



# Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система заштита

Александар Јазић

***70 година  
Института за међународну политику и привреду***

*Корице:*

Слика 1: <https://rs.sputniknews.com/images/110957/08/1109570866.jpg>, 23/02/2017

Слика 2: <http://www.6yka.com/img/s/724x420/upload/images/1%20ASeptember%202014/62056395.jpg>, 23/02/2017

Слика 3: <http://www.bsz-konsalting.rs/wp-content/uploads/2016/01/vanrende-situacije.jpg>, 23/02/2017

Александар Јазић

**Ванредне ситуације  
и савремени трендови  
развоја система заштита**

Београд, 2017.

Александар Јазић  
ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И САВРЕМЕНИ ТРЕНДОВИ  
РАЗВОЈА СИСТЕМА ЗАШТИТА

*Издавач:*

Институт за међународну политику и привреду  
Београд, Македонска 25

*За издавача*

Проф. др Бранислав Ђорђевић  
директор

*Рецензенти:*

Др Далибор Кекић  
Др Михајло Вучић  
Др Мирослав Антевски

*Лектура и коректура:*

Гордана Рудовић

*Компјутерска обрада:*

Сања Баловић

*Штампа:* Мала књига+, Нови Сад

ISBN 978-86-7067-239-0

Ова књига представља део научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (евиденциони број: 179029), а реализује се у Институту за међународну политику и привреду у периоду од 2011. до 2017. године.

*Захвалност*  
*Добровољном ватрогасном друштву*  
*„Матица” из Земуна*  
*која је у целини донирала средства*  
*за објављивање ове књиге*



CIP - Каталогизација у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд

351.78

342.25

355.58

ЈАЗИЋ, Александар, 1981-

Ванредне ситуације и савремени трендови развоја система  
заштите / Александар Јазић. - Београд : Институт за међународну  
политику и привреду, 2017 (Нови Сад : Мала књига +). - 128 стр.  
; 25 cm

"...књига представља део научног пројекта 'Србија у савременим  
међународним односима: Стратешки правци развоја и  
учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним  
процесима - спољнополитички, међународни економски, правни  
и безбедносни аспекти'..." --> колофон. - Тираж 300. - Напомене и  
библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 121-128.

ISBN 978-86-7067-239-0

а) Ванредне ситуације - Управљање б) Децентрализација с)

Џивилна заштита

COBISS.SR-ID 232627212

## Садржај

Увод	9
I ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И КАТАСТРОФЕ – ПОЈМОВНО РАЗГРАНИЧЕЊЕ	13
1. Тумачење ванредних ситуација	13
2. Тумачење катастрофа	25
3. Еколошка безбедност територије: савремени аспект безбедности држава	30
II ТЕРИТОРИЈАЛНО-АДМИНИСТРАТИВНА ПОДЕЛА ДРЖАВЕ	35
1. Домаћа и инострана тумачења	35
2. Типови територијално-административне поделе	38
III АУТОНОМИЈА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ	41
1. Административна подела	41
2. Функционисање органа локалних власти	44
3. Самостално деловање локалних власти	47
4. Сигурност аутономије локалних власти	49
5. Економска аутономија и самостално располагање новчаним средствима	50
6. Сарадња локалних власти са вишим нивоима	56



IV РЕГИОНАЛНА САМОУПРАВА	59
1. Дефинисање и подела региона	59
2. Функционисање регионалних органа власти	61
3. Овлашћења регионалних органа власти и деловање	63
4. Основни и пренесени приходи	65
5. Сарадња регионалних органа власти са локалним и централним властима	67
V ЦИВИЛНА ЗАШТИТА: ОСНОВНИ ПОЈМОВИ И РЕФОРМА	71
1. Трансформација цивилне заштите: политички и економски узроци	71
2. Савремени положај цивилне заштите и утицај глобализације	75
VI НОВИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У СКЛАДУ СА САВРЕМЕНИМ ТРЕНДОВИМА	81
1. Организација цивилне заштите у складу са новим потребама	81
2. Место нижих нивоа власти у савременим плановима глобалног одговора на ванредне ситуације	87
VII ПРИМЕРИ НОВЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У ОКВИРУ АДМИНИСТРАТИВНЕ ПОДЕЛЕ ТЕРИТОРИЈЕ	95
1. Холандија	95
2. Пољска	106
Закључак	117
Литература	121

## Увод

Промене на глобалном нивоу крајем XX и почетком XXI века захватиле су готово све области друштва и државе. Промене које су се десиле утицале су на трансформацију улоге државе на међународном плану, али и утицале на реорганизацију унутрашњег уређења држава. Треба нагласити да нису све државе започеле унутрашњу административну реорганизацију. Ипак, тај талас полако захвата све делове света. Трансформација друштва превасходно је захватила унутардруштвене односе, што је проузроковало јачање улоге појединца, као и појединих друштвених субјеката. Поједини државни субјекти, који пре нису били толико заступљени у креирању политике, добили су много значајнију улогу. Ради се о јединицама локалне самоуправе које су стекле већи ниво аутономије, што је у складу са већим утицајем који појединац сада има. Да би реализовао тај утицај појединац се мора ослонити на институције које су му најближе. То су органи локалне самоуправе, па је то један од значајних разлога јачања нижих нивоа власти.

Питање ефикасне организације локалних и регионалних власти још увек није до краја решено. Децентрализација може представљати незаобилазан предуслов ефикасног функционисања политичког система. То значи да ће централне власти боље и лакше обављати своје послове ако локална власт има аутономију и јачају демократски односи, уз афирмацију значаја и улоге грађана. Једноставније речено, централна власт неће бити задужена за све послове и активности у држави, јер ће добар део њих бити пренет на јединице локалне самоуправе.

Однос централних и локалних органа власти сведен је, у суштини, само на контролу законитости рада ових других. Централним органима власти омогућено је да целокупне напоре усмере ка областима које су

значајне за читаво друштво. Са друге стране, Ипак, локалним властима је дозвољено да самостално дефинишу сопствене интересе и изаберу начине за њихову реализацију. То је предуслов задовољавања стварних и свакодневних потреба грађана. Већа демократичност локалних власти створила је услове за већу инкулизију становништа у њихов рад, па сада грађани имају могућност да изнесу своје захтеве и директно утичу на њихово задовољавање.

Положај региона у оквиру државног система зависи, пре свега, од овлашћења које имају регионалне власти. Могућности региона да ефикасно и брзо решавају конкретне проблеме зависе од њихових капацитета укључивања грађана, невладиних организација (НВО) и других субјеката у те процесе. Са друге стране, развој капацитета региона у великој мери зависи овлашћења које имају регионалне власти. Може се рећи да су региони који имају већа овлашћења активнији у већини области у којима могу слободно деловати. Посебно место имају овлашћења у области финансија и економских активности. Та овлашћења су у директној вези са економском просперитетом, квалитетнијем пружању услуга грађанима и јачањем капацитета цивилне заштите на регионалном нивоу. У том смислу, овлашћења регионалних власти да самостално убирају законом одређене порезе имају кључно место, јер обезбеђују редован прилив новца у буџет региона. Слободно располагање финансијским средствима омогућава брзо решавање проблема и увођење иновација у функционисање региона, односно гарантује несметан развој региона. То олакшава функционисање централних власти, јер региони имају овлашћења, слободу и одговорност за решавање својих проблема. Централне власти су једино у обавези да пруже помоћ регионима у ситуацијама које превазилазе регионалне капацитете. Као и у случају других јединица локалне самоуправе, централне власти могу да се посвете проблемима који се тичу друштва у целини. То је основни разлог због кога ефикасна локална самоуправа пружа велики допринос стабилном функционисању читаве државе. Овлашћења које имају регионалне власти, разликује се од државе до државе. Основни узрок су разлике у величини територије и броју становника држава, али и брзини и квалитету реформи спроведених крајем XX и почетком XXI века.

Посебно треба истаћи положај периферних региона који су најчешће слабије развијени него региони позиционирани у централном делу државе. Ову ситуацију додатно отежава чињеница да су са друге стране границе региони са истим положајем. Једна од последица су миграције становништва ка развијенијим деловима државе. Зато је битно успостављање сарадње пограничних региона са партнерима из суседних држава, јер се тиме гарантује стабилан развој читавог друштва. Развој ових региона је веома важан са становишта цивилне заштите, јер се често дешава да ови региони због комплексне економске ситуације немају довољно капацитета да пруже адекватан одговор на ванредне ситуације.

Односи регионалних власти и других нивоа локалне самоуправе додатно доприносе стабилном функционисању система локалне самоуправе. У многим случајевима између нивоа локалне самоуправе не постоји хијерархијски однос. Може се закључити да је циљ таквих аранжмана максималан развој капацитета јединица локалне самоуправе омогућавањем слободе у дефинисању сопствених интереса и избору начина за њихово испуњење.

Веома је значајно да су органи локалних и регионалних власти способни да пронађу адекватна решења за конкретне проблеме. То је основни предуслов развоја њихових економских капацитета, ширих могућности пружања квалитетнијих услуга грађанима и њихових могућности да заштите грађане у случају ванредних ситуација.

Приступ савремених држава у обликовању система одбране и заштите усмерен је превасходно ка цивилном делу тог система. Основни инструменти обликовања поменутог система су законски и подзаконски акти који су усклађени са међународним документима. Такође, доношење законских и подзаконских аката прати потребе неке државе. Правни аспекти организовања система цивилне заштите зависе од тога како се у некој држави схвата цивилна заштита, од којих елемената је сачињена и која је њена сврха. Од државе до државе постоје разлике у правном организовању система цивилне заштите. Те разлике односе се на овлашћења, административне капацитете и органе који су надлежни за област система цивилне заштите и деловање у ванредним ситуацијама. Треба нагласити да је у многим

европским државама ово питање регулисано уставом. Тиме се, с обзиром да је устав сваке државе највиши правни акт, утврђује значај система цивилне заштите и деловања у ванредним ситуацијама. Многе државе су децентрализоване, односно у њима постоји територијално-административна подела. Постоје разни облици територијално-административна поделе, односно државе могу бити подељене на савезне државе, регионе, кантоне, округе и општине. Сваки од наведених нивоа власти има законодавни орган који доноси прописе који важе на његовој територији, односно на том нивоу локалне самоуправе. То се односи и на обавезе у области система цивилне заштите на територији коју покрива представнички орган јединице локалне самоуправе. У већини држава правни систем је тако обликован да влада има најважнију улогу у организовању система цивилне заштите. У том случају, влади је дато у надлежност да даље развија и унапређује законске акте чијим се спровођењем јача функционисање система цивилне заштите.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Видети: Јасмина Гачић, *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 35-37.

# I ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ И КАТАСТРОФЕ – ПОЈМОВНО РАЗГРАНИЧЕЊЕ

## 1. Тумачење ванредних ситуација

У одређеним историјским епохама људска друштва су доживљавала и даље доживљавају утицај негативних фактора који су називани, на пример, несрећа, катастрофа, катаклизма, ванредна ситуација. Наведени термини изгледају као да имају исто значење, али то би било погрешно тумачење. Оно што је заједничко за наведене појмове јесте одступање од нормалног и уобичајеног. Као пример може се узети латинска реч *extremum* која значи крајњи, али из које се може извести реч екстремни. То обележава нешто што по комплексности излази из оквира обичног и редовног.

Посматрано шире, ванредна ситуација може бити посматрана као комплексност негативних фактора, насталих у одређеном тренутку и који су узрочник креирања неке ситуације, а током времена трајања те ситуације долази до значајног одступања од редовног, односно нормалног, развоја догађаја. Нормалан развој догађаја подразумевао би процесе и појаве на које су се становништво и разни правни и економски субјекти навикли током времена. Одступање од тих процеса и појава посматрало би се као нешто негативно.

Ради јаснијег разумевања појма ванредне ситуације требало би истаћи разлику између овог појма и екстремне ситуације. Екстремна ситуација везана је за појединца и групе, а у циљу опстанка изискује коришћење значајних индивидуалних ресурса. Ванредна ситуација представља општији појам који са екстремном ситуацијом има заједничко то што се сматра негативном, али подразумева и коришћење различитих ресурса како би се елиминисала настала ситуација или смањиле њене последице. То се односи и на превентивно деловање у подручјима која нису директно погођена овом ситуацијом. У сваком случају, екстремна ситуација представља саставни део ванредне ситуације. Прецизније схватање ванредне ситуације захтева указивање на елементе од којих се она састоји, а који су међусобно

повезани. Ти елементи су: ванредни фактор (појава, догађај, утицај), ванредни (екстремни) услови, последице и стање.<sup>2</sup>

За ванредне ситуације се не може рећи да постоје неки јасно дефинисани критеријуми њиховог настанка и стања. Једино се могу тумачити са два аспекта - друштвеног и угрожавајућег. Као друштвено стање, ванредне ситуације су формално-правно проглашене од стране надлежних органа, Владе или лица са одговарајућим овлашћењима. Разлог су последице настале ванредном ситуацијом. Као угрожавајући догађај, ванредне ситуације би по величини и обиму биле: редовни догађај, ванредни догађај, ванредна ситуација или катастрофа. Формално-правно проглашене ванредне ситуације могу имати политички карактер, односно бити проглашене из политичких разлога. На пример, ванредна ситуација може имати све особине које захтевају њено проглашење, а да се то не догоди. Супротан случај је предимензионисање опасности и проглашење ванредне ситуације, а да то не одговара фактичком стању на терену.

Постоје одређени општеприхваћени критеријуми настанка ванредне ситуације. То су:

- временски,
- социјално-еколошки,
- ссоцијално-психолошки,
- ссоцијално-политички,
- секономски,
- организационо-управљачки и
- специфични (мултипликативни)

Према брзини настанка ванредне ситуације се могу поделити на:

---

<sup>2</sup> Видети: Ю.Игнатов, "Чрезвычайная ситуация: сущность, структура, классификация", Саратовский государственный социально-экономический университет, ОБЖ, No. 6, 2002, (електронско издање), Интернет: <http://school-obz.org/topics/bzd/002/,06/02/2017>.

- сизненадне (експлозије, земљотреси, терористички акти),
- сбрзе (пожари, избацивање продуката нуклеарних експлозија),
- сумерене (поплаве, вулканске ерупције) и
- спостепене (суше, епидемије).<sup>3</sup>

Када се говори о класификацији ванредних ситуација по обиму и размерама последица које производе постоје неки основни критеријуми. Основни критеријум је број повређених и погинулих, број грађана којима је нарушено нормално одвијање свакодневног живота, обим материјалне штете и границе зона које је обухватила ванредна ситуација. Ови критеријуми се разликују од државе до државе, јер нису све исте по величини територије, броју становника и развијености. Још један критеријум за мерење последица ванредне ситуације јесте ниво снага и средстава који су потребни за њихово уклањање. Дакле, по обиму и размерама у складу са тежином последица ванредне ситуације могу бити: локалне, месне, регионалне, националне, међународне и глобалне. Када се говори о месним ванредним ситуацијама, у том случају је погођена цела или делови јединице локалне самоуправе, односно општине.<sup>4</sup>

Опасност која настаје услед ванредних ситуација мора бити квантитативно одређена. Од свих показатеља најзначајнији су интензитет и учесталост. Интензитет представља физичку величину екстремних догађаја, чиме се ствара јасна слика о снази таквог догађаја. Опасности које имају велики интензитет носе са собом велики потенцијал за изазивање удеса и катастрофа, а могу изазвати последице и по вредности које се штите. Интензитет може да послужи као показатељ стања опасности. Учесталост, односно фреквенција, је временска димензија опасности и нуди информацију о томе колико један догађај неким интензитетом у одређеном периоду погађа подручје. Зато се такав догађај након увида у учесталост назива, на пример, чест или редак. Интензитет неке опасности која се може

---

<sup>3</sup> Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2015, стр. 20-21.

<sup>4</sup> *Ibidem*, стр. 30.



испољити најчешће је обрнуто сразмеран њеној учесталости. Другим речима, што је интензитет неког угрожавајућег догађаја већи, то се ређе испољава. Ови односи се могу и променити уколико дође до промена на терену који директно подстичу чешће испољавање неке опасности. Међусобна корелација интензитета и учесталости, као и времена трајања, нуди јасно сагледавање неког ванредног догађаја. Са порастом интензитета расте и број погинулих и увећава се материјална штета. Исте последице доноси учесталост и дуже време трајања.<sup>5</sup>

Поплаве су типичан пример који изазива ванредне ситуације различитих размера. Управо у томе лежи специфичност поплава као опасности која може угрозити неку локалну заједницу или ширу територију државе. Зато би било корисно детаљније анализирати ову појаву и последице које носи са собом у случају да се трансформише у ванредну ситуацију.

У првој деценији XXI века примећено је видно смањивање, односно отопљавање, ледених плоча у северним арктичким морским пределима. То је један од најважнији доказа да је у току процес глобалног отопљавања. Разна истраживања која су крајем XX века вршена у северним арктичким пределима показала су да је дебљина леденог покривача опала чак за скоро један метар. Истраживања која су обављена у ранијим периодима донела су драматичније резултате, односно ледени покривач је смањен од 1,8 до 3,1 метар.<sup>6</sup>

Један од најважнијих узрока претходно наведених истраживања је глобално загревање као последица уобразне индустријализације. Градска подручја обилију индустријским зонама из чијих се погона у атмосферу избацију, на пример, угљен-диоксид, сумпор-диоксид, метан и азотни оксиданти. Комбинација повећане концентрације угљен-диоксида у атмосфери и уништавање тропских и других шума као резултат имају појаву ефекта такозване стаклене баште. Овај ефекат директно је повезан за повећањем глобалног загревања, што изазива климатске поремећаје. Зато општи став који се често чује јесте да би

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, стр. 58-59.

<sup>6</sup> Видети: Предраг Ђ. Марић и Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански институт за управљање и процену ризика, Београд, 2010, стр. 144.

повећање просечне температуре за само неколико степени изазвало озбиљне климатске промене. Конкретније, дошло би до промена у вези са распоредом топлих и хладних зона на земљиној површини, а отапање већих количина леда прозоровало би подизање нивоа водених површина и продирање воде на приобалне делове свих континената.<sup>7</sup>

Глобализација као процес производи нову врсту претњи или јача већ постојеће. Такве промене могу узроковати појаву ванредних ситуација које имају регионалне, међународне и глобалне размере. У циљу превенције и заштите већина држава врши промене у системима безбедности. Промене изазване процесом глобализације утичу и на трансформацију система цивилне заштите у свим државама како би се адекватно одговорило на поменуто ванредне ситуације. Зато се у многим државама у систем цивилне заштите укључују субјекти који до данас нису имали запаженију улогу. Ти субјекти су, рецимо, јединице локалне самоуправе, актери цивилног друштва, грађани, привредни субјекти и слично.

Индустријски и технолошки развој у XXI веку који је последица глобалног економског развоја изазива промене у екосистему. Један од резултата таквог развоја је трансформација опасности и ризика који на различите начине могу угрозити нормално функционисање друштва и државе. Зато се повећава притисак на надлежне органе и службе да уведу решења која су у складу са поменутом трансформацијом опасности и ризика у циљу спречавања или умањивања могућност настанка ванредних ситуација. Интегрисаним управљањем ванредним ситуацијама, који је све више у фокусу процеса проналажења савремених решења, ефикасно би се повезали сви чиниоци система заштите и спасавања.<sup>8</sup>

У будућности ће јединице локалне самоуправе имати запаженију улогу у решавању проблема поплава. То се посебно односи на општине,

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, стр. 142.

<sup>8</sup> Видети: Јасмина Гачић и Владимир Јаковљевић, „Специфичности савременог интегрисаног система управљања у ванредним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 3/2014, стр. 65.

јер поплаве прво изазивају уништавање животне средине на њиховом подручју. Такође, активније ангажовање општинских надлежних служби може у старту умањити даљи развој поплава у ванредну ситуацију ширих размера.

Фактори настанка поплава и облици у којима се појављују могу бити бројни. Под поплавама се подразумева изливање великих количина воде из природних и вештачких корита или разних облика водних акумулација. Поплаве могу да трају у дугом временском интервалу. Као последицу имају изливање на велике површине, што са собом доноси значајне штете по људе, материјална добра, животну средину и животињски свет. Различити су узроци настанка поплава, па се могу поделити на: (1) кише и отапање великих количина снега, ледене поплаве, случајно спајање високих вода, бујичне поплаве, клизишта и рушење брана. Ако се узме у обзир време формирања водног таласа, поплаве се деле на: мирне – настају на великим рекама и формирају се за око 10 сати, бујичне – настају на брдским водотоцима и потребно је мање од 10 сати за формирање водног таласа и удесне – код којих је последица настанка великог водног таласа рушење пољопривредних и хидроенергетских објеката.<sup>9</sup>

Специфична врста поплава су бујичне поплаве, јер имају неке посебне карактеристике у односу на друге врсте поплава. Бујичне поплаве су последице нагле промене у водотоку и имају облик високог водног таласа. Узрок за њихову појаву су интензивне падавине и убрзано топљење снежног покривача. Бујичне поплаве изазивају многе хидролошке и геоморфолошке промене у приобаљу које угрожавају. Ову врсту поплава карактерише велика деструктивна моћ која произилази из чињенице да обично надиру из стрмих предела што им при сливању у ниже пределе дају додатну снагу. Последице бујичних поплава у угроженом приобаљу су рушење дрвећа, објеката, и захватање и даље преношење целокупног отпада. Повећање поплављене површине настаје ако бујична поплава наиђе на уско грло у свом кориту, јер се ту успорава њено кретање, а долази до повећања нивоа воде. Неки од основних узрока не само бујичних, већ и

---

<sup>9</sup> Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, оп. цит, стр. 94-95.

класичних поплава, јесу величина корита и његова пропусна моћ. Конкретније, речна корита најчешће нису у складу са могућим неочекиваним протоком велике количине воде. Узроци настанка бујичних поплава су: природни, људски и комбиновани. Природни узроци могу бити: обилне падавине, убрзано отапање снежног покривача и леда, нагомилавање великих комада леда или речних наноса, упадање садржаја клизишта у речно корито. Најважнији узроци бујичних поплава који произилазе из људског деловања су: крчење шума, подизање одбрамбених насипа, изградња брана и мостова. То резултира изменама у управљању акумулацијама, одливним каналима и важним објектима за спречавање поплава. Све наведено узрокује подизање нивоа река, а смањује могућности да превенцију појаве поплава. Комбиновани узроци поплава у вези су са очекиваним климатским променама, односно великим сушама или обилним и дуготрајним падавинама, и већим утицајем човека на животну средину у оквиру процеса глобализације, индустријализације и повећања урбаних подручја.<sup>10</sup>

У будућности се може очекивати само повећање броја поплава, али и њихов већи интензитет, без обзира да ли се ради о „класичним” или бујичним поплавама. То ће представљати посебну опасност по људе, јер је приметна све већа урбанизација и ширење стамбених насеља. Да би се људи заштитили једини начин јесте да се у урбанистичке планове укључе и изградња различитих објеката која би служила у сврху одбране од поплава или сличних непогода.

Када су у питању последице које поплаве изазивају на првом месту треба указати на категоризацију природних непогода. Различите природне непогоде могу се сврстати у три категорије. Поплаве спадају у једну од њих. Као остале непогоде, односно опасности, могу се навести земљотреси, клизишта, вулканске ерупције, велики морски таласи и олује (тропске). За поплаве је карактеристично да представљају

---

<sup>10</sup> Видети: Слободан Миладиновић, „Бујичне поплаве, хидролошка анализа, ризик и мере заштите”, у: Наташа Мрвић Петровић, Драгољуб Тодић и Драган Млађен (урс.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Институт за упоредно право и Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 136-139.

најчешћи облик природних катастрофа. Њих зато прате велике миграције становништва, односно евакуација, и недостатак хране.<sup>11</sup>

Према величини поплаве се могу поделити на мале, средње, велике и катастрофалне. За мале поплаве је карактеристично да су питању равничарске реке и да се најчешће појављују у интервалу од 5 до 10 година. Средње поплаве доносе велика плављења приобаља и појављују се једном у периоду од 20 до 25 година. Средње поплаве могу угрозити редован свакодневни живот локалног становништва. Велике поплаве појављују се ретко, односно у интервалу од 50 до 100 година. Оне изазивају велике материјалне штете и могу изазвати потпуни колапс локалних привредних делатности, али и шире. Катастрофалне поплаве се најређе дешавају, односно на сваких од 100 до 200 година. Прате их потапања великих површина у околини једног или често више речних сливова. Као и случају великих поплава, код појаве катастрофалних поплава у угроженој области привредна активност у потпуности престаје.<sup>12</sup>

Одбрана од поплава може бити редовна и ванредна, као и увођење ванредног стања у циљу ефикасније одбране од поплава. У случају Србије, руководилац одбране од поплава има искључиву надлежност у одбрани од поплава. У случају Србије, ванредно стање одбране од поплава проглашава Влада Републике Србије на предлог руководиоца одбране од поплава. Увођење ванредног стања изискује спровођење одређених мера као што су: обавештавање и узбуђивање становништва и евакуација грађана и имовине. Из тога се јасно види да ванредно стање подразумева „увођење” другог режима живота грађана, што неминовно укључује пресељење угроженог становништва на безбедна подручја. Поплаве се са собом доносе разне опасности, а неке од њих су: опасност од дављења, могућност урушавања насипа и оштећења стамбених објеката, убрзан развој штетних дејстава, ограниченост у времену за преживљавање повређених и отежано спасавање повређених повређених. Додатну тешкоћу представља чињеница да

---

<sup>11</sup> Видети: Предраг Ђ. Марић и Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, оп. цит, стр. 31.

<sup>12</sup> Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, оп. цит, стр. 95-96.

поплаве често прате неповољни временски услови у облику обилних киша, бујица, клизишта и одрона.<sup>13</sup>

Као пример последица које поплаве могу донети може се поменути ванредна ситуација у Србији која је трајала од 14. до 23. маја 2015. године. У том периоду Србију су погодиле поплаве које су изазвале људске жртве, велику материјалну штету и уништавање јавне инфраструктуре. У овим поплавама страдало је 60 људи, укључујући и једног ватрогасца-спасиоца. Укупан број евакуисаних лица износи 31 879. Посебно је била погођена општина Обреновац, са чије је територије евакуисано око 25 000 људи. Што се тиче материјалне штете, поплава је готово у потпуности уништила 2260, а оштећено је 1730 објеката. Након поплава, евидентирање коју су спровели органи локалне самоуправе показала је да је 350 објеката неупотребљиво, а да је оштећено око 10 000 стамбених објеката. Велике штете претрпела је и путна инфраструктура. На пример, на категорисаним путевима срушено је око 30, а оштећено око 50 мостова, док је на некатегорисаним путевима укупно срушено и оштећено око 300 мостова.<sup>14</sup>

Поплаве, као друге врсте ванредних ситуација, захтевају развијене системе заштите и спасавања људи, материјалних добара, животне средине и културних добара. Предуслов доброг система заштите и спасавања је развијен систем управљања и брзог реаговања. Управљање ванредним ситуацијама укључује реаговање у свим врстама ванредних ситуација које угрожавају једно друштво или имају такве тенденције. Постоје три фазе управљања ванредним ситуацијама. То су: анализа и планирање, реаговање на појаву кризе и опоравак. Структуриран процес у управљању ванредним ситуацијама један је од пресудних фактора који доприносе већој ефикасности. Најважније активности у случају појаве ванредне ситуације су реаговање и управљање информацијама.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, стр. 360.

<sup>14</sup> Видети: Предраг Марић, Ђорђе Бабић и Слађана Милојковић, „Искусва и поуке у области заштите и спасавања у току ванредне ситуације изазване поплавама на територији Републике Србије”, у: Наташа Мрвић Петровић, Драгољуб Тодић и Драган Млађен (урс.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Институт за упоредно право и Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 107-108.

Изузетну важност у реаговању на инцидент има упозоравање јавности како би се угрожено становништво на време припремило за евакуацију и тиме избегле људске жртве. Безбедност државе и друштва подразумева обезбеђивање заштите и ефикасног реаговања на постојеће ризике у виду инцидента, криза и катастрофа, без обзира на узрок. Тиме се спречавају последице по нормалан живот људи и оштећења најважније инфраструктуре.

Постоје три фазе које су основне за ефикасно планирање и управљање свим активностима које доносе ванредне ситуације, а то су „пре“, „током“ и „након“. Основни циљ управљања ванредним ситуацијама је спречавање колапса државе, односно очување кључне инфраструктуре угрожене јединице локалне самоуправе и што бржа стабилизација у смислу редовног функционисања државног система. Да би се остварио наведени циљ управљања ванредним ситуацијама састоји се од осам кључних елемената: анализа претње, процена ризика, анализа деловања, спречавање, приправност, реаговање (ублажавање последица), континуитет и опоравак.<sup>15</sup>

За добру организацију одбране од поплава веома је битно познавање неких кључних особености поплавних таласа. То су: водостаји који су важни за одређивање висине одбрамбених насипа, временско трајање високих водостаја што је битно за градњу одбрамбених насипа у смислу издржљивости, протицаји који указују на масу воде која угрожава одређени простор, запремина поплавних таласа да би се утврдила могућност њиховог прихватања у низводним коритима, преусмеравања ка ретензијама или акумулације и облик поплавног таласа како би се ефикасно руководило одбраном од поплава.<sup>16</sup>

Рад на превенцији појаве поплава, а посебно бујичних, и умањивања њиховог деструктивног дејства обухвата неколико области ангажовања. Технички радови укључују изградњу преграда, ретензија, микроакумулација, као и регулацију поплавних токова. Најважнији

---

<sup>15</sup> Видети: Ернст-Петер Добелинг, „Безбедност друштва – спремност и реаговање на инциденте“, у: Славица Ђерић Магазиновић и Горан Јањић (урс.), *Ванредне ситуације*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 191-193.

<sup>16</sup> Видети: Драган Млађан, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, оп. цит, стр. 97.

биолошки радови подразумевају пошумљавање, ревитализацију постојећих шума, затрављивање, уз подизање пољозаштитних и ветрозаштитних појасева. Одрживо управљање земљиштем је примена метода која омогућава учешће свих заинтересованих субјеката. Једна од најпознатијих метода те врсте управљања подразумева учешће друштвене заједнице у управљању природним ресурсима. Ова метода назива се Управљање природним ресурсима засновано на заједници (Community Based Natural Resources Management – CBNRM).<sup>17</sup> Наведена метода подразумева управљање природним ресурсима на основу детаљног плана и његовог прихватања од стране свих субјеката који су заинтересовани да у њему учествују. ЦБНРМ остварује се на нивоу локалне самоуправе, па субјекти који у њему учествују имају одређена законска права. То укључује и постојање надлежних локалних институција и економске подршке како би се омогућило одговорно и одрживо управљање природним ресурсима. Тако локална самоуправа постаје главни субјект у управљању природним ресурсима, али под надзором стручних служби. Позитивна страна овог приступа је значајан ниво елиминације људског фактора као узрочника поплава. Наиме, преузимање одговорности локалног становништва за одрживо управљање земљиштем и водама у средини у којој живе. Ту постоји велики интерес локалног становништва, јер се развија свест да очување земљишта значи опстанак и бољи живот у њиховом подручју. ЦБНРМ се заснива на комбиновању циљева очувања и циљева економског развоја локалног подручја. За овакав приступ важне су три основне претпоставке. Прво, локално становништво налази се у бољој ситуацији ако су природни ресурси очувани. Друго, становништво ће бити склоније да се посвети очувању природних ресурса једино уколико су користи веће од трошкова. Треће, појединац ће без сумње обратити пажњу на природни ресурс који има директну везу са његовим квалитетом живота. Реализација ЦБНРМ у пракси се, са једне стране, спроводи у сарадњи са невладиним организацијама (НВО) које сарађују са локалним становништвом окупљеним у различите групе и заједнице. Са друге стране, ЦБНРМ се реализује преко националних и међународних организација. Поменуте активности треба даље да

---

<sup>17</sup> У даљем тексту: ЦБНРМ.



унапреде управљање природним ресурсима у еколошком и друштвеном смислу. Зато се тежи повезивању ЦБНРМ са разним програмима управљања животном средином. Треба истаћи да је ЦБНРМ превасходно оријентисано на рурална подручја у којима се жели изградити заједничко коришћење и управљање природним ресурсима. У том циљу, ослонац представља целокупно локално становништво и објекти у комуналном власништву.<sup>18</sup>

Заштита државе од поплава захтева озбиљан приступ надлежних и других субјеката проблему који може бити оличен у стратегијском планирању. Овакво планирање ставља пред надлежне субјекте одређен редослед радњи које након њихове реализације треба да резултира ефикасношћу коначне стратегије. На првом месту, неопходно је доносити одлуке које треба на основу рационалног приступа да узму у обзир могући будући развој догађаја. То подразумева добру процену озбиљности могућих претњи и шанси, односно да се једна или више идентификованих претњи у неком од наредних периода развију у отворене опасности. Друго, усмеравање организације и утврђивање организационих циљева незаобилазан је део стратегијског планирања. За то је потребна добра замисао у ком правцу организација треба да се развија. Конкретна замисао, односно идеја утемељена на одређеним показатељима, треба да буде основа дефинисања политике одбране од поплава и, у складу са тим, остваривања циљева утврђених том политиком. Треће, стратегијско планирање захтева посвећеност и континуиран рад. То подразумева више од рационалног промишљања или поштовања успостављених прописа, процедура или техника. Зато је један од важних чинилаца да надлежни државни органи, односно субјекти, раде у складу са могућностима које им стоје на располагању. Четврто, стратегијско планирање подразумева постојање везе између следећих елемената планирања: стратегијског плана, средњерочних програма, краткорочних буџета и оперативних планова.

---

<sup>18</sup> Видети: Миодраг Златић, „Одрживо управљање земљишним простором и превенција бујичних поплава”, у: Наташа Мрвић Петровић, Драгољуб Тодић и Драган Млађен (урс.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Институт за упоредно право и Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014, стр. 166-169.

Поред тога, стратегијско планирање представља улагање напора у циљу дефинисања политике, сврхе, циљева и стратегије система. Треба истаћи да је приступ који подразумева стратегијско планирање фокусиран на: (1) јасно утврђивање могућих претњи, (2) утврђивање слабих тачака организације, (3) сагледавање предности система у односу на друге и (4) дефинисање основних елемената и циљева стратегије. Стратегијско планирање добија на својој тежини када се промене дешавају стихийски и непланирано. Ту до изражаја долази способност надлежних појединаца и субјеката да предвиде даљи развој таквих негативних процеса. Најважнији критеријум у процесу стратегијског планирања је способност анализе и утврђивања слабих и јаких страна државног система да изађе на крај са негативним процесима у току ванредних ситуација.<sup>19</sup>

## **2. Тумачење катастрофа**

За катастрофе се на првом месту може рећи да су то ситуације великих размера у којима не постоји могућност задовољавања основних људских потреба, а које настају изненадним прекидањем уобичајеног и свакодневног живота људи.

Постоје различити феномени, односно елементарне непогоде, као што су на пример олује, поплаве, мећаве или експлозије, а који су карактеристични за настајање катастрофе. Може се рећи да је за катастрофе карактеристично да изазивају озбиљне сметње јавног реда и мира, па због тога реагује централизован и координиран штаб за ванредне ситуације чије је постојање неопходно у свакој држави.

Појава катастрофа изискује реаговање интервентних јединица за ванредне ситуације, али је због правне конструкције настао је појам такозваних окидача. Укратко, окидач за централне власти и државу представља распад јавног реда и мира, а не сама појава различитих феномена и непогода. Ипак, јасније разумевање и предвиђање могућих катастрофа је потребно ради избора адекватних противмера у циљу

---

<sup>19</sup> Видети: Предраг Ђ. Марић и Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, оп. цит, стр. 51-52.

поновног успостављања јавног реда и мира. Зато, ако неки окидачи директно угрожавају јавни ред и мир изабраће се адекватне противмере како би се он поново успоставио.

На основу претходног пасуса, а схватањем катастрофа као окидача, можемо рећи да сам појам катастрофа има тренутно значење. Конкретније, катастрофа је сигнал и знак упозорења након којег тек следи одређена реакција ка њеном елиминисању. Треба истаћи да не постоји јасно разликовање између катастрофе и последица које изазива. Катастрофе немају јасно дефинисане последице које их карактеришу. Последице које су њихов крајњи резултат су оно што ми називамо катастрофама.

Организације које су формиране ради решавања конкретних проблема развијају се прво на основу оних решења која су се првобитно показала као успешна. Зато се доста организација не бави изналажењем решења за проблеме који ће можда уследити, већ поставља ствари у складу са садашњим временом и ослања се на већ доступна решења. То је један од разлога због којих се у тумачењу катастрофа акценат не ставља на виталне проблеме жртава, него на одмах доступна решења или решења која могу бити осмишљена у кратком временском року. Из таквог тумачења катастрофа реалност се посматрана из угла да решење дефинише проблем и даље посматрано тренутак у коме се катастрофа десила.

Најчешће се догађа да су под највећим утицајем практичних искустава оне идеје катастрофе које су конструисане око типичног планирања акције у управљању кризним ситуацијама. У оквиру таквих идеја највише се користе термини попут пред-ванредна фаза, ванредна фаза, упозорење, фаза опасности и евакуације, фаза дислокације, фаза релокације, пост-ванредна фаза и слично. Другачије су постављене оне идеје катастрофе чија је концептуализација заснована на специфичности размера, односно размера између ресурса и последица које треба санирати. Овде се уствари ради о посматрању катастрофа кроз призму недостатка капацитета. У оквиру тих идеја катастрофа се посматра као појава која делује пребрзо, сурово или девастирајуће у односу на расположиве капацитете. Из тога се може, на пример, извести закључак да се према овом тумачењу катастрофа десила

сувише брзо у односу на систем упозоравања или је била преобимна у односу на капацитете спасавања.

Не може се рећи да свака олуја, земљотрес или поплава представља катастрофу. Ове појаве могу се подвести под катастрофу тек на основу процене штете коју су изазвале. На пример, док год насипи издржавају поплаве штете нема, па самим тим ни катастрофе.<sup>20</sup>

Катастрофе су, поред свих својих карактеристика, и друштвени феномени, јер имају снажан утицај на шири систем, као што је на пример социјетално-економска друштвена структура. Локална заједница је прва на удару катастрофа и прва је на листи деловања хитних служби, али и други административни нивои попут округа и региона бивају директно или индиректно погођени. Јасно је да локалне заједнице представљају централну тачку у дефинисању катастрофе, али секундарни ефекти које катастрофа изазива и преноси даље на друштво не могу бити занемарени. Овде се види јасно види постојање међусобно условљене напетости између два краја организације државе и друштва, односно локалне заједнице и централних власти.

Социолошку основу катастрофа налази се у чињеници да долази до поремећаја у деловима или целе друштвене структуре. Као резултат тога долази до престанка испуњавања свих или неких основних функција целог друштва или неких његових делова. Зато катастрофе могу произвести нове друштвене структуре у ситуацијама када ефикасан одговор на, рецимо, поплаву или просипање опасних материја доводи до потребе за новим нормама понашања. Тада нове нормe понашања захтевају стварање друштвене структуре која ће моћи да пружи одговор на постојеће опасности и заштити друштво. У ситуацији када се догодила катастрофа друштвена структура која настаје без изузетка прописује нормe понашања и друштвене улоге које су фокусиране на безрезервну бригу и заштиту угрожених, као и на јако повезивање између жртава и припадника хитних служби.

---

<sup>20</sup> Видети: Wolf R. Dombrowsky, "Again and Again: Is a Disaster What We Call "Disaster"? Some Conceptual Notes on Conceptualizing the Object of Disaster Sociology", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November 1995, Vol. 13, No. 3, pp. 242-247.

Када катастрофа потенцијално или стварно утиче на заједницу, увек се поставља питање које ће се промене десити у друштвеној структури. Људи имају потребу да стално трансформишу или изнова граде сопствену друштвену структуру. Разлог за то је континуиран покушај да се створе средства која боље задовољавају њихове потребе. Повремено се пред људе испрече угрожавајући догађаји који захтевају проналажење бржег одговора. Низ који се састоји од угрожавајућег догађаја, дефинисања ситуације и усвојене алтернативе представља уствари брзу промену друштвене структуре која је одговор на катастрофу или сличан догађај.<sup>21</sup>

Ради бољег планирања и управљања неопходно је додатно направити разлику између прилика које би се могле назвати „непогоде” и оних које би могле бити одређене као „катастрофе”. Поједина друштвена понашања у неким од тих случајева јасно се квалитативно разликују у односу на већину имају обичних дешавања. Такве случајеве је прецизније назвати „катастрофама”.

Могу се идентификовати барем четири основне карактеристике на основу којих се може направити разлика између непогода и катастрофа. Дакле, у катастрофи, када се пореди са непогодом:

1. Већина или све изграђене структуре погошене заједнице су под великим ризиком или разорене. На пример, ураган Уго уништио је или тешко оштетио више од 90% свих домова у Сент Кроа у Сједињеним Америчким Државама (САД). Са друге стране, у земљотресу који је 1985. године погодио Мексико сити уништено је мање од 2% од укупног стамбеног фонда. Овај пример Мексико Ситија показује да се не ради о тоталном губитку, али је у питању штета од кључног значаја у односу на укупну базу. Посматрајући према месту догађаја, изненадни губитак од 50 домова у градском подручју не може се сматрати непогодом, али јесте катастрофа за неко мало село.

---

<sup>21</sup> Видети: Henry W. Fischer, “The *Sociology of Disaster*: Definitions, Research Questions, & Measurements Continuation of the Discussion in a Post-September 11 Environment”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, March 2003, Vol. 21, No. 1, pp. 92-94.

2. Честа је појава да у периоду уклањања последица након катастрофа локални лидери нису у стању да обављају своје редовне дужности. Конкретније, у случају катастрофа локални органи власти често нису у могућности да дуже време након удара и у периоду опоравка обављају послове из своје надлежности. Разлог за то је чињеница да се дешава да у таквим догађајима локални руководиоци страдају или буду повређени. Други случај мож бити да немају могућности за комуникацију, пружање информација и поделу знања и вештине, док у нормалним околностима то обављају без проблема. У случају непогода општи прекид пружања редовних услуга се догађа, и то у веома малом обиму и само у великим непогодама. Ако се то деси немогућност пружања услуга грађанима траје кратак временски период.
3. Већина, ако не и све, од свакодневних функција заједнице се у тренутку и истовремено прекидају у случају катастрофа. Сва, или већина, места рада, рекреације, забаве и образовања у потпуности се гасе и кључна инфраструктура је толико поремећена да је неминован застој или недостатак струје, воде, поштанских и телефонских услуга, као и других средстава комуникације и транспорта. Чак и у великим непогодама не постоји такво масовно и прекомерно нарушавање живота заједнице, чак и ако се догоди да нека суседства остану опустошена. Такав је већ поменути пример земљотреса у Мексико Ситију 1985. године када се у многим суседним областима живот људи одвијао готово нормално.
4. Помоћ из околних заједница не може да се обезбеди. У многим катастрофама не само да су сви или већина грађана у заједници директно погођени, него је и чест случај да су слично погођени становници околних места. Такав пример је несрећа у у нуклеарној електрани у Чернобиљу, односно у областима око тог града. Зато се слободно може рећи да катастрофе утичу на више заједница и често имају регионални карактер. Када се говори о помоћи подручјима угроженим непогодама, прилив помоћи у роби, кадровима, средствима комуникације усмерен је само ка једном месту и често околне заједнице учествују у тој помоћи. У катастрофама, с обзиром да је погођено више локалних заједница истовремено, те заједнице постају конкуренти у борби за што више помоћи која пристиже.

Међутим, без обзира на разлике које могу постојати на организационом нивоу и у насталој штети на територији локалне заједнице, у катастрофама и непогодама не морају да постоје разлике у понашању или у мери у којој појединци, породице и мале групе испољавају забринутост.

Принципи планирања и управљања који важе за велике непогоде могу да се примењују и у катастрофама. Још увек се на неки настоји да планирање за случај кризе, чак и ако је у питању катастрофа, треба да што више омогући очување свакодневног начина рада и функционисања локалне заједнице и друштва. Ипак, квалитативно различити захтеви и потребе који се јављају у катастрофама у односу на непогоде изискују иновативније и креативније активности и мере током катастрофалних догађаја.<sup>22</sup>

### **3. Еколошка безбедност територије: савремени аспект безбедности држава**

Када ванредна ситуација погоди део територије једне државе власти и надлежни органи улажу напоре како би се она елиминисала и уклониле последице њеног деловања. У том периоду на удари је у суштини читав држава, јер се капацитети употребљавају за решавање проблема које изазива ванредна ситуација. Може рећи да је у тим ситуацијама држава рањивија него иначе. Зато је потребно обратити пажњу на претње које постоје у животној средини, јер рањивост државе услед деловања унутрашњих фактора умањује њену безбедност у односу на спољне факторе.

Ванредне ситуације представљају појаву у једној држави која настаје спонтано и зато пред надлежне органе и институције у изузетно кратком року ставља изазов улагања додатних напора и средстава. Поменути органи и институције имају задатак да што пре на делу територије на којој постоји ванредна ситуација врате у нормално

---

<sup>22</sup> Видети: Enrico L. Quarantelli, "Emergencies, Disasters and Catastrophes Are Different Phenomena", PRELIMINARY PAPER #304, University of Delaware, Disaster Research Center, 2000, pp. 2-5.

функционисање. Кризе и ванредне ситуације не могу се изједначити. Ипак, ванредне ситуације не могу бити дефинисане као редовне појаве. Хитне службе током ванредних ситуација интервенишу средствима и којима располажу у редовним околностима. Са друге стране, кризе су појаве које имају шире размере од ванредних ситуација. У ванредне ситуацијама хитне службе функционишу у оквирима већ разрађених процедура и ослањају се на капацитете којима располажу. Не треба изгубити из вида ни различито виђење ванредних ситуација са једне, односно криза са друге стране. Најбољи пример су локалне заједнице и становништво погођених подручја. За те локалне заједнице и становништво ванредна ситуација било које врсте представљаће кризу широких размера. Такво виђење ванредне ситуације јавиће се код тих људи због осећаја угрожености. Са друге стране, локалне заједнице и становништво које нису директно угрожене ванредном ситуацијом неће перципирати ту ситуацију као кризу, односно неће јој придати велики значај. Треба указати на чињеницу да ванредне ситуације намећу оквир у којем је важно дефинисати надлежности и овлашћења разних субјеката, али и анализирати могућности њиховог ефикасног деловања. Дефинисање позиције сваког субјекта у ванредним ситуацијама врши се у циљу пружања адекватног одговора у тим ситуацијама. Тај одговор треба спречи или барем умањи негативно дејство ванредних ситуација, а то је основа ефикасног управљања ванредним ситуацијама. Примарни задатак у управљању ванредним ситуацијама јесте препознавање фактора који имају потенцијал за негативно деловање на локалне заједнице, али и веће делове територије државе. Утврђивање присуства тих фактора смерница је за развој капацитета који ће бити употребљени за ефикасан одговор у ванредним ситуацијама. Кроз поменуту идентификацију креира се оквир за изградњу капацитета како би се пружио адекватан одговор на могуће испољавање негативних фактора.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Видети: Зоран Кековић, Предраг Марић и Ненад Комазец, "Republic of Serbia natural and other disaster risk assessment – methodology", *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, бр. 3, 2011, стр. 2-3.



Свеукупна безбедност државе могла би да се схвати као одбрана од сваке врсте угрожавања, без обзира да ли се ради о оружаним или неоружаним опасностима. Смисао свеукупне безбедности налази се у њеном остваривању на свим нивоима државе, односно у свим сферама свакодневног функционисања друштва и живота људи. Данас се често користи термин „национална безбедност” и тумачи се доста широко, јер укључује напоре који су усмерени ка остваривању јасно дефинисаног стања безбедности неке државе. Такво стање остварује се кроз елиминисање потенцијалних и постојећих претњи на унутрашњем и спољашњем плану. Зато се намеће закључак да национална безбедност садржи више аспеката. Посматрано са најопштијег становишта, то превасходно значи одсуство претње насиљем над становништвом неке државе. Такође, када се је у питању непостојање насиља над грађанима то укључује и политичке, економске, правне, социјалне, културне и идеолошке аспекте. Зато је јасно утврђивање оквира појма националне безбедности увек комплексно.<sup>24</sup>

У дефинисању безбедносног деловања савремених држава концепт националне безбедности има и даље најистакнутије место и садржи више домена. Национална безбедност укључује деловање држава у циљу очувања свог идентитета, интереса и других вредности које су важне за њихов опстанак. У те вредности спадају територија, суверенитет, становништво, социјална стабилност, уз политичке, економске, културне, еколошке аспекте. Промене крајем XX и почетком XXI века изнедриле су нове безбедносне изазове који су утицали на потребу да се безбедносни систем савремених држава реформише како би оне биле у стању да пружи адекватан одговор. Ти изазови поставили су у фокус савремених промена појединца, друштвене групе и ресурсе. Без обзира на поменуте промене, територија је и даље основни чинилац на основу којег се креира безбедносна политика једне државе. Разлог за то су елементи који су саставни део једне територије, односно земљиште, ваздух, водени ресурси, различита саобраћајна инфраструктура и насељена места. На ове елементе процес глобализације, који је утицао

---

<sup>24</sup> Видети: Радослав Гађиновић, „Национални идентитет и безбедност модерне државе”, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, бр. 1, 2011, стр. 22-23.

на промену перцепције ових елемената, ипак није утицао на њихов суштински значај. У савременим концептима безбедносних политика држава еколошке вредности, односно очување животне средине и природни ресурси, представљају важан саставни део. Разлог за то је схватање да су здрава животна средина и природни ресурси део укупног богатства државе. Још један разлог је утицај глобализације и климатских промена који су утицали да еколошке вредности добију регионални и глобални карактер у смислу да занемаривање ових вредности у једној држави може да се негативно одрази на једну или више најчешће суседних држава.<sup>25</sup>

На основу претходног пасуса може се рећи да се данас може говорити о концепту еколошке безбедности. Тај концепт састоји се од традиционалних и савремених елемената. Традиционални елементи потичу из општеприхваћених схватања о облицима угрожавања безбедности државе. Савремени елементи развијају се из постојећих ставова да је одговор на савремене претње, које су често веома софистициране, развој ефикасног система заштите. Савремени део концепта еколошке безбедности има темељ у савременим научно-технолошким сазнањима и ставовима о друштвеним односима који данас постоје у домену политике, економије, права, технологије и информација. Ефикасност у креирању концепта еколошке безбедности и заштити животне средине захтева усвајање најновијих сазнања из поменутих области друштвених односа. То је темељ за изградњу савременог система заштите животне средине, природних и друштвених ресурса, који су веома важни за опстанак и безбедност државе. Управо зато се данас еколошка безбедност схвата као незаобилазан део националне безбедности.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Видети: Зоран Тодоровић, „Еколошка безбедност као подсистем националне безбедности”, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, бр. 1, 2010, стр. 144-145.

<sup>26</sup> *Ibidem*, стр. 149.



## II ТЕРИТОРИЈАЛНО-АДМИНИСТРАТИВНА ПОДЕЛА ДРЖАВЕ

### 1. Домаћа и инострана тумачења

У вези цивилне заштите и локалне самоуправе децентрализација има готово пресудно место. Ниво самосталности локалних и регионалних власти утиче на њихову слободу у самосталном организовању јединица цивилне заштите на својој територији. Ако је извршена пуна децентрализација наведене власти имаће шире могућности у приступу области цивилне заштите, односно организацији јединица цивилне заштите, њиховом опремању, тренингу, изградњи капацитета и слично. Након извршене децентрализације важно је да законски јасно буду назначене надлежности локалних и регионалних власти у области цивилне заштите. Тиме се овим властима отварају могућности самосталног уређења поменуте области и штити њихово право да то остваре.

Термин децентрализација схвата се и тумачи на различите начине. Сама наука не посматра децентрализацију као једноставан процес проношења надлежности на више политичких центара или органа.

Што се тиче домаћих схватања децентрализације, Драган М. Митровић сматра да „децентрализација постоји када нецентрални органи нису у пуној зависности од централних органа. Такви органи, правно посматрано, не сматрају се саставним деловима централних органа и нису њихова продужена рука, иако јесу саставни делови исте државне организације”<sup>27</sup>

Као пример иностраног схватања децентрализације пажњу треба обратити на Робертсона Ворка који износи став да „децентрализована управа подразумева систем ко-одговорности између институцијама управљања на централном, регионалном и локалном нивоу у складу са

---

<sup>27</sup> Драган М. Митровић, *Теорија државе и права*, Досије, Београд, 2010, стр. 121.

принципом супсидијарности. Она повећава ауторитет и капацитете институција управљања на поддржавном нивоу, уз повећавање укупног квалитета и ефикасности управљања у држави као целини”.<sup>28</sup>

У утврђивању свих елемената од којих се децентрализација састоји треба нагласити да активности и послови које у XXI веку обављају власти једне државе укључују и услуге. То значи да се улога власти не своди на доношење одлука, као и да пренос овлашћења и послова може, поред нижих нивоа власти, бити усмерен ка актерима приватног сектора. Децентрализација није процес који треба да учини централну власт немоћном или неважном. Централне власти само препуштају неке надлежности другим нивоима власти, али надгледају њихову примену.<sup>29</sup>

Завршетком Хладног рата промењена је природа светске економије и започео је процес глобализације. Различите сфере светске привреде су све више повезане, а кретање финансија и капитала је веома брзо и централне власти не могу увек имати увид у те токове. То слаби државне механизме контроле, чему додатно доприноси лака промена седишта предузећа. Савремена предузећа нису склона да се оријентишу само на један простор, јер би тиме ограничили своје деловање. Са друге стране, држава благостања је превише желела да ојача позицију централне власти и централних економских субјеката. Данас решавање конкретних проблема грађана захтева укључивање свих нивоа локалне власти и грађана. Због тога, конкуренција и децентрализација имају позитиван међусобан утицај. Ефекат њиховог деловања је идентичан – повећање квалитета и ефикасности јавних услуга. Глобализација значајно утиче на савремене системе локалне самоуправе, јер постоји потреба за њиховим већим ангажовањем у развоју читавог друштва. Непосредно ангажовање локалних власти подразумева преузимање

---

<sup>28</sup> Robertson Work, “Decentralization, Governance and Sustainable Regional Development”, in: Walter B. Stöhr, Josefa S. Edralin and Devyani Mani, *New Regional Development Paradigms*, Volume 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development, Greenwood Press, Westport (Connecticut), 2001, p. 23.

<sup>29</sup> Видети: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 61-62.

значајних развојних функција и употребу инструмената који омогућавају успешну реализацију тих функција.<sup>30</sup>

Надзор је важан аспект децентрализације и један је од најбољих показатеља степена њене остварености. На основу облика надзора утврђује се да ли је у питању децентрализација у правом смислу или се ради о деконцентрацији, која је само блажи облик. Постоје два облика надзора. Први облик је нехијерархијски и подразумева надзор законитости рада нижих нивоа власти и органа који обављају одређене послове, при чему они имају самосталност у одлучивању и вршењу функција. Други облик је хијерархијски надзор, при чему централна власт контролише вршење дужности и активности нижих нивоа власти, а ове власти су дужне да централним органима достављају редовне извештаје о својим активностима.<sup>31</sup> У првом случају ради се само о контроли легалности рада, док се у другом случају, поред контроле легалности рада, ради о контроли сврсисходности.

Ханс Келзен прави разлику између централизованог и децентрализованог правног поретка на основу територије на којој важе одређене правне норме. Уколико све норме правног поретка имају исту снагу на целој територији, тада се може говорити о централизованом правном поретку. Са друге стране, децентрализован правни поредак подразумева постојање норми које имају различита територијална важења. Једне норме ће важити за целу територију, док ће друге важити само за неке њене делове. Држава је децентрализована када у њој, поред централних, постоје и локалне правне норме.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2002, стр. 11-13 и 93-100.

<sup>31</sup> Видети: Веран Станчевић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 62.

<sup>32</sup> Видети: Ханс Келзен, *Опита теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 407-408.

## 2. Типови територијално-административне поделе

Постоје три могућности за избор тела којима се препуштају овлашћења за управљање. Прва могућност је постојање тела као испоставе централних власти или је централна власт формирала то тело. Централне власти, односно влада, директно контролишу ова тела. Она нису непосредно формирана на изборима, већ представљају администрацију централне власти и служе за спровођење њене политике. Овде се ради о административној децентрализацији, односно деконцентрацији. Препуштање овлашћења за самостално доношење одлука телу које је изабрано на непосредним изборима је друга могућност. С обзиром на то да се власт препушта политичким телима, у овом случају ради се о политичкој децентрализацији. Трећа могућност је економска децентрализација, што подразумева препуштање појединих овлашћења приватном сектору. Овај тип децентрализације подразумева повлачење државе из домена одлучивања о економским процесима и расподели друштвеног богатства.

*Деконцентрација* је најблажи и први тип децентрализације. Она се најчешће остварује делегацијом, односно преношењем надлежности и одговорности са централног на, нижи, локални ниво. Локална самоуправа самостално доноси одлуке и реализује послове из своје надлежности, али је обавезна да о томе подноси редовне извештаје централним властима. У оквиру овог облика децентрализације постоји разлика између делегирања овлашћења већ постојећим органима и креирања нових државних агенција којима се додељују одређене надлежности. *Политичка децентрализација* подразумева преношење надлежности и одговорности телима која су изабрана на непосредним демократским изборима. То су општине, региони и федералне јединице, из чега произилази да политичка децентрализација може имати веома широк опсег. Најчешће се политичка децентрализација остварује деволуцијом којом се на нижи ниво преносе надлежности, овлашћења за самостално управљање и самосталност у области финансија. У овом случају, не постоји директна контрола нижих нивоа власти, као ни обавеза редовног подношења извештаја централним властима. Једино се проверава законитост и уставност рада нижих нивоа власти, а ниво самосталности локалне власти утврђује се на

основу снаге правног акта који та власт може да донесе. *Економска децентрализација* спроводи се приватизацијом и дерегулацијом, чиме се функције јавног сектора препуштају приватном. Ови процеси одвијају се упоредо са економском либерализацијом и јачањем тржишних механизма. Поред потпуног препуштања надлежности приватном сектору, постоје и приватно-јавна партнерства у оквиру којих власт и приватни сектор сарађују у пружању квалитетних услуга грађанима. Дакле, дерегулација подразумева делимично или потпуно уклањање законских препрека за приватни сектор да пружа услуге грађанима у областима које су иначе биле резервисане искључиво за државне агенције, органе или тела.

У оквиру три наведена типа децентрализације дефинисано је шта се преноси и коме. Фискална (пореска) децентрализација је најважнији аспект сва три облика децентрализације. Она би требала да буде пропорционална са обимом пренетих надлежности и овлашћења. Фискалном децентрализацијом се директно омогућава функционисање локалних власти, јер њихова тела не могу функционисати и бити независна у свом раду ако немају сталан извор прихода. Из тога произилази да локалне самоуправа мора имати одређена права која им омогућавају самостално доношење одлука у вези са пореском децентрализацијом. Та права укључују: право на изворне порезе, право на утврђивање стопе изворних пореза и право на њихово самостално прикупљање.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Видети: Веран Станчетић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 63-69.





### III

## АУТОНОМИЈА ЛОКАЛНИХ ВЛАСТИ

### 1. Административна подела

За спрегу цивилне заштите и локалне самоуправе подела надлежности ове друге је битна због хијерархијског утемељења распореда и деловања јединица цивилне заштите. То утиче и на ниво слободе локалних власти у формирању и организацији јединица цивилне заштите. Локалне власти ако имају потребан ниво аутономије могу самостално утврдити које им јединице цивилне заштите требају и како да их опреме. Такође, локалне власти могу самостално да предузму мере превенције и направе планове за реаговање у ванредним ситуацијама на својој територији. Самостално деловање локалних власти у области цивилне заштите може јасно да покаже којим капацитетима нека општина располаже када је у питању реаговање у ванредним ситуацијама. Укратко, виши нивои власти ће имати јасне информације о томе који је део државне територије угроженији, а који има довољно снаге да пружи адекватан одговор у ванредним ситуацијама током одређеног временског периода.

Сви политички системи, без обзира да ли су ауторитарни или демократски, председнички или парламентарни, најчешће су законски подељени на три нивоа, односно на централну власт, регионе и општине. У зависности од величине државне територије, често су општине подељене на урбане, руралне и мешовите, а у неким државама великим урбаним центрима је додељен специјалан статус. Међу свим државама постоје одређене сличности када се ради о организацији локалне самоуправе, односно њеном месту у политичком систему. Прво, у већини држава локалну власт, макар делимично, бира локално становништво. Друго, све локалне власти имају одређене изворе прихода или ресурсе којима располажу. Треће, постоји одређен ниво административне одговорности локалних власти. Негде таква одговорност укључује, на пример, полицију, социјалну помоћ или економски развој. Четврто, локална самоуправа увек поседује одређен

ниво аутономије, односно законске капацитете да самостално остварује одређене активности и делује независно од других.<sup>34</sup>

Јединице локалне самоуправе су: општина, округ или дистрикт, срез, жупа, војводство или кнежевина, град и регион. *Општина* представља основну јединицу и најнижи ниво локалне самоуправе, а величина њене територије разликује се од случаја до случаја. У циљу ефикаснијег и квалитетнијег пружања услуга данас постоји тренд увећавања територије општина. Локална заједница у виду општине одређена је, пре свега, територијом коју обухвата, али могу постојати и функционалне локалне заједнице, као што су црквене парохije, већа суседа или већа корисника услуга. *Окрузи или дистрикти* представљају виши ниво локалне самоуправе у односу на општину. Кључна функција округа, без обзира на специфичности које се разликују од државе до државе, јесте обављање дела послова који су заједнички свим општинама на његовој територији. Окрузи су трајна јединица локалне самоуправе, док са дистриктима то не мора бити случај. Дистрикт може бити привремено организован ради остваривања одређене функције. Зависно од величине, *град* може бити у нивоу округа, а у одређеним случајевима може бити на вишем нивоу организације локалне самоуправе. У првом случају, градови и окрузи постоје као два паралелна облика организације власти. Градске власти данас постоје у свим држава света и представљају важан чинилац политичког система и форму локалног организовања. Мегаполиси, што је најчешћи статус великих градова, имају посебне надлежности, већа финансијска средства у односу на остале градове и право на посебне облике организације. *Региони* представљају највиши ниво организације локалне самоуправе. Често су региони били само још један облик централне власти, па зато овај ниво локалне самоуправе у себи садржи функције централних и органа локалне самоуправе. Регион најчешће укључује територије које су економски и географски сродне, а надлежности које има омогућавају успешну реализацију значајних економских, политичких и социјалних програма. Од тога да

---

<sup>34</sup> Видети: Henry Teune, "Local Government and Democratic Political Development", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, Local Governance around the World (Jul., 1995), pp. 15-16.

ли је држава настала уједињењем независних држава или су региони организовани касније због ефикаснијег обављања одређених послова, зависи значај и позиција региона. У првом случају региони имају неке од карактеристика и надлежности државе.<sup>35</sup>

Треба рећи да је однос између јединица локалне самоуправе заснован на принципу супсидијарности. То значи да послове прво обавља ниво, односно јединица, локалне самоуправе која је најближа грађанима, а ти послови се преносе на виши ниво ако јединица локалне самоуправе није у стању да испуни задатак.

На основу структуре локалне самоуправе могу се раздвојити три типа: једноступена, двоступена и троступена. *Једноступена локална самоуправа* представља изворни облик који подразумева постојање само једног нивоа локалне самоуправе. Најчешће се ради о општини, али може у питању бити град или месна заједница. Постоје две врсте једноступене локалне самоуправе. Прва подразумева постојање класичне једноступености у оквиру које постоји само општина, односно између централне власти и општине нема других нивоа локалне самоуправе. Друга врста постоји када је општина једини облик локалне самоуправе, али између ње и централне власти постоји нека врста посредника, који није други или трећи степен локалне самоуправе. Такав случај је, на пример, постојање окружних канцеларија централне власти. Ове канцеларије се налазе између општина и јавне управе, али немају надлежности за самостално вршење власти. Њихова једина функција је спровођење одлука централне власти. *Двоступена локална самоуправа* подразумева постојање два нивоа локалних јединица. Поред општине, која је основна јединица локалне самоуправе, постоји још једна хијерархијски виша јединица са већом територијом и ширим надлежностима. Та јединица поседује одређена овлашћења које јој је пренела централна власт. Други степен локалне самоуправе је, најчешће, срез, округ или департман. Овакав систем подразумева да се у већини случајева општине баве само основним функцијама, док су остале функције у

---

<sup>35</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 59-64.

надлежности другог нивоа локалне самоуправе. Други степен локалне самоуправе, поред надлежности које иначе спадају у домен локалне самоуправе, не мора, али може обављати и неке послове за државу као њен децентрализован орган.<sup>36</sup> *Тростепенa локална самоуправа*, поред општине, има још два нивоа, односно степена. У том систему поред општина и, на пример, округа, постоје и региони који се у различитим државама другачије називају.<sup>37</sup>

Реална аутономија локалних власти зависи од надлежности и послова које јединица локалне самоуправе самостално остварује. Самосталност показује капацитете локалних власти за реализацију захтевних програма и обезбеђивање различитих услуга.

## 2. Функционисање органа локалних власти

Надлежности локалне власти пресудне су за њено самостално организовање у области цивилне заштите. Веће надлежности подразумевају могућност локалних власти да организују цивилну заштиту на својој територији сходно сопствених потребама. То значи да локалне власти могу самостално да, у складу са могућим претњама које постоје на њиховој територији, организују јединице цивилне заштите. Зато у складу са надлежностима које имају локалне власти кроз одговарајуће органе доносе одлуке о цивилној заштити на њиховој територији. Оне могу, ако је потребно, оснивати привремене или сталне штабове цивилне заштите, тимове за процену штете и слично.

Локална власт остварује своје надлежности кроз сопствене органе који могу бити представнички, извршни и судски. Дакле, локална власт је организована на истим принципима као и у случају других нивоа државне власти.

*Представнички орган*, односно скупштина, савет или веће, је најважнији и има задатак да представља грађане, креира политику,

---

<sup>36</sup> У Великој Британији не постоји преношење државних послова на локалну власт.

<sup>37</sup> Видети: Драган Суботић, „Модели организовања и управљања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 2/2008, стр. 456-458.

доноси одлуке, прописе и друга акта којима се регулишу односи, на пример, у општини. Представнички орган бира се на општим и непосредним локалним изборима. Овај орган бави се свим питањима која су у надлежности јединице локалне самоуправе. Послови које обавља спадају у изворну надлежност, али се догађа да му се повери обављање послова коју су иначе у надлежности виших органа власти. *Извршни орган* има надлежност да спроводи политику коју је усвојило представничко тело, припрема буџет, обезбеђује несметано функционисање јавних служби, одобрава издатке, подноси завршни рачун и контролише рад управних органа. Најчешће је главни појединац извршног органа градоначелник. Извршни орган је колективно тело у облику већа или општинског одбора. *Управни органи* су државни органи са седиштем у општини. Они су сачињени од различитих инспекција, секретаријата или департмана и имају надлежност у одређеним областима рада. Квалитет рада управних органа је веома важан јер се они налазе у директном контакту са грађанима, па се у циљу континуираног квалитетног пружања услуга уводе различити стандарди. *У судске органе* спадају општински судови и они су део централне власти. Ипак, у скупштини постоје самоуправни органи судства и на њима се може решити одређени спор без одласка на суд. Ту функцију имају мировна већа или арбитраже, а у новије време појављује се и омбудсман, који штити права грађана у односу на органе управе.<sup>38</sup>

На основу степена учешћа грађана у одлучивању и управљању, облици локалне самоуправе могу се сврстати у две основне групе: непосредна и посредна локална самоуправа. *Непосредно управљање грађана* својом локалном заједницом представља, по својој природи, демократски облик. Овај облик локалне самоуправе карактерише постојање непосредног учешћа грађана у доношењу одлука. Зборови грађана представљају основну форму учешћа грађана у управљању локалном заједницом. На тим скуповима присуствују грађани одређене локалне заједнице, јавно расправљају и доносе одлуке о свим питањима која се тичу њихове локалне заједнице, односно одлуке од општег интереса. Други облик управљања подразумева *посредно одлучивање*

---

<sup>38</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 66-73.

*грађана* преко својих изабраних представника. Посредно одлучивање грађана у јединици локалне самоуправе врши се преко скупштина, савета, одбора, локалних влада или представништва који су сачињени од људи које су изабрали грађани. На челу наведених органа су председници, менаџери или изабрани службеници. Овако формиран, односно бирани, органи доносе кључне одлуке које се тичу локалне заједнице.<sup>39</sup> За демократичност је од пресудног значаја да органи раде јавно, транспарентно и да се грађани укључују у процесе одлучивања. Зато по правилу постоје процеси директног укључивања грађана, као што су референдум, жалбе, грађански скупови или петиције.

Врста и природа органа власти, као и формални односи који су између њих успостављени, сачињавају одређен модел организације локалне самоуправе. Основни принципи који се налазе у темељу рада органа власти и начин њиховог функционисања представљају саставне делове сваког модела. Организација локалне самоуправе може се поделити на моделе: скупштина-градоначелник и градоначелник-скупштина и менаџер-скупштина.

Постоји још један модел организације локалних власти, али он није, или не у тком облику, заступљен у Европи. Ради се о моделу *скупштина-менаџер* који је карактеристичан и веома заступљен у САД, Канади и Аустралији. Градски менаџер је именовани функционер и њега бира или смењује скупштина, а има широке надлежности и овлашћења. Менаџер поставља и смењује администрацију у коју улазе његови сарадници и кључне људе у градској управи. Да би овај модел добро функционисао неопходно је да градски менаџер има развијене партнерске односе са градоначелником и скупштином.

Модел *скупштина-градоначелник* је веома чест на тлу Европе. Код овог модела представнички орган има кључну улогу, а његове одлуке имају највише утицаја приликом организације функционисања градске заједнице. Извршни орган саставља се од чланова представничког тела, а на његовом челу налази се градоначелник. Кључни елемент по којем се модел *градоначелник-скупштина* разликује од претходног модела је тај што се у

---

<sup>39</sup> Видети: Драган Суботић, „Модели организовања и управљања у локалној заједници”, оп. цит, стр. 454-456.

овом случају градоначелник бира непосредно. Тиме је градоначелнику као извршном органу омогућен шири простор за самосталан рад, па он у оквиру овог модела представља значајнију фигуру.<sup>40</sup>

### **3. Самостално деловање локалних власти**

Самосталност деловања органа локалних власти произилази из њихових изворних овлашћења, али и додељених. Овлашћења локалних власти да самостално уређују област цивилне заштите на својој територији и самостално делују отвара врата унапређењу ове сфере и шире него на локалу. Централне власти су у том случају растерећене утрошка средстава и коришћења капацитета у сврху организације цивилне заштите на свакој општини појединачно. Овако, у случају снажних овлашћења локалних органа власти, цивилна заштита на општинском нивоу може бити организована без додатног оптерећења виших нивоа власти. Наравно, локалне власти морају и у овој области поступати у складу са постојећим правилима и приоритетима. Локалне власти у овој области морају имати јасно дефинисана овлашћења како би имале што већу слободу да ускладе систем цивилне заштите на својој територији у складу са постојећим капацитетима и потребама.

Животне потребе човека су у својој основи заједничке, јер се људи не разликују према основним потребама које морају да задовоље. То је основни елемент на основу кога се види да је свака индивидуална потреба у ствари заједничка. Ове потребе појединац не може да задовољи сам и зато је принуђен да ступа у различите односе са другима. У томе се огледа неодојивост индивидуалног и колективног интереса, односно њихова снажна повезаност. Заједничко деловање појединаца омогућава задовољавање њихових животних потреба, па тиме долази и до, потпуног или делимичног, преклапања њихових индивидуалних интереса.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 73-74.

<sup>41</sup> Видети: Драган Марковић, „Социјалне потребе и начин њиховог задовољавања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 2/2009, стр. 227-233.



Типичне надлежност јединице локалне самоуправе, на пример општине, најчешће се односе на доношење буџета и завршног рачуна, утврђивање програма развоја, развој урбанистичких планова, утврђивање стопе изворних прихода и стандарда за одређивање локалних такси и накнада, комуналну делатност, уређивање грађевинског земљишта, пружање правне помоћи грађанима, оснивање установа културе, заштиту животне средине и одржавање локалних путева. Надлежности јединица локалне самоуправе могу бити изворне и уступљене, односно дељене. У *изворну надлежност* спадају самоуправни локални послови, односно функције које јединица локалне самоуправе самостално врши без интервенције централних власти или друге јединице локалне самоуправе. Устав, односно закони који се односе на локалну самоуправу, јасно дефинишу те функције. Дефинисање надлежности јединице локалне самоуправе остварује се методом набрајања надлежности (систем нумерације) или методом опште претпоставке надлежности (систем генералне клаузуле). *Уступљене надлежности* локалне самоуправе обухватају све оне послове који нису изричито уставом или законом дефинисани као државни. О уступљеним надлежностима може се говорити када постоји преношење овлашћења за обављање одређених послова са државе на локалну самоуправу. У том случају, локални органи власти имају право да остваривање пренетих функција прилагоде у складу са условима који постоје на њиховој територији. Треба рећи да у случају пренетих надлежности централне власти и даље имају утицаја на њихово вршење, али у виду надгледања, контроле законитости и консултација са локалним органима.<sup>42</sup>

Свака централна власт има испоставе својих органа на локалном нивоу како би реализовала своје одлуке. Ти органи се разликују од органа локалне самоуправе. Надлежности ових органа карактеришу њихове односе са органима локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе имају надлежности које им омогућавају слободно вршење функција, без уплитања централне власти. Општине, окрузи и региони имају изворне надлежности и аутономију рада које обављају у складу

---

<sup>42</sup> Видети: Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 406-408.

са интересима грађана. Централна власт врши контролу законитости и уставности рада локалних власти. Ову функцију централне власти врши надлежно Министарство и његови органи на локалном нивоу.<sup>43</sup> Треба нагласити да ако се ради о изворним надлежностима локалне самоуправе органи централне власти врше само контролу уставности и законитости, док у случају додељених надлежности врше и контролу сврсисходности, односно квалитета обављања додељених послова.

Овлашћења и аутономија у деловању локалних власти омогућава им да самостално дефинишу факторе који постоје на њиховој територији, а који могу представљати потенцијалну опасност. То им истовремено омогућава да се припреме за деловање које би било потребно у случају да се те опасности испоље на терену. Важно је за локалне власти да мало детаљније истраже опасности које су у прошлости погађале њихову територију. Тиме се ствара јасна слика о начина на које треба организовати одбрану од ванредних ситуација. Пажња треба да се посвети и стварању комплетне слике о постојећој индустрији на територији јединице локалне самоуправе, путевима, обиму транспорта опасних материја и местима складиштења истих. Зато локалне власти самостално праве процену ризика и организују јединице цивилне заштите у случају ванредних ситуација.<sup>44</sup>

#### **4. Сигурност аутономије локалних власти**

Ово потпоглавље индиректно је везано за самосталност локалних власти у области цивилне заштите. Ова област је веома осетљиво подручје безбедносног система, па се може десити да виши нивои локалне самоуправе или централне власти покрену одређену иницијативу на територији неке општине. Зато сигурност аутономије, односно додељених надлежности и овлашћења, неке општине

---

<sup>43</sup> Видети: Веран Станчевић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, оп. цит, стр. 65-66.

<sup>44</sup> Видети: Лука Кастратовић, *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – нови модел*, Иновациони центар Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015, стр. 41.

гарантује поштовање њених потреба и укључивање у одлучивање у вези са могућим поменутиим иницијативама.

Локалне власти могу, у случају да сматрају да су њихове законски утврђене надлежности нарушене, да то питање поставе пред надлежним судским органима. Тада одлуку најчешће доноси уставни суд. Зато је најважнији аспект добро утемељених међусобних односа локалне власти и органа централне власти поштовање додељених надлежности. Други аспект је законски утврђен надзор и контрола, али у дефинисаним границама.

## **5. Економска аутономија и самостално располагање новчаним средствима**

Финансије којима располажу локалне власти један су од најважнијих фактора који утичу на њихову могућност да формирају добро опремљене и обучене јединице цивилне заштите. То је у директној вези са њиховом спремношћу да реагују у ванредним ситуацијама. Богатије општине моћи ће да преусмере више средстава у цивилну заштиту на својој територији. Сиромашније општине неће имати такве могућности. Ово је важан индикатор регионалним и централним властима којим ће општинама морати брже да помогну у случају ванредне ситуације. То је посебно важна информација у случају да ванредна ситуација захвати две или више општина. У случају високе аутономије локалних власти формирање и обука јединица цивилне заштите биће финансирано из локалног буџета.

Буџет којим се утврђује финансирање локалне власти доноси у виду акта орган локалне самоуправе. Финансијска средства којима располаже јединица локалне самоуправе омогућавају њено несметано функционисање и вршење функција. Тиме се остварује и економска независност органа локалне самоуправе, што им омогућава да самостално креирају локалну политику. Економска независност органа локалне самоуправе омогућава ефикасно решавање проблема грађана, задовољавање њихових потреба, као и јачање њихове безбедности. Ова независност остварује се приходима који се додељују локалној самоуправи или их она самостално прикупља на начине прописане

законом. Финансијска аутономија је важан чинилац независног и ефективног управљања локалном самоуправом. Средства које локална самоуправа поседује омогућавају јој независност у функционисању, па, самим тим, доношење одлука које су у интересу грађана који на њеној територији живе. Тиме локалне власти имају одређену врсту независности од централних власти и могу своје деловање највише усмерити ка решавању проблема који постоји на локалном нивоу.<sup>45</sup> Грађани од тога могу имати највише користи јер ће њихове потребе и потребе њихове локалне заједнице имати приоритет.<sup>46</sup>

Постоје бројне разлике између система локалних финансија, односно начина финансирања локалних власти. Начин прикупљања и дистрибуције локалних пореза и других прихода често зависи од избора система локалних финансија. Оштра подела ових система утврђује постојање два модела: централистичког и децентралистичког. *Централистички модел* постоји када прво централне власти прикупе све порезе, а затим их кроз разна давања преносе локалним властима. Локалне власти у овом моделу немају финансијску аутономију, јер су у финансијском смислу зависне од централне власти. *Децентралистички модел* подразумева самостално убирање локалних пореза од стране локалних власти и да су та средства већи део локалног буџета. У овом моделу локалне власти имају право да самостално одреде стопу локалних пореза, што је важан показатељ финансијске аутономије. Постоје разлике по питању процента државних давања, као и њихових врста.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Износ средстава која остају локалној самоуправи, односно износ трансферних средстава, распоређује се на основу различитих параметара који су у већини случајева исти у свим државама. Ти параметри су: број становника, величина територије, степен развијености, број деце обухваћене друштвеном бригом о деци и број објеката који улазе у систем друштвене бриге о деци. Прикупљање додатних средстава због коришћења добара од општег интереса остварује се, рецимо, кроз део накнаде за: коришћење шума и шумског земљишта, изградњу и одржавање локалних путева, коришћење минералних сировина и промену намене пољопривредног земљишта.

<sup>46</sup> Видети: Петар Бојовић и Ђорђе Павловић, *Макрофинансије*, Чигоја штампа и аутори, Београд, 2009, стр. 312-313 и 320 и 321.

<sup>47</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, оп. цит, стр. 77-78.

Локална пореска управа је пореска служба јединице локалне самоуправе и она није карактеристична за централизован фискални систем. Постојање овог органа је један од јасних показатеља децентрализације јавних финансија, односно финансијске аутономије локалних власти. Функција локалне пореске управе је наплата прихода који спадају у надлежност локалних власти.<sup>48</sup>

За изворне и уступљене надлежности везано је прикупљање финансијских средстава јединица локалне самоуправе. Финансијска средства локалне самоуправе, односно њених јединица, чине изворни приходи и уступљена средства. Изворна средства су локални порези над којима јединица локалне самоуправе има надлежност, што подразумева самостално утврђивање стопе и убирање тих пореза. Државна давања заснивају се на принципу поделе, односно законом се утврђује формула дистрибуције и проценат државног буџета који се одваја за државна давања. Тиме се елиминише волунтаризам и зависност локалних власти од државе. Честа је појава да централне власти формирају фонд за уједначавање којим се помаже сиромашним општинама. Законом се дефинише проценат буџета који се одваја за овај фонд и принципи дистрибуције. На пример, може се утврдити да се општина која остварује годишњи приход 80% од просека сматра сиромашном и може да користити средства фонда за уједначавање. Изворне функције локалне самоуправе финансирају се свим приходима локалне власти, односно коришћењем целокупног буџета. Поред средстава прикупљених локалним порезима, у изворне приходе спадају: самодопринос, разне накнаде, донације, концесије, јавно задуживање, приходи остварени привредним и ванпривредним активностима. Јединице локалне самоуправе остварују додатне приходе од дела накнаде за коришћење добара од општег интереса на њиховој територији. Уступљени јавни приходи су на располагању локалној самоуправи када централна власт уступа приходе које је кроз порезе остварила на територији те јединице локалне самоуправе. То су приходи, на пример, од: пољопривреде, шумарства, самосталних

---

<sup>48</sup> Видети: *Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011, стр. 74-75.

делатности, непокретности, игара на срећу, осигурања, дела пореза на зараде и осталих законом прописаних прихода.<sup>49</sup>

Буџет је план прихода и расхода у једној години. Општински буџети засновани су на четири кључна елемента: систем прихода, систем расхода, локални буџет и локалну финансијску администрацију. Приходи за локални буџет могу да се остварују кроз: (1) самосталним прикупљањем локалних пореза и такси, (2) трансфере из буџета, а у њих улазе и општи трансфери и наменске субвенције и (3) друге начине који подразумевају остваривање одређених прихода учешћем општина на финансијским тржиштима. Да би општинска скупштина могла да оствари приходе на неки од наведених начина оно мора да има одговарајућа овлашћења. Уколико општинска скупштина нема овлашћења, на пример, да утврди износ неког локалног пореза резултат ће бити непостојање локалне пореске политике.<sup>50</sup> Треба нагласити да савремена структура буџета подразумева поделу на текући и капитални буџет. Текући буџет намењен је за уобичајене трошкове који произилазе из широког спектра услуга које јединица локалне самоуправе пружа. Са друге стране, капитални буџет користи се повремено и намењен је развоју јединице локалне самоуправе, односно изградњи нових јавних објеката и успостављању нових административних функција.<sup>51</sup>

Слободна иницијатива у сфери економије представља једну од најважнијих основа потенцијалног развоја. Без такве иницијативе одређени друштвени напредак био би у значајној мери успорен. Окоснице даљег развоја друштва представља привредни развој, урбанизација и развој информатичког друштва, а посебно убрзан напредак у овим сферама. „Тиха” конфронтација локалне самоуправе и државне администрације представљала је атмосферу у којој се

---

<sup>49</sup> Видети: Драган Ж. Марковић, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 4/2009, стр. 173-179.

<sup>50</sup> Видети: Емилија Кандева (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 35-38.

<sup>51</sup> Видети: David Webber, “Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, 2007, pp. 94-96.

локална самоуправа развијала. Оваква конфронтација је неизбежна јер се начини задовољавања потреба грађана значајно разликују. Грађани преко локалне самоуправе своје потребе задовољавају непосредно, док се у случају јавне администрације овај процес одвија посредно.<sup>52</sup>

Један од добрих начина да јединица локалне самоуправе прикупи средства ради унапређења цивилне заштите на свом терену је самодопринос. Овакав начин прикупљања средстава може бити успешан, јер се ради о потреби од општег интереса. Самодопринос јесте самоиницијативно удруживање средстава у циљу задовољавања одређених заједничких потреба. Самодопринос се може прикупљати у новцу, материјалу, материјалним средствима, услугама и „живом” раду. Наравно, у основи прикупљања средстава самодоприносом налази се принцип добровољности. Локална самоуправа може обезбедити додатне приходе кроз средства и услуге предузећа. Ти приходи се прикупљају тако што предузећа сама издвајају и удружују средства за остваривање појединих активности локалне самоуправе, уместо да се она прикупљају кроз различите порезе. Предузећа стављају одређена средства на располагање да би она била у функцији њиховог деловања или зарад задовољавања заједничких потреба њихових запослених у општини у којој живе. Као трећи извор прихода могу се навести средства која настају од услуга које услужне организације пружају грађанима, другим организацијама и осталим корисницима, без обзира да ли они живе унутар или ван јединице локалне самоуправе. Да би овај извор прихода био сигуран веома је важно да се цене услуга формирају на економској, а не на социјалној основи. Даваоцима услуга омогућено је не само покривање неопходних трошкова, већ и остваривање добити. Тиме услужне организације имају могућност да даље развијају своју делатност, што је у интересу и јединици локалне самоуправе у којој имају седиште.

Локална самоуправа може остварити приходе самосталним активностима (орочавање сопственог новца на одређен период), продајом или издавањем имовине коју поседује и трансферима. То

---

<sup>52</sup> Видети: Драган Марковић, „Локална самоуправа у функцији развоја маргиналних подручја”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 1/2008, стр. 149-151.

укључује могућност самосталног пословања, односно улагање новца у поједине послове у циљу задовољења заједничких потреба грађана или остварења добити. Пословање се реализује улагањем у акције и деонице, као и заједничким пословним активностима са другим јединицама локалне самоуправе, предузећима или организацијама. Развој локалне самоуправе у великој мери зависи од могућности слободног располагања својим финансијским средствима и њиховог удруживања. Препреку представља материјално стање јединице локалне самоуправе и пореска оптерећења која подносе грађани, јер што више централне власти „захватају” мање новца остаје на располагању локалној самоуправи.

Да би локална самоуправа својим приходима, као и описаним начинима за њихово прикупљање, задовољила заједничке потребе грађана неопходно је, пре свега, утврдити најповољније услове за то. Утврђивање тих услова захтева предузимање неколико конкретних корака. Израда *економског елабората* је први корак и треба да прикаже исплативост удруживања и улагања потребних средстава. Други корак је дефинисање *начина плебисцитарног изјашњавања* о плановима који омогућавају задовољавање заједничких потреба. То укључује јавне расправе о буџету и порески референдум. Последњи корак је утврђивање конкретних *правила* по којима се о усвајању развојног плана одлучује директним изјашњавањем грађана. Тиме се грађани укључују у процес удруживања средстава који су неопходни за реализацију плана. Пре изјашњавања неопходна је јавна расправа да би се ускладили различити интереси са циљем да се што већи број грађана определи за удруживање средстава.<sup>53</sup>

У времену глобализације локалне самоуправе могу бити у опасности, јер могу изгубити добра, предузећа или послове. Да би успеле да сачувају своје економске капацитете, локалне самоуправе су принуђене да стварају позитивне услове за функционисање локалне привреде. Сходно томе, од изузетне важности је очување природних ресурса и привредних потенцијала. Локалне самоуправе морају више

---

<sup>53</sup> Видети: Драган Марковић, „Локална самоуправа у функцији задовољавања заједничких потреба грађана”, *Политичка ревија*, год. (XIX) VI, бр. 1/2007, стр. 237-238.



да се ангажују на стварању амбијента за економски развој и да га подстичу. Позитиван амбијент не укључује само погодне услове за пословање, већ и за живот људи, а то укључује сет квалитетних услуга везаних за становање, рекреацију и културне садржаје. То представља начин економског опстанка локалне самоуправе у времену брзих економских и финансијских токова, али и појаве веома снажних транснационалних корпорација. Један од начина да локалне самоуправе у економском смислу опстану може бити удруживање самосталних привредника, као и локалних заједница на свим нивоима. Основ удруживања у оба случаја треба да буду пројекти и програми који ће допринети развоју позитивног пословног и животног амбијента у локалној заједници.<sup>54</sup>

## **6. Сарадња локалних власти са вишим нивоима**

Локални органи власти, као што је већ наглашено, имају сопствени буџет из ког једним делом финансирају цивилну заштиту на својој територији. Догађа се да та средства нису довољна и да су локалне власти принуђене да помоћ затраже од виших нивоа локалне самоуправе на чијој територији се налазе. Рецимо, од регионалних органа власти. Слабост локалне самоуправе може бити изражена и кроз недостатак адекватне опреме, па је регионалним органима власти у циљу да општине на њиховој територији буду што боље опремљене. Зато постоји стална веза и сарадња локалних и регионалних власти када се ради о унапређењу система цивилне заштите на оба нивоа локалне самоуправе.

Регионалне власти су увек спремне да пруже подршку локалних властима у случају да ванредна ситуација почиње да поприма шире размере. То се посебно односи на случајеве када прети опасност да се ванредна ситуација пренесе на више суседних општина.

Демократија је уобличен начин политичког организовања друштва, али је значајније што може бити схваћена као политички и друштвени

---

<sup>54</sup> Видети: Драган Марковић, „Локална самоуправа у европским интеграцијама”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 1/2009, стр. 159-163.

регулативни принцип. Институционални и процедурални оквири демократије нису довољни за остварење њених принципа. Неопходан је шири социјални контекст и склоп вредности на којима се заснива оквир за то остварење. Најважније вредности демократије су слобода и једнакост, а кључни услови плурализам својине, стварање аутономног цивилног друштва, правна држава, изборна репрезентација, отвореност средстава јавног информисања, одговорна влада и одговорно друштво. Остварење суштине демократије захтева постојање демократске политичке културе, јер би без ње сви демократски принципи остали само могућност, односно празне форме. Демократска политичка култура подразумева приврженост демократским процедурама и вредностима, инсистирање на њиховој примени увек када су у питању јавне ствари, политичку партиципацију грађана и толеранцију различитости.

Односи између државног и локалног нивоа уређени су начелом супсидијаритета. Према овом начелу, сви јавни послови коју се могу квалитетно обавити на локалном нивоу, односно на нивоу који је најближи грађанима, треба да се обаве на том нивоу. Начело супсидијаритета је основно начело територијалне децентрализације, које приближавањем реализације јавних послова грађанима јача демократичност друштва. Послови се преносе на виши ниво само ако локални ниво нема могућности да их реализује. Тиме се стварају предуслови најквалитетнијег могућег вршења појединих послова, што поспешује економичност и рационалност коришћења јавних средстава.<sup>55</sup> У случају кршења устава и закона од стране централне власти или јединица локалне самоуправе, коначну одлуку о томе доноси уставни суд.

Утемељење, стандардизација, рад и развој локалне самоуправе имају правну основу у *Европској повељи о локалној самоуправи* која је усвојена у Стразбуру 15. октобра 1985. године. Наведена Повеља има посебан значај у међународно-правној области, а њеним садржајем јасно је дефинисано место локалне самоуправе у политичком систему. Утврђене су надлежности и обавезе локалне самоуправе, као и њен

---

<sup>55</sup> Видети: *Појмовник децентрализације*, оп. цит, стр. 33-34; стр. 138.

однос са органима централне власти. Основним принципима у Повељи одређује се (1) уставна и законска основа за локалну самоуправу, (2) принципи организације локалних власти (самоуправе), (3) надлежности локалне самоуправе, (4) заштита аутономије локалних власти, (5) одговарајућа административна структура и ресурси за послове локалних власти, (6) начини остваривања надлежности на локалном нивоу, (7) административни надзор над активностима локалних органа власти, (8) финансијска аутономија и локалне финансије, (9) право локалних власти да се удружују и (10) правна заштита локалне самоуправе.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Видети: “European Charter of Local Self-Government”, European Treaty Series – No. 122, Council of Europe, Strasbourg, 15.10.1985.

## IV РЕГИОНАЛНА САМОУПРАВА

### 1. Дефинисање и подела региона

Појам регион може да се тумачи као област, подручје, округ, крај, зону, рејон, простор, место или предео. Домаћи истраживачи, попут Огњена Мирића, сматрају да регион „у контексту једне државе, независно од њене величине, представља њен територијално заокружен део. Он има, са једне стране, скуп карактеристика који га повезују са целином државе, а са друге стране, скуп (других) карактеристика које га чине специфичним”.<sup>57</sup> Иностранци истраживачи, као што је пример Франса Шријвера, дефинишу регион као „место или област која има додатне карактеристике поседовања, вероватно еластичних, граница или територијалних ограничења, као и бројне одлике које је чине различитим од других места”.<sup>58</sup>

Регионализам се доводи у везу са политичким и идеолошким покретима, док је регионализација директно везана са институционалном страном ствари. Сходно томе, регионализација се може уопштено схватити као стварање новог нивоа власти у територијалној организацији државе. То, наравно, подразумева оснивање нових институција чије се надлежности могу разликовати следствено правима и обавезама које укључују.

Често се прави разлика на два типа региона: административно-статистички и политички регион. *Административно-статички регион* представља институционално уоквирену територију, али нема особине неопходне за статус нивоа власти. Ова врста региона служи централним властима за вођење политике или прикупљање статистичких података. Хармонизација са критеријумима ЕУ је основа

---

<sup>57</sup> Огњен Мирић, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 15.

<sup>58</sup> Frans Schrijver, *Regionalism after Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, p. 21.

за реализацију регионалних политика и фондова који су за то намењени. Због тога, изразито унитарне државе, као што су Ирска или Грчка, формирају административне органе на нивоу административно-статистичких региона. *Политички региони* подразумевају постојање демократски изабраних и дефинисаних органа власти. Ради се о формирању органа власти које су непосредно изабрали грађани региона и који врше поверен функције. Квалитет и квантитативност надлежности и статуса одређује да ли ће регион бити ниво локалне самоуправе или федерална јединица. Постоји и трећи случај када регион има карактеристике јединице локалне самоуправе и федералне јединице, а такви региони постоје у Шпанији и Италији. Постоје многи појавни облици региона и регионализма, па није увек могуће направити јасну разлику.

Разлике у уставним и политичким аранжманима, као и у системима регионалне власти, отежавају утврђивање свих особености региона, али постоје карактеристике које су заједничке свим регионима. Прво, регион је саставни део територијалне структуре сваке државе, без обзира да ли се ради о федерацији, регионалној или унитарној држави. Друго, регион је највиши ниво система локалне самоуправе, али има и одређене државне функције. Треће, могућност појаве сепаратистичких покрета на регионалном нивоу ствара конфликте са државом због постојања страха од могуће сецесије. Такви случајеви су Каталонија у Шпанији или Бретања у Француској.<sup>59</sup>

Региони могу бити део регионалне државе, федерације или унитарне државе. Он представља највиши ниво власти у систему локалне самоуправе, а може имати изворне или пренесене функције. Регионализација или регионализам представљају два начина настанка региона. Први начин постоји када се регионализација спроводи „одозго према доле”, односно кад овај процес спроводе централне власти. Други начин подразумева настајање региона директном иницијативом грађана. Грађани, у форми одређене идеологије или политичког покрета, изражавају своје захтеве за формирањем власти која би

---

<sup>59</sup> Видети: Веран Станчетић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 10-12.

контролисала послове региона. У овом случају, регионализам је децентралистички и усмерен је „одоздо према горе”.

У највећем броју случајева, најважнији послови региона спадају у: административно-планске функције, политичко представљање на државном и надржавном нивоу и подстицање економског развоја.

## **2. Функционисање регионалних органа власти**

Најважнији принципи који се односе на место регионалне самоуправе у државној хијерархији и надлежности органа регионалне власти утврђени су *Хелсиншком декларацијом о регионалној самоуправи*, усвојеном 2002. године на конференцији европских министара одговорних за локалну и регионалну власт. Регионална власт позиционирана је између локалних и централних власти. Таква позиција не имплицира постојање хијерархије међу нивоима власти, односно аутоматску подређеност локалних власти у односу на регионалне органе. Регионална самоуправа подразумева постојање законских надлежности и капацитета регионалних органа власти да реализују један део јавних послова. У активностима регионалне власти предност имају интереси регионалног становништва, али уз поштовање закона и принципа супсидијаритета.<sup>60</sup>

Основни конститутивни акт региона је статут и мора бити обликован у складу са уставним и законским оквирима. Као што је већ напоменуто, искључива надлежност измене статута припада регионалној скупштини. Узимајући у обзир хијерархију општинских аката, статут се налази испод устава и закона. Посебна врста општинских аката су регионалне одлуке и доноси их регионална скупштина, а у мањој мери извршни орган региона. Одлукама регионалних органа власти уређују се сва питања у надлежности

---

<sup>60</sup> Видети: “Helsinki Declaration on Regional Self-Government”, Council of Europe, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13<sup>th</sup> Session, Helsinki, 27-28 June 2002, Part A.

<sup>61</sup> Видети: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006, стр. 410-411.

региона.<sup>61</sup> У областима које спадају у њихову надлежност регионалне власти имају право одлучивања, као и овлашћење да усвајају и спроводе политике важне за регион. Право одлучивања може подразумевати законодавна овлашћења. Регионалним органима власти треба омогућити да учествују у законодавним процесима који се односе на надлежности и интересе регионалне самоуправе. Поштовање овог права гарантује се учешћем представника регионалне самоуправе у највишим представничким органима и консултацијама са централним властима.

Централни органи надзиру рад регионалне самоуправе у складу са законским прописима. Сврха надзора је контрола усклађености активности регионалних органа власти са уставом. Поменутом Декларацијом дефинисано је право регионалних власти да учествују у међународној сарадњи, односно да оснивају и учлањују се у међународне организације<sup>62</sup>

Основна структура регионалне власти састоји се од представничког и извршног органа, који се у одређеним случајевима називају регионалне скупштине и регионалног савета. Организација ова два тела у искључивој је надлежности региона. Чланови регионалне скупштине бирају се тајним гласањем у складу са принципом једнаког и општег права гласа. Број чланова регионалне скупштине одређен је у регионалном статуту, али уз поштовање оквира утврђених законом. Регионалној скупштини могу бити додељене законодавне надлежности, а ниво додељених овлашћења одређен је домаћим правним поретком. У надлежност регионалне скупштине спада доношење и измена регионалног статута и других прописа. Регионални савет одговара за своје активности представничкој скупштини, али у складу условима и поступцима који су прописани у домаћем законодавству.

Председника и чланове регионалног савета бира регионална скупштина на период од четири године. Регионални савет, у складу са регионалним статутом, доноси опште акте, а председник регионалног савета представља регион у спољним односима. Регионална скупштина има надлежност да смени чланове регионалног савета. Органи

---

<sup>62</sup> Видети: "Helsinki Declaration on Regional Self-Government", оп. цит, Part B, Art. 1, 4, 6.

регионалне управе организују се у складу са надлежностима региона које су дефинисане у уставу. Региони имају самосталност у организовању својих управних органа, а таква надлежност је најчешће дефинисана уставом и законом.<sup>63</sup>

### 3. Овлашћења регионалних органа власти и деловање

Региони се налазе у повлашћенијем положају него јединице локалне самоуправе како у домену надлежности, тако и у смислу положаја у политичком систему.<sup>64</sup> Постојање региона и њихове надлежности утврђују се уставом, уз навођење њихових назива. Надлежности јединица локалне самоуправе утврђују се законима и подзаконским актима. Поред мањег надзора централне власти, региони располажу већим финансијским средствима од јединица локалне самоуправе. Региони доносе одлуке које се тичу устава и закона, а то им је омогућено кроз право да учествују у формирању парламента. Са друге стране, јединице локалне самоуправе, без обзира на место које имају у политичком систему, немају то право.

Региони треба да имају надлежност над свим пословима који садрже доминантну регионалну димензију.<sup>65</sup> Расподела надлежности између регионалних и централних власти дефинише се уставом или посебним законима, а у складу са принципима политичке децентрализације и супсидијарности. У складу са тим, расподела функција врши се тако да њихово обављање буде што ближе грађанима.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Видети: Веран Станчетић, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, оп. цит, стр. 406-408; *Declaration on Regionalism in Europe*, Assembly of European Regions, Strasbourg, 1996, Art. 2, para. 1,2,3 and 4.

<sup>64</sup> Видети: Жељко Бољевић, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, *Политичка ревија*, год. I, бр. 1/2002, стр. 173-174.

<sup>65</sup> Видети: *Declaration on Regionalism in Europe*, оп. цит, Art. 3, para. 3.

<sup>66</sup> *Ibid*, Art. 3, para.1.



У надлежности региона најчешће спадају функције које нису државног карактера и које општине нису у могућности да врше. Место региона у систему организације власти зависи од његових надлежности и њима не сме бити угрожено јединство државе као целине.<sup>67</sup> Надлежности региона прописане су уставом. Регионима може бити додељено право да допуњују и разрађују законе и остале прописе које доноси централна власт како би их прилагодили сопственим потребама. Постоје два случаја када може доћи до одступања у законом прописаној подели надлежности. Први случај постоји када парламент у тренутку доношења закона само утврди основне елементе материје која се тим законом регулише, а регионима препусти њихову даљу допуну и разраду. Други случај је када органи региона имају право да сопственим прописима уреде извршавање закона које је донела централна власт. За извршавање ових закона надлежни су регионални органи управе. У оба случаја неопходна је делегација овлашћења, а активности региона представљале би, у ствари, помоћ централним органима у извршавању прописа који важе на нивоу државе.

Одлуке и мере централних власти које имају утицаја на надлежности и интересе регионалних власти могу се усвојити само након пристанка представника региона укључених у процес. То се посебно односи на мере и одлуке које имају последице по финансијску ситуацију региона и локалних заједница и одлуке које се тичу опсега законодавне надлежности које регион можда има.<sup>68</sup>

Неке од најчешћих функција које спадају у опсег надлежности региона су: регионална економска политика, регионално планирање, изградња и стамбена политику, телекомуникације, путеви, енергетика, бригаа о животној средини, пољопривреда и рибарство, образовање на свим нивоима, универзитети и истраживање, култура, медији, јавно здравље, туризам и разонода, спорт, полиција и јавни ред.<sup>69</sup> Као пример надлежности региона у области цивилне заштите можемо узети Пољску. У овој држави у опсег задатака региона спадају: заштита од

---

<sup>67</sup> Видети: Миодраг Јовичић, *Регионална држава*, оп. цит, стр. 91-95.

<sup>68</sup> Видети: *Declaration on Regionalism in Europe*, оп. цит, Art. 3, para. 6.

<sup>69</sup> *Ibid*, Art. 3, para. 1.

пожара, као и превентивна заштита од осталих опасности које угрожавају животе људи и животну средину.<sup>70</sup> Као и случају нижих јединица локалне самоуправе, региони имају аутономију да самостално дефинишу опасности које су присутне на њиховој територији. Ради се о опасностима на које се може утицати, па регионалне власти имају могућност да направе планове њиховог умањивања или елиминације. Регионалне власти треба да изврше анализу технолошког развоја на њиховој територији, као и пратећих појава које иду заједно са тим развојем. Тиме се ствара јасна слика о постојећим ризицима, права адекватни планови и формирају снаге за деловање у случају настанка ванредне ситуације.<sup>71</sup>

#### **4. Основни и пренесени приходи**

Региони имају финансијску аутономију, што подразумева довољна финансијска средства за вршење функција у њиховој надлежности. Руководјење финансијама заснива се на економским принципима, ефикасности, рационалном коришћењу ресурса, пружању услуга грађанима и транспарентности у доношењу одлука о буџету.<sup>72</sup>

Врсте прихода које регионалне власти самостално прикупљају дефинишу се уставом и законом, али се пре тога врши процена укупних финансијских оптерећења којима подлежу правна лица и грађани на територији целе државе. На тај начин се процењују неопходна финансијска средства која су регионима потребне за вршење послова у њиховој надлежности.<sup>73</sup> Зато региони имају право на адекватан удео у порезима који се прикупљају на нивоу државе и значајну улогу у обликовању закона из области финансија на државном нивоу. Региони

---

<sup>70</sup> Видети: Марек Војчик и Моника Грабиец, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, Фондација за подршку локалној демократији, Варшава, 2000, стр. 35-36.

<sup>71</sup> Видети: Лука Кастратовић, *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – нови модел*, оп. цит, стр. 41.

<sup>72</sup> *Ibid*, Art. 4, para. 1.

<sup>73</sup> Видети: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, оп. цит, стр. 411.

су сконцентрисани на мањи број главних извора прихода из наведених пореза да би прикупили адекватна финансијских средства. Та средства омогућавају стабилно управљање буџетом региона и спровођење економске политике која треба да резултира одрживим развојем.<sup>74</sup>

Утврђивање прихода које самостално прикупљају у виду пореза или такси кључно је за регионе. Ти приходи се прецизно дефинишу, као и удео у порезима које централна власт убира на територији региона. Буџет региона сваке године утврђује регионална скупштина. Веома је важно да су регионалне власти овлашћене да самостално прикупљају таксе за вршење појединих активности на њиховој територији, као и да остварују приходе од своје имовине.

Уколико приходи нису довољни за вршење послова из њихове надлежности, регионалне власти могу се обратити централним властима за помоћ у виду кредита или зајма. Држава може регионима дати неповратну помоћ, али се она мора наменски трошити. То је нарочито важно када се ради о обављању послова од којих корист има цела држава, па се организују фондови за финансирање региона који из објективних разлога не могу прикупити довољно средстава за вршење својих функција. То омогућава подједнак развој свих региона и уједначавање услова живота грађана у целој држави.<sup>75</sup>

Када одређене приходе деле различити нивои власти законом су одређени обим и процедура расподеле. Општа финансијска расподела из државних фондова има значајније место него наменске субвенције. Законом се одређују критеријуми спровођења наведене државне расподеле. У случају да регион нема овлашћења за самостално убирање пореза његове власти имају право учествовања у организацији надлежних органа и пореских процедура.<sup>76</sup>

Често се догађа да се током времена појаве значајне разлике међу регионима у погледу финансијске стабилности, развијености привреде, квалитета инфраструктуре или квалитета пружања услуга. Да би се

---

<sup>74</sup> Видети: *Declaration on Regionalism in Europe*, оп. цит, Art. 5, para. 2. and Art. 4, para. 2.

<sup>75</sup> Видети: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, оп. цит, стр. 411-412.

<sup>76</sup> Видети: *Declaration on Regionalism in Europe*, оп. цит, Art. 5, para. 4. and 5.

умањиле шансе за такву појаву и створили услови за уравнотежен развој на читавој територији у већини држава постоји принцип солидарности. Тај принцип подразумева постојање система финансијског уједначавања на централном нивоу.<sup>77</sup>

Циљеви и процедуре финансијског уједначавања прописане су уставом и законима. На основу објективних критеријума процењују се разлике у распоређености финансијског терета који подносе региони. Региони који су обавезни да издвоје средства у складу са принципом солидарности и даље имају обавезу да изворе пореских прихода који су им доступни користе на законом прописан начин. Потребне општина су још један критеријум који се узима у обзир приликом израчунавања средстава неопходних за изједначавање. Финансијско изједначавање има облик трансфера новчаних средстава са централних власти на регионе и између региона.

## **5. Сарадња регионалних органа власти са локалним и централним властима**

Региони имају важну улогу у законодавним телима државе. Са друге стране, држава је обавезна да дефинише аранжмане који омогућавају регионалним институцијама учешће у процесима доношења одлука ако ти процеси имају утицаја на регионалне надлежности. Региони су укључени у именовање судских органа, чија је надлежност решавање спорова око поделе надлежности између централних и регионалних власти. Ови спорови се решавају судским процесом или арбитражом.<sup>78</sup>

Федералне јединице имају елементе државности, али нису државе у суштинском смислу. Оне нису суверене, али имају своје уставе који морају бити у складу са савезним уставом. То су кључне карактеристике на основу којих се прави разлика између региона и федералних јединица.<sup>79</sup> Региони нису државе и немају својства државности, што их

---

<sup>77</sup> *Ibid*, Art. 6, para. 1.

<sup>78</sup> Видети: *Declaration on Regionalism in Europe*, оп. цит, Art. 7, para. 1, 2, and 3.

<sup>79</sup> Видети: Жељко Бољевић, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, оп. цит, стр. 172-173.

чини различитим од федералних јединица. Статути које имају региони морају бити сагласни са уставом и законима.

Федералне јединице и региони немају исте надлежности, јер ови други могу да обављају само оне функције које су им уставом додељене. Федералне јединице могу доносити законе, али они не смеју бити у колизији са законима који важе на нивоу федерације. Због већег обима надлежности од региона, федералне јединице имају веће приходе и већа права на приходе које саме остварују.

Систем органа власти у федералној јединици подразумева постојање парламента, владе, инокосног органа који се налази на челу федералне јединице, органе управе и правосудног система. Дакле, систем органа у федералној јединици сличан је систему власти на нивоу федерације. Са друге стране, региони имају специфичну структуру власти, јер они немају особине државности. Судови у регионима су саставни део јединственог судског система који постоји у држави.

Региони учествују у вршењу централне власти преко својих изабраних представника у једном од домова централног парламента. Централна власт, са своје стране, има представнике у регионима који брину о остваривању државних интереса.

Разликовање унитарне и регионалне државе највише је утемељено на учешћу региона у формирању централног парламента. Карактер заступљености региона у једном од домова парламента зависи од начина избора чланова. У првом случају, избор се врши по регионима као изборним јединицама, док су у другом случају чланови дома прави представници региона. Избор једног од два наведена решења има значајан утицај на особеност регионалне државе. У првом случају, не може се говорити о правој регионалној држави, јер региони имају више улогу изборне јединице. Друго решење се уклапа у концепт регионалне државе, јер региони у својству посебне територијалне јединице именују своје представнике у дом у коме су представљени. Тај парламентарни дом састављен је искључиво од представника региона, али постоји могућност учешћа других чланова изабраних на основу функције или именоване.

Број представника појединих региона, односно да ли сви региони именују исти број региона или то није случај, јесте кључна карактеристика

дома у коме су представљени региони. Подједнака заступљеност региона назива се паритетна заступљеност, док се неједнака заступљеност назива непаритетна заступљеност. У суштини, тренутно преовлађује став да паритетно начело није адекватно, па се број представника региона одређује сразмерно њиховој величини, односно броју становника. У државама са демократским уређењем представници региона морају бити изабрани, па начин њиховог избора има посебан значај. Прва могућност је да највиши орган региона изабере представнике, а друга да их бирају грађани региона на општим и непосредним изборима. На пример, у Шпанији представнике бира највиши орган аутономне заједнице, а у Италији сенаторе бирају грађани.<sup>80</sup>

У међународним активностима на територији матичне државе учествују региони ако се те активности на било који начин односе на њихове надлежности и интересе. Учешће региона у наведеним активностима дефинише се у складу са одговарајућим законским нормама. Централне власти морају консултовати регионалне власти пре него што потпишу уговор који може имати последице по виталне интересе региона. Када држава има намеру да закључи међународни уговор који ће имати утицаја на надлежности региона, регионалне власти морају учествовати у изради нацрта уговор и његовом закључењу. Начин њиховог учешћа дефинише се у складу са домаћим важећим процедурама између државе и региона.<sup>81</sup>

Вршење функција које су додељене регионима и локалним властима подразумева сарадњу утемељену на међусобном поверењу, али у складу са принципом супсидијаритета. Региони и локалне заједнице улажу заједничке напоре у промоцији међусобне сарадње, без запостављања чињенице да региони најчешће имају право контроле над локалним властима. Локалне власти морају бити консултоване о свим мерама на нивоу региона ако се тичу делокруга њихових надлежности или интереса. То се посебно односи на мере које могу утицати на финансијску моћ локалних власти.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Видети: Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, оп. цит, стр. 419-422

<sup>81</sup> Видети: *Declaration on Regionalism in Europe*, оп. цит, Art. 10, para. 4. and 5.

<sup>82</sup> *Ibid*, Art. 9.



# V

## ЦИВИЛНА ЗАШТИТА: ОСНОВНИ ПОЈМОВИ И РЕФОРМА

### 1. Трансформација цивилне заштите: политички и економски узроци

Највећи развој цивилна заштита је доживела током хладног рата, односно од средине до краја XX века. Највећа опасност током хладног рата односила се на могуће избијање отвореног сукоба који би укључио употребу нуклеарног наоружања. То је условило развој цивилне заштите у складу са потребом заштите цивилног становништва и важних материјалних добара у случају таквог оружаног сукоба. Током времена приступ организацији и деловању цивилне заштите мењао се и данас овај део државне и друштвене структуре има другачију сврху. До скора се сматрало да је централна власт најважнији фактор у унапређењу свих сегмената цивилне заштите. Данас се цивилној заштити приступа другачије и она се третира као област у којој своју улогу морају имати, поред централне власти, региони, локалне власти, друштвене организације, привредни субјекти и појединци. Може се рећи да је цивилна заштита реорганизована у смислу поделе надлежности у циљу ефикаснијег и потпунијег одговора на ванредне ситуације.<sup>83</sup> Једна од основаних претпоставки је да је завршетак хладног рата директно утицао на реализацију поменутих промена, али и све чешће климатске промене. Ванредне ситуације широких размера, као што су поплаве или земљотреси, управо су последица климатских промена. Треба поменути и не тако ретке ванредне ситуације у чијој позадини стоји људски фактор, што исто угрожава безбедност цивила и државе у целини. Приступ развоју цивилне заштите мењао се у складу са опасностима које су претиле људима, односно од могућег глобалног оружаног сукоба преко великих природних промена до грешака које појединци праве у руковању са осетљивим технологијама.

---

<sup>83</sup> Видети: Лоренс Ц. Вејл, *Цивилна одбрана*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991, стр. 28-32.



Завршетак хладног рата и промене на глобалном плану утицали су на трансформацију многих друштвених области, што је укључило и цивилну заштиту. У ХХИ веку цивилна заштита стављена је преваходно у службу заштите цивилног становништва, материјалних добара и животне средине од елементарних непогода које имају различите узроке и последице. Поред тога, ванредне ситуације имају различите карактеристике, па се често догађа да једна елементарна непогода захвати две или више земаља. Зато се све више развија сарадња суседних држава у том смислу. Зато Европска унија (ЕУ) жели да што више повеже своје чланице у јединствен систем цивилне заштите. ЕУ улаже велика средства у организацију и развој цивилне заштите који ће бити довољно ефикасан да спречи избијање ванредних ситуација или да у највећој мери умањи њихове последице. Такав приступ ЕУ има према свакој држави чланици. Ипак, унутар ЕУ постоји став да је неопходно пажњу посветити и суседним државама које нису њене чланице. Разлог за то је чињеница да се последице елементарних непогода могу лако пренети из тих држава на територију једне или више чланица ЕУ.

Један од резултата процеса глобализације је слабљење положаја држава као најважнијих субјеката на међународној сцени. На путу глобализације не налазе се само државе, односно овај процес није једносмеран и истог интензитета у свим сферама. Зато се као још једна последица овог процеса јавља слабљење статуса појединих међународних организација, као што су Уједињене нације. Са друге стране, долази до јачања утицаја разних регионалних иницијатива. Процес глобализације ствара предуслове за технолошки напредак који се мање или више шире на све делове света, што се може окарактерисати као позитивном последицом њеног деловања. Трансформација економских и финансијских односа резултира чвршћим повезивањем привредних субјеката на глобалном нивоу, што опет утиче на промене у сфери политике. Смањење утицаја централних власти држава директно утиче на повећање утицаја различитих актера цивилног сектора. Зато ови актери имају све запаженију улогу у већини друштава широм света. Процес глобализације утиче на појаву нових претњи које могу имати глобалне размере, па су неминовне последице тога промене у сфери безбедности. Зато већина држава спроводи

реформе у својим системима безбедности како би предупредила ванредне ситуације које могу угрозити њихову стабилност. Ванредне ситуације данас могу достићи регионалне и глобалне размере.<sup>84</sup> Промене изазване процесом глобализације утичу и на трансформацију система цивилне заштите у свим државама како би могло да се одговори на поменуте ванредне ситуације. Зато се у многим државама у систем цивилне заштите укључују субјекти који до данас нису имали запаженију улогу. Ти субјекти су, рецимо, јединице локалне самоуправе, актери цивилног друштва, грађани, привредни субјекти и слично.

Савремена организација држава укључила је и јединице локалне самоуправе у обликовање система цивилне заштите. Савремени политички, економски и социјални процеси утицали су спровођење децентрализације у већини држава. Ипак, то није утицало на слабљење система цивилне заштите у тим државама, већ су јединицама локалне самоуправе додељене надлежности које се односе на систем цивилне заштите и деловање у ванредним ситуацијама. Тиме је на одређен начин ојачан систем цивилне заштите у савременим државама, јер јединице локалне самоуправе представљају још једне субјекте у том систему. То је посебно важно ако се зна да у случају ванредне ситуације брз одговор има пресудан значај за спречавање њеног ширења и уклањање последица. Развој капацитета јединица локалне самоуправе за деловање у ванредним ситуацијама додатно јача цивилну заштиту, јер оне имају могућности да самостално пруже адекватан одговор у тим ситуацијама док се не организује деловање других субјеката.

ЕУ у својим активностима које се односе на цивилну заштиту поклања велику пажњу земљама у развоју. Активности које се тичу ових земаља усмерене су ка јачању њихових капацитета за ефикасан одговор у случају ванредних ситуација. С обзиром да се ради о земљама у којима постоји велико сиромаштво, активности ЕУ нису директно усмерене ка јачању система цивилне заштите. Те активности подразумевају пружање хуманитарне помоћи у виду хране, заштите виталних средстава за живот, јачању капацитета здравствене заштите, сигурне доступности воде,

---

<sup>84</sup> Видети: Драган Петровић, *Ка мултиполарном светском поретку*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2010, стр. 83-86.

обезбеђивању средстава за хигијену и унапређењу различите инфраструктуре. Тиме се земље у развоју растеређују у случају употребе разних капацитета током ванредних ситуација, што има директног утицаја на обезбеђивање њиховог одрживог развоја.

У развоју цивилне заштите у свакој држави примарно место има превенција. Тиме се повећава могућност спречавања избијања ванредних ситуација или ефикасно умањивање њихових последица. У развоју превенције циљну групу представља цивилно становништво и друштвени субјекти. Основни разлог за то је неопходност да сваки грађанин има барем минимум знања о томе како да се понаша и заштити у случају ванредне ситуације. На тај начин се умањује број потенцијалних људских жртава, посебно у почетним фазама ванредне ситуације. Зато ЕУ велике напоре улаже у развој „културе превенције” широм света и настоји да помогне многим државама у јачању њихове спремности у случају појаве ванредних ситуација. Тиме ЕУ жели да растерети своје капацитете у случају потребе за ангажовањем у земљама у развоју.

Примаран задатак ЕУ је да формира заједнички систем цивилне заштите у коме би биле окупљене све државе чланице. То је предуслов за ефикасно функционисање цивилне заштите на територији ЕУ. Тиме би се створио најважнији предуслов даљег јачања цивилне заштите у ЕУ, па би ЕУ могла да развије чвршћу сарадњу са суседним државама. Наравно, земље у развоју које нису суседи ЕУ могле би да рачунају на снажнију подршку у развоју њихових система цивилне заштите, уз лакше и брже допремање хуманитарне помоћи у ове земље. Подршка развоју система цивилне заштите у земљама у развоју представља већ ширу политику ЕУ. Основни циљ те политике је спречавање катастрофа, односно ванредних ситуација, које би због евентуалних глобалних размера приморале ЕУ да се директно или индиректно укључи у њихову елиминацију. Зато је за ЕУ много исплативије да уложи средства у унапређење система цивилне заштите земаља у развоју, јер би се смањила потреба за њеним деловањем у овим земљама. Такође, на појаву ванредних ситуација у земљама у развоју могао би одмах да се пружи снажан одговор, чиме би се спречило њено ширење и лакше отклониле последице.

Државе чланице ЕУ спадају међу најразвијеније на свету. Обједињавањем њихових капацитета формирао би се систем цивилне

заштите који би могао да пружи адекватан одговор на ванредне ситуације не само на нивоу ЕУ, него и шире. Формирањем заједничког система цивилне заштите ЕУ би постала глобални субјект у овој области. што би ојачало њену позицију и утицај на међународној сцени. Тиме би ЕУ могла да додатно ојача свој положај у расправама о климатским променама и мерама које треба предузети како би се елиминисале или умањиле последице тих промена. Само тако би став ЕУ по питању ванредних ситуација имао потребну снагу да утиче на промене на глобалном нивоу.

Србија, са своје стране, настоји да што више своје стандарде усклади са стандардима ЕУ, а многе и да усвоји. То је позитивно за тренутни развој цивилне заштите у Србији, али може у перспективи допринети успостављању блиске сарадње са државама чланицама ЕУ у овој области. Осавремењивањем функционисања и деловања домаћег система цивилне заштите директно се доприноси безбедности и стабилном функционисању Републике Србије у ванредним ситуацијама. Тиме се доприноси стабилности политичког, правног и економског система Србије током ванредних ситуација, што је важно са становишта очувања економских и других капацитета земље, као и њиховог даљег развоја. Србија не спада у ред развијених земаља, па свака ванредна ситуација представља удар на стабилност многих друштвених сфера, а посебно оних који су битни за даљи развој. Зато осавремењивање система цивилне заштите, поред спремности да се адекватно одговори на ванредне ситуације, има шири значај за Србију као земљу која се налази на путу развоја.

Тренутна ситуација у Србији говори у прилог томе да у нашој земљи још увек није у потпуности завршен процес транзиције. Зато се на путу успостављања савременог система цивилне заштите налазе многи проблеми који су политичке, економске, правне или социјалне природе.

## **2. Савремени положај цивилне заштите и утицај глобализације**

Ванредне ситуације, односно катастрофе и сличне несреће, стални су пратилац људског рода и његовог развоја. Њихове последице узрок

су губитка живота, велике материјалне штете и уништавања онога у шта се годинама улагало. Оне могу бити такве природе да у тренутку нанесу огромне штете и изазову велика разарања. Утицај катастрофа на развој цивилизације је несумњив, посебно у правцу развоја нових технологија. Са друге стране, због технолошког развоја људи су постали рањивији. Систем безбедности налази се у критичном стању када дође до нарушавања личне, социјеталне, националне, државне, регионалне и међународне безбедности. Урбанизација територије која је све више израженија додатно јача потенцијалне опасности. Значајне промене донео је процес индустријализације током XIX и XX века, а који и данас траје. Те промене тичу се негативног утицаја на равнотежу у природној средини, што је повећало могућност појаве техничко-технолошких и природно-технолошких ванредних ситуација. Можда се могу навести три врсте извора угрожавања безбедности. *Први извор* су друштвене противречности које произилазе из материјалног развоја, поделе рада и вишка вредности. Овде се ради о постојању супротстављених интереса на свим нивоима и разних друштвених дисбаланса, уз постојање културолошких, религијских и идеолошких фактора. *Други извор* је природа, што укључује елементе природе, структуру територије, климу и географски положај. *Трећи извор* има техничко-технолошки карактер и односи се на изградњу и развој разних савремених индустријских и других постројења чији кварови могу бити директан узрочник угрожавања људи и животне средине.<sup>85</sup>

Климатске промене утицале су на међународну заједницу током 80-их година XX века да озбиљније схвате последице које могу настати из ових промена. Зато је консензус међу многим државама подстакао на акцију у овој области. Наравно, и даље постоје несугласице око људског фактора који допринео убрзању климатских промена у вези са наглим повећањем температуре. Климатске промене нису класичан проблем у вези животне средине који погађа међународну заједницу. Овај проблем налази се на потпуно другачијој скали од других са којима се

---

<sup>85</sup> Видети: Драган Млађан, Далибор Кекић и Дане Субошић, „Неки аспекти природне, техничко-технолошке и друштвене безбедности у савременим условима”, у: Славица Ђерић Магазиновић и Горан Јањић (урс.), *Ванредне ситуације*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 331-332.

до сада сучељавала међународна заједница. Негативан утицај климе као последицу може имати промене које су од суштинске важности за нормално функционисање држава, а тичу се досадашњег коришћења енергетских ресурса и безбедности. Тренутно не постоје области у међународним односима у којима се не расправља о климатским променама, посебно међу најразвијенијим државама. Из тога произилази да питање климатских промена тренутно спада у најважнија политичка питања у међународним односима.<sup>86</sup>

Уједињене нације усвојиле су Протокол из Кјота 1998. године. Основни циљ овог Протокола је смањивање емисије угљен-диоксида и осталих гасова чији је крајњи резултат формирање ефекта такозване стаклене баште. До 2006. године 170 држава је потписало Протокол. Када је Русија, почетком 2005. године, постала држава потписница Протокол је званично ступио на снагу. Значајан је податак да државе потписнице чине око 61% загађивача, што је било веома битно за ступање на снагу овог Протокола. Наиме, било је предвиђено да Протокол ступи на снагу када га ратификује 55 држава, али да те државе чине минимум 55% од укупног броја загађивача. Србија је ратификовала Протокол крајем 2007. године.<sup>87</sup>

Многе државе у развоју немају могућности да испуне све обавезе које су прихватиле потписивањем поменутог Протокола. Сходно томе, предвиђена су одређена средства како би ове државе могле да испуне прихваћене обавезе. Треба истаћи да су неки кораци предвиђени у Протоколу спроведени у дело, али се доста времена троши на годишње састанке на којима се превише расправља у вези са проблемом климатских промена. Несумњиво је да ће тешке политичке одлуке у вези са променама које се тичу досадашњег начина функционисања светске економије довести до одређених одрицања. Наравно, и ове промене могу довести до неких користи по читаву планету, као што је смањење емисије штетних гасова и развој алтернативних извора енергије.

---

<sup>86</sup> Видети: John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens, *The Globalization of World Politics*, Fourth edition, Oxford University Press Inc., New York, 2008, pp. 361-362.

<sup>87</sup> Детаљније о одредбама Протокола из Кјота видети: "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate change", *United Nations*, 1998.

Треба истаћи да постоје државе које имају интереса да не поштују све одредбе Протокола из Кјота. То се посебно односи на државе чији велики део економије почива на производњи и извозу нафте. На супротној страни налазе се мање острвске државе које би због климатских промена које изазивају глобално загревање и подизање нивоа мора можда потпуно нестале. Иницијатива ових држава да се поштују све одредбе Протокола повезана је са ситуацијом појединих развијених држава које имају излаз на море и које на том делу своје територије имају недовољно развијену инфраструктуру, али и велики део популације. Препознавајући постојећу опасност, међународна заједница је појачала напоре у правцу прилагођавању неизбежних климатских промена и умањивању њихових узрока.

Током израде и ступања на снагу Протокола из Кјота усвојен је принцип да све државе имају исту одговорност, али различите обавезе. Тиме су развијене државе стављене у положај да морају више урадити да спровођењу одредаба Протокола. Разлог за то је велика индустријализација развијених држава од које оне имају велики економски профит, али су истовремено због тога и највећи загађивачи планете. Зато развијене државе имају обавезу да буду водеће у активностима смањења емисије штетних гасова. Самим тим, развијене државе су обавезане да прве започну смањивање штетних гасова, из чега је индиректно произишло да ће то имати негативне ефекте по њихов економски систем. Зато су Сједињене Америчке Државе (САД) у почетку одбиле да ратификују Протокол уколико то не учине и државе у развоју које представљају њене економске конкуренте. ЕУ се сложила са предлогом САД и од тада је остварила велики напредак у спровођењу одредаба Протокола у пракси. Многа ограничења која су уведена Протоколом осетила су се у економском функционисању ЕУ, али је ЕУ тиме показала да поседује велике дипломатске капацитете на глобалној сцени, као и њене државе чланице. Данас развијене и државе у развоју реализују многе активности у вези са смањивања емисије штетних гасова. Такође, међу овим државама постоји развијена и чврста сарадња на плану прилагођавања климатским променама чији се ефекат све више осећа. Прилагођавање климатским променама данас је један од најважнијих задатака у оквиру сарадње различитих држава. Свеобухватна природа и узроци климатских промена, који се

данас налазе у основним активностима људи, представљају велики изазов у међународној сарадњи између држава или других међународних субјеката.<sup>88</sup>

Извесно је да климатске промене могу бити узрочник појаве ванредних ситуација широких размера. Промене које са собом могу донети климатске промене могу проузроковати до сада невиђене промене у функционисању еко-система. Такве промене могу изазвати поремећаје који могу резултирати прекидом у нормалном функционисања држава. Тиме нормалан живот цивилног становништа може бити угрожен у значајној мери. Може се претпоставити да на једном делу територије неке државе може бити доведен у питање чак и опстанак становништва. Зато је важно да државе првенствено јачају и даље унапређују своје системе цивилне заштите, али и да развијају сарадњу са другим државама. Посебно је важно да се таква сарадња развија међу суседним државама како би оне могле да уједине снаге у случају ванредних ситуација. Тиме област цивилне заштите добија међународну димензију, јер ванредне ситуације данас могу да обухвате територију две или више држава истовремено. У тим случајевима је потребно да већ постоји развијена сарадња између система цивилне заштите тих држава како би се пружио што бржи и ефикаснији одговор на ванредне ситуације. Тиме се директно утиче на смањивање последице које може проузроковати ванредна ситуација.

Климатске промене и њихови негативни ефекти утичу на све већи развој цивилне заштите у различитим смеровима. Поред развоја за деловање у до сада уобичајеним ванредним ситуацијама, цивилна заштита унаређује се и у циљу деловања у ванредним ситуацијама које могу имати до сада не толико познате ефекте. Зато се питање развоја цивилне заштите појављује у многим унутрашњим политичким плановима држава који немају директну везу са овом облашћу. На пример, област цивилне заштите није укључена у планове који се тичу безбедности државе и становништва, него и у политичким плановима везаним за развој система здравствене заштите, снабдевање водом,

---

<sup>88</sup> Видети: John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens, *The Globalization of World Politics*, оп. цит., pp. 362-364.



унапређење инфраструктуре, заштиту животне средине, очување културних добара и слично.

Важан разлог овако широко постављеног оквира развоја цивилне заштите јесте неопходност да у току и након ванредних ситуација држава функционише нормално. То се пре свега односи на политички, безбедносни и економски систем. Околности које настају појавом ванредних ситуација могу озбиљно уздрмати функционисање политичког система. Тиме би се створили предуслови за рањивост државе у смислу угрожавања постојеће политичке структуре, стабилности граница, контроле криминала и слично. Са друге стране, ванредне ситуације могу изазвати нарушавање нормалног функционисања економског система и капацитета намењених развоју државе.

Може се рећи да данас цивилна заштита има положај који је је чини важним делом читавог државног система. Зато се функционисање система цивилне заштите обликује у складу са радом осталих државних органа који су директно или индиректно надлежни за ванредне ситуације. Планови функционисања система цивилне заштите у нормалним условима и у случају ванредних ситуација усклађују се са постојећим политичким, економским и безбедносним системом, као и расположивим капацитетима. Улога цивилне заштите у савременим државама повезана је са стабилношћу нормалног функционисања свих делова државног система. То се посебно односи на део државне територије који је погођен ванредном ситуацијом, јер је ту угрожено нормално функционисање власти.

# VI

## НОВИ ПОЛОЖАЈ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У СКЛАДУ СА САВРЕМЕНИМ ТРЕНДОВИМА

### 1. Организација цивилне заштите у складу са новим потребама

Систем општенародне одбране почео је полако да се напушта у након завршетка хладног рата. У овом систему цивилна заштита, као једна од друштвених области, била је инкорпорирана у систем одбране у случају оружаног сукоба широких размера. Процес глобализације, односно реформе у сфери политике и економије, који је затим уследио приморао је државе да јасно дефинишу сврху, организацију, функционисање и задатке различитих органа и служби.

„Међународна стратегија за смањивање катастрофа”, коју су током 1989. године усвојиле Уједињене нације (УН), значајно је утицала на промене у схватању положаја и улоге цивилне заштите. Треба нагласити да се на овој Стратегији у великој мери заснива организација и деловање цивилне заштите унутар ЕУ. У смислу трансформације цивилне заштите, Стратегија је изменила класични приступ ванредним ситуацијама од адекватног одговора ка ублажавању њихових последица. То је уједно представљало покушај промоције такозване културе превенције. Ипак, на првом месту је садржај Стратегије, односно јасно дефинисани принципи који су прихваћени у току последње деценије XX века. Основни значај Стратегије налази се у закључку да ванредне ситуације и могуће ризике није могуће избећи, али да постоји могућност коришћења техничких мера, уобичајене праксе и искустава у циљу смањења последица. Стратегија нуди државама правце деловања који су флексибилни у односу на ризике који имају природни, технолошки и еколошки корен. То је начин који оствара могућност смањивања негативног деловања наведених ризика на стабилност савремених држава, јер су оне рањиве у друштвеном и економском смислу. Стратегија садржи одређене циљеве у вези са ванредним ситуацијама и потенцијалним ризицима који се могу

укратко повезати са: јачањем свести грађана, већом пажњом јавне власти, ангажовањем јавности, као и минимизирањем друштвених и економских губитака. Испуњавање поменутих циљева захтева од сваке државе реализацију свеобухватне процене постојећих капацитета како би се креирала широка и интегрисана стратегија у вези са превенцијом ванредних ситуација, ризика и опасности. Тиме би се и садржај поменуте Стратегије спровео у пракси. Државна стратегија мора бити креирана за период од 5 до 20 година, јер је неопходно рачунати на факторе који се могу појавити у наредним периодима.<sup>89</sup>

Генерална скупштина УН званично је донела резолуцију која се тиче поменуте Стратегије 20. децембра 2013. године. Кључни чланови на којима се заснива Међународна стратегија за смањење катастрофа јесу 2, 7, 8 и 18. У оквиру ових чланова наглашене су кључне активности које треба спровести како би се умањиле катастрофе, као и најважнији субјекти који те активности треба да спроведу.

У члану 2. говори се о кључним субјектима који су одговорни за превенцију ванредних ситуација на глобалном плану. То су државе и надлежни органи УН за које је наглашено да треба да озбиљније схвате поменути глобални проблем. Истиче се и други важан задатак који је повезан са превенцијом ванредних ситуација, а то је улагање напора у постизање одрживог развоја и смањење сиромаштва. Тиме се уједно стварају предуслови за ефикасно отклањање последица ванредних ситуација.<sup>90</sup>

Велики значај има размена искустава, праксе, технологија, података и информација у оквиру међудржавне сарадње, што је истакнуто у члану 7. Стратегија је пажњу посветила и неопходности сарадње образовних институција и центара за обуку кроз оквире институционалне сарадње. Препозната је неопходност да се уложи више напора у промоцију учешћа заједница, а и званично је заузет став

---

<sup>89</sup> Видети: "What is the International Strategy?", *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, Интернет: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>, 04/01/2017.

<sup>90</sup> Видети: "Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013", *United Nations*, A/RES/68/211, 29 January 2014, Art. 2.

да жене имају значајно место у превенцији и смањењу последица ванредних ситуација. Још један важан аспект овог члана односи се на децентрализацију. Конкретније, прва фаза управљања ризицима везаних за ванредне ситуације треба да буде постављена на ниво локалне самоуправе. Циљ таквог приступа је да безбедност људи буде у фокусу. Може се рећи да се у овом члану инсистира на инклузији свих делова друштва ради бољег управљања ризицима који се тичу ванредних ситуација. Основни циљ оваквог приступа је додатно јачање капацитета заштите средстава за живот, производних средстава, пољопривредних добара и животиња.<sup>91</sup>

Стратегије креиране на државном, подрегионалном, регионалном и међународном нивоу један су од пресудних фактора у ефикасности поменутих активности управљања ризицима од ванредних ситуација и њиховом смањењу. О томе говори члан 8. у којем је наглашена потреба за креирањем јасних и одрживих стратегија на поменутих нивоима. Поред тога, потребно је додатно ојачати регионалне иницијативе и њихове механизме смањења ризика од ванредних ситуација. Акцент је у том смислу стављен на повезивање регионалних механизма и државних планова у ванредним ситуацијама.<sup>92</sup>

Члан 18. истиче значај деловања и доприноса различитих субјеката у ванредним ситуацијама. Такви субјекти су: парламенти држава, Међународни црвени крст, Покрет црвеног полумесеца, организације унутар УН, локалне власти, међувладине организације, научне институције, приватни сектор, представници цивилног друштва и НВО.<sup>93</sup>

Ванредне ситуације се међусобно разликују. У неким случајевима прелазе државне границе, а другима не. Ипак, када су ванредне ситуације таквог обима да не прелазе државне границе, али та држава нема могућности да се са њима избори јавља се потреба за удруживањем снага са неком другом државом. Претходна искуства у борби са ванредним ситуацијама говоре да је данас међународна

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, Art. 7.

<sup>92</sup> *Ibidem*, Art. 8.

<sup>93</sup> *Ibidem*, Art. 18.

сарадња у овој области добила изузетан значај. У односима држава на регионалном или глобалном нивоу сарадња у области ванредних ситуација добила је незаобилазно место. Честа је појава да ванредне ситуације изазивају последице на територији једне или више држава, па се временом јавља потреба за међународном организацијом која би ујединила напоре држава у овој области. Поред тога, неопходан је међународних правни темељ за успостављање јасних оквира сарадње држава чланица у области ванредних ситуација. Досадашња искуства су омогућила да се уоче одређене глобалне тенденције које неминовно воде ка јачању процеса интеграција међународне сарадње у области ванредних ситуација. Најважније тенденције таквог типа су: (1) интеграција држава, које су чланице разних међународних организација, кроз програме и пројекте, (2) активности међународних организација ради стављања на располагање капацитета националних организација и ресурса држава чланица који су неопходни за реализацију операција хитног реаговања, (3) настојања држава у одређеним регионима да удруже капацитете и ресурсе које имају у региону. Таква настојања укључују ангажовање регионалних удружења у виду коришћења њихове организације и финансијских средстава, при чему се анализирају карактеристике тих региона и утврђују заједнички задаци у циљу спречавања или отклањања последица ванредних ситуација, (4) прикупљање финансијских средстава држава донатора и међународних организација, а затим њихово слање у земље Трећег света, које се често називају и земље у развоју. Ова средства намењена су спровођењу конкретних пројеката у поменути државама и (5) све јачи положај разних НВО које своје активности спроводе под окриљем ЕУ, УН и неких других међународних организација.<sup>94</sup>

Међусобна сарадња државних, међудржавних, међународних и приватних субјеката пресудан фактор у реализацији планова и стратегија које треба да резултирају већом ефикасношћу у ванредним ситуацијама, уз правилно управљање ризима који се односе на

---

<sup>94</sup> Видети: Драган Млађан, Предраг Марић и Иван Барас, „Улога и место Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова у међународним организацијама и удружењима”, у: Драган Ђукановић и Ивона Лађевац (прир.), *Србија и међународне организације*, Београд, 2011, стр. 413-414.

ванредне ситуације. Таква сарадња доприноси развоју целовитог приступа проблему ванредних ситуација и отклањању њихових последица. Такав приступ је од посебне важности, јер ванредне ситуације могу бити веома обимне и захватити више држава истовремено. У ванредним ситуацијама таквог обима постоје два основна фактора која доприносе брзом отклањању последица. Први фактор је ефикасна сарадња различитих субјеката. Други фактор су заједничке активности размене искуства, технике, информација, као и помоћи у виду слања спасилачких тимова у угрожена подручја. Овакав приступ је још важнији ако се ради о државама у развоју, јер такве државе немају капацитете за самостално уклањање последица ванредне ситуације. Уколико се догоди да власти тих држава успеју да се изборе са овим последицама, ипак ће доћи до слабљења њихових капацитета да успоставе одржив развој на својој територији. То у каснијем периоду може резултирати другачијим последицама.

Без обзира на промене које су настале на глобалном плану завршетком хладног рата, односно променом положаја и улоге цивилне заштите, најважнији аспекти у вези заштите становништва и даље су актуелни. Ослањајући се на међународно право Лоренс Џ. Вејл истиче да су ти аспекти: (1) упозоравање, (2) евакуација, (3) организација склоништа, (4) мере замрачивања, (5) спасавање, (6) пружање прве помоћи, (7) заштита од пожара, (8) детектовање и маркирање опасних зона, (9) деконтаминација и сродне активности, (10) обезбеђивање привременог смештаја и снабдевања, (11) одржавање реда у погођеним зонама, (12) враћање у функцију комуналних објеката, (13) уклањање тела смртно настрадалих, (14) одржавање у функцији објеката важних за живот грађана и (15) остале активности ради веће ефикасности у испуњавању наведених аспеката.<sup>95</sup>

Термин „цивилна одбрана” у прошлости је био више у употреби, јер је ова област била део одбранбеног система државе у случају оружаног сукоба. Јасно је да цивилна одбрана није имала пасивну улогу, јер је подразумевала широко ангажовање грађана у активностима одбране државе које нису укључивале класично коришћење наоружања. У ХХИ

---

<sup>95</sup> Видети: Лоренс Џ. Вејл, *Цивилна одбрана*, оп. цит, стр. 33.

веку чешће је у употреби термин „цивилна заштита” и његово коришћење нема асоцијацију која подразумева директну одбрану државе или заштите цивилног становништва у случају рата. Данас је област цивилне заштите много више усмерена ка заштити грађана у случају ванредних ситуација, а у мањој мери од последица које грађани трпе у случају ратног стања.<sup>96</sup>

На овом месту било корисно јасније раздвојити термине цивилне одбране и цивилне заштите. *Цивилна одбрана* је део система одбране неке државе. Она се организује како би ефикасно функционисали централни и локални органи власти, привредни и други правних субјекти у случају рата или ванредног стања. У овим случајевима цивилна одбрана врши функцију заштите и спасавања грађана, као и обезбеђивања нормалних услова за њихов живот и рад. На другом месту, цивилна одбрана треба да задовољи потребе одбранбених (оружаних) снага у ратном и ванредном стању. *Цивилна заштита* представља организован систем чије су активности примарно усмерене ка заштити и спасавању цивилног становништва, али и отклањању последица ванредних ситуација и техничко-технолошких акцидената. Укратко, основни задатак цивилне заштите јесте да заштити цивилно становништво, материјална добра, животну средину и културну баштину током ванредних ситуација у миру или у случају ратног стања. Савремени развој у свету захтева да људи који су укључени у систем цивилне заштите, односно у област ванредних ситуација, буду адекватно обучени, припремљени и да поседују одређене способности. Та способност огледа се у њиховим могућностима да брзо усвајају нова знања која се односе на нове методе, технике и руковање новим технологијама. На другом месту, од таквих људи се очекује да брзо доносе рационалне одлуке које одговарају датој ситуацији на терену. Да би били упознати са савременим токовима развоја друштва, ови појединци морају активно учествовати у комплексним друштвеним и економским процесима. То је веома важно због брзог умножавања, протока и промене информација у савременом свету. Информација која је сада актуелна, већ сутра може бити застарела и непотребна, а

---

<sup>96</sup> *Ibidem*, str. 33-35.

да није ни правилно искоришћена у сврху одговора на ванредну ситуацију. Зато се организовањем савремених система цивилне заштите настоје превазићи проблеми у многим областима које са собом доноси савремени развој. У ванредним ситуацијама тачна и правовремена информација може бити кључна за ефикасно деловање цивилне заштите.<sup>97</sup>

Утицај глобализације на наведену потребу за јасним дефинисањем улоге одређених органа и служби у једној држави изместио је област цивилне заштите из војног ка цивилном сектору. Деловање државе и њених органа у случају оружаног сукоба препуштена је другим секторима. Треба истаћи да би у случају рата цивилна заштита имала своје области деловања. Ипак, природа таквог деловања била би данас другачија у односу на организацију цивилне заштите која је постојала у претходним облицима организације одбране државе. Може се претпоставити да би у оружаном сукобу цивилна заштита данас имала задатак да заштити цивилно становништво, материјална добра и животну средину, а не улогу везану за одбрану земље у оружаном смислу. Тиме би цивилна заштита дала свој допринос у одбрани земље, јер би својим активностима очувала капацитете који су неопходни за стабилно функционисање система одбране.

## **2. Место нижих нивоа власти у савременим плановима глобалног одговора на ванредне ситуације**

Савремени трендови у трансформацији држава резултирају променама у структури и организацији власти. Једна од промена је већ устаљена пракса грађења партнерства између централних и локалних органа власти. Флексибилна организација и чврста сарадња различитих нивоа власти налази се у основи ефикасног функционисања савремених држава. Поред партнерских односа, сарадња подразумева израду заједничких стратегија, а често се овим

---

<sup>97</sup> Видети: Паун Ј. Береш и Кристиан П. Береш, „Хеуристика и операциона истраживања у функцији едукације субјеката система цивилне одбране за ванредне ситуације”, *Војнотехнички гласник*, год. LXII, бр. 3, 2014, стр. 152-153.



активностима прикључују и остали релевантни субјекти. Важан део ових активности је пружање довољног простора локалним органима власти да више утичу на креирање разних политика. Успешна реализација ових активности процеса захтева постојање одговарајућег оквира у којем децентрализација заузима једно од најважнији места.<sup>98</sup> У контексту потребе јачања надлежних служби цивилне заштите на нижим нивоима власти наведене активности поклапају се са мишљењем Френсиса Фукујама по коме „добра државна институција је она која транспарентно и ефикасно служи потребама својих клијената – грађанима државе”.<sup>99</sup>

Постоје разни учесници у систему цивилне заштите. То су државни органи, привредни субјекти, добровољне организације и грађани, а сви они се могу поделити на професионалне и непрофесионалне субјекте. Ова подела зависи од укупних капацитета које поседују и којима подржавају функционисање система цивилне заштите. Капацитети о којима се ради су људски, материјални и стручни. У професионалне субјекте могу се убројити ватрогасно-спасилачке јединице, разне спасилачке службе, државне службе спасавања, тимови за брзо реаговање, агенције за заштиту од пожара, амбулантне службе, планинари, полиција, војска, агенције за ванредне ситуације, експерти из појединих области и различите јавне службе. Непрофесионални субјекти су грађани, добровољне организације грађана, јединице цивилне заштите, различите невладине организације (НВО), радио-аматери, радничка удружења. У непрофесионалне субјекте убрајају се влада, премијер, министарства, парламент, гувернер, градоначелници, медијске агенције и верске институције. Описани спектар учесника показује да је савремени систем цивилне заштите добио потпуно нове карактеристике у смислу форме, квалитета и квантитета. Тиме је цивилна заштита подигнута на виши ниво, јер се сада ради о озбиљнијем процесу обликовања и унапређења ове области. Поред

---

<sup>98</sup> Видети: Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2008, стр. 11-26.

<sup>99</sup> Френсис Фукујама, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007, стр. 38.

тога, сви субјекти, професионални и непрофесионални, добили су на одређен начин улогу креатора опште цивилне, односно друштвене, сигурности.<sup>100</sup>

Као наставак процеса започетих након завршетка хладног рата, у периоду од 2000. до 2012. године већина државних система прошла је кроз значајну унутрашњу трансформацију. У прилог томе говори постојећи тренд организације цивилне заштите по принципу припремљености за све врсте опасности за израженом примарном улогом цивилних органа власти. Управљање кризама данас је чврсто усмерен ка одговору на све врсте ванредних ситуација. Надлежни цивилни субјекти данас имају кључну улогу у управљању кризама. Већина држава усвојила је приступ спремности на све врсте опасности уместо бављења специфичним ризицима. Најчешће у цивилним безбедносним структурама одлучујућу улогу има влада, односно централни органи власти. Ипак, у поређењу са другим политичким областима, овај део организације државних органа је више децентрализован. То је посебно видљиво када су у питању ванредне ситуације у којима надлежне локалне и регионалне службе имају значајну улогу, што се посебно односи на ватрогасне бригаде и друге службе за хитне интервенције. Оперативно управљање кризама најчешће се заснива на подели надлежности између неколико локалних служби за хитне интервенције, као што су ватрогасне бригаде, медицинске службе, полиција и различите добровољне организације. Ипак, у многим државама постоји сагласност да је потребан одређен ниво централизованог деловања у хитним интервенцијама. У већини савремених држава председници општина, градоначелници и начелници округа имају важно место у управљању кризама на локалном и регионалном нивоу. Током ванредних ситуација ови званичници нижих нивоа власти често имају руководеће место у управним групама или комисијама на регионалном нивоу.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Видети: Јасмина Гачић, *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, оп. цит, стр. 47-49.

<sup>101</sup> Видети: "Civil Security and the European Union: A survey of European civil security systems and the role of the EU in building shared crisis management capacities", *UI papers*, No. 2, April 2014, pp. 6-7.

У Уговору из Лисабона истакнуто је да ЕУ подржава напоре држава чланица у превенцији и деловању током ванредних ситуација изазваних природним или људским фактором. Посебно је наглашена спремност Уније да подржи и по потреби употпуни деловање држава чланица на централном, регионалном и локалном нивоу. Унија ће у том циљу промовисати брзу и ефикасну оперативну сарадњу међу системима цивилне заштите држава чланица. Исто тако, Унија ће промовисати постојаност функционисања цивилне заштите држава чланица у међународној сфери. У складу са постојећим европским законодавством, Парламент и Савет ЕУ усвојиће мере како би се наведени циљеви спровели у пракси.<sup>102</sup>

Комитет региона ЕУ је средином јула 2012. године усвојио документ у форми мишљења под називом „Механизам цивилне заштите Уније”. У овом документу Комитет региона ЕУ изнео је свој став да су јединице локалне самоуправе, односно локалне и регионалне власти, често једни од кључних учесника током ванредних ситуација. Зато је потребно да један од задатака у унапређењу цивилне заштите ЕУ буде обавезно достављање информација о ванредним ситуацијама локалним и регионалним властима. То би требало утврдити и у оквиру оног дела законодавства ЕУ које се тиче ванредних ситуација. Комитет региона је истакао значај спровођења у пракси принципа солидарности, сарадње, координације и узајамне подршке између држава чланица ЕУ, региона и локалних власти у области цивилне заштите. Наглашена је неопходност рада ЕУ са централним властима држава чланица у циљу повећања броја курсева за особље цивилне заштите на локалном и регионалном нивоу. То је потребно ради обезбеђивања адекватног почетног и ефикасног одговора на ванредне ситуације. Изражено је слагање са ставом да цивилна заштита треба да остане област о којој примарно брину државе чланице на својој територији. То значи да Механизам цивилне заштите Уније не треба да утиче на надлежности држава чланица у овој области и да су државе чланице носиоци главне

---

<sup>102</sup> Видети: “Treaty of Lisbon”, amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal of the European Union*, Vol. 50, 17.12.2007, Art. 176 C.

одговорност за заштиту становништва, материјалних добара и животне средине на својој територији. Основни смисао Механизма цивилне заштите Уније треба да буде пружање подршке, координација и додатна помоћ државама чланицама у њиховом деловању. У циљу веће ефикасности прописаних мера које се спроводе током ванредних ситуација неопходна је ближа сарадња централних власти држава чланица са регионалним и локалним властима. Комитет региона сматра да је потребно да ЕУ јасно утврди како би се могли подржати напори држава чланица који су усмерени ка повећању спремности, посебно када је у питању могући допринос у њиховој сарадњи са локалним и регионалним властима. Даље, инсистира се на успостављању платформе која ће омогућити размену искустава и информација између држава чланица и њихових локалних и регионалних власти у области ванредних ситуација. Комитет региона истиче да државе чланице, уз помоћ ЕУ, треба да више укључе локалне и регионалне власти у активности које се спроводе у почетним фазама ванредне ситуације.<sup>103</sup>

Суштина укључивања нижих нивоа власти у систем цивилне заштите сваке државе чланице јесте што бржи одговор на појаву ванредне ситуације. Локалне и регионалне власти у ЕУ имају довољне ресурсе да развију сопствене капацитете за деловање у ванредним ситуацијама. У ЕУ је развијена сарадња локалних и регионалних власти у многим сферама, па је могуће успоставити сарадњу и у области цивилне заштите. Децентрализација је у државама чланицама ЕУ на веома високом нивоу. То омогућава локалним и регионалним властима да самостално одреде своје приоритете, па да у складу са тим креирају своју политику. Та политика може укључити сарадњу са локалним и регионалним властима других држава чланица. Зато локалне и регионалне власти у ЕУ имају могућност да развију међусобну сарадњу у области цивилне заштите. То подразумева могућност успостављања прекограничне сарадње уколико постоји ризик који може у перспективи угрозити јединице локалне самоуправе две или више држава.

---

<sup>103</sup> Видети: "Union Civil Protection Mechanism", Opinion of the Committee of the Regions, *European Union – Committee of Regions*, 96<sup>th</sup> plenary session, 18-19 July 2012, NAT-V-020, pp. 2-3.

Класична организација система цивилне заштите на локалном нивоу подразумева постојање штаба за ванредне ситуације. Чланови штаба за ванредне ситуације састају се периодично како би размотрили глобална питања везана за безбедност и ванредне ситуације. Руководећа особа штаба је градоначелник, односно председник општине, а остали чланови су начелници хитних и осталих служби из области безбедности и деловања у ванредним ситуацијама. На локалном нивоу постоји и савет који је састављен од представника локалне самоуправе, полиције, хитне помоћи, здравствених установа, војске, медија, судства, просвете и спортских савеза. Савет има задатке који се односе на утврђивање безбедносних проблема и ризика, дефинисање превентивне стратегије, одређивање надлежности и подношење извештаја. Уколико дође до појаве ванредне ситуације или катастрофе штаб за ванредне ситуације постаје стратешки кризни штаб. Већина европских држава прихватила је број 112 као јединствен број преко којег грађани могу пријавити хитне ситуације надлежним органима. У неким европским државама постоје и посебни бројеви за хитну помоћ, ватрогасце и полицију. Двостепени систем комуникације, односно истовремено постојање јединственог броја 112 и посебних бројева за наведене службе, сачуван је у неким државама како би се спречило могуће загушење у комуникацији. Служба коју покрива број 112 има сталну комуникацију са свим надлежним службама и организацијама које делују у случају масовних несрећа. Поред тога, локална служба покривена бројем 112 има отворену комуникацију и са службом вишег нивоа локалне самоуправе коју покрива такође број 112. Наравно, број 112 повезан је и са службом за ванредне ситуације на централном нивоу како би се обезбедила боља координација у деловању надлежних служби локалних и регионалних власти у ванредним и сличним ситуацијама.<sup>104</sup>

Може се претпоставити да ће ЕУ наставити са подстицањем држава чланица да активније укључе јединице локалне самоуправе у своје системе цивилне заштите. Тиме ће локалне и регионалне

---

<sup>104</sup> Видети: Предраг Ђ. Марић и Душко М. Томић, *Управљање ванредним ситуацијама*, оп. цит, стр. 99.

власти имати запаженију улогу и на нивоу ЕУ, односно у јединственом систему цивилне заштите. То се уклапа у политику ЕУ према којој сви релевантни субјекти морају бити укључени у овај систем у циљу повећања његових капацитета да се одупре могућим ванредним ситуацијама. Тиме се стварају предуслови за снажан и брз одговор у случају појаве ванредних ситуација било где на територији ЕУ, али и шире.



# VII

## ПРИМЕРИ НОВЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ У ОКВИРУ АДМИНИСТРАТИВНЕ ПОДЕЛЕ ТЕРИТОРИЈЕ

### 1. Холандија

#### 1.1. Уређење и административна подела територије

Холандија по политичком уређењу конститутивна монархија. Ова држава је децентрализована и административно подељена на општине и регионе. Аутономија општинских и регионалних власти у Холандији и надлежности које из те аутономије произилазе заснована је на Закону о општинама и Закону о провинцијама. Подела надлежности са централним властима заснована је на посебним законима који се односе на одређене области. Послови који се обављају на бази поделе надлежности између различитих нивоа власти имају већи значај у односу на послове који су у искључивој надлежности општинских и регионалних власти.<sup>105</sup>

#### 1.2. Локалне власти

Територија Холандије је административно подељена на 390 општина. *Локални савет* је руководећи орган општине и има одлучујућу улогу. У Закону о општинама наводи се да локални савет представља све грађане који живе на територији општине. Број одборника локалног савета разликује се од општине до општине, у зависности од броја становника. Смањивање или повећање броја становника неке општине не утиче на промену броја одборника

---

<sup>105</sup> Видети: Linze Schaap and Gert-Jan Leenknecht, *Decentralised autonomy?*, Report in preparation for the study by the Council of Europe into the state of sub-national self-government in the Netherlands, DEMOS – Centre for Better Governance and Citizenship, University of Tilburg, Tilburg, p. 4.



локалног савета све до наредних избора.<sup>106</sup> Чланови локалног савета су одборници изабрани на четири године преко система пропорционалне заступљености. Локални савет је по положају изнад одбора градоначелника и одборника. Такође, локални савет има овлашћења да доноси све главне општинске одлуке и има надлежност да доноси подзаконске акте. Локалним саветом председава градоначелник. *Одбор градоначелника и одборника* је извршни орган општине. Одбор припрема и спроводи одлуке локалног савета и одговоран је за спровођење политике централних власти на локалном нивоу. Број одборника у овом органу разликује се од општине до општине, а одборници се бирају из редова локалног савета на период од четири године. *Градоначелник* председава локалним саветом и одбором градоначелника и одборника. Градоначелника формално именује влада на предлог локалног савета на период од шест година. *Области* које спадају у надлежност општинских власти су: урбано планирање, социјално становање, грађевинарство, транспорт, јавно здравље, брига о младима, јавна безбедност и ред, управљање катастрофама, основно и средње образовање, запошљавање, локална и регионална економија, социјалне услуге, брига о деци, социјалне услуге, култура и спорт, слободно време, рекреација, туризам и локални медији и емитовање програма. Неке од надлежности у наведеним областима локалне власти деле са централним властима.<sup>107</sup>

Локални савет може да оснива комитете ради припреме реализације својих одлука, као и због консултација са извршним властима у општини. У формирању комитета, локални савет ће утврдити дужности, овлашћења, састав и процедуре тог комитета. То укључује и утврђивање начина на који чланови локалног савета могу да изврше увид у документе за које је комитету наметнута обавеза чувања тајности. Једино када је у питању јавни интерес таква контрола није могућа. Током формирања комитета мора се, у случају да су чланови комитета уједно чланови локалног савета, обезбедити

---

<sup>106</sup> Видети: "Municipalities Act", Text as at 12 November 2013, Act of 14 February 1992 containing new provisions governing municipalities, 2013, Sect. 7. and 8.

<sup>107</sup> Видети: *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*, Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brussels, 2016, p. 59.

пропорционална заступљеност група које постоје у локалном савету. Извршне власти у општини такође имају право да формирају своје комитете по истим правилима и по истом принципу.<sup>108</sup>

### 1.3. Регионална самоуправа

Холандија је административно подељена покрајине, односно регионе. Сваки регион има регионално веће, извршни одбор и краљевог/краљичиног комесара. Као и у случају општина, број чланова регионалног већа варира у зависности од броја становника који на територији тог региона живе. Исто тако, у случају смањивања или повећања броја становника број чланова регионалног већа неког региона не мења се до наредних избора.<sup>109</sup> Тренутно, Холандија је подељена на 12 региона. *Регионална већа* су законодавна тела у регионима. Чланови већа бирају се на директним општим изборима, а мандат им траје четири године. Регионална већа имају овлашћења да доносе подзаконске акте и њима председава краљичин/краљев комесар. *Извршни одбор* има улогу извршног органа региона. Овај орган припрема и спроводи одлуке регионалних већа и одговоран је за извршавање државне политике на регионалном нивоу. Извршни одбор се састоји од краљичиног, односно краљевог, комесара и од три до девет чланова које именује регионално веће. *Краљичин/краљев комесар* председава извршним одбором и на период од шест година именује га влада на предлог регионалног већа. У надлежност регионалних власти спадају области: регионалног планирања, бриге о животној средини, културе, слободног времена и туризма, јавног превоза, одржавања локалних путева, енергије и регионалних медија и емитовања програма.<sup>110</sup>

Регионално веће, као и случају локалног савета општина, може оснивати различите комитете у складу са сопственим потребама. Исто

---

<sup>108</sup> Видети: "Municipalities Act", оп. цит, Sect. 81, para. 1. and 3, Sect. 81, para. 1.

<sup>109</sup> Видети: "Provinces Act", Text as at 6 May 2014, Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces, 2014, Sect. 6 and 8.

<sup>110</sup> Видети: *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*, оп. цит, р. 60.

право имају и извршне власти региона. Оснивање комитета на територији региона обавља се на исти начин као и на територији општина. Принципи формирања, организације и функционисања комитета које оснивају регионалне власти исти су као и у случају комитета које формирају општинске власти.<sup>111</sup>

Током 2011. године у Холандији је одлучено да се смањи број надлежности општина у вези са функционисањем ватрогасних јединица. Донета је одлука да се обавезе у вези са ватрогасним јединицама доделе регионалним властима. Тиме су увећане надлежности и обавезе регионалних власти у области безбедности. Још један ефекат који је овом одлуком постигнут јесте увећавање капацитета безбедносних региона.<sup>112</sup>

#### *1.4. Појам безбедносних региона*

У надлежност општинских извршних органа спада: ватрогасна служба, управљање катастрофама и кризним ситуацијама и медицинска помоћ. Општински извршни органи одговорни су за организацију наведених служби и деловања у наведеним ситуацијама. То су задаци и овлашћења које општине преносе безбедносним регионима. Градоначелник наставља да буде надлежан за ватрогасну службу и задржава овлашћења да издаје наређења уколико постоји опасност. Та овлашћења укључују издавање наређења која се односе на: евакуацију стамбених зграда, затварање улица и удаљавање лица која онемогућавају гашење пожара. Градоначелник задржава врховну команду и зато је у могућности да издаје налоге организацијама које иначе нису под његовом надлежношћу, али које учествују у борби против катастрофа.

Извршне власти општина које припадају региону састављају заједничке прописе о оснивању јавног органа који је одређен као

---

<sup>111</sup> Видети: "Provinces Act", оп. цит, Sect. 80, para. 1 and 3, Sect. 81, para. 1.

<sup>112</sup> Видети: *The duties of the Fire Brigade transferred from the municipalities to the safety regions*, Ministry of Security and Justice, Government of the Netherlands, Интернет: <https://www.government.nl/latest/news/2011/03/18/the-duties-of-the-fire-brigade-transferred-from-the-municipalities-to-the-safety-regions>, 12/01/2017.

безбедносни регион. Безбедност спада у надлежност локалних власти, али су општине често сувише мале да би биле способне да се на адекватан начин припреме за све врсте пожара, катастрофа и криза. Поред тога, катастрофе и кризе понекад нису проблем само једне општине, већ могу да погоде више општина истовремено. Безбедносни регион је облик проширене локалне самоуправе. Сваки безбедносни регион има заједничке прописе као свој законски темељ. Закон обавезује општине да доносе такве заједничке прописе у којој је свака општина учесник. То значи да свака општина дели одговорност са другим општинама када је у питању административно и организационо управљање безбедносним регионом. Сваки безбедносни регион у Холандији мора имати адекватно припремљену професионалну организацију за случај катастрофа и управљање кризама. Комбиновањем снага на регионалном нивоу, службе за ванредне ситуације могу бити боље припремљене за претње као што су велики пожари, несреће широких размера, тероризам, пандемије или нуклеарне несреће. Зато је надлежни управни орган дужан да утврди кохерентну политику за све хитне службе.<sup>113</sup>

Треба истаћи и промене по положај и утицај јединица локалне самоуправе које су оснивањем безбедносних региона изазване, а које би могле да се окарактерису као ограничавајуће. Наиме, до 2010. године јединице локалне самоуправе у Холандији имале су кључну улогу у припреми планова у случају криза и ванредних ситуација. Током 2010. године, у складу са Законом о безбедносним регионима, те одговорности су пренесене са локалног на регионални ниво власти. Дакле, ради се о безбедносним регионима. Безбедносни регион представља облик сарадње јавних управа села и градова у области криза и ванредних ситуација на територији региона у чијем се саставу налазе. Најважнији циљ доношења Закона о безбедносним регионима је јачање спремности јавних служби у случају криза и ванредних ситуација. Локалне власти у Холандији имају високу аутономију и велики утицај на питања од локалног значаја на својој територији. Безбедносни региони представљају функционални ресорни ниво спровођења јавних политика. Успостављање безбедносних региона

---

<sup>113</sup> Видети: "Safety Regions Act", Ministry of Security and Justice, Den Haag, 2013, pp. 11-13.

који преузимају надлежности локалне самоуправе има као последицу промену облика и структуре локалне самоуправе. Наведене промене могу бити посматране као један облик реформе система локалне самоуправе. Те промене утичу на смањење утицаја јединица локалне самоуправе на политику у вези са безбедносним регионима. Један од кључних разлога за то је чињеница да унутар безбедносних региона постоје бројни учесници. Тиме је положај јединица локалне самоуправе у оквиру безбедносних региона постао још комплекснији.<sup>114</sup>

### *1.5. Уређење и функционисање безбедносних региона*

Управни одбор је главни и одлучујући орган сваког безбедносног региона и чине га градоначелници општина учесница. Председник управног одбора безбедносног региона је један од градоначелника и он се на то место именује краљевским декретом. Безбедносни регион утемељен је на заједничким прописима. Да би се осигурала административна власт безбедносног региона, управни одбор доноси одлуке већином гласова. Ако су гласови изједначени председник управног одбора има одлучујући глас. Управни одбор безбедносног региона мора бити способан да одговори на веома широк спектар катастрофа и криза, па је зато неопходно да своје активности координира са многим странама учесницама. Партнери који учествују у кризама позивају се да учествују на састанцима управног одбора када је њихово присуство неопходно због дневног реда састанка.

Задаци Управног одбора безбедносног региона су: (1) снабдевање у случају пожара, природних катастрофа и постојања ризика од појаве криза, (2) саветовање надлежних органа о ризицима у вези са пожарима, катастрофама и кризама, (3) саветовање општинских извршних органа о ватрогасној служби, (4) набавка и подела комуналне опреме, (5) припрема за гашење пожара и реаговање на веће инциденте и организовање управљања катастрофама и кризним ситуацијама, (6) успостављање и одржавање функционисања ватрогасне службе, (7)

---

<sup>114</sup> Видети: Erik Van Wijngaarden, "Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions", *The Hague Governance Quarterly*, Vol. 1: Austerity, 2013, pp. 1-2.

успостављање и одржавање функционисања организације здравствене помоћи на регионалном нивоу, (8) обезбеђивање адекватног простора за случај инцидента и (9) редовна достава и проток информација у оквиру служби безбедносног региона.<sup>115</sup>

Управни одбор безбедносног региона усваја план активности најмање једном у четири године. Овај план се усваја у складу задацима безбедносног региона. План активности у вези са сваким могућим догађајем мора да садржи: (1) опис оперативног деловања служби и организација безбедносног региона, укључујући полицију, као и општина у оквиру управљања катастрофама и кризама, (2) план вежби и (3) време одзива ватрогасне службе, као и опис објеката и мера неопходних да би ватрогасна служба могла да буде у стању да испуни наведено време.<sup>116</sup>

Поменути план активности делом ће бити заснован на профилу ризика који утврђује управни одбор безбедносног региона. Утврђивање профила ризика састоји се од: (1) прегледа ситуација високог ризика унутар безбедносног региона који могу да резултирају пожарима, непогодама или кризама, (2) прегледа типова пожара, катастрофа и криза који се могу појавити на територији безбедносног региона и (3) анализи која укључује отежавајуће околности и процену последица различитих врста пожара, катастрофа и криза. Управни одбор безбедносног региона утврђује профил ризика након консултација са саветима општина учесница. Најмање једном годишње управни одбор безбедносног региона позива субјекте који могу бити укључени у могуће катастрофе и кризе у региону на заједничке консултације о ризицима у региону.<sup>117</sup>

Управни одбор безбедносног региона усваја кризни план најмање једном у четири године, који ће у сваком могућем догађају садржати опис организације, надлежности, задатака, овлашћења и одговорности у

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 15-16.

<sup>116</sup> Видети: "Act of 11 February 2010, containing provisions for the fire services, disaster management, crisis management and medical assistance (Security Regions Act)", Government of the Netherlands, 2010, Section 14, para. 1. and 2.

<sup>117</sup> *Ibidem*, Section 15, para. 1, 2, 3. and 5.

оквиру управљања катастрофама и кризама. Кризни план садржи опис организације, одговорности, задатака и овлашћења и надлежности у вези са предузетим мерама и објектима које ће обезбедити општине у оквиру управљања ванредним и кризним ситуацијама. Такође, кризни план ће садржати споразуме закључене са осталим странама које ће бити укључене у могуће катастрофе и кризе.<sup>118</sup>

Савет за безбедност се састоји од 25 лица који уједно председавају безбедносним регионима и функционише као национална платформа за безбедносне регионе. Савет за безбедност представља консултативно тело за безбедносне регионе, али је истовремено и место контакта за холандског министра за безбедност и правду када се доносе споразуми у вези са управљањем катастрофама и кризама. Поред наведених улога, Савет за безбедност обезбеђује обуку за ватрогасне официре, испите за припаднике ватрогасне службе, издавање сертификата, стицање и ширење знања и стручности, потребне стручне материјале и слично.<sup>119</sup>

Као што је већ наглашено у претходним деловима текста, ванредне ситуације нису редовна појава, већ се појављују изненада и захтевају улагање додатних напора и ангажовање већих средстава у циљу стабилизације стања на терену и враћања у редовно стање. Није редовна појава да се ванредне ситуације одмах дефинишу као кризе, али не могу бити окарактерисане ни као нормално стање. Хитне службе могу да на ванредне ситуације одговоре средствима којима иначе располажу. Кризе широких размера су стања које карактеришу шири оквири у односу на ванредне ситуације. Хитне службе у ванредним ситуацијама функционишу на основу регуларних процедура и ослањају се на постојеће капацитете. Не треба изгубити из вида ни различиту перцепцију ванредних ситуација у односу на кризе. Група људи или локална заједница која је погођена, на пример, неком елементарном непогодом вероватно ће то доживети као кризу широких размера и осећати се угрожено. Са друге стране, група људи или локална заједница која није директно погођена неће то стање доживети тако

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, Section 16, para. 1. and 2.

<sup>119</sup> Видети: "Safety Regions Act", оп. цит., р. 16.

снажно. Ванредне ситуације представљају оквир унутар којег се дефинишу улоге и надлежности разних субјеката, уз процену њихових капацитета за ефикасно деловање. То се обавља ради пружања адекватног одговора да би се спречиле или умањиле последице ванредних ситуација. То је основа ефикасног управљања ванредним ситуацијама. Управљање ванредним ситуацијама првенствено је усмерено ка идентификацији потенцијално негативних фактора по локалне заједнице и шире. То је први корак ка стварању оквира за изградњу капацитета за пружање адекватног одговора на могуће испољавање тих фактора у виду ванредних ситуација или криза ширег обима. На основу оваквог схватања ванредних ситуација може се рећи да су безбедносни региони добар одговор на потребу успостављања платформе која омогућава брзу поделу надлежности у припремама и деловању. Укључивањем у безбедносне регионе свих релевантних субјеката доприноси се лакшој изградњи неопходних капацитета који омогућавају деловање не само у ванредним ситуацијама, већ и у случају несрећа широких размера које би попримиле облик катастрофа.

### *1.6. Деловање хитних служби у оквиру безбедносних региона*

У оквиру безбедносних региона основу хитних служби представљају ватрогасне јединице. Ватрогасна служба у Холандији састоји се од 450 општинских и 25 регионалних бригада. Општинске ватрогасне јединице задужене су за основне дужности. Регионалне ватрогасне јединице имају шире дужности, међу којима је уклањање последица у случају ванредних ситуација широког обима (катастрофе). Свака општинска ватрогасна јединица јесте саставни део регионалне ватрогасне службе на чијој територији се налази. Регионалне ватрогасне службе, поред осталог, представљају основу организационе структуре и имају координациону улогу у припремама и деловању случају ванредних ситуација. То укључује руковођење позивним центром за хитне ситуације, организовање курсева, спровођење обука и пружање помоћи општинских ватрогасним јединицама у опреми и људству. Такође, регионалне ватрогасне службе поседују специјалну опрему коју увек могу ставити на располагање општинским ватрогасним јединицама. Надлежности ватрогасних јединица нису само борба са пожарима, већ



и учешће у несрећама, катастрофама и кризама. У други сегмент дужности спада: подизање свести, превенција, припрема и уклањање последица. *Подизање свести* укључује пружање савета у вези са безбедношћу у насељима, на радним местима и на јавним просторима где грађани проводе највише времена. Идентификација ризика је најважнији део подизања свести грађана. *Превенција* подразумева спровођење активности које треба да спрече појаву ситуација које могу да доведу до појаве катастрофа и великих несрећа. Такође, то укључује и уклањање могућности за избијање и ширење пожара. Превенција укључује и пружање савета како побољшати сигурност објеката од избијања пожара и ширење информација о превенцији пожара. Припрема подразумева припрему ватрогасаца за гашење пожара и деловање у случају несрећа, катастрофа и криза. То укључује обуку ватрогасаца, проверу ватрогасних капацитета и пружање информација од јавног значаја. Припрема обухвата и сталну контролу објеката у вези са лаким приступом ватрогасаца и ватрогасне опреме у случају пожара или других хитних ситуација. *Уклањање последица* подразумева све активности које треба спровести како би се што пре нормализовало функционисање погођених подручја. Те активности укључују бригу о повређеним цивилима и ватрогасцима, информисање људи у погођеним подручјима и процену ефикасности спроведених активности.<sup>120</sup>

Успостављање безбедносних региона директна је последица дугогодишње потребе да се појача сарадња у случају ванредних ситуација на регионалном нивоу. Зато су регионима дата већа овлашћења и повећан је број регионалних ватрогасних јединица. У оквиру безбедносних региона уређена је сарадња и усклађеност деловања ватрогасних јединица, полиције и медицинских служби. Сваки безбедносни регион има сопствени центар за хитне ситуације у којима оператери наведене три хитне службе међусобно сарађују и размењују информације. То је један од разлога због којег су безбедносни региони постали основа деловања у случају ванредних ситуација и несрећа широких размера. Такође, у функционисању сваког безбедносног региона учествују највиши представници ватрогасних

---

<sup>120</sup> Видети: "Emergency response by fire brigade and medical services in the Netherlands", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006, pp. 15-17.

јединица, полиције и медицинских служби на његовој територији. Предности увођења безбедносних региона, односно наведене организације у његовом функционисању, су: кратке линије комуникације, постојање директне везе, чвршћа сарадња, брже доношење одлука, брже распоређивање људства и опреме, јасније утврђивање надлежности, смањење бирократских процедура и стварање предуслова за ефикасније деловање на терену. Тиме се повећава сигурност грађана, јер ће у случају ванредних ситуација или сличних претњи деловање хитних служби бити брже и ефикасније. Зато се може рећи да су безбедносни региони административно и оперативно средство у идентификацији ризика и ефикасном деловању у случају да неки од тих ризика прерасте у ванредну ситуацију или сличну опасност.<sup>121</sup>

Кризне ситуације дешавају се изненада, што представља додатно оптерећење за надлежне службе, јер их то ставља у комплексну ситуацију у којој је потребно што пре донети одређене одлуке у ограниченим временским условима. У кризним ситуацијама долази до угрожавања људских живота, материјалних добара и животне средине. Тиме се уједно ремети нормално функционисање државе и друштва. Кризе могу имати различите облике, али њихова заједничка карактеристика је, због опасности које носе са собом, угрожавање друштва у целини. Узроци криза су најчешће погрешно тумачење или недовољно обраћање пажње на показатеље који говоре у прилог појаве кризе. Другачије понашање, односно правовремено реаговање на поменуте показатеље директно утиче на елиминисање или смањивање последица криза. Дакле, кризе угрожавају друштво у целини, па се може рећи да оне имају егзистенцијални карактер.<sup>122</sup> Успостављањем безбедносних региона омогућено је боље праћење и реаговање на показатеље могућности појаве кризе. Такође, повезивањем хитних служби омогућено је правовремено реаговање на потенцијалне ризике и њихову елиминацију.

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 36-37.

<sup>122</sup> Видети: Милан Даничић и Горан Максимовић, „Профилисање менаџера безбједности за управљање кризним ситуацијама”, *Безбједност*, бр. 1, 2014, стр. 42.

Већ је поменуто да кризе могу имати различите облике. Један облик у којем се кризе јављају су ванредне ситуације. Оне носе са собом посебну врсту ризика и директно угрожавају људе, материјална добра и животну средину. Зато је понашање појединаца и група током ванредних ситуација понекад пресудно за смањивање потенцијалних ризика од изазивања људских жртава. Важан аспект у понашању људи је паника, јер представља посебну врсту понашања које настаје услед страха од губитка живота, односно угрожавања личне безбедности. Паника захвата појединце и групе, а најчешћи разлог је мањак информација о насталој ванредној ситуацији и развоју догађаја. Највећи проблем везан за појаву панике је губитак самоконтроле, што изазива хаотично понашање. Тада је паника управо разлог за повећање опасности од угрожавања људских жртава, а мање сама опасност коју са собом носи ванредна ситуација. Зато данас руководиоци у савременим системима заштите и спашавања воде рачуна да деловање спасилачких и информативних служби у ванредним ситуацијама не доведе до настанка панике.<sup>123</sup> Обједињавање хитних служби у оквиру безбедносног региона створена је могућност за правовремену размену тачних информација. Увезивањем хитних служби скраћује се време размене информација, а још важније је што се тиме омогућава селекција и одашиљање важних информација у јавност. То је важан предуслов за избегавање појаве панике, чиме се утиче на сигурност грађана и њихово адекватно понашање у ванредним ситуацијама.

## 2. Пољска

### 2.1. Уређење и положај цивилне заштите

Свака држава има задатак да осигура безбедност сопственог цивилног становништва од различитих претњи. То је један од аспеката уређења демократских држава, што подразумева безбедност грађана, очување културног наслеђа, заштита животне средине. У вези са тим су и кључни задаци држава, односно очување независности, слободе и

---

<sup>123</sup> Видети: Снежана Живковић, Миланко Чабаркапа и Драган Млађан, „Специфичности панике у ванредним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 3, 2011 стр. 112-113.

људских права. У XXI веку претње које угрожавају безбедност цивилног становништва другачије су у односу на претње које су постојале у прошлом веку. Данас се претње које произилазе из могућности настајања природних катастрофа све чешће појављују. То проузрокује промену безбедносног система многих држава. То се посебно односи на развој система управљања кризама. У савременим државама тај систем обједињује све домаће ресурсе и садржи планове за деловање на међународном, националном и регионалном нивоу. Ипак, систем управљања кризама није идентичан у свим државама. Разлог је константна промена у настајању и последицама природних катастрофа, као и константно увећавање њиховог броја. Зато све државе константно развијају и унапређују свој систем управљања кризама, па у некима од њих нижи нивои власти од регионалног, односно окружни и локални, имају своје место у реаговању у ванредним ситуацијама. Основни циљ сваке државе у развоју система управљања кризама је опстанак цивилног становништва, као и заштита имовине грађана и животне средине.<sup>124</sup>

Током процеса трансформације државног система у Пољској јављале су се различите идеје како би на нов начин требало организовати област цивилне заштите. До 2008. године издвојила су се два основна неслагања о организацији ове области. Прво неслагање било је између цивилне и војне идеје, а друго између цивилно-ватрогасне и цивилно-војне идеје. Ово неслагање осликавало је тадашње политичке промене и борбу између различитих одељења и сектора власти. Садашње законске регулативе обликовале су на савремен начин област цивилне заштите у Пољској. Наиме, органи централне власти и локалне самоуправе носе најважнију одговорност у спровођењу активности које се односе на ефикасну организацију и функционисање области цивилне заштите. У фокусу рада органа централне власти и локалне самоуправе биће активности оперативних служби за одговор на кризне ситуације попут ватрогасних јединица, полиција и војске, али и јавних институција, приватних правних лица

---

<sup>124</sup> Видети: Małgorzata Kolińska, "Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison", *AARMS*, Vol. 11, No. 1 (2012), pp. 107-108.

и читавог становништва. У надлежност централне власти и локалне самоуправе спадају све активности везане за ефикасно функционисање цивилне заштите у случају ванредних ситуација. Систем цивилне заштите је тако организован да не постоји увек потреба да се ангажују сви надлежни органи у случају ванредне ситуације. Наиме, деловање у ванредним ситуацијама почиње од најнижег нивоа власти, односно од територије на којој постоји таква ситуација. Другим речима, уколико су органи тог нивоа власти способни да се сами изборе са ванредном ситуацијом нема потребе за ангажовањем виших нивоа власти.<sup>125</sup>

Најважнији документ којим је регулисана област деловања цивилне заштите је Устав Републике Пољске. У члану 228. ставу 1. наглашено је да ванредне мере могу бити уведене у више случајева од којих је један постојање ванредне ситуације изазване природним катастрофама.<sup>126</sup>

Други документ је Закон о управљању кризама, који је усвојен 26. априла 2007. године. У члану 2. овог Закона јасно је дефинисано шта управљање кризама подразумева. Тако органи јавне администрације у случају криза представљају део управљачког државног безбедносног система. У оквиру овог система реализују се активности у превенцији криза, у случају њиховог избијања контролисање планираним активностима, реаговање у ванредним ситуацијама, као и елиминисање последица ванредних ситуација и реконструкцију.<sup>127</sup> Чланом 3. истог Закона дефинисано је шта подразумева ванредна ситуација, а шта критична инфраструктура коју треба заштитити у таквим ситуацијама. Кризна, односно ванредна, ситуација подразумева ситуацију у којој су у великој мери угрожени људи, имовина или животна средина. Таква ситуација проузрокује значајна ограничења у функционисању јавне администрације због ограничењима у њиховим капацитетима које су последица ванредне ситуације. Критична

---

<sup>125</sup> Видети: Jacek Dworzecki, "Crisis Management System in Poland", *The Science for Population Protection*, No. 2/2012, pp. 1-2.

<sup>126</sup> Видети: "The Constitution of the Republic of Poland", 2<sup>nd</sup> April 1997, *Dziennik Ustaw*, No. 78, item 483, Art. 228, para. 1.

<sup>127</sup> Видети: "Act of 26 April 2007 on Crisis Management", *Government Centre for Security*, 26 April 2007, Art. 2.

инфраструктура укратко обухвата узајамно повезане институције и објекте од чијег правилног функционисања зависи безбедност државе, сигурност грађана и стабилност у раду државних органа.<sup>128</sup>

Државни органи надлежни за цивилну заштиту су: Министарство унутрашњих послова и администрације, Владин центар за безбедност и Државни штаб Ватрогасне службе. Командант Ватрогасне службе уједно врши функцију начелника цивилне заштите за целу државу.<sup>129</sup> У организационом смислу, деловање у случају ванредних ситуација покрива све нивое власти. На сваком нивоу власти постоји начелник цивилне заштите. Поред тога, на сваком нивоу власти постоји одбор за одговор на ванредне ситуације. Начелник цивилне заштите на централном нивоу, начелници цивилне заштите на нижим нивоима власти и одбори за одговор на ванредне ситуације у основи су подређени Министарству унутрашњих послова и администрације и Владином центру за безбедност.

## *2.2. Усклађеност ватрогасно-спасилачког система са територијално-административном поделом*

Током 1995. године Ватрогасна служба Пољске формирала је Национални спасилачки и ватрогасни систем. Основни циљ формирања био је повезивање спасилачких јединица и њиховог деловања како би се повећала ефикасност спасилачких интервенција. Национални спасилачки и ватрогасни систем представља саставни део унутрашњег безбедносног система, односно оног његовог дела који обухвата све активности у заштити људи, имовине и животне средине. У складу са тим, основни циљеви Националног спасилачког и ватрогасног система су: борба са пожарима и другим природним катастрофама, као и спашавања у случају различитих акцидената. Поред наведеног, још један циљ Националног спасилачког и ватрогасног система је блиска сарадња са Државним медицинским

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, Art. 3, para. 1 and 2.

<sup>129</sup> Видети: "Poland – Disaster management structure", Vademecum – Civil Protection, European Commission, Интернет: [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/pl/2-pl-1.html](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/pl/2-pl-1.html), 19/01/2017.

спасилачким системом. Координација рада Националног спасилачког и ватрогасног система обавља се на три нивоа власти, односно локалном, окружном и регионалном. Са друге стране, Ватрогасна служба Пољске има организациону улогу, па су њени најважнији задаци у том смислу: (1) развоја окружних и локалних планова спашавања, (2) анализе спасилачких активности и оперативне документације и (3) координације процеса одлучивања и размене информација између субјеката који реализују активности спашавања и друге активности у циљу заштите људи.<sup>130</sup>

У Пољској је функционисање нивоа власти и њихова међусобна сарадња организована тако да је сваки ниво власти дужан да развије сопствене капацитете како би био способан да се избори са проблемима на својој територији. Уколико је проблем такав да тај ниво власти није у могућности да проблем реши самостално онда може тражити помоћ вишег нивоа власти. Пружање помоћи подразумева успостављање сарадње са надлежним органима вишег нивоа власти како би се проблем решио. Сарадња се успоставља у виду уговора и оснивања заједничких тела. Такав систем је успостављен и развијен ради веће демократичности друштва и јачања одговорности свих нивоа власти.<sup>131</sup> У случају цивилне заштите, развијеност сваког нивоа власти подразумева више капацитета и могућности тог нивоа да се избор са кризном ситуацијом на својој територији.

Пољски систем цивилне заштите, односно њена структура, организована је на пет административних нивоа на оси између централизације и децентрализације. На централном нивоу постоје службе које су директно задужене за питања цивилне заштите. Комитет за управљање ванредним ситуацијама Савета министара на чијем челу је министар унутрашњих послова и администрације. Национални штаб Ватрогасне службе Пољске подређен је Министарству унутрашњих послова и администрације. Командант Ватрогасне службе Пољске и

---

<sup>130</sup> Видети: Jacek Dworzecki, "Crisis Management System in Poland", оп. цит., рр. 7.

<sup>131</sup> Видети: Александар Јазић, *Реформа система локалне самоуправе у државама Вишеградске групе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014, стр. 121-123.

начелник Националне цивилне заштите заједно чине централно тело државне администрације у чијој је надлежности организовање и планирање цивилне заштите. Национални центар за управљање кризама у оквиру Националног штаба Ватрогасне службе Пољске подређен је претходно наведеном централном телу. *На регионалном нивоу* представници у Савету министара, односно представници региона, имају на располагању тимове за хитно деловање и регионалне центре за управљање кризама. Овим тимовима и центрима региони помажу нижим нивоима власти, уколико је то неопходно. На нижем нивоу власти, односно *на нивоу округа*, такође постоје тимови за хитно деловање и регионални центри за управљање кризама. Ови тимови и центри могу се употребити у пружању помоћи локалним нивоима власти, односно општинама, уколико не могу сами да се изборе са кризом. Најнижи ниво власти представљају *општине*. Оне имају кључну одговорност у области ванредних ситуације. То се посебно односи на ватрогасну заштиту, праћење ситуације, рано упозоравање, узбуњивање, као и координацију акција спашавања и евакуације. Поред наведених нивоа власти, привредна друштва, институције, фабрике и друштвене организације имају одговорност да брину о својој безбедности. То подразумева израду сопствених планова у случају опасности и спровођење превентивних мера. Треба нагласити да у Пољској добровољне ватрогасне бригаде, Црвени крст Пољске, планинске службе спашавања и сличне службе чине саставни део Пољског националног спасилачког система. Уз то, ове службе делимично су финансиране из државног буџета. Приватни сектор у Пољској је укључен у систем цивилне заштите и активности спашавања преко својих ватрогасних јединица које могу у одређеној мери на ширем нивоу бити употребљене уколико се укаже потреба.<sup>132</sup>

Национални спасилачки и ватрогасни систем функционише у складу са административном организационом структуром која постоји на окружном, регионалном и централном нивоу. *Окружни ниво* је веома важан, јер се на овом нивоу обављају оперативне активности. Те

---

<sup>132</sup> Видети: Christer Pursiainen, Sigrid Hedin and Timo Hellenberg, "Civil Protection Systems in the Baltic Sea Region – Towards Integration in Civil Protection Training", Eurobaltic Publications 3, Aleksanteri Institute, Helsinki, 2005, pp. 16-17.



активности подразумевају пријем обавештења и реализовање акција спашавања у складу са постојећим плановима. То се односи и на случајеве пружања подршке локалном и централном нивоу власти. *Регионални ниво* врши помажућу и координациону улогу. На овом нивоу организована је оперативна резерва у људству, специјализовани тимови и складишта са посебном опремом. *Централни ниво* је највиши ниво Националног спасилачког и ватрогасног система. Командант Ватрогасне службе Пољске налази се на челу Националног спасилачког и ватрогасног система. На овом нивоу снаге се формирају од оперативних резерви у људству које постоје на централном нивоу и специјализованих тимова. Као и на регионалном нивоу, на централном нивоу постоје складишта са посебном опремом. Поред тога, оперативне снаге на централном нивоу састављају се из активних чланова и резервиста разних школа Националне ватрогасне службе. Структура и састав Националног спасилачког и ватрогасног система сачињени су од професионалних спасилачких служби и невладиних организација различите врсте. Треба истаћи да је Национални спасилачки и ватрогасни систем потпомогнут неким другим службама које су постоје у области унутрашње безбедности, заштите поморске територије, здравствене заштите, животне средине, рударства, енергетике и добровољних спасилачких служби.<sup>133</sup>

### *2.3. Подела надлежности и деловање цивилне заштите*

Систем цивилне заштите у Пољској је интегрисан и обједињује органе централне власти и локалне самоуправе, одабране приватне субјекте и војску. Састав система цивилне заштите јасно је одређен, уз тачно дефинисање дужности и задатака које сваки субјект обавља. Нови систем управљања кризама у Пољској успостављен је у циљу ефикасније поделе надлежности између централних органа власти, администрације и јединица локалне самоуправе. Карактеристичност система цивилне заштите у Пољској лежи у његовој вишестепеној подели због приступа заснованог на територијалној подели. Овај

---

<sup>133</sup> Видети: Jacek Dworzecki, "Crisis Management System in Poland", оп. цит., pp. 8-9.

систем састоји се од тела за управљање кризама, саветодавних тела и центара за управљање кризама.

На централном нивоу најважнији орган у случају ванредних ситуација је Савет Министара. У надлежност овог органа спада унутрашња безбедност државе и одржавање јавног реда, па је овај орган овлашћен да прогласи ванредно стање. Тимови за управљање кризама оснивају се на сваком административном нивоу као помажућа тела надлежних лица на том нивоу. Главни задаци ових тимова на централном нивоу су превенција, пружање подршке локалних нивоима власти и помоћ нижим нивоима власти уколико ти нивои власти немају довољно капацитета да се изборе за кризом. На локалном нивоу, у надлежност поменутих тимова спадају сва питања од јавног значаја, а посебно питања у вези ватрогасне заштите и одржавања јавног реда. У додатне дужности тимова за управљање кризама спада праћење потенцијалних претњи, рано упозоравање, алармирање и координација спасилачких акција и евакуације.

У систему цивилне заштите у Пољској постоји Управни орган који је кључни орган за управљање кризним, односно ванредним, ситуацијама. Управни орган надлежан је за управљање свим активностима у фазама превенције, припрему ефикасног одговора на кризу, предузимања акције и уклањање последица. Управни орган састоји се од три дела која поседују значајна овлашћења у домену ванредних ситуација. Ти делови су:

- *Руководеће тело* чине Савет министара, министар администрације и дигитализације, војвода, начелник округа, градоначелник и председник градске управе. Ово тело има законом утврђено право да доноси обавезујуће одлуке, што утиче на функционисање других актера у систему цивилне заштите.
- *Саветодавно тело* чине Владин Тим за управљање кризама и Тимови за управљање кризама региона, округа и општине. У надлежност овог тела спада утврђивање стратегије у случају кризне ситуације, предлаже решења и обезбеђује комуникацију између чланова Руководећег тела и Тела за планирање и координацију.

- *Тело за планирање и координацију* анализира и процењује информације, припрема различите опције за спровођење акције, нуди различита решења, реализује усвојене одлуке, расподељује задатке и координира активности.<sup>134</sup>

Да би се боље разумела подела административна, односно територијална, подела надлежности у оквиру система цивилне заштите у Пољској требало би рећи више о систему локалне самоуправе у овој држави.

Локалну самоуправу у Пољској чини 2478 општина (пољски: *gmina*) од који су 1589 руралне, 582 урбано-руралне и 307 урбане, уз 65 градова који имају статус округа. Поред општина, постоји 315 округа (пољски: *powiat*) и 16 региона, односно војводства (пољски: *województwo*).<sup>135</sup>

Члан 164. Устава Републике Пољске дефинише општину као основну јединицу локалне самоуправе и истиче да ће општина вршити све функције локалне власти које нису у надлежности других јединица локалне самоуправе.<sup>136</sup> Општине у Пољској деле се на три типа на основу географских карактеристика, економских потенцијала и традиције неке територије. То су: урбане, руралне и мешовите општине. Општина има право да самостално донесе пропис који ће важити на њеној територији.<sup>137</sup>

Округ је правно лице и његови органи имају овлашћења да доносе законе који важе у његовим границама. Окрузи се деле на урбане и мешовите. Урбани окрузи обухватају подручје само једног града.

---

<sup>134</sup> Видети: Małgorzata Kolińska, "Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison", оп. цит, pp. 108-110.

<sup>135</sup> Видети: Pawel A. Banas, "Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy", *Public Administration* 2010, p. 3; Веран Станчегић, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 142-143.

<sup>136</sup> Видети: "The Constitution of the Republic of Poland", 2<sup>nd</sup> April 1997, оп. цит, Art. 164.

<sup>137</sup> Видети: Мирослав Гроцховски и Јоана Регулска, „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају-случај Пољске”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 134.

Мешовити окрузи обухватају подручје велике општине, града или седишта округа и више мешовитих или руралних општина. Град са више од 100 000 становника може стећи статус урбаног округа. Од 1. јануара 1999. године војводства су постала трећи ниво у систему локалне самоуправе у Пољској. Војводства имају важне административне одговорности које су државног карактера. Као и општине и окрузи, војводства имају статус правног лица и могу усвајати законе који важе на њиховој територији. У зависности од величине, односно броја становника и територије, војводства имају исти статус у систему власти као и региони у државама ЕУ. Функције региона не нарушавају самосталност у деловању општина и округа, а органи војводства немају надзорну улогу у односу на општине и окрузе.<sup>138</sup> За овај рад битно је нагласити да општине, окрузи и војводства имају овлашћења да самостално у виду уговора или другачијих аранжмана успостављају заједничку сарадњу како би лакше обавили задатке из своје надлежности. У тим случајевима најчешће долази до оснивања заједничких тела како би се извршио задатак специфичне природе.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Видети: Andrzej Kowalczyk, "Local Government in Poland", in: Tamás M. Horwáth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000, pp. 225; 226; 227.

<sup>139</sup> Видети: Pawel A. Banas, "Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy", оп. цит, pp. 3-5.



## Закључак

Ванредне ситуације, катастрофе и остале сличне опасности не бирају место где ће се појавити. Последица тога су већ често пута поменуте климатске промене изазване процесом глобализације. Размере поменутих опасности нико не може са сигурношћу предвидети. Оно што може да се уради на плану припреме за евентуалне ванредне ситуације јесте припрема друштва и државе. Не може се предвидети ни који ће део неке државе бити захваћен ванредном ситуацијом, нити њен обим и интензитет. У сваком случају, брз одговор на ванредну ситуацију је од кључне важности за њену елиминацију и уклањање последица. Зато је важно да сваки сегмент друштва и државе буду довољно способан да се барем у првим фазама ванредне ситуације одупре њеном дејству. Наравно, овде кључну улогу има развијен систем цивилне заштите. На другом месту можемо навести јединице локалне самоуправе, јер се почетни ефекти ванредне ситуације управо осећају на територији једне или више њих које су погођене. На трећем месту налази се развијеност друштва и државе. Економски, политички и социјално развијена држава имаће капацитете да спроведе добру организацију система цивилне заштите и изврши ефикасну децентрализацију. Ова два процеса могу бити међусобно усклађена како би се креирао ефикасан систем деловања у ванредним ситуацијама, а у циљу изградње савременог система безбедности.

Спрега цивилне заштите и локалне самоуправе неизоставан је елемент добре организације система заштите и спасавања у савременим условима. Јединице локалне самоуправе одговорне су за добробит грађана на њиховој територији. То у савременим организацијама система локалне самоуправе укључује и њихову безбедност. Зато су ове јединице у обавези да организују систем цивилне заштите на својој територији. Сигурно је да неће сви ресурси неке јединице локалне самоуправе бити усмерени ка систему цивилне заштите. Ипак, значајна средства морају бити издвојена и организован систем обуке, опремања и мобилизације.

Зато свака јединица локалне самоуправе има свој штаб цивилне заштите. Географске карактеристике територије неке јединице цивилне заштите условљавају начин на који ће организовати своју цивилну заштиту. Није иста организација цивилне заштите у јединицама локалне самоуправе које се налазе у планинским пределима и онима који се налазе у приобалним или равничарским. Потребно је зато предвидети са којим ће се опасностима можда суочити нека јединица локалне самоуправе, односно какву ванредну ситуацију може да очекује на својој територији. У ту сврху израђују се планови деловања у случају ванредних ситуација. Ови планови не могу искључити могућност преношења ванредне ситуације са територије друге јединице локалне самоуправе и обрнуто. То подстиче сарадњу јединица локалне самоуправе у области цивилне заштите и евентуално дограђивање капацитета у овој области. Тиме практично, ако се може тако рећи, област цивилне заштите доприноси развоју јединица локалне самоуправе, јер ће оне ангажовати додатне капацитете или развити постојеће.

Информисаност грађана о догађајима везаним за евентуално избијање ванредне ситуације веома је важна за њихову безбедност. У ту сврху, велику улогу могу да одиграју локалне радио-станице и телевизијске агенције. Информације које се преносе грађанима не смеју изазивати панику, јер се тиме отежава њихова евакуација и деловање у ванредним ситуацијама. Уколико нема потребе за евакуацијом такве информације треба и пренети. Зато је важно да чланови локалних штабова цивилне заштите буду добро информисани о стању на терену. Пожељно је да неки чланови ових штабова буду довољно едуковани у информативно-комуникативном смислу. Опет се и овде види значај развијености јединица локалне самоуправе. Конкретније, развијеност јединице локалне самоуправе може као последицу да има широк избор појединача, односно људских ресурса, који могу бити укључени у систем цивилне заштите на локалном нивоу.

У овом тексту смо изнели два примера држава у смислу њихове организације цивилне заштите. У случају Холандије носећи стуб цивилне заштите, када се ради о нивоу локалне самоуправе, јесу региони. Ипак, и ту нижи нивои локалне самоуправе играју важну улогу и уствари чине саставне делове безбедносних региона. Пример Холандије је доста карактеристичан, јер се ради о формирању региона

који служе само једној сврси – јачање система цивилне заштите. То је можда јединствен пример у свету, који уједно јача и промовише улогу локалне самоуправе у областима који су у прошлости били везивани искључиво за централне власти. Холандија јесте високо развијена држава у политичком, економском и социјалном смислу. Управо зато пример ове државе, односно безбедносних региона, говори о сталној потреби унапређења система цивилне заштите. Посебну иновацију у овом унапређењу представља ослањање на јединице локалне самоуправе. На основу развијености Холандије може се закључити да је ова држава могла себи да приушти све облике организације система цивилне заштите у циљу што веће ефикасности. Ипак, избор је пао на јединице локалне самоуправе, што довољно говори о значају ових јединица за снажан и ефикасан систем цивилне заштите.

Други пример, односно пример Пољске, говори о значају спреге цивилне заштите и локалне самоуправе у једном мало другачијем смислу. Пољска је до момента распада Варшавског пакта била строго централизована држава. То је била последица тадашњег уређења Пољске државе у складу са комунистичким принципима. Након распада Варшавског пакта власти у Пољској определиле су се за реформе које треба да резултирају прикључењем ове државе ЕУ. Један од значајних корака на том путу била је децентрализација. Тај процес је у Пољској, без обзира што се не ради о малој држави, спроведен успешно. Расподела надлежности добро је уређена, хијерархија између различитих нивоа локалне самоуправе, као и међусобни односи. Оно што није био услов за улазак у ЕУ, али јесте за безбедност грађана била је реформа организације система цивилне заштите. Требало је дубоко централизован систем реформисати на начин да свака јединица локалне самоуправе, па и она најнижа, буде способна да пружи адекватан одговор у случају ванредне ситуације. У тексту се види да су власти Пољске у томе успеле превасходно због доброг уређења хијерархије деловања између нивоа локалне самоуправе у случају ванредне ситуације. Може се рећи да је прича о систему цивилне заштите у Пољској прича о трансформацији овог система од почетка до краја. И овде се може приметити спрега цивилне заштите и локалне самоуправе, јер та трансформација не би била могућа без развоја капацитета јединица локалне самоуправе.





## Литература

- “Act of 11 February 2010, containing provisions for the fire services, disaster management, crisis management and medical assistance (Security Regions Act)”, Government of the Netherlands, 2010.
- “Act of 26 April 2007 on Crisis Management”, *Government Centre for Security*, 26 April 2007.
- Banas, Pawel A., “Local Government in Poland: Empirical Insights into the Process of Environmental Policy”, *Public Administration* 2010.
- Baylis, John, Smith, Steve and Owens, Patricia, *The Globalization of World Politics*, Fourth edition, Oxford University Press Inc., New York, 2008.
- Береш, Паун Ј., и Береш, Кристиан П., „Хеуристика и операциона истраживања у функцији едукације субјеката система цивилне одбране за ванредне ситуације”, *Војнотехнички гласник*, год. LXII, бр. 3, 2014.
- Бојовић, Петар и Павловић, Ђорђе, *Макрофинансије*, Чигоја штампа и аутори, Београд, 2009.
- Бољевић, Жељко, „Регионална држава као средње решење између унитарне државе и федерације”, *Политичка ревија*, год. I, бр. 1/2002.
- Van Wijngaarden, Erik, “Public Management Reform Within The Local Government Due To The Established Dutch Law Regarding The Safety Regions”, *The Hague Governance Quarterly*, Vol. 1: Austerity, 2013.
- Webber, David, “Integrating Current and Development Budgets: A Four-Dimensional Process”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, 2007.
- Вејл, Лоренс Ц., *Цивилна одбрана*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1991.

- Војчик, Марек и Грабиец, Моника, *Организација администрације и принципи функционисања органа локалне самоуправе у Пољској*, Фондација за подршку локалној демократији, Варшава, 2000.
- Work, Robertson, “Decentralization, Governance and Sustainable Regional Development”, in: Walter B. Stöhr, Josefa S. Edralin and Devyani Mani, *New Regional Development Paradigms*, Volume 3: Decentralization, Governance, and the New Planning for Local-Level Development, Greenwood Press, Westport (Connecticut), 2001.
- “What is the International Strategy?”, *The United Nations Office for Disaster Risk Reduction*, Интернет: <http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>, 04/01/2017.
- Гађиновић, Радослав „Национални идентитет и безбедност модерне државе”, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, бр. 1, 2011.
- Гачић, Јасмина, *Цивилно планирање за ванредне ситуације*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008.
- Гачић, Јасмина и Јаковљевић, Владимир, „Специфичности савременог интегрисаног система управљања у ванредним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 3/2014.
- Гроцховски, Мирослав и Регулска, Јоана, „Ново партнерство и сарадња: локална самоуправа и институције које је подржавају-случај Пољске”, у: Мијат Дамјановић, *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2002.
- Даничић, Милан и Максимовић, Горан, „Профилисање менаџера безбједности за управљање кризним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 1, 2014.
- Dworzecki, Jacek, “Crisis Management System in Poland”, *The Science for Population Protection*, No. 2/2012.
- Declaration on Regionalism in Europe*, Assembly of European Regions, Strasbourg, 1996.
- Добелинг, Ернст-Петер, „Безбедност друштва – спремност и реаговање на инциденте”, у: Славица Ђерић Магазиновић и Горан Јањић (урс.), *Ванредне ситуације*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.

- Dombrowsky, Wolf R, "Again and Again: Is a Disaster What We Call "Disaster"? Some Conceptual Notes on Conceptualizing the Object of Disaster Sociology", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, November 1995, Vol. 13, No. 3.
- Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији – свет јавних услуга*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Чигоја штампа, Београд, 2008.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука и Чигоја штампа, Београд, 2002.
- "Emergency response by fire brigade and medical services in the Netherlands", Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.
- "European Charter of Local Self-Government", European Treaty Series – No. 122, Council of Europe, Strasbourg, 15.10.1985.
- Живковић, Снежана, Чабаркапа, Миланко и Млађан, Драган, „Специфичности панике у ванредним ситуацијама”, *Безбедност*, бр. 3, 2011.
- Златић, Миодраг, „Одрживо управљање земљишним простором и превенција бујичних поплава”, у: Наташа Мрвић Петровић, Драгољуб Тодић и Драган Млађен (урс.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Институт за упоредно право и Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
- Игнатов, Ю, "Чрезвычайная ситуация: сущность, структура, классификация", Саратовский государственный социально-экономический университет, *ОБЖ*, No. 6, 2002, (електронско издање), Интернет: <http://school-obz.org/topics/bzd/002/>, 06/02/2017.
- Јазић, Александар, *Реформа система локалне самоуправе у државама Вишеградске групе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2014.
- Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.

- Кандева, Емилија (ур.), *Јачање локалне власти*, Магна агенда, Београд, 2002.
- Кастратовић, Лука, *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – нови модел*, Иновациони центар Факултета безбедности Универзитета у Београду, Београд, 2015.
- Кековић, Зоран, Марић, Предраг и Комазец, Ненад, “Republic of Serbia natural and other disaster risk assessment – methodology”, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, бр. 3, 2011.
- Келзен, Ханс, *Општа теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
- Kowalczyk, Andrzej, “Local Government in Poland”, in: Tamás M. Horváth (ed.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Local Government and Public Service Reform Initiative/Open Society Institute, Budapest, 2000.
- Kolińska, Małgorzata, “Potentials, abilities, structures in Hungarian and Polish management systems in the cases of natural disasters – a comparison”, *AARMS*, Vol. 11, No. 1 (2012).
- “Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate change”, *United Nations*, 1998.
- Quarantelli, Enrico L, “Emergencies, Disasters and Catastrophes Are Different Phenomena”, PRELIMINARY PAPER #304, University of Delaware, Disaster Research Center, 2000.
- Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*, Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Brussels, 2016.
- Марић, Предраг, Бабић, Ђорђе и Милојковић, Слађана, „Искуства и поуке у области заштите и спасавања у току ванредне ситуације изазване поплавама на територији Републике Србије”, у: Наташа Мрвић Петровић, Драгољуб Тодић и Драган Млађен (урс.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Институт за упоредно право и Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.

- Марић, Предраг Ђ., и Томић, Душко М., *Управљање ванредним ситуацијама*, Балкански институт за управљање и процену ризика, Београд, 2010.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа у европским интеграцијама”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 1/2009.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа у функцији развоја маргиналних подручја”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 1/2008.
- Марковић, Драган, „Локална самоуправа у функцији задовољавања заједничких потреба грађана”, *Политичка ревија*, год. (XIX) VI, бр. 1/2007.
- Марковић, Драган Ж, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 4/2009.
- Марковић, Драган, „Социјалне потребе и начин њиховог задовољавања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XXI) VIII, бр. 2/2009.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
- Миладиновић, Слободан, „Бујичне поплаве, хидролошка анализа, ризик и мере заштите”, у: Наташа Мрвић Петровић, Драгољуб Тодић и Драган Млађан (урс.), *Елементарне непогоде и ванредне ситуације*, Институт за упоредно право и Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014.
- Мирић, Огњен, *Регионална политика Европске уније као мотор економског развоја*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.
- Митровић, Драган М, *Теорија државе и права*, Досије, Београд, 2010.
- Млађан, Драган, *Безбедност у ванредним ситуацијама*, Криминалистичко- полицијска академија, Београд, 2015.
- Млађан, Драган, Кекић, Далибор и Субошић, Дане „Неки аспекти природне, техничко-технолошке и друштвене безбедности у савременим условима”, у: Славица Ђерић Магазиновић и Горан Јањић (урс.), *Ванредне ситуације*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.

- Млађан, Драган, Марић, Предраг и Барас, Иван, „Улога и место Сектора за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова у међународним организацијама и удружењима”, у: Драган Ђукановић и Ивона Лађевац (прир.), *Србија и међународне организације*, Београд, 2011.
- “Municipalities Act”, Text as at 12 November 2013, Act of 14 February 1992 containing new provisions governing municipalities, 2013.
- Петровић, Драган, *Ка мултиполарном светском поретку*, Пешић и синови и Центар за развој међународне сарадње, Београд, 2010.
- Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011.
- “Provinces Act”, Text as at 6 May 2014, Act of 10 September 1992 containing new provisions governing provinces, 2014.
- Pursiainen, Christer, Hedin, Sigrid and Hellenberg, Timo, “Civil Protection Systems in the Baltic Sea Region – Towards Integration in Civil Protection Training”, Eurobaltic Publications 3, Aleksanteri Institute, Helsinki, 2005.
- “Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2013”, *United Nations*, A/RES/68/211, 29 January 2014.
- “Poland - Disaster management structure”, Vademecum - Civil Protection, *European Commission*, Интернет: [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum/pl/2-pl-1.html](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/pl/2-pl-1.html), 19/01/2017.
- “Safety Regions Act”, Ministry of Security and Justice, Den Haag, 2013.
- Станчетић, Веран, *Регион као развојна перспектива у Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Станчетић, Веран, *Реформа управљања у савременој држави: развојни и демократски потенцијали децентрализоване државе*, Службени гласник, Београд, 2012.
- Суботић, Драган „Модели организовања и управљања у локалној заједници”, *Политичка ревија*, год. (XX) VII, бр. 2/2008.

- Schrijver, Frans, *Regionalism after Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- Schaap, Linze and Leenknecht, Gert-Jan, *Decentralised autonomy?*, Report in preparation for the study by the Council of Europe into the state of sub-national self-government in the Netherlands, DEMOS – Centre for Better Governance and Citizenship, University of Tilburg, Tilburg.
- Teune, Henry, “Local Government and Democratic Political Development”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 540, Local Governance around the World (Jul., 1995).
- Тодоровић, Зоран, „Еколошка безбедност као подсистем националне безбедности”, *Наука, безбедност, полиција – Журнал за криминалистику и право*, бр. 1, 2010.
- “Treaty of Lisbon”, amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal of the European Union*, Vol. 50, 17.12.2007, Art. 176 C.
- The duties of the Fire Brigade transferred from the municipalities to the safety regions*, Ministry of Security and Justice, Government of the Netherlands, Интернет: <https://www.government.nl/latest/news/2011/03/18/the-duties-of-the-fire-brigade-transferred-from-the-municipalities-to-the-safety-regions>, 12/01/2017.
- “The Constitution of the Republic of Poland”, 2<sup>nd</sup> April 1997, *Dziennik Ustaw*, No. 78, item 483.
- “Union Civil Protection Mechanism”, Opinion of the Committee of the Regions, *European Union - Committee of Regions*, 96<sup>th</sup> plenary session, 18-19 July 2012, NAT-V-020.
- Fischer, Henry W, “The *Sociology of Disaster*: Definitions, Research Questions, & Measurements Continuation of the Discussion in a Post-September 11 Environment”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, March 2003, Vol. 21, No. 1.
- Фукујама, Френсис, *Грађење државе*, Филип Вишњић, Београд, 2007.



- “Helsinki Declaration on Regional Self-Government”, Council of Europe, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13<sup>th</sup> Session, Helsinki, 27-28 June 2002.
- “Civil Security and the European Union: A survey of European civil security systems and the role of the EU in building shared crisis management capacities”, *UI papers*, No. 2, April 2014.



ISBN 978-86-7067-239-0