

Владимир М. Цветковић
Марина Филиповић
Јасмина Гачић

ЗБИРКА ПРОПИСА ИЗ ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА ОД КАТАСТРОФА



НАУЧНО-СТРУЧНО ДРУШТВО ЗА
УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА
БЕОГРАД, 2019.

Издавач
НАУЧНО-СТРУЧНО ДРУШТВО ЗА УПРАВЉАЊЕ
РИЗИЦИМА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА
Београд, Дијега Ривере 41
e-mail: upravljanje.rizicima.vs@gmail.com
www.upravljanje-rizicima.com

За издавача
Доц. др Владимир М. Цветковић, председник

Аутори:
Доц. др Владимир М. Цветковић
Марина Филиповић, МА
Проф. др Јасмина Гачић

Рецензенти:
Проф. др Владимир Јаковљевић
Проф. др Станимир Костадинов
Проф. др Драган Млађан
Проф. др Славољуб Драгићевић

Уредник
Проф. др Бобан Милојковић

Лектура
Марина Бојанић

Графичка припрема
Александар Марковић

Насловна страна
Управљање ризицима од катастрофа

Штампа
Невен, Београд

Тираж
500 примерака

ISBN - 978-86-81424-00-1

© Научно-стручно друштво за управљање ризицима у ванредним ситуацијама, Београд, 2019. година.
Решењем председника управног одбора Научно-стручног друштва за управљање ризицима у ванредним ситуацијама број 01/2018 рукопис је одобрен за издавање. Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован нити репродукова на било који начин, укључујући фотокопирање, фотографисање или било који други вид записа без писмене дозволе издавача.

Збирку прописа посвећујемо припадницима снага (штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије, Црвени крст Србије, Горска служба спасавања Србије) и субјектима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (органима државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, привредним друштвима и грађанима) као и члановима Научно-стручног друштва за управљање ризицима у ванредним ситуацијама који својим знањем и стручношћу несебично доприносе смањењу ризика од катастрофа у Србији и региону.

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР АУТОРА.	11
УВОД	13
НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ	19
1. Национална стратегија заштите и спасавања.	19
2.Национални програм управљања ризиком од елементарних непогода.	56
3..Стратегија заштите од пожара за период 2012-2017 године.	62
ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА ИЗ ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА РИЗИЦИМА ОД КАТАСТРОФА	91
1.Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.	91
2. Закон о заштити од пожара	168
3. Закон о заштити животне средине	198
4. Закон о заштити становништва од заразних болести	243
5. Закон о транспорту опасне робе	277
6. Закон о транспорту опасног терета	332
7. Закон о водама	365
8. Закон о Црвеном крсту	446
9. Закон о експлозивним материјама, запаљивим течностима и гасовима	452

10. Закон о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима	461
11. Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају	479
12. Закон о јавном здрављу	508
13. Закон о обнови након елементарне непогоде	518
14. Закон о метеоролошкој и хидролошкој заштити	526
15. Закон о безбедности и здрављу на раду	547
16. Закон о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности	580
17. Закон потврђивању конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса	617
18. Закона о добровољном ватрогаству.	648
19. Закона о критичној инфраструктури	659

ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ИЗ ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА

РИЗИЦИМА ОД КАТАСТРОФА 693

1. Упутство о Методологији за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама	695
2. Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.	733
3. Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације	736
4. Уредба о спровођењу евакуације	741
5. Уредба о утврђивању општег плана за одбрану од поплава за период од 2012. до 2018. године.	743
6. Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ.	762
7. Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа	764
8. Уредба о начину ангажовања ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих	767
9. Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара	769
14. Уредба о мерама заштите од пожара при извођењу радова заваривања, резања и лемљења	777

10. Уредба о утврђивању плана за деловање у случају акцидента	783
11. Уредба о мерама безбедности нуклеарних објеката и нуклеарних материјала	814
12. Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика	816
13. Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите.	825
14. Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину	828
15. Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса	833
16. Правилник о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара	850
17. Правилник о посебној обуци и полагању стручног испита из области заштите од пожара	854
18. Правилник о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара	878
19. Правилник о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију	883
20. Правилник о обучавању, наставним плановима и програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите.	895
21. Правилник о о начину утврђивања вредности грађевинског дела објекта и начину обрачуна накнаде за склониште	946
22. Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција и специјалности и личној карти припадника цивилне заштите.	947

МЕЂУНАРОДНИ ПРОПИСИ И СМАЊЕЊЕ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА. . . 959

1. Оквир из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030.	961
2. Хјого оквир за деловање 2005-2015.	985
3. Европска стратегија за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју.	1005

4. Терминологија Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа	1016
ЛИТЕРАТУРА	1031
ПРЕПОРУКЕ ЗА ДАЉА ЧИТАЊА.	1034
БИОГРАФИЈА АУТОРА.	1035
О НАУЧНО-СТРУЧНОМ ДРУШТВУ ЗА УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	1043

Предговор аутора

Драги читаоче,

управљање ризицима од природних и антропогених катастрофа представља систематски и мулти-секторски приступ чије коришћење омогућава спречавање нових и смањење постојећих ризика. Јачање државних механизма смањења ризика од катастрофа је незамисливо без доношења и усвајања већег броја стратешких, законских и подзаконских прописа који директно или индиректно уређују споменуту област. Потреба за усредсређеним деловањем држава на плану смањења ризика од катастрофа, према Сендаи оквиру за смањење ризика од катастрофа, захтева разумевање ризика од катастрофа; јачање система управљања ризицима од катастрофа у циљу управљања ризицима; улагање у смањење ризика од катастрофа у циљу јачања отпорности; унапређење спремности за делотворно реаговање у случају катастрофа и изградња бољег система од оног пре катастрофе у току обнове, санације и реконструкције.

Руководиоци и припадници субјеката и снага система заштите и спасавања у Републици Србији имају обавезу да познају и примењују прописе који се директно/индиректно односе на област катастрофа у циљу реализације правовремених, стручних и законски утемељених активности спровођења припреме, ублажавања, одговора и опоравка од последица катастрофа. Руководећи се тиме, у издању Научно-стручног друштва за управљање ризицима у ванредним ситуацијама одштампана је прва свеобухватна „Збирка прописа из области управљања ризицима од катастрофа“ у Републици Србији. Полазећи од вишегодишњег искуства аутора у научно-истраживачком раду, након детаљних анализа одабрани су сви постојећи и релевантни стратешки, законски и подзаконски прописи на основу којих се заснива систем заштите и спасавања људи и њихове имовине за време катастрофа на подручју Републике Србије. Поред националних законских и подзаконских решења, збирка прописа садржи и најзначајније међународне акте који уређују област управљања ризицима од катастрофа.

Збирка прописа намењена је за полагање стручног испита из области процене ризика предвиђеног Правилником о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика. Поред тога, намењена је и за полагање стручног испита заштите од пожара предвиђеног Правилником о посебној обуци и полагању стручног испита из области заштите од пожара. Такође, намењена је и свим припадницима интервентно-спасилачких служби односно снагама система заштите и спасавања (сектор за ванредне ситуације, полиција, војска, служба хитне медицинске помоћи, горска служба за спасавање, јединице цивилне заштите опште и посебне намене, добровољна ватрогасна друштва) који се у свом раду сусрећу са реаго-

вањем у условима катастрофа, али и запосленима у органима државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе на пословима који се односе на управљање ризицима од катастрофа. И на крају, збирка је намењена истраживачима из области студија катастрофа, као и студентима Универзитета у Београду, Факултета безбедности, Криминалистичко-полицијског универзитета, Географског факултета и других сродних институција.

Аутори исказују посебну захвалност рецензентима проф. др Владимиру Јаковљевићу, проф. др Станимиру Костадинову, проф. др Драгану Млађану и проф. др Славољубу Драгићевићу који су својим стручним сугестијама у великој мери унапредили збирку прописа. Посебну захвалност на стручним саветима и сугестијама аутори дугују уреднику проф. др Бобану Милојковићу.

Београд, 2019. године

Аутори

Увод

Имајући у виду безбедносне импликације катастрофа по становништво, свеукупна материјална и нематеријална добра и животну средину, свака држава има примарну одговорност за свој сопствени одрживи развој са једне, и примену ефикасних мера за смањење ризика од катастрофа са друге стране (Hyogo Framework for Action, 2005). Стога, држава и њени надлежни органи морају правовремено предузети мере усмерене ка заштити људи, њихових материјалних добара и животне средине од утицаја природних катастрофа, тј. предузети мере за ефикасно смањење ризика од ванредних ситуација изазваних катастрофама. При томе, једна од најзначајнијих мера је свакако инкорпорирање интегрисаних и вишеструких приступа смањења ризика од катастрофа у политике, планирање и програмирање које се односи на одржив развој, помоћ, рехабилитацију и активности на ревитализацији у пост катастрофалним и пост-конфликтним ситуацијама у земљама изложене ризику од катастрофа (Јоханесбуршки план за имплементацију Светског самита о одрживом развоју, 2002).

Државе које развијају политику, легислативу и институционални оквир за смањење ризика од катастрофа, и оне које су у могућности развијати и пратити напредак путем специфичних и мерљивих индикатора, имају већи капацитет да руководе ризицима и да постигну широко прихваћен консензус за смањење ризика кроз све секторе друштва. Као што је прокламовано у декларацији Јокохама стратегије, свака земља има суверену одговорност да штити своје грађане од природних катастрофа, да развија и јача државне капацитете и кореспондентно државно законодавство за сузбијање штетних дејстава природних и других опасности, да унапређује и јача регионалну и међународну кооперацију у активностима за спречавање, смањење и ублажавање природних и других катастрофа, са посебним нагласком на људским и институционалним капацитетима, размени технологија, прикупљању, ширењу и коришћењу информација и мобилизације ресурса. Наиме, на Светској Конференцији о смањењу природних катастрофа, која је од 23. до 27. маја 1994. године одржана у Јокохамама (Јапану) у оквиру „Међународне декаде смањења природних катастрофа“, чланице Уједињених Нација утврдиле су Стратегију и план акција за сигурнији свет, који је кратко назван Стратегија из Јокохаме, којом су дефинисана начелна опредељења за активну борбу за смањење штетних ефеката природних катастрофа. Поред свега тога, потребно је имати у виду да само смањење ризика од катастрофа обухвата низ активности које се предузимају да

се смањи рањивост и ризици од катастрофа у целом друштву, да се избегне или да се ограничи штетан утицај опасности, у широком контексту одрживог развоја.

Природа смањења ризика од катастрофа је посебно изричита у свом односу према УН Глобалним циљевима за одрживи развој, у контексту остваривања одрживог развоја (2030 Agenda for sustainable development, UN, A/RES/70/1). Међународна стратегија за смањење ризика од катастрофа, донета од стране Уједињених нација (International Strategie for Disaster Reduction - ISDR) дефинише смањене ризика од катастрофа као: „Акције које се подузимају на смањењу ризика од катастрофа и утицаја природних опасности, кроз систематичне напоре да се анализирају разлози катастрофа и њима управља, укључујући избегавање опасности, смањење друштвене и економске рањивости од опасности и побољшање припремљености на нежељена дешавања” (Резолуција Генералне скупштине број 59/231, 58/314, 57/356, 56/195 и 54/219).

Дакле, катастрофе се могу избећи на разноврсне начине смањења ризика и ограничавања утицаја катастрофа, нпр. путем идентификовања људске рањивости и јачањем њихове способности да се носе с катастрофом.¹ Смањење ризика од катастрофа генерално обухвата мере усмерене на спремност, ублажавање последица и превенцију. Такве мере имају за циљ да ојачају отпорност на катастрофе и заснивају се на знању о управљању ризицима, изградњи капацитета, те коришћењу информацијске и комуникацијске технологије и средстава посматрања планете (Комуникација комисије према Већу и Европском парламенту, 2009). Свакако, у ред значајнијих мера усмерених ка смањењу ризика од катастрофа јесте и доношење националних стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Уопштено говорећи, националне стратегије имају за циљ свеобухватно сагледавање извора постојећих и будућих ризика, успостављање концепта организованог деловања државних и других институција у смањењу ванредних ситуација створених свим облицима великих природних и технолошких катастрофа, ради ублажавања њихових последица, спречавање њихове појаве превентивним деловањем, као и развојем припремљености одговарајућих државних капацитета и целе друштвене заједнице. Дакле, националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама представљају круцијалну основу на којој почивају све остале активности усмерене ка смањивању ризика од катастрофа.

Генерална Скупштина Уједињених нација је крајем 2003. године донела Резолуцију о Међународној стратегији за смањење катастрофа (International Strategy for Disaster Reduction, UN, A/RES/58/214) као и коресподентну Резолуцију о природним катастрофама и вулнерабилитету/повредљивости (Natural Disaster and vulnerability, UN, A/ 1

1 Ураган Мишел (Michelle) из 2001. године, био је најснажнији ураган четврте категорије који је погодио Кубу у последњих 50 година. Захваљујући кубанском ефикасном систему раног упозоравања и плану спремности на природне катастрофе изазване ураганом, евакуисано је 700.000 људи, од којих је за 270.000 био осигуран привремени смештај и основне потребе на дужи период. Око 777.000 животиња било је премештено у сигурна подручја. Ураган је изазвао велике економске последице, али је забележено само 5 смртних случајева и 12 повређених. У току 1998. године цунами је погодио северозападну обалу Папуа Нове Гвинеје односећи 2200 живота. Захваљујући напорима усмереним ка смањењу ризика од катастрофа уложеним од стране Азијског центра за смањење катастрофа, након ове катастрофе, цунами је 2000. године разорио хиљаде кућа, али није однео ниједан људски живот. Међународна стратегија за смањење ризика од катастрофа (ISDR, 2004): Живети са ризиком: Глобални преглед иницијатива за смањење катастрофа.

RES/58/214). У оквиру ових резолуција, Генерална скупштина УН препознаје озбиљност све већег пораста неповољних ефеката и последица разних катастрофа - посебно природних и, с тим у вези, указује на потребу одговарајућег деловања на смањењу ризика и повредљивости у односу на њих. На европском нивоу, један од најзначајнијих докумената који се односе на ову проблематику за нашу земљу је Иницијатива ЕУ за превентиву и спремност за катастрофе у Југоисточној Европи (Иницијатива за ублажавање и смањење ризика од катастрофа за југоисточну Европу, 2011).

На међународном нивоу одржан је велики број конференција и усвојен је велики број резолуција и стратегија које се односе на подстицање држава да успоставе одговарајући систем заштите и спасавања на националном нивоу. Тако је под окриљем Уједињених нација, од 18. до 25. јануара 2005. године, преко четири хиљаде државних званичника, представника невладиних организација, академских институција и приватног сектора окупило се у Кобеу, Хјого – Јапан, на Светској конференцији о смањењу ризика од катастрофа, и закључило преговоре о „Хјого оквиру за деловање 2005-2015. године“: Јачање отпорности нација и заједница на катастрофе (Hyogo Framework for Action, 2005). Споменути Оквир, који је усвојило 168 држава, поставља јасно дефинисан циљ, који се односи на знатно смањење губитака у случају катастрофа, како у животима тако и у смислу социјалних, економских и еколошких вредности заједница и држава, и детаљно износи приоритете за постизање овог циља до 2015. године.

У Хјого оквиру за деловање се наглашава да смањење ризика од катастрофа представља централно питање за развој програмских политика, поред тога што чини саставни део различитих научних, хуманитарних и еколошких области. Истиче се да катастрофе успоравају развој и осиромашују становништво и нације и уколико не постоје озбиљни напори усмерени на смањење губитака у случају катастрофа, катастрофе ће постати све озбиљнија препрека за постизање Миленијумских циљева за развоја. Руководећи се закључцима евалуације „Стратегије из Јокохаме” и на основу већања Светске конференције о смањењу ризика од катастрофа, а посебно на основу договорених очекиваних резултата и стратешких циљева, Конференција је усвојила следећих пет приоритета за деловање (Hyogo Framework for action, 2005): обезбедити да је смањење ризика од катастрофа државни и локални приоритет са јаком институционалном основом за имплементацију; идентификовати, проценити и надгледати ризике од катастрофа и ојачати систем раног упозоравања; користити знање, иновације и образовање како би се изградила свест о безбедности и отпорности на ризик на свим нивоима; смањити темељне факторе ризика; ојачати спремност на катастрофе, како би се осигурао ефикасан одговор на свим нивоима. Државе, регионалне и међународне организације и остали актери би требало да воде рачуна о кључним активностима набројаним под сваком од 5 приоритета, и требало би их реализовати, у контексту њихових околности и капацитета.² Дакле, на основу Хјого оквира све државе би треба

² У погледу важности чини се значајним навести обраћање генералног секретара Уједињених нација Бан Ки муна о важности спровођења Оквирног плана за акцију до 2015. године: „За очекивати је да ће промена климе узроковати сурове и учестале опасности од природних катастрофа. С обзиром на то да наши градови и обална подручја постају рањивији, ове опасности ће довести до катастрофа чије последице су горе од оних до сада виђених. Имамо моралну, друштвену и економску обавезу да изградимо отпорност до 2015. године. Имплементирање Хјого Оквирног акционог плана помоћи ће да се остваре постављени Миленијумски циљеви развоја”.

ло да настоје да предузму следеће задатке на државним и локалним нивоима, са јаким осећајем власништва и у сарадњи са цивилним друштвом и осталим актерима, унутар својих финансијских, људских и материјалних потенцијала, узимајући у обзир власти-те законске обавезе и постојеће међународне инструменте везане за смањење ризика од катастрофа: припремити и објавити основне државне процене о статусу смањења ризика од катастрофа, у складу са капацитетима, потребама и политикама сваке државе, и где је то одговарајуће, размена ових информација са одговарајућим регионалним и међународним телима; одредити одговарајући државни координацијски механизам за имплементацију и праћење овог Оквира за акцију, те пренети информацију секретаријату Међународне стратегије за смањење катастрофа; објављивати и периодично ажурирати сажетке државних програма за смањења ризика од катастрофа, који се одnose на овај Оквир за деловање, укључујући међународну сарадњу; развити процедуру за праћење напретка државе у односу на Оквиру за деловање. Процедуре би требало да укључују системе за анализу исплативости и постојећег праћења, те процену рањивости и ризика – посебно за регионе изложене хидрометеоролошким и сеизмичким опасностима; укључити информације о напретку на смањењу ризика од катастрофа у постојеће механизме извештавања међународних и других оквира који се тичу одрживог развоја; размотрити, уколико је то могуће, приступ, одобравање или ратификовање релевантних међународних правних инструмената везаних за смањење ризика од катастрофа, те предузети мере на њиховој ефикасној имплементацији, за државе чланице тих инструмената; и промовисати интеграцију смањења ризика повезаног са постојећим климатским разликама и будућим климатским променама, у стратегије за смањење ризика од катастрофа и адаптацију на климатске промене; осигурати да управљање ризицима повезаним са геолошким опасностима какве су земљотреси и одрони, буду у потпуности узете у обзир у програмима смањења ризика од катастрофа.

Током 2000. године, Економско и социјално веће Генералне скупштине Уједињених Нација је донело „Међународну стратегију за смањење катастрофа” (Резолуција генералне скупштине број 59/231, 58/314, 57/356, 56/195 и 54/219) (UN/ISDR) ради идентификовања узрочника повредљивости људских и материјалних вредности и конципирања оптималних смерница за изградњу друштвених заједница отпорних на катастрофе, као интегралну компоненту одрживог развоја, са коначним циљем смањења људских, социјалних, економских и еколошких губитака у условима реализације било које врсте опасности односно катастрофе. Донета стратегија служи као фокусна тачка унутар система Уједињених нација, са мандатом да промовише свесност и обавезе јавности, шири мреже и партнерства, унапређује знања о узроцима катастрофа и опцијама за смањење ризика. Сагласно порукама садржаним у стратегији из Јокахаме и плану акција за сигурнији свет, које су дефинисале чланице Уједињених Нација - спречавање катастрофа и јачање припремљености друштвене заједнице, треба да представљају основне интегралне аспекте развојне политике и планирања на националном, регионалном и интернационалном нивоу. У том смислу, као основни циљ примене Стратегије треба дефинисати значајно смањење свих врста губитака, исказаних у виду људских живота, материјалних добара, елемената културног наслеђа и животне средине - у условима евентуалног настанка великих катастрофа у ближој и даљој будућности.

Међународна стратегија за смањење катастрофа (ISDR) је стратешки оквир до-нет са циљем да води и координира напоре широког спектра партнера да се постигне суштинско смањење губитка од катастрофа и изгради еластичност код нација и заједница, као суштински услов за одржив развој. Она представља секретаријат система за смањење ризика од катастрофа. Тај систем обухвата бројне организације, државе, међувладине и невладине организације, финансијске институције, стручне органе и цивилно друштво, који раде заједно и деле информације како би се смањило ризик од опасности. Међународна стратегија служи као тачка за спровођење Хјогог оквира за акцију. Сам систем смањења ризика од катастрофа је систем партнерства. Таква партнерства се састоје од широког спектра актера, које имају битне улоге у пружању подршке народима и заједницама да се смањи ризик од катастрофа и то су најчешће владе, међувладине и невладине организације, међународне институције, научни и технички органи и специјализоване мреже, као и цивилно друштво и приватни сектор.

Веома је значајно напоменути и осврнути се на улогу Европске уније у области смањења ризика од катастрофа (DRR – disaster risk reduction). Наиме, европски консензус о развоју из 2005. и хуманитарној помоћи из 2007. године обавезују ЕУ на подржавање политике смањења ризика од катастрофа (DRR) и акција. Закључци Већа о јачању капацитета Уније за реаговање на катастрофе, из 2008. године, позивали су Комисију да презентује предлог „ЕУ стратегије за смањење ризика од катастрофа у земљама у развоју” (Предлог ЕУ стратегије за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју, 2009). Комисија је у току 2009. године презентовала Европску стратегију која је касније и усвојена. Предложена стратегија изграђена је на стратешком раду Европске комисије³ и држава чланица ЕУ и на лекцијама наученим о смањењу ризика од катастрофа у свим регионима земаља у развоју. Приоритетна подручја за интервенцију у потпуности су у складу са Оквиром из Хјогоа, а главни циљ стратегије, стратешки циљеви и имплементација приоритета посебно рефлектирају контекст постојећег партнерства и сарадње између ЕУ-а и земаља у развоју, укључујући сарадњу на регионалном нивоу.⁴ Европски парламент је такође више пута позивао на стварање робуснијих политика смањења ризика од катастрофа и повећање финансијских средстава.

Прихватајући Иницијативу за превентиву и спремност за катастрофе у југоисточној Европи као регионални институционални оквир за државе југоисточне Европе с циљем побољшања и јачања способности и капацитета за спречавање природних ка-

3 Видети опширније на: Комуникација Комисије о јачању капацитета Уније за реакцију на катастрофе (2008), COM – 130; Изградња Алијансе за глобалне климатске промене између Европске уније и сиромашних земаља у развоју најрањивијих на климатске промене (2007), COM – 540; Јачање реакције ЕУ на катастрофе и кризе у трећим земљама (2005), CoM – 153; Заједнички документ Високог представника и Комисије о клими и међународној безбедности (2008), C08/113; Радни документ особља Комисије о спремности на катастрофе и превенцију (2003).

4 ЕУ је подржала следеће циљеве: подршка земљама у развоју у ефикасном интегрисању питања смањења ризика од катастрофа у њихове развојне политике и планове; подршка друштвима и земљама у развоју у ефикаснијем смањењу ризика од катастрофа, путем циљаних акција на превенцији и ублажавању катастрофа, те на припремљености на катастрофе; ефикасније интегрисање питања смањења ризика од катастрофа у ЕУ-ове политике и програме развоја, хуманитарне помоћи и реакција на кризе (ово покрива реакције на катастрофе и обнову) (Комуникација Комисије према Већу и Европском парламенту, 2009).

тастрофа и одговор на природне катастрофе и оне које је проузроковао човек – земље Југоисточне Европе су формирале: „Иницијативу за превентиву и спремност за катастрофе у југоисточној Европи“ (DPPI SEE). Циљ њеног формирања је пружање доприноса грађењу институционалних капацитета организације за управљање катастрофама како би се јачале мере спречавања катастрофа у земљама региона (Меморандум о разумевању о институционалном оквиру, 2007). Иницијатива служи као: регионална мрежа за олакшавање превенције и спремности за природне катастрофе; подршка земљама региона у изради или јачању постојећих законских прописа; платформа за повећавање билатералне и мултилатералне сарадње; организација за оцењивање постојећих програма за припремљеност за катастрофе; основа за повећавање постојеће и будуће превентиве и спремности за катастрофе кроз образовање о јавној безбедности, итд. Поред ових мултилатералних оквира и декларација, постоје и следећи:⁵ Међународни састанак о ревизији имплементације Програма акције за одрживи развој малих острвских држава у развоју, одржан на Маурицијусу у јануару 2005. године, позива на јачање настојања у смањивању рањивости малих острвских држава у развоју, због њихових ограничених могућности да одговоре на катастрофу и да се опораве; дневни ред Хуманитарне акције усвојен на Међународној конференцији Црвеног крста и Црвеног полумесеца у децембру 2003. године укључује циљ и акције за „смањење ризика и утицаја катастрофа, те унапређење припремљености и механизма одговора“; Јоханесбуршки план имплементације Светског самита о одрживом развоју (Резолуција Генералне скупштине број 58/213.), одржаног 2002. године, параграф 37 захтева акцију: „Интегрисани приступ који укључује више опасности, у обраћању рањивости, ризицима, процени и управљању катастрофом, укључујући спречавање, ублажавање, припремљеност, одговор и опоравак, јесте есенцијални елемент сигурнијег света у 21. веку“, подржавајући Међународну стратегију за смањење катастрофа као прву акцију.

Генерална скупштина (Резолуције УН, 59/233 и 58/215.) Уједињених народа такође је подстакла Међувладин панел о климатским променама да настави процењивати негативне ефекте климатских промена на друштвено економске и системе за смањење катастрофа земаља у развоју; Тампере конвенција о прибављању телекомуникацијских ресурса за ублажавање последица катастрофа и операције помоћи, из 1998. године, ступила је на снагу 08. 01. 2005. године; Јокохама стратегија за безбеднији свет: „Смернице за спречавање природних катастрофа, припрему и ублажавање“, као и План акције (A/CoNF.172/9), 1994. године, усвојени су на Светској конференцији о смањењу катастрофа, изграђеној на средњорочном прегледу Међународне декаде за смањење природних катастрофа; Конвенција Уједињених народа о борби против пустиња у државама које су искусиле озбиљну сушу и/или настанак пустиње, посебно у Африци (Уједињени народи: Серије уговора, vol 1954, br. 33480), усвојена је 1994. године и ступила је на снагу 1996. године. Конвенција Уједињених народа о биолошкој различитости (Уједињени народи: Серије уговора, vol 1760, br. 30619) усвојена је 1992. и ступила је на снагу 1993. године; Генерална скупштина (Резолуција ГС, 46/182) (1991. године) је захтевала јачање координације у ванредним ситуацијама и у хуманитарној помоћи Уједињених

5 За свеобухватнији попис релевантних оквира и декларација, видети документ „Екстракти релевантни за смањење ризика од катастрофа из међународних политичких иницијатива од 2003-1994. године“, Интерагенцијска радна група за смањење катастрофа, девети састанак .04 05. мај 2004.

народа, у ванредним ситуацијама и приликом природних катастрофа. Позвала се на Међународни оквир акције у Међународну декаду за смањење природних катастрофа (Резолуција 44/236 из 1989.) и поставила је водеће принципе за хуманитарну помоћ, припремљеност, спречавање и континуитет од помоћи до рехабилитације и развоја.

Напори ка успостављању добре праксе смањења ризика од катастрофа наставље-ни су усвајањем Сендаи Оквира за смањење ризика од катастрофа период од 2015. до 2030. године (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030). Сендаи Оквир се наставља на претходно поменути Хјого оквирни план који се односио на период од 2005. до 2015. године. Нови оквир за деловање у овом пољу је усвојен на Светској кон-ференцији смањења ризика од катастрофа (World Conference on Disaster Risk Reduction - WCDRR) од стране 187. чланица Уједињених нација. Оквир из Сендаја указује да тре-ба да постоји шири превентивни приступ ризицима од ванредних ситуација који је у већој мери усредсређен на људе. Указује се да праксе за смањење ризика од ванред-них ситуација треба да се заснивају на вишеструким опасностима и да оне буду мул-тисекторске, инклузивне и приступачне како би биле ефикасне и делотворне. Истиче се да владе треба да се ангажују заједно са релевантним заинтересованим странама, укључујући ту и жене, децу и младе, људе са инвалидитетом, сиромашне људе, мигран-те, староседеоце, волонтере, заједнице професионалаца и старе људе на конципирању и спровођењу у дело политика деловања, планова и стандарда. Посебно се наглашава потреба да јавни и приватни сектор и организације цивилног друштва, као и академ-ска заједница и научно-истраживачке институције ближе сарађују и да стварају могућ-ности за сарадњу, као и да компаније интегришу ризике од ванредних ситуација у своје управљачке праксе. Надограђујући оквир за деловање из Хјонга, садашњи оквир има за циљ да постигне следеће резултате у наредних 15 година: знатно смањење ризика од ванредних ситуација и губитка живота, услова за стварање средстава за живот и здравље, и губитка економске, физичке, културне и еколошке имовине људи, компа-нија, заједница и земаља. Да би се постигао очекивани резултат, мора да се тежи сле-дећем циљу: спречавање нових и смањење постојећих ризика од ванредних ситуација кроз спровођење интегрисаних и инклузивних економских, структурних, правних, со-цијалних, здравствених, културних, образовних, еколошких, технолошких, политич-ких и институционалних мера које спречавају и смањују изложеност опасностима и угроженост од ванредних ситуација, повећавају спремност за реаговање и обнову и тиме повећавају отпорност.

Збирка прописа представља избор постојећих, релевантних стратешких, закон-ских и подзаконских прописа на основу којих се заснива систем заштите и спасавања људи и њихове имовине за време катастрофа у Републици Србији, као и најзначајнијих међународних стратешких докумената из ове области. У првом делу књиге наведене су постојеће национале стратегије, међу којима су Национална стратегија заштите и спасавања („Сл. гласник РС“, број 86 од 18. новембра 2011. године), којом се дефинишу и одређују национални механизми координације и смернице програма за смањење ка-тастрофа узрокованих природним појавама и опасности од несрећа, заштита, одговор и санација последица. Затим, Национални програм управљања ризиком од елементар-них непогода, који је усвојен са циљем да се обезбеди општи оквир за израду свеобух-ватног програма заштите од елементарних непогода, као и за координацију, усмера-

вање фондова и спровођење активности везаних за смањење ризика, као и управљање истим. Као и Стратегију заштите од пожара за период 2012-2017. године („Сл. гласник РС», број 21 од 21. марта 2012. године) која има за циљ унапређење заштите од пожара превентивним деловањем, пре свега кроз предузимање и примену мера безбедности свих субјеката, као и информисаност грађана. У другом делу збирке дат је приказ свих законских прописа којима се ближе уређује ова област, међу којима су Закон о ванредним ситуацијама, Закон о заштити од пожара, Закон о заштити животне средине, Закон о заштити становништва од заразних болести, Закон о транспорту опасне робе, Закон о транспорту опасног терета, Закон о водама, Закон о Црвеном крсту, Закон о експлозивним материјама запаљивим течностима и гасовима, Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и воденом саобраћају, Закон о јавном здрављу, Закон о обноси након елементарне непогоде, Закон о метеоролошкој и хидролошкој заштити, Закон о безбедности и здрављу на раду, Закон о заштити од јонизујућег зрачења и нуклеарној сигурности, као и Нацрт закона о добровољном ватрогаству. Након тога, у трећем делу књиге, наведени су подзаконски акти из области управљања ризицима од катастрофа, међу којим су Упутство о Методологији за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (Сл. гласник РС», број 18/2017-3), Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 8/2011 од 11.2.2011. године), Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације („Сл. гласник РС“ бр. 98 од 24. децембра 2010. године), Уредба о спровођењу евакуације (Службени гласник РС», број 111/09), као и многе друге уредбе и правилници којима се ближе уређује ова област. У четвртом делу збирке наведени су најзначајнији међународни документи, међу којима су, Оквир из Сендаја за смањење ризика од катастрофа 2015-2030, Хјого оквир за деловање 2005-2015, Европска стратегија за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју, као и врло значајна Терминологија Међународне стратегије за смањење ризика од катастрофа. На самом крају књиге аутори дају попис литературе, као и препоруке за даља читања, које могу бити од користи како стручној заједници и онима који се приоремају за полагање стручног испита из области процене ризика, и стручног испита из области заштите од пожара, припадницима интервентно-спасилачких служби, тако и научној заједници за потребе конципирања и спровођења истраживања из ове области.

НАЦИОНАЛНЕ СТРАТЕГИЈЕ

1. Национална стратегија заштите и спасавања

„Сл. гласник РС“, број 86 од 18. новембра 2011. године

I. УВОД

Ванредне ситуације, проузроковане природним непогодама или људским активностима, свакодневно односе много људских живота и на различите начине уништавају и деградирају животну средину, узрокујући велику материјалну штету и губитке. Ризик од катастрофа постоји у сваком друштву, јер катастрофе успоравају одрживи развој друштва у целини, а њихова појава у једном региону може да проузрокује штете у неком другом региону и обрнуто. Регион југоисточне Европе је све више угрожен разним врстама природних опасности (поплаве, суше, екстремно високе температуре, земљотреси, клизишта, олујне непогоде, итд.), техничко-технолошким несрећама, дејством опасних материја и других стања опасности. Глобалне климатске промене такође доприносе уништавању животне средине, са штетним утицајем на здравље људи, опстанак многих природних врста и културно наслеђе.

Комбинација наведених фактора захтева свеобухватну Националну стратегију заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (у даљем тексту: Национална стратегија) која обухвата системе превенције, ублажавања, заштите и спасавања и обнове. Основ за доношење Националне стратегије садржан је у Закону о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС”, број 111/09) (у даљем тексту: Закон) којим је дефинисано успостављање интегрисаног система заштите и спасавања. Поред законодавног оквира, основ за израду Националне стратегије садржан је и у другим националним и међународним документима, као што су: Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Национална стратегија одрживог развоја, Стратегија националне безбедности Републике Србије, Миленијумски циљеви развоја, које су дефинисале чланице Уједињених нација и Хјого оквир за деловање 2005 – 2015: Развој отпорности нација и заједница на катастрофе.

Осим наведених, приликом израде Националне стратегије у обзир су узете Стратегија унутрашње безбедности Европске уније и Стратегија Европске уније за подршку смањењу ризика од катастрофа у земљама у развоју. Сврха Националне стратегије јесте заштита живота, здравља и имовине грађана, животне средине и културног наслеђа Републике Србије. Национална стратегија дефинише и одређује националне механизме координације и смернице програма за смањење катастрофа узрокованих природним појавама и опасности од несрећа, заштиту, одговор и санацију последица.

Националном стратегијом се обезбеђује испуњење препорука Европске уније за развој система националне заштите: успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обез-