опстанак човека јављале су се у различитим облицима, са различитим интензитетом и карактеристикама. У таквој ситуацији, током свог еволутивног и социо-културолошког развоја, човек је на различите начине покушавао да, у својој средини, сузбије опасности које су га ограничавале и ометале у реализацији својих потреба. Невоље које су погађале човека биле су непредвидиве, вишедимензионалне, без временског и просторног ограничења, а ефекти су били погубни. Различита настојања да се догађаји са негативним ефектима спрече или бар редукују резултирала су различитим мерама које су људи предузимали ради постизања одређеног степена заштите. Иако су научна достигнућа на веома високом степену развоја, човеку и његовој друштвеној заједници још увек прете исте или сличне опасности, чији су ефекти многоструко увећани са аспекта повећања капацитета опасности услед технолошког развоја и повећања броја становника по просторној јединици.

Посебно место у спектру опасности по људско друштво заузимају елементарне непогоде. Савремени погледи на безбедност друштва дају значајно место ванредним ситуацијама на лествици опасности, нарочито, ако имамо у виду број и учесталост појава које оне обухватају.

Данас, услед убрзаног техничко-технолошког процеса и неконтролисаног коришћења резултата научно-технолошке револуције у присвајању природе, нарушавање еколошке равнотеже добија карактер велике еколошке катастрофе. Због тога, даљи развој цивилизације захтева много већу рационалност у присвајању природе и стално јачање еколошке свести како би се она заштитила од даљег пропадања.

Захтев за заштиту природе, значи захтев за планским развојем друштва, као светског друштва, а против сваког неконтролисаног општењења природне средине. Нарушавање еколошке равнотеже у природи тековина је савремене цивилизације. Еколошка криза, као последица нарушавања еколошке равнотеже настала је научно-технолошким револуцијама и научно-техничким прогресом.

Захваљујући резултатима убрзаног техничко-технолошког процеса и научно-технолошке револуције, човекова "власт над природом" у борби са њом, непрекидно расте. Али, та стална борба са природом у циљу њеног прилагођавања човековим потребама, произвела је и производи низ штетних последица по самог човека, по услове његовог живота и рада, па и на његов опстанак.

Као револуционарне промене у техници и технологији, које су довеле до преврата у науци и технолошким поступцима, могу се означити:

- Информациона технологија
- Производне технологије и роботика
- Технологија нових материјала
- Биотехнологија
- Енергетска технологија
- Ласерска технологија
- Нуклеарна технологија
- Космичка технологија.

Последњих година велика пажња се посвећује очувању природне средине у свим деловима света и на свим нивоима, посебно у организацијама. У том смислу се организације

сусрећу са бројним еколошким проблемима од чијег ефикасног решавања у значајној мери зависи и будућност глобалног човечанства.

Са друге стране, помоћ за развој, коју пружају главне индустријске земље, драстично се смањила од 1991. године, у великој мери због смањења учешћа САД-а. Иако америчка економија чини 30% укупног индустријског света, њен допринос за пружање помоћи чини мање од 17% укупне помоћи. Издвајање за помоћ из БДП развијених земаља мање је од 0,25%, односно упола је мање него што је износило почетком деведесетих година двадесетог века. Сматра се да су разлози за ово смањење крај Хладног рата и обновљени фискални притисак на социјалну државу. Осим тога, испитивање јавног мњења је показало распрострањеност скептицизма у погледу делотворности програма помоћи. Велики део јавности сматра да средства за помоћ одлазе у "рупу без дна".

Светска банка је направила детаљну анализу и процену помоћи и дошла до закључка да међународна помоћ успева када подржава чврсте економске мере дотичне земље, односно да може допринети укупном расту и ширењу индивидуалних могућности у оним земљама које теже за макроекономском стабилизацијом. У окружењу које је оријентисано на реформу, помоћ и приватна улагања међусобно се подржавају. Помоћ будућности треба да буде усмерена на изводиве пројекте и не само на оне земље које су предане економским реформама, него и на владе које су исто тако предане ширењу образовања и радних могућности особа у неповољнијем положају. Све наведено утицало је и на могућности превенције и ублажавања последица елементарних непогода у већини земаља савременог света.

Чињеница је да је савремени човек изложен дејству најразличитијих чинилаца који се манифестују кроз природне катастрофе, попут цунамија, оркана, земљотреса, поплава, загревања планете, али и оних друге природе. У раду смо покушали да укажемо на чињеницу моћи и немоћи човека пред свим облицима угрожавања његове егзистенције и слободе. Као појединац у локалној заједници та немоћ се мултиплицира, али као члан шире државне заједнице или шире – регионалне и светске, његова моћ се знатно увећава, тако да су одбрамбени механизми, солидарност, знање и институционално организовање предуслови за ублажавање и сналажење у ванредним ситуацијама. Први део хипотезе је несумњиво доказан.

Други део хипотезе чини проблематика смањења ризика од катастрофа као облик угрожавања безбедности Републике Србије, чији се степен опасности може манифестовати као изазов, ризик и претња по безбедност, нису често биле тема научне и стручне јавности. Проблем којим се овај рад бави је дошао у центар интересовања тек последњих неколико година с обзиром на честу појаву и настанак истих. Због насталих последица ванредних ситуација дошло се до закључка да је за њихово успешно сузбијање потребно добро познавање ове појаве, процеса њеног настанка, њених узрока, могућих последица и нужности међународне сарадње.

У решавању свих проблема које са собом носе елементарне непогоде потребно је примењивати мултидисциплинарни приступ и програме у правцу дефинисања превенције, а после и елиминације односно редукције опасности ради постизања адекватног нивоа безбедности људи, имовине и пословања. Један од основних задатака свих релевантних субјеката представља благовремено уочавање опасности, спречавање настанка и ублажавање могућих последица, а затим и успостављање ефикасног система заштите и спасавања уколико дође до несреће. Сама превенција чини основну претпоставку њиховог ефикасног ублажавања.

Убрзани темпо научно-технолошког прогреса, социоекономских промена, плурализам вредности и новостворени услови живота у савременом свету отварају неравнотежу између потреба и реалности у свим сферама друштвеног живота. Универзални циљ је слободан човек, у слободном друштву, који остварује своје потребе без ограничења, на сваком месту и у сваком тренутку. Дисбаланс ове врсте резултира последицама које имају веома често катастрофалне ефекте по штићене вредности друштва, а у сваком случају доводе до

различитих vrста криза, које делују управо супротно од универзалног циља. Такви, сада већ измењени услови, доводе до перманентне нестабилности и неизвесности. Велики број новонасталих опасности у комбинацији са постојећим, савремено друштво претвара у друштво ризика. Оваква констатација има логички основ у чињеници да је све више опасности које је човек створио без намере, а које су производ техничко-технолошког развоја. Постојања и последица таквих опасности људско друштво обично није свесно, све док се не реализују. Повећан број потреба човека као појединца, а самим тим и заједнице у којој живи, директно повећавају потребе за повећаном потрошњом, која опет није у складу са могућностима производње и рециклаже отпада. Наведене чињенице указују на постојање опасности по животну средину.

Различити стручњаци и научници су увидели да није довољно само пружити помоћ страдалим вредностима када се несрећа већ деси. Веома важно место добија принцип "припреме и превенције". Безбедност друштва је добила нову димензију, односно, усмерена је на управљање ризицима, кризним и ванредним ситуацијама. Глобалан облик утицаја на кризе, односно модел понашања, добија структуру са елементима: идентификације, планирања, реаговања и стабилизације стања и отклањања последица. Наведени концепт, у први план поставља човека као највишу вредност и тесну повезаност свих субјеката, снага и средстава за управљање кризним и ванредним ситуацијама.

Управљање, у ванредним ситуацијама, као елемент безбедности друштва, добија на значају и о његовој примени се дискутује на високом нивоу, у Уједињеним нацијама. Специјализоване агенције Уједињених нација, регионална и национална тела, усмеравају огромну енергију на стварање универзалног модела понашања и реаговања у ванредним ситуацијама. Култура безбедности и припремљености на ванредне ситуације постаје стратешки принцип на светском, регионалном и националном нивоу. Подизање безбедносне културе постаје основ за промишљање о друштву спремном за ванредне ситуације, али и припремљеном за брзо и правилно реаговање на ванредне ситуације. Стварање безбедносног и здравог окружења подразумева перманентно учење из криза и организацијску климу која поспешује учење и мотивише за партиципацију у безбедносним активностима. Ова чињеница оправдава захтеве друштва и научне и стручне јавности да се безбедност друштва, материјализована у систему безбедности уреди на новим основама, где ће у првом плану да буде човек као највиша вредност.

Преображај традиционалне функције борбе против елементарних непогода у савремену улогу јавног управљања везану за целокупан живот друштвене заједнице, подразумева постојање знања, вештина и способности које су у функцији реализације нових циљева и задатака базираних на проценама угрожености друштва и државе елементарним непогодама. Системи за управљање ванредним ситуацијама рефлектују друштвене и економске услове и оквире унутар којих функционишу, што генерише различите приступе у решавању овог проблема. Сви видови међународне сарадње дају прихватљиве одговоре на низ питања насловљене проблематике, што донекле охрабрује и пружа наду у покушајима смањења ризика од елементарних непогода.

Како смо истакли у раду, у неколико претходних година, Република Србија је учинила знатни напредак на овом плану. Пре свега, на плану мултилатералне и билатералне сарадње, посебно са Руском Федерацијом. На унутрашњем плану, паралелно са формирањем Сектора за ванредне ситуације, започето је са конституисањем јединица цивилне заштите. Овај процес се практично налази у завршној фази. Организовање цивилне заштите у локалним заједницама је примарни задатак пошто је то први одговор у ванредним ситуацијама. Место и улога локалне самоуправе у организовању цивилне заштите, као и у заштити и спасавању је незаменљива, јер се на њиховим територијама даје први одговор у ванредним ситуацијама. У Републици Србији је формирано 336 јединица цивилне заштите опште намене док је у њима 5.646 припадника и 9.320 повереника и заменика са 2.344 правна лица. То је основа која мора да се надограђује у будућности, што највише зависи од материјалних могућности општина. С обзиром на чињеницу да је овај облик организовања девастиран у недавној

прошлости, од недавно се почело са процесом који подразумева континуитет и крајњу озбиљност друштвене заједнице. Образовање и актуализовање, као и подизање безбедносне културе, предуслови су за успешност овог процеса.

Када је у питању цивилна заштита, нужно је истаћи да је ситуација у региону углавном уједначена. Сарадња између земаља показала се веома успешном, о чему најбоље сведочи помоћ у спасавању и заштити у току и после поплава од 2014. године. Поред тога, наша држава је кроз чланство у Механизму цивилне заштите Европске уније постала део система исте, на основу чега има приступ обукама и тренинзима за подизање способности, али и интероперабилности јединица, које пружају помоћ у земљама погођеним елементарним непогодама и ванредним ситуацијама. Комуникација и институционализација сарадње показале су своју позитивну страну у разним ситуацијама.

Природне катастрофе су једини стални и непредвидив непријатељ човечанству који може имати катастрофалне последице на људски живот, материјалне ресурсе и животну средину. Током друге половине двадесетог века и почетком двадесет првог века број природних катастрофа се драстично повећао, што нам је показатељ да ће се у будућности још више повећавати. Будући да нашу планету остављамо млађим генерацијама у аманет, да би наша деца живела здравим животом, морамо да урадимо све што је до нас да спречимо да дође до оваквих катастрофа које би угрозиле њихов опстанак. Морамо да повећамо свест о томе на глобалном нивоу колико је битно да не загађујемо и уништавамо природу и сопствену животну средину, јер смо поменули да је човек у великој мери кривац за дуготрајно изазивање непогода на које сам не може да утиче у већини случаја.

У савременом друштву се сматра и да природне непогоде не би требало да зовемо у неким случајевима уопште природним, будући да је велики број њих зависан од антропогеног утицаја (осим вулкана, земљотреса и цунамија). Узрочно-последичне везе између настајања природних катастрофа и деловања човека проучава велики број појединаца, научних института и друштава попут ОЕБС-а и ASCE (American Society of Civil Engineer) и више других интернационалних асоцијација. Оне истичу да дуготрајна неконтролисана емисија гасова стаклене баште, као и "презасићеност" јоносфере радиоталасима, изазивају отварање и повећавање озонских рупа на половима, али и глобално загревање. Ова појава утиче на климатске промене, које изазивају јаче урагане, поплаве и дуже и жешће суше. Дуготрајније суше доводе до учесталијих пожара и повећања територије која је захваћена истим. Такође, људска одговорност је смањивање површина под шумама, које су уз океане и мора, главни регулатори климе.

Човек на планети није сам и као што смо рекли, свет му је дат на чување и старање, и то што смо супериорна жива бића у односу на остале не даје нам за право да га гледамо као на изворе потенцијалног профита. У данашње време, у модерно доба, свест се повећава, пошто преко медија или путем друштвених мрежа, људи имају могућност да сазнају више о очувању природне средине и на које начине могу да утичу на побољшање како свог, тако и живота своје деце. Људи се више ангажују него раније, организују удружења, фирме, компаније и институције, како би дали допринос опстанку цивилизације, што показује да још увек није касно да спасимо земљу и преокренемо стање у нашу корист.

Неумитност и неминовност екстремних елементарних непогода или катастрофа упућују на нужност међународне сарадње и солидарности држава и народа када је у питању помоћ у превенцији и ублажавању и отклањању последица. Солидарност и помоћ мора прво да постоји унутар сваке државе. То се показало на нашим просторима у више случајева (земљотреси Скопље, Бања Лука, Црна Гора).

У раду је истакнуто да су ванредне ситуације често и облик управљања безбедношћу зависно од степена манифестовања (изазов, ризик, претња). Доскора овом проблему није поклањана научно-теоријска пажња, тако да је једним делом попуњена празнина појавом озбиљних студија код нас и у свету. Непознавање ове проблематике узроковало је енормне штете, али и инертност друштвених заједница. Истраживање је усредсређено на узроке, манифестације и последице ових појава. Мултидисциплинарност у сагледавању укупне

проблематике се подразумева, од чега зависи и разноврсност превентивних мера, али и ублажавање последица. Управљање у ванредним ситуацијама детерминисано је њиховом превенцијом. Управљање ризицима, кризним и ванредним ситуацијама добило је низ нових димензија, тако да није довољна реакција домаћих и страних субјеката у пост фактном периоду већ препознавање, односно идентификовање, планирање, реаговање, стабилизовање и отклањање последица заокружују циклус који мора да буде сталан у систему сваке државе, али и регионалним и глобалним механизмима. У раду је такође истакнуто да, поред Организације уједињених нација, њених специјализованих агенција, регионалних и националних тела, морају и сви остали субјекти, пре свега политички, тежити ка основном циљу, а то је стварање универзалног модела понашања и реаговања у ванредним ситуацијама.

Трансформација традиционалних начина и односа према проблемима везаним за латентне и стварне опасности од елементарних непогода које угрожавају живот у друштвеној заједници, довело је до пораста свести, знања, вештина и способности у већини земаља савременог света. Дошло се и до спознаја да се безбедност мора посматрати као интегрални систем, функција и стања, што је довело до адекватнијег односа, односно приступа у решавању датих, али и задатих проблема и стварања различитих система управљања и одржавања политичких, социоекономских и других услова који подржавају све оно што је претпоставка за укупну безбедност народа и државе.

Напори који су у последњих десет година чињени у међународној заједници и у Републици Србији наговештавају да ће у наредном периоду уродити плодом. С обзиром да смо анализирали круцијална питања која су обухваћена главном хипотезом служећи се релевантним методолошким поступком, дошли смо до сазнања која је у целини потврђују.

Имајући у виду положај и могућност Републике Србије на плану изградње ефикасног система, истраживањем се дошло до закључка да је наша држава ратификовала поједине мултилатералне инструменте и да је реформом система који се односи на увођење ванредне ситуације и управљањем кризама, у складу са процесом интеграција у Европску унију. Анализама поступака наших органа изведен је закључак да успешно пратимо проблематику и да је усаглашавамо како на билатералном, тако и на мултилатералном плану. Тиме је потврђена прва помоћна хипотеза.

У правном оквиру Републике Србије и плановима ангажовања свих надлежних институција у области смањења ризика од катастрофа како на националном, тако и на локалном нивоу, усклађени су са приоритетима који су утврђени у оквирима за деловање (2005. до 2015. године) и Сендаи оквиром од 2015. до 2030. године. Подразумева се да је предвиђено ангажовање свих грађана државе, а пре свега институција власти, јавног и приватног сектора, цивилног друштва, посебно најосетљивијих маргинализованих друштвених група. Све ово је истражено и објашњено нарочито у периоду од последњих десетак година кад се озбиљније пришло правном регулисању ове проблематике. Анализирана су и искуства која су се десила у нашој земљи чиме је дат одговор на другу помоћну хипотезу.

С обзиром на чињеницу да Република Србија има у својој стратегији пут ка интеграцији у Европску унију, логично је што је уважавала препоруке које су долазиле од стране партнера из европских центара, а нагласак је био на смањењу ризика од катастрофа. Ми смо у раду анализирали претње и ризике, али и мере које оцењују многи, међу којима и најистакнутији руководиоци попут генералног секретара НАТО пакта, а који говоре у суперлативу о успесима наше земље у овој области. Кроз успешну ревизију правног и институционалног оквира дошли смо до оног нивоа који гарантује ефикасан начин смањења ризика од катастрофа и успешно руковођење ванредним ситуацијама. Показне вежбе са НАТО партнерима дају нам за право да смо потврдили нашим анализама питања дата у трећој, четвртој и петој помоћној хипотези.

Доградње правних оквира, као и свих релевантних питања датих шестом и седмом хипотезом, у којима се истиче потреба вођења рачуна о заштити људских права у

ситуацијама катастрофа, за шта су правном регулативом обавезани сви у раду наведени субјекти. Најновијом реформом и правном регулативом, доживљавају своју пуну афирмацију. Уважавајући међународне стандарде, поред функционалне компоненте, водило се рачуна и о термилошкој стандардизацији. Све ово је резултирало напретком који је потврђен у нашој пракси, али и у оценама на међународном плану.

Треба, међутим, имати у виду чињенице које доносе промене на глобалном плану, а одражавају се на многе аспекте живота скоро у свакој земљи савременог света. Наиме, истина је да савремени свет није до сада успео да разреши ниједну противуречност која оптерећује међународне односе. Напротив, оне се продубљују и чине упркос научно-технолошком напретку живот већине људи на Земљи све тежим у небезбеднијим. У задњих неколико година, тачније од почетка двадесет првог века суочени смо са чињеницом да се најразвијеније земље у свету, попут Сједињених Америчких Држава, повлаче из многих међународних споразума који су гарантовали безбеднији свет и перспективе бољег и заједничког рада на круцијалним питањима и проблемима. Враћање на реторику познату из времена хладног рата, практични кораци на плану рушења споразума у војној сфери, затим по питањима промене климе доводи у питање сврхе и перспективе постојања и рада многих међународних организација, чак и Организације уједињених нација. Једнострано, бахато и ничим оправдано понашање појединих земаља, довели су свет на ивицу нуклераног рата за који се мислило да је ранијим доктринама и споразумима стављен под контролу, односно због чињенице да његовом употребом не може бити победника довело је до свести да га је излишно користити за постизање спољно-политичких и других циљева ма које државе.

На нека од отворених питања у овом раду дати су одговори који се снагом логике и здравог разума сами по себи намећу. Истина, приказ облика сарадње, правних и политичких обавеза ће, због њихове трајности и разумењости нужно остати у границама аналитичког приказа, без дубљих теоријских разматрања, са нагласком на стварање нових проблема са несагледивим последицама по живот и квалитет живота на Земљи. Катастрофе изазване људским немаром и незнањем су посебни проблем, али и опомена за све здравомислеће људе.

Сва досадашња искуства и деловање међународне заједнице доведена су у питање понашањем најодговорнијих људи, представника крупног капитала, у најразвијеној држави света, који су дали апсолутну превласт економском над еколошким фактором. Тиме су доведена у питање сва постигнућа и принципи правно-еколошке заштите, али и стратегије у решавању горућих проблема. Само у 2017. години десило се на различитим подручјима и континентима неколико катастрофа које имају, по тврдњама најмериторнијих научника и институција, специфичности, дакле, и посебности у односу на оне које су се дешавале пре непуног века и чији узроци нису остали тајна за науку. Сукоби интереса између развијеног и неразвијеног дела света остају као константа међународне заједнице.²⁴⁸ Наиме, парадоксално је да најразвијеније земље често одбијају или успоравају потписивање протокола који би их обавезао на одређена поступања чиме би се утицало на њихова већа улагања у системе еколошке заштите, али и на висину профита.²⁴⁹ Воспостављање нових (старих) производних процеса који су означени као веома штетни, али за америчку економију корисни, отвара ново поглавље у третираној области. Да ли ће ОУН, под чијим окриљем је стављена еколошка проблематика, као и институт међународног права, одиграти своју позитивну улогу, остаје да се види.

Поред научника и научних институција које имају незаменљиву улогу и утицај на свест људи и човечанства, велики допринос понашању дају и медији. У процесу информатичке револуције кроз коју се пролази, формирање ставова и друштвене свести у највећој мери зависи од тога како и на који начин се обавештава јавност. Од квалитета и поузданости њихових информација умногоме зависи и начин на који се и на који ће се

²⁴⁸Косановић, С., *Економски криминалитет*, Правни факултет универзитета Унион у Београду, Београд, 2009.

²⁴⁹Пример одбијања САД и осмогодишњег оклевања Русије да потпише протокол из Кјота (1997).

понашати актери светске политике. У „Програму окружења (United Nations Environment Programme)“ Уједињених нација наводи се неколико подручја која се директно тичу свих како националних, тако и међународних безбедности. То су: глобални пораст температуре и повећање нивоа океана; ширење озонске рупе, односно ширење озонског омотача; катастрофални губитак шумског и пољопривредног земљишта; нестајање биљних и животињских врста; раст броја индустријских катастрофа са огромним еколошким последицама. Све набројано има, по многим тврдњама ефекте термонуклеарног рата.

Новија пракса повлачења из међународних уговора представља један однајопаснијих агенаса угрожавања међународне, глобалне, али и националне безбедности. Повлачење Сједињених Америчких Држава из неких важних међународних споразума има посебну тежину због места и утицаја ове земље у међународној заједници. Оне су тако једнострано изашле из споразума о антибалистичкој одбрани из 1972. године чиме је отворила Пандорину кутију нове трке у наоружању и повратку на вођење политике са позиција силе, што је практично био континуирани процес у период глобализације света. Овде треба одговорити на круцијално питање да ли је хладни рат икада престао да постоји као политичка доктрина најмоћније земље света, на шта указује низ примера у последње две деценије. Наиме, излазак из тог споразума ишао је паралелно са праксом занемаривања Конвенције о биолошком оружју истовремено одбијајући наставак формалног процеса смањивања стратешког нуклеарног наоружавања. Нова нуклеарна доктрина противљење држава чланица НАТО пакта споразуму Уједињених нација о забрани атомског оружја који је потписало сто двадесет земаља чланица представља нову претњу светском миру. Још увек мишљење да се овим оружјем може ратовати доводи до нових концепција, доктрина и стратегија оних држава које располажу поменутиим оружјем. Ово је атак на повељу Организације уједињених нација у чијим темељима стоји одредница којом се забрањује рат као средство за постизање спољно-политичких циљева. Потпуно је занемарена доктрина за коју се мисли да је дуго година била чувар мира, а темељила се на тврдњи о „загарантованом узајамном уништењу“. Способност супер сила да узврате на нуклеарни напад била је гаранција коегзистенције, односно одвраћања од спекулација вођења таквог рата. Такође је доведен у питање споразум из 1995. године о неширењу атомског оружја и низ других споразума.

Најновије саопштење актуелног председника САД да ће се ова земља повући из Париског споразума о климатским променама представља директну претњу свим видовима безбедности, посебно еколошке, што се тиче свих, а не само неких земаља света.

У последњих неколико деценија очигледна је учесталост природних катастрофа чији је узрок човекова недовољна брига о животној средини. Научна сазнања о овој проблематици недвосмислено указују на то да је човек главни агенс стварања предуслова климатских промена емисијом штетних гасова који се доводе у везу са загревањем планете и природних потреса чији смо сведоци. Чињеница је и то да, откако постоје мерења, забележене су највеће количине угљен-диоксида, што се доводи у директну везу са савременом производњом и потрошњом у свету.

Истини за вољу, научници само јавно износе своје тврдње и упозоравају на опасности, односно ризике од катастрофа покушавајући да утичу на креаторе светске политике и доносиоце одлуке, али су лишени могућности да то сами чине. И на овом плану превалентну улогу има политика, при чему најодговорније земље за овакво стање и њихови политички представници износе паушалне и крајње неодговорне тврдње да су све то „пуке измишљотине једних с циљем успоравања привредног напретка других“. Намећу се сувише озбиљна питања и проблеми за садашњост и будућност човечанства насупрот неодговорним тврдњама лаика које истичу низ неистина како би се зауставио процес међународне сарадње. Несумњиво је да врхови крупног капитала са врховима политике моћи воде главну реч у овој опасној и нечасној „игри“.

Глобализација и неолиберални концепт истакли су и увеличали своју економску супериорност до неслућених размера док су скоро потпуно занемариле социјалну димензију

не само у једној, већ у највећем броју земаља у којима послују. Ово је довело до економског раслојавања друштва тако да имамо поразне показатеље да непуно један посто популације располаже са деведесет девет посто капитала. Нажалост, то је једнако у Сједињеним Америчким Државама, као и у највећем броју земаља света.²⁵⁰ Поставља се круцијално питање у каквом то свету живимо, односно шта човек може учинити на плану спасавања човечанства од пропасти.

Профит и само профит основни је глобални циљ, али и циљ свих осталих мултинационалних компанија. Загађивање животне средине дуго година је маргинално питање. Трудећи се да увећају економски раст, а не водећи рачуна о деградацији природног станишта многе земље су доживеле фијаско. Неки примери, попут Тајвана, Малезије, Костарике²⁵¹, али и НР Кине која у последњим деценијама бележи двоцифрену стопу раста бруто друштвеног производа²⁵² по цену злоупотребе природе. Цена тог раста је застрашујуће висока о чему говоре следећи подаци: од двадесет најзагађенијих градова у свету, шеснаест их је у Кини. На првом месту је Пекинг. Две трећине свих великих језера служе као канализација, док једна четвртина популације драстично оскудева са питком водом. Број један је по концентрацији нитроген оксида. Једна трећина водених токова је загађено, као и седамдесет пет посто језера и двадесет пет посто приобаља, седамнаест хиљада градова нема канализацију, испуштање енормних количина штетних гасова је посебан проблем, итд. Међутим, оно што је очигледно и што највише забрињава јесте глобално загревање и климатске промене. Брзина очигледних промена намеће питање опстанка планете Земље и нашег живота на њој. Већина научника који прате ову проблематику слаже се у томе да још увек не могу проценити величину последица катастрофа које су неминовне управо због односа човека према овом проблему. Глобализација и индустријализација су мултипликовале ситуацију, али нису понудиле решења за све оно што се људима и природи враћа као бумеранг. Томе су највише допринели негационисти постојања проблема, попут Скота Пруитакоји се налази на челу Департамента за животну средину у Сједињеним државама, а кога називају макартијем за науку. Сигурно је да су овакви људи иза којих стоје отуђени центри економске моћи утицали на изградњу става актуелног америчког председника који је напустио међународни споразум о клими постигнут 2016. године у Паризу, тврдећи да су то измишљотине НР Кине која жели да успори привредни напредак САД.

Седамдесетих година прошлог века говорило се о еколошкој кризи и потреби реаговања. За разлику од научника, тадашњи експоненти политике (Реган, Тачер, Кол) такође су били скептични, односно нису ништа учинили да се криза постепено не претвори у катастрофу која се сада тешко може избећи. Пораст просечне температуре од два степена Целзијусове скале довео је до енормног ширења пустиње, сушења енормних шумских пространа, суша, загађивања новим агенсима, ураганима, једном речи катастрофичних стања у појединим регионима који наговештавају све веће квантитативне димензије.

Чинило се да је дошло до освешћења свих креатора светске политике, јер су научни докази били сагласни, логични и изведени из свестраних анализа свега што се догађало у савременој историји. Сагласност је постојала по више питања, посебно оних која су се односила на ваљане одговоре кроз институционалну делатност у међународној сарадњи на смањење ризика од катастрофа, елементарних непогода и управљање у ванредним ситуацијама. Тиме је искристалисана представа о „епохи светског друштва ризика“, али и огромним могућностима међународне заједнице да контролише сопствене могућности. Бројност питања везаних за разноврсне и све учесталије појаве катастрофа довело је до

²⁵⁰Анализирањем неких званичних података ОУН и неких датих у научним студијама, дошли смо до зачуђујућих показатеља којим се види да је разлика између богатих и сиромашних увећавана у последњих осамдесет година са три напрема један до седамсто педесет напрема један. Још је теже сазнање да једанаест посто светске популације живи у апсолутном сиромаштву и да њих двадесет хиљада дневно умире од глади. С друге стране, у свету (богатих) на годишњем нивоу се баца милијарду и триста милиона хране.

²⁵¹Ђурица Аћим, *Међународни економски односи*, Пигмалион, Нови Сад, 2003.,

²⁵²Едвард Голдсмит, *Глобализација*, Београд, 2003.,

самосвести научних структура и оних других који креирају политику и доносе одлуке од значаја за националну и међународну безбедност. Договорени су принципи, облици и механизми међународне сарадње у поменутој области. Исто тако, и етички принципи у конкретним активностима и партиципација разних субјеката и организација међународне заједнице.

У последњих неколико деценија ударени су међународно правни темељи у области смањења ризика од катастрофа; облицима и инструментима међународне сарадње; стандардима, механизмима и принципима у конкретним активностима хуманитарне и друге помоћи и партиципацији субјеката и организација у истој.

О институционализацији међународне сарадње говорићемо нешто касније. Међутим, она није ишла без знатних отпора, попут оних који инсистирају на превасходном развоју одређених средина, па тек онда о брзи за еколошку безбедност. Заговорници овог приступасу, пре свега, мултинационалне компаније које имају енормни утицај на доношење општеважећих правила понашања у међународној заједници.

Предуслов за успешну сарадњу је у разрађеним системима заштите националних критичних инфраструктура.²⁵³ Незаштићеност критичне инфраструктуре вишеструко увећава материјалне штете које се у последњих неколико година мере и стотинама милијарди долара (САД).²⁵⁴ Пошто сви еколошки проблеми проистичу од нас, јер истичемо сепаратне интересе као приоритете, онда је нужно здруженим напорима успоставити јединствени ланац који повезује све актере у напорима решавања проблема. У том смислу, на међународној сцени, имали смо консензус деловања све до најаве повлачења САД из неких споразума. Набројаћемо само неке актере деловања:

- Регулација Уједињених нација – коју чини читав низ стратегија и декларација са утврђеним оквиром за деловање попут следећег: 1. Међународна декада за смањење природних катастрофа; 2. Јокохама стратегија; 3. Међународна стратегија за смањење катастрофа (ИСДР); 4. Миленијумска декларација и Светски самит о одрживом развоју; 5. Хјото оквир за деловање; 6. Сендаи оквир за деловање; 7. Смањење ризика од катастрофа у глобалној агенди Уједињених нација – Агенда 2030 – Циљеви одрживог развоја, и свакако нешто што је пољуљало и узнемирило свет понашањем САД, Париски споразум из 2016. године.²⁵⁵ Споразум је ступио на снагу, а у њему се наглашава потреба „декарбонизација“ планете на шта је (својим потписима) пристало 196 земаља. Овај споразум је произашао из дводеценијских напора и најразличитијих напора. Он се односи на то да се ограничи пораст температуре знатно испод 2°C, пожељно 1,5°C; да се сваких пет година анализира колико свака земља емитује штетних гасова, како би се обавезе усклађивале и да развијене земље обезбеде сто милијарди долара за финансирање климатских програма до 2025. године. Такође, повлачење САД из Споразума значило би и пропаст плана којим се до 2050. године предвиђа смањење емисије штетних гасова на матичном подручју за читавих осамдесет посто у односу на ниво из 2005. године. Остаје само извесна нада да ће се амерички председник предомислити после две природне катастрофе које су задесиле недавно његову земљу и изазвале невиђена пустошења.

Тврдње да катастрофе у последњих неколико декада, као и ове најновије, немају своје узроке у најмању руку су смешне и имају за циљ да негирају то да су климатске промене условиле најопасније облике угрожавања људске безбедности. Научна сазнања, стога, морају да буду решпектована од свих, а на првом месту од оних који креирају светску политику. Обећања да се треба вратити на фосилна горива због потребе запошљавања што већег броја људи игноришући науку и њене доказе, представља злочин према човеку, али и човечанству. Повлачење из међународних споразума представља рушење свих планова који су настали као последица разумевања потребе света да се до 2050. године смањи емисија штетних

²⁵³Rodvansky R., *Critical Infrastructure (Homeland Security and Emergency Preparedness)*, New York, Taylor & Francis Group, 2006.

²⁵⁴Јаковљевић, Владимир, *Систем цивилне одбране*, ФЦО, Београд, 2006.

²⁵⁵Париски споразумод 2016. године, *сop 21*.

гасова на матичном подручју до 80 посто у односу на ниво из 2005. године. Како сада ствари стоје, изгледи су врло суморни.

Запрепашћује чињеница да се и поред катастрофа изазваних ураганима у Тексасу, Луизијани и другим америчким подручјима, упорно остаје при ставовима изреченим у предизборној кампањи. Нада да угљ и нафта уступају место алтернативним енергентима после тврдокорних ставова и чина повлачења из међународних споразума, полако али сигурно нестаје из живота оних који се несебично труде да спасу од природе оно што се може спасити. Доведено је у питање све оно што је пројектовано за период од 2015. до 2030. године, као што је системско решавање круцијалних проблема. Тако су, поред Светске банке и Европске банке, као и клуб који чини 35 држава са тржишним економијама ускраћивали помоћ и кредите за опрему за експлоатацију рудника угља и почели покретање свих механизма којима се форсирају алтернативни извори енергије. Све ово је праћено конкретним плановима и ангажовањем контролних фактора.

Ставови појединих држава, пре свих САД-а, могу се тумачити и као последица огромног утицаја транснационалних компанија у којима је амерички капитал доминантан. Практично у целом периоду после Другог светског рата, посебно у последњих педесетак година, развијене земље су извозиле прљаву, односно тешку индустрију у неразвијене државе, тако да су се огромни производни комплекси нашли ван матичних земаља и стварана су огромна загађења која се могу сврстати у еколошки криминал. У почетку нису постојали стандарди, али је постојала намера да се нове и чисте технологије задржавају на подручјима развијених земаља. Неодвајањем средстава за заштиту човекове средине дошло се до трагичног стања у коме се доводи у питање опстанак живог света на планети. Измештање прљавих технологија далеко од своје територије није донело, осим профита, решење проблема и убрзо се показало неодрживим.

Развојем наука, пре свега природних, утицало је на повећање свести о датим проблемима. Разотривен је карактер еколошког криминалитета, што је утицало на етаблирање у стварању нове стратегије у решавању круцијалних проблема. Последица тога било је дефинисање заједничких проблема и начина њиховог решавања. Од почетка седамдесетих година двадесетог века долази до фузије националних политика и до заједничког настојања на плану институционализације активности и то кроз међународне конференције и конвенције. Одржавањем великих светских конференција промењено је светско јавно мњење и његова свест о еколошким питањима. Дошло је до међународно-правне регулативе која је имала обавезујући карактер за субјекте међународне заједнице. Ово не значи да се раније није знало о еколошким проблемима. Истина, они су били присутни у међународној јавности још од краја деветнаестог века, о чему говори податак да су тада основане прве еколошке организације за подстицање активности на еколошком плану. Општећивање и исцрпљивање природних ресурса утиче на квалитет живота и његову безбедност, због чега се мора приступити на нови начин очувању животне средине, када се рачуна утицај на људску расу, али и питања опстанка цивилизације.²⁵⁶ Мада је тешко прецизирати питања одржавања еколошке међународне безбедности, ипак је могуће извдојити неколико најважнијих питања која детерминишу основне циљеве. То су она која се односе на поступке: а) деградирања природне средине; б) спречавање негативних биосферских процеса на глобалном нивоу; в) стварање могућности да примена одговарајућих мера, науке и технологије може да представља ефективна средства за постизање оптималних услова окружења.

У објашњењу међународне еколошке безбедности јављају се и контроверзе на који начин човек може да се супротстави неким појавама, попут земљотреса или урагана које надлазе људске могућности. У вези са овим јавља се и питање да ли човек својим чињењем или нечињењем може утицати на услове који доводе до промене климатским услова за глобално загревање, загађивање, погоршање озонских слојева и слично. Пошто је у природи

²⁵⁶Timoshenko, A. S., (1989), Ecological Security: The International Aspect, 7 Pace Envtl. L. Rev. 151.

све међусобно повезано и условљено, свест о томе може имати једино човек који мора да делује активно и проактивно. Овде се као императив намеће сарадња међу, пре свега, државама и на више нивоа, пошто се еколошке претње односе на сваку од њих, али и на глобални свет.

Реаговањем на кризе, што је задатак кризног менаџмента, а то се препознаје у „скупу функција или процеса који имају за циљ идентификацију, изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебне начине који ће организацији омогућити да спречи кризу или да се са њом избори и да је превазиђе уз минимизирање њених последица и што бржи повратак у нормално стање“.²⁵⁷ У оваквим ситуацијама подразумева се постојање механизма који се стављају у погон, а у случајевима великих катастрофа неизоставна је сарадња других држава и њихова помоћ, нарочито у случајевима када је погођена нека сиромашна земља.

Међународно-правна регулатива представља незаменљиви оквир који регулише проблеме ризика од катастрофа, односно елементарних непогода, при чему је ОУН и њена тела у сваком погледу примарна. Мултилатерални уговори вишеструко утемељују права и обавезе на глобалном плану. Због тога се и класификују на више начина. Тако Б. Милосављевић на прво место ставља уговоре „којима се гарантују поједина људска права (2.1), на оне који се тичу међународне хуманитарне помоћи (2.2) и оне који се тичу међународног одговора на ризике од катастрофа.“²⁵⁸ У први план и континуитету када су у питању најважнији документи узимају се у обзир: Универзална декларација о људским правима (1948. година) и Конвенције са Протоколом о статусу избеглица (1951. и 1967. година) у којима су набројана сва права (живот, слобода, безбедност, итд). Овде се наглашава значај међународне хуманитарне помоћи која је најчешће пресудна у ситуацијама изазваним природним или другим катастрофама. Бројни документи су знатно побољшали регулативу у овој области и поступања САД у 2017. години тешко се могу било чим правдати, а најмање оним који се тичу тврдњи да су научни докази и тврдње последица „измишљотина НР Кине“ како би се успорио напредак најмоћније земље света. Довођење у питање свега што је до сада идентификовано, а што је везано за катастрофе и свега онога што је довело до 21. Конференције Уједињених нација на којој је усвојен нови споразум и постављен темељ даљој и успешној активности за дугорочне напоре свих земаља на плану смањења загревања атмосфере, имаће несагледиве последице. С обзиром на чињеницу да је споразум потписало циљ сто деведесет држава које су се обавезале на конкретне акције и што је наишло на поштуну подршку и одобравање у целом свету, најновији ставови и понашање још увек се не могу оцењивати и процењивати у мери која би могла да промени наговештене трендове. Свакако да су овим доведени у питање и зацртани циљеви. Пошто је Париска конференција представљала историјску прекретницу, нарочито у погледу пројектованих програма све до 2020. године, сигурно је да за сада ништа не обећава успешну реализацију истих. О значају Споразума који је усвојило сто деведесет земаља, речито говори Yolanda Kakabadse, председница глобалне климатске и енергетске иницијативе у WWF-и, за који каже да је нешто далеко више од договора. „Ово је тренутак је који удружио и мотивисао светску заједницу за велику заједничку акцију која ће се бавити проблемом климе. У исто време, када је договорен нови климатски споразум, више од хиљаду градова широм света обавезало се за коришћење 100 одсто обновљивих извора енергије, направљен је и амбициозан план да се у Африци до 2020. године развију извори обновљиве енергије, док је Индија основала Међународну соларну организацију (International Solar Alliance), која у свој рад укључује више од сто држава које ће се заједнички бавити новим приступом у области енергетике и климатских промена.“ Све ово намеће одређене финансијске издатке, али ни издалека не онолике колики су за катастрофама опустошена подручја. Краткорочни

²⁵⁷ Кешетовић, Ж., Кековић, З., (2008), *Кризни менаџмент*, ФБЗ, Бања Лука, стр. 7-8.

²⁵⁸ Милосављевић Б., *Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа*, Правни факултет, Универзитет УНИОН, Београд, 2015, стр. 4.

циљеви од 2020. и дугорочни до 2050. године уливали су наду свима, а посебно научној елити која је најинволвирана у дату проблематику. У наведеном документу прецизирана су најзначајнија питања, међу којима су она којима се обавезују међународни субјекти на конкретна чињења. У овом споразуму сублимирано је све оно што му је претходило и активирани су механизми, инфраструктура и дефинисана међународна стратегија. Прецизирани су облици и начини комуникација и понашање сваке државе појединачно. Препознаје се разумевање делатности која се прилагођава околностима.

Оно што највише забрињава научни свет, то је брзина климатских промена која је угрозила стотине биљних и животињских врста које нису у стању да се прилагоде новонасталим околностима. Бројност свих врста смањује се брзином коју тешко могу зауставити било који споразуми али су они, уколико се примене по договору, у стању да ублаже узроке, а тиме и последице деловања на круцијални чинилац. Као пример, наводи се податак да је од 1970. године до сада нестало 58 одсто рибе, петина слонова, птица и рептила преко педесет одсто. Научници са Флорида универзитета истичу да промена климе утиче на сваки аспект живота, на промене генетског састава појединих врста, његове разноврсности. И не само то, већ се уништавају природни ресурси. Стога потези које вуче Доналд Трамп изазивају запрепашћење, поготово његове изјаве да ће поништити глобални климатски споразум. Напуштање споразума и претња да ће га уништити јер, наводно, наноси економску штету САД може се тумачити на разне начине. Најлогичнији је онај који указује на енормни утицај најмоћнијих производних корпорација у земљи, односно пресудном деловању врхова крупног капитала на доношење политичких одлука.

Познато је да је Париски споразум ступио на снагу и да се односи на „декарбонизацију“ Земље за шта је 195 држава дало свој пристанак. Произашао је као последица дводеценијске расправе најкомпетентнијих чинилаца у свету. У њему се разрађени планови и поступци, као и обавезе, што је све усмерено на спасавање планете. Нарочито је важно што су се САД,е и Кина обавезале, а ове две земље емитују загађења која се процењују на око 40 одсто, заједно са још педесет три државе, да се ефекат стаклене баште смањи за два степена Целзијусове скале у односу на преиндустријско доба. Томе је допринела и чињеница да су последње три године узастопце имале највећу температуру од када постоје мерења. Наведеним чином доведени су у питање целокупни напори међународне заједнице који су се сублимирали у разним протоколима крајем двадесетог и почетком двадесетог првог века. Тако је протокол Кјото који је иницијално усвојен 11. децембра 1997. године (Јапан) и ступио на снагу 16. фебруара 2005. године, а потписало га је и ратификовало 187 земаља, директно и посредно угрожен поменутиим чином. По овом Протоколу, тридесет седам индустријализованих развијених земаља, зване „Земље Анека Г“, споразумеле су се да смање своју укупну емисију гасова стаклене баште за 5,2% од нивоа на коме су биле 1990. године. Он је истовремено додаток Конвенцији Уједињених нација о климатским променама који је усмерен на борбу против загревања. Општа жеља је била да се спрече антропогене промене климатског система Земље. Ови и други документи, међу којима се истиче онај оквир који је дат 2005. године на Светској конференцији у граду Кобе (Јапан) пружали су велику наду у погледу консензуса о деловању међународних субјеката у овом домену. Циљ је био да се у десетогодишњем периоду створи отпорност држава и заједница на учестале природне катастрофе. У њему је наглашена програмска компонента „за јединствену промоцију стратешког и систематског приступа смањењу угрожености и ризика од опасности“ од катастрофа. Уочена је повезаност еколошке и технолошке опасности и ризика.

*

* *

Новонастала ситуација у међународној заједници нужно ће условити свестранији приступ овој проблематици, а то се, пре свега, односи на научно-теоријску анализу исте са

аргументованим доказима о последицама које ће наступити. Природа се већ постарала показујући у последње две катастрофе на тлу САД изазване ураганима, посебно ураганом „Харви“, који је према досадашњим проценама од стране званичних органа нанео већу штету него било која друга природна катастрофа са којом се Америка суочила. Штета се процењује на више стотина милијарди долара. Ако ово нису довољни разлози за свестране активности у међународној заједници, пошто нема сврхе, бар у овом домену, говорити о изолационистичкој политици јер она не може ништа добро донети. Неопходно је, такође, анализирати и катастрофе које се дешавају у социјалном миљеу, а узрочно-последично су везане за природне.

Тачно је да свака држава има своје специфичности и националне интересе. Такође и региони који се не могу истоветно третирати, већ као одређени делови општег мозаика. И државе, и региони, попут Европске уније, имају своје законске регулативе, затим механизме за сарадњу, али све то не поништава нешто што је заједничко и глобално, тако да се све ово мора посматрати условљено, међусобно зависно и нужно упућено на општу сарадњу. Самодовољност не може бити ничим оправдана и може само да коси даље путеве сарадње и наношење тешких удараца нечему што је већ изграђено у складу са међународним споразумима. Ово се тиче разноврсних питања везаних за поједначну, националну, међународну и колективну безбедност, слободу, права човека, затим системе вредности, али и друге облике сарадње међу државама и народима.

Посвећеност овој проблематици с обзиром на знања, искуства и ресурсе које има најмоћнија држава на свету незаменљив су чинилац у светској размери. Нужна је и добра воља креатора политике који су за кратко време уздрмали светско јавно мњење изјавама које не охрабрују када је у питању даљи развој и заједничке активности на пољу смањења ризика од природних и других катастрофа. Без њих није могуће створити заједнички идентитет за одбрану од нечега што представља „освету природе“ на све оно што човек без довољно знања, искуства и свести чини вековима не марећи за последице које се у најоригиналнијем виду показују као елементарне непогоде веома екстремне и незаустављиве. Наука је утврдила који су учинци човека допринели променама у свим сегментима животне средине и није тешко предвидети шта ће се у будућности дешавати.

Да би се имала јасна представа о овако важном подручју истраживања, нужно је поћи од теоријског оквира одређења појма катастрофа и њима сличних појава у природи и друштву. Различита теоријска тумачења доводе до мимоилажења која не доприносе јасном теоријском, пре свега законском утемељењу појма „природна катастрофа“, па је стога потребно изнаћи најприхватљивије тумачење поменутог појма који се примењује у законским актима и међународним билатералним и мултилатералним споразумима и комуникацијама. Из наведеног произилази даје, поред јасног појмовног одређења, нужно извршити класификацију катастрофа. Катастрофе које се дешавају у социјалном миљеу знатно се разликују по самој етиологији и манифестацијама од, на пример, литосферских, хидросферских, атмосферских, биосферских и других катастрофа. Такође, потребно је теоријски образложити појам управљања катастрофама са нагласком на разлику између традиционалног и савременог управљања катастрофама.

Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа мора се ослањати на анализу и разраду чињеница везаних за нормативно-правну регулативу у области смањења ризика од катастрофа, облике и инструменте међународне сарадње, механизме, принципе и стандарде међународне сарадње, етичке принципе у конкретним активностима пружања хуманитарне помоћи. Посебну важност има питање партиципације разних субјеката и организација међународне заједнице у катастрофама. Поред наведених бројних резолуција, чији је циљ превенција и смањење ризика од катастрофа, неопходно је указати и на интензивно ангажовање UNDP-а, Канцеларије високог комесаријата за људска права, UNICEF-а, UNEP-а, UNESCO-а, UN-HCR-а, Habitatat UN, FAO-а, Светског програма за храну (WFP), Светске здравствене организације (WHO), те других специјално креираних тела, аранжмана и програма, какви су на пример: Канцеларија за координацију

хуманитарних послова (Office for Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA) и Међуресорскисекретаријат Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа (UN Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR). Такође, непроцењив је значај и напора Међународне федерације Црвеног крста и Црвеног полумесеца, као и појединих других хуманитарних или других међувладиних (Међународна организација за миграције - ИОМ, Међународна организација цивилне заштите - ICDO) и невладиних међународних организација, као и Светске Банке.

Важно питање се односи на опште међународне обавезе у погледу смањења ризика од катастрофа, усмеренојена анализу међународних уговора и докумената којима се штите људска права у ситуацијама катастрофа, пружање хуманитарне помоћи имеђународних одговора на ризике од катастрофа. Такође је нужна анализа инструмената који имају за циљ изналажење међународног одговора на ризике од катастрофа, односно формулисање мера које треба предузети удруженим напорима држава, УН као светске организације и других међународних организација и заинтересованих страна. То се првенствено односи на један број до сада закључених мултилатералних међународних уговора (Стратегија из Јокохаме, Међународна стратегија за смањење ризика, Миленијумска Декларација), затим нарочити скуп активности који је претходио Хјого оквиру и који следи током његове реализације, као и активности у вези са припремањем Сендаи оквира.

У раду поменути Хјого оквир за деловање и Сендаи оквир за смањење ризика од катастрофа, односи се на приказ и анализу ова два стратешка документа у погледу смањења ризика од катастрофа и усмеравања на стратешке циљеве који су дефинисани овим уговорима, као на дефинисане приоритете чиме се дају препоруке владама свих држава како би обликовали сопствене системе заштите и спасавања у условима ванредних ситуација.

ЛИТЕРАТУРА

1. 2A publication of The Worldbank and Oxford university press, Globalization, growth and poverty; buidinganinclusiveworldeconomy, Oxford university press, New York, 2002.
2. Agreement on the Establishment of the Civil-Military Emergency Planning Council of Souteastern Europe, April 3, 2001, www.ifrc.org/Docs/idrl/1532EN.pdf
3. Alexander, D., *Confronting catastrophha*, Oxford University Press, New York, 2000.
4. Barton, L., *Crisis in Organizacions: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*, South-Western Publishing Company, Cincinnati, Ohio, 1993.
5. Ben-Horim, M., Levy, H. (1984). *Statistic:Decisions and Applications in Business and Economics*. New York: McGraw-Hill College.
6. Bhavnani, R., *Natural disasters conflict*, Harvard University, Cambridge, 2006.
7. Bimal, K. P., *Опасности животне средине и катастрофе*, John Wiley and Sons, Канзас, 2011.
8. Boin, A., Hart, P., Stern, E., Sundelius, B., *The Politics of Crisis Management*, Fakultet bezbednosti, Službeni glasnik, Beograd, 2010.
9. Buzan, B., *People, States and Fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*, L. Rienner, Boulder, 1991.
10. Carter, B. A., Perry, J. W., Steinbruner, D. J., *A New Concept of Cooperative Security*, The Brookings Institution Press, Washington, DC, 1993.
11. Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Blackwell, Cambridge, 1996.
12. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster, Poverty & Death: Disaster Mortality 1996-2015, School of Public Health Institute of Health and Society (IRSS) Universite catholique de Louvain, Belgium, 2015.
13. Chemical Accidents (Seveso II) - Implementation, dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/seveso_implementation.pdf
14. Chossudovsky, M., *The Globalization of Poverty and the New World Order*, Global Research, Centre for Research on Globalization, London 1997.
15. Chossudovsky, M., *The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms*, Zed Books, London, 1997.
16. Civil Contingencies Act 2004.
17. Cohen, R., Mihalka, M., *Cooperative Security - "New Horizons for International Order"*, European Center for Security Studies "The George C. Marshall", 2001.
18. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, march 17, 1992.
19. Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, March 17, 1992, 31 ILM 1312 (1992). Доступно и на: www.ifrc.org/Docs/idrl/1446EN_I.pdf.
20. Convention on the Transboundary Effects od Industrial Accident, March 17, 1992, 2105 UN TS 46.
21. Council Directive 82/S01/EEC on the major-accident hazards of certain industrial activities, Luxembourg, 1990.
22. Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances
23. Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC
24. Duckett, B., Howarth Franchizing, презентација на WIPO семинару, Кенија, 2006.
25. Evans, G., *Cooperative Security and Intra-State Conflict*, Foreign Policy, No. 96, Fall 1994.

26. Funda, D., Majić, T., *Upravljanje krizom*, International Conference "Crisis Management Days", Velika Gorica, 2011.
27. Fearn-Banks, K., *Crisis Communication: A Casebook Approach*, Lawrence Erlbaum Associates Publishers, Mahwah, NJ, 1996.
28. Given, L., editor. (2008). *The Sage encyclopedia of qualitative research methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
29. Grizold, A., *Međunarodna sigurnost*, FPN, Zagreb, 1998, str. 14.
30. Groeve, T. de (ed.), 2013, Overview of Disaster Risk that the EU faces: Internal Assessment based on JRC databases, JRC Scientific and Policy Reports, Publications of the European Union, Luxembourg, (JRC = Joint Research Centre).
31. Heurlin, B., Kristensen, K., International security, *International relations*, Vol. II, Danish Institute of international affairs, Copenhagen, 2000.
32. Humanitarian aid and civil protection, http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en
33. Humanitarian aid and civil protection, http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en
34. Internal security strategy for the EU: Towards a European security model, Bruxelles, 8.
35. Internal Security Strategy for the EU: Towards a European Security Model, Bruxelles, 8 March 2010.
36. Internal Security Strategy for the EU: Towards a European Security Model, Bruxelles, 8 March 2010.
37. International Disaster Response Law, Andrea de Guttery, Marco Gestri, Gabriella Venturini (Eds.), Asser Press, The Hague, 2012.
38. International standard, ISO IEC/FDIS 31010 Risk management - Risk assessment techniques ISO 31010.
39. Јаковљевић, В., *Цивилна заштита Републике Србије*, Факултет безбедности, Београд, 2011.
40. Јаковљевић, В., Етиологија угрожавања људи, материјаних добара и животне средине, Хрестоматија "Превенција кризе", Факултет безбедности, Београд, 2006.
41. Јаковљевић, В., *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2006.
42. Law and legal issues in international disaster response: a desk study, <http://www.ifrc.org/PageFiles/125639/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>
43. Moodie, M., *Cooperative Security: "Implications for National Security and International Relations"*, Chemical and Biological Arms Control Institute, Albuquerque – Livermore, 2000.
44. Nel, P., Righarts, M., Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict, *International Studies Quarterly*, 52 (1), 159-185., 2008.
45. Nolan, J. E. et. al., The Concept of Cooperative Security, In: Nolan J. E. (ed.), *Global Engagement, Cooperation and Security in the 21st Century*, Brookings, Washington, D. C., 1994.
46. Okoth-Owiro, A., *The Nile treaty*, Konrad Adenauer Foundation, Naroby, 2004.
47. Ozmanczyk, J. E., *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, third edition, Routledge, New York, 2003.
48. Quarantelli, E. L., *Conceptualizing Disasters From a Sociological Perspective*, Disaster Research Center, University of Delaware, Newark, 1988.
49. Quarantelli, E. L. *Catastrophes are different from disasters: Some implications for crisis planning and managing drawn from Katrina. Understanding Katrina: Perspectives from the social sciences*, 2005.
50. Quarantelli, E. L., *Emergencies, disasters and catastrophes are different phenomena*, Disaster Research Center, Newark, 2000.

51. Radvanovsky, R., *Critical Infrastructure (Homeland Security and Emergency Preparedness)*, Taylor & Francis Group, New York, 2006.
52. Regional Conference on Floods, Prevention and Management, November 24th 2014, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf>
53. Report on the Application in the Member States of Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances for the period 2009-2011, Brussels, 2013, https://circabc.europa.eu/sd/a/6egec4e2-89ae-404e-988c-lff6effffd611_EN_ACT--part1_v7opdf
54. Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, SEC (2010) 1626 final, Bruxeles, 21. 12. 2010.
55. Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management, SEC (2010) 1626 final, Bruxeles, 21. 12.2010.
56. Samuel, H., Prince, Catastrophe and Social Change Based Upon a Sociological Study of the Halifax Disaster, Columbia University, New York, 1920.
57. Sankaran, K., *Mape, Budućnost, znanje i kultura*, Clio, Beograd, 2012.
58. Schreier, F., *Trends and Challenges in International Security: An Inventory*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper – No19, 2010.
59. Schultz, H., Godson, R., Greenwood, T. (eds.), *Security Studies for the 1990's*, Brassey's, New York, 1993.
60. Simma, B., *Парламентарни надзор безбедносног сектора - начела, механизми и пракса*, Charter of the United Nations, Интерпарламентарна унија и Женевски центар за контролу оружаних снага, Београд, 2003.
61. Smith, M. E., *International Security: Politics, Policy, Prospects*, Palgrave Macmillan, 2010.
62. Taner, F., *Semantics in security same worts different meaning*, International Conference on language and diplomacy, 2001.
63. The Seveso Directive - Summary of requirements, доступно на: <http://ec.europa.eu/environment/seveso/legislation.htm>
64. The World Bank, *Global Economic Prospects*, 2007.
65. Timoshenko, A. S., *Ecological Security: The International Aspect*, *Pace Environmental Law Review*, 7 (1), 1989.
66. Tripartite declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy (MNE Declaration), 92-2119010-2[ISBN], 29 August 2014.
67. UN resolution A/RES/55/2; доступно на: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
68. UNISDR - Међународна стратегија UN за смањење ризика од катастрофа, Женева, 2009.
69. United Nations Development Program, *Human Development Report*, New York, 1997.
70. Us Bureau of the Census, *Current Population Reports*, 1997.
71. World Bank, *World Development Report 1900, Poverty*, Washington, D. C., 1900.
72. www.acpsec.org/en/treatis.htm
73. www.mup.gov.rs
74. Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World, Guidelines for natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation, World Conference on Natural Disaster Reduction, Yokohama, Japan 23-27 May, 1994; www.unisdr.org
75. A community aproach on the prevention of natural and man-made disaster, COM (2009) 82 final, Bruxeles, 23. 02. 2009.
76. Аврамов, С., *Безбедност у 21. веку*, Зборник радова СИМБОН, Београд, 2001.
77. Алексић, А., Николић, Б., *Утицај сунчевог зрачења на кожу*, Војномедицинска академија, Београд, 2016.
78. Анђелковић, С., *Корпоративна безбедност као чинилац националне безбедности*, Докторска дисертација, Факултет за европске правно-политичке студије, Нови Сад, 2015.

79. Арсић, М. Ж., *Моделовање процеса стварања приземног озона и његове дистрибуције у урбаним срединама*, докторска дисертација, Технички факултет у Бору, Бор, 2012.
80. Аћимовић, Љ., *Наука о међународним односима*, Институт за међународну политику и правду, Београд, 1987.
81. Бабић, Б., *Цивилна одбрана Републике Србије*, Војно дело, Београд, 2012.
82. Бериша, Х. и др., *Дефицит ресурса - Узрок могућих сукоба*, ТЕННИКА – KVALITET IMS, STANDARDIZACIJA I METROLOGIJA 16, 2016.
83. Вујчић, В., *Политичка култура демократије*, Панлибер, Осиејек/Загреб, Сплит, 2001.
84. Гајић, Д., Развој оружаних снага у Европској унији, *Међународни проблеми*, 55 (3-4), 342-344, 2003.
85. Гиденс, Е., *Климатске промене и политика*, Слио, Београд, 2009.
86. Грул, Х., *Једна планета је опљачкана*, Издавачка радна организација Просвета, Београд, 1985.
87. Група аутора, *ОЕБС и савремени безбедносни изазови*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Мисија у Србији, Београд.
88. Далби, С., *Промена животне средине*, Сл. гласник, ФБ, Београд, 2012.
89. Ђорђевић, В., Питања еколошке свести - медији у формирању урбане јавности, у: Мимица З. и Грац З. (ур.), Рани радови полазника алтернативне академске образовне мреже 2001-2003, Београд, 2004, стр. 373- 395.
90. Ђорђевић, О., *Основи државне безбедности*, ВШУП, Београд, 1987.
91. Ђорђевић, С., Схватање транснационалног организованог криминала као безбедносне претње и теорије безбедности у: Часопис Београдске школе за студије безбедности - БЕЗБЕДНОСТ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА, Београд, 2009.
92. Ђукановић, М., Еколошки изазов, Елит, Београд, 1991.
93. Ђукановић, М., Еколошки изазов, Елит, Београд, 1991.
94. Ејдус, Ф., *Међународна безбедност - теорије, сектори, нивои*, ЈП Службени гласник, Београд, 2012.
95. Ејдус, Ф., *Међународна безбедност: Теорије, сектори и нивои*, Сл. гласник и Београдски центар за међународну политику, Београд, 2012.
96. Жилњак, Т., Начело грађанства и образовања одраслих, *Политичка мисао*, 39 (1), 2002, 109.
97. Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа - Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику Европске уније, јун 2016, детаљније видети на: www.ies.rs/wp-content/uploads/2016/11/ZVUD-JE-2016.pdf
98. Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 111/09, 92/11, 93/12.
99. Закон о заштити животне средине, „Службени гласник РС“, бр 14/2016.
100. Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, „Сл. гласник РС“, 101, 2005.
101. Зборник "Чернобил", Белоруска енциклопедија, 1996.
102. Јаковљевић, В., Ђармати, Ш., *Цивилна заштита у СРЈ*, ИП "Студентски трг", Београд, 1996.
103. Јаковљевић, В., Цветковић, В., Гачић, Ј., *Природне катастрофе и образовање*, Сл. гласник, Факултет безбедности, Београд, 2016.
104. Кан, Х., Мартел, Л., Браун, В., *Следећих 200 година*, Стварност, Загреб, 1976.
105. Кешетовић, Ж., Кеновић, З., *Кризни менаџмент*, ФБЗ, Бања Лука, 2008.
106. Кешетовић, Ж., *Кризни менаџмент*, Факултет безбедности Универзитет у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2008.
107. Кисинџер, Х., *Да ли је Америци потребна спољна политика*, Клуб Плус, 2011.
108. Кисинџер, Х., *Дипломатија 1*, Verzalpress, Београд, 1999.
109. Клаић, Б., *Рјечник страних ријечи*, Накладни завод МХ, 1982.
110. Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, ВИЗ, Београд, 2009.

111. Ковачевић, И., *Модерни погледи на свијет и еколошка криза*, Европски дефендологија центар за научна, политичка, економска, социјална, безбједносна, социолошка и криминолошка истраживања, Бања Лука, 2012.
112. Коен, Р., *Сарадња у безбедности - нови хоризонти за међународни поредак*, Фонд за отворено друштво - Србија, Београд, 2005.
113. Косановић, С., *Еколошки криминалитет*, Правни факултет универзитета Унион у Београду, Београд, 2009.
114. Локални еколошки акциони план општине Лазаревац ГО Лазаревац, 2006.
115. Љешевић, М., *Животна средина 1 - Теорија и методологија истраживања*, Универзитет у Београду, Београд, 2005.
116. Љуштина, А., *Еколошка безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
117. Љуштина, А., *Еколошка безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
118. *Мала енциклопедија*, том 1, Просвета, Београд, 1986.
119. *Мала енциклопедија*, том 2, Просвета, Београд, 1986.
120. Марковић, Ж. Д., *Социјална екологија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1994.
121. Марковић, И. С., *Замке рата и мира САД - Ирак*, Графика, Шабац, 2006.
122. Мастрјуков, Б., *Безопасность в чрезвычайных ситуациях*, Русија, 2000.
123. Међународни научни скуп, Ванредне ситуације - зборник радова, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
124. Мијалковић, С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
125. Мијалковић, С., Поповић, М., *Увод у студије безбедности: методолошко-истраживачке и теоријске основе безбедности*, Криминалистичко полицијска академија, Београд, 2015.
126. Мијалковић, С., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
127. Милашиновић, М. Р., *Терор Запада над светом: савремени чиниоци разарања и потчињавања суверених земаља и народа*, ИДИЈ, Ветерник, 1998.
128. Милетић, С., *Полицијско право*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 13.
129. Милосављевић, Б., *Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа*, Правни факултет, Универзитет УНИОН, Београд, 2015.
130. Милосављевић, Б., *Међународна сарадња у области смањења ризика од катастрофа*, *Правни записи*, VI (1), 64-65.
131. Милосављевић, Б., *Појам безбедности*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2014.
132. Министарство за заштиту природних богатстава и животне средине, *Приказ стања животне средине у Србији 2002. године*, 2003.
133. Михаиловић, С., Кесеровић, Д., *Основе безбједности*, Факултет за безбједност и заштиту, Универзитет Синергија, Бања Лука, 2010.
134. Надић, Д., *Политичка екологија – прилог заснивању политиколошке дисциплине*, *Годишњак Факултета политичких наука*, 4 (4), 2010, 175.
135. Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 86/2011.
136. Национална стратегија за ванредне ситуације (Влада РЦГ, МУП, Сектор за ванредне ситуације и цивилну безбједност), Подгорица, 2007.
137. Недељковић, Т., Анђеловић, Д., *Хемија 8*, Нови логос, Београд, 2012.
138. Николић, В., Живковић, Н., *Безбедност радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање*, Факултет заштите на раду, Ниш, 2010.

139. Опачић, М., *Реформа система колективне безбедности УН - смисао и домети покренутог процеса*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2005.
140. Павловић, В., *Екологија и рат: извештај независних експерата о НАТО бомбардовању СРЈ*, Службени гласник, Београд, 2012.
141. Павловић, С., *Процена ризика од техничко-технолошких удеса и терористичких напада у РС*, мастер рад, Универзитет у Београду, Београд, 2014.
142. Петровић Пироћанац, З., *Геополитика воде*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
143. Петровић Пироћанац, З., *Геополитика енергије*, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
144. Петровић Пироћанац, З., *Геополитика хране*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
145. Политика превенције удеса за ЕПС - РБ "Колубара", огранак "Прерада", РЈ "Топлана" - Вреоци, 2012.
146. Понтинг, К., *Еколошка историја света: животна средина и пропаст великих цивилизација*, Одисеја, Београд, 2009.
147. Понтинг, К., *Еколошка историја света: животна средина и пропаст великих цивилизација*, Одисеја, Београд, 2009.
148. Поплаве у Србији, 2014, доступно на: http://www.obnova.gov.rs/uploads/useruploads/Documents/Izvestaj_o-proceni_potreba-zaoporavak-i-obnovu-posledica-poplava.pdf
149. Поповић, Китић, Б., Жужић, Павловић, В., Универзитет у Београду, ФЗСЕР, Социологија, №2, 2006.
150. Препоруке, Национални дијалог о програмској политици у области смањења ризика од катастрофа у Србији, Београд, 2010.
151. Процена ризика и мапирање смерница за управљање катастрофама, Брисел, 21. 12. 2010, SEC (2010) 1626 коначна верзија.
152. Радиновић, Р., Илић, Р., *За нови концепт колективне безбедности*, www.beoforum.rs/komentari-beogradskog-foruma-za-svet-ravnopravnih
153. Резолуција А/RES/42/169; доступно на: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/a42r169.htm>
154. Републички геодетски завод, доступно на: <http://www.rgz.gov.rs>
155. Савић, А., Стајић, Ј., *Основи система безбедности*, УСЕЕ, 2006.
156. Савић, С., *Европска безбедност и односи северноатлантских савезника на почетку XXI века*, магистарски рад, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Београд, 2006.
157. Сакс, Д. Џ., *Доба одрживог развоја*, ЦИРСД и Службени гласник, Београд, 2014.
158. Симеуновић, Д., *Тероризам*, Правни факултет, Београд, 2009.
159. Симић, Д. Р., *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
160. Симић, Д., *Наука о безбедности – савремени приступ безбедности*, ЈП Службени лист СРЈ, ФПН, 2002.
161. Симић, Р. Д., *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства Београд, 1999.
162. Сретовић, Д., Талијан, М., Бериша Х., *Савремени концепти безбедности*, Војно дело 1/2016, Београд, 2016.
163. Стајић, Ј., Гаћиновић, Р., *Увод у студије безбедности*, Драгслар партнер, Београд, 2007.
164. Стајић, Ј., Лазић, Р., *Увод у националну безбедност*, Службени гласник, Београд, 2015.
165. Стајић, Ј., Мијалковић, С., Станаревић, С., *Безбедносна култура*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2013.

166. Стајић, Љ., Лазић, Р., *Увод у националну безбедност*, ЈП Службени гласник, Београд, 2015.
167. Станаревић, С., Ејдус, Ф., Матови, Д., и др., *Појмовник безбедносне културе*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.
168. Стојановић, С., *Хобсова теорија људске природе и перспективе мира и поретка*, Медија центар Одбрана, Београд, 2012.
169. Стратегија националне безбедности, „Службени гласник РС“, број 88/2009.
170. Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС“, број 88 од 28. октобра 2009.
171. Тењовић, Л. (2000). *Статистика у психологији: приручник*. Београд: Центар за примењену психологију Друштва психолога Србије.
172. Тодић, Д., *Животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
173. Трапара, В., Улога ОЕБС операција па терену у земљама транзиције, *Међународни проблеми*, LXIII (1), 100, 2011.
174. Тукидид, Пелопонески рат, превод Душанке Обрадовић, "Admiral Books", Београд, 2010.
175. Удружење за ванредне ситуације Републике Србије, 2014, доступно на: <http://www.vanredne-situacije.net/vanredne02.htm>
176. УН/Међународна стратегија за смањење ризика, Женева 2004.
177. Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС“, број 96/2012.
178. Урбанистички Завод Београда, Регионални просторни план административног подручја града Београда, 2004.
179. Чосудовски, М., *Глобализација сиромаштва и Нови светски поредак*, Artist, Београд, 2010.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

180. <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/koliko-ljudi-planet-zemlja-doista-moze-izdrzati-429808.html>
181. <http://ippcserbia.org/srp/simp/seveso.html>
182. http://www.aarhussu.rs/detaljnije_449_rezultati-sprovodjenja-seveso-ii-direktive.html
183. http://www.b92.net/zivot/vesti.php?yyyy=2014&mm=09&dd=19&nav_id=901526
184. http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/malthus_thomas.shtml
185. <http://www.blic.rs/vesti/svet/ve1ika-britanija-kroz-istoriju-izvrsila-invaziju-na-oko-90-odsto-zemaljasvetal2xbw2mw>
186. <http://www.coe.int/en/web/europarisks/eur-opa-in-brief>
187. <http://www.daliznate.com/2012/12/01/da-li-znate-koje-su-najmasovnije-gladi-u-skorijoj-istoriji/>
188. http://www.ekospark.com/info/08_voda/info_water_day/pitanja_sa_konferencije/pitanja_sa_konferencije.html
189. <http://www.energyobserver.com/vesti.php?lang=1&ID=35157>
190. <http://www.e-novine.com/svet/svet-vesti/43132-WikiLeaks-Vlada-Nigerije-pod-kontrolom-Shell.html?print>
191. <http://www.espreso.rs/svet/planeta/22414/kao-pred-sudnji-dan-najvece-prirodne-katastrofe-u-2015-godini-foto>
192. <http://www.ftn.kg.ac.rs/download/SIR/SIR%20Ivanka%20Aleksic%208282013.pdf>
193. <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/Stari%20Sajt/2009/Preliminarna%20lista%20Seveso%20II%20postrojenja%2014.maj%202009.pdf>
194. <http://www.nin.co.rs/2003-04/17/28442.html>
195. <http://www.nin.co.rs/2003-04/17/28442.html>
196. <http://www.osce.org/sr/serbia/118659?download=true>
197. http://www.sef.rs/wp-content/uploads/naftni_sokovi-petar_milosavljevic.pdf

198. http://www.upi.com/Business_News/Energy-Industry/2011/03/22/Libyan-war-about-oil-US-lawmaker-says/UPI48361300801026/
199. <http://www.vijesti.me/svijet/istanbul-za-cetiri-godine-dobio-vise-od-milion-novih-stanovnika-149590>
200. <http://www.worldwatercouncil.org/>
201. <https://www.scribd.com/doc/15241737/Prirodni-Resursi-Seminar-Ski-Rad>
202. <http://www.ivonazivkovic.net/KINA-TRECI-DEO/KINA-TRECI-DEO.html>
203. <http://www.poslovnici.hr/strane-kompanije/proizvodnja-nafte-ce-2020-dosegnuti-vrh-130210>
204. <http://zabavnik.org/najvece-nesrece-prouzrokovane-ljudskim-faktorom>
205. <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/60/oj>

БИОГРАФИЈА

Милета (Радомир) Милашиновић рођен је 27. 09. 1984. године у Београду. Основну школу, а након тога гимназију „Свети Сава“ завршио је у Београду 2003. године. Дипломирао је на Високој школи унутрашњих послова 2008. године, а 2010. године је дипломирао на Факултету безбедности Универзитета у Београду и стекао звање „Дипломирани менаџер безбедности“. Апсолвент је на Правном факултету Универзитета Унион у Београду.

Мастер академске студије другог степена, на студијском програму Тероризам, организовани криминал и безбедност Универзитета у Београду, са радом на тему „Тајна делатност обавештајних служби као чинилац угрожавања мира“ завршио је 2012. године са просечном оценом 9,33 и стекао звање „Мастер менаџер“. Од 2012. године похађа докторске студије на Факултету безбедности Универзитета у Београду.

Запослен је у Министарству унутрашњих послова од 2012. године, прво на радном месту Инспектор за координацију међународне помоћи у Одељењу за опште правне послове и међународну сарадњу, а од јануара 2019. године обавља послове шефа Одсека за оперативну организационе послове јединица цивилне заштите у Одељењу за јединице цивилне заштите Сектора за ванредне ситуације.

Као представник Сектора за ванредне ситуације МУП Републике Србије, учествовао је на више међународних курсева и семинара чија је тематика била смањење ризика од елементарних непогода и управљања ванредним ситуацијама. На овим стручним скуповима имао је излагања која су била фокусирана на искуства Републике Србије у области ванредних ситуација, али је, исто тако, и сагледао обавезе које стоје пред Републиком Србијом у погледу реформе Система смањења ризика од елементарних и других непогода у процесу придруживања ЕУ и укључивања у друге међународне организације из ове области.

Говори енглески и служи се руским језиком.

До сада је објавио радове:

- Динић, С., и Милашиновић, М.: „Кривичноправна заштита сектора“, Зборник радова са 12. међународног научног скупа под називом „Прилагођавање правне регулативе актуелним трендовима у региону“ одржаног у Новом Саду од 24-26. септембра 2015. године

- Динић, С., Милашиновић, М. и Taryu, Е.: „Aspects enviromental protection in the European Union and in Serbian criminal low“, XIX international eco-conference and XI eco-conference, 23st-25th september 2015, N. Sad. Proceeding: Enviromental protection of urban and suburban settlements, publisher Ecological movement of N. Sad, pp. 329-340.

- Милашиновић, М. (2019). „Међународна сарадња и смањење ризика од елементарних непогода“, Безбедност, 61 (3), 200-220.

Завршени међународни семинари, курсеви и вежбе као припадник Министарства унутрашњих послова, Сектора за ванредне ситуације:

1. SEMINAR ON MASS EVACUATION AND SHELTERING OF THE EMERGENCY AFFECTED POPULATION, 2-5. априла 2014. године у Београду, у организацији Disaster preparedness and Prevention Initiative for Suoth-Eastern Europe DPPI SEE и МУП Републике Србије.

2. SEMINAR ON GOOD PRACTICES OF COOPERATION BETWEEN COUNTRIES IN THE SEE REGION IN CASE OF NATURAL AND MAN-MADE DISASTER, 13-14. мај 2014. године у Софији, Бугарска, у организацији Disaster preparedness and Prevention Initiative for SuothEastern Europe DPPI SEE и МУП Републике Бугарске.

3. СЕМИНАР О ПРОЦЕНИ РИЗИКА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ, 25-26. јун 2014. године, на Златибору, у организацији данске Агенције за ванредне ситуације ДЕМА и МУП Републике Србије.

4. DISASTER RISK REDUCTION TRAINING, 1-5. септембра 2014. године у Тухељу - Хрватска, у организацији Croatian National Protection and Rescue Directorate, Slovenian Administration for Civil Protection and Disaster Relief i Disaster preparedness and Prevention Initiative for SouthEastern Europe DPPI SEE.

5. IPA MNE QUAKE 2014 FIELD EXERCISE, 20-24. октобар 2014. године у Подгорици, Црна Гора, у организацији EU Program for Civil Protection Cooperation with the Candidate Countries and Potential Candidates – Phase II.

6. STAFF MANAGEMENT COURSE, 2-6. фебруара 2015. године у Београду, у организацији IPA Civil Protection Cooperation Programme II, под покровитељством Европске Комисије.

7. COMMUNITY MECHANISM INTRODUCTION COURSE within Union Civil Protection Mechanism Training Programme, 21-25. септембра 2015. године у Риму, Италија.

8. OPERATIONAL MANAGEMENT COURSE within Union Civil Protection Mechanism Training Programme, 7-15. априла 2016. године у Нојхаусену, Немачка, и Копенхагену, Данска.

9. КОМАНДНО-СИМУЛАЦИОНА ВЕЖБА "НИШ 2017", 30.05.-01.06. 2017. године, у организацији Организације за Европску безбедност и сарадњу, Мисија у Србији ОЕБС и МУП Републике Србије.

10. INTERNATIONAL CONSEQUENCE MANAGEMENT FIELD EXERCISE „SRBIJA 2018“, 08.-11.10.2018. године, у организацији НАТО EADRCC и Министарства унутрашњих послова Сектора за ванредне ситуације, Младеновац, Република Србија.

11. МЕЂУНАРОДНА ВЕЖБА УПРАВЉАЊА ПОСЛЕДИЦАМА ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА „СРБИЈА 2019“, 25. – 27.06.2019. године, у организацији Министарства унутрашњих послова Сектора за ванредне ситуације и Министарства за цивилну одбрану, ванредне ситуације и отклањање последица елементарних непогода Руске Федерације, Ниш, Република Србија.

12. КОМАНДНО-СИМУЛАЦИОНА ВЕЖБА "ЗАЈЕЧАР 2019", 03.-05.12.2019. године, у организацији Шведске агенције за непредвиђене ситуације и Сектора за ванредне ситуације МУП Републике Србије.

13. EU STAFF MANAGEMENT COURSE within Union Civil Protection Mechanism Training Programme, 18-24. јануара 2020. године у Талину, Естонија.

Прилог 1

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора _____

Број индекса _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Београду,

Потпис аутора

Прилог 2

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _____

Број индекса _____

Студијски програм _____

Наслов рада _____

Ментор _____

Потписани _____

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду. Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду,

Потпис аутора

Прилог 3

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку "Светозар Марковић" да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју доктороку дисертацију под насловом:

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду,

Потпис аутора