УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ БЕЗБЕДНОСТИ

Ана С. Параушић Маринковић

ЛОКАЛНА ВЛАСТ КАО ПРОВАЈДЕР УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА ГРАД БЕОГРАД

Докторска дисертација

Београд, 2023.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF SECURITY STUDIES

Ana S. Paraušić Marinković

LOCAL GOVERNMENT AS URBAN SECURITY PROVIDER: THE CITY OF BELGRADE CASE STUDY

Doctoral disertation

Belgrade, 2023

Подаци о ментору и члановима комисије

Ментор:

Проф. др Милан Липовац, ванредни професор

Факултет безбедности Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Проф. др Светлана Станаревић, председник

Факултет безбедности Универзитета у Београду

Проф. Др Бранко Ромчевић, члан

Факултет безбедности Универзитета у Београду

Др Ивана Стевановић, члан

Институт за криминолошка и социолошка истраживања

Изјаве захвалности

Највећу захвалност за помоћ у изради докторске дисертације дугујем проф. др Милану Липовцу, који је имао менторску улогу не само током израде овог текста, већ и у целокупном процесу мог академског и професионалног сазревања. Посебно се захваљујем проф. др Слађани Ђурић, која ме је увела у свет науке и значајно утицала на мој академски развој. Велику захвалност дугујем др Ани Батрићевић, која ми је као ментор на Институту за криминолошка и социолошка истраживања, својим коментарима и сугестијама великодушно помогла у обликовању докторске дисертације. Захвалност за пружену помоћ и савете током израде дисертације дугујем појединим професорима и сарадницима на Факултету безбедности, као и колегама са Института за криминолошка и социолошка истраживања. Коначно, желим да се захвалим породици на великој подршци пруженој током писања докторске дисертације.

ЛОКАЛНА ВЛАСТ КАО ПРОВАЈДЕР УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА ГРАД БЕОГРАД

САЖЕТАК

У фокусу овог истраживања налази се важна димензија урбане безбедности – пружање безбедности и актери који учествују у овом процесу, тј. провајдери безбедности. Стога је предмет ове дисертације улога локалне власти као провајдера урбане безбедности, што подразумева разматрање њене целокупне безбедносне политике на нивоу урбане безбедности у граду Београду. Како би се испитала улога локалне власти у пружању урбане безбедности примењен је специфичан оквир за концептуалну анализу безбедности (Lipovac, 2014), у циљу препознавања и описивања виталних вредности које је потребно заштити, безбедносних проблема који угрожавају ове вредности, безбедносних мера које се предузимају и актера којима представници локалне власти додељују улогу непосредних провајдера безбедности. Истраживање је реализовано кроз секундарну анализу постојећих извора и анализу садржаја Службеног листа града Београда, односно одлука које су у периоду од 2009. до 2020. године усвојила четири представника локалне власти у Београду: Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа. Представници локалне власти у Београду прописују заштиту за виталне вредности у граду попут комуналног реда, квалитета живота, урбане животне средине, просторног идентитета града и безбедног саобраћаја. У том смислу су као кључни безбедносни проблеми препознати комунални проблеми, различити извори угрожавања животне средине, елементарне и антропогене катастрофе, бука, социјални проблеми, саобраћајне гужве, друштвени и физички неред. Иако нема јединствену стратегију пружања урбане безбедности, може се закључити да локална власт у Београду има једну од најважнијих улога као провајдер безбедности у граду, имајући у виду да својим активностима утиче на значајан корпус области урбане безбедности.

Кључне речи: урбана безбедност, локална власт, концептуална анализа безбедности, провајдери безбедности, штићене вредности, безбедносни проблеми, безбедносне мере

Научна област: науке безбедности

Ужа научна област: студије безбедности

LOCAL GOVERNMENT AS URBAN SECURITY PROVIDER: THE CITY OF BELGRADE CASE STUDY

SUMMARY

The focus of this research is an important dimension of urban security - the provision of security and actors participating in this process, i.e. security providers. Therefore, the subject of this dissertation is the role of the local government as an urban security provider and its entire security policy at the level of urban security in the city of Belgrade. In order to examine the role of local government in providing urban security, a specific framework for the conceptual analysis of security was applied (Lipovac, 2014) aiming to identify and describe vital values that need protection, security problems that threaten these values, security measures that are undertaken and actors to whom local government assigns the role of security providers. The research was carried out through a secondary analysis of existing sources and the content analysis of the Official Gazette of the City of Belgrade, i.e. decisions adopted by four representatives of the local government in Belgrade in the period from 2009 to 2020: the City Assembly, the Mayor, the City Council and the City Administration. Representatives of the local government in Belgrade prescribe protection for vital values in the city such as communal order, quality of life, urban environment, urban spatial identity and traffic safety. In this sense, communal problems, various sources of environmental degradation, natural and other disasters, noise, social problems, traffic jams, social and spatial disorder are recognized as key security problems. Although it does not have a comprehensive urban security strategy, it can be concluded that the local government in Belgrade has one of the most important roles as a security provider in the city, bearing in mind that its activities influence a significant number of issues regarding the urban security in Belgrade.

Key words: urban security, local government, conceptual analysis of security, security providers, protected values, security problems, security measures

Scientific field: Security Science

Scientific subfield: Security Studies

САДРЖАЈ

I УВОД 1
II ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА 4
1. УРБАНА БЕЗБЕДНОСТ 4
1.2. Актуелност града као безбедносно релевантног простора 4
1.2. Појмовна неодређеност и мултидимензионалност урбане безбедности 6
1.3. Теоријски оквири студија безбедности за проучавање проблема урбане безбедности 11
1.3.1. Снага града 11
1.3.2. Теорија секуритизације 15
1.3.3. Градови и међународна безбедност 17
2. КОНЦЕПТУАЛНА АНАЛИЗА БЕЗБЕДНОСТИ 18
2.1. Карактеристике концептуалне анализе безбедности 19
2.2. Постојећи оквири за концептуалну анализу безбедности 23
3. ОКВИР ЗА КОНЦЕПТУАЛНУ АНАЛИЗУ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ 26
3.1. Град као референтни објекат безбедности 26
3.1.1. Одређење нивоа анализе 26
3.1.2. Врсте/нивои анализе у студијама безбедности 28
3.1.3. Урбана безбедност као референтни оквир 29
3.2. Штићене вредности на нивоу урбане безбедности 32
3.3. Претње урбаној безбедности 36
3.3.1. Урбано насиље и криминал као претња урбаној безбедности 38
3.3.2. Оружани сукоби као претња урбаној безбедности 40
3.3.3. Тероризам као претња урбаној безбедности 42
3.3.4. Социјални проблеми на нивоу урбане безбедности 43
3.3.5. Угрожавање животне средине у градовима 44
3.3.6. Остале претње урбаној безбедности 45
3.4. Провајдери урбане безбедности 46
3.4.1. Државни провајдери урбане безбедности 48
3.4.2. Недржавни провајдери урбане безбедности 50
3.4.3. Приватни провајдери урбане безбедности 51
3.4.4. Подељена урбана безбедност (Urban security divide) 53
3.5. Безбедносне мере на нивоу урбане безбедности 56
4. ЛОКАЛНА ВЛАСТ 61
4.1. Одређење локалне власти 61

4.2. Локална власт и елементи концептуалне анализе урбане безбедности 62
4.2.1. Локална власт и штићене вредности на нивоу урбане безбедности 63
4.2.2. Локална власт и безбедносни проблеми урбаних средина 64
4.2.3. Позиција локалне власти у мрежи провајдера урбане безбедности 66
4.2.4. Мере које локална власт спроводи као провајдер урбане безбедности 67
4.3. Специфичности локалне власти као провајдера урбане безбедности 70
5. ПРЕДМЕТ И ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА 71
III МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА 74
1. СТУДИЈА СЛУЧАЈА: ЛОКАЛНА ВЛАСТ ГРАДА БЕОГРАДА 74
2. СЕКУНДАРНА АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋИХ ИЗВОРА 77
3. АНАЛИЗА САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА 78
3.1. Извор података – Службени лист града Београда 79
3.2. Пилот истраживање – креирање листе категорија 79
3.3. Узорак 81
3.4. Тип докумената објављених у Службеном листу града Београда 81
3.5. Процедура анализе садржаја Службеног листа града Београда 82
IV РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА 83
1. СКУПШТИНА ГРАДА 83
1.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за Скупштину града 84
1.1.1. Заштита животне средине 84
1.1.2. Заштита и унапређење јавних зелених површина 89
1.1.3. Просторни идентитет града 92
1.1.4. Бука као проблем урбане безбедности 95
1.1.5. Комунални ред као вредност урбане безбедности 97
1.1.6. Становање 111
1.1.7. Безбедност урбаног саобраћаја 113
1.1.8. Поступање провајдера безбедности 115
1.1.9. Јавни ред и мир 120
1.1.10. Социјална заштита 122
1.1.11. Здравствена заштита 125
1.1.12. Управљање ванредним ситуацијама 128
1.2. Идентификација и приоритизација основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности од стране Скупштине града од 2009. до 2020. године 131
1.2.1. Штићене вредности 131
1.2.2. Безбедносни проблеми 133

1.2.3. Безбедносне мере 136
1.2.4. Провајдери безбедности 138
2. ГРАДОНАЧЕЛНИК 141
2.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за градоначелника 141
2.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима градоначелника у периоду од 2009. до 2020. године 148
2.2.1. Штићене вредности 148
2.2.2. Безбедности проблеми 150
2.2.3. Безбедносне мере 151
2.2.4. Провајдери безбедности 153
3. ГРАДСКО ВЕЋЕ 154
3.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за Градско веће 154
3.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности од стране Градског већа у периоду од 2009. до 2020. године 157
3.2.1. Штићене вредности 157
2.3.2. Безбедносни проблеми 158
3.2.3. Безбедносне мере 159
3.2.4. Провајдери безбедности 159
4. ГРАДСКА УПРАВА 160
4.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за Градску управу 160
4.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима Градске управе у периоду од 2009. до 2020. године 163
4.2.1. Штићене вредности 163
4.2.2. Безбедносни проблеми 164
4.2.3. Безбедносне мере 164
4.2.4. Провајдери безбедности 165
5. ОСТАЛИ АКТЕРИ КОЈИ ДОНОСЕ ОДЛУКЕ У ОБЛАСТИ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У БЕОГРАДУ 167
5.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за остале актере који доносе одлуке у области урбане безбедности 168
5.1.1. Заштита животне средине 168
5.1.3. Просторни идентитет града 170
5.1.4. Бука као проблем урбане безбедности 172
5.1.6. Становање 177
5.1.7. Безбедност урбаног саобраћаја 177

5.1.8. Поступање провајдера безбедности 178
5.1.9. Заштита јавног реда и мира 179
5.1.10. Социјална заштита 179
5.1.11. Здравствена заштита 180
5.1.12. Управљање ванредним ситуацијама 181
5.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима које доносе други актери 183
5.2.1. Штићене вредности 183
5.2.2. Безбедносни проблеми 185
5.2.3. Безбедносне мере 186
5.2.4. Провајдери безбедности 188
V АНАЛИЗА И ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА 190
1. ГЕНЕРАЛНИ ПРИСТУП УРБАНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ ОД СТРАНЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ 190
1.1. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - Скупштина града 190
1.2. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - градоначелник 197
1.3. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – Градско веће 199
1.4. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – Градска управа 200
1.5. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - остали доносиоци одлука 202
1.6. Упоредни приказ активности представника локалне власти у области урбане безбедности 204
2. ЕКСПЛАНАТОРНИ ПОТЕНЦИЈАЛ КОНЦЕПТУАЛНЕ АНАЛИЗЕ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ 210
2.1. Урбана безбедност као референтни оквир у Студијама безбедности 210
2.2. Штићене вредности као елемент концептуалне анализе урбане безбедности 213
2.3. Безбедносни проблеми као елемент концептуалне анализе урбане безбедности 217
2.4. Безбедносне мере као елемент концептуалне анализе урбане безбедности 221
2.5. Провајдери безбедности као елемент концептуалне анализе урбане безбедности 225
2.5.1. Класификација провајдера безбедности 225
2.5.2. Разликовање провајдера безбедности према улози коју имају у пружању урбане безбедности 228
2.5.3. Односи различитих нивоа власти и аутономија локалне власти, територијална подела власти и њен утицај на урбану безбедност 238
2.5.4. Мрежа провајдера безбедности и сарадња са другим актерима у области урбане безбедности 240
3. ОГРАНИЧЕЊА И НЕДОСТАЦИ СПРОВЕДЕНОГ ИСТРАЖИВАЊА 243

3.1. Теоријски део истраживања 243
3.2. Методолошки део 245
3.2.1. Одабир типа истраживања и метода за прикупљање података 245
3.2.2. Анализа садржаја Службеног листа града Београда и проблеми формирања кодекса 246
3.3. Резултати истраживања 250
3.4. Анализа и дискусија 254
VI ЗАКЉУЧАК 256
РЕФЕРЕНЦЕ 260
ПРИЛОЗИ 279
ПРИЛОГ 1 КОДЕКС ЗА АНАЛИЗУ САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА (основне категорије) 279
ПРИЛОГ 2 КОДЕКС ЗА АНАЛИЗУ САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА (проширена листа) 282
ПРИЛОГ 3 КОДНА ЛИСТА ЗА АНАЛИЗУ САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА 287
ПРИЛОГ 4 ЛИСТА ПРЕГЛЕДАНИХ ДОКУМЕНАТА У ОКВИРУ СЕКУНДАРНЕ АНАЛИЗЕ 288

СПИСАК ТАБЕЛА, ГРАФИКОНА И СЛИКА

Табела 1: Постојећа одређења урбане безбедности 9
Табела 2. Преглед индикатора здравља града према 4 категорије: управа, економија, услуге и безбедност. 14
Табела 3. Штићене вредности на нивоу урбане безбедности 34
Табела бр. 4. Преглед безбедносних проблема на нивоу урбане безбедности 37
Табела бр. 5. Државни и недржавни провајдери урбане безбедности 47
Табела 6. Типологија безбедносних мера на нивоу урбане безбедности 60
Табела бр. 7. Типови анализираних докумената у Службеном листу града Београда 81
Табела бр. 8. Мере унапређења јавног здравља и провајдери који их непосредно спроводе 125
Табела бр. 9. Повезаност елемената концептуалне анализе урбане безбедности – Скупштина града 191
Табела бр. 10. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - градоначелник 197
Табела бр. 11. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - Градско веће 199
Табела бр. 12. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – Градска управа 201
Табела бр. 13. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – остали доносиоци одлука 202

Табела бр. 14. Упоредни приказ области урбане безбедности које регулишу представници локалне власти 205
Табела бр. 15. Класификација провајдера урбане безбедности у Београду 226
Табела бр. 16. Подела провајдера безбедности према улози коју имају у пружању урбане безбедности 229

Графикон бр. 1: Елементи урбане безбедности 8
Графикон бр. 2. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја Скупштина града 132
Графикон бр. 3. Дистрибуција штићених вредности у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године 133
Графикон бр. 4. Безбедносни проблеми идентификовани у актима Скупштине града 134
Графикон бр. 5. Дистрибуција безбедносних проблема у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године 135
Графикон бр. 6. Безбедносне мере идентификоване у актима Скупштине града 136
Графикон бр. 7. Дистрибуција безбедносних мера у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године 137
Графикон бр. 8. Државни и недржавни провајдери безбедности идентификовани у документима које усваја Скупштина града 139
Графикон бр. 9. Провајдери безбедности идентификовани у актима Скупштине града 140
Графикон бр. 10. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја градоначелник 149
Графикон бр 11. Дистрибуција штићених вредности у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године 149
Графикон бр. 12. Безбедносни проблеми идентификоване у актима које усваја градоначелник 150
Графикон бр. 13. Дистрибуција безбедносних проблема у актима које усваја градоначелник у периоду 2009-2020. године 151
Графикон бр. 14. Безбедносне мере идентификоване у актима које усваја градоначелник 152
Графикон 15. Дистрибуција безбедносних мера у актима које усваја градоначелник у периоду 2009-2020. године 152
Графикон бр. 16. Провајдери безбедности идентификовани у актима градоначелника 153
Графикон бр. 17. Дистрибуција провајдера безбедности у актима које усваја градоначелник у периоду 2009-2020. године 154
Графикон бр. 18. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја Градско веће 158
Графикон бр. 19. Идентификовани безбедносни проблеми у актима које усваја Градско веће 158

Графикон бр. 20. Идентификоване безбедносне мере у актима које усваја Градско веће 159
Графикон бр. 21. Провајдери безбедности идентификовани у актима које усваја Градско веће 160
Графикон бр 22. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја Градска управа 163
Графикон бр. 23. Идентификација безбедносних проблема у актима које усваја Градска управа 164
Графикон 24. Идентификација безбедносних мера у актима које усваја Градска управа 165
Графикон бр. 25. Државни и недржавни провајдери безбедности идентификовани у документима које усваја Градска управа 165
Графикон бр. 26. Провајдери безбедности идентификовани у актима које усваја Градска управа 166
Графикон 27. Дистрибуција провајдера безбедности у актима које усваја Градска управа у периоду 2009-2020. године 167
Графикон бр. 28. Штићене вредности идентификоване у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности 184
Графикон бр. 29. Дистрибуција штићених вредности у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године 184
Графикон бр. 30. Безбедносни проблеми идентификовани у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности 185
Графикон бр. 31. Дистрибуција безбедносних проблема у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године 186
Графикон бр. 32. Безбедносне мере идентификоване у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности 187
Графикон бр. 33. Дистрибуција безбедносних мера у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године 187
Графикон бр. 34. Државни и недржавни провајдери безбедности идентификовани у документима које усвајају остали актери 188
Графикон бр. 35. Провајдери безбедности идентификовани у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности 189
Графикон бр. 36. Дистрибуција провајдера безбедности у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године 189
Графикон бр. 37. Упоредни приказ најзначајнијих штићених вредности представника локалне власти 206
Графикон бр. 38. Упоредни приказ најзначајнијих безбедносних проблема представника локалне власти 207
Графикон бр. 39. Упоредни приказ најзначајнијих безбедносних мера представника локалне власти 208

Графикон бр. 40. Упоредни приказ најзначајнијих провајдера безбедности представника локалне власти..... 209

Слика бр. 1. Организациона структура локалне власти у Београду 76
Слика бр 2. Кораци у индуктивном развоју категорија 80
Слика бр. 3. Елементи урбане безбедности..... 213
Слика бр. 4. Доносиоци одлука у области урбане безбедности..... 226

I УВОД

Интензивирањем академске дискусије о урбаној безбедности истраживачки фокус студија безбедности полако се помера од државе, као основног референтног објекта, ка локалној заједници, односно граду. Један од разлога овакве промене можемо тражити у чињеници да ужа друштвена средина, попут града, представља место у којем грађани најдиректније учествују у различитим областима друштвеног живота, и где је угрожавање њихове безбедности најуочљивије (Ђурић, 2013). Градови чине оквир друштвеног живота у којима се рефлектују бројни комплексни безбедносни проблеми: незапосленост, криминал и насиље, сиромаштво, слаб квалитет јавних услуга, инфраструктурни проблеми (путеви, водовод, канализација, снабдевање електричном енергијом), привредни проблеми, недовољна сигурност и јавна безбедност, проблеми у области школства и здравства, угрожавања урбане животне средине и сл.

Град се може посматрати као засебан ниво анализе у Студијама безбедности, а урбана безбедност посебан референтни објекат којег одликује специфична безбедносна динамика. Специфичне штићене вредности, читав сет различитих безбедносних проблема који их угрожавају, као и безбедносне мере које се предузимају у том смислу, говоре у прилог врло комплексним процесима који се одвијају у оквиру града као безбедносно релевантног простора. Једно од основних питања проблематизованих у области урбане безбедности тиче се актера који у урбаном окружењу имају улогу провајдера безбедности, односно субјекти који применом безбедносних мера треба да заштите виталне вредности од уочених безбедносних проблема.

У фокусу овог истраживања је један од кључних провајдера безбедности на нивоу града – локална власт. Локална власт је ниво власти који функционише у готово свим типовима политичког уређења, те има готово универзални карактер. Представници локалне власти имају активну улогу у готово свим областима градског живота, што значи да предузимају широк спектар активности у области безбедности, задужена су за заштиту виталних вредности, и реагује на читав низ безбедносних претњи. Грађани од локалне власти имају највише очекивања да ће пружати виталне услуге без којих квалитет живота у граду не би могао да буде на адекватном ниво. Локална власт поседује највише материјалних, финансијских, кадровских и свих других ресурса у поређењу са другим провајдерима на нивоу урбан безбедности, што је чини актером који је "први на линији„ решавања проблема урбане свакодневице.

Како би се испитала улога локалне власти у пружању урбане безбедности примењен је оквир за концептуалну анализу безбедности (Lipovac, 2014), као сет аналитичких питања која служе утврђивању основних елемената безбедности на специфичном аналитичком нивоу (у овом истраживању нивоу града). О генералном приступу локалне власти пружању урбане безбедности закључиваће се на основу препознавања и описа виталних вредности које је потребно заштити, безбедносних проблема који угрожавају ове вредности, безбедносних мера које се предузимају како би се превенирали и решили проблеми и актери којима представници локалне власти додељују улогу непосредних провајдера. Истраживање је реализовано кроз анализу садржаја Службеног листа града Београда, где су анализиране одлуке које усвајају четири представника локалне власти у Београду у периоду од 2009. до 2020. године: Скупштина града, Градоначелник, Градско веће и Градска управа. Осим тога, секундарна анализа постојећих извора послужила је као истраживачка метода како би се продубили увиди резултата анализе садржаја.

Представници локалне власти у Београду прописују заштиту за виталне вредности у граду које се тичу комуналног реда, квалитета живота, очуване урбане животне средине, културно-историјског наслеђа и изгледа града, безбедног саобраћаја, социјалне заштите и јавног здравља. У том смислу се и као кључни безбедносни проблеми препознају комунални проблеми, различити извори угрожавања животне средине, елементарне и антропогене катастрофе, бука, социјални проблеми, саобраћајне гужве, друштвени и физички неред. Иако нема јединствену стратегију пружања урбане безбедности, може се закључити да локална власт у Београду има једну од најважнијих улога као провајдер безбедности у граду, што се може закључити на основу мера безбедности које прописује зарад заштите виталних вредности од препознатих безбедносних проблема. Осим тога, постоји читав низ актера којима представници локалне власти додељују улогу непосредних провајдера безбедности, те и на овај начин локална власт покрива највећи број области урбане безбедности.

Иако локална власт представља једног од кључних провајдера безбедности у Београду, према важећој регулативи и овлашћењима које има, ова актер не суочава се са неким од најозбиљнијих безбедносних претњи у градовима попут криминала, тероризма или сукоба. Стога, иако се не може очекивати да ће поменуте безбедносне претње бити препознате као кључне у овом истраживању, оне ипак представљају реалност друштвеног живота у градовима, и у њиховом решавању локална власт може учествовати углавном посредно, кроз сарадњу са националним провајдерима безбедности који имају надлежност у овим областима урбане безбедности попут полиције или правосуђа.

На постојећем нивоу теоријског сазнања и емпиријских увида о проблему локалне власти као провајдеру урбане безбедности, од докторске дисертације не могу се очекивати исходи који би се тицали прецизних експликација или потврђивања хипотеза. Спроведено истраживања пре би требало да послужи као основа за планирање будућих истраживачких подухвата имајући у виду да ће у значајној мери приказани налази бити у форми уочених дилема, проблема или изазова који би истраживачима и теоретичарима безбедности требало да предоче правце даљег развоја области урбане безбедности, како у погледу мреже теоријских појмова, тако и емпиријски изведених претпоставки.

Урбана безбедност представља изузетно апликативно поље Студија безбедности, те би сазнања стечена кроз научна истраживања могла бити реална основа за планирање конкретних активности у правцу унапређења безбедности у граду. Научна сазнања о виталним вредностима, препознатим безбедносним проблемима и безбедносним мерама, могу послужити као препоруке за креирање стратегија којима локална власт може директно допринети стању безбедности у урбаном контексту. Мрежа уочених провајдера безбедности указује на потребу планирања односа представника локалне власти са провајдерима безбедности на различитим нивоима – од међународног, преко националног, урбаног и локалног. Локална власт у савременим условима децентрализације и приватизације послова безбедност такође мора размишљати о сарадњи са недржавним и приватним провајдерима безбедности који су све активнији у области пружања безбедности у градовима.

Дисертација се састоји од 6 кохерентно повезаних целина. Прво поглавље представља генерални увод о истраживаном проблему – локалној власти као провајдеру урбане безбедности. У њему је такође приказана општа формулација предмета истраживања, циљеви истраживања као и истраживачка питања којима се руководи истраживачки процес.

Друго поглавље посвећено је приказивању теоријско-појмовног оквира истраживања, настао као резултат прегледа опсежног корпуса литературе о предмету истраживања. Најпре је концептуално и операционално одређен појам урбане безбедности, што је подразумевало осим приказа основних одређења и димензија овог феномена, опис града као безбедносно релевантног простора, као и теоријских приступа Студија безбедности који би се могли применити у изучавању урбане безбедности (теорија секуритизације, снага града, градови и међународна безбедност). Након тога, детаљно је приказана теоријска дискусија о аналитичком моделу који је представљао основу истраживања – оквир за концептуалну анализу урбане безбедности. Осим описа постојећих оквира за концептуалну анализу безбедности, детаљно су приказана теоријска уопштавања и резултати емпиријских истраживања о елементима концептуалне анализе урбане безбедности – урбаној безбедности као референтном оквиру, штићеним вредностима, безбедносним проблемима, безбедносним мерама и провајдерима безбедности. Засебно потпоглвање посвећено је локалној власти као актеру чије се улога као провајдера безбедности испитује.

У трећем поглављу дисертације приказан је методолошки оквир истраживања, истраживачки дизајн и аргументација за одлуке донете у овом делу истраживања. Детаљно је представљен истраживачки приступ кроз опис типа истраживања, тип и извор података, метода и техника коришћених за прикупљање и анализу података.

Четврто поглавље дисертације посвећено је презентацији резултата истраживања. Поглавље је структурисано тако да су изложени резултати анализе садржаја и секундарне анализе постојећих извора за појединачне представнике локалне власти (Скупштину града, Градоначелника, Градско веће, Градску управу и остале доносиоце одлука). Прво је приказана идентификација и приоритизација елемената оквира за концептуалну анализу урбане безбедности, након чега су дати детаљни описи препознатих вредности, безбедносних проблема, безбедносних мера и провајдера безбедности.

Анализи и дискусији резултата истраживања намењена је пета целина докторске дисертације. У оквиру овог поглавља, акценат је на две кључне области анализе прикупљених података. Први сет налаза требало би да расветли генерални приступ пружања урбане безбедности локалне власти, а на основу активности њена четири представнике – Скупштине града, Градоначелника, Градског већа и Градске управе. Резултати анализе података за поменуте актере укрштени су како би се стекли дубински увиди о стратегији безбедности која локална власт у Београду усваја и њеној свеукупној улози као провајдеру урбане безбедности. Други сет налаза тиче се промишљања о експланаторном потенцијалу оквира за концептуалну анализу урбане безбедности. На овом месту предложена су одређења урбане безбедности као референтног оквира и приказани њени основни елементи, затим су дате типологизације/класификације осталих елемената оквира за концептуалну анализу, и импликације које овакви налази имају за будућа истраживања. Осим тога, као резултат целокупног истраживачког процеса, од одабира теме и постављања теоријског оквира, до извођења резултата истраживања, детаљно су предочена ограничења докторске дисертације, као и изазови са којима се суочавају истраживачи урбане безбедности.

У закључним разматрањима, као завршном поглављу дисертације, сумирају се главни налази спроведеног истраживања, уз осврт на научни допринос и практичне импликације дисертације. Након завршних напомена, следи попис коришћених извора и списак прилога.

II ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. УРБАНА БЕЗБЕДНОСТ

Урбана безбедност представља једно од теоријски слабо уобличених али изузетно актуелних истраживачких поља Студија безбедности. Стога је неопходно осврнути се на порекло интересовања за град као безбедносно релевантног контекста, појмовну неодређеност и мултидимензионалност феномена урбане безбедности, као и постојеће теоријске приступе у Студијама безбедности који би се успешно могли применити у изучавању урбане безбедности.

1.2. Актуелност града као безбедносно релевантног простора

Живимо у доминантно урбанизованом свету. Метрополитенска подручја широм света незаустављиво расту због предности које пружају урбани процеси, а термин „проширена урбанизација“ се сада користи да опише како је већина – ако не и сва – светска популација њиме обухваћена (Glass et al., 2022: 1). Савремени градови су места нових прилика, унапређеног животног стандарда, културних и уметничких збивања, доминантни цивилизацијски фактори и колевке иновација. Водеће образовне, истраживачке, здравствене и финансијске институције се налазе у њима. Фабрике и компаније које највише зависе од квалификоване радне снаге концентрисане су у градовима, осигуравајући да градови којима се добро управља могу бити економски самодовољни. Према природи активности чија су средишта, структури и споменицима, градови су такође моћан симбол који је оличење поноса нације. Град би требало својим становницима да понуди достојанствене и здраве услове живота и радне услове, приступ образовању и здравственој заштити, могућност корисне социјалне и плаћене активности, осећај безбедности код куће, на улици, у превозу, на радном месту, слободно и одговорно учешће у животу заједнице. Дакле, урбана окружења би требало да су безбедна, а препознати ризици и претње под контролом.

Многи аутори са опрезом гледају на пренаглашени оптимизам који се везује за живот у граду (Norton 2003; Tibaijuka 2008; Miskel & Liotta 2012; Kilcullen 2013; Wiig & Wyly 2016). Градови, а нарочито велики градови, посебно су рањиви, имајући у виду да представљају целину састављену од међуповезаних система, а слабости једног система могу утицати и на преостале системе (Bugliarello, 2003: 499). Уколико грађанима није могуће пружити безбедан и сигуран живот, никакав квалитет и обим социјалних услуга или економских ресурса не може учинити живот у граду одрживим (Branscomb, 2006: 225-226). Поједини аутори градове описују као хаотичне позорнице у којима дезорганизујуће и агресивне групе делују заједно са легитимним властима, и где су за многе становнике криминал и насиље свакодневне појаве (Davis, 2007). Градови су угрожени услед интерних безбедносних фактора специфичних за урбано окружење (културни диверзитет, велика густина насељености, сиромаштво, незапосленост, загађење и сл.) као и екстерних фактора (миграције, глобализација, тероризам и сл.) (Atanasiu, 2011). Поред високо развијених и паметних градова постоје и они који су изузетно нефункционални, са сиромашним четвртима, високим нивоом криминала и насиља, деградираном животном средином.

Постоји и трећа перспектива која препознаје и потенцијал градова и њихову рањивост. Сасен је, на пример, приметила да иако је успон глобалних градова значајно допринео економском развоју, питање неједнакости није решено (Sassen 2005). У даљем

раду је артикулисала како је деловање глобалне економије довело до бруталног искључивања многих људи, укључујући и оне у урбаним срединама (Sassen 2014). Говорећи о овој двострукој природи града, Роберт Муга користи термин „урбана дилема“ (urban dilemma) - дилема која је, по његовом мишљењу, „илустрована парадоксалним ефектима урбанизације у двадесет првом веку: као сила неупоредивог развоја с једне стране, и као безбедносни ризик међу урбаном сиротињом с друге“ (Muggah 2012: vi).

Као што можемо закључити, градови су извори и простори за бројне и разнолике проблеме, који могу варирати у распону од криминала и насиља, па све до неадекватног пружања комуналних услуга. Због тога не изненађује зашто научници и практичари све више расправљају о урбаној безбедности. Град, подручје невиђене друштвене, политичке и економске сложености, представља један од референтних објеката у студијама безбедности, ниво анализе обележен специфичном безбедносном динамиком.

Из економске, социјалне, политичке и културне перспективе градови су изузетно хетерогена окружења и као резултат тога проблематично је окарактерисати и разликовати различите друштвене манифестације (не)безбедности. Сложеност модерног света, заснована на „социологији ризика“, изазвала је осећај страха и анксиозности у урбаном окружењу, често и као резултат тенденциозног медијског извештавања. Дефанзивни спољашњи зидови који су се у прошлости градили око градова, према речима Зигмунта Баумана (2003), постали су унутрашњи зидови у савременим друштвима. Савремени урбани страх изазива „унутрашњи агресор“, у поређењу са ранијим страховима од спољних агресора који су и довели до изградње градова на првом месту (Nae, 2008: 61; Ljungkvist, 2020). Последично, страх преобликује урбани простор јер је брига за безбедност довела до појачаног надзора и додатних правних и физичких мера за утврђивање јавног простора, што заузврат води милитаризацији и секуритизацији урбаног простора (Marcuse 2006; Sorkin 2008; Graham 2010).

Од краја осамдесетих година 20. века, урбана безбедност постаје све видљивија тема, услед штетних ефеката глобализације, попут непланске урбанизације, илегалних миграција, сиромаштва и неједнаке дистрибуције сиромаштва, организованог криминала и тероризма, који угрожавају свакодневне животе људи у урбаним подручјима. Циљ 11 одрживе агенде Уједињених нација поставља као приоритет стварање безбеднијих градова и насеља (United Nations, 2015). УН-Хабитат нарочито је активан у овој области кроз програм Безбеднији градови (Safer Cities Programme). Европски форум за урбану безбедност (European Forum for Urban Security EFUS), невладина организација настала са циљем да промовише питање урбане безбедности, наглашава значај међузависности безбедности у градовима, демократије и одрживог развоја (EFUS, 2018). Поједини центри за креирање политика, попут Академије Фолке Бернадоте (Folke Bernadotte Academy) и Женевског центра за демократску контролу и оружане снаге (Geneva Centre for Democratic Control and Armed Forces) почели су да препознају урбану безбедност у оквиру ширег контекста управљања и реформе сектора безбедности (Altpeter, 2016; DCAF, 2019).

Може се, дакле, закључити да постоји велики интерес за академско изучавање безбедности на нивоу града, које би омогућило не само да се опишу, разумеју и објасне важне димензије урбане безбедности, већ и ради планирања и спровођења адекватних и ефикасних мера и политика, које би биле усмерене на побољшање услова безбедности у појединачним градовима. Свакако да овај задатак није ни мало лак, имајући у виду да на потешкоће наилазимо већ приликом покушаја елементарног одређења феномена урбане безбедности, о чему ће бити речи у наставку.

1.2. Појмовна неодређеност и мултидимензионалност урбане безбедности

У последње три деценије, растуће становништво, недовољна физичка инфраструктура, непланска изградња насеља, неправедна расподела прихода и социјални немири подривају капацитете градова за пружање ефикасних услуга, што доводи до повећања стопе криминала, екстремизма и тероризма, али и сиромаштва, незапослености, болести, различитих социјалних девијација. Концепт урбане безбедности развијен је као одговор на ове изазове и односи се на безбедност од криминала, живот у отпорном граду, безбедност у јавним објектима и просторима, социјалну кохезију и спречавање криминала и насиља у урбаним срединама (Edwards & Hughes, 2013; Frevel, 2013; Tulumello, 2017a). Сасвим је јасно да су неки од безбедносних проблема који су иманентни урбаним срединама, попут криминала, сиромаштва, сегрегације и сл., представљали предмет интересовања истраживача различитих дисциплина у знатно дужем периоду. Савремени трендови у овој области иду у прилог тврдњама да постоји потреба да се ови разнолики проблеми урбаних средина, начини на који се приступа њиховом решавању, као и актери који учествују у пружању безбедности у градовима подведу под јединствену област – урбана безбедност.

Прегледом опсежне академске грађе стиче се утисак да, упркос томе што је генерално прихваћен термин, и даље постоји значајна појмовна неусаглашеност по питању тога шта заправо подразумевамо када говоримо о урбаној безбедности, и које то теме треба проблематизовати у оквиру ове области. Комплексност урбане средине, као и чињеница да је ово поље изучавања различитих дисциплина, условили су и потешкоће у концептуализацији и операционализацији овог феномена. Истраживачи су, у зависности од својих теоријских опредељења и циљева истраживања, давали врло разнолика одређења безбедности у граду.

Теми урбане безбедности нарочито су пажњу посветили криминолози, посматрајући је из перспективе превенције криминала и проширујући испитивање страха од криминала у градовима на проблематизовање осећаја (не)безбедности у урбаном простору. Примењујући овакав приступ, истраживачи су урбану безбедност одређивали помоћу увида испитаника, њихове перцепције и ставова о основним проблемима живота у градовима. Криминолози су настојали да испитају свакодневно доживљавање безбедности и небезбедности појединаца, као и то како они управљају и обликују своје страхове и страхове оних који их окружују (Sparks et al., 2001; Alexander & Pain, 2011). У фокусу оваквих одређења јесте страх од различитих претњи у урбаном окружењу, било да се ради о страху од криминала, побуна, тероризма, миграната или дискриминације (Alexander, 2008; Pain 2009; Xenakis & Cheliotis, 2013). Перцепција урбане безбедности и небезбедности одређена је бројним индивидуалним, демографским, економским као и ситуационим факторима (Kristjánson, 2007; Kullber et al., 2009; Paraschiv, 2012).[1] Ово сведочи о изразитој интерпретативности у одређењу безбедности у граду, јер појединци и групе могу имати врло специфична виђења безбедности, која су производ личног искуства живота у суседству и задовољства таквим животом. Аутори нам не представљају формулације урбане безбедности, већ обично дискутују о факторима који би могли имати утицаја на њену перцепцију. Ипак, ово нас упућује на закључак да је људско искуство важна одредница приликом расправе о безбедности у граду и начинима на које се она истражује.

[1]У испитивању урбане безбедности на овакав начин, велика пажња се, осим социодемографским, посвећује и факторима везаним за карактеристике урбаног простора. Небезбедност се доживљава у подручјима у којима се налазе напуштене зграде, мрачни паркинзи, депоније, и генерално неосветљена места у граду.

Нема сумње да су испитивања перцепције небезбедности у урбаним срединама значајно допринела теоријској расправи о урбаној безбедности. Она се не ограничава на страх од криминала у градовима, већ подразумева и заштиту опсега вредности, без којих квалитет живота није на адекватном нивоу (Ferratti et al., 2018). Безбедност у граду стога је једна од најважнијих димензија индивидуалног благостања грађана. Не треба, ипак, заборавити да се оваква одређења и даље фокусирају на урбани криминал као најважнију безбедносну претњу, те занемарују читав опсег осталих безбедносних проблема, али и актере који су важни у остваривању безбедности у граду.

За тему урбане безбедности заинтересовани су и антропогеографи и урбанисти, проучавајући однос човека и његовог окружења. У том смислу безбедност у граду се, као и неке основне услуге, посматра као јавно добро (*public asset, public good*), као заједнички ресурс који би требало да је универзално доступан свим становницима у граду (Moralle & Tadié, 2011: 2). Он је од виталног значаја за животни стандард заједнице, а квалитет живота и друштвених веза има исти значај као и превенција криминала (Recasens et al., 2013; Treu, 2016). Овакво значење урбане безбедности произилази из континуираног тренда урбаног раста, односно „урбаног ширења" (*urban sprawl*) које изазива противречности савременог града, који је истовремено мешавина изврсности и све веће друштвене маргинализације (Arbaci & Malheiros, 2010). Посматрано из ове перспективе, безбедан живот у граду постаје једно од основних права грађана[2], а одговорност за остваривање овог права припада локалним властима (унапређење благостања, као и квалитета физичког окружења). Како Рекасенс и сарадници (2013) истичу, урбана безбедност односи се на три димензије и то превенцију криминала и нереда, благостање грађана, и квалитет физичког окружења у граду. Физички изглед градског подручја утиче на безбедност становника, док технологија игра важну улогу у ефикасном пружању јавне безбедности (Armao, 2016).

Урбану безбедност могуће је тумачити и из перспективе расподеле моћи и власти у друштву, пре свега кроз однос националне и локалне владе. Остваривање безбедности на нивоу града заснива се на претпоставци да се безбедносни проблеми решавају на локалном нивоу. У том смислу, аутори се позивају на проширивање овлашћења локалних актера у питањима безбедности, те се безбедност на нивоу града може разумети као „средство које повезује различите нивое власти и омогућава циркулацију различитих врста ресурса између различитих владајућих елита" (Menichelli, 2015: 275). У оваквом приступу, урбана безбедност превазилази проблем криминала, те је оријентисана на превентивно деловање ка разним безбедносним проблемима (Menichelli, 2015:272). Безбедносне политике требало би да одговарају на потребе људи уместо да се фокусирају само на приоритете јавних институција Безбедност у граду представља један од основних индикатора управљања градом (*urban governance*), поред ефективности, праведности, одговорности и партиципације грађана (Recasens et al., 2013).

Различитост савремених урбаних средина условљава и корпус тема урбане безбедности које истраживачи имају у фокусу. Другачије безбедносне проблеме можемо очекивати у вишемилионским градовима Јужне Америке, индустријским градовима далеког Истока или неразвијеним и пренасељеним градовима Африке. Чак и у подручјима

[2] Ово право повезано је са оним што Анри Лефевр (*Henri Lefebvre*) означава као „право на град" (*right to the city*). Право на град састоји се од три међуповезана елемента: права на приступ физичком урбаном простору; права да се у простору испољава друштвеност, права појединца да се изрази и буде у интеракцији са другим грађанима; и права на представљање/изражавање, осећај припадности и активну партиципацију (Lefebvre, 1968 у Nemeth, 2010).

у којима проналазимо сличне обрасце урбанизације и развоја градова постоји различита тематизација безбедносних проблема. Један од основних промотера концепта урбане безбедности у Европи, Европски форум за урбану безбедност (*European Forum for Urban Securiti - EFUS*) истиче важност настојања да се безбедност посматра као јавно добро доступно свим грађанима (EFUS, 2012: 4). Док се у европској истраживачкој традицији урбана безбедност повезује најчешће са ширим концептом квалитета живота у градовима или различитим социјалним проблемима и питањем развоја, у академском дискурсу у САД се безбедност у градовима често изједначава са или представља део *homeland security* (Bugliarello, 2003, 2005; Lakoff & Klinenberg, 2010; Németh, 2010). Доминантна истраживачка питања односне се на смањење или рестрикцију јавног градског простора као део стратегије борбе против тероризма. Тако, урбана безбедност постаје подручје у којем се примењују традиционална војна средства у одговору на претњу тероризма или друге велике катастрофе (Light, 2002).

Иако је евидентно да око одређења урбане безбедности и даље не постоји консензус, стојимо на становишту да свеобухватно дефинисање овог феномена захтева холистички приступ. Стога је урбану безбедност могуће представити као скуп одређених димензија, или аспеката градског живота који заврећују заштиту или без чијег адекватног функционисања безбедан живот у граду не би био могућ. Тако урбана безбедност обухвата безбедан јавни превоз и урбану мобилност, безбедне и приступачне јаве просторе; заштиту од насилничких и ненасилничких кривичних дела; заштиту од елементарних и антропогених непогода; једнак приступ основним услугама; као и једнак приступ правди (DCAF, 2019: 6). Овако постављена безбедност на нивоу града односи се не само на спречавање криминала и насиља, већ и на јачање људских права, укључујући физички, социјални и психолошки интегритет људи.

Графикон бр. 1: Елементи урбане безбедности

Извор: (DCAF, 2019)

Када су у питању теоретичари и истраживачи у области студија безбедности, може се рећи да је концепт урбане безбедности релативно нов. Иако неке безбедносно интересантне појаве попут урбанизације јесу биле предмет појединих истраживања, још увек је прилично мали број теоретичара из области студија безбедности који су се заинтересовали за градове као безбедносне актере или јединице (нивое) анализе. Без обзира на то, урбана безбедност на различите начине буди све већи интерес и у традиционалним областима студија безбедности (тј. стратешким студијама) као и у оквиру литературе о миру и конфликтима. На пример, примећено је да оружане и безбедносне снаге Западних земаља све више перципирају урбани терен као неизбежан у рату (в. Desch 2001; Warren 2002; Antal & Gericke 2003; Hills 2004; Evans 2007; Graham 2010; Armed Conflict Survey 2019). Поједини представници критичке безбедности тврде да данас сведочимо милитаризацији и секуритизацији урбаног простора (Abrahamsen et al., 2009; Graham 2010).

Услед наглашене специфичности различитих контекста и комплексности феномена града, на постојећем степену академске расправе о концепту урбане безбедности не можемо доћи до јасних одређења. Консензус може ићи само дотле да се прилично флуидна безбедност у граду може сместити у урбани простор и да се тиче заједничког живота оних који тај простор деле. На основу прегледа опсежне академске грађе, можемо закључити да урбану безбедност чине различити безбедносни проблеми (ризици, рањивости, претње), различити актери, тј. провајдери који учествују у остваривању и унапређењу безбедности урбаних средина, као и стратегије, активности и средства који су усмерена ка решавању безбедносних проблема, а у циљу заштите виталних вредности (Параушић и Липовац, 2019: 257). Напоменућемо овде, да овакво одређење највише одговара предмету и циљевима истраживања.

Табела 1: Постојећа одређења урбане безбедности

#	АУТОР	ТЕМА	ОДРЕЂЕЊЕ
1.	Moralle & Tadié, 2011	*Spatial justice*	Урбана безбедност, на исти начин као и неке основне услуге у граду, представља опште добро, ресурс који треба да буде једнако или универзално доступан становницима градова. Њено одсуство или присуство може бити показатељ просторне (не)правде.
2.	Recasens et al., 2013, Treu, 2016;	Урбана безбедност и урбано планирање и обнова	Урбана безбедност се одређује као јавно добро, политички циљ
3.	Menichelli, 2015	Расподела овлашћења између различитих нивоа власти	Безбедност на нивоу града може се разумети као „средство које повезује различите нивое власти и омогућава циркулацију различитих врста ресурса између различитих владајућих елита“.

4.	Ferratti et al., 2018	Страх од криминала и урбана небезбедност	Урбана безбедност се не ограничава на страх од криминала у градовима, већ подразумева и заштиту опсега вредности, без којих квалитет живота није на адекватном нивоу
5.	DCAF, 2019	Управљање сектором урбане безбедности. Урбана безбедност је свеобухватан концепт и односи се на бројне димензије градског живота	Урбана безбедност као скуп одређених димензија, или аспеката градског живота који завређују заштиту или без чијег адекватног функционисања безбедан живот у граду не би био могућ.
6.	Параушић и Липовац, 2019	Из перспективе концептуалне анализе безбедности	Урбану безбедност чине различити безбедносни проблеми (ризици, рањивости, претње), различити актери, тј. провајдери који учествују у остваривању и унапређењу безбедности урбаних средина, као и стратегије, активности и средства који су усмерена ка решавању безбедносних проблема, а у циљу заштите виталних вредности

Потешкоће око разумевања и одређења урбане безбедности отежавају и поступак мерења објективних показатеља безбедности у једном граду. Проблем је двострук: са једне стране не постоји јасан, јединствен приступ у процени елемената урбане средине везаних за безбедност, док са друге стране не постоји модел који би омогућио квантификацију безбедности градских средина (Shach-Pinsly & Ganor, 2015: 116). Стога би, као један од основних напора у правцу прецизнијег дефинисања, као и мерења и емпиријског испитивања урбане безбедности било корисно уочити, селектовати и класификовати критеријуме или димензије градског живота и изграђеног окружења који би били безбедносно релевантни. Ови елементи подразумевали би како физичке карактеристике урбаног простора, тако и друштвене карактеристике градова, узимајући у обзир историјски, политички и економски контекст.

За свеобухватно разумевање урбане безбедност, поједини аутори наводе неопходност укључивања у анализу неки "екстерних елемената урбаног окружења" или "макрофактора" попут: друштвених који се тичу људских слобода, односа политичког система и цивилног друштва, као и утицај социјалне контроле; демографских који се тичу броја становника, густине насељености и мобилности; економских који се односе на ниво развоја; као и фактора везаних за управљање градом а који се тичу нивоа и интензитета друштвене контроле и спровођење закона (Atanasiu, 2011: 132-133). Приказани фактори били би добра основа за стицање сазнања о специфичном урбаном контексту у којем се испитују различите димензије безбедности (вредности, претње, провајдери, безбедносне

мере). Међутим, како бисмо ове факторе могли испитати потребно је за сваки од њих наћи поуздане изворе података, што је крајње проблематично питање када говоримо о стању људских права или односа са организацијама цивилног друштва.

Можемо закључити да су различите урбане димензије безбедности привукле велику пажњу истраживача и теоретичара различитих дисциплина друштвених наука. Међутим, урбаном безбедности се означавају прилично различите појаве у бројним истраживачким традицијама, које опет користе различита теоријска полазишта и методолошке приступе. Како Лунгквист наводи: „У овом тренутку видимо пре паралелне научне монологе, а не стварни интердисциплинарни дијалог“ (Ljunkvist, 2020: 8). Зато испитивање урбане безбедности у студијама безбедности мора ићи даље од простог указивања на урбане аспекте различитих безбедносних проблема.

1.3. Теоријски оквири студија безбедности за проучавање проблема урбане безбедности

Упркос томе што теоријски приступи у студијама безбедности нису развијани за потребе проучавања безбедности на нивоу града, одређени теоријски оквири и матрице могу имати потенцијално велики значај у проучавању урбане безбедности, што би у крајњем случају допринело даљем развоју дисциплине студија безбедности. Овде ћемо споменути концепт снаге града (аналогно са снагом државе) као и један од, по досадашњим резултатима, најплоднијих теоријских приступа у изучавању безбедности, теорију секуритизације.

1.3.1. Снага града

Урбана безбедност може се посматрати у контексту *крхкости/слабости,* термина који се уобичајено користи за државе које имају слабу институционалну способност за пружање основних јавних услуга, као што су безбедност, правда, здравље и образовање (OECD, 2018). Примењујући концепт снаге на урбану безбедност, научници карактеришу крхки град као рањив на социјалне, економске или еколошке шокове, нестабилност, немогућност или неспремност владајућих структура да одговоре на претње; такве градове обележавају: недостатак инфраструктуре и приступ јавним услугама, насиље и сиромаштво (Muggah & Savage, 2012; Muggah, 2014; Altpeter, 2016).

Градови које карактерише слом друштвеног уговора и кохезије, немогућност званичних органа власти да заштите своје грађане и сл. називају се још и *feral cities* („дивљи“ градови) (Norton, 2003). У таквим градовима читава насеља могу бити под контролом недржавних оружаних група, са паралелном структуром власти, која се такмичи или у потпуности потискује званичне органе власти. Резултат оваквог стања је фрагментација јавног градског простора и већа несигурност грађана у погледу сопствене безбедности (Jütersonke, Muggah & Rodgers, 2009).

Иако се овакво образложење заснива на знању о концепту снаге државе, за сада нису развијени прецизни индикатори на основу којих је могуће мерити снагу градова. Преокупација „слабим“ и „пропалим“ градовима произилази из исте заинтересованости повезане са пропалим и слабим државама. Многи истраживачи настоје да, аналогно са концептом снаге државе, истакну и елементе слабости метрополитенских подручја. Бел и сарадници су показали како је „...грађански сукоб повезан са немогућношћу државе да пружи безбедност, раст и добробит у урбаним подручјима“ (2013: 7). Такозвани „дивљи“ градови и њихови огромни сламови највероватније представљају будућа места угрожености

на националном нивоу, грађанских сукоба и урбаних побуна (Kilcullen, 2013). За разлику од глобалних генератора напретка, постоји бојазан да слаби градови већ чине, по Нортоновим речима, „…природна уточишта за разне непријатељске недржавне актере…“ и могу представљати „...безбедносне претње на до сада незабележеној скали” (Norton 2003: 105).

Академска дискусија о слабости, односно снази градова, кретала се у неколико праваца. Прво, може се рећи да постоји известан корпус истраживања о пореклу и основним карактеристикама слабих градова. Друго, развила се расправа о значајним структуралним (макрофакторима) који могу бити предиктори слабости градова. Треће, известан број истраживача пажњу је посветио напорима за превазилажење негативних последица слабости путем развијања урбане резилијентности.

Иако стварне и потенцијалне претње повезане са слабошћу града нису нове, изненађујуће мало тога се о њима зна. Бројна су нерешена питања и дилеме везане за дистрибуцију елемената слабости града, предиспозиције неког града да буде слаб, способности града да се одупре спољним и унутрашњим потресима. Сам концепт крхког града је релативно нов. Зачетке академског промишљања о овом феномену можемо пронаћи током деведесетих година 20. века где се користе придеви попут *collapsed*, *failing* and *failed*[3] (Zartman, 1995; Kaplan, 2009; Rotberg, 2004; Stepputat & Engberg-Pedersen, 2008; Stewart & Brown, 2010; Ghani & Lockhart, 2009). Може се ипак рећи да је јасно да слабост/крхкост града није ни линеаран ни неизбежан процес. То је динамично стање које различито утиче на различита подручја. Стабилна и функционална подручја градова могу постојати и често постоје заједно уз крхке и насиљем погођене просторе. И док неке четврти и неформална насеља могу доживети хроничну нестабилност, такође је могуће да се услови промене (Muggah, 2014: 346). Абело Колак наводи три карактеристике фрагилних градова: Прво, у овим градовима институције су дугорочно ослабљене, представници закона су или одсутни или само симболично присутни, а држава није у стању да своје грађане елементарно заштити: друго, постоје моћни недржавни актери који контролишу територију кроз насиље; треће, социјални и институционални услови (попут одсуства кажњавања) подстичу појаву насиља и других безбедносних проблема (Abello Colak, 2015: 18).

Било би очекивано предвидети да се у слабој држави, оној која не остварује контролу над читавом територијом, нема поверење и легитимитет грађана и није способна да осигура елементарне јавне услуге, налазе исто тако слаби градови. Међутим, слабе државе нису нужан предуслов стварања слабих градова. Многи градови који показују све карактеристике слабости могу бити позиционирани у развијеним или средње развијеним земљама. Нека новија емпиријска истраживања указују на разноликост и хетерогеност слабих градова (Beall, Goodfellow & Rodgers, 2013). Импликација је, дакле, да слабост није ограничена на конфликтне или постконфликтне земље и заправо се често појављује изван ратних зона. Више од три четвртине најнасилнијих земаља на свету заправо нису подручја ратних дејстава (Krause, Muggah & Gilgen, 2011).

Иако хетерогени, слаби градови имају одређене заједничке одлике. У већини случајева градови постају слаби као резултат дубоке неравнотеже и урушавања друштвеног уговора који повезује градске власти и грађане. Градске елите - нарочито изабране и именоване политичке власти - могу изгубити легитимитет и монопол над применом средстава принуде. У неким случајевима, локалне власти селективно насилно интервенишу путем државних, паравојних или недржавних посредника. У другима ситуацијама, могу у

[3] Ове термине је изузетно тешко превести на српски језик, имајући у виду да се не ради о градацији или степену „слабости“. Стога су остављени у оригиналу.

потпуности делити или уступити контролу неформалним актерима. Као резултат тога, у слабим градовима су читава суседства или неформална насеља често под контролом паралелних структура управљања и контроле (Arias, 2006a). Могу постојати комбиновани или хибридни режими, са нормама и правилима која су заједнички успоставиле оружане групе и локални лидери (Bucher, 2012). У екстремним случајевима, способност урбаних институција да се прилагођавају или превазиђу потресе и кризе такође је угрожена (Muggah, 2014: 349).

Када су у питању макро фактори који могу бити предуслови развоја слабости града, Роберт Муга истиче да постоје најмање три међусобно повезана структурна фактора и то: убрзана и неконтролисана урбанизација; неуспех у управљању на нивоу државе и града; и монументалне промене које је донео интернет и дигитално повезивање. Истовремено, постоји мноштво објашњења на „микро нивоу“ за појаву и перманентност урбане слабости. Ова објашњења уобичајено се ослањају на теорију друштвене дезорганизације, теорије сломљеног прозора и теорије криминалне прилике (*crime opportunity theory*) (Muggah, 2014: 349).

Први фактор на макро нивоу који обликује слабост града је убрзана и неконтролисана урбанизација. Више од половине становништва на свету тренутно живи у градовима у поређењу са само три процента у 19. веку. Уједињене нације процењују да ће број људи који живе у неформалним насељима до 2030. године достићи две милијарде, што чини већину целокупног будућег раста становништва у свету; и у том процесу неки градови постају синоним за нову врсту слабости, коју прате озбиљне хуманитарне последице. Иако нису нужно погођени оружаним сукобом, урбани центри широм света трпе размере грађанског насиља на нивоу ратом разорених урбаних подручја (Grünewald, 2012).

Урбана слабост се такође може посматрати као узрок и последица трансформација процеса управљања на националном и локалном нивоу. У многим градовима који се шире у Латинској Америци или Африци, управљање градом продубљује поделе између „оних који имају и оних који немају“ (Muggah, 2014: 351). Многа од ових градских насеља и сламова сада су зоне у које се не иде, далеко изван домашаја снага безбедности и јавних услуга. Ове периферне области су изузете из активности и програма локалних власти, стигматизоване и одвојене од остатка града. Читава насеља и делови градова манифестују бројне фактора ризика који ограничавају мобилност грађана и излажу их претњама. Становници постају дословно заробљени, физички, психолошки и симболично, генерацијама.[4]

У многим градовима неформална насеља су много безбеднија него што влада генерално уверење о стању безбедности у њима. Као што су Мозер и Меклвејн показале постоји значајна диспропорција између страха од криминала и његових реалних стопа (McIlwaine & Moser, 2001; Moser, 2004; Moser, 2009). Ипак, чак и кад постоје докази који не говоре у прилог овим уверењима, већина богатих се одлучује за изградњу виших зидова и софистицираних безбедносних система за које верују да ће их заштитити. Стварна и перципирана небезбедност дословно је преобликовала изграђене средине у слабим градовима. Ово је манифестација нечега што поједини истраживачи зову инфраструктурно насиље (“*infrastructural violence*”) (Rodgers & O’Neill, 2012). Последице слабости су стога вишеструке, друштвене и физичке, укључујући сегментацију јавног и приватног урбаног

[4] На пример, пораст безнађа, насиља и стигматизације документовали су Перлман и њени студенти у панел истраживањима становника сламова у Рио де Жанеиру у периоду од пет деценија (Campbell, Graham & Monk, 2007; Perlman, 2009).

простора, ерозију друштвеног капитала и кохезије између четврти и суседа и репродукцију нових и постојећих облика несигурности и страха.

Заједно са урбанизацијом и новим обрасцима управљања, трећи структурни фактор тиче се нових технологија и умрежености. У слабим градовима Африке, Азије и Америке сајберпростор фундаментално мења начине на које се групе, појединци и државе баве политиком, економијом, друштвеним деловањем и управљањем. Урбано цивилно друштво се такође „преместило онлајн“, о чему сведоче умрежени друштвени покрети, или дигитално организовани протести (Muggah, 2013). На пример, у Латинској Америци, регионална нарко-економија и повезане градске малолетничке банде користе онлајн платформе за организовање и рекламирање својих активности, регрутовање чланова, застрашивање власти. Државе, али и градови настоје да се изборе са све хаотичнијим дигиталним окружењем и отварају нове канале за консултације и учешће (Muggah, 2014: 351-352).

Било да се посматра као познат или нов концепт, слабост/снага није више карактеристика искључиво везана за националне државе, већ је јасно да може бити, како је претходно објашњено, одлика градова и урбаних подручја. Оно што је евидентна празнина у досадашњим академским расправама о снази града, јесте заправо преокупација истраживача „екстремним случајевима“, односно урбаним просторима који испољавају све одлике слабих или пропалих градова. Један од ретких примера категоризације градова у односу на њихову снагу представио је Ричард Нортон (*Richard Norton*, 2003) који говори о три типа града: здравом, маргиналном и дивљем, а сваки је означен засебном бојом у зависности од ефикасности параметара (зелено, жуто и црвено). Аутор је развио 12 индикатора здравља града сврстаних у 4 категорије: управа, економија, услуге и безбедност (Табела 2).

Табела 2. Преглед индикатора здравља града према 4 категорије: управа, економија, услуге и безбедност.

	Управа	Економија	Услуге	Безбедност
Здрав (Зелен)	Усваја ефективно законодавство, усмерава ресурсе, стално контролише догађаје у свим деловима града. Није корумпирана.	Снажна. Значајне стране инвестиције. Обезбеђује добра и услуге. Има стабилну и адекватну пореску политику.	Читав спектар услуга, укључујући образовање и културне садржаје, доступне свима	Добро управљање које је поверено професионалним полицијским снагама. Брз одговор на широк спектар проблема
Маргинала н (Жут)	Успева да постигне делимичну контролу. Високо корумпиран	Ограничене/неп остојеће стране инвестиције. Субвенционисан а или индустрија која пропада; растући дефицит	Минималне здравствене услуге, болничко лечење, вода и одлагање отпада	Мало бриге око законитости/пошто вања људских права. Полиција је често укључена у криминалне активности

Дивљи (Црвен)	У најбољем случају постоје само одређене зоне које су контролисане; у најгорем случају контрола не постоји	Или постоји локална индустријска производња или илегално тржиште	Рестрикције струје и воде. Они који имају да приуште услуге обезбеђују их приватно	Не постоји. Безбедност се мора платити или осигурати приватно обезбеђење

Извор: Norton, 2003: 101

Представљена класификација градова свакако јесте значајан покушај у досадашњем промишљању о снази градова, без обзира што аутор експлицитно не реферише на термин снаге, већ здравља. Мора се признати ипак, да сви постављени индикатори нису објективно и мерљиви (аутор на пример спомиње полицијске службенике који су „етични“) или су непотпуни (као што је то свакако случај са услугама у граду). Осим тога поглед на безбедност пре свега је у традиционалистичком духу, имајући у виду да се као главни безбедносни актери јављају полицијске снаге, а као кључне претње тероризам, сукоби и криминал. Стога би будућа истраживања и промишљања требало усмерити ка трагању за успостављањем сета критеријума или индикатора на основу којих би било могуће проценити ниво снаге појединачних градова, а који би били довољно широко постављени да обухвате бројне безбедносне проблеме и актере у сложеном урбаном окружењу.

1.3.2. Теорија секуритизације

Уједињени у напорима да прошире преовлађујућу, државоцентричну, агенду у Студијама безбедности, аутори окупљени око Копенхашке школе представили су секуритизацију као нови оквир за анализу који би помогао да се фокус помери од држава и њихових међусобних односа, и прошири ка другим безбедносно релевантним нивоима анализе. Секуритизацију су одредили као „процес социјалне конструкције који укључује оне које предузимају говорни чин („секуритизујући актери“) како би артикулисали егзистенцијалну претњу референтном објекту” (Buzan et al., 1998: 23-24). Квалификовање нечега као безбедносно релевантног има снажне импликације на избор политичких решења и актера. Овај процес не подразумева да су активирани било који инструмент или актер, већ да се легитимишу изузетни. Приказивање нечега као претње безбедности оправдава употребу специјалних мера и мобилизацију одређених актера безбедности Представљање јавних питања као безбедносних проблема „изводи политику изван утврђених правила игре и поставља проблем или као посебну врсту политике или као нешто изнад политике“ (Buzan et al., 1998:23).

Најважнији аспекти секуритизације јесу секуритизујући актер, функционални актер, говорни чин, специјалне мере и публика. Референтним објектима означавају се објекти „за које се сматра да су егзистенцијално угрожени и који имају легитиман циљ опстанка“ (Buzan et al., 1998: 36). Секуритизујући актери су они актери „који секуритизују питања тако што проглашавају нешто – референтни објекат – егзистенцијално угроженим” (Buzan et al., 1998). Функционалним се означавају они актери који утичу на динамику и одлуке у области безбедности, а да заправо нису референтни објекат или секуритизујући актери. Уколико

публика не прихвата да је референтни објекат егзистенцијално угрожен, не може се тврдити да је говорни чин секуритизације био успешан.

Копенхашка школа је експлицитно усвојила социјално конструктивистичку перспективу, наводећи да се процеси секуритизације не могу заснивати на објективним чињеницама. Саопштене претње референтним објектима су предвиђања будућих безбедносних проблема која су веома субјективна. Другим речима, безбедност је политичка конструкција која је подложна експлоатацији, имајући у виду природу концепта безбедности (Zender, 2003:158). Штавише, референтни објекат у процесима секуритизације може варирати, од особе, преко друштвене групе, државе или догађаја. Усвајајући овако широк и отворен приступ, представници Копенхашке школе настојали су да превазиђу традиционалну државоцентричну перспективу у Студијама безбедности, те су издвојили пет сектора у којима би се процеси секуритизације могли одвијати: војни, политички, економски, социјетални и еколошки. Други истраживачи су додатно проширили ову иницијалну класификацију, те указивали на процесе секуритизације у областима као што су миграције (Huysmans, 2000), потрошња енергије у Азији која угрожава регионалну стабилност (Philips, 2013) или развојне политике у Великој Британији које угрожавају безбедност државе (Pugh et el., 2013).

Покушаји секуритизације су мотивисани предностима које овај процес доноси, као што је скретање пажње на одређена питања, мобилизација моћи, добијање одобрења за посебне мере и заобилажење правила која би се иначе применила на секуритизујућег актера (Loader, 2002: 143). Стога постоје упозорења да се неким проблемом може управљати без демократске контроле или без ограничења путем успешне секуритизације На пример, означавање групе људи као потенцијалне безбедносне претње може оправдати њихово искључивање (Huysmans, 2000). Неки су чак критиковали ауторе Копенхашке школе да не посвећују довољно пажње етичкој димензији секуритизације тврдећи да :„Представљањем безбедности као говорног чина, Копенхашка школа чини више од развијања социолошке тезе: представља политичку етику" (Williams, 2003).

Иако је теорија секуритизације имала широку примену у испитивању безбедносних проблема на различитим нивоима анализе и различитим областима, и у том смислу допринела проширивању истраживачког захвата студија безбедности, примећује се извесна неконзистентност међу ауторима када говоримо о овом приступу. Наиме, често се секутиризацијом означава сам чин проглашавања неког проблема као безбедносно релевантног, без расправе о свим неопходним елементима, у које спадају: језички акт, секуритизујући актер, функционални актер, публика и специјалне мере.

Када је у питању испитивање урбане безбедности, можемо рећи да овај теоријски приступ није још доживео пун потенцијал, не из разлога што није подесан за анализу проблема на овом нивоу безбедности, већ због тога што се шира примена теорије секуритизације у испитивању безбедности у граду тек очекује. Један од значајнијих примера у литератури, јесте испитивање утицаја секуритизације на позицију и улогу градоначелника у холандским градовима (Prins, 2014). Примењујући концепт дефинисања агенде (*agenda setting*) заједно са теоријом секуритизације, ауторка је испитивала како је промена парадигме локалне безбедности допринела промени постојећих и креирању нових одређења безбедносних проблема а који су утицали на позицију и улогу градоначелника града. Секуритизација се посматра као посебан облик уоквиравања (фрејмовања) безбедносних проблема и омогућава активирање безбедносних актера и инструмената

(Prins, 2014: 66).[5] На жалост, у истраживању је теорија секуритизације примењена непотпуно, тј. испитивани су само поједини елементи теорије. Ауторка је усвојила секуритизацију као начин за означавање неког проблема као безбедносног што последично даје легитимитет посебним акцијама и актерима да реагују, Међутим, ово јесте редак и драгоцен пример примене теорије секуритизације на локалном нивоу, у односу на различите безбедносне проблеме урбаних средина.

1.3.3. Градови и међународна безбедност

У академским распаравама о градовима и безбедности све је актуелнија тема глобалних градова као актера међународне безбедности. Оваква промишљања пре свега налазимо међу истраживачима међународних односа, који уобичајено студије безбедности стављају под своје окриље. Наиме, поставља се питање да ли проучавање урбане димензије безбедности има значаја за изучавање савремених међународних односа. Лунгквист (2020) тврди да истраживачка агенда урбане безбедности има потенцијал да нам помогне да боље разумемо и анализирамо одређене променљиве структуре управљања глобалном безбедношћу које произилазе из „глобално-урбане безбедносне повезаности“ која са једне стране, подразумева променљиву просторну динамику безбедности а са друге стране, преобликовање државне моћи (Ljungkvist, 2020: 2). Ауторка ову повезаност користи као полазну тачку за постављање истраживачке агенде урбане безбедности која је заснована на три аналитичке димензије које се фокусирају на урбане *просторе*, урбане *агенте* или урбане *праксе* глобалне безбедности.

Интелектуално извориште своје поставке ауторка проналази у идентификовању „светских” или „глобалних” градова као кључних просторних чворишта глобализоване светске економије (Sassen, 1991). У овој научној традицији, градови се схватају као стратешка места умрежене глобалне економије где функционишу као просторни темељи новог светског система који је формиран крајем 70-их година прошлог века. Кључна карактеристика овог новог светског градског система је растућа аутономија градских региона у односу на националне власти и успон космополитских метропола као централа глобализованог капитализма (Scott 2001; Smith, 2004). Љунквист стога закључује да оно што се дешава на урбаном нивоу, нарочито у великим градовима утиче на глобални ниво. Везу глобалне и урбане безбедности концептуализује у смислу: 1) променљиве просторне динамике безбедности где урбани простори постају све значајнији (материјално као и

[5] Фрејмовање представља шему интерпретација и стереотипа на које се појединци ослањају у разумевању догађаја и одговора на њих (Goffman, 1974). Користећи аналогију са рамом за слике, фрејм се може посматрати као оквир који фокусира нашу пажњу и говори нам шта је битно, а шта да занемаримо. Осим што доприносе структурирању наше перцепције стварности, фрејмови усмеравају активности тако што „указују на проблем и шта треба учинити у вези са њим“ (Hajer & Laws, 2006: 257).

стратешки/политички)[6]; 2) преобликовања државне моћи где урбани агенти имају све више овлашћења[7]; и 3) сценарија где урбане безбедносне праксе постају све утицајније.[8]

Несумњиво је да су теоријски предлози ове ауторке од великог значаја за концептуализовање урбане безбедности као самосталног истраживачког поља. Повезаност глобалне и урбане безбедности наглашава, с једне стране, да су градови постали једно од главних материјално-географских и стратешко-политичких локација у савременом постхладноратовском безбедносном контексту, а са друге стране, да градови и урбани актери имају великих потенцијала за акцију. Иако је разумљиво да је ауторка, као истраживач међународних односа, пре свега заинтересована за повезаност градова са глобалном безбедности, морамо истаћи да је за студије безбедности овакав поглед на урбану безбедност редукционистички. Он претпоставља да су градови безбедносно релевантни онда када се догађаји на нивоу урбане безбедности преливају у област међународне безбедности. Напротив, осим овим везама, истраживаче из студија безбедности требало би подстицати да испитују безбедносну динамику на нивоу града у односу на све остале референтне објекте – од нивоа појединца, преко државе до глобалне заједнице.

2. КОНЦЕПТУАЛНА АНАЛИЗА БЕЗБЕДНОСТИ

Као што је у претходном делу напоменуто, теоријски оквири студија безбедности превасходно су развијани за потребе изучавања безбедности националних држава или међународне безбедности, нешто скорије и људске безбедности, док су покушаји креирања нових теоријских приступа за проучавање безбедности на неком другом нивоу анализе заиста ретки. Међутим, ово не би требало да обесхрабри истраживаче безбедности, као ни истраживаче урбане безбедности у трагању за разумевањем и откривањем разних димензија овог феномена. Један од теоријских алата, погодан за недовољно концептуализоване и операционализоване феномене, јесте концептуална анализа безбедности, која може бити средство у разумевању садржаја и основних елемената безбедности на различитим нивоима анализе. Наредни одељак посвећен је карактеристикама овог теоријског алата, постојећим оквирима, односно сетовима питања за анализу, као и операционализацији оквира за концептуалну анализу урбане безбедности.

[6] Овде треба обратити пажњу на две димензије: 1) материјално-географски аспекти урбаног простора (нпр. друштвено-просторне карактеристике градова у смислу густине насељености, ширења неформалних насеља, итд.) и како то може утицати на глобалну безбедност; 2) политички и социокултурни аспекти урбаног простора који су повезани са политичком, економском и грађанском културом, као и симболичком суштином урбаности (Ljungkvist, 2020: 11).

[7] Фокус је овде на улози и деловању локалних градских власти и њиховог институционализованог политичког апарата, њиховом ангажовању у транснационалним градским мрежама и другим врстама аранжмана управљања и коалиција са различитим типовима урбаних актера (нпр. невладине организације, приватни сектор) (Ljungkvist, 2020: 12).

[8] Праксе се односне на оно што различити актери заправо раде у урбаним срединама зарад глобалне безбедности; на безбедносне мера попут безбедности на аеродромима, надзору, прикупљање обавештајних података, борбе против тероризма и сл. (Ljungkvist, 2020: 13).

2.1. Карактеристике концептуалне анализе безбедности

Безбедност је једна од универзално признатих компонената доброг живота, а поједини аутори истичу како је право на безбедност једно од основних људских права (Shue, 1980 [1996]). Џонатан Херингтон истиче да „политички филозофи од Хобса до Ролса сматрају пружање безбедности основним задатком политичких институција“ (Herington, 2012: 7). Готово је опште место говорити о безбедности као једном од најзначајнијих елемената јавног и политичког живота, без обзира да ли се ради о међународном систему, националним државама, локалним заједницама или благостању појединаца. Концепт безбедности[9] налази се у средишту интересовања студија безбедности и дискусија теоретичара безбедности. Бузен и Хенсенова сматрају да је управо стављање феномена (концепта) безбедности у истраживачки фокус један од основних фактора конституисања студија безбедности као самосталне дисциплине (Buzan & Hansen, 2009).[10]

У расправама о безбедности уобичајено је говорити о безбедности као познатом концепту. Међутим, безбедност нема изражене квантитативне карактеристике, те ју је тешко прецизно одредити. Иако је широко примењиван како у научним, тако и у политичким круговима мало пажње је посвећено самом појашњавању овог феномена, те се истиче како је „запостављен“ (Baldwin, 1997: 24). Концепт безбедности можемо представити као „мишљења о безбедности и њеним кључним карактеристикама, које представљају идеју водиљу за проучавање безбедности“ (Lipovac, 2014: 52).

Схватања безбедности првих теоретичара безбедности, ослањају се на објашњење овог феномена као физичке сигурности појединаца, за које су се залагали мислиоци из доба Просветитељства (Herington, 2012: 8), док је уверење да се безбедност појединаца може гарантовати само путем друштвених институција, било основно оправдање стварања модерне државе (Rothschild, 1995). Дисциплина Међународних односа, где је национална безбедност кључни концепт, наставља ово наслеђе просветитељства повезујући термин искључиво са територијалним и политичким интегритетом државе (Walt, 1991). За дискусије о овој проблематици од нарочитог је значаја Арнолд Волферс који је пишући о концепту (националне) безбедности истакао да је неопходно ближе га одредити како би био академски или политички употребљив (Wolfers, 1952: 483). Више од три деценије од Волферсовог рада било је потребно да се реактуелизује питање концепта безбедности и покрене шира дискусија о потреби преиспитивања доминантних одређења концепта безбедности.[11]

---

[9] Иако би можда било очекивано, одлука аутора јесте да се не осврне на етимолошко порекло речи безбедност, јер сматрамо да не би продубило дискусију о самом концепту. У овом поглављу интерес је пре свега, разумети садржај и значење безбедности, шта заправо мислимо када говоримо о безбедности. За разумевање безбедности „није довољно само посматрати различита значења која се дају безбедности на различитим језицима; морају се проучавати институције и праксе безбедности како заиста постоје“ (Zedner, 2003:166).

[10]Преостали фактори су питање употребе и одустајања од употребе нуклеарног оружја и конституисање дисциплине као доминантно цивилног подухвата.

[11]О разлозима неразвијености концепта безбедности писао је и Бери Бузен. Као један од разлога оваквог стања наводи се да је безбедност исувише сложен феномен и да стога није развијен неки јасније одређен концепт. Други разлог може бити преовлађујуће реалистичко становиште у студијама безбедности, где се безбедност преклапа са концептом моћи који се схвата као предуслов безбедности. Трећи разлог можемо тражити у променама које су се одиграле седамдесетих година 20. века у студијама међународних односа када је реалистичко становиште нуклеарног самопотврђивања замењено равнотежом страха и колективном безбедношћу. У међународним односима се од овог периода фокус ставља на проучавање мира, развијање мирољубиве политике, разоружање и подстицање сарадње међу државама. Бузен стога сматра да у оваквим условима концептуално одређење нема већи значај. Још један од разлога можемо пронаћи у доминантно

У духу традиционалног промишљања о безбедности, у студији *Концепти безбедности* Одељења за разоружање Уједињених нација из 1986. године, безбедност се одређује као „стање у коме државе сматрају да нема опасности од војног напада, политичког притиска или економске присиле, тако да могу да се слободно развијају и напредују“ (Lipovac, 2014 према UN Office for Disarmament Affairs, 1986: 11). Из оваквог одређења безбедности можемо закључити да је фокус пре свега на односима међу државама и војним, политичким и економским претњама (Lipovac, 2014: 52). Упркос интересовању теоретичара безбедности за одређење овог концепта, може се рећи да чланак Стивена Волта (*Stephen M. Walt*) под називом Renaissance of Security Studies из 1991. године покренуо интензивну академску расправу о проучавању безбедности, концепту безбедности и позицији дисциплине студија безбедности у оквиру друштвених наука. Заправо је Волтов рад био предмет бројних критика на рачун одређења безбедности као „проучавања претњи, као и употребу и руковођење оружаним снагама“ (Walt, 1991: 212) за које се сматрало да неоправдано ограничава истраживачко поље студија безбедности, онемогућава концептуално одређење безбедности и испитивање невојних безбедносних претњи (Lipovac, 2014).

Треба имати у виду да приликом разматрања концепта безбедности у обзир треба узети значајне промене у истраживачкој агенди безбедности, те би адекватно концептуално одређење безбедности требало да омогући разматрање различитих референтних објеката, као и претње које се рефлектују у различитим секторима и на различитим нивоима. Напуштање традиционалног државоцентричног приступа и проширивање агенде безбедносних претњи по завршетку Хладног рата отворило је простор за проучавање безбедносних претњи које нису искључиво војне, односно омогућило је продубљивање и проширивање истраживачког поља безбедности. Проширивање безбедности најчешће се илуструје секторском анализом, коју су у изучавању безбедности увели представници копенхашке школе. Осим традиционалног војног и политичког одређења безбедности, они уочавају три нова сектора безбедности: економски, социјетални и еколошки (Buzan 1991). Продубљивање безбедности можемо представити помоћу нивојске анализе, што значи да је безбедност могуће проучавати на неколико различитих нивоа. У савременим условима развоја дисциплине студија безбедности постоји широк спектар значења овог феномена манифестован у бројним концептуализацијама националне безбедности (Wolfers, 1962; Ullman, 1983; Walt, 1991), људске безбедности (United Nations Development Program, 1994; Ogata & Sen, 2003), онтолошке безбедности (Giddens, 1991; Mitzen, 2006), еманципацијске безбедности (Booth, 1991; Wyn Jones, 1999) као и, а што је за предмет овог истраживања значајно, урбане безбедности.

До промена у конципирању безбедности може доћи услед појединачних значајних догађаја, те се као један од таквих момената означава терористички напад од 11. септембра 2001. године.[12] Осим појединачних покретача попут ових, дубоке промене могу проузроковати и политички подухвати, политичке одлуке, медији који подстичу „моралну панику“ (Van Limbergen, 1996). Самим тим, очигледно је да безбедност у различитим

стратешком карактеру студија безбедности које се интересују за војну димензију безбедности. И на крају, концептуална неразвијеност безбедности јесте и практично политичке природе, јер доносиоцима одлука често одговара симболички одређена безбедност (Buzan, 1991: 7-11).

[12] Како истиче Зеднер „Овакви догађаји значајно уклањају разлику између спољашњих и унутрашњих претњи, уводе нови главни извор тескобе (ако не и ризика) у нашу колективну машту и стварају нове сфере деловања безбедносних служби чија је улога након доба Хладног рата била нејасна“ (Zedner, 2003:153).

историјским тренуцима поприма различите конотације. Исто тако, велике разлике се јављају од једне земље до друге и захтевају компаративну анализу (Sparks, 2001). Језичке, политичке, социјалне и економске разлике комбинују се да би се створили врло различити извори несигурности и једнако различити одговори на њих (Zedner, 2003:154).

Највећа препрека разјашњењу концепта безбедности није, дакле, то што нико не зна шта он значи, већ што безбедност значи много различитих ствари за многе различите људе. Говорећи о основном предмету дисциплине студија безбедности Пол Вилијамс пише како је безбедност „област истраживања око основних питања чији се одговори мењају током времена“ (Williams, 2008: 2). Диверзитет значења је толико велики да се безбедност обично означава као „суштински споран концепт“ (Buzan, 1983: 6). У том смислу „сличан је осталим концептима попут здравља, правде, расе или рода – и сви имају многе дефиниције, од којих ни једна није прихваћена као коначна или једина“ (Herington, 2012: 9). У сваком одређењу спорног концепта наглашавају се другачији аспекти тог концепта, те постоје различите тврдње о томе шта је важно или вредно везано за безбедност. Стога људска безбедност, национална безбедност, социјетална безбедност и слично, могу бити концепти који истовремено постоје и који представљају различита значења и садржаје безбедности државе, појединца, града, заједнице итд.

Говорећи о безбедности као вишезначном концепту, Лусија Зеднер (2003) идентификује два приступа овој проблематици. Безбедност се може посматрати као стање (*state of being*) и као средство за достизање жељеног циља (*means to that end*). Интерпретирајући прво значење, ауторка разликује безбедност као објективно и субјективно стање. Као објективно стање, оно поприма неколико могућих облика. Прво, оно постоји када нема претње: хипотетичко стање апсолутне безбедности. Друго, манифестује се као неутрализација претњи: стање „заштићености од“. Треће, то је облик избегавања или неизлагања опасности. (Zedner, 2003:155). Као субјективни услов, безбедност подразумева како позитивне услове за осећај безбедности, тако и слободу од анксиозности или осећања која су негативно дефинисана упућивањем на небезбедност. Ниједан од ових субјективних услова не односи се на објективну стварност на коју се осећај може односити: они описују сама осећања (Hale, 1996). Објашњавајући други приступ одређењу концепта, ауторка сматра да се безбедност може односити на средства за остварење безбедности. Иако су циљеви који се желе постићи поново објективна слобода од ризика (заштита, очување или одбрана) или субјективни осећај безбедности (или одсуство страха), потрага за безбедношћу може бити циљ по себи (Zedner, 2003:157). Ауторка закључује да „безбедност... .... није само аналитичка категорија, већ и категорија праксе, начин уоквиривања и реаговања на социјалне проблеме“ (Zedner, 2003:158). Зеддер је такође истакла и значајне типове дихотомија када је концепт безбедности у питању (Zedner, 2003:158-164):

1) *Безбедност као негативно или позитивно присуство* - Безбедност се може односити на услове одсуства претње, или на стање заштићености.

2) *Безбедност као материјално добро или симбол* - Материјална безбедност представља опипљиве напоре за смањење ризика и побољшање сигурности.[13] Симболичка безбедност ближа је субјективном одређењу безбедности.

[13] Она се препознаје кроз инсталацију уређаја (попут аларма, капија и физичког или електронског надзора) и разне врсте провера (на пример, идентитета, финансија и софтвера).

3) *Безбедност као јавно добро или приватна услуга* - Најчешће се користи за описивање разлике између државног и приватног пружања безбедности, и безбедности као јавног добра и робе која се може продати и купити. У првом случају, не само да је одговорност владе да је пружи, већ је потрага за безбедношћу оправдање вршења државне власти. Као основни услов људског благостања, безбедност се мора пружити свим грађанима, без обзира на њихов статус или богатство. С друге стране, безбедност посматрана као приватна услуга је луксуз и изричито је у понуди онима који имају средства да је купе. Њена дистрибуција је у овом случају неизбежно неједнака. Слично томе, њено пружање се ослања на снаге тржишта да максимизирају профит, а не на дистрибуирању према потребама (Ocqueteau, 1993).

4) *Унутрашња насупрот спољашње безбедности* - Тамо где је безбедност превасходно усмерена на унутрашње претње друштвеном уређењу, одговорност није само на државним агентима закона и реда, већ је приписана и заједницама, породицама и локалним актерима (Garland, 2001). Тамо где је безбедност замишљена пре свега као одговор на спољне претње, одговорност за пружање безбедности поверена је превасходно држави.

Слично претходном схватању и уважавајући могућност истовременог постојања неколико неискључујућих одређења, Џонатан Херингтон говори о концепту безбедности као сету друштвених или политичких пракси/активности (*practices*) и као стању/квалитету објекта/ентитета (*state of being*) (Herington, 2012: 11). Промишљајући о првом значењу, Херингтон истиче како је велики број теоретичара безбедности посматрао безбедност као посебну врсту политичке праксе, а најистакнутији међу њима су представници Копенхашке школе са промоцијом теорије секуритизације (Buzan, Wæver & De Wilde, 1998). Слично овоме, други конструктивисти, попут Вокера (Walker, 1997), Хјусманса (Huysmans, 2002) и Мекдоналда (McDonald, 2008), сматрају безбедност неком врстом политике „изузетка". Безбедност је за ове ауторе „постала показатељ специфичне проблематике, специфичног подручја праксе" (Wæver, 1995: 50). Херингтон ипак предност даје другом одређењу, безбедности као стању, имајући у виду да „они који долазе изван студија безбедности немају тенденцију да реч користе означавајући скуп политичких пракси, већ обично мисле о опипљивим политичким или друштвеним добрима" (Herington, 2012: 12). Пример оваквог одређења, Херингтон проналази код Берија Бузена у његовом делу Људи, држава и страх (*People, States and Fear,* 1983), где аутор о безбедности говори као о „слободи од претње" (Buzan, 1983: 11).

Постоје и аутори који сматрају да је управо продубљивање и проширивање истраживачког поља студија безбедности допринело тешкоћама у концептуалном одређењу безбедности (Smith, 2002). Неки иду чак дотле да, истичући наизглед нерешив сукоб између различитих одређења безбедности, прогласе покушаје систематске анализе концепта безбедности узалудним (Huysmans, 1998: 232).

Иако можда није могуће прецизно дефинисати садржај суштински оспораваног концепта, какав је безбедност, путем концептуалне анализе, таква анализа може открити „заједничко језгро" различитих и супротстављених одређења, око којег је евентуално могуће постићи консензус. Концептуалном анализом безбедности требало би открити суштинске карактеристике концепта безбедности. Она нам може помоћи у утврђивању

основних елемената безбедности, те је погодно средство за целовито разумевање овог комплексног феномена (Lipovac, 2014: 54). Аналитички оквир требало би да буде довољно обухватан како би се могао применити на различите референтне објекте, што би у крајњем случају требало да омогући постављање адекватне основе за извођење истраживања. Осим тога, једна од препорука за спровођење концептуалне анализе безбедности јесте експлицитна презентација сврхе такве анализе (Herington, 2012: 10).

2.2. Постојећи оквири за концептуалну анализу безбедности

Када говоримо о концептуалној анализи полазимо од претпоставке да оквирно знамо шта безбедност значи, али да то знање није експлицитно. Међутим, уколико тежимо универзалном оквиру за анализу безбедности он мора бити такав да обухвати заједничке одлике које леже у основи свих концепција безбедности (Baldwin, 1997: 5), како би био погодан за научно испитивање конкретних појава.

У досадашњим теоријским расправама, уобичајено је да се оквир за концептуалну анализу посматра кроз сет одређених питања, а на овом месту ћемо сажето приказати неке од најпознатијих. Један од најеминентнијих аутора у овој области, Дејвид Болдвин (*David Baldwin*, 1997), сматра да концептуалну анализу чине следећа питања: (1) Безбедност за кога? (појединца, државу, међународни систем); (2) Безбедност за које вредности? (физичка сигурност, економска добробит, аутономија, независност, територијални интегритет и сл.); (3) Колико безбедности? (4) Од којих претњи? (идеолошке, економске, војне, заразне болести, елементарне непогоде...); (5) На који начин/којим средствима? (6) По коју цену? (7) За који временски период? (1997: 13-17).

Овако постављен оквир за анализу безбедности заиста је могуће применити на различите референтне објекте (међународни систем, државе, појединце). Међутим, неки аутори сматрају да тај оквир има преширок истраживачки захват и да обухвата и она питања која превазилазе концепт безбедности. Милан Липовац истиче да поједина питања која се односе на средства за остваривање безбедности (По коју цену? или За који временски период?) немају теоријске, него апликативне циљеве (2014: 56). Са друге стране, основни циљ концептуалне анализе јесте да омогући сазнање о различитим манифестацијама безбедности, које могу бити смернице за решавање конкретних проблема. Осим тога, Липовац проблематизује и питање Колико безбедности?, сматрајући да осим објективне, безбедност има и субјективну димензију. Процене безбедности у овом смислу су, стога, изузетно незахвалне, јер перцепција безбедности различитих актера може значајно варирати (Lipovac, 2014: 56). Аутор закључује да недостаци овако широке листе питања могу бити двоструки. Листа, са једне стране, онемогућава суштинско разумевање проучаваног проблема, а са друге подразумева одговоре који се очекују тек у каснијим истраживањима. За разлику од овога, концептуална анализа треба да пружи основна и иницијална сазнања о „кључним карактеристикама различитих видова безбедности“ (Lipovac, 2014: 57).

Значајно ужи оквир за интерпретацију концептуалне анализе безбедности представљају Териф и сарадници (1999) постављајући два суштинска питања за разумевање безбедности: (1) Ко или шта би требало да буде у фокусу нашег интересовања за безбедност? Да ли су то државе, етничке или родне групе, или појединци? (2) Ко или шта прети, односно угрожава безбедност? Да ли су актери који прете државе или су претње последица одлука које доносе политичке елите? Или су то функционалне претње које проистичу из животне средине или недржавних актера попут нарко картела и других

транснационалних криминалних организација? Ова два критична питања употпуњавају још два додатна: Ко пружа безбедност? Која средства могу бити коришћена у пружању безбедности?

Још један аутор који је карактеристике безбедности покушао да представи помоћу сета питања јесте Бјорн Молер (2000: 8-9): (1) Безбедност кога? (односи се на референтне објекте, а то могу бити три врсте ентитета: државе, људски колективитети и појединци) (2) Безбедност чега? (3) Безбедност од кога (угрожена; односи се на изворе претњи)? (4) Безбедност од чега (или безбедност одакле)? (5) Безбедност од кога (остварена)? (6) Безбедност којим средствима?

Не објашњавајући прецизније њихова значења, Адриан Хајд-Прајс нуди списак четири аналитичка питања (2001: 34): (1) Шта је референтни објекат? (2) Каква је природа претње? (3) Ко остварује безбедност? (4) Са којим инструментима/средствима?

Према Полу Вилијамсу суштинско разумевање безбедности могуће је одговором на четири кључна питања:

1) Шта је безбедност? Уколико прихватимо становиште да је безбедност „суштински споран концепт“, онда не можемо говорити о њеном прецизном одређењу. Стога се безбедност најчешће односи на отклањање и ублажавање претњи по заједничке вредности, поготову оне које се односе на опстанак одређеног референтног објекта.

2) О чијој безбедности говоримо? Односи се на питање који референтни објекат користимо као ниво анализе безбедности. Најнижи аналитички ниво безбедности је појединац, затим колективитети (заједнице, државе, региони, цивилизације) и на највишем нивоу налази се међународни систем.

3) Шта представља безбедносни проблем? Подразумева анализу процеса кроз који нешто постаје безбедносна претња, односно ко одлучује када су вредности неког референтног објекта угрожене, од стране кога и како.

4) Како се безбедност остварује? Којим средствима се остварује безбедност, као и који ниво претње су актери спремни да толеришу пре него што предузму нешто (2008: 5).

Аналитички сет питања за промишљање о безбедности даје и Ронда Повел. Она сматра да је безбедност релациони концепт јер подразумева утврђивање односа између одговора на четири питања и даје им значење у одређеном контексту: 1) Безбедност за кога (агента)? 2) Безбедност чега (вредности и интереси)? 3) Безбедност од чега (претња и ризика)? 4) Безбедност од кога (провајдери)? (Powell, 2008: 14-25).

Као оквир за разумевање безбедности Џонатан Херингтон сматра да је важно одговорити на три суштинска питања: 1) Који ентитет може бити осигуран/безбедан (безбедност за кога?)? 2) Од чега се састоји безбедност таквог ентитета? 3) Да ли се та безбедност остварује на објективан или субјективан начин? (Herington, 2012: 15). Говорећи о референтним објектима, аутор истиче неколико важних критеријума. Прво, не постоји неко конкретно ограничење броја референтних објеката, иако је скуп традиционално идентификованих референтних објеката релативно мали (државе, појединци или, ређе, друштва и заједнице). Осим тога, наводи се како референтни објекти не морају бити међусобно искључујући. Аутор истиче како се „чини потпуно доследним бринути о безбедности појединца, истовремено кад и о безбедности државе“ (Herington, 2012: 16). Даље, избор референтног објекта не утиче само на садржај безбедности, већ и на

припадајуће вредности тог објекта. Четврто, референтни објекат не мора бити „корисник“ своје безбедности. Приметно је да је безбедност увек за некога (Walker, 1997: 69) и који су референти објекти обезбеђени указује на то чији су интереси најважнији (Herington, 2012: 15-16).

Од домаћих аутора који су се бавили концептуалном анализом безбедности и њеним значајем за развој студија безбедности овде ћемо поменути Зорана Драгишића и Милана Липовца (чији ће оквир за концептуалну анализу бити представљен на почетку наредног поглавља). Полазећи од тога да је одређење појма безбедности, његовог садржаја и обима један о главних изазова теоријске дебате у студијама безбедности, Драгишић поставља сет од три питања за које сматра да су централне дилеме за утврђивање појма безбедности:

1) Шта је то безбедност?; на шта се односи?; које су јој границе?
2) Ко и шта су објекти безбедности, а ко су субјекти безбедности?
3) Помоћу којих легитимних средстава можемо доћи до постизања и очувања безбедности? (Dragišić, 2009: 182).

Иако експлицитно не говоре о оквиру за концептуалну анализу безбедности, Бузен и Хансенова су, проучавајући литературу о студијама безбедности, препознали четири кључна питања око којих се водила дебата још од касних четрдесетих година прошлог века. Аутори сматрају да су се дебата у студијама безбедности формирала у односу на следећи сет питања:

1) Шта или кога можемо сматрати референтним објектом? Да ли је то нација, држава, етничка група, животна средина или цела планета?
2) Да ли је потребно разматрати и унутрашње и спољашње претње? Подела се односи на то да ли је претња настала у оквиру државе (економска криза, незапосленост, корупција..) или јој је извор ван државних граница.
3) Да ли безбедност треба проширити и изван војног сектора и употребе силе?
4) Да ли безбедност треба приказивати само кроз нераскидиву везу са динамиком претњи, опасностима и ургентности? (Buzan & Henesen, 2009: 10-13).

***

Расправа о одређењу садржаја појма безбедности, као и концептуалној анализи има неколико важних импликација. Прво, приликом разматрања саставних елемената концептуалне анализе безбедности морамо имати у виду да је дисциплина студија безбедности у протекле три деценије претрпела значајне промене, те да је дошло до значајног обогаћивања њеног истраживачког захвата. Друго, оквир за концептуалну анализу мора бити тако постављен да омогућава проучавање безбедности на различитим нивоима анализе, односно различите референтне објекте (од међународног система па све до појединца). Треће, сумирајући предлоге оквира за концептуалну анализу безбедности различитих аутора, може се приметити да су најчешће навођени елементи: референтни објекат, штићене вредности, безбедносне претње, провајдери безбедности, и безбедносне мере. Четврто, одређење референтног објекта почетни је корак у концептуалној анализи, јер од нивоа анализе, односно јединице о чијој безбедности је реч зависе и одговори на преостала питања концептуалне анализе безбедности.

3. ОКВИР ЗА КОНЦЕПТУАЛНУ АНАЛИЗУ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Оквир за анализу урбане безбедности мора бити тако постављен да омогући испитивање и разумевање суштинских елемената безбедности на нивоу града. У овом истраживању биће коришћен оквир за концептуалну анализу који чини сет од пет кључних питања, а која предлаже Милан Липовац (2014: 61):

1) Шта је референтни објекат?
2) Које су вредности које се штите?
3) Које су безбедносне претње?
4) Ко су провајдери безбедности?
5) Којим средствима се остварује безбедност?

Покушавајући да објасни избор оваквог сета питања, Липовац сматра да је одређење предмета студија безбедности „незамисливо без уочавања односа референтног објекта и његових вредности са једне, као и претњи којима су они изложени, са друге стране“ (2014: 61). Вредности представљају оно што се штити, а претње оно од чега се штити, док је референтни објекат јединица о чијој је безбедности реч. Од нивоа анализе, односно референтног објекта, зависиће и одговор на преостала питања концептуалне анализе безбедности. Аутор закључује да би „концептуална анализа безбедности требало да омогући дубљи увид у разумевање односа између референтног објекта и његових вредности, безбедносних претњи којима су те вредности угрожене, као и мера које провајдер може предузети у циљу заштите успостављених вредности“ (2014: 61). Овде се Липовац приближава схватању безбедности као релационог концепта, раније споменутог код Повел.

Одабрани оквир за концептуалну анализу представља матрицу за анализу специфичног провајдера безбедности на нивоу града – локалне власти као провајдера урбане безбедности. Коришћење овог концептуалног оквира ради остваривања дубинских увида у улогу и положај локалне власти као провајдера безбедности у граду, подразумева испитивање и односа са осталим елементима, пре свега вредностима које се штите, безбедносним претњама, као и предузетим безбедносним мерама усмереним ка превенирању или реаговању на безбедносне претње. У наредном делу биће представљени основни елементи концептуалне анализе урбане безбедности.

3.1. Град као референтни објекат безбедности

У постојећем истраживању полази се од претпоставке да је урбана безбедност представља референтни оквир којег одликују специфичне штићене вредности, безбедносни проблеми, провајдери безбедности и мере безбедности које предузимају. Пре него што буде приказан опис урбане безбедности као референтног оквира у Студијама безбедности, биће изложене основна теоријска сазнања о нивоа анализе безбедности.

3.1.1. Одређење нивоа анализе

Референтни објекат концептуалне анализе безбедности, у најопштијем смислу, подразумева одређивање нивоа на којем се безбедност испитује, односно јединице о чијој безбедности је реч – нивоа анализе. Питање нивоа анализе изузетно је значајно за

теоретичаре студија безбедности и међународних односа.[14] Тако Овен Темби истиче да „неокласични реалисти и теоретичари демократског мира дефинишу своје теоријске приступе у односу на ниво анализе који користе“, или помоћу овог концепта „разграничавају теоријске приступе у међународним односима“ (Temby, 2015: 721). Упркос распрострањеној употреби, не постоји консензус око тога шта нивои анализе заправо представљају, или како би их требало користити, али могу бити од неизмерног значаја истраживачима који настоје да испитају безбедност ван граница националних држава или међународног система.

Дебата о нивоима анализе датира од краја педесетих година 20. века са објављивањем публикације „Човек, држава и рат“ (*Man, state and war*) Кенета Волца (*Kenneth Waltz,* 1959), у којој аутор расправља о три „представе“ (*images*) као независне варијабле којима се објашњава понашање држава као зависне варијабле – у конкретном случају, одлука државе да ступи у рат. Прва представа односи се на индивидуални ниво, на којем се својства људи испитују у смислу њихове узрочне повезаности са одлуком државе да ступи у рат. Друга представа односи се на државе, где аутор трага за одликама које су важне како би се објаснило понашање државе (тип власти, моделе производње и дистрибуције, и сл.). У оквиру треће представе Волц разматра својства међународног система (тј. његову анархичну природу) као узрочнике понашања држава. Он последњој представи даје највећу експланаторну моћ и предност у односу на прве две, али неодлучност по питању повезаности три представе онемогућава аутора да до краја објасни тај концепт (Temby, 2015:723).

Сам термин „ниво анализе“ у међународним односима, као и у студијама безбедности, увео је Дејвид Сингер (*David Singer*), осврћући се на рад Кенета Волца, где тврди да да су сва три нивоа (индивидуални, државни и ниво међународног система) неопходна, али да „кључна варијабла није сам систем, него начин на који је систем перципиран, евалуиран и како на њега реагују доносиоци одлука из различитих држава“ (Singer 1960: 461). У једном од најзначајнијих текстова о овом питању "Проблем нивоа анализе у међународним односима" (*The level-of-analysis problem in international relations*) из 1961. године, Сингер говори о два нивоа: нивоу државе и нивоу међународног система. Основно објашњење овакве поставке јесте да се ова два нивоа дешавају у потпуности у оквиру Волцове треће представе (међународног система), те и да Волцова друга представа (држава) такође може бити приказана на такав начин да има два нивоа (Temby, 2015:725). Сингер није настојао да замени или превазиђе три представе/нивоа које је приказао Волц, већ су оваква објашњења заправо комплементарна.[15]

Публикацијом Теорија међународне политике (*Theory of international politics*) Кенет Волц се прикључио дебати о нивоима анализе 1979. године. У њој нуди структуралну теорију понашања држава, која представља значајну ревизију ставова из претходне публикације. Волцово ново одређење проблема нивоа анализе претпоставља два нивоа, јединицу и међународни систем. Ниво јединице се односи на појединачне државе, тј. на

[14] Овде је аутор у обавези да помене науке међународних односа, имајући у виду да су теоретичари који су највише допринели дискусији о нивоима анализе потекли и стварали у оквирима теоријских приступа међународних односа.

[15] Темби то објашњава на следећи начин: “Сингеров ниво државе није исти као и ниво државе код Волца, обзиром да код другог она представља независну варијаблу а код првог представља подскуп нивоа међународног система који је приказан из перспективе државе...“ и даље, „да је Сингеров ниво међународног система, подскуп Волцове треће представе међународног система“ који је приказан из перспективе међународног система (Temby, 2015:724).

другу представу, док је ниво међународног система, системски ниво, чиме се Волц приближава одређењима нивоа анализе изложених раније код Дејвида Сингера.

Међу значајнијим доприносима дискусији о нивоима анализе истичу се и Мартин Холис (Martin Hollis) и Стив Смит (Steve Smith), који сматрају да су нивои анализе агрегати који су у хијерархијском односу, и да је понашање на једном нивоу независна варијабла за ниво испод, и зависна варијабла за ниво изнад, дакле да „„јединица" вишег нивоа, постаје „систем" за нижи ниво" (Hollis & Smith, 1990: 8). Треба споменути овде и рад Александра Вента (*Alexander Wendt*, 1999) који разликује микро ниво (ниво интеракција) и макро ниво (системски ниво). Полазећи од претходних дебата о овој теми, Темби (2015) одређује ниво анализе као друштвену структуру која се испитује ради утицаја које има на другу друштвену структуру, или на исту друштвену структуру. Он прави разлику између „јединице анализе" и нивоа анализе. Импликација оваквог одређења јесте да су нивои анализе релациони концепти, што значи да је један дефинисан, делимично, у односу на припадајућу јединицу анализе. Ово стога што ниво анализе није друштвена структура по себи, већ друштвена структура на начин на који је коришћена у анализи (Temby, 2015: 728). Такође је значајно напоменути да аутор дилему око одређивања нивоа анализе посматра више као методолошки алат, односно начин одређивања истраживачке стратегије и дилема везаних за испитивање конкретног предмета истраживања, пре него питање теоријског приступа који истраживач примењује (Temby, 2015: 721).

3.1.2. Врсте/нивои анализе у студијама безбедности

Као што је претходна дискусија показала, не постоји консензус око тога шта заправо мислимо када говоримо о нивоу анализе, те не изненађује да исто толико спорења постоји око идентификовања нивоа анализе, односно јединице о чијој безбедности је реч. У традиционалном промишљању о безбедности држава је била основни референтни објекат, те су теоретичари и истраживачи безбедности били заинтересовани углавном за претње које су се везивале за односе који се развијају између држава. Дискусија о аналитичким нивоима је, нарочито након великог заокрета по окончању Хладног рата, ишла у правцу проширивања листе референтних објеката, те се сматра да је безбедност могуће анализирати на различитим нивоима који се налазе између појединца и међународног система.

Безбедност се може проучавати на нивоу појединца, државе, међународног система итд. (Baldwin, 1997; Powell, 2008), односно на нивоу држава, људских колективитета и појединаца (Møller, 2000). Слично овоме, неки истичу да је најнижи аналитички ниво безбедности појединац, затим следе различити колективитети (заједнице, државе, региони, цивилизације) и на највишем нивоу комплетан међународни систем (Williams, 2008: 5). Мартин Холис и Стив Смит (1990) говоре о четири нивоа анализе: ниво појединца, ниво бирократије, ниво државе и ниво међународног система. Други идентификују више референтних објеката на неколико нивоа: систем држава (ниво међународне безбедности), регион као сет држава које интерреагују (ниво регионалне безбедности), човек/појединац са свим својим правима, потребама, вредностима, слободама и сл. (ниво људске безбедности) (Buzan, Wæver, & De Wilde, 1998).

Скорија академска дебата о овом питању упућује нас на то да предложена листа нивоа анализе није коначна, те да можемо разматрати и проширење опсега референтних објеката. Тако Овен Темби наводи да заправо „постоји исто толико потенцијалних нивоа анализе колико постоји друштвених структура" (Temby, 2015: 731). Град, место велике

друштвене, политичке и економске комплексности, постаје један од значајних референтних објеката студија безбедности, те можемо говорити о урбаној безбедности као једном од нивоа анализе.

Препознавање града као једног од нивоа анализе свакако иде у сусрет актуелности теме („урбанизацији“ безбедносних проблема) и захтеву за проширивањем потенцијалне листе нивоа анализе, али се чини да овај задатак не долази без изазова и дилема. Да би неки друштвени простор био означен као ниво анализе, потребно га је разликовати од осталих нивоа анализе. Када говоримо о градовима, поставља се питање да ли се специфичне штићене вредности, претње, провајдери и мере морају препознати као нове (везане само за урбани простор), или говоримо о овим елементима који су од раније познати, али је контекст града тај који им даје посебност. Дакле, постоји дилема о томе да ли је град потпуно нови референтни објекат, или је одувек постојао само није био препознат од стране теоретичара и истраживача безбедности. Са друге стране, уколико се нивои анализе посматрају у хијерархијском односу, смештање града у такву хијерархију може бити врло проблематично. Да ли можемо тврдити да скуп градова чини државу, по аналогији са објашњењем да скуп држава/региона чини међународни систем? Осим тога, за безбедност у градовима неуобичајено је користити етаблирану „граматику“ безбедности, у смислу да се градови „понашају“ на начин како се о томе пише о државама. На нека од ових питања настојаћемо да одговоримо у наставку рукописа.

3.1.3. Урбана безбедност као референтни оквир

Имајући у виду да се урбаној безбедности тек од недавно посвећује академска пажња теоретичара и истраживача безбедности, можемо поставити питање да ли је град нови референтни објекат у анализи безбедности. Видно одсуство академске дискусије о концептуализацији урбане безбедности додатно изненађује с обзиром да је урбанизација, која је без историјског преседана, утицала на кључне аспекте друштвеног живота, али и на преобликовање постојећих и појаву нових безбедносних проблема. Широм света постоји више од 500 градова са преко милион становника, а предвиђања говоре у прилог томе да ће се овај број увећавати. Међу њима је и 27 мегаградова у којима живи више од 10 милиона становника. Није битан само број ових урбаних конгломерација, већ и њихов све већи утицај. Данас је око 600 градова заслужно за отприлике две трећине светске економије. С обзиром на начине на који су ланци снабдевања и финансијска чворишта међусобно повезана, ови урбани центри имају „више заједничког међусобно него са властитим националним државама“ (Muggah, 2014: 345). У савременим условима градови нису просто административне јединице већ чворишта глобализованог света (Smith, 2001; Sassen, 2002) и кључна места безбедносних политика и интервенција (Brennan-Galvin, 2002). Указујући на готово узрочни однос урбанизације и безбедности, аутори говоре о *урбанизацији небезбедности,* наглашавајући реципрочан однос ове две појаве (Coward, 2009), као и о *секуритизацији града* (Muggah & Savage, 2012).

Савремено интересовање и померање фокуса студија безбедности ка урбаној безбедности не треба да изненади имајући у виду историјски значај градова. Безбедност је представљала централни принцип изградње градова. Древни, па чак и праисторијски народи су настојали да успоставе сигурне зоне подизањем одбрамбених градских зидина (Ljungkvist, 2020). Историчар Дејвид Фрај (*David Frye*, 2018) сугерише да је подизање зидова око градова заправо предуслов развоја цивилизације. Одбрамбене зидине града омогућиле су мушкарцима да се баве и другим занимањима осим ратом. Могли су постати

занатлије, трговци, писци, архитекте или глумци. Цивилна служба је стога била могућа тек када је постигнут одређен ниво безбедности у градовима. Неке од тема урбане безбедности своје интелектуално порекло имају у расправама античких филозофа, чија су промишљања неминовно била везана за квалитет и проблеме живљења у старогрчким полисима (Параушић и Липовац, 2019: 256). Разлог за удруживање људи у многољудне заједнице и историјско трајање облика њиховог груписања у простору уобичајено се објашњава потребом за физичким преживљавањем у периоду формирања средњевековних градова.[16] Историја градова је заправо снажно повезана са трагањем за заштитом од насиља и његовом искорењивању. Прогресивно ширење урбаних центара и њихових обода одвијало се заједно са развојем средстава за спречавање и регулацију насиља (Tilly, 1996).

Неопходно је подсетити се да су вековима, градови били места насилних сукобљавања и друштвене контроле. Током ренесансе, градови су били средишта политичког и економског живота Европе, а међу њима се успостављају врло динамични односи. Сваки велики град формиран је као утврђење, које за циљ има заштиту својих грађана од инвазије страних оружаних снага, а град-тврђава ("*city-as-fortress*") представља главну форму безбедности у овом периоду (Shapiro, 2009: 446-7). Како Чарлс Тили примећује, у превестфалској Европи градови-државе били су главни покретачи експанзионизма и територијалне контроле (Tilly, 1985). Они су се такође позиционирали у средишту ширег пројекта изградње државе који је започео од седамнаестог века. Градске елите су редовно настојале да прошире своје капацитете за мобилизацију војске, прикупљање пореза и регулисање имовине (Muggah, 2014: 347). Током неколико наредних векова мапа урбане Европе значајно је измењена, а националне државе постају основна јединица безбедности. Државе су монополизовале принуду, разоружале своје становништво, прописале уклањање градских зидина и друге аспекте градске аутономије и преузеле одговорност за њихову одбрану (Paraušić, 2019a: 100). Упркос томе, поједини аутори сматрају да су управо градови одиграли кључну улогу у формирању модерних европских држава, и последично у еволуцији међународних односа (Tilly & Blockmans, 1994; Driver & Gilbert, 2003).

Урбанизација у периоду индустријске револуције имала је пресудну улогу у трансформацији политичких и друштвених односа у градовима. Привучени економским и друштвеним могућностима које су пружале радикалне урбане иновације 19. века и потиснути из сеоског живота механизацијом пољопривреде, људи су хрлили у индустријски град у невиђеном броју, стварајући противречности производње богатства и друштвених проблема које су забележили посматрачи попут Фридриха Енгелса и Јакоба Риса (Glass et al., 2022: 4). Термин „шок град" (*shock city*) је скован да опише како одређени градови оличавају брзину и неизвесност урбаних промена (Briggs 1993). Урбанизација је, такође, била важан чинилац током Хладног рата, јер је педесетих и шездесетих година 20. века на западу посматрана као кључни део капиталистичке модернизације земаља Трећег света, као и значајан фактор смањења револуционарног потенцијала руралног становништва (Abrahamsen et al., 2009:366).

[16]Луис Мамфорд (*Lewis Mumford*) истиче да су се због великог сиромаштва и насиља тога времена развили одређени ставови према животу који ће утицати на развој свих доминантних друштвених институција на Западу, а нарочито града. Мамфорд пише: „Пет векова насиља, парализе и неизвесности створили су у европском срцу дубоку жељу за сигурношћу. Када се свака прилика могла претворити у невољу, када је сваки тренутак могао бити нечији последњи тренутак, потреба за заштитом издигла се изнад сваке друге бриге, а проналажење безбедне луке било је највише што се тражило од живота" (Mamford, 2010: 20-21).

Глобални градови у постиндустријској ери суочавају се са сличним изазовима брзих урбаних промена. Могућности које пружа живот у градовима попут Лондона или Сингапура привлаче људе: високо плаћени и висококвалификовани радници привучени су добро плаћеним пословима, као и нископлаћени и нискоквалификовани услужни радници. Урбане промене овако стварају изазове за државу. Проналажење стамбених решења, проширивање транспортних и образовних капацитета и прилагођавање система урбаног планирања расту становништва захтева време и капитал који може да угрози и најстабилнију владу која треба да алоцира ограничене ресурсе и одреди приоритете развоја. Управљање градом обликовано је како формалним одговорима државе, тако и неформалним одговорима локалних заједница и преговорима између државних и локалних визија за град (Glass 2018a; 2018b).

Кратак историјски приказ говори о томе да морамо бити опрезни уколико настојимо да град означимо као нешто ново у промишљањима безбедности. Не треба занемарити ни чињеницу да су теоријски приступи у студијама безбедности развијани доминантно за проучавање националне и међународне безбедности, односно за потребе анализе односа међу државама, што их чини тешко примењивим за испитивање безбедносних проблема на нивоу града. Ово не значи да се о питањима урбане безбедности није дискутовало, већ да су они проучавани у оквиру других нивоа анализе. Поједини аутори позивају на обогаћивање истраживачког поља безбедности обухватањем свих релевантних стратума (Lipovac, 2014), а град у том смислу представља један од нивоа на којем се може испитивати безбедност.

Покушаји да се град позиционира као референтни објекат у испитивању безбедности релативно је скоријег датума. Најзначајнији допринос можемо приписати посебном издању часописа *Security Dialogue* из 2009. године под називом "Урбана небезбедност" (*Urban Insecurities*). Аутори су настојали да дискусију подстакну у правцу укључивања урбане безбедности на агенду истраживача и теоретичара студија безбедности. При том истичу, да град није нов већ пре свега запостављен објекат анализе (Abrahamsen et al., 2009). Град одликује нарочита сложеност структуре и функција. У њему су концентрисани најважнији политички, привредни, образовни и културни објекти, као и велики број становника, на релативно малом простору. Због неспорне важности коју има у савременом животу, град представља засебан ниво анализе безбедности, јер природа онога што називамо урбаним ствара посебну безбедносну динамику и специфичан начин рефлектовања безбедносних проблема. Иако пре свега реферише на област Међународних односа и глобалне градове, Лунгквист сматра да би постављање засебне агенде урбане безбедности у овој дисциплини захтевало од истраживача да се не фокусирају искључиво на то како се глобални изазови рефлектују на нивоу града, већ и на то како је урбани ниво повезан са глобалним, тј. на питање ли догађаји и процеси у градовима могу да обликују оне у глобалној сфери (Ljungkvist, 2020).

У савременим условима претежно урбанизованог света, град доживљава своју пуну реактуелизацију у студијама безбедности. Иако су некадашњи градови-тврђаве нестали, а национална држава преузела доминантну улогу у оквиру безбедносне агенде, нови зидови су подигнути, овога пута у оквиру града (Shapiro, 2009: 447), што је створило услове за развој специфичне безбедносне динамике (Paraušić, 2019a). Ово значи да постоји нешто аутентично урбано када говоримо о савременим безбедносним проблемима, тј. да оно што означавамо урбаним утиче на дискурсе, праксе и перцепције безбедности (Coward, 2009: 400), и свој израз има у урбаној безбедности. О безбедности би требало говорити као о

основној одлици града, као о елементу његовог идентитета и фактору рангирања квалитета живота у различитим градовима.

Специфичности урбаних средина као референтног објекта безбедности могу се представити и путем неких основних физичких, политичких, економских и просторних одлика града, а које су безбедносно релевантне. Поједини аутори истичу да су главни елементи урбаног окружења повезани са безбедношћу следећи (Shach-Pinsly & Ganor, 2015: 118-19):

1) Физичке баријере и елементи који су видљиви: видео надзор, осветљење, ограде итд.
2) Урбани контекст (типологија стамбеног простора): локација, удаљеност између зграда, висина зграда, ширина улица, број зграда, и сл.
3) Намена/употреба: ово укључује типологију намене простора тј. да ли се ради о пословном, резиденцијалном, мешовитом простору, простору намењеном за паркирање, индустријском делу града, делу града познатом по спортским или културним садржајима, јавном простору и сл.
4) Интеграција/сегрегација: анализа рута по ширини и дужини улице, удаљеност између раскрсница, број раскрсница
5) Аспекти везани за људско понашање: укључују надзор, видљивост, приватност и визуелну дистанцу.

3.2. Штићене вредности на нивоу урбане безбедности

Вредности у оквиру концептуалне анализе представљају предмете/објекте које због свог значаја треба заштитити од безбедносних претњи. Појединци, државе и актери могу имати више вредности које треба заштити, а односе се на физичку сигурност, економско благостање, аутономију, психолошко благостање и сл. (Baldwin, 1997).

Штићене вредности на нивоу града као референтног објекта можемо везати за саму природу урбаног живота и комплексност града као друштвеног феномена. На основу аналитичких увида у доступну академску грађу можемо закључити да градови представљају средишта политичке и привредне активности једног друштва, те у том смислу јесу мете различитих криминалних и других антидруштвених активности (Satterthwaite & Bartlett, 2017). Градови су пожељне мете терористичких напада, услед концентрације важних политичких и привредних објеката, и великог броја становника на релативно ограниченом подручју.

Специфичности града као референтног објекта произилазе из корпуса вредности чије би угрожавање довело до проблема у функционисању градског живота, а за чију су заштиту одговорни различити провајдер урбане безбедности. Као значајне вредности у урбаним срединама издвајају се бројни објекти различите намене, а које су изградили људи кроз вишедеценијски процес развоја модерних градова. Да ли ће неки објекат бити вредност коју треба заштити зависи од намене тог објекта, његове локације у градској средини, величине, функције, колики га број људи користи и сл.

Као физички објекти од посебне вредности и предмет заштите истичу се разни типови критичне инфраструктуре, махом позиционирани у градовима, те се активности провајдера безбедности усмеравају ка заштити ових система снабдевања основним услугама (Meško et al., 2013). Критичне инфраструктуре могу бити везане за: *енергетски*

сектор, а нарочито инсталације које производе, транспортују и дистрибуирају енергенте; *комуникационе и информационе технологије* (телефонија, емитовање, телевизија, интернет); *банкарско-финансијски сектор; здравствену заштиту* (болнице, банке крви, апотеке, домови здравља); с*лужбе заштите и спасавања*; *прехрамбену индустрију*; *водоснабдевање*; *комуналне услуге*; *транспорт* (урбана мрежа саобраћаја, аеродроми, луке, железнице, систем ваздушног, речног, копненог саобраћаја); *управљање градом* (Atanasiu, 2011: 135).

Инфраструктура је предмет заштите и објекат напада јер представља конститутивну одлику урбаног окружења (Coward, 2009). Самим тим, живот у градским подручјима обележен је значајном повезаношћу са урбаном инфраструктуром. Инфраструктурни системи су кључни за пружање безбедности заинтересованих страна, укључујући националну владу, пословни сектор и генерално становништво (Little, 2004). Инфраструктуре које утичу на безбедност су комплексни, рањиви и међуповезани системи.

Значајан корпус литературе о безбедности у градовима посвећен је заштити урбане животне средине, обзиром да су градови подручја која карактерише висок степен загађености основних ресурса попут воде, земљишта и ваздуха. Бројни еколошки, економски и друштвени фактори спречили су развој чистих градова, а интензивна експлоатација природних ресурса и озбиљни еколошки проблеми (загађење атмосфере, загађење подземних и надземних вода; загађење земљишта) отежавају одрживо становање што може допринети маргинализацији дела становништва (Atanasiu, 2011: 135). Осим тога, размере природних катастрофа, као и човекових активности имају нарочито разорне последице у граду и одражавају се на очување градске животне средине. Градска животна средина може бити угрожена и буком, дивљом градњом и закрчењем урбаног простора услед недостатка ресурса да се приушти адекватно становање.

Штићене вредности на нивоу урбане безбедности везују се за основне одлике градског живота попут: становања, квалитета живота, одржавање јавног реда и мира, друштвене кохезије, као и изгледа једног града (Habeeb Rahman, 2013). Рањивост градова произилази из комбинација изграђеног физичког окружења и концентрације становништва на релативно малом простору. Урбано насиље и све снажнији осећај несигурности дубоко утичу на квалитет градског живота. Те појаве могу бити у самој сржи радикалне трансформације и друштвене/просторне фрагментације у граду (Nae, 2008).

Добробит урбаних заједница (community wellbeing) једна је од најопштијих вредности урбане безбедности. Може се означити као стање у којем су сви аспекти живота заједнице добри. Ово укључује објективне и субјективне аспекте, како на појединачном тако и на нивоу заједнице (в. Lee & Kim 2016). Благостање у урбаним заједницама може се посматрати кроз неколико основних димензија или домена (VanderWeele, 2019: 256-258):

1) *благостање грађана* - У средишту сваке заједнице су појединци од којих је састављена. За опште благостање је потребна, бар у одређеној мери, добробит њених појединачних чланова. Благостање заједнице протеже се изван простог скупа благостања појединца, али оно није независно од тога.

2) *добри односи у заједници* - Можда је за заједничку добробит од још веће важности квалитет односа који у њој постоје. У заједници треба неговати блиске односе; сваку особу у заједници треба поштовати и у њу имати поверења. Успешна заједница ће бити она у којој свака особа доприноси бољитку других у заједници.

3) *здраве праксе које су основ односа у заједници* – У заједници би требало да постоје структуре и праксе које омогућавају да се односи развијају и јачају, који омогућавају

заједници да се одржи, омогућавају решавање сукоба, и која заједници осигурава остварење својих примарних циљева.

4) *способни лидери* - Да би заједница успевала дугорочно веома је важно да има добро вођство. Они који су на позицијама моћи и власти требало би да се брину о добробити свих у заједници и о самој заједници. Лидери треба да имају вештине и разумевање који су потребни да би добро водили заједницу и требало би да имају интегритет и буду доследни да би се грађани могли поуздати да ће учинити оно што је исправно. Требало би да инспиришу друге својом визијом за добробит заједнице.

5) *задовољство у заједници* - Идеално би било да су грађани задовољни тиме што припадају некој заједници. Свака особа треба да има осећај добродошлице и припадности у заједници и требало би јој омогућити да се она временом интегрише и партиципира у активностима заједнице.

6) *дугорочна мисија* - добра заједница треба да испуни своју сврху или функцију. Добра заједница ће бити она која на неки начин доприноси свету како би га учинила бољим местом. Сврха или мисија заједнице била би идеално свима јасна. Штавише, заједница успева, ако се заједнички може постићи више него простим збиром индивидуалних постигнућа и ако је свима потребно да заједница испуни своје циљеве и сврхе.

Виталне вредности на нивоу града које могу угрозити различите безбедносне претње могуће је представити помоћу концентричних кругова, где унутрашњи прстен представља највидљивије и директне последице, а ободни прстен индиректне штете (Muggah, 2012). У самом језгру налазе се смрт и виктимизација, затим друштвени капитал и кохезија, социоекономско благостање, и на самом ободу управљање градом. Ова шема је изузетно корисна и прегледна, међутим није исцрпна, те ћемо јој прикључити неке од претходно наведених вредности урбане безбедности.

Аутори осим ових наводе и неке општије вредности, које се могу препознати и на другим нивоима анализе безбедности, али у градовима имају своје специфичне одлике. Тако се истичу градска економија и привреда (индустријски објекти, банкарство, инвестиције), администрација и јавне услуге (полицијске снаге, ватрогасци, јавне услуге, осветљење, здравствене установе), енергија (типови, снабдевачи, дистрибуција), комуникација и проток информација (новине, телефонија, интернет, и сл.), као и социјеталне карактеристике (здравље, историја, лидерство, етничка припадност, култура, религија, политика) (Atanasiu, 2011: 131-132). Преглед идентификованих штићених вредности у постојећој академској литератури налази се у Табели 3.

Табела 3. Штићене вредности на нивоу урбане безбедности

Јавне услуге 1) *снабдевање енергијом* (типови, снабдевачи, дистрибуција) 2) *комуникационе и информационе технологије* (телефонија, емитовање, телевизија, интернет); 3) *водоснабдевање*; 4) *комуналне услуге*; 5) *транспорт* (урбана мрежа саобраћаја, аеродроми, луке,	Meško et al., 2013 Atanasiu, 2011 Coward, 2009 Little, 2004

железнице, систем ваздушног, речног, копненог саобраћаја);	
банкарско-финансијски сектор;	Coward, 2009 Little, 2004
здравствена заштита (болнице, банке крви, апотеке, домови здравља);	Coward, 2009 Little, 2004
Управљање градом	Atanasiu, 2011 Muggah, 2012
Животна средина	Atanasiu, 2011
Становање	Habeeb Rahman, 2013
Квалитет живота	Habeeb Rahman, 2013
Одржавање јавног реда и мира	Habeeb Rahman, 2013
Друштвена кохезија	Habeeb Rahman, 2013
Изглед/имиџ града	Habeeb Rahman, 2013
Добробит урбаних заједница 1) Благостање грађана 2) Добри односи у заједници 3) Здраве праксе као основ односа у заједници 4) Способни лидери 5) Задовољство у заједници 6) Дугорочна мисија	VanderWeele, 2019
Безбедност грађана	Muggah, 2012
Друштвени капитал и кохезија	Muggah, 2012
Социоекономско благостање	Muggah, 2012
социјеталне карактеристике 1) историја, 2) лидерство, 3) етничка припадност, 4) култура, 5) религија, 6) политика	Atanasiu, 2011

3.3. Претње урбаној безбедности[17]

Безбедносни проблеми или опасности представљају збирни назив за све претње, изазове, кризе и ризике, који зависе од природе референтног објекта (Lipovac, 2014). Према појединим ауторима, претња као таква представља саопштење непријатне алтернативе за појединца или групу од некога ко располаже моћи или онога ко се претвара да је има (Koschnik, 1992: 10). Безбедносна претња може бити дефинисана као изразита намера да се неко или нешто повреди, уништи или казни (Ejdus, 2012: 37).[18] Појам претње може имати три конкретна значења (Baldwin, 1971: 71-8). У теорији игара, која је основ стратешких студија, претња је стратешки потез којим актер А најављује спровођење одређених потенцијално штетних активности у циљу промене понашања актера Б. У социјалној психологији, претња је осећање Б да ће му А нанети штету. Трећа, релациона дефиниција гласила би да је претња однос између А и Б у коме А тежи да учини да се Б осећа угрожено и у томе успева. Ризик се може дефинисати као „вероватноћа наступања штетних последица, или очекиваних губитака (смрти, повреде, уништења или оштећења имовине, приходе, нарушене економске активности или угрожавања животне средине) који су резултат интеракција природних или антропогених хазарда и рањивости (UN/ISDR, 2004: 6). Осим, ових термина, у безбедносне проблеме можемо сврстати и рањивости које се одређују као „услови одређени физичким, социјалним, економским и просторним факторима или процесима, који увећавају подложност заједнице утицају хазарда (UN/ISDR, 2004: 7).

Постоје различити критеријуми класификација безбедносних претњи. Ејдус наводи неколико основа разликовања претњи: према секторима безбедности; према пореклу опасности; у односу на извор; у односу на носиоца; у односу на трендове дате епохе; према односу снага између субјекта безбедности и носиоца претње; према времену које је потребно за њихову материјализацију; у односу на степен интензитета штете коју претње могу да изазову (Ejdus, 2012: 37-38). Осим ових, као критеријуми поделе наводе се и генератори односно узрочници ризика и претњи, као и и њихов опсег, односно вредности/подручје које угрожавају (Atanasiu, 2011: 134-135). Када је у питању последњи критеријум, ризици и претње могу угрожавати индивидуалну безбедност, безбедност критичних инфраструктура, и еколошку безбедност.

Природа безбедносних проблема, односно безбедносних претњи зависи од припадајућег референтног објекта, односно јединице анализе о чијој безбедности је реч (Lipovac, 2014: 61). За градска подручја, као места интензивних друштвених, политичких и привредних активности, традиционално се везују бројни безбедносни проблеми. Луис Вирт (*Louis Wirth*, 1938), чувени представник чикашке школе урбане социологије, је још тридесетих година 20. века уочио да живот у граду карактерише дезорганизација, ментални проблеми, самоубиства, криминал и други облици антидруштвеног понашања. Површни односи међу људима, лакше очување анонимности и приватности, отуђеност, већа физичка и социјална мобилност, суживот друштвених група разноликих демографских и

[17] Текст који следи заснован је следећем чланку: Параушић, А. и Липовац, М. (2019). Карактеристике претњи урбаној безбедности. *Политичка ревија, 2/2019*, 255-277 https://doi.org/10.22182/pr.6022019.12

[18] Параушић и Липовац (2019) осврћу се на проблематичност оваквог одређења имајући у виду да оно подразумева активности које неки рационални актер предузима са намером. Овакво одређење "са једне стране... ...сужава опсег безбедносних претњи само на оне активности које предузимају актери са намером, чиме се искључују неке природне и технолошке појаве... Са друге стране... ...укључује и оне друштвене појаве и активности које се не могу сматрати безбедносном претњом" (2019: 257-258)

економских карактеристика само су неке од одлика урбаног живота које условљавају специфичности безбедносних претњи у градовима. Карактеристике претњи урбаној безбедности зависиће и од природе конкретног урбаног подручја, историјских услова развоја једног града, његове величине и структуре, степена развијености, конфигурације урбаног простора, просторног распореда становништва и сличних фактора (Параушић и Липовац, 2019: 269-270)

У већ поменутом, посебном издању часописа *Securty Dialogue,* из публикованих прилога можемо закључити да су проблеми сиромаштва, неједнакости и насиља можда највидљивије манифестације небезбедности у градовима. Осим тога, повезаност урбанизације и економске глобализације производи значајне безбедносне импликације на савремени свет, било да се ради о развијеним или неразвијеним деловима земље. Градови су такође пожељне мете терористичких напада (Abrahamsen et al., 2009). Посебно издање часописа *Environment & Urbanization* из 2017. године посвећено је читавом спектру ризика у урбаним срединама, као и свим потенцијалним и вероватним узроцима догађаја који могу произвести превремену смрт, болести или повреде, као и сиромаштво. У уводном чланку аутори инсистирају на разумевању свих ризика који могу довести до осиромашења или на други начин повредити, довести до болести или смрти урбане популације (Satterthwaite & Bartlett, 2017: 4).

Комплексност урбаних средина, као и бројност актера који у њима постоје, условили су немогућност успостављања исцрпне листе претњи урбаној безбедности. Диверзитет безбедносних претњи у градовима условљен је и специфичностима посебног урбаног контекста, те је очекивано идентификовати другачије безбедносне проблеме у градовима чији се обрасци урбанизације и развоја, као и социодемографске, економске и политичке карактеристике разликују. Из опсежне академске грађе о проблемима урбане безбедности можемо издвојити неке од најзначајнијих безбедносних претњи: урбани криминал и насиље (Winkel & Vrij, 1990; Brennan, 1999; Moser 2004; Winton 2004; Lemanski, 2006; Reiner, 2007; Raleigh et al., 2010; Muggah, 2012), сиромаштво и неједнакости (Morenhoff et al., 2001; Fajnzylber et al., 2002; UN-HABITAT, 2003; Davis, 2006; Dewilde, 2008), раст популације и миграције (Habeeb Rahman, 2013), нарушавање квалитета урбане животне средине (Bartone, Bernstein & Leitmann, 1992; Satterthwaite & Bartlett, 2017), тероризам (Coafee et al., 2009), као и различите врсте сукоба (Rosenau, 1997; Desch, 2001; Graham, 2004, 2009; Misselwitz & Rieniets, 2006). Безбедносни проблеми урбаних средина не исцрпљују се наведеном листом, те остављамо могућност откривања и других безбедносних претњи у нашем истраживању.

Табела бр. 4. Преглед безбедносних проблема на нивоу урбане безбедности

урбани криминал и насиље	Winkel & Vrij, 1990; Brennan, 1999; Brennan-Galvin, 2002; Moser 2004; Winton 2004; Lemanski, 2006; Reiner, 2007; Raleigh et al., 2010; Muggah, 2012; Glass et al., 2022; Ljungkvist, 2020
сиромаштво и неједнакости	Morenhoff et al., 2001; Fajnzylber et al., 2002; UN-HABITAT, 2003; Davis, 2006; Dewilde, 2008
раст популације и миграције	Habeeb Rahman, 2013

нарушавање квалитета урбане животне средине	Bartone, Bernstein & Leitmann, 1992; Satterthwaite & Bartlett, 2017; Ljungkvist, 2020
тероризам	Coafee et al., 2009; Chenoweth & Clarke, 2010; Ljungkvist, 2020
сукоби	Rosenau, 1997; Desch, 2001; Graham, 2004, 2009; Misselwitz & Rieniets, 2006; Ljungkvist, 2020
друштвени и физички неред 1) непристојно понашање на улици, 2) писање графита по зидовима града, 3) оштећење јавне инфраструктуре, 4) окупљање група потенцијално претећих појединаца, 5) вандализам, 6) отпад, 7) претерана бука 8) непоштовање старијих	Nae, 2008
Угрожавање саобраћаја	DCAF, 2019

У наставку ћемо се укратко осврнути на најзначајније претње урбаној безбедности, а нарочито на чиниоце који им дају специфичност у односу на урбани контекст.

3.3.1. Урбано насиље и криминал као претња урбаној безбедности

Урбано насиље и криминал представљају теме које се у друштвеним наукама традиционално везују за град, као друштвени контекст њиховог испољавања. У овоме свакако главну улогу имају криминолози, имајући у виду да се ова дисциплина бави појавним облицима, феноменологијом, објашњавањем услова настанка и реакцијом на криминал. Из доступне емпиријске грађе, приметно је да се чак и теме попут урбаног сиромаштва или социопросторне сегрегације у градовима, затим урбаног планирања и дизајна, као и политике урбане безбедности и генерално безбедности на локалном нивоу, посматрају из криминолошке перспективе (Paraušić, 2019b: 120). Имајући у виду основно теоријско опредељење аутора, оквир за интерпретацију криминала и насиља у дисертацији потиче из студија безбедности, те се ови друштвени проблеми, пре свега означавају као безбедносне претње, које могу угрозити виталне вредности и које захтевају реаговање релевантних провајдера на нивоу урбане безбедности.

Појавни облици, распрострањеност, као и реакција на злочине у урбаним срединама, зависе од бројних карактеристика. Са једне стране, поменуте карактеристике условљавају специфичност урбаног криминала и насиља у односу на манифестацију ових појава у другачијем друштвеном контексту (руралном, националном, међународном), док са друге стране, комплексност урбаних средина резултује разликама у просторној

распрострањености и превалентности насилничких злочина у различитим деловима једног града.

За најзначајнији подстицај теоријском уобличавању криминала у урбаним срединама, као и проблема у градовима уопште, заслужни су представници чикашке школе урбане социологије. Иницијална и обухватна емпиријска истраживања у својеврсном амбијенту града Чикага двадесетих и тридесетих година 19. века, представљала су почетна знања у даљем развоју урбане социологије, али што је за ову дисертацију значајно, представници ове школе социолошке мисли видели су град као контекст развоја бројних негативних појава. Убрзан раст градова може заменити постојеће односе у заједници, новим формама интеракција које фаворизују тржишне трансакције, а не блиске односе. Прогресивно уништавање веза између чланова заједнице резултује аномијом, и последично насиљем и развојем социопатолошких појава (Tilly, 1985).

Бројни фактори утичу на трендове насилничког криминала. Они укључују социјалне и културолошке факторе који могу утицати или на повећање или на смањење стопа насилних злочина у градским подручјима (Paraušić, 2019b). Други фактори који се повезују са урбаним криминалом и насиљем укључују сиромаштво, незапосленост, неједнакост, међугенерацијско преношење насиља (насиље у породици), лоше урбано планирање и дизајн и концентрацију политичке моћи (корупција) (Fajnzylber et al., 2002; Winton, 2004; UN Habitat, 2007; Raleigh et al., 2010). Међу најчешће навођеним узроцима или факторима ризика настанака криминала у урбаним срединама наводе се величина града, степен урбанизације, густина насељености у градовима, сиромаштво и неједнакости и велики број младих (Glaeser & Sacerdote, 1996; van Dijk, 1998; Brennan, 1999).

Урбано насиље и криминал представљају озбиљну безбедносну претњу која угрожава бројне виталне вредности на нивоу града као референтног оквира безбедности. Најочигледније последице односе се на квалитет живота у урбаним срединама, имајући у виду да су ефекти насилничког криминала смрт и повреде, али и страх грађана да слободно користе поједине делове градског простора. Осим тога, поједини аутори уочили су да урбано насиље и криминал имају вишеструк негативан утицај на све димензије градског живота, те да осим на физички интегритет и осећај безбедности грађана, могу имати ефекте на миграције и расељавање, социјални капитал и друштвену кохезију, социјално благостање, као и управљање градом.[19]

Некада су криминал и насиље толико распрострањени да могу изазвати структурне и функционалне промене урбаних средина, мењајући изглед појединих градских подручја (Moser & Rodriges, 2005). Са једне стране налазе се сиромашна и неразвијена неформална насеља, чији становници у одсуству јавних провајдера безбедности, заштиту могу добити једино од криминалних банди која контролишу одређена подручја града (UN Habitat, 2007). Са друге стране, налазе се ограђене заједнице (*gated communities*) где се богатији грађани одлучују за приватизовано пружање безбедности и других основних услуга (Paraušić, 2019b: 128). Оваква ситуација доприноси својеврсној социопросторној сегрегацији урбаног простора која одликује безбедносну динамику савремених градова.

Због тежине последица и нивоа угрожавања који производи насилнички криминал у градовима, провајдери безбедности су настојали да на ову безбедносну претњу реагују

[19] За опширнији приказ негативних последица насилничког криминала у урбаним срединама видети Muggah, 2012

углавном репресивним мерама[20]. Међутим, показало се да снажни локални лидери који уживају значајну подршку већине градског становништва, могу бити важан фактор редукције урбаног насиља и криминала, кроз залагање за институционализацију превентивних безбедносних мера, друштвене реформе које подстичу грађанске вредности и промовисање ненасилних начина решавања сукоба у заједницама са укорењеном културом насиља (Hoelscher & Nussio, 2016).

3.3.2. Оружани сукоби као претња урбаној безбедности

Ратови као и остале форме оружаних сукоба у фокусу су истраживача безбедности од самих почетака формирања дисциплине студија безбедности, што не изненађује, имајући у виду њену доминантну државоцентричну парадигму. Међутим, различити типови конфликата представљају безбедносну претњу која се може испољити на различитим нивоима безбедности, међународном, регионалном и националном, али и локалном и индивидуалном. Оружани сукоби као претња урбаној безбедности, имају посебне карактеристике, које произилазе како из природе савремених градова, тако и из специфичности модерних форми вођења сукоба (Параушић и Липовац, 2019: 263).

У стратешким студијама и војној теорији, промишљање о градовима као подручјима сукобљавања није новина. Историјски посматрано, у периоду пре формирања националних држава, градови су играли кључну улогу у политичком животу, те су се између њих формирали стални и функционални односи, који су између осталог подразумевали и сукобе око контроле важних ресурса, те се њихова примарна улога састојала у заштити виталних вредности, о чему је било речи раније. Урбане ратне зоне су одувек биле веома изазовне за војну тактику, комуникације и наоружање и обично су повезане са ниским перформансама и високим трошковима. Без обзира на то, војске су се током историје припремале и борile против непријатеља на урбаном терену. Важне стратешке или тактичке предности повезане су са контролом одређених градова. Губитак или заузимање важних градова стога може одредити успех или неуспех читавог сукоба (Shaw, 2004). Упркос каснијој државоцентричној перспективи, урбане средине доживљавају своју пуну реактуелизацију у контексту оружаних сукоба, те поједини аутори истичу да се не ради о неком новом, већ пре свега обновљеном и измењеном односу, а услед динамике савремене урбанизације (Campbell, Graham & Monk, 2007).

Да би одређену појаву могли означити као безбедносну претњу, она мора представљати реалну опасност по штићене вредности и изазвати реакцију провајдера безбедности. За несметано одвијање живота у граду неопходно је да основна критична инфраструктура која се односи на информационе технологије, саобраћај, енергетику, храну, водоснабдевање, управљање отпадом и другим комуналним услугама функционише без застоја (Graham & Marvin, 2001), те је разумљиво да се оне посматрају као штићене вредности од посебног значаја на нивоу урбане безбедности. У савременим оружаним

[20] Ово је нарочито случај онда када се државни субјекти безбедности суочавају са криминалним бандама, чији су чланови у контексту града означени као "нови урбани побуњеници" (Manwaring, 2005), који услед ресурса и контроле коју поседују могу бити директна претња по ауторитет државне и локалне власти. Банде често контролишу делове урбаног простора, постају доминантни актери паралелне/илегалне власти, основни пружаоци безбедности и других услуга, али могу и изнуђивати новац и узнемиравати становништво. У неким рејонима банде се ангажују у наднационалним мрежама трговине дрогом и трговине људима, што су активности које им доносе значајне изворе прихода. Банде такође имају користи од мање или више прикривених савеза са појединцима у влади и полицији (DCAF, 2019: 2).

сукобима пресретање токова обавештајних података, комуникација, муниције и осталих ресурса постају значајна тактичка средства, а такозвано стратешко бомбардовање (Gat, 2001: 593), које подразумева циљање важних градских зона, а не искључиво војних мета, постаје оружје за уништавање технолошких система кључних за одвијање градског живота, али и за застрашивање и деморализовање грађана (Coward, 2009). Стога су организовани напади на критичну инфраструктуру у градовима непријатељских снага поуздан начин за наношење штете (Параушић и Липовац, 2019: 264).

Осим тога, оно што градове, посматрано из перспективе урбане безбедности, чини посебним контекстом манифестовања различитих форми оружаних сукоба, јесте комбинација велике концентрације становништва на релативно ограниченом простору и изграђено физичко окружење. Осим угрожавања важних инфраструктурних објеката, услед урбаног ратовања људи могу имати потешкоћа у долажењу до виталних залиха, квалификована радна снага напушта подручја погођена сукобом, а расељено становништво бежи у мирна урбана подручја. Жене и деца су посебно рањиве категорије у контексту урбаног ратовања, имајући у виду ограничен приступ здравственој заштити и основним намирницама (DCAF, 2019: 2). Стога је, за разлику од ранијих периода сучељавања војски на отвореним просторима, град постао мета фокусираних интервенција које могу произвести огромне губитке за непријатеља уз очување сопствених људских ресурса. Док су се у прошлости градови могли избегавати, а ратови водити и добијати на сеоским пољима, сада се претпоставља да су урбане операције и војно присуство у градовима, због хуманитарних разлога, очувања мира и унутрашње безбедност, неизбежни (Ljungkvist, 2020: 6-7).[21]

У поглављу посвећеном градовима у *Armed Conflict Survey* из 2019. године, градови су повезани са широм динамиком оружаних сукоба јер имају потенцијал да одрже, интензивирају и трансформишу динамику сукоба — што понекад чак може довести до нових сукоба. Идентификована су три механизма за овај процес - расељавање становништва, илегална економија и активности недржавних група. Брза урбанизација, према овој студији, олакшава сва три механизма тако што, на пример, погоршава међугрупне поделе, и пружа могућност илегалним наоружаним актерима да преузму територијалну контролу и ослабе државне институције (Armed Conflict Survey 2019: 21).

У грађанским сукобима, одлука међународне заједнице да призна неку страну као легитимну у сукобу повезана је са тим ко контролише главни град. Према Ландау-Велс, пракса давања званичног признања на основу тога ко држи контролу над главним градом има значајне последице по градове и њихове грађане. Изнад свега, то мотивише зараћене стране да користе сва неопходна средства да би стекли или задржали контролу над главним градом, али не даје подстицај да се сам град одржи нетакнутим или његови грађани безбедни (Landau-Wells 2018: 104).

Савремени град представља друштвени контекст испољавања различитих форми сукоба, који мењају социјалне, економске и политичке услове у њему (Coward, 2007). Са друге стране, рат је постао урбанизован, обзиром да је његова доктрина и пракса прилагођена условима урбаног окружења (Rosenau, 1997). Можемо, стога, закључити да је веза између оружаних сукоба и урбаног окружења узајамно оснажујућа, имајући у виду "да

[21] Уочена потреба за новом урбаном војном доктрином резултирала је такозваном МОУТ (*Military Operations in Urban Terrain*) доктрином, која је првенствено формулисана у Сједињеним Државама након завршетка Хладног рата (Warren 2002).

је савремени рат конструисан урбанизацијом, и обрнуто, град је измењен савременим ратовима" (Параушић и Липовац, 2019: 265).

3.3.3. Тероризам као претња урбаној безбедности

Друштвени феномен тероризма је једна од најфреквентнијих тема скоријих теоријских дебата и емпиријских истраживања у области друштвених наука, па и истраживача безбедности. Специфичности урбаног тероризма произилазе из тематске перспективе из које му се приступа, односно града као аналитичког нивоа студија безбедности. Међутим, истраживање тероризма, његових појавних облика, као и последица, изузетно је изазован задатак, обзиром да спорења постоје око самог одређења и дефинисања појаве. Генерално се може рећи да је тероризам чин инструменталног насиља, који је усмерен на изазивање масовних жртава и страха код становништва, а зарад остваривања политичких циљева.

У академској литератури тероризам је као значајна безбедносна претња означен из више разлога. У савременим градовима налазе се најзначајнији инфраструктурни објекти, најважнији представници државне власти као и политички објекти, али и споменици културе који чине један град препознатљивим за његове становнике, или чине његов интернационални имиџ. Поједини аутори градове означавају као сложене системе, састављене од бројних подсистема од чијег устаљеног функционисања зависи и квалитет живота, те угрожавање једног подсистема угрожава функционисање града као целине (Bugliarello, 2003). Можемо, стога, закључити да се на нивоу града може препознати читав спектар виталних вредности, чијим угрожавањем терористи могу остварити основни циљ - неки политички захтев, кроз изазивање панике и страха код великог броја грађана (Beall, 2007; Borell, 2008).

Терористички напади усмерени на знаменитости урбаних центара довели су до актуелизације безбедности градова широм западног света. Истраживачи безбедности тврде да због „рата против тероризма“ долази до „урбанизације безбедности“ (Coward 2009). Према појединим проценама три од четири инцидента који су означени као терористички напади и четири од пет жртава дешавају се у граду (Savitch, 2008). Густо насељени урбани простори олакшавају наношење велике штете у смислу људских жртава, а функционисање града може бити угрожено не само нападом, већ и креирањем осећања егзистенцијалне несигурности међу грађанима. Оштећење објеката који имају велики симболички значај за становнике града такође доприноси повећању нивоа страха (Molotch & McClain 2003).

За означавање намерног уништавања града, појединих градских зона или њихових карактеристика скован је термин „урбицид“ (*urbicide*) (Graham, 2003; Campbell, Graham & Monk, 2007; Coward, 2007, 2008). У контексту тероризма, урбицид се односи на масовно уништавање споменика културе и цивилизације у једном граду, а које осим људских жртава и уништавања инфраструктуре, има за циљ изазивање масовног страха код урбаног становништва (Параушић и Липовац, 2019: 266). Ово је посебан облик политичког насиља у градовима и против њих, где је урбаност стратешки циљ. Аргумент је да су градови циљани због онога што урбаност представља - толеранцију, интелектуални живот, космополитизам, хетерогености и разноликост (Ljungkvist, 2020: 6-7).

3.3.4. Социјални проблеми на нивоу урбане безбедности

Значајан корпус академске грађе посвећен је бројним безбедносним проблемима које можемо означити, у одсуству боље алтернативе, социјални проблеми. Нарочито место међу овим појавама од значаја за урбану безбедност заузима урбано сиромаштво. Сиромаштво спада у добро изучене друштвене феномене, те постоје његова бројна одређења и индикатори за мерење. У најширем смислу сиромаштво се може посматрати као угроженост индивидуалног и социјалног благостања, као и немогућност задовољења основних потреба (Edward, 2006). Оно представља вишеструку депривацију, не само у односу на приходе, већ и односу на становање, образовање, здравље и учешће у заједници (Preece, 2006). Управо су наведени елементи важни када говоримо о сиромаштву као претњи урбаној безбедности, јер једна од основних вредности које угрожава на нивоу града представља "могућност градског становништва да живи на задовољавајућ и прихватљив начин" (Параушић и Липовац, 2019: 266).

Да бисмо сиромаштво у урбаним срединама могли означити као безбедносну претњу, оно мора представљати озбиљну опасност по штићене вредности. Несумњиво је такав случај онда када је сиромаштво широко распрострањено или када је оно препознатљива одлика неке градске зоне. У градовима у земљама у развоју нагла урбанизација и прилив великог броја становништва у градове довеле су до немогућности урбане инфраструктуре да поднесе демографски притисак, а градске власти пред бројне изазове, што води интензификацији друштвених проблема и маргинализацији дела популације. Неки аутори овај феномен означавају као "урбанизација сиромаштва" (Abrahamsen, Hubert & Williams, 2009: 367), односно осиромашење великог броја људи у урбаним подручјима. Ово последично производи стварање нових или ширење постојећих неформалних насеља (познатих *slam*-ова) у којима грађани немају ни минималне услове за квалитетан и достојанствен живот.

Урбано сиромаштво можемо препознати и као ”генератор” или ”мултипликатор” других претњи урбаној безбедности (Параушић и Липовац, 2019: 267) обзиром да је оно врло често узрок јављања других безбедносних проблема у градовима. Као што је већ претходно напоменуто, постоји солидна емпиријска потврда претпоставке о повезаности сиромаштва и стопа насилних злочина. За сиромашне у урбаним подручјима криминал представља протективну стратегију у насилном окружењу или средство борбе за већ ограничене ресурсе (Moser & McIlwaine, 2006), у условима када државни провајдери безбедности нису у могућности да интервенишу. На овај начин, урбано сиромаштво не угрожава само квалитет живота становника, већ може утицати на реконфигурацију градског простора и изглед града, који је подељен на "дивља" или "озлоглашена" насеља и луксузне и ограђене четврти (Abrahamsen & Williams, 2007). Чак и у развијеним градовима, депривилегована суседства су део градског пејзажа и манифестације социјалног искључивања и осећаја небезбедности.

Проблем сиромаштва можемо посматрати у оквиру шире перспективе економских фактора који могу угрозити живот у граду. Они се односе на јаз у приходима између различитих категорија становника који су узроковани демографским факторима, конкуренцијом, захтевима за висококвалификованом радном снагом, пореским системом, високим ценама роба и услуга, свеукупним квалитетом живота, нивоом инфлације, непостојањем система социјалне заштите за маргинализоване грађане и сл. У оквиру економског сектора, деиндустријализација и увођење нових технологија, нарочито у области транспорта, убрзано су девалвирали инфраструктуру и земљиште, ограничили

локалне приходе, уништили друштвене везе и одвели низ суседстава у финансијско пропадање, подривајући потенцијале читавог града (Atanasiu, 2011: 134).

3.3.5. Угрожавање животне средине у градовима

О угрожавању животне средине у градовима постоји опсежна академска литература. Када говоримо о овој појави као претњи урбаној безбедности, треба имати у виду да су елементарне непогоде, акциденти и удеси, као и процеси управљања ризицима од ових појава махом изучавани из перспективе других друштвених дисциплина. Без обзира на то, сасвим је јасно да урбана животна средина и њени саставни елементи представљају вредности које је неопходно заштитити, а које људским деловањем или природним појавама могу бити угрожени.

Поплаве, земљотреси, снежни сметови, град, пожари као и остале природне катастрофе великих размера, могу имати девастирајуће последице по урбану животну средину. Овде ћемо поменути Помпеју, антички град који је у потпуности нестао услед ерупције вулкана Везува 79. године, као и земљотрес у Лисабону 1755. године, у коме је страдало око 50000 људи. Осим тога, технолошки акциденти такође могу бити извор угрожавања људских живота, физичког разарања, па и брисања читавих делова града (Чернобиљ 1986. године). Поједини аутори чак напомињу да елементарне непогоде или технолошке катастрофе могу изазвати више проблема него криминал или оружани сукоби (Meško, Tominc & Sotlar, 2013: 288). Осим тога, ефекти непогода или акцидената обично се не ограничавају на једно подручје или град, већ угрожавају становништво и животну средину суседних градова (Параушић и Липовац, 2019: 268).

Елементарне непогоде, као што се може приметити, не представљају нову и неистражену појаву, али под утицајем урбанизације њихове последице добијају нове размере и изазивају вишеструке негативне ефекте (Bartone, Bernstein & Leitmann, 1992). Концентрација све већег броја људи, ресурса, инфраструктуре и услуга у градовима, чини их нарочито рањивим на ефекте природних и технолошких несрећа, као претњи урбаној безбедности. Неформална насеља, као и подручја са нелегално изграђеним објектима су посебно рањива, јер су зграде и путеви обично лоше пројектовани, а безбедносни прописи се често не спроводе. Међутим, градови обично имају више људских и технолошких капацитета од руралних подручја у одговору на катастрофе (DCAF, 2019: 3).

У оквиру ове теме можемо уврстити и глобално загревање о којем се, иако може да се манифестује на више начина, дискутује на два основна начина: прогресиван раст нивоа мора и све интензивније и фреквентније екстремне промене времена. Овим процесима највише су погођене зоне обала, а чак деведесет процената светских урбаних подручја лоцирано је у оваквим подручјима (UN-HABITAT 2007: vi). Друге последице климатских промена укључују повећан интензитет топлотних таласа, где ефекат урбаног топлотног острва може довести до: екстремних температура; повећаног ризика од поплава и клизишта; недостатка воде и лошег квалитета воде; и, због промена у температури и хидролошким циклусима, смањене производње енергије, као и смањеног оперативног капацитета, што доводи до нестанка струје или прекида услуга (Corfee-Morlot et al. 2009, 16–17).

3.3.6. Остале претње урбаној безбедности

Важно је напоменути да се овим не исцрпљује листа безбедносних претњи у граду као аналитичком нивоу студија безбедности. Већ је поменуто да је представљеним претњама у литератури посвећено значајно простора. Аутори као и истраживачке институције заинтересоване за тему урбане безбедности, поред насилничког криминалитета (узнемиравања и сексуалног насиља, уличних банди, убистава), оружаних сукоба, тероризма и елементарних непогода, истичу и проблем попут кривичних дела имовинског криминалитета, а који је карактеристичан за улице великих градова. Анонимност препуних тргова, улица и јавног превоза, као и велика јавна окупљања, олакшавају градским лоповима приступ вредностима. Банке и продавнице, које су обично смештене у урбаним центрима, рањиве су на разбојништва (DCAF, 2019: 2).

Иако се насилнички криминал оправдано може издвојити као засебна претња урбаној безбедности, постоји читав низ друштвених девијација и антидруштвених понашања која се могу означити као безбедносни проблеми у градовима. У урбаном простору нарочито је изражен проблем друштвеног и просторног нереда који Себастијан Роше (*Sébastian Roché*, 1993 у Nae, 2008: 62) дефинише као скуп различитих друштвених штета које не укључују наношење физичке повреде особи, али ипак нарушавају основна правила друштвеног живота. Ту спадају: непристојно понашање на улици, писање графита по зидовима града, оштећење јавне инфраструктуре, окупљање група потенцијално претећих појединаца, вандализам, отпад, претерана бука и непоштовање старијих. Присуство ових елемената у урбаном простору указује на одсуство социјалне контроле, односно немогућност или неспремност провајдера безбедности да проблеме реше, што последично може утицати на перцепцију (не)безбедности у градским подручјима.

Кретање становништва и савремене миграције чини се да заокупљају значајну пажњу истраживача безбедности. Иако се миграције дешавају и ка селу, у савременим условима се посебно наглашава проблем миграција у градовима. У урбаним срединама миграције могу бити изазов у смислу културне разноликости у местима која су била хомогена, промене изгледа и навика услед прилива нових становника, што може произвести сукобе различитих група и нарушити ред и мир у суседствима (Atanasiu, 2011).

Осим тога, препознат је и проблем урбане мобилности и функционисања саобраћајне инфраструктуре у граду као издвојен и значајан феномен. Градске саобраћајне мреже су обично густе, на њима се налазе разна превозна средства, а често се и мењају. То градским властима представља изазов да осигурају безбедност за све учеснике у саобраћају. Најугроженији саобраћајним незгодама су пешаци и бициклисти, а у многим градовима је за старије особе и особе са инвалидитетом небезбедно користити саобраћајну инфраструктуру. Штавише, путеви и јавни превоз често нису довољно осветљени, што повећава ризик рањивих категорија путника (посебно жена и деце) да постану жртве насиља, узнемиравања и крађе. Осим тога могу постојати значајне разлике у једнаком приступу безбедном јавном превозу у различитим деловима града које насељавају грађани различитог социоекономског статуса (DCAF, 2019: 2-3).

Још један све актуелнији безбедносни проблем у градовима представљају епидемије заразних болести. Велики светски градови представљају глобалне раскрснице где се сусреће велики број људи, животиња и робе, те не изненађује да су и места за ширење вирусних инфекција и других здравствених ризика. Избијање грипа X1H1 2009, ширење САРС-а 2003. и недавно ширење корона вируса показали су колико брзо међународно кретање милиона путника омогућава ширење нових инфекција (Fisher & Katz 2011). Али

градови нису само места избијања болести, већ узимају учешћа у новим облицима глобалног управљања здравственим ризицима и преузимају одговорности које се крећу од припреме за грип до надзора (Ali & Keil, 2008).

Важно је напоменути да су у урбаним срединама безбедносне претње међусобно повезане, те су за потребе ове докторске дисертације грубо представљене засебно у аналитичке сврхе. Ризици, као и могућност остваривања реалних претњи, најчешће су резултат комбинације различитих фактора. Тако криминал и немири могу бити последица економских проблема, лошег урбаног планирања, присуства различитих етничких или етно-религијских група, тензија услед миграција и сл. (Atanasiu, 2011: 132). Међутим, ови и слични фактори такође су повезани са проблемима сиромаштва и неједнакости у урбаним суседствима, загађењем животне средине, комуналним проблемима и немогућностима реализовања јавних услуга.

3.4. Провајдери урбане безбедности

Провајдере безбедности у најопштијем смислу можемо означити као актере који учествују у остваривању безбедности и реагују на безбедносне претње зарад заштите виталних вредности. То су све снаге и субјекти који се ангажују у циљу заштите вредности од безбедносних претњи (Lipovac, 2014: 67). Поједини разликују макро (међународни) и микро (поддржавни) ниво агенција (актера) који остварују безбедност (Møller, 2000). Уобичајено се сматра да постоје државни и недржавни провајдери безбедности, а као засебна категорија наводе се и приватни провајдери безбедности. Државни или званични провајдери безбедности су уобичајено војска, полиција, различити нивои власти, обавештајне службе, сектори за ванредне ситуације и слично. Под недржавне провајдере безбедности, врло грубо, можемо сврстати невладине организације, удружења грађана, медије, приватне компаније. Недржавни актери нису нови субјекти у области пружања безбедности. Како Елке Краман (*Elke Krahmann*) истиче, они се „нису само диспропорционално умножили у протекле две деценије, [већ су] такође значајно проширили свој допринос у креирању и имплементацији безбедносних политика“ (2005: 9). Који ће провајдери безбедности бити активни у пружању безбедности и какав ће бити опсег њихових надлежности, углавном зависи од нивоа безбедности, тј. јединице анализе, као и од природе припадајућих безбедносних проблема (изазова, ризика, претњи) (Paraušić, 2019c).

Иако су државни актери, национална влада, регионални и локални ниво власти, полиција, војска, остале службе и агенције, традиционално тематизовани провајдери безбедности, савремено пружање безбедности све више постаје задатак мреже актера. Како би се означило усложњавање послова пружања безбедности, често се користе придеви попут нодални (*nodal*), плурални (*plural*) или полицентрични (*polycentric*). Ови термини се користе како би се указало на чињеницу да пружање безбедности не би требало да се ограничава на државне актере и њихове активности (Dupont & Wood, 2007:99). У оквиру комплексне мреже актера задужених за пружање безбедности делују како државни актери, тако и приватно обезбеђење, као и појединци (Button, 2007). У употреби је такође и синтагма „управљање безбедношћу“ које се објашњава као мрежа све ширег спектра различитих провајдера услуга безбедности, „фрагментирани начин креирања политика који укључује државне и недржавне актере“ (Krahmann, 2005: 11) на различитим нивоима, од индивидуалног до међународног. Пружање безбедности је дужност бројних формалних и неформалних, легалних и нелегалних актера који придају специфична значења безбедности,

спроводе различите активности у складу са различитим интересима (Dupont & Wood, 2007:111).

Када говоримо о провајдерима безбедности на нивоу града, аутори који проблематизују ово питање се или баве испитивањем безбедности у граду у њеној целини (Devroe, 2013; Meško et al., 2013, Virta, 2013b), или тематизују пружање безбедности кроз један од сегмената или проблема (попут превенције и репресије криминала, ванредних ситуација, социјалних питања и сл.). Пружање урбане безбедности укључује моделе, стратегије, као и праксе за препознавање и контролисање проблема и ризика повезаних са криминалом и антидруштвеним понашањем. У ширем смислу, овај процес се односи на констелацију институција, актера и акција, било централних или локалних, формалних или неформалних, јавних или приватних, комерцијалних или добровољних, који обезбеђују социјалну контролу, решавање сукоба и одбрану од претњи (Recasens et al., 2013: 372). Пружање безбедности укључује различите нивое, актере и контексте, а нарочито њихову међуповезаност.

Провајдери безбедности у савременим градовима су бројни, што зависи од многобројних фактора који су повезани са специфичностима урбаног окружења, попут величине града, његовог изгледа, функција које има, социодемографских карактеристика становништва, изграђеног окружења и сл. Политике безбедности значајно су условљене природом безбедносних проблема који се испољавају у граду. Стога можемо очекивати другачије стратегије пружања безбедности у насилним градовима Јужне Америке, постиндустријским градовима Далеког Истока, развијеним градовима Европе, пренасељеним местима у Африци, или престоницама посткомунистичких држава (Paraušić, 2019c). Пружање безбедности на нивоу града може бити под утицајем фактора на националном нивоу, попут уставних и законских решења који се тичу политичке организације власти у земљи (да ли држава има федерално или унитарно уређење) (Devroe, 2013).

Уопштено, можемо говорити о два типа провајдера урбане безбедности. Прву групу чине државни актери који су и званични представници власти. У једном граду то су пре свега локална власт, полиција (национална или локална), затим бројна консултативна тела, службе цивилне заштите, сектори за управљање ванредним ситуацијама и остале специјализоване агенције и службе. У недржавне актере, врло грубо, можемо сместити представнике цивилног друштва - грађане, грађанске иницијативе, невладине организације, као и растући приватни сектор безбедности.

Табела бр. 5. Државни и недржавни провајдери урбане безбедности

Државни провајдери безбедности	
Локална власт	Virta, 2002, 2013a 2013b; Devroe, 2013; Frevel, 2013; Prins, 2014; Menichelli, 2015; Recasens, 2013; UNODC, 2016
Полиција	Paraušić, 2019c; DCAF, 2019
Консултативна тела	Meško & Lobnikar, 2005; Devroe, 2013
Оружане снаге	DCAF, 2019

Општински и локални судови и тужиоци	DCAF, 2019
Менаџери урбане безбедности	Meško et al., 2013
Недржавни провајдери безбедности	
Грађани / грађанске иницијативе	Tulumello, 2017b
Невладине организације	Krahman, 2005
Приватни провајдери безбедности	Zedner, 2003; Abrahamsen & Williams, 2007
Безбедносна мрежа	Dupont & Wood, 2007; Button, 2007

3.4.1. Државни провајдери урбане безбедности

За државне или јавне провајдере безбедности уобичајено се сматра да имају најистакнутију улогу у граду. Поседују најшири спектар активности и одговорности за обезбеђивање задовољавајућег нивоа квалитета живота, координирају рад других служби и организација, и тиме директно и посредно утичу на различите сфере урбане безбедности. Локална власт, националне и локалне полицијске снаге, локални савети безбедности, службе за реаговање у ванредним ситуација су неки од најпрепознатљивијих актера пружања безбедности у урбаном окружењу.

Локална власт је један од кључних државних, ако не и кључни, провајдер безбедности на нивоу града. Ово произилази из чињенице да је локална власт задужена за широк опсег активности и овлашћења, која се тичу готово сваке области одвијања градског живота, самим тим и различитих димензија урбане безбедности. Овом питању посвећено је читаво наредно поглавље.

Поред локалне власти, свакако највидљивији и најистакнутији државни провајдер безбедности у граду јесте *полиција*, пошто су криминал и различите социопатолошке појаве традиционално распрострањене у градовима. Полиција има широк спектар безбедносних функција у градовима, од борбе против криминала до издавања дозвола за моторна возила и заштите аеродрома, спортских и културних догађаја. У граду могу постојати и деловати како национална, тако и локална полиција. Ова два провајдера безбедности могу имати различита овлашћења и бити под контролом различитих ауторитета. Националне полицијске снаге обично су под контролом националне владе, док локалном полицијом координира локална власт (Paraušić, 2019c). Преступи инкриминисани на федералном и националном нивоу су одговорност националне полиције, док локална полиција такође може предузети низ превентивних и заштитних активности у име општинских власти када је контрола традиционалних полицијских активности пренесена на државне или регионалне владе. Понекад се контрола над јединицама државне полиције може доделити и општинама (DCAF, 2019: 3).

Када се управљање безбедношћу схвати првенствено као превенција криминала, ова активност обично се посматра у оквиру модела полиције у заједници (*community policing*).[22] Према овом концепту, полиција и заједница раде заједно како би идентификовале проблеме, поставиле приоритете и нашле решења за проблеме попут: криминала, злоупотреба дроге, страха од криминала, социјалних проблема, еколошких проблема и других типова

[22]Полиција у заједници се може означити као филозофија и организациона стратегија према којој је нагласак на сарадњи грађана и полиције (Trojanowicz & Bucqueroux, 1994).

антисоцијалног понашања и претњи у радном и животном окружењу (Meško & Lobnikar, 2005). Полицију у заједници карактерише децентрализована организација у којој службеници полиције свој легитимитет добијају кроз рад у заједници којој треба да служе, поред традиционалних извора легитимитета (попут закона, владајућих структура и сл.) (Hahn, 1998). Спровођење закона мора укључити локалне заједнице и подржати систематску употребу партнерстава и техника решавања проблема како би се проактивно реаговало на услове који утичу на небезбедност и страх од криминала. Поштовање људских права и владавина права од виталног су значаја за унапређење безбедности у градовима (UNODC, 2016: 4).

Иако је уобичајено схватање да локална власт и полиција сносе највећу одговорност у контроли криминала и пружању безбедности, други актери такође имају све већу улогу у остваривању локалне безбедности. Пре свих то су локална административна тела, затим грађани, школе, социјалне службе.

Оружане снаге могу помоћи или заменити локалне актере који спроводе закон у обављању нетрадиционалних војних задатака, као што су решавање питања неформалних насеља или управљање катастрофама. На пример, војска може реаговати у случајевима великих уличних протеста и демонстрација, пружити здравствену заштиту, обновити уништену инфраструктуру и евакуисати становништво у случају природне катастрофе. У неким градовима, оружане снаге су такође редовно одговорне за заштиту владиних зграда и других потенцијалних мета напада (DCAF, 2019: 3-4), а који су углавном лоцирани у урбаним центрима.

Као провајдери урбане безбедности у појединим градовима постоје и *локална тела за безбедност*, са врло разноликим саставом и дужностима (Devroe, 2013). Ови савети оснивају се у општинама или градовима као консултативна тела о питањима криминала и безбедности (Meško & Lobnikar, 2005). Аутори указују на бројне предности ових савета: „демократизација формалне социјалне контроле и контроле полиције; кооперација (одговорних) грађана и боље међусобно познавање; развој активне сарадње између кључних локалних актера; оснаживање „свести о безбедности“ и дискусије о локалним проблемима, као и менталитета „заједнице која брине““ (Meško & Lobnikar, 2005: 364-365).

Општински и локални судови и тужиоци баве се широким спектром питања попут имовинских спорова, крађа, убистава, корупције, прекорачења дужности полиције, сексуалног и породичног насиља и узнемиравања. Када раде ефикасно и ефективно, они обављају важну функцију решавања сукоба и доприносе превенцији насиља у градовима. Они такође врше надзор над поступањем општинске власти и осигуравају да су пружаоци услуга безбедности демократски одговорни. Понекад су посебни судови и истражитељи надлежни за поступање у случајевима родно заснованог насиља или у случајевима за учешћа општинске управе у проневери, корупцији и организованом криминалу. Ово може повећати ефикасност судског поступка и број осуђених (DCAF, 2019: 4).

Постоје назнаке и идеје да би се у будућности могли појавити професионалци у области пружања безбедности у граду – *урбани менаџери безбедности*. Ова претпоставка произилази из комплексности управљања пословима безбедности у градовима и чињенице да је управљање безбедношћу, нарочито у урбаним срединама посао за професионалце (Meško et al., 2013: 291).

3.4.2. Недржавни провајдери урбане безбедности

Хоризонталне и вертикалне промене у расподели ресурса, моћи и управљачких функција довеле су до тога да државни провајдери изгубе ексклузивну улогу у остваривању безбедности у урбаном окружењу, услед све значајније улоге недржавног (међународне и националне невладине организације, удружења грађана, медији, универзитети), као и приватног сектора. Међутим, њихов број, опсег активности и ниво значаја умногоме се разликују, имајући у виду да сваки град има посебан начин организације протективног система, који може варирати у односу на величину, структуру, као и природу перципираних безбедносних претњи (Paraušić, 2019c). У овом делу излажу се природа и способности недржавних актера које им стоје на располагању у питањима урбане безбедности, било у сарадњи са државним актерима, било самостално.

Грађани могу активно учествовати у остваривању и унапређењу сопствене безбедности, организовањем на нивоу суседства и успостављањем добре сарадње са локалном влашћу и полицијом. У бројним градовима, нарочито у САД, постоје организоване групе грађана на нивоу суседства које се активно укључују у пружање безбедности. Такозвани *Neighborhood Watch* је национални програм, у ком грађани преузимају одговорност за надзор суседства, пријављују сумњиве активности и узнемирујућа понашања својим суседима. Овај програм наглашава улогу заједнице у обезбеђивању правовремених информација органима реда, пре свега полицији (Tulumello, 2017b). Заједнице могу на тај начин бити активне у остваривању сопствене безбедности. Ови провајдери безбедности такође могу да изграде поверење између становника и полиције.

Међутим, у ситуацијама када грађани перципирају државне провајдере безбедности као опасност пре него извор заштите, понекад се организују својеврсне побуњеничке групе (*vigilante committees*), тзв. групе које "узимају правду у своје руке". Где постоји незаконита и нелегитимна, понекад корумпирана активност неких јавних актера, важност неформалних приватних актера или илегалних актера може бити од пресудног значаја за динамику безбедности у граду (Moralle & Tadié, 2011: 8). Услед недостатка ефикасних јавних политика за остваривање безбедности, становници градова креирају и спроводе неформалне праксе како би смањили несигурност и страх.

Осим непосредног организовања, а у контексту свеприсутног развоја информационих и комуникационих технологија, развијене су бројне софтверске платформе намењене управо активном учествовању грађана у остваривању сопствене безбедности. Све је више апликација које служе пријављивању узнемирујућег понашања, за дискусију о безбедносним проблемима у градовима као и платформа које могу узбунити породицу и пријатеље особе која се нађе у угрожавајућој ситуацији (Habeeb Rahman, 2013, Paraušić, 2018).[23] Предност ових техничких решења јесте у томе што су лако доступна и подстичу укљученост грађана који постају сами провајдери безбедности, а не само пасивни примаоци услуга осталих, пре свега државних, провајдера.

Невладине организације, могу имати запажену улогу када дође до кризних догађаја у урбаном окружењу. Ово проистиче из експертизе, вештина и ресурса који су им на располагању, као и искуства њиховог особља приликом суочавања са озбиљним претњама. НВО доприносе директно или посредно урбаној безбедности пружајући услуге као што су

[23] За информативан преглед недавно развијених апликација за пријављивање и дискусију о различитим проблемима урбане безбедности видети Paraušić, 2018.

хуманитарна помоћ, заштита у ванредним ситуацијама, лобирање и сл. (Krahman, 2005). *Универзитети и факултети*, такође могу имати развијене истраживачке центре, обично у сарадњи са другим, јавним или приватним, организацијама. Такође могу организовати академске програме, тренинге, семинаре у области урбане безбедности.

У периодима великих криза, слома друштвеног уговора и неједнакости, званична власт може изгубити легитимитет грађана, те се као пружаоци безбедности могу појавити *актери који се иначе перципирају као угрожавајући*. Банде и криминалне организације у таквим условима пружају алтернативну управу, нуде стварну заштиту, решавају спорове, па чак и пружају услуге (Kuldova 2018). Поједини аутори иду и корак даље тврдећи да неке криминалне групе не само да траже профит, већ и учествују у „такмичењу у стварању државе" (Felbab-Brown 2010). Јаке легитимне државе које ефикасно пружају услуге грађанима чине конкуренцију једностраном, те криминалне организације немају мотива да се такмиче. Тамо где ови услови изостану недржавни субјекти често могу „надиграти" званичну власт и обезбедити подршку великих сегмената друштва (Felbab-Brown 2010). Алтернативна управа може попримити различите облике и бити различитог обухвата: од једноставног пружања безбедности и стабилности где једна криминална група контролише територију, избегава директну конфронтацију са државом и онемогућава остале конкуренте, до много ширег спектра активности.[24] Када постоји више криминалних организација које се такмиче за контролу над територијом, управљање је у најбољем случају слабо и често отворено и насилно оспоравано (Arias 2017; Duran-Martinez 2018). Постоје и криминалне организације и њихови лидери који су проглашавани за „Робин Худове савременог доба", и тако уживали значајну подршку локалног становништва, које, будући често депривирано и сиромашно, није благонаклоно гледало на званичну власт.[25]

Међутим, алтернативни механизми управљања свакако нису примарно мотивисани алтруизмом. Напротив, они имају за циљ да добију подршку јавности, оперу новац и створе безбедне, нискоризичне просторе за криминалне операције (Kuldova 2018). Међутим, чак и ако је учињено из личног интереса, управљање од стране криминалних организација може имати позитивне ефекте онда када је држава немоћна. Криминални патернализам – без обзира на мотивацију – донео је корист заједницама које је држава дуго маргинализовала, а понекад је ово неформално управљање постало важније од формалног управљања. Негде чак може постојати и прећутни споразум према којем држава пружа неке услуге, док криминалци или друге насилне оружане групе пружају друге. Ово резултира обликом мешовитог или хибридног управљања (Arias 2006b).

3.4.3. Приватни провајдери урбане безбедности

Када се расправља о питањима важним за пружање безбедности у градовима, питање о приватном сектору безбедности неминовно се намеће. У току протеклих неколико

[24] Као пример, истраживачи наводе бивши Primeiro Comando da Capital (PCC) у Бразилу. У деловима које је контролисала ова организација дошло је до замене неефикасног државног монопола силе од стране насилног недржавног актера који делује према својим паралелним „правилима" који поштује, а понекад се и прибојава грађана, који види криминалну групу поузданијом од опресивне државе оличене у полицији (Ferreira 2019: 59).

[25] Један од најпознатијих примера је свакако програм изградње стамбених јединица који је покренуо Пабло Ескобар под називом „Медељин без сиротињских насеља". Једнако упечатљива, иако мање позната, породица Лорензана из Гватемале је пребацивала кокаин у Мексико, али је такође била заштитнички настројена према локалној заједници, обезбеђујући послове, здравствену заштиту, помоћ од поплава и поклоне за децу за Божић.

деценија приватни сектор безбедности бележи експоненцијалан развој.[26] У литератури се приватни актери претежно посматрају на два начина. Прво, постоји тенденција да се раст приватног сектора безбедности повезује са умањењем суверенитета националних држава (Abrahamsen & Williams, 2007). Проширивање овлашћења приватних провајдера виђено је као израз децентрализације безбедности и отклон од традиционалног државоцентричног поимања овог феномена (Davidović i Kešetović, 2007: 25). Са друге стране, када се о приватним субјектима расправља у контексту недржавног ауторитета и управљања, уобичајено означавају као нелегитимни актери (у истом статусу, као на пример, мафија или паравојне формације) (Cilliers & Mason, 1999; Musah, et al., 2000; Hall & Biersteker, 2002).

Под приватним провајдерима урбане безбедности уобичајено се сврставају приватне компаније које се баве пословима безбедности и чије се активности састоје у свакодневном пружању основних услуга безбедности.[27] Приватне безбедносне компаније ангажују не само појединци и компаније ради сопствене заштите и заштите имовине, већ и јавне институције и корпорације у јавном власништву за осигурање школа, болница, јавног превоза, транспортних терминала и комуналних услуга (DCAF, 2019: 5). Услуге безбедности које нуде ови субјекти могу бити у распону од ангажовања чувара или службеника обезбеђења, преко уградње алармних система, патролних активности, до софистицираних механизама надзора и сателитски праћених система (Abrahamsen & Williams, 2007: 239).

Имајући у виду начин организације пословања, приватне компаније своје услуге (тј. безбедност) продају на тржишту, где јавни субјекти постају само један од бројних провајдера безбедности.[28] Активности, ресурси и експертиза приватних актера учинили су их преферирајућим избором за богатије слојеве становништва у градовима, када је у питању пружање безбедности. Заговорници приватног пружања безбедности тврде да је економичније и ефикасније од државе; да више одговара потражњи потрошача; и, што је најбитније, приватно обезбеђење богатих ослобађа државне ресурсе за заштиту сиромашних (Zedner, 2003:162). Насупрот тим аргументима, постоје становишта да тамо где се безбедност дистрибуира према куповној моћи, резултат је најчешће растућа неједнакост у остваривању заштите (Loader, 1997; van Dijk & de Waard, 2001). Они који имају средства да себи приуште више нивое безбедности могу имати и значајну улогу приликом постављања безбедносне агенде (Paraušić, 2019c).

О развоју конкуренције на отвореном тржишту често се говори у негативном смислу, уколико претпоставимо да постоји ограничена потражња за безбедносним услугама. Ипак, не мора да значи да се ширење приватне безбедности дешава на штету државне доминације. Садашњи развој наговештава изузетан раст потражње, без обзира на било какве стварне доказе о променама нивоа опасности. Могло би се чак тврдити да је потражња вођена

[26] Довољно је погледати ресурсе и приходе неких од највећих приватних компанија које пружају услуге безбедности. На пример, СЕКУРИТАС има преко 300,000 запослених у 53 земље широм света. Г4С, која своје пословање развија у преко 90 земаља, са преко 570,000 запослених, представља трећег највећег приватног послодавца на свету, највећег приватног послодавца у Европи и Африци, и једног од највећих актера на Лондонској берзи.

[27] Важно је напоменути да постоје и приватне војне компаније, које се, за разлику од питања безбедности о којима се расправља у овој тези, а то је пружање безбедности у контексту квалитета живота грађана и очувања изграђеног окружења, баве изнајмљивањем својих услуга у специфичним или масовним војним интервенцијама.

[28] Овом темом су се нарочито бавили аутори разматрајући приватни полицијски рад. Видети Loader, 1997; Jones & Newburn, 1998.

понудом. Што је више актера у пружању безбедности и шири распон услуга које се нуде, то више људи сматра нормалним или потребним да се заштити. Гледано на овај начин, куповина услуга приватне безбедности не представља показатељ губитка вере у пружање безбедности од стране државних актера, већ рационалан одговор на такво пружање. Агресивне маркетиншке технике додатно повећавају потражњу. Осим тога, уколико држава репресивним мерама указује да је потребно заштитити друштво од претњи, тешко да је изненађујуће ако појединци реагују тражећи сопствена средства заштите (Zedner, 2003:173).

Односи између јавног и приватног сектора безбедности од велике су важности за остваривање стабилне безбедносне ситуације у граду. Ове везе могу попримити форму сарадње, непрепознавања или ометања. Уколико постоји одговарајућа равнотежа између ових ентитета, јасни и прецизно регулисани односи и спремност на сарадњу, дефинисане надлежности и подела послова, њихов међусобни успех биће увећан, што би у крајњем требало да има позитивне ефекте на превенцију и реаговање на криминал и друге претње урбаној безбедности (Davidović i Kešetović, 2007: 30). Ангажовање приватног сектора безбедности у циљу заштите власништва приватних фирми, увећање безбедности становника појединих делова града и суседстава, омогућиће полицији да усмери своје ресурсе ка решавању озбиљних облика кривичних дела.

Раст приватног сектора пружања безбедности створио је различите мешовите облике јавне и приватне заштите (Yanay, 1995) које Лусија Зендер приказује типолошки. Сваки од типова описује врло различите поделе одговорности, организационе структуре и праксе (Zedner, 2003: 170-176):

1) *Конкуренција у јавном сектору* - Конкуренција у јавном сектору има више облика, било да се ради о стварању вештачких тржишта у оквиру државне управе, или уговарању услуга другим органима јавног сектора или између различитих грана власти (van Swaaningen, 1997). Можда најзначајнија облик када је у питању безбедност представља конкуренција између централних и локалних власти (Zedner, 2003:170).

2) *Монопол приватног сектора*

3) *Дерегулација и такмичење на отвореном тржишту* – Неки истичу како је заправо ширење "масовног приватног власништва" (тржних центара, ширење ограђених заједница, раст великих приватних рекреативних, индустријских и комерцијалних комплекса, универзитетских кампуса у приватном власништву) кључни фактор развоја приватног сектора безбедности (Shearing & Stenning, 1981:240). Резултат оваквог развоја догађаја јесте "да људи све више живе, раде, купују и проводе слободно време у просторима који штите приватни службеници обезбеђења, пре него полицијски службеници" (Jones & Newburn, 1998: 34).

4) *Државна регулација приватних услуга*

5) *Државна инкорпорација или „подржављење“*

3.4.4. Подељена урбана безбедност (*Urban security divide*)

Треба напоменути да у појединим случајевима државни субјекти безбедности могу бити перципирани као извор опасности и страха. У градовима који су обележени високим стопама криминала и насиља, лошим економским стањем, сиромаштвом, убрзаном и

непланском урбанизацијом, нелегалним изборним процесима и корупцијом, безбедносне снаге су чешће виђене као актери насиља и застрашивања, а не заштите (Lamb, 2018; Godoy et al., 2018; Oosterveld et al., 2018). Институције закона и реда, попут полиције, правосудног и пеналног система или других органа друштвене реакције, дисфункционалне су и немају легитимитет који им дају грађани (Paraušić, 2019b). Локална и национална влада могу изгубити контролу над појединим градским зонама, које су препуштене криминалним групама, попут трговаца дрогом, гангова или паравојних снага (Arias, 2006a; 2006b; Arias & Goldstein, 2010; Goldstein, 2004).

Грађани који имају средства реагују ограђивањем и инсталацијом скупих алармних система и ангажовањем приватног обезбеђења. Сиромашни и маргинализовани грађани осећају се напуштено или чак угрожено од стране државних снага безбедности, те су приморани да заштиту потраже на другом месту. Велики делови популације морају урбани простор делити са илегалним актерима и исказивати им поштовање у замену за минимални ниво безбедности (Campbell & Brenner 2002). Док неке области, попут централних пословних округа, постају примери безбедности у граду, на друге се гледа као на енклаве којима представници јавних институција не прилазе, те бивају стигматизоване као легла криминала (Moralle & Tadié, 2011: 3).

Физичке и психолошке поделе проистекле из преваленције урбане небезбедности могу створити подељен град (*divided city*) и друштвено-симболичку сегрегацију која подрива друштвену и економску структуру и формалне и неформалне организације које учествују у управљању градом (Beall et al., 2002). У овом смислу, институционалне политике и активности грађана у области остваривања безбедности откривају просторне неправде у различитим размерама (Moralle & Tadié, 2011). Неки аутори овај процес означавају као *urban security divide* (подела урбане безбедности) како би представили разлике у условима безбедности у различитим градским подручјима (Barbak, 2019). Концепт почива на претпоставци да је безбедност, слично као и неке друге услуге у граду, опште добро, ресурс који треба да буде једнако или универзално доступан становницима градова. Њено одсуство или присуство може бити показатељ просторне неједнакости и подела. Ово питање је посебно важно у градовима у којима су депривирана подручја изван главних мера јавне безбедности (Moralle & Tadié, 2011: 2). Шта више, безбедност за неке може резултирати несигурношћу за друге. Остваривање безбедности може подразумевати ограничења слободе појединца (Davis, 1992; Coleman & Sim, 2000), што доводи до проблема и сукоба.

Појам подељене урбане безбедности изведен је из ширег концепта урбане поделе. Његови интелектуални корени могу се пратити до оснивача урбане социологије – истраживачи Чикашке школе бавили су се идентификацијом и описом просторне сегрегације. У свом еколошком истраживању открили су да су различити делови града (тј. зоне, секторски обрасци или језгра) насељени групама становништва са одређеним карактеристикама, које су обележиле пејзаж града (Burgess, 1925; McKenzie, 1925; Park et al., 1925). Истраживања просторних подела у граду актуелна су до данас, с тим да се различите поделе испитују у бројним контекстима (ван граница америчких и западноевропских градова као норме) и у односу на различите социјалне категорије, међу којима је и безбедност.[29]

Подељена урбана безбедност може се манифестовати на различите начине. Одржавање јавног реда и мира, односно поретка у граду подразумева спровођење

[29] За детаљније приказ погледати Paraušić, 2021.

формалних и неформалних мера, а у зависности од њихове природе и тога ко их спроводи, могу резултовати продубљивањем подела у граду, увећањем разлика између суседстава, изоловањем и стигматизовањем насеља, а на штету принципа безбедности за све грађане (Dikeç, 2007). Поделе могу произаћи како из неједнакости у приступу и могућности људи да буду заштићени, или неефикасности или неспремности провајдера безбедности да им заштиту пруже. Прогресивно урушавање односа између власти и грађана и начини на које су људи искључени из партиципације и планирања може довести до слома друштвеног уговора, на чијим основама почива ефикасно управљање градом.

Снажан осећај небезбедности, статистички већа изложеност опасности или прекомерна заступљеност криминалних група у неким областима одражавају посебне процесе неједнакости. Недостатак сигурности и осећај небезбедности користе се за стигматизацију не само суседства, већ и целих градова. Неправда је овде двострука: локално су шансе становника да постану жртве веће, а на нивоу целог града су и суседства и људи стигматизовани (Moralle & Tadié, 2011: 4).

Осим политичке природе ових процеса, економија и економске промене утичу на пружање безбедности, као и на обнављање механизма доминације и искључивања. Мере штедње и структурна прилагођавања су током 1980-их значили крај одређених јавних иницијатива, што је имало последице и на активности полицијских снага, али и на животне услове становника у граду. Пауперизација многих становника повећала је перципирану небезбедност и покренула приватне иницијативе за увећање безбедности углавном богатих насеља, што сиромашни нису могли да приуште (Flusty, 1994; Blakely & Snyder, 1997).

Ова приватизација безбедности трансформише урбана подручја појачавањем неједнакости. У граду су физички створени ексклузивни простори безбедности, са ограђеним заједницама, надзорном инфраструктуром и дизајном и архитектуром која има улогу одвраћања потенцијалних учинилаца (електричне ограде, шиљци који онемогућавају људима да седну итд.). Они намећу друштвене разлике у граду и ускраћују приступ јавном простору појединим категоријама грађана стварањем одбрамбених градских пејзажа, инспирисаним војним мотивима (зидови, куле, бодљикава жица итд.), али који нужно не утичу на редукцију криминала. Они доприносе повећању неједнакости чинећи јасно видљивим одређене праксе безбедности (Moralle & Tadié, 2011: 8).

***

Пружање безбедности у урбаном окружењу је комплексан задатак који укључује броје ентитете, групе и појединце који реагују како би заштитили виталне вредности од озбиљних безбедносних претњи. Штавише, карактеристике града, његова структура, величина, окружење, демографски, економски, политички услови, умногоме утичу на природу пружања безбедности. Структурални фактори, попут политичке организације и система на националном нивоу, важност града у односу на друге градове у окружењу и сл., могу одредити који провајдери урбане безбедности имају примарну улогу у конкретном урбаном окружењу, и какви ће бити односи међу њима.

Треба напоменути да развој универзалног модела пружања урбане безбедности није могућ, имајући у виду специфичности урбаног окружења као и посебности урбаног као таквог. Ефикасна стратегија пружања урбане безбедности захтева холистички приступ и сарадњу и координацију бројних провајдера који функционишу у градском подручју.

Стално мењање и усложњавање провајдера безбедности и пружање безбедности генерално, не утиче само на промене у креирању и имплементацији политика безбедности, такође има озбиљне импликације на теоријску анализу безбедности.

3.5. Безбедносне мере на нивоу урбане безбедности

Безбедносне мере подразумевају разне поступке које провајдери безбедности предузимају у циљу заштите виталних вредности од безбедносних претњи. Безбедносне мере могу се односити на стратегије, планове, смернице али и конкретна војна и невојна средства (Møller, 2000). Под мерама безбедности могу се подвести средства за постизање и очување безбедности, где се, пре свега, мисли на стратегије безбедности, али и конкретне планове и мере које се предузимају ради заштите вредности за које је процењено да могу бити угрожене, или су већ угрожене деловањем субјеката угрожавања (Dragišić, 2009: 189). Осим мера и радњи, под средствима којима се остварује безбедност могуће је сврстати и ресурсе које провајдери безбедности имају на располагању у циљу заштите вредности (Lipovac, 2014:61). Политике, програми и иницијативе које могу спроводити локалне, регионалне или националне власти могу бити у распону од „тврдих“ присилних техника до „меке“ превентивне акције (Abello Colak, 2015: 24). Под безбедносним мерама можемо подразумевати све што провајдерима безбедности стоји на располагању у циљу заштите штићених вредности од безбедносних проблема, било да се ради о пропису, процедури, физичким баријерама, информационо-комуникационим технологијама или финансијским средствима.

Испитујући пружање безбедности у Меделину као примеру фрагилног града, Абело Колак (Abello Colak, 2015) представља три приступа пружању безбедности у урбаном контексту. Први је оријентисан на политике (*policy oriented*) и фокусира се на дизајнирање, имплементацију и процену безбедносних политика, и институционалне факторе који утичу на њихове исходе. Други, државоцентрични приступ ослања се на утицај који управљање безбедношћу има на оснаживање слабих или фрагилних држава. На крају критички приступ односи се на начин на који је неолиберална власт утицала на имплементацију безбедносних одговора и само значење безбедности у урбаном контексту. Ауторка уводи и четврти приступ који је заснован на представама моћи и власти које је развио Мишел Фуко, а за који тврди да се може применити у различитим контекстима. Користећи *govermentality* као „наочаре“ за испитивање пружања безбедности, ауторка наглашава да креирање и имплементација безбедносних иницијатива подразумева процес путем кога власт идентификује и дефинише посебан проблем као поље интервенције и акције. Помоћу овог приступа ауторка указује на то да су безбедносне политике део ширег процеса управљања градом, помоћу којих се моћ испољава на нарочит начин, у нарочите сврхе и према нарочитим субјектима (Abello Colak, 2015: 3-4).

Постоје бројне безбедносне мере које се могу имплементирати како би се заштитиле вредности и реаговало на безбедносне претње, које по природи могу бити људске, физичке и/или електронске/технолошке. Оне такође укључују унапређење и имплементацију различитих политика и процедура и тада говоримо о процедуралним безбедносним мерама (Jaarsveld, 2011; Olckers, 2009). Осврнућемо се укратко на сваки од предложених типова безбедносних мера.

Када се расправља о људском фактору безбедносних мера, аутори обично говоре о чуварима, учешћу заједнице, службеника безбедности, приватних компанија безбедности и сл. Према Бицеру и Хофману (Bitzer & Hoffman, 2007: 6) људски фактор у безбедносним

системима се често запоставља, упркос томе што може имати кључну улогу у остваривању безбедности. Уобичајено су људи ти који доносе одлуке о предузимању неке активности када наступи ванредна ситуација или криза (Bitzer & Hoffman, 2007: 6). Већина технолошких мера не може адекватно да функционише без људске компоненте. Постојање ових људских безбедносних мера може довести до смањења страха од разних безбедносних претњи, али допринети и њиховој превенцији (Lombaard & Kole, 2008: 130-137).

Иако се не може јасно подвести под људску димензију безбедносних мера, неке студије су показале да потенцијал за пружање и остваривање безбедности у граду расте када више људи користи и остаје унутар градског простора (Gehl, 2010). Безбеднији градови имају кохезивну структуру, што конкретно може значити да шетње које подразумевају краће удаљености, атрактивни јавни простори, разнолике градске функције могу резултовати повећаном активношћу и осећајем сигурности у градском простору. Дакле, већи број грађана на градским улицама значи и већи подстицај за праћење догађаја који се одвијају у граду, те се на овај начин може, објективно или субјективно, увећати безбедност неког урбаног простора (Shach-Pinsly & Ganor, 2015: 117).

Овде је важно напоменути да се оно што се у литератури означава као „људски фактор“ у великој мери поклапа са провајдерима безбедности у оквиру концептуалне анализе у овом истраживању. Стога ће већи део истраживања бити усмерен на преостале типове безбедносних мера, иако не искључујемо могућност да ће постојати потреба и за оваквом анализом.

Физичке безбедносне мере су баријере које се постављају између угрожавајућег субјекта, појаве или процеса и штићене вредности. Оне су видљива манифестација безбедности и кључне за заштиту власништва и људи (Lombaard & Kole, 2008: 87). Најважнији типови физичких мера су зидови, ограде, алармни системи, осветљење, браве, сефови и безбедне просторије, физичке баријере, електронска опрема (видео надзор, метал детектори, рендген машине, читачи картица) и комуникациони системи (радио, телефон, интернет) (Lombaard & Kole, 2008: 91-101). Према Ломбарду и Колу (2008: 88) сврха постављања физичких безбедносних мера јесте: одвраћање потенцијалног учиниоца (обесхрабрити га да проба да учини нешто или га подстаћи да промени одлуку); откривање покушаја уласка или присуства уколико учинилац успе да превазиђе физичку баријеру; ограничити штету која може настати уколико учинилац успе да превазиђе баријеру без откривања; задржати учиниоца.

Безбедни простори су често конструисани како би пренели поруку корисницима да је тај простор сигуран и непробојан. Оваква стратегија има порекло у дугој традицији интервенција усмерених на превенцију криминала. Како би нагласио повезаност простора и кривичних дела, Оскар Њуман (*Oscar Newman* (1972: 3)) је седамдесетих година 20. века промовисао концепт „брањеног простора“: подручја које је дизајнирано како би се спречиле криминалне активности путем стварних и симболичних карактеристика. Један од елемената брањеног простора је „ојачавање мете“, заснован на премиси да физичка заштита подручја или зграде отежава предузимање криминалне активности или напада, што има ефекат одвраћања на потенцијалне учиниоце. Овим путем се преносе две поруке. Јавност треба убедити да простор могу безбедно користити, док се потенцијални учиниоци одвраћају од евентуалног покушаја неке криминалне активности, или да им за тако нешто треба значајан напор (Coaffee, O'Hare & Hawkesworth, 2009: 496). Осим тога, Њуман предлаже механизам који се фокусира углавном на надзор од стране корисника. Слично као и Џејн Џејкобс (Jane Jacobs (1961)) која је дефинисала израз „очи на улици“ (‘eyes on the streets’) као важну

компоненту стварања безбедних суседстава. И Њуман (Newman (1972)) и Џејкобс (1961) одредили су питања видљивости и надзора као главне факторе за процену безбедности.

Поједини истраживачи су у покушају тумачења односа криминала (као и других антидруштвених појава) и урбаног простора трагали за објективним карактеристикама које би неки простор могле да учине мање или више безбедним. Објективне карактеристике су дефинисане у односу на физичке одлике, друштвене карактеристике и карактеристике граница насеља, као што су намена простора, неискоришћено земљиште, структура стамбених јединица, карактеристике улица, удаљеност зграда, дистрибуција комерцијалног коришћења земљишта, број блокова, стамбених блокова, уличног осветљења, визуелних препрека и врста паркиралишта (Greenberg et al., 1982).

Разрушени делови града који чекају реконструкцију представљају простор небезбедности који се разликује од модерних делова града. Овакви контрасти инспирисали су урбанисте да размотре концепт "ситуационе превенције" (Newman, 1973; Jacobs, 1961) или теорије сломљеног прозора (Wilson & Kelling, 1982), која је подразумевала да становници затраже и поврате јавне просторе, а да суседски односи и учешће заједнице буду оснажени. Примена ових приступа је такође допринела развоју политика „нулте толеранције“ које су подстицале легитимизацију ауторитарне полицијске контроле и стигматизовале групе људи (Moralle & Tadié, 2011: 5).

Када говоримо о физичком аспекту безбедносних мера, морамо споменути и урбани дизајн као део програма остваривања урбане безбедности. У појединим случајевима, урбано дизајнирање укључује иницијативе које фаворизују изградњу великих физичких баријера, површинских паркинга и рестриктивни приступ грађана кључним тачкама у граду. Ови урбанистички захтеви у супротности су са „Новим урбанизмом“, чији се поборници залажу за уже улице, скривене паркинге и олакшано коришћење простора од стране грађана (Dudley, 2007). Видљивост безбедносних мера у урбаном простору може се кретати у распону од традиционалних јасно видљивих ограда до средстава која су неприметно уграђена у урбани простор.

Технолошка решења, као допуна физичким мерама безбедности, могу имати велики допринос у остваривању безбедности (Green, 1999: 1). Када говоримо о *техничком и технолошком* аспекту безбедносних мера на нивоу урбане безбедности треба напоменути да је у току протекле две деценије начињен значајан помак у употреби информационих и комуникационих технологија за решавање урбаних проблема и ефикасније пружање услуга. Постоје различити начини путем којих технологија може допринети унапређењу безбедности у граду: комуникација у ванредним ситуацијама, видео надзор, полицијски рад заснован на ИКТ решењима, мониторинг друштвених мрежа и слично (Kitchin 2014; Vanolo 2014; Datta 2015; Luque-Ayala & Marvin 2016; Cardullo & Kitchin, 2017; Kitchin *et al.*, 2017). У градовима се истовремено могу развијати и спроводити различите врсте иницијатива дизајнираних за интеракцију и пружање услуга грађанима на различите начине, у којима партиципација грађана може бити на различитом нивоу (Cardullo & Kitchin, 2017; Paraušić, 2018). Са друге стране, нова технологија може произвести нове ризике и претње, што може учинити градску инфраструктуру, услуге и грађане рањивим према различитим облицима криминалних активности (Kitchen & Dodge, 2017: 15).

Овде се морамо осврнути и на безбедносну меру надзора, чија је основна намена одвраћање учинилаца, и последично стварање осећаја безбедности код корисника урбаног простора. Надзор урбаних средина требало би да се развије имајући на уму равнотежу између дизајнирања ради лакшег надзора и захтева за очување приватности грађана (Shach-

Pinsly & Ganor, 2015: 117). Копер Маркус и Саркисиан (*Cooper Marcus & Sarkissian,* 1986) су описали могућности надзора који се може олакшати позиционирањем прозора и башти, локацијом и дизајном стаза и игралишта, те квалитетом осветљења и пејзажа. Поред тога, дефинисали су неколико елемената који могу помоћи у спречавању кривичних дела, на пример, видљиви улазак са најближе јавне стазе, предње тремове дизајниране и смештене да омогуће надзор са прозора, осигурани тротоари, стазе које омогућавају скенирање пре употребе, и осветљење тротоара.

Као безбедносне мере постоје и политике и процедуре, или процедуралне безбедносне мере. Оне би требало да дају смернице за адекватно реаговање у појединим ситуацијама (Rogers & Schoeman, 2010: 17). На основу политика би требало да буду јасна овлашћења, као и ограничења поступања. У политикама се постављају циљеви који се желе постићи и стога су основ доношења одлука (Rogers & Schoeman, 2010: 23). Процедуре су смернице које дају обавештења о томе како циљеве из политика треба остваривати и обезбеђују инструкције о пружању безбедности (Rogers & Schoeman, 2010: 24-25).

Безбедносне мере можемо одредити и према претњама ка којима су усмерене. У том смислу постоје безбедносне мере усмерене ка традиционалним безбедносним претњама, и безбедносне мере које се предузимају када треба реаговати на савремене безбедносне претње.

Безбедносне мере и политике формирају се како би се одговорило на вишеструке и повезане безбедносне проблеме. Савремени приступ урбаној безбедности усваја превенцију криминала и фокусира се на последице друштвене неправде на безбедност људи (Edwards & Hughes, 2013; Haubrich & Wehrhahn, 2015). Стога је каузални однос између друштвене неправде и урбане безбедности почео да обликује јавне политике. Посебно је наглашена социјална превенција и међузависност између социјалне политике и урбане безбедност ради решавања безбедносних проблема. Управљање засновано на доказима, укључивање општина, активно учешће грађана, јавно-приватно партнерство и сарадња између градова сматрају се темељима политика безбедности у граду (Bugliarello, 2005; Frevel, 2013; Recasens*et al*, 2013; Menichelli, 2015; Virta & Branders, 2016).

Поједини аутори сматрају да се ефикасно пружање безбедности остварује кроз процес пацификације и полицијског рада у заједници, програме фокусиране на рањиве и маргинализоване групе младих, урбану обнову и уређивање неформалних насеља, као и управљање градом (Muggah, 2012: 53). Превентивно деловање на окидаче антидруштвеног понашања, спровођење закона, редукција друштвених неједнакости, попут неједнакости у приходима или приступу образовању, запослењу, здравственој заштити (Meško et al., 2013: 289) такође су виђени као неке од безбедносних мера на нивоу урбане безбедности.

Постоји све више података који показују да такозване „интервенције друге генерације“ и безбедносне мере које оснажују локалне институције и способности могу имати дугорочне позитивне ефекте на безбедност урбаних заједница (Colletta, 2013). На пример, програми превенције насиља младих, поготово они усмерени на децу школског узраста и адолесценте, бележе позитивне ефекте у различитим урбаним контекстима (Moestue, Moestue & Muggah, 2013). Такође, програми урбане обнове – попут побољшања уличног осветљења, боље планираног социјалног становања, подстицања мешовитих четврти и физичке повезаности - у неким случајевима нуде значајне предности (Muggah, 2014: 353).

Неминовно је, дакле, да већина аутора сматра да политика урбане безбедности треба да буде свеобухватна и да може да укључује, али не мора да се ограничава на ефикасно

урбано планирање, дизајн и управљање, приступе засноване на заједници, фокусирање на најугроженије групе за смањење ризика од криминала и јачање социјалног капитала развијањем способности појединаца и заједница за суочавање са злочином и насиљем. Локализован поглед одоздо према горе, приступ повезан са урбаним планирањем, захтева разумевање како и у којој мери се неједнакости у безбедности јављају у урбаним просторима (Barbak, 2019). Неједнака расподела безбедности ствара накнадне неједнакости у друштвеним, економским, еколошким, политичким и сл. сферама, стварајући тако зачарани круг несигурности.

Треба имати на уму да се безбедносне мере примењују како би се смањио ризик од наступања негативног догађаја, одвратио потенцијални учинилац криминалног или неког антидруштвеног понашања, као и отклонила могућност наступања безбедносне претње, али не морају нужно гарантовати да до опасности неће доћи (Hylton, 1996:140). Осим тога, неке безбедносне мере као што су барикаде, видео надзор, наметање строжих правила, ограничење приступа постављањем контролних пунктова могу заправо имати контрапродуктивно дејство и застрашити грађане (Coaffee, O'Hare & Hawkesworth, 2009: 497).

Табела 6. Типологија безбедносних мера на нивоу урбане безбедности

Људске 1) чувари, 2) учешћу заједнице, 3) ангажовање службеника безбедности, 4) ангажовање приватних компанија	Bitzer & Hoffman, 2007 Lombaard & Kole, 2008 Shach-Pinsly & Ganor, 2015
Физичке 1) зидови, 2) ограде, 3) осветљење, 4) браве, 5) сефови 6) безбедне просторије, 7) физичке баријере	Lombaard & Kole, 2008
Технолошке/електронске 1) Алармни системи 2) Видео надзор 3) Метал детектори 4) Читачи картица 5) Комуникациони системи 6) Друштвене мреже 7) Апликације 8) Паметни град	Lombaard & Kole, 2008; Kitchin 2014; Vanolo 2014; Datta 2015; Luque-Ayala & Marvin 2016; Cardullo & Kitchin, 2017; Kitchin *et al.*, 2017
Процедуралне	Jaarsveld, 2011; Olckers, 2009; Muggah, 2012

1) Рад полиције у заједници 2) Стратегије фокусиране на ризичне групе 3) Управљање градом	
Урбани дизајн	Newman, 1972; Dudley, 2007
Ситуациона превенција	Newman, 1973; Jacobs, 1961
„сломљени прозор“	Wilson & Kelling, 1982

4. ЛОКАЛНА ВЛАСТ

Безбедно урбано окружење је један од основних предуслова за вођење адекватног живота и развој продуктивних потенцијала грађана, док је један од основних циљева урбане безбедности заштита виталних вредности од кључних безбедносних претњи. Убрзана урбанизација и ширење метрополитенских подручја допринели су увећању рањивости урбаних средина, што захтева ефикасну и координирану акцију мноштва актера и организација које пружају безбедност и штите урбана подручја од потенцијалних безбедносних претњи. Пружање безбедности у великим градовима углавном је вођено принципима децентрализације и партиципације. На овим принципима почива претпоставка о локалној власти као једном од главних актера друштвеног, политичког и економског живота у градовима. Она треба да развија програме који би задовољили елементарне захтеве грађана, по питању јавне сигурности, друштвеног благостања, економског раста и јавног реда. Стога не изненађује да је управо локална власт један од главних провајдера урбане безбедности. Локалну власт могу, у зависности од расподеле политичке власти и специфичности уређења правног поретка, представљати градоначелник, градска већа, скупштине и органи градских општина (председници општина, скупштине, већа и управа). Колико ће систем локалне власти бити разгранат и сложен, зависи и од величине града, броја становника и густине насељености, као и функције коју град има у урбаној мрежи једне државе.

4.1. Одређење локалне власти

Иако се на међународном плану националне државе сматрају јединственом творевином, свака од њих садржи територијалне поделе између централних (националних), регионалних и локалних влада (периферних/провинцијских), што је пре свега условљено уставом регулисаним постојањем федералног или унитарног система власти (Hejvud, 2004: 303). У сваком систему постоји одређена територијална дистрибуција власти која је оквир за успостављање односа између центра и периферије. У већини земаља света широко је распрострањен тренд да се одговорности за кључне функције јавног сектора преносе са централне владе на субцентралне нивое власти. Тако децентрализација представља један од основних принципа развоја модерних држава.[30]

[30]Ендру Хејвуд (Andrew Heywood) наводи неколико разлога у прилог децентрализацији: а) партиципација (локална и регионална власт су делотворније од централне у пружању шансе грађанима да учествују у политичком животу локалне заједнице и тиме помажу стварање образованијих и обавештенијих грађана), б) отвореност (институције периферије су обично „ближе“ грађанима и осетљивије на њихове потребе), ц) легитимност (већа могућност да се одлуке донете на локалном нивоу прихвате као разумне, а самим тим и

Локална власт се сматра универзалним нивоом власти, пошто се налази у федералним, конфедералним и унитарним системима. По свом основном значењу, локална власт је власт у одређеној области, на пример, у селу, граду, општини или округу (Vujović, 2012), дакле власт која се врши у оквиру јединице локалне самоуправе. Погрешно је претпоставити, сматра Хејвуд, да уставно потчињавање локалне власти значи да је она политички безначајна. Сама чињеница да је општеприсутна показује да је административно неопходна и, зато што је људима „ближа", прихватљивија. Уз то, изабрани локални политичари имају такав степен демократске легитимности који им даје могућност да прошире своја формална овлашћења и одговорности (Hejvud, 2004: 320).

Пошто се локална власт односи на власт која се врши на простору јединце локалне самоуправе, а врло често са њом и изједначава неопходно је одредити значење локалне самоуправе. Локална самоуправа је саставни део савремених демократских политичких система. Према домаћој легислативи локална самоуправа се остварује у општини, граду и граду Београду. Како стоји у важећем Закону о локалној самоуправи (Сл.гласник РС, 47/2018) „локална самоуправа је право грађана да непосредно и преко слободно изабраних представника управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, као и право и обавеза органа локалне самоуправе да, у складу са законом, планирају, уређују и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво". У академским изворима проналазимо одређења локалне самоуправе као „организације локалног јавног живота уз помоћ низа органа који постоје на нивоу заједнице, на чијем челу је локална власт" (Batty & Hilton, 2003: 164). У том смислу локална власт представља сет формалних и неформалних правила, структура и процеса који одређују начине на који појединци и организације могу користити моћ да доносе одлуке које утичу на благостање на локалном нивоу (Bovaird & Loffier, 2002:16).

У зависности од специфичног политичко-правног система земље, локалне власти играју различите улоге у пружању безбедности на нивоу града, укључујући израду нормативног оквира (поред националних закона), алокацију буџета и контролу, формулисање локалних политика за урбану безбедност, инспекција и контрола (DCAF, 2019). Представници локалне власти имају јединствену позицију у одговору на безбедносне изазове услед свеобухватног оквира овлашћења која директно утичу на свакодневни живот грађана.

4.2. Локална власт и елементи концептуалне анализе урбане безбедности

Да бисмо могли говорити о локалној власти као провајдеру безбедности, морамо приказати теоријске расправе и емпиријске налазе који се везују за овог актера и његову улогу у остваривању безбедности у граду. Стога ћемо у наставку размотрити локалну власт у односу на сваки појединачни елемент концептуалне анализе урбане безбедности – штићене вредности, безбедносне проблеме, остале провајдере безбедности и безбедносне мере.

легитимне, а, насупрот томе, централна власт може да се чини далека и географски и политички), д) слободе (будући да власт обично квари, постоји опасност да је централизација претвори у тиранију против појединаца, док децентрализација штити слободу тако што дели власт и ствара мрежу контроле и равнотеже – локална тела контролишу владу, али се и међусобно надгледају (Hejvud, 2004: 306-307).

4.2.1. Локална власт и штићене вредности на нивоу урбане безбедности

Локалне власти задужене су за заштиту бројних вредности, што произилази из обима надлежности и активности које су им додељене у управљању градом. Од квалитета управљања градом, делимично зависи и степен економског развоја, друштвена и културна интеграција, висина прихода становника, продуктивност и развој привреде у граду. Локална власт, нарочито у великим градовима, стога мора заштитити важне објекте који су угрожени бројним проблемима, од густине насељености, загушења саобраћаја, неадекватног функционисања јавних услуга, непланског развоја и дивље градње, до природних непогода и загађења основних елемената урбане животне средине.

У постојећој академској грађи не проналазимо исцрпну листу вредности за чију заштиту је надлежна локална власт. О њима најчешће закључујемо посредно, уколико се осврнемо на активности које предузимају локалне власти у реаговању на кључне безбедносне проблеме. Локална власт штити градску инфраструктуру, урбану животну средину, важне природне ресурсе. Керолин Визман (*Carolyn Whitzman*) наводи читав низ вредности за чију заштиту је задужена локална власт. Ова листа је наравно променљива у зависности од сваког конкретног случаја. Локална власт тако може бити задужена за образовање, одржавање стамбених простора, јавно здравље. У већини случајева, локална власт је одговорна за просторно планирање, које се тиче изградње различитих инфраструктурних објеката и њихове локације (попут водоводне или канализационе мреже), али и објеката од друштвеног или културног значаја попут библиотека или јавних центара, као и зонирање и локацију стамбених објеката, пословних зграда и тржних центара. Такође су одговорни за поштовање грађевинских, противпожарних и здравствених прописа, изградњу паркова и игралишта, и одржавање путева (Whitzman, 2012: 113). Поједини аутори истичу да урбана безбедност коју пружа локална власт подразумева безбедан јавни превоз и урбану мобилност, безбедне и приступачне јаве просторе (DCAF, 2019: 6). Односи се не само на спречавање криминала и насиља, већ и на јачање људских права, укључујући физички, социјални и психолошки интегритет људи (DCAF, 2019: 2).

Локална власт осим старања о опипљивим, видљивим објеката у урбаном простору има улогу да од безбедносних проблема заштити и неке нематеријалне вредности. Међу њима се издваја и друштвена кохезија, која може бити нарушена угрожавајућим деловањем различитих појава у градском окружењу. Ово је у складу са традицијом пружања безбедности у Европи, где се на (локалну) власт гледа као на актера који има кључни задатак у промоцији општег друштвеног благостања (Tulumello, 2017b: 18). У најширем смислу, неки истраживачи су утврдили да се политике урбане безбедности локалне власти тичу права на безбедан живот, које се посматра у оквиру корпуса основних људских права грађана а дужност да обезбеди практиковање овог права лежи управо на локалним властима у градовима (Recasens et al., 2013: 371). У литератури се још наводи да локална власт треба да обезбеди једнак приступ основним услугама; као и једнак приступ правди; да обезбеди физички, социјални и психолошки интегритет људи (DCAF, 2019: 2-6). Локална власт би требало својим становницима да понуди достојанствене и здраве услове живота и радне услове, приступ образовању и здравственој заштити, осећај безбедности код куће, на улицу, у превозу, на радном месту, слободно и одговорно учешће у животу заједнице (Atanasiu, 2011: 132). Ово вредности може се означити и као квалитет живота у граду, а унапређење квалитета живота саставни је део пружања урбане безбедности.

Анализирајући ризике у урбаном окружењу, Мирела Атанасиу (*Mirela Atanisu*) истиче како прво треба проучити атрибуте урбаних средина: (Atanasiu, 2011: 131-132):

објекти које су изградили људи; критична инфраструктура (урбани транспорт и дистрибуција различитих услуга: водоснабдевање, одржавање путева и аутопутева, железница и сл.), економија и привреда (индустријски објекти, банкарство, инвестиције), администрација и услуге (јавне услуге, осветљење, здравствена заштита, образовање); енергија (типови, снабдевачи, дистрибуција), комуникација и проток информација (новине, телефонија, интернет, и сл.); социјеталне карактеристике (здравље, историја, лидерство, етничка припадност, култура, религија, политика). Иако приказа класификација није сасвим адекватна (енергетски систем и комуникационе технологије, на пример могу се посматрати као критична инфраструктура), за поменуте елементе можемо рећи да су важни за локалну власт, у смислу да би њихово угрожавање утицало на стање урбане безбедности у конкретном случају.

Можемо закључити да је локална власт у градовима задужена за заштиту две велике групе виталних вредности. Једна група штићених вредности односи се на видљиве, материјалне вредности, или како их неки аутори називају „физички квалитети урбане средине“ (Recasens et al., 2013: 372). Оне представљају комбинацију природних одлика града и изграђеног окружења. Природне одлике града су важни природни ресурси, карактеристичне природне одлике урбаних средина а по којима је град познат и чине елементе урбане животне средине (земљиште, водни ресурси, ваздух, предели посебних одлика). Изграђено окружење тиче се објеката који су изградили људи и намењени су остваривању људских потреба. Под њим можемо подразумевати зграде, инфраструктуру, отворене просторе и сличне објекте у граду, а који могу бити угрожени безбедносним проблемима.

У другу групу штићених вредности сврставамо оне нематеријалне, а чијом заштитом локална власт доприноси унапређењу урбане безбедности. Оне се односе на друштвену кохезију, квалитет живота, људска права, јавно здравље и укупно друштвено благостање. Ове две групе вредности приказане су одвојено као израз потребе систематизације и покушаја класификације. Међутим једна од карактеристика градова јесте снажна међуповезаност између просторног/физичког и друштвеног, јер урбано изграђено окружење има значајне социјалне функције. Тако квалитет јавних простора утиче и на интензитет друштвених интеракција у њему и задовољства грађана животном у граду. Виши квалитет живота, друштвена кохезија и ангажовање и партиципација грађана тако могу утицати на локалну власт да спроводи решења у области просторног планирања, а како би се унапредила безбедност појединих локација у граду.

4.2.2. Локална власт и безбедносни проблеми урбаних средина

Локална власт, у складу са својим овлашћењима и степеном моћи и аутономије којом располаже, може бити одговорна за реаговање на читав низ претњи иманентних урбаним срединама. При томе, то могу бити традиционалне претње безбедности попут урбаног криминала, протеста и побуна, као и савремене претње попут реаговања на природне катастрофе или последице увођења савремених информационих и комуникационих технологија. У свету који је све више урбанизован, значај локалних власти нарочито долази до изражаја када треба одговорити на неке од глобалних невојних безбедносних изазова и ризика попут климатских промена, миграција, транснационалног организованог криминала, тероризма или пандемија (Ljungkvist, 2014).

Имајући у виду да се значајан корпус академске литературе о урбаној безбедности тиче проблема криминала, локална власт се посматра као подједнако важан актер у области

превенције криминала и унапређења безбедности у заједници као и полиција. Градски званичници имају кључну улогу у препознавању ризика и рањивости на криминал и дужни су да креирају локалне безбедносне политике које су прилагођене локалним потребама, и које су инклузивне у односу на заједницу и друге недржавне актере (UNODC, 2016). Принципи доброг управљања градом налажу да локална власт и лидери морају бити одговорни за унапређење безбедности у урбаним срединама. Посматрајући промене локалне власти као провајдера безбедности које су се одиграле крајем 20. века у Европи, Северној Америци, Африци и Аустралији, могуће је сумирати неколико важних трендова (US Department of Justice, 2001: 18-19):

1) Померање фокуса са превенције криминала на питања безбедности у заједници које се посматра као јавног добро.
2) Развијање консензуса о потреби унапређења безбедности у заједници кроз утицај на социјалне и економске услове који подстичу криминал и виктимизацију.
3) Промене перцепције јавности о примарној улози полиције у безбедности заједнице као и уважавање улоге локалне власти, заједнице и партнерства на свим нивоима.
4) Препознавање кључне улоге локалних општинских лидера у овом процесу кроз организовање и подршку коалицијама локалних партнера за стварање здравих и безбедних заједница.

Таргетирање градова од стране терористичких организација довело је до тога да јавна безбедност постане централно питање не само у националној политици, већ и за актере локалне власти (Clarke & Chenoweth 2006; Savitch 2008, Ljungkvist 2016). У америчким градовима на пример, локалне власти руководе полицијом, ватрогасним, здравственим и хитним службама — тј. оним службама које су најпотребније у случају терористичког напада (Clarke & Chenoweth 2006; Chenoweth & Clarke 2010). У Сједињеним Државама, локалне власти су такође развиле сопствене стратегије за борбу против тероризма, које укључују аутономне транснационалне обавештајне мреже, програме размене и везе са страним полицијским снагама и безбедносним агенцијама (Frost 2009; Davis et al. 2010). И у појединим европским градовима све је већи фокус на развоју урбане безбедности и способности предвиђања, спречавања, припреме, заштите од терористичких напада и других екстерних шокова и катастрофа у градовима и реаговања на њих (Coaffee, Wood & Rogers, 2009; Coaffee 2009).

Локална власт има све активнију улогу у процесу управљања климатским променама, а руководство града је од виталног значаја за унапређење глобалног управљања климом кроз нове облике политике и деловања (Betsill & Bulkeley 2006; Bulkeley & Betsill 2013; Gordon & Johnson 2017). Неке локалне самоуправе предузимају ревносније кораке од националне владе када је у питању ублажавање климатских промена, а забележен је и одређен број транснационалних градских мрежа и иницијатива локалних власти. Поједини аутори истичу да ове мреже постају важни глобални регулатори климе који настоје да утичу и на природу дебате о управљању климом и на акције усмерене на ублажавање и прилагођавање (Toly 2008; Urpelainen 2009; Kern & Bulkeley 2009; Acuto 2013; Bouteligier 2013; Johnson 2018).

Обим и природа претњи на које локална власт реагује може се мењати током времена. Тако, начин на који су безбедносни проблеми препознати у званичним

документима у великој мери одређује и позицију актера одговорних за њихово превенирање и реаговање на њих. Модификовање одређења безбедности на локалном нивоу може бити један од основних разлога промене улоге градоначелника у управљању и унапређењу безбедности у гарду (Prins, 2014). Можемо закључити да нове перспективе о безбедности утичу и на идентификоване проблеме, а самим тим и на позицију провајдера безбедности.

До промене у пружању урбане безбедности може доћи и услед проширивања листе проблема који се могу наћи на агенди провајдера безбедности у градовима. Тако је низ истраживања локалних планова и програма безбедности у градовима показао како се менаџмент урбане безбедности трансформисао под утицајем чланства у Европској унији, односно да су програми и стратегије ЕУ допринеле преобликовању политика урбане безбедности у државама чланицама (Virta, 2002, 2013b). Европска комисија била је важан актер промовисања хармонизације мера превенције криминала, полицијских активности и политика безбедности, као и за формирање мониторинга развоја ових мера у државама чланицама (Crawford, 2009; Virta, 2013a). Европски модел је фокусиран ка унутрашњој безбедности и превенцији заједничких претњи (тероризма, организованог криминала, социјалног искључивања, илегалних миграција) (Virta, 2013b: 343). Оно што је раније посматрано као питање националне безбедности данас је локализовано, и представља део агенде урбане безбедности.

4.2.3. Позиција локалне власти у мрежи провајдера урбане безбедности

Током већег дела 20. века безбедност је посматрана као једна од кључних функција државе. Међутим, током последњих деценија 20. века, високо формализована државна контрола није успела да адекватно одговори на растуће безбедносне проблеме попут прилива миграната, сајберкриминала, епидемија заразних болести и др. Нови актери и организације из јавне и приватне сфере покушали су да помогну локалним властима да допринесу пружању безбедности. Овај тренд поједини аутори описују као процес фрагментације (Prins et al., 2012: 19). Традиционални као и нови пружаоци безбедности убрзо су постали свесни потребе да сарађују једни са другима односно да постану међуповезани (Ibid.)

У академским дебатама о пружању безбедности у граду можемо пронаћи напомене о две важне промене које се тичу урбане безбедности (Boddy, 2008; Coaffee et al., 2008). Агендом безбедности више не преовлађује милитаризовани начин одговора на безбедносне претње који је био доминантан претходних деценија, и трансформисао се у више камуфлиран и комплексан безбедносни пејзаж у граду. Друго, планирање и креирање политика постало је више децентрализовано, и не подразумева се као задатак искључиво државних ентитета, већ мреже састављене како од јавних, тако и од приватних актера (Németh, 2010: 2488).

Комбинација различитих опасности с којима се градови обично суочавају разликује их од руралних окружења и захтева вишеслојне одговоре и координацију између локалних, националних, а понекад и међународних актера (DCAF, 2019: 2). Пружање безбедности у градовима све се више посматра као задатак мреже многобројних актера, од чије сарадње зависи и успешност заштите основних вредности, попут квалитета живота, јавног реда и мира и благостања грађана (Stenning, 2009). Остваривање безбедности у урбаним срединама захтева сарадњу и партнерство између државних и локалних власти и организација (државна полиција, локална полиција, консултативна тела, службе цивилне заштите, сектори за управљање ванредним ситуацијама), као и укључивање представника цивилног

друштва - грађана, грађанских иницијатива, невладиних организација (Meško et al., 2013: 285).

Упркос овим напорима и захтевима за сарадњу и координацију између различитих субјеката у области урбане безбедности, аутори указују на чињеницу да је пружање безбедности на локалном нивоу и даље примарна одговорност државних актера (Meško & Lobnikar, 2005). Иако се државни актери (националне и локалне власти) перципирају као један од многих актера у политичкој арени, и упркос томе што су промене у расподели управљачких активности и моћи утицале на то да изгубе монопол у дефинисању друштвених интереса, вредности и имплементацији политика, државни субјекти и даље представљају јединствене актере у јавном животу, услед чињенице да располажу значајним ресурсима, као што су легитимитет и ауторитет који проистичу из закона, устава, опорезивања и могућности да примењују силу (Kersbergen & van Waarden 2004:152; Hoppe, 2010). Упркос делимичном губитку директне контроле, државни актери и даље имају централну позицију захваљујући поседовању ексклузивне моћи и ресурса (Rhodes, 1997; Peters & Pierre, 1998).

Промене у начину функционисања локалне власти које су се одиграле у Западној Европи довеле су до јачања локалних лидера (Borraz & John, 2004; Steyvers et al., 2008; Alonso & Mendieta, 2010). Како би формулисали и имплементирали јавне политике у савременим управљачким аранжманима, локалне власти морају сарађивати са осталим државним органима и агенцијама, али бити и активни партнери цивилном друштву (Alonso & Mendieta, 2010). Снажно локално лидерство један је од основних императива савременог управљања градом (Steyvers et al., 2008). Међутим, локални лидери такође учествују у преговорима и договорима о безбедности одређене територије, а на штету суседних области које су изостављене из процеса. Њихови становници прибегавају индивидуалним или колективним тактикама да осигурају сопствену безбедност (Moralle & Tadié, 2011: 9).

4.2.4. Мере које локална власт спроводи као провајдер урбане безбедности

Локалне власти имају надлежност у пословима који се најдиректније тичу свакодневног живота у заједници. Углавном су то проблеми образовања, здравства, културе, спорта, комуналних услуга и инфраструктуре, саобраћаја, одржавања путева и зелених површина, снабдевање водом, струјом, запошљавања, очувања животне средине и сл. Неки градови имају велике и снажне владе које управљају већим делом урбаног подручја, док су други градови подељени на мања управна подручја са слабом локалном владом. Локална власт може бити, у зависности од случаја до случаја, одговорна за полицијски рад, јавни превоз, благостање грађана, јавно образовање, одржавање стамбених простора, јавно здравље. У већини случајева, локална власт је одговорна за просторно планирање, које се тиче изградње различитих инфраструктурних објеката и њихове локације (попут водоводне или канализационе мреже), али и објеката од друштвеног или културног значаја, попут библиотека или јавних центара, као и зонирање и локацију стамбених објеката, пословних зграда и тржних центара. Уобичајено је одговорна за поштовање грађевинских, противпожарних и здравствених прописа, изградњу паркова и игралишта, и одржавање путева. Локална власт често преузима и додатне надлежности, било да су јој додељене од стране националне владе или услед притиска грађана (Whitzman, 2012: 113-4). Међутим, стварна моћ локалне власти, често је ограничена финансијским ресурсима и могућностима да доносе подзаконске акте мимо виших нивоа власти.

Проширивање овлашћења локалних власти у области пружања безбедности у градовима правдано је чињеницом, да локални проблеми захтевају локални одговор, и да су управо локалне власти највећи експерти за њихово решавање. Тако се локална власт посматра као предводник у остваривању безбедније градске средине, што подразумева холистички приступ у креирању политике урбане безбедности. Ова целовита политика обухвата читав низ активности (US Department of Justice, 2001: 18-19): 1) идентификација и мобилизација кључних партнера које предводе градске (локалне) власти и укључивање локалних агенција, удружења грађана, полиције и правосуђа, као и приватног сектора; 2) ригорозна процена безбедносних проблема и узрока виктимизације како би се успоставили приоритети и политике на основу консензуса свих укључених партнера; 3) развој локалних акционих планова који ће подразумевати решавање узрока безбедносних проблема, а не само њихових симптома; 4) имплементација и евалуација дугорочних и краткорочних програма превенције који препознају социјално искључивање и сиромаштво, као и специфичне проблеме у специфичним подручјима; 5) разумевање да су превентивни програми дугорочни процеси који подразумевају едукацију грађана о томе да је превенција нормалан део активности локалне заједнице и локалне власти. Градске власти имају више регулаторних овлашћења у вези са спречавањем и контролом криминала, али и са низом других извршних овлашћења која се такође могу користити као полуге за јачање безбедности и бављење узроцима несигурности (Paraušić, 2019c).

Иако за сада не постоји исцрпна листа или класификација безбедносних мера које стоје на располагању локалним властима, бројне препоруке у области пружања безбедности у градовима могу бити смерница за испитивање овлашћења локалних власти у остваривању урбане безбедности. Тако Женевски центар за управљање сектором безбедности препознаје неколико области рада локалних власти у области унапређења безбедности у градовима (DCAF, 2019: 5-7). Приступ пружању урбане безбедности мора бити свеобухватан како би био ефикасан, стога он мора бити усмерен на све димензије градског живота, истовремено се заснивајући на принципима доброг управљања градом. *Локална власт мора одржавати блиске односе са заједницом*, јер се искључиво ослањање на превенцију криминала показало као недовољно за остваривање безбедности у градовима. Приступи који у центар стављају грађане и омогућавају члановима заједнице да се питају или учествују у пружању безбедности, омогући ће локалним властима да ефикасније одговоре на безбедносне захтеве. Неопходно је остварити *широку и једнаку репрезентативност у урбаном сектору безбедности,* тј. учешће грађана у свим релевантним локалним и националним институцијама које су одговорне за мапирање проблема урбане безбедности, укључујући полицију, као и министарства одбране и заштите животне средине. То подразумева равноправно учешће жена, родних мањина и осталих маргинализованих група у процесе управљања урбаном безбедношћу. *Урбани сектор безбедности мора бити јавно одговоран грађанима*, што се постиже интерним или екстерним надзором. Потребно је омогућити *једнак приступ основним услугама на нивоу града*. Сиромашни грађани често су у депривираној позицији када је приступ основним услугама у питању. Могу живети у нелегалним објектима, имају ограничен приступ јавном превозу, возе нерегистрована возила или раде у сивој економији. Фокус на ефективном пружању услуга у слабо управљаним насељима, укључујући образовање, запослење, канализацију, транспорт, могу не само допринети повећању нивоа урбане безбедности, већ повратити легитимитет локалним властима. Вертикална и хоризонтална интеграција пружања безбедности у градовима, односно блиска сарадња између свих сектора градске управе, као што су

ватрогасна служба, полиција, правосуђе, санитарна заштита, грађевинарство, здравство, сектор ванредних ситуација, одељења за образовање и урбано планирање, од суштинског је значаја за решавање разноликих и међуповезаних проблема урбане безбедности. Осим тога, јасно дефинисане улоге и блиска сарадња националних, регионалних и градских служби и тела допринеће бољем искоришћавању комплементарних мандата, вештина и ресурса.

Савремени трендови у области превенције криминала и безбедности градова обележени су идејом да су заједнице одговорне за овај процес, а да је локална власт важан актер постављања приоритета безбедности заједнице и превенције кривичних дела. Препознајући важност унапређења безбедности и превенције криминала, Савет Европе је издао Европску урбану повељу (*European Urban Charter*, Council of Europe, 1992), у којој је наглашена улога локалних власти, имајући у виду да су кључни актери у суочавању са главним узроцима криминала таквим мерама као што су политике социјалног развоја, обнова друштвених веза и развој међусобне подршке заједно са акционим програмима заснованим на партнерству. Поглавље о превенцији криминала у урбаним срединама чини осам принципа којих би се требало придржавати у пружању безбедности на локалном нивоу. Ти принципи су следећи:

1) Кохерентна политика безбедности и борбе против криминала мора бити заснована на превенцији, спровођењу закона и међусобној подршци;
2) Локална политика урбане безбедности мора бити заснована на ажурираним свеобухватним статистичким подацима;
3) Превенција криминала укључује све чланове заједнице;
4) Ефективна политика урбане безбедности зависи од блиске сарадње полиције и локалне заједнице;
5) Локална политика борбе против наркоманије мора бити дефинисана и примењена;
6) Програми превенције повратa и развоја алтернатива за преступнике су од великог значаја;
7) Подршка жртвама је кључна компонента сваке локалне политике безбедности;
8) Превенција криминала мора бити препозната као приоритет и стога јој морају бити намењена већа финансијска средства.

Савет Европе је објавио још једну значајну публикацију – Превенција насиља – Водич за локалне власти (2002) – у којој се наглашава централна улога локалних власти у превенцији криминала и пружању безбедности грађанима. Упркос томе што национални ниво власти треба да установи нормативни оквир за суочавање са безбедносним проблемима, ови проблеми се најдиректније испољавају на локалном нивоу (Congress of Local and Regional Authorities, 2002), и стога се најефикасније могу решити "тражењем локалних решења за локалне изазове" (Gilling, 2001: 385). Локалне власти су стога у најбољој позицији да разумеју бриге грађана, штавише, упознате су са потребама и снагама локалне заједнице (Paraušić, 2019a: 106). У том смислу локална власт се у остваривање безбедности у градовима може укључити кроз превенцију криминала, креирање социјалних политика, политике помоћи угроженим групама попут младих, мањина, жена, затим активности које се односе на безбедност у саобраћају, сарадњу са полицијом, правосуђем, приватним сектором, и подстицање партиципације грађана.

Узимајући у обзир да су се услови у европским градовим од усвајања прве Европске урбане повеље значајно изменили, Конгрес локалних и регионалних власти Савета Европе установио је потребу за доношењем нове повеље 2008. године - Европске урбане повеље II – Манифест нове урбаности (European Urban Charter II – Manifesto for New Urbanity). Према основним постулатима овог документа од грађана европских градова очекује се да буду одговорни, активни и информисани. Урбани простори треба да буду одрживи, кохезивни (промовисати инклузивност, различитост, боље услове становања, друштвену солидарност) и засновани на знању, а посредством заједничког рада грађана и других релевантних актера. Важност промовисања друштвене и просторне кохезије, социјалне инклузије и осећаја припадности је наглашен како би се превенирало урбано насиље, антисоцијално понашање и несигурност (Congress of Local and Regional Authorities, 2008). Од локалних власти европских градова очекује се да подрже и управљају овим процесима.

Обим и природа активности које предузимају локалне власти у области пружања безбедности могу бити врло различити у зависности од специфичног контекста и специфичних безбедносних претњи. Тренд је, међутим, да се опсег овлашћења овог провајдера урбане безбедности значајно проширио и да грађани очекују управо од локалних власти да реагују на безбедносне проблеме са којима се најнепосредније суочавају.

4.3. Специфичности локалне власти као провајдера урбане безбедности

Обим овлашћења и надлежности које локална власт може имати као провајдер безбедности зависи не само од природе безбедносних претњи у граду, вредности које се угрожавају и очекивања оних на која се та безбедност односи, већ и од фактора који се тичу њене унутрашње организације. Међу тим факторима можемо издвојити модел организације власти на локалном нивоу, постојећи облик система локалне самоуправе, као и однос са националном владом.

У оквиру јединице локалне самоуправе могу постојати различити аранжмани организације вршења власти. Полазећи од природе и врсте органа локалне власти, као и аранжмана који је успостављен између органа на локалном нивоу, уобичајено се разликују три модела организације власти у локалној самоуправи: 1) модел скупштина градоначелник; 2) комисијски модел; 3) модел градског менаџера (Ђорђевић, 2012: 73-75).

Модел скупштина-градоначелник има дугу традицију у европским државама и може се јавити у две варијанте. Према првој, предност има представничко тело које доноси одлуке којима се уређује живот у локалној заједници. (Слаб) Градоначелник, који се бира из састава скупштине, на челу је администрације и одговара за њену ефикасност и квалитет рада. Други облик, који је доминантан у САД, карактерише јак градоначелник кога грађани бирају непосредно на изборима и који је носилац извршне и управне функције. Комисијски модел подразумева постојање колективног органа који је носилац власти – комисија – и који представља и представничку и извршну власт. Модел градског менаџера настао је осамдесетих година прошлог века у САД. Овакав приступ највише резултата је дао у великим градовима, који имају развијене комуналне и остале делатности. Градски менаџер је образован стручњак у области локалне самоуправе, има широк опсег надлежности и слободу да бира своје сараднике, а са градоначелником и већем има партнерски однос.

За организацију власти у локалним самоуправама од велике је важности сет функција и надлежности којима располажу, систем финансирања и однос локалних и централних органа. У том смислу можемо говорити о систему локалне самоуправе (Маринковић, 1998). Постоји неколико основних критеријума за класификацију система

локалне самоуправе: 1) број нивоа или степена локалне самоуправе (једностепена и вишестепена); 2) тип јединица локалне самоуправе у оквиру истог степена (монотипска и политипска; 3) степен учешћа грађана у управљању локалним пословима (непосредна и представничка); 4) степен зависности локалне самоуправе од државе и њених органа (независна и подређена) (Милосављевић, 2009: 15-19).

Природа и обим овлашћења органа локалне власти у области урбане безбедности у великој мери зависи од правног регулисања ових политичких позиција (Devroe, 2013; Hoelscher & Nussio, 2016). Одговорност за безбедност у граду може бити у великој мери одређена уставним и законским решењима везаним за позицију локалних (градских, општинских) власти. Разлике у управљању безбедношћу произилазе из различитих државних уређења, што има директне последице на то каква ће овлашћења локална власт имати у питањима од значаја за безбедност у граду. Осим тога, разлике у развоју и имплементацији политика безбедности произилазе и из начина избора градоначелника и градске власти, тј. да ли градоначелника поставља владајућа партија или се директно бира на изборима. Уколико градоначелник изгуби поверење (било владајуће партије, било грађана) може се десити да политике које је промовисао буду заборављене. Али градоначелник који ужива значајну подршку, може постати заштитно лице кампање која, уколико је довољно популарна, може да надживи појединачног градоначелника (Whitzman, 2012: 124).

Пружање безбедности у граду зависи и од безбедносне политике на националном нивоу (Herbert, 1997). Природа политичког режима, било да је ауторитаран или демократски, утиче на одређење безбедности, као и улогу јавних актера у овом процесу. Један од значајних чинилаца који утичу на обим овлашћења и положај локалне власти у савременом политичком животу, јесте однос са централним властима. Овај однос мора се процењивати у односу на неколико важних релација (Axford et al., 2002): да ли је систем федералан или унитаран; колико нивоа власти у држави постоји; какав је систем давања аутономних права локалној самоуправи; који је опсег услуга које пружа локална самоуправа и удео тих услуга у јавним расходима; какав је начин организације државне управе и постоји ли спојени систем са префектом који има овлашћења да надгледа рад локалних власти; како се финансира локална самоуправа (однос аутономних прихода и трансфера са националног нивоа); тип односа који постоји између националних и локалних политичара и администратора.

5. ПРЕДМЕТ И ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

У фокусу овог истраживања налази се важна димензија урбане безбедности – пружање безбедности и актери који учествују у овом процесу, тј. провајдери безбедности. Пружање безбедности у граду представља сложен задатак и укључује бројне актере различитих надлежности и активности, као и капацитета за реаговање. О локалној власти можемо говорити као једном од кључних провајдера урбане безбедности, јер не само да представља једног од главних актера политичког и друштвеног живота у граду, већ се сматра да су управно локални актери најбољи познаваоци безбедносне ситуације на нивоу града и највише заинтересовани (заједно са грађанима) за решавање бројних безбедносних проблема. Осим тога, локална власт надлежна је за предузимање највећег броја активности на нивоу града и располаже значајним кадровским, материјалним и финансијским ресурсима за унапређење урбане безбедности. Стога је предмет ове дисертације улога локалне власти као провајдера урбане безбедности, што подразумева разматрање њене

целокупне безбедносне политике на нивоу урбане безбедности у граду Београду. Истраживање је организовано на такав начин да се о улози локалне власти као провајдера урбане безбедности закључивало на основу активности и надлежности њена четири представника: Скупштине града, градоначелника, Градског већа и Градске управе.

У циљу испитивања локалне власти као једног од главних актера укључених у пружање безбедности на нивоу града, биће примењен специфичан оквир за концептуалну анализу безбедности (шире у Lipovac, 2014). Одабрани оквир предвиђа испитивање следећих елемената безбедности: референти објекат, штићене вредности, безбедносне претње, провајдере безбедности и безбедносне мере. Оваква одлука упућује нас на низ истраживачких корака како би се испитала целокупна безбедносна политика локалне власти као провајдера урбане безбедности. Прво, неопходно је утврдити за које области урбане безбедности је надлежна локална власт, односно које теме важне за безбедност у граду чине део њене безбедносне политике. Друго, потребно је испитати штићене вредности, односно важне ентитете које локална власт сматра нарочито важним и чијом заштитом унапређује безбедност. Треће, треба утврдити све безбедносне проблеме за чије решавање је задужена локална власт како би унапредила безбедност у граду. Четврто, неопходно је препознати безбедносне мере које прописује локалне власт, што подразумева сагледавање безбедносне стратегије, планове и процедуре и друге врсте активности које локална власт спроводи како би заштитила виталне вредности од безбедносних проблема. На крају, за адекватну процену улоге локалне власти као провајдера безбедности неопходно је идентификовати све провајдере безбедности који су задужени за непосредно предузимање активности на плану унапређења безбедности у граду.

Генерални циљ ове дисертације јесте научна експлорација укупне безбедносне политике локалне власти на нивоу града, односно улоге локалне власти као провајдера безбедности, као и делимична дескрипција препознатих елемената концептуалне анализе урбане безбедности: штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера. Локална власт спроводи читав спектар активности у оквиру управљања градом, а циљ овог рада јесте испитивање њене улоге, доприноса, капацитета, али и ограничења у области пружања безбедности у граду. Како би се остварио генерални циљ, постојећи корпус академске грађе и прикупљени подаци анализираће се како би се указало на:

1) Препознавање области урбане безбедности за чије унапређење је задужена локална власт
2) Идентификацију, приоритизацију и опис вредности, односно објеката за чију заштиту локална власт прописује безбедносне мере
3) Идентификацију, приоритизацију и опис безбедносних проблема карактеристичних за урбана подручја и локалну власт као провајдера безбедности
4) Идентификацију актера који чине мрежу провајдера безбедности у граду, а које чине доносиоци одлука у области урбане безбедности и непосредни провајдери безбедности у граду
5) Идентификацију, приоритизацију и опис безбедносних мера локалне власти које предузима у циљу унапређења урбане безбедности

Осим разумевања улоге локалне власти као провајдера безбедности у градовима, у истраживању су постављена и два шира теоријска циља, а о којима ће се закључивати посредно, на основу знања изведених из примене посебног оквира за концептуалне анализу

безбедности у испитивања конкретног провајдера безбедности. Дубље разумевање основних елемената безбедности требало би да укаже на то да ли је град засебан ниво анализе у Студијама безбедности, односно да ли се за њега везују специфичне вредности, безбедносни проблеми, провајдери и безбедносне мере. Осим тога, спроведено истраживање требало би да укаже на експланаторни потенцијал одабраног оквира за концептуалну анализу безбедности, нарочито у случајевима када се испитују недовољно концептуализоване и операционализова појаве, што се може рећи да предмет овог истраживања.

Испитивање приступа локалне власти пружању урбане безбедности изведено је кроз анализу одлука, надлежности и активности које спроводе њена четири представника: Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа. Оквир за анализу позиције сваког од ових актера, што је основа извођења закључака о стратегији урбане безбедности локалне власти у Београду, чинио је сет следећих питања:

1) Које су виталне вредности којима локална власт прописује безбедносне мере?
2) Који се безбедносни проблеми (изазови, ризици и претње) могу идентификовати у урбаним срединама а за чије решавање је задужена локална власт?
3) Који су све актери у оквиру локалне власти задужени за пружање безбедности у граду?
4) Како локална власт реагује на идентификоване проблеме, односно које безбедносне мере спроводи?

III МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. СТУДИЈА СЛУЧАЈА: ЛОКАЛНА ВЛАСТ ГРАДА БЕОГРАДА

Постављен предмет истраживања, формулисани циљеви и истраживачка питања у овом истраживању налажу примену стратегије студије случаја. Тренутни домет академске дискусије о урбаној безбедности, а нарочито провајдерима безбедности у граду, на постојећем нивоу онемогућава спровођење компаративних истраживања, те се у већини реализованих истраживања примењује стратегија студије случаја како би се стекли продубљени и холистички увиди.

Улога локалне власти у пружању урбане безбедности испитивана је на нивоу града Београда. Београд можемо посматрати у оквиру неколико друштвених и просторних контекста. Некада се посматра у оквиру градова Југоисточне Европе и у том смислу се Југоисточна Европа налази на периферији, док западна и средња Европа представљају оличења политичког, економског и културног просперитета (Pušić, 2005). Осим тога Београд се често групише у оквиру постсоцијалистичких градова, где савремене проблеме и друштвени живот у оваквом типу града обележава социјалистичко наслеђе, што је определило и обрасце урбанизације и начине функционисања основних институционалних механизама управљања градом (Tomanović & Petrović, 2010), па и локалне власти.

Београд је административни, економски, културни, научни и саобраћајни центар Републике Србије. Као главни град и административно седиште кључних институција Републике Србије, Београд је и финансијски центар, привредно средиште, ризница културе, креативности и научних потенцијала. По својој улози главног града Републике Србије, као и својој величини и функционалном значају, има све особине једног од европских метрополитена. На простору који чини мање од 4% површине Републике Србије живи готово четвртина укупног становништва земље – 1.681.405 (према попису из 2022. године). Оваква неравномерност у распореду градова према популационој величини сврстава Србију у ред земаља које одликује тзв. „модел примарног града“ (*Primate City*), који карактерише доминација једног урбаног центра.

Територија града Београда има двоструко административно значење:

1) Као територија административног подручја града Београда, са надлежностима локалне самоуправе, обухвата простор од 3.224 km². Ова територија је подељена на 17 градских општина: Стари град, Савски Венац, Врачар, Палилула, Звездара, Земун, Чукарица, Раковица, Вождовац, Нови Београд, Сурчин, Гроцка, Младеновац, Сопот, Барајево, Лазаревац и Обреновац);[31]

[31] На основу степена урбанизације могуће је издвојити 3 дела АП Београда:
– континуирана урбана територија града (шест општина: Стари град, Врачара, Звездара, Савски венац, Раковица и Нови Београд) са површином од 126km²
– ужа урбана територија Града са приградским рурално урбаним појасом са више посебних насеља (Вождовац, Чукарица, Палилула, Земун) са површином од 904 km²
– субурбани појас Града (Сурчин, Гроцка, Младеновац, Сопот, Барајево, Лазаревац и Обреновац) са градским центрима истоимених градских општина и припадајућим насељима претежно руралног карактера са површином од 2.196km

2) Као регион, дефинисана је Законом о регионалном развоју заједно са Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица (Измене и допуне Регионалног просторног плана Административног подручја града Београда).[32]

У овом истраживању преузето је прво значење града Београда, имајући у виду да се испитује улога провајдера безбедности на нивоу града као аналитичког нивоа. Оваква одлука произилази из различите улоге две категорије, те град као локална самоуправа решава питања комуналног карактера, док град као регион има улогу у развоју регионалних пројеката и интеррегионалне кооперације.

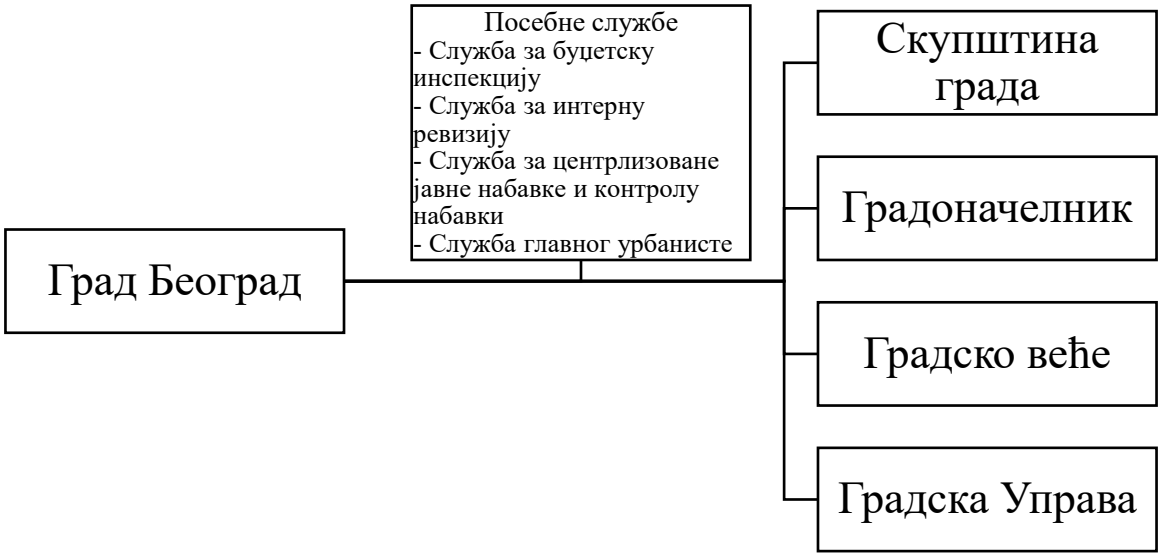
Упркос бројним и очигледним предностима главног града, Београд одликује и низ проблема и слабости а које се значајно одражавају на свеукупну безбедност у њему. Неки од кључних проблема град Београда тичу се: неуређених и неповезаних природних система и целина, неадекватног функционисања комуналних услуга, бесправне градњу, непоштовања, узурпације и неуређености јавног добра, недовољно развијене еколошке свести код грађана, нерегуларног коришћења природних ресурса, недовољно уређеног процеса уклањања отпада, слабости у саобраћајном систему, слабог одржавање зграда, застарелости и непотпуности многих елемената техничке инфраструктуре, неадекватне бриге за културно визуелни идентитет града. Град Београд представља и подручје изузетно угрожене животне средине и високих нивоа буке, без изграђеног система за пречишћавање отпадних вода и слабе искоришћености обновљивих извора енергије. Неке од разлога ових слабости града проналазимо у следећим околностима (Регионални просторни плана Административног подручја града Београда, „Сл. лист града Београда“, бр. 38/11):

1) град Београд је деведесетих година 20. века изгубио улогу европске метрополе искључењем из процеса европских кооперација и интеграција;
2) град Београд је остао центар државне и републичке администрације, али је истовремено изгубио велики део економске моћи и урбаног идентитета;
3) еколошки систем природног и урбаног окружења је у великој мери угрожен функционисањем или нефункционисањем појединих система, бесправном градњом и неразвијеном еколошком свешћу;
4) мрежа природних и културних вредности изложена је најозбиљнијим последицама неконтролисаног или слабо контролисаног развоја;
5) комунални систем опстаје и функционише захваљујући више напорима људи, а мање технолошкој или организационој концепцији коју велики град захтева;
6) саобраћај представља један од најтежих проблема с обзиром да је функционисање у великој мери отежано и нерационално. Посебан проблем је повезивање свих делова у конзистентну мрежу јавног, железничког и путног саобраћаја и, даље, повезивање са ширим регионалним мрежама;
7) систем насељавања препуштен је тоталној стихији, без одговарајуће земљишне и стамбене политике и других елемената везаних за становање (јавне службе); и
8) земљиште је у значајном обиму коришћено на неодговарајући начин, проузрокујући штете на еколошком, економском и социјалном плану.

[32] Регионални просторни плана Административног подручја града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 38/11)

Уколико се осврнемо на поменуте проблеме уочићемо да се у највећој мери односе на области за које је надлежна локална власт, коју можемо стога означити као кључног провајдера безбедности у граду.

Бројна нефункционална решења у организацији локалне власти у Србији обележили су крај 20. века. Тек у склопу реформских процеса, доношењем Закона о локалној самоуправи 2002. године, систем локалне самоуправе у Србији коначно је усклађен са европским стандардима у овој области. Закон из 2002. године проширио је функције локалне заједнице и оснажио њену економску и финансијску самосталност. Основна идеја била је да се општинама и градовима повере послови из надлежности државне управе. Град Београд, којег чине 17 градских општина, представља јединствену локалну самоуправу коју одликује изједначавање свих права и надлежности (са малим изузецима) градских општина и централизовано управљање. Према актуелном решењу локалну власт у граду Београду чине градоначелник, Скупштина града, Градско веће и Градска управа. Они, према овлашћењима, руководе бројним секретаријатима, службама, агенцијама, јавним предузећима и комуналном милицијом. Постављени циљеви истраживања реализоваће се испитивањем и процењивањем ове две групе актере и њихове улоге у пружању урбане безбедности.



Слика бр. 1. Организациона структура локалне власти у Београду

Што се тиче модела организације власти у локалним самоуправама, наша земља прошла је кроз различите моделе, пре свега у области „слабог“ и “јаког” градоначелника, а у оквиру модела градоначелник – скупштина. Према актуелном моделу, који је проистекао из одредби Устава из 2006. године и Закона о локалној самоуправи из 2007. године., скупштине јединица локалне самоуправе бирају извршне органе власти, док избор извршних органа у граду Београду врши Скупштина града, а не грађани непосредним путем, што значи да је на снази модел „слабог“ градоначелника. Ово је у супротности са све

присутнијим трендом у демократским земљама, јер би непосредан избор градоначелника значио значајно проширивање његових надлежности као и јачање положаја извршне власти локалне самоуправе.

Локална власт у Београду задужена је за читав спектар активности који се односе на све димензије градског живота. Управљање комуналним делатностима, грађевинским земљиштем и пословним простором, уређивање и старање о локалним путевима и јавним објектима, задовољење потреба грађана у области просвете, културе, здравствене и социјалне заштите, спорта, туризма и угоститељства, обављање инспекцијског надзора у различитим делатностима, организовање и надзор рада комуналне полиције. Ове и бројне друге активности, квалификују локалну власт у Београду као једног од кључних актера на нивоу града, а циљ нашег истраживања јесте анализа њене улоге у пружању урбане безбедности.

2. СЕКУНДАРНА АНАЛИЗА ПОСТОЈЕЋИХ ИЗВОРА

За стварање свеобухватне искуствене евиденције у истраживању, у највећој мери ће се користити институционални извори података. Иако ће истраживањем бити обухваћени подаци и документи локалних власти, за адекватно сагледавање стања урбане безбедности неопходно је консултовати бројне изворе података, како локалне, тако и националне, а који се односе на тематику безбедности у градовима.

Циљеви секундарне анализе. Имајући у виду предмет истраживања који је подразумевао постављање флексибилног истраживачког приступа, постојећи извори података коришћени су у односу на различите циљеве и у различитим истраживачким етапама. Институционални подаци анализирани су како би се остварило следеће:

1) Сагледавање организације, функционисања и делокруга рада локалне власти у Београду у циљу описивања студије случаја предметног истраживања.
2) Креирање иницијалне листе категорија за анализу садржаја Службеног листа града Београда, комплементарно са категоријама препознатим из академске литературе.
3) Дескрипција идентификованих кључних елемената концептуалне анализе урбане безбедности: штићених вредности, безбедносних проблема, различитих провајдера и предузетих безбедносних мера.

Тип и врста података. Исцрпну листу свих нормативних прописа којима се уређује рад локалне власти у Београду било је могуће пронаћи у Информатору о организацији и раду органа града Београда (2022). Листа која броји 759 прописа (158 Закона, 51 Уредба, 104 одлуке, 405 правилника, 17 решења, 12 осталих прописа, 10 упутстава, 1 листа и 1 директива) послужила је као „општа“ популација. Критеријуми за укључивање докумената у анализу подразумевали су да се пропис или односи на елементарну организацију рада органа локалне власти у Београду или на неки од елемената концептуалне анализе урбане безбедности. У крајњем, секундарном анализом обухваћено је 79 докумената (листа анализираних докумената налази се у Прилогу 4). Ови прописи разврстани су у две групе: национално законодавство (27) и нормативни акти, односно прописи који се доносе на нивоу града (52). Када говоримо прописима на нивоу града, њих чине (а) прописи које град

доноси у вези са обављањем поверених послова и они се, као такви, доносе искључиво на основу и у оквиру специјалних овлашћења формулисаних законом којим се и поверавају ти послови; (б) прописи које град доноси ради уређивања својих права и дужности, организације и начина рада својих органа као и других питања од значаја за обављање послова из свог изворног делокруга. У овом истраживању анализиране су различите одлуке, статути, пословници, информатори, приручници, стратегије, процене, извештаји, планови, а који се у најширем обухвату односе на питање безбедности у граду.

Поред закона и прописа које доносе органи локалне власти у Београду било је неопходно анализирати прописе, стратегије и препоруке које доносе национална тела, а којима се на неки начин уређује функционисање локалне власти и њихова задужења у области пружања безбедности на нивоу града. На овај начин могуће је стећи увид и у однос локалне и националне власти, степен аутономије и зависности локалне власти у односу на централну власт.

Поступак. Након иницијалног увида у одабране документе описана је студија случаја и допуњена почетна листа категорија за анализу садржаја Службеног листа града Београда. Након завршетка анализе садржаја, истраживање је опет усмерено на секундарну анализу издвојених докумената, а у циљу описивања кључних елемената концептуалне анализе урбане безбедности – вредности, проблема, провајдера и мера. Скрининг националних прописа (Устав и закони) који се директно не односе на уређивање функционисања, структуре и делокруга надлежности локалне власти урађен је помоћу кључних речи: локална власт, локално, град, градски, градоначелник, скупштина града, градско веће, градска управа, секретаријат. Препознати одељци потом су детаљније анализирани како би се утврдило да ли се односе на тематику урбане безбедности, односно локалне власти као пружаоца безбедности у граду. Прописи који се доносе на нивоу града, као и национални и остали документи који се директно баве активностима локалне власти прегледани су и анализирани у целости, а како би се описале кључне штићене вредности, безбедносни проблеми, провајдери безбедности и предузете безбедносне мере.

3. АНАЛИЗА САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА

Анализа садржаја је истраживачка метода која се користи за утврђивање присуства одређених речи, тема или појмова у ширем скупу података и грађе (тј. текста), а који су од значаја за проучавани проблем истраживања. Користећи анализу садржаја, истраживачи могу квантификовати и анализирати присуство, значења и односе одређених речи, тема или концепата. Квантитативна и квалитативна анализа садржаја баве се „анализом података унутар специфичног контекста с обзиром на значења која им неко – група или култура – приписује" (Krippendorff, 1989: 403).

У постојећем истраживању анализа садржаја коришћена је као техника како би се утврдило следеће: 1) тематизација питања урбане безбедности од стране локалних власти у Београду; 2) које су то важне вредности за које локална власт прописује заштиту и каква је њихова приоритизација; 3) које безбедносне проблеме препознаје локална власт и која је њихова приоритизација; 4) којим актерима локална власт додељује улогу непосредних провајдера безбедности на нивоу града; 5) које безбедносне мере прописује локална власт у циљу заштите вредности од безбедносних проблема и која је њихова приоритизација; 6) како су повезани основни препознати елементи концептуалне анализе урбане безбедности.

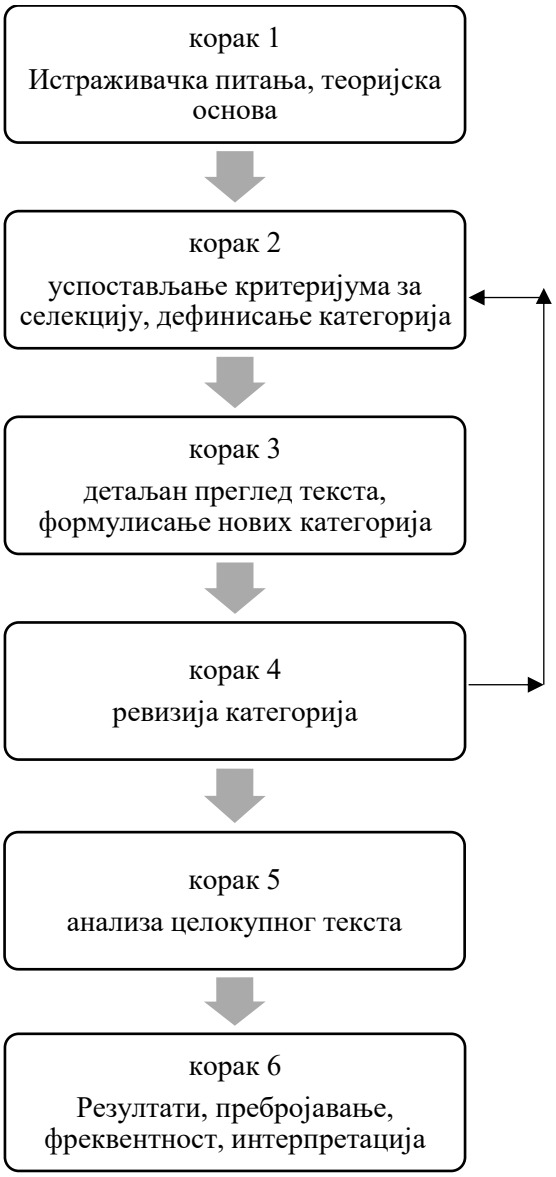
Имајући у виду одабрану грађу за анализу (званични документи) која се састоји од великог броја јединица у којима је пребројавано присуство и утврђивана фреквенција јављања категорија (кодова), спроведена анализа садржаја није у потпуности квантитативна. Како би се одговорило на постављена истраживачка питања било је непоходно прегледати сваки документ како би се разумео контекст у коме се дата категорија, односно код јавља.

3.1. Извор података – Службени лист града Београда

Постављена истраживачка питања и планирани истраживачки дизајн подразумевао је првенствено анализу постојећих докумената. Осим секундарне анализе доступних докумената, спроведена је анализа садржаја Службеног листа града Београда, званичног гласила локалне власти у Београду. У овој публикацији објављене су све одлуке које доносе органи локалне власти тј. Скупштина града, Градоначелник, Градска управа (пре свега њени Секретаријати) и Градско веће. Ове одлуке из области надлежности градске власти односе се на готово све димензије живота у граду, па самим тим представљају један од најрелевантнијих извора по питању урбане безбедности у Београду.

3.2. Пилот истраживање – креирање листе категорија

Имајући у виду природу предмета истраживања, а која се односи како на непотпуно концептуално, тако и операционално одређење, као и потребу флексибилног истраживачког дизајна, примењена је посебна техника у оквиру анализе садржаја која се назива *Индуктивно формирање категорија* (*Inductive Category Formation*) (Mayring, 2014). Ово је бржа и економичнија процедура у процесу формирања категорија за анализу садржаја, нарочито у оним ситуацијама када не постоје унапред јасно одређене категорије. Овај приступ прво подразумева постављање основних критеријума селекције и основних категорија које су произашле из теоријских разматрања о предмету истраживања. Потом се материјал за анализу редом прегледа, траже се релевантни подаци, а постојеће категорије редефинишу или успостављају нове. Након што је одређен, мањи део материјала анализиран, више се не успостављају нове категорије, и истраживач креира коначну листу категорија (Mayring, 2014: 80-81).



Слика бр 2. Кораци у индуктивном развоју категорија

Извор: Mayring, 2014.

Почетни корак у анализи садржаја у постојећем истраживању био је, дакле, креирање листе основних категорија у оквиру сваког од елемента концептуалне анализе урбане безбедности - штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера. Овај корак производ је прегледа литературе, теоријских радова и емпиријских истраживања, на основу којих је израђена почетна листа основних елемената анализе.

Након тога прегледан је мањи део грађе како би се: тестирале препознате категорије у оквиру основних елемената концептуалне анализе безбедности; редефинисале постојеће категорије; проширила листа постојећих категорија, и креирао кодекс за анализу садржаја одабране грађе. Одабрано је неколико бројева Службеног листа града Београда за сваку

годину од 2009. до 2020. како би се препознали основни елементи концептуалне анализе безбедности.

На основу иницијалне анализе дошли смо до следећих закључака:

1) постоји значајно понављање како у погледу типа докумената и одлука, тако и у погледу области која се регулише, односно тематизације;

2) могуће је успоставити истраживачки корак и то такав који ће омогућити да анализом садржаја буду пропорционално заступљени како документи који се често доносе (попут одлука и решења), тако и документи који нису толико често усвајани (попут стратегија). Оптималан истраживачки корак јесте анализа сваког трећег Службеног листа града Београда);

3) Листа категорија за анализу садржаја проширена је у односу на спроведено пилот истраживање и узимајући у обзир специфичности студије случаја (кодна листа налази се у Прилогу 1 и 2).

3.3. Узорак

Од 2009. до 2020. године објављено је укупно 1147 бројева Службеног листа града Београда. Поштујући успостављен истраживачки корак у поменутом периоду анализирано је 394 бројева. У оквиру ових бројева објављено је 5.835 одлука различитих типова, што чини укупну популацију овог истраживања. Јединица анализе јесте појединачна одлука односно документ који доноси неки представник градске власти или представници градских општина. За потребе овог истраживања анализиране су одлуке које доноси локална власт на нивоу читавог града, као актер који у највећој мери регулише готово све области живота у граду, па и питања урбане безбедности, на основу чега се може стећи свеобухватна слика о локалној власти у Београду као субјекту који доприноси очувању и унапређењу безбедности у граду.

Од укупног броја, централна градска власт у Београду донела је 2.179 одлука или око 37%, док су општинске власти усвојиле 3.656 одлука или готово 63%. Када су у питању проблеми урбане безбедности, односно неки од елемената концептуалне анализе урбане безбедности, њих је било могуће препознати у оквиру 965 одлука што чини 16,5% у односу на укупан број докумената, односно 44% у односу на одлуке које је усвојила градска власт.

3.4. Тип докумената објављених у Службеном листу града Београда

Типови докумената који су анализирани су: одлука, решење, план, пословник, упутство, колективни уговор, програм, закључак, правилник, акциони план, стратегија, јавни конкурс, ценовник.

Табела бр. 7. Типови анализираних докумената у Службеном листу града Београда

Тип документа	Број	%
Одлука	389	40
Решење	338	35
План	132	13.5
Програм	25	2.6

Колективни уговор	19	2
Правилник	17	1.7
Јавни конкурс	15	1.5
Закључак	8	0.8
Ценовник	6	0.6
Упутство	4	0.4
Пословник	3	0.3
Акциони план	3	0.3
Стратегија	3	0.3
Остало (мере, пијачни ред, наредба)	3	0.3
Укупно	965	100

3.5. Процедура анализе садржаја Службеног листа града Београда

Процедура спровођења анализе садржаја подразумевала је да се свака јединица анализе – појединачни документ прегледа како би се препознали основни елементи концептуалне анализе безбедности. За сваку јединицу анализе издвојени су следећи елементи који се односе на идентификацију документа: број СЛГБ, тип документа, назив одлуке, област регулисања, орган који је донео одлуку. Након тога су за сваку јединицу анализе идентификоване субкатегорије за: штићене вредности, безбедносне проблеме, провајдере безбедности и безбедносне мере.

Имајући у виду потребу за отвореним и флексибилним приступом, анализа садржаја није се могла спровести простим пребројавањем идентификованих категорија и субкатегорија, већ је подразумевала детаљан преглед појединачних докумената, како би се установило да ли је неки од идентификованих елемената заиста релевантан за област урбане безбедности. У зависности од типа документа и теме на коју се односи, један документ могао је регулисати неколико области функционисања градског живота. Такође, анализа садржаја је тако спроведена да је у оквиру једне јединице анализе могуће препознати више вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера.

За потребе кодирања истраживачке грађе коришћен је Microsoft Excel. Сва грађа у оквиру анализиране године представљена је на засебном листу (sheet). На посебном листу налазе се бројеви СЛГБ који су анализирани, као и подаци о томе колико је бројева анализирано, колико је донето одлука на нивоу централне градске власти, колико докумената су донеле градске општине и колико докумената је анализирано (било је могуће препознати неки од елемената концептуалне анализе урбане безбедности).

Анализа садржаја СЛГБ спроведена је хронолошки, дакле прво су анализирани бројеви објављени 2009. године, а на крају бројеви из 2020. године. Опис резултата прво је урађен за појединачне године, након чега се приступило анализи за целокупан период од 2009. до 2020. године.

IV РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Резултати анализе садржаја појединачних аката и одлука објављених у Службеном листу града Београда организовани су тако да се прикажу идентификоване вредности, безбедносни проблеми, непосредни провајдери као и безбедносне мере које би требало предузети. Указаћемо и на евентуалне трендове и промене које су се десиле у целокупном приступу урбаној безбедности локалне власти у Београду током периода од 2009. до 2020. године. Осим тога, за сваког актера локалне власти: Скупштину града, градоначелника, Градску управу и Градско веће приказане су и описане вредности које штите, безбедносне проблеме које препознају, којим субјектима додељују улогу провајдера безбедности и које мере би ови провајдери требало да предузму. На овај начин омогућено је стицање увида у повезаност основних елемената концептуалне анализе безбедности на појединачном нивоу анализе – урбаној безбедности. Овде треба напоменути да није било могуће за сваки појединачни анализирани акт издвојити све елементе концептуалне анализе, дакле не можемо очекивати идеалнотипску ситуацију у којој једној вредности одговара један безбедносни проблем који решава један провајдер примењујући конкретну меру. Безбедносне мере су далеко најзаступљенији елемент концептуалне анализе, док један провајдер може штитити већи број вредности од различитих проблема урбане безбедности. У том смислу, овој анализи недостаје статистичка прецизност, што захтева даље преиспитивање поменутих корелација између основних елемената концептуалне анализе.

Након описа основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности појединачних представника локалне власти, биће приказани и подаци о дистрибуцији: штићених вредности, безбедносних проблема, безбедносних мера и провајдера безбедности. Где је било могуће, указано је на евентуалне правилности или промене трендова у дистрибуцији основних елемената концептуалне анализе безбедности. Такође су приказана и потенцијална објашњења изнетих налаза, а који се односе на идентификацију и приоритизацију штићених вредности, проблема који их угрожавају, као и непосредних актера који примењују прописане безбедносне мере.

Текст је организован тако да ће прво бити приказани резултати везани за анализу садржаја докумената које усваја Скупштина града, затим Градоначелника, Градског већа, Градске управе, као и корпуса докумената које доносе други актери а тичу се урбане безбедности у Београду.

1. СКУПШТИНА ГРАДА

Скупштина града Београда један је од најважнијих провајдера урбане безбедности, што и не изненађује имајући у виду њену законодавну улогу, односно улогу доносиоца одлука на нивоу града. У току периода од 12 година, који је обухваћен овим истраживањем, Скупштина града је, очекивано, донела далеко већи број одлука него остали актери локалне власти. Неким од ових аката регулишу се уско специфична питања, док је у другима било могуће препознати широк спектар штићених вредности и мера које се предузимају ради њихове заштите.

1.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за Скупштину града

1.1.1. Заштита животне средине

Један од типова докумената за који, на основу обима, идентификованих вредности, проблема и безбедносних мера, можемо рећи да је кључни за унапређење урбане безбедности у граду јесу планови детаљне, просторне или генералне регулације. Планови се усвајају у случајевима када је потребно уредити део града, регулисати управљање земљиштем или модификовати или изградити инфраструктурни објекат. Не изненађује стога да ови подухвати могу угрозити широк спектар штићених вредности за које постоји обавеза прописивања режима заштите. Сваком усвајању плана претходи одлука о изради планова детаљне или генералне регулације подручја града, као и процена Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове да ли је за предметни план неопходно урадити стратешку процену утицаја планираних намена на животну средину.

Животна средина која је предмет заштите у плановима детаљне, генералне и просторне регулације, може бити угрожена пројектима уређења дела градског простора, елементарним непогодама, удесима/акцидентима, буком, пожаром, отпадом и отпадним водама, нехигијенским насељима, интензивним саобраћајем и емисијом штетних гасова друмског саобраћаја. Циљ планова детаљне регулације подручја може бити очување и побољшање услова животне средине, обезбеђивање најстроже примене система мера заштите и унапређења животне средине према принципима одрживог развоја, као и рекултивације деградираних површина, санирање и оздрављење девастиране животне средине и обезбеђење високих еколошких стандарда. Плановима се обавезно прописује низ мера заштите животне средине, које можемо грубо разврстати у неколико група:

1) Заштита од загађења подземних и површинских вода
2) Заштита од загађења ваздуха
3) Заштита од загађења земљишта
4) Успостављање система редовне контроле, мерења и мониторинга стања чинилаца животне средине
5) Смањење негативних утицаја загађења на људе, биљни и животињски свет

Заштита животне средине прописана планским документима подразумева више различитих фаза, од мерења концентрација и емисија загађујућих материја, инсталирања постројења за пречишћавање ваздуха или вода, до праћења и контроле концентрације загађујућих материја у води, ваздуху и земљишту. Генерални циљ ових мера јесте да се унапреди квалитет урбане животне средине, заштити околина од потенцијалних негативних утицаја изградње и да се користи технологија која ће допринети еколошкој сигурности подручја. Међутим, сет мера посвећених заштити животне средине може варирати у зависности од конкретног пројекта, те ће прописани режими заштите имати своје специфичности у односу на то у ком делу града ће доћи до изградње, односно да ли су у централним или периферним општинама, да ли се налазе у близини предела посебних одлика или заштићеног природног добра (реке, парка, шуме), да ли су на путу главних саобраћајница као великих извора загађења, или у индустријским зонама, где постоји већа опасност од пожара или удеса. Тада се осим начелних мера заштите животне средине, прописују и мере које су нарочито посвећене или заштити од специфичног извора загађења

или заштити посебне вредности, а карактеристичне за део града у ком се изводи пројекат изградње или модификације у простору.

Када говоримо о типовима мера које плански документи прописују, већину њих могли бисмо окарактерисати као урбанистичко-планске мере (израда катастра загађивача, пројектовање мера заштите, формирање заштитних зона), затим техничке/технолошке мере заштите (увођење одређених техничких еколошки прихватљивих решења, инсистирање на чистим/зеленим технологијама, примена технологија и процеса у производњи, који испуњавају прописане стандарде заштите животне средине, избор материјала за изградњу), али и процедуралне безбедносне мере (обавеза да концентрација загађујућих материја не прелази граничне вредности прописане различитим уредбама, правилницима и другом регулативом у овој области). Осим прописивања мера које инвеститор мора предузети, а у циљу заштите животне средине, за планове је карактеристична и врста мера која се односи на забрану предузимања одређених активности, попут забране производне делатности/технологије, изградње или било какве промене у простору која би могла да наруши стање чинилаца животне средине.

За разлику од планова детаљне регулације који су усмерени на пројекте уређења неког дела града (насеља, улица, саобраћајница) или изградњу или реконструкцију инфраструктурног објекта и који се доносе релативно често и током целе године, планови генералне и просторне регулације релативно су ретка појава имајући у виду да се њима прописују генерални правци деловања у готово свим областима градског живота. У плановима детаљне регулације прописује се читав низ специфичних мера са детаљним инструкцијама за сваки појединачни пројекат изградње, док се плановима просторне и генералне регулације прописују начелно активности које би дугорочно унапредиле квалитет живота у граду.

Кључне планске документе за читаво подручје града представљају: Генерални урбанистички план Београда, Регионални просторни план административног подручја Београда и План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд. Ова три документа плански су основ свих осталих планова који се доносе за било који део града. Њима су као мере заштите животне средине од негативних утицаја загађења, отпадних вода и отпада, саобраћаја, буке, елементарних непогода и удеса предвиђене активности које се односе на неколико основних праваца деловања: 1) уређење и заштита вода и водног земљишта као елемената животне средине ради стварања јединственог амбијенталног оквира; 2) ублажавање штетног дејства „ефекта стаклене баште" и пречишћавање загађеног ваздуха; 3) унапређење енергетске ефикасности и подстицање коришћења обновљивих извора енергије; 4) интегрисање заштите животне средине у секторе планирања, пројектовања и изградње; 5) успостављање мониторинга животне средине; 6) организационо и кадровско јачање система заштите животне средине; 7) повећање обима инвестиција за заштиту животне средине, развијање и јачање нивоа еколошке свести, развој система информисања и образовања становништва о проблемима заштите животне средине уз обезбеђење учешћа јавности у доношењу одлука које могу имати утицаја на квалитет животне средине. Слични принципи заштите и унапређења животне средине могу се пронаћи и у плановима просторне регулације градских општина, а које обавезно усваја Скупштина града.

Може се приметити да се поменуте мере односе на заштиту воде, ваздуха и земљишта, успостављање система мониторинга, и заштиту људи, биљног и животињског света. Међутим ове мере су више процедуралног/нормативног карактера и требало би да

служе као принципи којима се треба руководити у заштити животне средине у граду. Такође, изостају или су у мањој мери поменуте техничко-технолошке мере, које пре свега предвиђају конкретна решења у области заштите животне средине, а које је неопходно имплементирати у плановима детаљне регулације.

За планове детаљне, генералне и просторне регулације најизазовнији задатак је био препознати конкретне провајдере безбедности који су задужени за предузимање мера заштите. Извођачи планова могу бити јавна предузећа (обично ЈУП Урбанистички завод Београда), али и приватне фирме са којима град или градска општина има закључен уговор. Средства за израду плана обезбеђују се из буџета града (Секретаријат за заштиту животе средине, најчешће преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда, Секретаријат за комуналне и стамбене послове), државног буџета (Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Министарство животне средине и просторног планирања) или из приватних извора (група грађана, приватна фирма).

Увиђајући да мере које су донете на националном нивоу често не могу допринети очувању животне средине на локалном нивоу, Скупштина града је усвојила План квалитета ваздуха („Службени лист града Београда", бр. 6/10, 23/13 и 46/21) који представља основни документ за управљање квалитетом ваздуха на локалном нивоу. У Плану се наводи да су животна средина, здравље људи и квалитет живота озбиљно угрожени загађењем које потиче од застарелих технологија, нерационалног коришћења енергије, интензивног саобраћаја, отпада и отпадних вода. Град је већ предузео мере у циљу смањења загађености ваздуха пре доношења плана. Секретаријат за саобраћај је у том смислу спровео низ активности: поштовање предложених Директива од стране Европске Уније за смањење емисије штетних гасова код мотора са унутрашњим сагоревањем и давање предности примени алтернативних погонских горива; изградња 50 километара бициклистичких стаза, чиме се доприноси очувању животне средине кроз смањену употребу фосилних горива као основног вида транспортне енергије; изградња неколико Студија које су за циљ имале дестимулацију грађана који користе путничке аутомобиле за одлазак и долазак на посао и њихово преусмеравање на јавни градски превоз; кампања „Без аутомобила у центар града". Градско саобраћајно предузеће је спровело модернизацију возног парка и увођење у експлоатацију аутобуса са Euro 4 и Euro 5 стандардом емисије штетних гасова.

Планом је предвиђено неколико циљева и мера у области заштите животне средине. Потребно је успоставити ефикасан систем мониторинга и извештавања о квалитету ваздуха у агломерацији Београд.[33] Такође је неопходно успоставити ефикасан систем поштовања принципа заштите животне средине на територији агломерације Београда, што захтева укључивање и координацију активности између бројних субјеката.[34] Актери задужени за

[33] Мере мониторинга квалитета ваздуха подразумевају: обезбеђивање континуираног мониторинга и одрживог система локалне мреже за мониторинг квалитета ваздуха; успостављање базе података о квалитету ваздуха компатибилне са базама података Агенције за заштиту животне средине и обезбеђивање ресурса за њено одржавање; унапређење и стално одржавање локалног регистра извора загађивања животне средине; израду плана комуникације са медијима и широком јавности и обезбеђивање потребних капацитета и техничких услова за његову реализацију.

[34] Овај сет мера односи се на: припрему и успостављање званичног механизма сарадње, координације активности и размене информација између републичких органа надлежних за заштиту животне средине и инспекцијски надзор и органа града Београда у области заштите животне средине; успостављање званичних механизама координације активности и размене података, и у реалном времену, између организационих јединица Градске управе града Београда по питањима од значаја за заштиту животне средине; праћење поштовања издатих услова и мера за заштиту животне средине; праћење поштовања успостављања система

спровођење ових активности су Секретаријат за заштиту животне средине, Завод за информатику и статистику, Секретаријат за инспекцијске послове, Комунална полиција, Секретаријат за саобраћај, Секретаријат за енергетику, Секретаријат за привреду, Служба за информисање.

Како би се пратила реализација овог плана, Скупштина града усваја Програм контроле квалитета ваздуха у Београду („Сл. лист града Београда“, бр. 14/2016), у којем се прописује обавеза спровођења мониторинга квалитета ваздуха, кроз успостављање Локалне урбане мреже мерних станица и мерних места за мерење нивоа загађујућих материја у ваздуху на територији Београда. Управљање квалитетом ваздуха у Београду обезбеђује се јединственим функционалним системом праћења и контроле степена загађења ваздуха и одржавања базе података о квалитету ваздуха у оквиру Локалне мреже мерних станица и мерних места за фиксна мерења. Секретаријат за заштиту животне средине дужан је да извештаје мерних станица доставља Агенцији за заштиту животне средине Републике Србије, као и да о квалитету ваздуха редовно обавештава јавност.

Као израз потребе да се локалне власти укључе у процес управљања климатским променама, Скупштина града усвојила је Акциони план адаптације на климатске промене са проценом рањивости, а који је израдио Секретаријат за заштиту животне средине Градске управе (2015). Акциони план се састоји од мера и активности за адаптацију на климатске промене, у шта спадају и опис сваке од мера, могуће локације, одговорности, додатне спецификације (критеријуми као што су додатне користи или негативни спољни ефекти), као и приоритизација мера (заснована на специфичним критеријумима). Акционим планом као рањиве вредности које су угрожене све чешћим топлотним таласима, екстремним хладноћама, поплавама и олујама препознате су: здравље грађана и квалитет живота, изграђено окружење, односно објекти и изглед града, јавне зелене површине и животна средина, инфраструктурни системи (канализациони, системи снабдевања енергијом, системи водоснабдевања и саобраћај). Планом је предвиђен низ мера у циљу смањења негативних последица климатских промена на животну средину и препознати су актери који би те активности требало да спроводе. Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за саобраћај требало би заједно да раде на активностима подизања свести и прилагођавања понашања грађана у циљу смањења негативних последица климатских промена (информисање путем медија, на скуповима, обукама, израда и дистрибуција материјала о ризицима и превенцији, акције и кампање које промовишу одрживе видове транспорта...).

Животна средина у граду штити се и планским документима који регулишу друге области градског живота, али обавезно подразумевају и мере заштите животне средине. Планом генералне регулације система зелених површина града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 110/19) као мере заштите животне средине од угрожавања интензивним саобраћајем, привредом, отпадом и осталим видовима загађења предвиђено је унапређење шума и шумског земљишта са циљем побољшања њихове општекорисне функције (заштита и унапређење животне средине; прочишћавање воде, снабдевање и заштита подземних токова и изворишта пијаћом водом, заштита земљишта, као и нова оријентација индустрије ка вишим еколошким стандардима („привредни паркови”). На основу анализе садржине овог акта није могуће са сигурношћу утврдити који би провајдери требало да спроводе ове активности.

интегрисаних дозвола и увођење BAT-а за постројења која подлежу Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине.

План јавног здравља града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 143/19) осим здравствене заштите на територији града, предвиђа неке активности у области заштите животне средине: праћење индикатора стања животне средине у Београду; процена и анализа ризика по здравље становника у вези са утицајима из животне средине, укључујући и процену епидемиолошке ситуације; планирање и предузимање мера за минимизацију штетних утицаја загађујућих материја из животне средине, укључујући и биолошке чиниоце. Ове активности спроводе Секретаријат за заштиту животне средине, Секретаријат за инспекцијске послове, Секретаријат за привреду, Секретаријат за енергетику, Секретаријат за саобраћај, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, ЈКП „Градска чистоћа”, Градски завод за јавно здравље.

Скупштина штити вредне природне ресурсе у граду усвајајући Стратегију пошумљавања подручја Београда (2009), коју су заједнички израдили Секретаријат за заштиту животне средине и Институт за шумарство, а у циљу подизања квалитета животне средине, заштите биодиверзитета и рационалног коришћења шумских ресурса. Циљ стратегије је и имплементација мера и других стратегија у области заштите животне средине, односно заштите природе, заштите вода, заштите система зелених површина града, као и развоја шумарства на територији Београда. Пошумљавање подручја Београда треба да обезбеди смањење загађености ваздуха и рационално коришћење природних ресурса. Органи града предузимају мере за смањење притиска на животну средину применом економских и других мера и избором најбољих техника и технологија које не захтевају прекомерне трошкове.

Осим у планским, стратешким или програмским документима, животна средина предмет је заштите бројних одлука које регулишу конкретно питање урбане безбедности. Једна од мера заштите животне средине јесте и прописивање обавезе за привредне субјекте који обављају угоститељску, занатску и трговинску делатност да испуњавају услове у складу са прописима којима се уређује заштита животне средине. Животна средина која може бити угрожена гомилањем отпада наводи се као предмет заштите у Одлуци о условима коришћења кеса за испоруку робе на месту продаје роба и услуга („Сл. лист града Београда“, бр. 85/16). Трговци су дужни да избаце из употребе пластичне кесе на месту продаје, у свим малопродајним објектима, као и у услужним и другим делатностима, на територији града Београда, услед њихове штетности по животну средину. Изменама одлуке из 2019. године („Сл. лист града Београда“, бр. 74/19) предвиђено је да град Београд, обавештава јавност о потреби предузимања датих мера ради смањења негативног утицаја отпада од пластичних кеса на животну средину у складу са програмом. Одлукама о оснивачким актима јавних предузећа града, Скупштина града се стара о заштити животне средине од загађења прописујући обавезу за органе предузећа и запослене да спречавају и отклањају штетне последице загађивања ваздуха, земљишта и вода. Надлежност над контролом спровођења прописа у области животне средине има комунална милиција, како је истакнуто у Одлуци о комуналној милицији из 2019. године („Службени лист града Београда“, број 101/2019).

Скупштина града је Одлуком прихватила Европску повељу о родној равноправности на локалном нивоу ("Службени лист града Београда", број 82/2017) у којој су предложени неки принципи који се тичу заштите животне средине. Локална власт преузима дужност да ради у правцу постизања високог нивоа заштите и унапређења квалитета животне средине у својој општини, укључујући локалне стратегије везане за отпад, буку, квалитет ваздуха,

природне разлике и утицај на климатске промене. Осим тога признаје се једнако право жена и мушкараца да имају корист од услуга и стратегија везаних за животну средину.

Локална власт животну средину, осим урбанистичко-планским, техничко-технолошким и процедуралним мерама, штити и унапређује економско-финансијским мерама. Скупштина града кроз одлуке о буџету града Београда предвиђа приходе града кроз накнаде за загађење и заштиту животне средине. Загађивач плаћа накнаду за загађење животне средине када својом активношћу проузрокује (или може проузроковати) оптерећење животне средине. Загађивач сноси укупне трошкове настале угрожавањем животне средине, који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штета нанетих животној средини. Ова средства користе се преко Буџетског фонда за заштиту животне средине за заштиту и унапређење животне средине према усвојеним програмима коришћења средстава овог фонда.[35]

Осим тога, буџетом су за Секретаријат за заштиту животне средине и Фонд за заштиту животне средине[36] намењена средства за управљање заштитом животне средине, смањење загађености, анализу и контролу квалитета животне средине, и заштиту од јонизујућег зрачења, превентивну заштиту животне средине и јачање капацитета информисања јавности, промоцију и популаризацију значаја животне средине. Финансијска средства за заштиту животне средине осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. У периоду од 2009. до 2020. године у области заштите животне средине Буџетском фонду за заштиту животне средине / Секретаријату за заштиту животне средине (заједно) додељују се средства за финансирање различитих активности којима је циљ заштита од загађења и унапређење чинилаца животне средине.[37] Програмом уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта у области заштите животне средине предвиђена су средства за израду Елабората о зонама санитарне заштите подземних и површинских изворишта водоснабдевања града Београда.

1.1.2. Заштита и унапређење јавних зелених површина

Вредност за коју градска власт прописује нарочиту заштиту од различитих угрожавајућих појава јесу јавне зелене површине. Код ове врсте вредности постојала је дилема да ли је уопште потребно издвајати је као засебну категорију или је боље уврстити је у две категорије којима сасвим очигледно припада – животној средини и комуналном

[35] Преко Фонда се обезбеђују средства за праћење квалитета елемената животне средине; ревитализацију Топчидерске реке биолошким системима за пречишћавање загађених вода; мерење емисије димних гасова из индивидуалних топлотних извора; план квалитета ваздуха; утицај индустријских постројења на потенцијалну контаминацију руралних насеља, Пројекат Развој, израду и имплементацију ГИС-а квалитета ваздуха Београда; Пројекат смањење издувне емисије возила јавног превоза увођењем системе ECO-DRIVING; Пројекат Истраживање концентрације и акумулације полутаната на подручју града.

[36] Некада су Секретаријат за заштиту животне средине и Буџетски фонд за заштиту животне средине приказани као један корисник средстава града, док су некада приказани и одвојено.

[37] Неке од ових активности су: пројекти у области испитивања загађености животне средине, израда Плана квалитета ваздуха, ревитализација Топчидерске реке биолошким системима за пречишћавање загађених вода; испитивање утицаја индустријских постројења на потенцијалну контаминацију руралних насеља; реализација програма контроле квалитета ваздуха; реализација програма контроле квалитета површинских вода; реализација програма испитивања загађености земљишта; реализација програма контроле квалитета подземних вода; реализација програма системског испитивања нивоа радиоактивности у животној средини; реализација програма мерења ултравиолетног зрачења у животној средини;

реду (услугама). За јавне зелене површине можемо рећи да су саставни део урбане животне средине, природна добра која могу бити угрожена загађењима воде, ваздуха и земљишта, или нерационалним коришћењем. Са друге стране, према постојећој регулативи којом се уређују надлежности града, заштита и унапређење јавних зелених површина једна је од основних комуналних делатности, за чију су непосредну заштиту задужена јавна комунална предузећа чији је оснивач град. Међутим, имајући у виду да је могуће јасно препознати јавне зелене површине као издвојену вредност, која се штити и унапређује сетом специфичних мера, сматрамо оправданим да ову вредност посматрамо као издвојену категорију.

Интегрална важност зелених површина у граду изражена је кроз усвајање Плана генералне регулације система зелених површина, где су као кључни проблеми препознати интензиван саобраћај, привреда, бука, запуштено зеленило, отпад и отпадне воде, као и комунална запуштеност. Циљ израде предметног плана је стварање целовитог планског основа за: очување постојећих шума и зелених површина у садашњим границама; унапређење шума и зелених површина лошијег квалитета и вредности; очување подручја вредних биотопа (станишта); обезбеђивање локација за подизање нових шума и зелених површина како би се уједначила просторна дистрибуција и заступљеност, прилагођавање европским стандардима у погледу обезбеђивања одговарајућих шума и зелених површина за потребе унапређења квалитета животне средине, рекреације и др., чиме би се успоставио јединствен систем зелених површина Београда. Поред тога, циљ предметног плана је да се планирани систем зелених површина унапреди у „зелену инфраструктуру" града.

Стратегијом пошумљавања подручја Београда јавне зелене површине – шуме, позиционирane су као једна од кључних вредности урбане безбедности а у смислу унапређења животне средине, квалитета живота, комуналног реда и здравља људи. У овом стратешком документу предвиђено је подизање зелених површина унутар градског језгра, укључујући паркове, мале скверове, баште и дрвореде. Повезивањем постојећих шумских комплекса новим шумама, ветрозаштитним појасевима и зеленим коридорима на слободном земљишту, обезбеђује се добро повезано зеленило у граду и омогућава се да на посредан начин општекорисне функције шума имају утицај на уже градско језгро, што је један од предуслова здраве животне средине. Нажалост, ни у једном од ова два документа не могу се препознати непосредни провајдери безбедности задужени за реализацију предвиђених активности.

За уређење јавних зелених површина Скупштина града доноси одлуку о спровођењу плана детаљне регулације. Обично се као наручилац плана јавља Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београд ЈП, средства обезбеђује Секретаријат за комуналне и стамбене послове, док се реализација плана поверава ЈУП Урбанистички завод Београда. Када је приватна фирма на јавном конкурсу одабрана да изради план обично она и обезбеђује средства за овај посао. Циљ једног оваквог плана био је очување парка Мањеж и унапређење постојеће јавне зелене површине, а он је израђен на основу иницијативе Југословенског драмског позоришта.

Зелене градске површине**,** такође могу бити угрожене пројектима изградње и модификације градског простора, као и буком и загађењем из издувних гасова моторних возила. Зато се сваким планом детаљне регулације обавезно предвиђа низ мера усмерених ка унапређењу безбедности кроз очување зелених површина. Ове мере грубо можемо поделити на:

1) мере заштите усмерене ка очувању и унапређењу постојећег зеленила

2) мере усмерене на садњу новог растиња и повећање процента зелених површина

Генерални циљ ових мера јесте да се пројектима изградње минимално наруши постојећи пејзаж и унапреди систем зелених површина које доприносе редукцији негативних утицаја интензивног саобраћаја, елементарних непогода, буке и генерално унапређују квалитет живота људи у насељеним местима. На овај начин, заступљеност зелених површина и њихово одржавање доприноси урбаној безбедности не само кроз конкретне ефекте на смањење загађења или буке, већ и кроз унапређење визуелног идентитета града као места пријатног за живот. Наравно, сет планом прописаних мера детаљне регулације варираће у зависности од конкретног случаја, од актуелног стања затечених зелених површина, близине места загађивања, близине других инфраструктурних објеката (саобраћајница, индустријских постројења, културних знаменитости). Када говоримо о типологији ових мера у већини случајева оне су урбанистичко планске (реализација плана зелених површина, израда пројекта озелењавања слободних површина) или техничко-технолошке (постављање заштитних механизама током извођења радова, садња стабала и сл.).

У кључним планским документима за читаво подручје града, Генералном урбанистичком плану Београда и Плану генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд јавне зелене површине су један од приоритета заштите локалне власти. Овим плановима, као и плановима генералне регулације градских општина су као мере заштите и унапређења јавних зелених површина предвиђене: очување и унапређење постојећих и планирање нових површина; просторно и функционално повезивање зелених површина у јединствен систем; достизање европских стандарда приступачности и снабдевености становника зеленим површинама. Као и у случају заштите животне средине, у плановима генералне и просторне регулације дате су начелне смернице деловања локалне власти у граду када је у питању заштита јавних зелених површина. Отуда и одсуство конкретних технолошких или техничких мера којима се штите зелене површине неког подручја, а формулација већине мера односи се на стратешка опредељења градских власти у дужем временском периоду.

Акционим планом адаптације на климатске промене предвиђен је низ мера у циљу смањења негативних последица екстремних временских догађаја на јавне зелене површине. У документу је излистан читав низ актера који би требало да унапреде зелене површине у граду као део стратегије смањења негативних утицаја климатских промена. Секретаријат за комуналне и стамбене послове, Секретаријат за заштиту животне средине, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, ЈКП „Зеленило Београд", Урбанистички завод Београда, Јавно предузеће „Србијашуме" задужени су за очување зелене инфраструктуре и зелених простора.[38] Секретаријат за комуналне и стамбене послове, Секретаријат за заштиту животне средине, ЈКП „Зеленило Београд" задужени су за очување постојећих и формирање нових траса дрвореда дуж постојећих и нових улица, одржавање постојећих дрворедних стабала, као и сађење нових; формирање кровних вртова и озелењених зидова.

[38] У том смислу врше се: процене постојећих елемената зелене инфраструктуре и њихове функционалности, која се користи да би се одредило на који их је начин могуће унапредити и у којој их је мери могуће повезати; унапређење њиховог здравственог стања или конверзије других простора или екосистема у њихово пређашње природно стање; стварање међусобних веза, нових зелених (урбаних) простора, простора за одрживо коришћење; стварање нових, те рехабилитацију и одржавање постојећих урбаних зелених површина, у комбинацији са водним површинама, који треба да пруже засенчене просторе за пешаке и да омогуће одвијање рекреативне активности.

Скупштина града штити зелене градске површине предвиђањем средстава из буџета за уређење и одржавање јавних, слободних и зелених површина на територији Београда, односно кроз финансијско-економске мере. Преко Буџетског фонда / Секретаријата за заштиту животне средине обезбеђују се средства за успостављање катастра зелених површина и израду плана генералне регулације система зелених површина. Финансијска средства за заштиту јавних зелених површина осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројеката и активности корисника средстава буџета града. У области озелењавања и заштите постојеће вегетације Буџетском фонду за заштиту животне средине / Секретаријату за заштиту животне средине додељују се средства за финансирање услуге спровођења планова пошумљавања подручја Београда, озелењавања објеката и површина и услуге ревитализације угрожених јавних зелених површина, док се Секретаријату за комуналне и стамбене послове дају средства за инвестициона улагања у комуналну делатност јавних зелених површина. Програмом уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2019. годину у области заштите јавних зелених површина предвиђена су средства за уређење јавних слободних и зелених површина.

За јавне зелене површине Скупштина града доноси одлуку о уређивању и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина („Сл. лист града Београда“, бр. 2/11). На предлог предузећа које обавља ову делатност (ЈКП Зеленило Београд), Секретаријат за комуналне и стамбене послове даје сагласност на годишњи програм уређивања и одржава јавних зелених површина. Након овога, градоначелник доноси годишњи програм. Осим тога, одлуком је предвиђено да градоначелник даје сагласност на одлуку предузећа или предузетника да ограничи време коришћења одређене јавне зелене површине, у циљу њене заштите. Овом одлуком се заштита зелених површина поверава комуналној полицији кроз прописивање надлежности у области контроле спровођења одлука у области управљања и одржавања јавних зелених површина у граду, као и обављање комунално-полицијских послова уколико дође до неправилности у обављању ове делатности, док је инспекцијски надзор поверен комуналном инспектору. Осим тога, за прекршаје у овој области комунални инспектор, односно комунални полицајац издаје прекршајни налог.

Јавне зелене површине објекат су заштите у јавним конкурсима за избор директора јавних комуналних предузећа. У области заштите јавних зелених површина, кључну улогу има предузеће ЈКП Зеленило Београд које обавља комуналну делатност одржавања јавних зелених површина, уређење, текуће и инвестиционо одржавање и санацију зелених рекреативних површина и приобаља, израду опсега и уређење зелених површина на гробљима.

1.1.3. Просторни идентитет града

На основу анализе садржаја Службеног листа града Београда, али и секундарне анализе постојеће грађе, било је могуће издвојити једну вредност која је специфична за град као ниво анализа у студијама безбедности. Просторни идентитет града, који обухвата као пределе изузетних одлика, тако и градитељско наслеђе које граду даје карактеристичан изглед, представља вредност која се налази високо на листи приоритета заштите и унапређења урбане безбедности локалне власти у Београду. У наставку ћемо се посебно осврнути на културно-историјско наслеђе и изглед града као елементе просторног идентитета Београда, којим су то проблемима угрожени, којим безбедносним мерама се штите и који су провајдери задужени за њихову непосредну заштиту.

Културно-историјске знаменитости у Београду као вредност урбане безбедности могу бити угрожене пројектима изградње или модификације инфраструктурних објеката за које се доносе планови детаљне регулације. Вредност историјског Београда садржана је у материјалном сведочењу његовог градитељског наслеђа, траговима и знацима више историјских периода, специфичним социјалним, културним, антрополошким, географским везама и континуитетом оствареним између појединачних историјских грађевина и урбаног контекста. Обавезан део у плановима детаљне регулације које Скупштина града усваја представља заштита културно-историјског наслеђа.

Већина ових мера описује обавезе инвеститора када током изградње наиђе на археолошке налазе и остатке. У оваквим ситуацијама инвеститор и извођач дужни су да изградњу обуставе, предузму мере да се налаз не уништи или оштети, обавесте Завод за заштиту споменика културе Београда, омогуће Заводу испитивања пронађених налаза, обезбеде финансијска средства за истраживање, заштиту, чување и публиковање добра, као и да обезбеде стални археолошки надзор када за тим постоји потреба. Такође се обавезно прописују и забране за инвеститоре да изводе изградњу која на било који начин може наштетити или деградирати споменик културе. Шири обим заштите културно-историјског наслеђа прописује се онда када се радови изводе у непосредној близини евидентираног културног или историјског добра, или подразумевају реконструкцију неког историјског здања. Тада је режим заштите знатно рестриктивнији и подразумева читав низ усмерених мера заштите којима се чува визуелни идентитет дела града на којем се налази културно-историјско наслеђе. Када говоримо о типологизацији безбедносних мера, већина њих је урбанистичко-планског карактера, мада могу бити и техничко-технолошке (постављање заштитних баријера и сл.) или процедуралне природе (обавеза придржавања релевантних законских и подзаконских аката у области заштите споменика културе).

План детаљне регулације који усваја Скупштина града може бити посвећен унапређењу и обнови важних културно-историјских објеката у граду. У спроведеној анализи садржаја идентификовали смо планове којима је циљ био очување и унапређење квалитета простора, његових природних и створених вредности, као посебних амбијенталних целина у којима се налазе споменици културе; очување интегритета објеката споменика културе и њихове заштићене околине; усклађивање Плана генералне регулације са мерама заштите споменика културе и споменика природе; успостављање равнотеже између потреба и жеља инвеститора и обавезе заштите културног добра највише категорије које треба да буде презентовано и приступачно свим грађанима у циљу сагледавања, разумевања и коришћења његових вредности. План могу израдити јавна предузећа (ЈУП Урбанистички завод) или приватне фирме. Средства могу бити обезбеђена из градског буџета (Секретаријат за комуналне и стамбене послове) или приватних извора (приватна фирма). Тако, на пример, средства за стварање услова за доградњу установе културе од националног значаја – Југословенског драмског позоришта, сцене „Бојан Ступица" који је у постојећем стању девастиран, редефинисање и унапређење постојеће урбане структуре блока који је од изузетног значаја за град јер представља део важног културно историјског простора обезбеђује управо ова установа, док је за израду плана одабран ЈУП Урбанистички завод Београда.

У кључним планским документима за читаво подручје града, Генералном урбанистичком плану Београда и Плану генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, истакнути су основни принципи заштите културно-историјског наслеђа, којима би се требало руководити приликом израде

свих осталих планских и стратешких докумената у граду. У циљу очувања и заштите необновљивих вредности културног наслеђа, планирање нове изградње и реконструкција постојеће саобраћајне инфраструктуре у оквиру заштићених подручја, првенствено мора да се прилагоди условима заштите културних добара. Градитељско наслеђе Београда штити се применом мера дефинисаних Законом о културним добрима („Службени гласник РС”, број 71/94) и урбанистичком заштитом која се стара да укупно урбанистичко и архитектонско наслеђе буде интегрисано у савремене токове живота града као фактор његовог укупног развоја. У планским документима нижег ранга, просторним плановима градских општина такође је предвиђена заштита вредних знаменитости у граду. Ова заштита се остварује кроз: заштиту, очување, конзервацију или обнову културних вредности; заштиту непокретних културних добара од свих облика неконтролисане изградње; примена интегративне заштите и принципа кроз израду урбанистичких и просторних планова за просторно културно историјске целине, за историјска језгра насеља и општинских центара; развој свести на локалном, регионалном и националном нивоу о вредности културног наслеђа за заједницу, његовој правилној заштити и управљању током употребе.

Скупштина град усваја Програм спровођења мера техничке заштите објеката и просторних културно-историјских целина на територији града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 24/17), утврђених за културна добра. У њему се под техничким мерама заштите подразумева извођење радова на конзервацији, рестаурацији, реконструкцији и ревитализацији. Носилац програма је Секретаријат за комуналне и стамбене послове. Посебан режим заштите прописује се за културно-историјско здање Калемегдан. Основни задатак заштите и управљања над овим здањем има Јавно предузеће Београдска тврђава које обезбеђује услове за уређивање, употребу, унапређење и заштиту Комплекса, као културног добра од изузетног значаја у циљу обезбеђивања његове доступности корисницима. Забрањено је оштећивати и уништавати предмете и објекте који имају културно-историјску вредност, односно својство или статус евидентираног или утврђеног културног добра. Надзор на овим пословима врши комунална инспекција, док комунално-милицијске послове врши комунална милиција. Одлуком о комуналној милицији из 2019. године („Службени лист града Београда“, број 101/2019) прописано је да комунална милиција спречава радње којима се нарушава прљање и оштећивање споменика, спомен-плоча и скулптуралних дела.

Културно наслеђе града штити се и путем Стратегије пошумљавања подручја Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 20/11) где је предвиђено очување културно-историјских предела и делова предела посебне вредности, укључујући и пределе изузетне лепоте око заштићених споменика.

Локална власт штити културно-историјске знаменитости и кроз економско-финансијске мере. Буџетом града, Скупштина града предвиђа средства за унапређење система очувања и представљања културно-историјског наслеђа. Финансијска средства за заштиту и очување културно-историјских знаменитости Скупштина одређује путем одлуке о финансирању програма пројеката и активности корисника средстава буџета града. За 2016. и 2017. годину у овој области Секретаријату за културу додељена су средства за финансирање физичко техничког обезбеђења Београдске тврђаве, Музеја града Београда и Легата Петра Лубарде.

Осим културно-историјског наслеђа, значајан елемент просторног идентитета града чини његов карактеристичан *изглед*. Ова вредност урбане безбедности може бити угрожена бројним модификацијама у градском простору, изградњом или реконструкцијом

инфраструктурног објекта или уређења простора. Са друге стране, управо пројекти изградње за које се доносе планови детаљне регулације могу за циљ имати унапређење изгледа града и инфраструктурно опремање подручја. Извођачи планова могу бити јавна предузећа (обично ЈУП Урбанистички завод Београда, ЈУГИНУС (државно)), Научно-истраживачке институције (Институт за архитектуру и урбанизам Србије) али и приватне фирме са којима град или градска општина има закључен уговор. Средства за израду плана обезбеђују се из буџета: града (најчешће преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда, Секретаријата за комуналне и стамбене послове), градске општине, државног буџета (Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Агенције за лекове и медицинска средства Србије, НИС, јавних државних предузећа (АД Аредором Никола Тесла, ТЕ Никола Тесла, Министарства животне средине и просторног планирања, Министарства правде, Биолошког факултета Универзитета у Београду, Републичке дирекције за имовину РС, (Институт за архитектуру и урбанизам Србије)) или из приватних извора као што су на пример приватне фирме, групе грађана, верске заједнице и сл. Као иницијатори ових планова могу се јавити бројни актери. Осим актера на нивоу града (Дирекција за изградњу и грађевинско земљиште Београда), поступак за доношење плана детаљне регулације подручја за која је тражена већа искоришћеност простора (становање) или опремање објеката јавне намене (предшколска установа) покренула је група грађана. Осим њих, иницијатори доношења одлука о извођењу планова детаљне регулације били су и научно-истраживачка организација (Факултет спорта и физичког васпитања), као и градска општина.

Мере које се прописују са циљем заштите или унапређења изгледа града уобичајено су урбанистичко-планског карактера, усмерене ка очувању препознатљивих визура од изузетног значаја за град, афирмацију амбијенталних целина и истицање и чување обриса града и унапређење естетских вредности Београда. Осим тога планови се спроводе како би се подстакао развој неког дела града, повећала атрактивност подручја, искористили његови потенцијали за које су заинтересовани пре свега приватни инвеститори. У овом смислу се често истиче и трансформација постојећег урбаног ткива из привредних у комерцијалне и стамбено-пословне зоне, те се оправдано може поставити питање о очувању идентитета града и карактеристичног и препознатљивог изгледа делова градског простора, и проблему балансирања јавног и приватног интереса.

Унапређење изгледа града претпостављено је и као исход Стратегије пошумљавања у смислу да очување постојећих шума и садња нових има естетске функције - стварање функционалности укупне урбанистичко-архитектонске слике предела.

Скупштина града може штитити изглед града и културно-историјско наслеђе од непрописног оглашавања на територији града о чему доноси одлуку („Сл. лист града Београда“, бр. 86/2016, 126/2016, 36/2017, 96/2017, 109/2018, 26/2019, 62/2019, 17/2020). Оглашавањем на отвореним површинама не сме се повредити интерес очувања и унапређења изгледа града, заштита културно-историјских споменика или други јавни интерес.

1.1.4. Бука као проблем урбане безбедности

Један од проблема безбедности, који је специфичан и карактеристичан за урбане средине, представља бука, која у градовима потиче из различитих извора (саобраћај, угоститељски објекти, грађевински радови), а која може угрозити бројне вредности.

Квалитет живота грађана је вредност урбане безбедности, која може бити директно угрожена буком коју производе угоститељски, трговински и занатски објекти. Зато је одлуком о радном времену ових објеката предвиђено да испуњавају услове у складу са прописима којима се уређује заштита од буке. Такође се прописује и новчана казна за емитовање буке преко дозвољених вредности и у недозвољено време. Надлежност над контролом спровођења прописа у овој области има комунална милиција, како је истакнуто у Одлуци о комуналној милицији из 2019. године („Службени лист града Београда“, број 101/2019).

Бука се може производити током извођења пројеката изградње или реконструкције објеката или уређења делова града. У циљу смањења негативних утицаја буке настале овим активностима, плановима генералне или детаљне регулације се готово увек прописује сет заштитних мера. Ове мере уобичајено се односе на:

1) мерење нивоа буке и вибрација у околини

2) постављање појаса заштитног зеленила које умањује негативне ефекте буке

3) примена грађевинских и техничких мера заштите којима се обезбеђује да емитована бука не прекорачује граничне вредности

Евидентно је да се за буку као проблем урбане безбедности пре свега примењују техничко-технолошке мере које подразумевају примену одговарајућих изолационих материјала, подизање заштитних баријера, уградњу специјалних врста асфалта (такозвани тихи асфалт), уграђивање бешумних пумпи и слично. Осим тога, мере заштите од буке су и процедуралног карактера, имајући у виду да се приликом мерења извођач руководи Законом о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, број 96/21) и Уредбом о индикаторима буке, граничним вредностима, методама за оцењивање индикатора буке, узнемиравања и штетних ефеката буке у животној средини („Службени гласник РС”, број 75/10)

Проблем буке која угрожава животну средину, комунални ред и квалитет живота препознат је и у просторним плановима градских општина. Уколико се осврнемо на предложене мере заштите у њима, уочавамо да су оне општијег карактера и више урбанистичко-планске природе. Њихова намена је у пружању смерница локалним властима приликом доношења других планских и стратешких докумената, а који су важни са аспекта заштите виталних вредности (квалитет живота, животна средина, комунални ред) од буке.

Финансијско-економске мере у области заштите од буке односе се на средства која се из буџета издвајају за регулисање овог проблема урбане безбедности. Секретаријату за заштиту животне средине намењена су средства из буџета града за израду студије о условима који морају испуњавати угоститељски објекти ради заштите од буке на територији града Београда. Буџетском фонду за заштиту животне средине додељују се средства за израду Студије угрожености становништва од штетног дејства буке која потиче од угоститељских објеката и објеката за забаву на територији Београда. Финансијска средства за заштиту од буке осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. Секретаријату за заштиту животне средине и Буџетском фонду за заштиту животне средине додељују се средства за реализацију програма мерења буке у животној средини, за финансирање Истраживања постојећих карактеристика планираних намена простора, извора и нивоа буке, као и за одређивање акустичних зона са ограничењима и забранама употребе извора буке на територији Београда.

Бука је као проблем урбане безбедности идентификована и у другим специфичним врстама аката. Одлукама о оснивачким актима јавних предузећа града, Скупштина града се стара о заштити од буке прописујући обавезу за органе предузећа и запослене да спречавају и отклањају штетне последице буке. У Одлуци о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 101/2019 и 71/2021) одређује се дозвољени ниво буке у коришћењу посебних делова зграде (стан, пословни простор, гаража, гаражно место или гаражни бокс), као и услови под којима се могу обављати одређене привредне делатности у згради, како се станарима не би реметио мир приликом коришћења станова и других делова зграде. За проблем буке у граду решења су предвиђена и у Стратегију пошумљавања подручја Београда, а кроз израду акционих планова заштите од буке.

1.1.5. Комунални ред као вредност урбане безбедности

На основу анализе садржаја Службеног листа града Београда, као и секундарне анализе постојећих извора може се закључити да комунални ред у граду који се одржава низом комуналних услуга представља једну од виталних вредности урбане безбедности у Београду за који локална власт планира посебан режим заштите. Комуналне услуге су оне услуге без чијег адекватног функционисања живот у граду не би могао да се одвија на задовољавајућем нивоу, те је унапређење комуналних услуга непосредан услов урбане безбедности. Комуналне делатности су бројне и у њиховој реализацији учествује велики број различитих актера. Поједине активности, које су у овом истраживању представљене засебно, заправо су у правним изворима којима се уређују надлежности града означене као комуналне услуге (као што је то случај са управљањем зеленим површинама), док се друге посматрају као саставни део других области заштите (као што је то случај са отпадом, који се на неки начин посматра и као део заштите животне средине). Међутим, имајући у виду њихову природу и актере који учествују у њиховој реализацији, као саставни део услуга којима се штити комунални ред у граду означени су: пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом, снабдевање енергијом, унапређење канализационе мреже, унапређење водоснабдевања, јавна расвета, јавни градски превоз, управљање јавним паркиралиштима и делатност зоохигијене.

У области комуналних услуга, град Београд има читав спектар надлежности прописан Статутом града. Ове надлежности су додатно проширене Одлуком о измени статута града из 2013. године, („Службени лист града Београда“, број 23/2013) према којој град има надлежност да: уређује и обезбеђује услове обављања и развоја комуналне делатности; обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система; одлучује о начину обављања комуналне делатности; оснива јавна предузећа или привредна друштва за обављање комуналне делатности на територији града или делу територије града; уређује опште услове одржавања комуналног реда и мере за њихово спровођење; врши инспекцијски надзор у комуналној области.[39] Евидентно је дакле да град у области комуналних услуга има надлежности у распону од уређивања правила за очување

[39] У ранијем решењу надлежности у комуналним услугама ограничавале су се на уређење и обезбеђење услова за обављање комуналне делатности; оснивање јавних предузећа за обављање комуналних делатности и уређивање комуналног реда у граду и начина одлагања комуналног отпада (Службени лист града Београда, број 39/08 и 6/10).

комуналног реда (процедурална мера), обезбеђивања услова за обављање комуналних услуга (материјалне, финансијске, кадровске, техничке), одређивања актера који непосредно извршавају комуналне услуге (*human security measure*), до спровођења контроле и надзора над очувањем комуналног реда. У овоме можемо препознати витални значај који комуналне услуге имају за унапређење урбане безбедности од стране локалне власти у Београду. Комунално-полицијске послове у области очувања комуналног реда обавља комунална (ми)полиција која између осталог може поднети захтев за покретање прекршајног поступка против лица које угрожава комунални ред у граду.

Планови детаљне и генералне регулације подручја или изградње/реконструкције објекта са једне стране могу бити посвећени решавању неког комуналног проблема, а са друге извор потенцијалног угрожавања које од локалне власти захтева прописивање безбедносних мера усмерених ка заштити и унапређењу функционисања комуналног реда у неком делу града. Планове детаљне регулације у области уређења неког комуналног питања (стварање планског основа за реализацију комуналне површине, уређење гробаља како би се избегло стихијско и планом нерегулисано сахрањивање, канализација, колектори, водовод, регулисање статуса великог броја непланских изграђених објеката) уобичајено наручује Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП, средства обезбеђује Секретаријат за комуналне и стамбене послове, док је непосредни извођач плана обично ЈУП Урбанистички завод Београда. Средства за израду плана може обезбедити и градска општина или јавно предузеће градске општине онда када је у питању регулисање комуналног питања на њеној територији[40]. Иницијатор једног анализираног плана усмереног ка решавању питања дивље градње било је и удружење грађана. Када је приватна фирма на јавном конкурсу одабрана да изради план обично она и обезбеђује средства за овај посао.

Плановима детаљне и генералне регулације се прописују и неке мере заштите онда када пројекти изградње могу угрозити комунални ред у граду. Тако је у анализираној грађи идентификовано неколико типова ових мера, које се односе на: обавезу власника објеката да одржавају максималан ниво комуналне хигијене; дефинисање комуналних система и инсталација; модернизацију и проширење капацитета комуналних услуга; обезбеђење сталног и континуираног одржавања планираних садржаја у циљу обезбеђења санитарно – хигијенске, естетске и еколошке функције простора; дефинисање начина опремања неизграђеног земљишта потребном комуналном инфраструктуром; редовно комунално одржавање и чишћење објеката и окружења.

Редовно одржавање комуналне хигијене предвиђено је Планом квалитета ваздуха као мера заштите комуналног реда, што је у надлежности Секретаријата за комуналне делатности и Секретаријат за инспекцијске послове.

Пречишћавање отпадних вода и управљање отпадом

Отпадне воде и отпад у граду представљају један од најозбиљнијих проблема урбане безбедности у Београду. Имајући у виду величину града и број становника, неизграђеност канализационе мреже и непостојање постројења за пречишћавање отпадних вода, што значи да се непречишћене воде директно испуштају у реципијенте, локална власт

[40] Овде се пре свега ради о приградским општинама Обреновац, Сурчин, Сопот, Младеновац, Лазаревац Барајево и Гроцка, које могу доносити програме обављања комуналних делатности и решавати појединачна комуналан питања самостално (уз сагласност градских власти), за разлику од 10 централних градских општина.

у Београду предвиђа низ активности који би требало да макар умањи проблем које отпадне воде представљају. Слично се може закључити и о безбедносном проблему отпада, уколико се у обзир узме постојање једне градске депоније, неразвијена еколошка свест грађана о потреби рециклаже отпада и бројне дивље депоније у разним деловима града. Прво ћемо се осврнути на безбедносне мере и провајдере који их спроводе у области пречишћавања отпадних вода, а потом и на управљање отпадом као стратегију унапређења урбане безбедности локалне власти.

Комунални ред и животна средина јесу вредности директно угрожене отпадним водама те Скупштина града може усвојити одлуке и планове детаљне регулације којима се предвиђа изградња постројења за пречишћавање отпадних вода. Средства за овакве пројекте предвиђају се из буџета града обично преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда, али и других извора (јавно предузеће приградске општине). Извођач плана је најчешће ЈУП урбанистички завод Београда као јавно предузеће чији је оснивач град, али су извођачи биле и приватне фирме или научно-истраживачке установе пријављене на јавном конкурсу.

Осим тога, комунални ред може бити угрожен и отпадним водама које настају услед модификација дела градског простора или изградње/модификације инфраструктурног објекта. Плановима се у области пречишћавања отпадних вода прописује готово обавезно сет протективних мера, које се уобичајено односе на неколико области деловања. Ту спадају:

1) Обезбеђивање потпуног и контролисаног прихвата загађених вода и њихов предтретман у сепараторима пре испуштања у градски канализациони систем

2) Праћење и контрола загађујућих материја у отпадним водама пре њиховог испуштања а чији ниво не сме прекорачити вредности прописане посебном регулативом у овој области

3) Интервенције на саобраћајницама и инфраструктури које онемогућавају неконтролисано испуштање отпадних вода у околину

4) Изградња непропусних септичких јама за прикупљање санитарних отпадних вода у деловима у којима изградња локалног система за пречишћавање није економична или могућа

Већина безбедносних мера усмерених на решавање проблема изливања отпадних вода су техничко-технолошког карактера, имајући у виду да обично подразумевају примену одређеног технолошког решења за пречишћавање отпадних вода, изградњу уређаја за пречишћавање вода, одабир материјала за изградњу колектора и сл. Други сет мера подразумева праћење квалитета отпадних вода и да ли су у граничним вредностима прописаним републичким и градским прописима. Занимљиво је истаћи да је редак случај да се предлажу мере које промовишу еколошки одрживе начине пречишћавања отпадних вода попут поновне употребе пречишћене отпадне воде у технолошком процесу рециклаже отпада или за механичко-биолошки третман отпада, као и примена третмана отпадних вода путем акватичних биљака. Ово може указивати на то да локална власт проблему отпадних вода приступа као нечему што треба тренутно решити, док су дугорочна решења у овом смислу мање заступљена, имајући у виду да се и даље отпадне воде на подручју читавог Београда изливају у реке без претходног пречишћавања.

Изградња система за прикупљање, одвођење и пречишћавање отпадних вода насеља и индустрија у насељима која су најугроженија и са највећим ризиком по здравље људи и

животну средину један је од кључних приоритета у Регионалном просторном плану административног подручја града Београда, планском документу највишег ранга у Београду. Просторним плановима градских општина за проблем отпадних вода предвиђене су као мере: изградња канализационих система за прикупљање и одвођење отпадних вода, као и изградња објеката /постројења за пречишћавање отпадних вода.

Финансијско економске мере за решавање проблема отпадних вода односе се на средства предвиђена за кориснике буџета града. Секретаријату за комуналне и стамбене послове буџетом се распоређују средства за управљање отпадним водама. Преко Буџетског фонда за заштиту животне средине обезбеђују се средства за - биотехнолошки третман отпадних вода септичких јама. За проблем отпадних вода у граду предвиђена су средства у Програму уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2018. годину и то за изградњу постројења за пречишћавање отпадних вода.

За проблем отпадних вода у граду које нарушавају комунални ред Скупштина града доноси одлуку о одвођењу и пречишћавању отпадних и атмосферских вода („Сл. лист града Београда“, бр. 6/10, 29/14 и 29/15). Градоначелник града доноси годишњи програм спровођења ове активности, а на предлог предузећа које обавља ову комуналну делатност. За прекршаје у овој области комунални инспектор, односно комунални полицајац, издаје прекршајни налог у складу са законом.

Један од кључних провајдера безбедности у заштити комуналног реда од отпадних вода јесте ЈКП Београдски водовод и канализације које обавља комуналну делатност пречишћавања и одвођења атмосферских и отпадних вода, а која обухвата сакупљање, одвођење, пречишћавање и испуштање отпадних, атмосферских и површинских вода са површина јавне намене, односно од прикључка корисника на уличну канализациону мрежу, и третман отпадних вода у постројењу за пречишћавање. Ове надлежности истакнуте су у јавном конкурсу за избор директора ЈКП.

Отпад који угрожава комунални ред, квалитет живота и животну средину у граду представља вишедеценијски проблем урбане безбедности у Београду. Отпад у граду углавном завршава на неуређеним “дивљим“ депонијама, што је довело до критичних ситуација у бројним деловима града. На територији ужег градског подручја постоји само једна депонија, у Винчи, која се користи од 1977. године. Њена површина од 130 хектара је чини једном од највећих депонија у Европи. Нажалост, ту чињеницу прати низ негативних карактеристика, почев од тога да нема бочне и подне облоге, да није опремљена опремом за сакупљање гаса или третман оцедних вода, те је извор мноштва еколошких проблема (Стратегија развоја града Београда до 2027. године, објављена у јануару 2022. године). Скупштина града је у више наврата доносила планове детаљне регулације депоније у Винчи а у циљу решавања следећих проблема:

1) постојеће несанитарне депоније (нису изграђени системи за дегазацију, дренажу и пречишћавање отпадних вода)

2) појаве пукотина и клизишта услед обилних падавина током 2014. године, као и услед пропуштања да се реализује претходни плански документ којим је планирана изградња потпорне грађевине и стабилизација терена,

3) недовољне развијености система сепарације и рециклаже отпада.

Изменама и допунама Плана детаљне регулације санитарне депоније Винча из 2017. године (“Службени лист града Београда”, бр. 97/17) предвиђено је прецизирање техничког решења комплекса и објеката за третман и одлагање комуналног отпада. Одлуком о изради

плана детаљне регулације Центра за управљање отпадом из 2019. године („Сл. лист града Београда“, бр. 53/19) планирано је да се изградњом регионалне санитарне депоније комуналног отпада у Винчи, која ће прихватати комунални отпад из 14 београдских општина, стекну услови за затварање постојећих несанитарних депонија. План реализује ЈУП Урбанистички завод Београда, док средства обезбеђује Секретаријат за заштиту животне средине. Санација и ремедијација санитарне депоније у Винчи имају за циљ изградњу савремене депоније која би трајно, контролисано, организовано и сигурно збрињавала отпад. Међутим, упркос бројним плановима детаљне регулације и предложених мера безбедности, чини се да локална власт и даље има доста проблема приликом оспособљавања депоније у Винчи у пуном капацитету, при чему се треба руководити највишим принципима еколошке заштите.

У плановима детаљне регулације подручја града или изградње/реконструкције инфраструктурног објекта, а који се не односе непосредно на уређење депонија, обавезно се предвиђају мере који би требало да допринесу смањењу количине отпада и његових штетних утицаја на животну средину. Када је у питању управљање отпадом који угрожава комунални ред и животну средину планираном изградњом, препознали смо неколико сетова безбедносних мера:

1) вршење прикупљања и поступања са отпадним материјалима у складу са законом којим је уређено управљање отпадом и другим важећим прописима из ове области или Локалним планом управљања отпадом града Београда 2011–2020;

2) поступање са различитим врстама отпада, укључујући комунални, комерцијални и опасни;

3) афирмацију и подстицање рециклаже и поновног искоришћења отпада ради очувања природних ресурса и животне средине, и примену еколошких стандарда у управљању отпадом.

Као што је случај и са пречишћавањем отпадних вода, природа мера које се односе на управљање отпадом је техничко-технолошког (обезбеђивање адекватних просторија и посуда за одлагање отпада, спречавање мешања различитих врста отпада) и процедуралног карактера (придржавати се принципа прописаних регулативом у овој области). За разлику од пречишћавања отпадних вода, у области управљања отпадом ипак се инсистира на имплементацији еколошких принципа, чак и едукацији грађана и јавних служби о значају рециклаже и препознавања различитих врста отпада.

Управљање отпадом један је од кључних приоритета у кровним планским документима за град Београд - Генералном урбанистичком плану Београда и Регионалном просторном плану административног подручја града Београда (“Службени лист града Београда“, број 10/2004, 38/2011 и 86/2018), и просторним плановима градских општина. У овим документима инсистира се на развијању и унапређењу система управљања отпадом у складу са Стратегијом управљања отпадом („Службени гласник РС“, број 29/2010). Предвиђа се оснивање регионалног центра за управљање отпадом за 14 београдских општина, смањење количине отпада, афирмација и подстицање рециклаже и поновног коришћења отпада ради очувања природних ресурса и животне средине; као и смањење трошкова сакупљања и одлагања отпада услед реализације планираног проширења депоније у Винчи. Отпад у граду као безбедносни проблем може бити санирaн кроз подизање шумских комплекса у биолошкој рекултивацији депонија отпада; санирање постојеће локације депонија, како би се спречили даљи негативни утицаји на околину и

здравље људи; искоришћавање зеленог отпада, третман и компостирање, како је предвиђено Стратегијом пошумљавања подручја Београда.

Комунални ред и животна средина који могу бити угрожени отпадом предмет су заштите у Одлуци о управљању комуналним, инертним и неопасним отпадом коју је Скупштина града усвојила 2019. године ("Службени лист града Београда", број 71/2019 и 78/2019). Управљање комуналним отпадом у складу са законом јесте комунална делатност сакупљања комуналног отпада, његово одвожење, третман и безбедно одлагање укључујући управљање одржавање, санирање и затварање депонија, као и селекцију секундарних сировина и њихово одржавање, складиштење и третман**.** Градоначелник града Београда доноси Програм сакупљања комуналног отпада за територију града Београда, на предлог јавног предузећа које обавља ову комуналну делатност.

Комунални ред у граду штите јавна комунална предузећа која је основао град. Скупштина града доноси одлуке о потврђивању оснивачких аката и статута предузећа као и јавне конкурсе за избор директора предузећа у којима се наводе и њихове надлежности. Јавно комунално предузеће Градска чистоћа има дужност да се стара о третману и одлагању отпада који није опасан, да спроводи санацију, рекултивацију и управљање отпадом, затим да уклања отпадне воде и да се стара о: одржавању чистоћа улица, објеката и стамбених зграда, одржавању и пражњењу посуда за отпатке на површинама јавне намене. ЈКП Зеленило Београд комунални ред од запуштености штити кроз активности одржавања уредног стања површина у јавној својини града.

Једно од решења комуналног отпада у граду предложено је у Одлуци о условима коришћења кеса за испоруку робе не месту продаје роба и услуга („Службени лист града Београда", број 85/2018 и 74-2/2019). Према овој одлуци, трговци су дужни да избаце из употребе пластичне кесе на месту продаје, у свим малопродајним објектима, као и у услужним и другим делатностима, на територији града Београда, у циљу спречавања односно смањења стварања комуналног отпада. Послове инспекцијског надзора над применом одлуке о условима коришћења кеса за испоруку робе на месту продаје робе и услуга врши комунална инспекција. Изменама одлуке из 2019. године обавеза за трговце је измењена у смислу да се више не тражи избацивање, већ постепено смањивање коришћења лаганих пластичних кеса према програму мера превенције стварања отпада од пластичних кеса, са планом за његово спровођење који за циљ има смањење, односно спречавање учешћа пластичних кеса у комуналном отпаду.

Значајну контролну улогу у области управљањем отпадом има комунална милиција која Одлуком о комуналној милицији из 2019. године („Службени лист града Београда", број 101/2019 и 83/2022) врши контролу над скупљањем, транспортом, складиштењем, третманом и одлагањем комуналног, инертног и неопасног отпада и др.

Променом надлежности за управљање отпадом 2014. године, Секретаријату за заштиту животне средине намењује се највећи обим средстава из буџета за бројне активности везане за управљање отпадом[41]. Некада се средства приказују и кроз активности

[41] Средства се додељују за израду плана за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу; суфинансирање извођења радова на санацији одлагалишта отпада и превенцији настанка нових депонија на територији града Београда, пројекта јавно-приватног партнерства града Београда у пружању услуге третмана и депоновања комуналног отпада са изградњом постројења за третман и депоновање комуналног отпада; развијање свести становништва о значају управљања отпадом; израда софтвера за реализацију пројекта ЈПП за пружање услуга третмана и одлагање комуналног отпада.

Буџетског фонда за заштиту животне средине[42]. У активностима управљања отпадом кроз финансијско-економске мере, учествују и Секретаријат за комуналне и стамбене послове и Секретаријат за инвестиције.

Финансијска средства за решавање проблема отпада осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројеката и активности корисника средстава буџета града. Секретаријату за имовинске и правне послове додељују се средства за услуге чишћења, услуге одвоза и депоновања фекалних материја, док се преко Секретаријата за заштиту животне средине користе средства за финансирање активности управљања полимерним отпадом на територији града Београда.

Унапређење енергетских капацитета

Снабдевање електричном и топлотном енергијом једна је од виталних комуналних делатности која директно доприноси квалитету живота у граду. Мрежа енергетског снабдевања у Београду угрожена је застарелим технологијама у привреди, великим бројем индивидуалних ложишта и котларница, и још увек недовољним бројем домаћинстава прикључених на даљински систем грејања. Када је у питању ова вредност урбане безбедности, локална власт пре свега настоји да подигне ефикасност процеса производње и дистрибуције енергије, уз промоцију обновљивих извора енергије специфичних за подручје Београда. У том смислу Скупштина града усвојила је неколико планова детаљне регулације којима је циљ био изградња топловодне мреже/објеката и водова система даљинског грејања; изградња гасне мреже и објеката; развој и унапређење система грејања, који се базира на изградњи даљинског система грејања из спрегнуте производње електричне и топлотне енергије на бази домаћих ресурса који постоје у непосредној близини града. Очекивање локалне власти јесте да ће се оваквим приступом постићи поуздано и економично грејање, супституција увозних горива домаћим, већи степен искоришћења примарног горива и смањење степена загађивања животне средине. Планирано постројење са комбинованом производњом топлотне и електричне енергије требало би да користи гориво из отпада као једног од највећих енергетских потенцијала обновљивих извора енергије на територији града (депонија у Винчи).

Пројекте уобичајено изводе јавно предузеће града (ЈУП урбанистички завод Београда) или приватна фирма, а средства обезбеђује или град (кроз Дирекцију за изградњу и грађевинско земљиште Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, ЈКП Београдске електране), државни буџет (државно предузеће Електромрежа Србије) или кроз приватне изворе (инвеститор). Планове могу израђивати и државна предузећа (Југословенски институт за урбанизам и становање – ЈУГИНУС), те се и средства обезбеђују од стране јавних државних предузећа (ЈП Електропривреда Србије, ЈП Србијагас). Иницијатори доношења планова могу бити јавна комунална предузећа (ЈКП Београдске електране). Иницијатор једног таквог плана у области снабдевања енергијом била је Влада Републике Србије, а као део реализације пројекта од националног интереса,

[42] Неке од ових активност су набавка опреме и механизације за управљање отпадом; одржавање депонија; суфинансирање извођења радова на санацији одлагалишта отпада и превенције настанка нових депонија; изградњу и опремање рециклажних центара/двориште; услуге третмана и депоновања комуналног отпада са изградњом постројења, израда плана детаљне регулације за депонију Винча, пројекта јавно-приватног партнерства града Београда у пружању услуге третмана и депоновања комуналног отпада са изградњо постројења за третман и депоновање комуналног отпада, санација клизишта депоније и стабилизација дела депоније у Винчи, набавка возила за сакупљање рециклабилног отпада.

за који је влада Републике Србије донела Просторни план подручја уређења дела приобаља града Београда-подручје реке Саве за Пројекат „Београд на води”.

Осим пројеката усмерених директно на унапређење снабдевања енергијом у граду, недовољни капацитети енергетске мреже препознати су као проблем у готово свим анализираним плановима детаљне регулације подручја града или неког инфраструктурног објекта. У том смислу се обично прописује сет типичних мера којима је за циљ унапређење мреже снабдевања електричном енергијом и дистрибуције електричне енергије на датом подручју. Те мере односе се на:

1) централизован начин загревања/хлађења планираних објеката прикључењем на систем даљинског грејања;

2) прикључење планираних објеката на трасу планираног гасовода и прелазак на гас као енергент који мање загађује околину;

3) коришћење расположивих видова обновљиве енергије, као што су: соларна енергија (постављање фотонапонских соларних ћелија и соларних колектора на кровним површинама и одговарајућим вертикалним фасадама), постојећи хидро-гео-термални ресурси (уградња топлотних пумпи) и сл;

4) испуњење минималних захтева у погледу енергетске ефикасности планираних објеката, при њиховом пројектовању, изградњи, коришћењу и одржавању.

Већина ових мера је техничко-технолошког (уградња топлотних пумпи), урбанистичко-планског (планирање трасе гасовода) и процедуралног (уважавање принципа одрживог развоја и коришћења обновљивих извора енергије) карактера. Циљ предложених мера није само унапређење конкретне комуналне делатности, већ и смањење загађења ваздуха из индивидуалних ложишта преласком на еколошки прихватљивије енергенте (гас) или подстицање коришћења обновљивих извора енергије.

Рационално коришћење енергије, повећање енергетске ефикасности, коришћење обновљивих извора енергије у јавном и приватном сектору један је од кључних приоритета у Регионалном просторном плану административног подручја града Београда. У просторним плановима градских општина велика пажња поклања се питању адекватног снабдевања енергијом насељених места кроз приоритизацију: изградње енергетске инфраструктуре за локалне потребе и модернизацију и ширење постојеће мреже; рационално коришћење енергије; континуираност у снабдевању општине потребном енергијом, уз обезбеђење енергетске ефикасности; интензивирање истраживања свих обновљивих енергетских потенцијала.

Неколико планских и стратешких докумената које је донела Скупштина града, а у којима је фокус примарно на неком другом питању, такође као значајан проблем препознаје недовољне капацитете енергетске мреже града и изразиту енергетску неефикасност. Еколошки прихватљиво и безбедно снабдевање промовише се кроз Стратегију пошумљавања Београда, где су као приоритети истакнути повећање обима коришћења обновљивих извора енергије и повећање енергетске ефикасности јер зеленило може утицати на уштеду енергије.

Планом квалитета ваздуха у агломерацији Београд (“Службени лист града Београда“, број 46/2021) препознаје се како озбиљност проблема употребе застарелих технологија и енергетски неефикасних решења, тако и њихове негативне последице по квалитет ваздуха али и квалитет снабдевања енергијом. Смањење емисије штетних материја у ваздух из топлотних постројења и ложишта реализоваће се кроз: 1) гашење индивидуалних ложишта и котларница и пребацивање потрошача који се загревају на

даљински систем грејања из великих ложишта на гас 2) формирање тимова у Градској управи за подршку реализацији плана ЈКП Београдске Електране за гашење и прилагођавање ложишта 3) увођење стандарда 14001 у ЈКП Београдске Електране 4) изградњу постројења која користе обновљиве изворе енергије (геотермална, соларна, биомаса и друго). Носиоци ових активности су ЈКП Београдске електране, Секретаријат за енергетику, Секретаријат за заштиту животне средине, Секретаријат за образовање и дечју заштиту, Секретаријат за спорт и омладину, Секретаријат за здравство, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, Секретаријат за имовинске и правне послове, Секретаријат за финансије, Секретаријат за инспекцијске послове и градске општине. Смањење емисије из термоенергетског комплекса на ниво испод граничне вредности емисија требало би да се оствари кроз успостављање сарадње и годишње извештавање града Београда о напретку у реализацији пројеката. Актери задужени за остварење овог циља су ПД ТЕНТ, ЈП ЕПС, Министарство надлежно за послове заштите животне средине, Секретаријат за енергетику и Секретаријат за заштиту животне средине.

За унапређење енергетских капацитета у граду локална власт примењује и финансијско-економске мере. Скупштина града одлуком о буџету града предвиђа средства за прикључење грејних инсталација објеката јавне намене на дистрибутивни систем природног гаса или систем даљинског грејања преко Секретаријата за заштиту животне средине, Секретаријата за комуналне и стамбене послове и Буџетског фонда за заштиту животне средине. Секретаријату за комуналне и стамбене послове намењена су средства за израду плана енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије. Секретаријату за инвестиције намењена су средства из буџета за термалну рехабилитацију зграда и унапређење енергетске ефикасности у Београду. Секретаријату за енергетику, Секретаријату за заштиту животне средине и Буџетском фонду за енергетску ефикасност града Београда и Буџетском фонду за заштиту животне средине из буџета се намењују средства за енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије. Секретаријат за енергетику користи средства из буџета за производњу и дистрибуцију топлотне енергије.

Финансијска средства за унапређење енергетских капацитета осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. У овој области се Буџетском фонду за енергетску ефикасност додељују средства за саветодавне услуге у вези са енергетском ефикасношћу. Секретаријату за комуналне и стамбене послове додељују се средства за финансирање Програма промоције ОИЕ и ЕЕ и Истраживање и примену геотермалних подземних водних ресурса у концепту повећања енергетске ефикасности у зградарству.

Како би се обезбедило адекватно снабдевање енергијом, Скупштина града доноси и бројне одлуке којима се регулишу појединачна питања у овој области, као и кључни актери задужени за функционисање енергетског система у Београду. Руководећу улогу у области снабдевања енергијом у граду има Секретаријат за енергетику. Градском већу подноси жалба на решење комуналног предузећа о прикључењу на систем даљинског грејања (за шта је раније био надлежан Секретаријат за енергетику). Комунална милиција има овлашћења да контролише спровођење одлука у области снабдевања топлотном енергијом у граду, кроз примену комунално-полицијских овлашћења, и тако доприноси унапређењу снабдевања енергијом на територији града. Осим тога, Одлуком о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду ("Сл. лист града Београда", бр. 43/07, 2/11, 29/14 и 19/17) прописано је да комунална полиција, односно комунална инспекција издају прекршајне налоге у овој области.

Скупштина града одлуком о оснивачком акту ЈП за град или јавним конкурсом за избор директора обезбеђује заштиту снабдевања енергијом од неадекватног обављања ове услуге кроз прописивање обавезе Јавном предузећу да делатност обавља континуирано. За адекватно снабдевање енергијом и одржавање енергетске мреже на територији града надлежна су два јавна предузећа. Електроизградња ДОО стара се о унапређењу енергетских капацитета кроз изградњу електричних и телекомуникационих водова и производњу противпожарних система који шаљу сигнале надзорној станици. Предузеће ЈКП Београдске електране обавља комуналну делатност производњу и дистрибуцију топлотне енергије – централизовану производњу и дистрибуцију у више објеката водене паре, топле или вреле воде за потребе грејања.

Унапређење канализационе мреже и водоснабдевање

Комунални ред у граду озбиљно је угрожен слабо развијеним системом канализационе мреже у Београду. Трећина Београђана живи у насељима која нису покривена услугом одвођења отпадних вода, што ја за општи ниво развоја услова живота у урбаним срединама врло разочаравајуће, ризично и неприхватљиво у поређењу са стандардима Европске Уније или развијених земаља уопште, што значи да су неадекватни капацитети канализације појава која угрожава квалитет живота грађана и животну средину.

За овај безбедносни проблем урбаних средина локална власт усвојила је и неколико планова детаљне регулације који су подразумевали унапређење канализационе мреже кроз изградњу фекалних и кишних колектора и изградњу недостајуће канализације на предметном простору. Извођачи планова могу бити јавна предузећа чији је оснивач град (ЈУП Урбанистички завод Београда), али и приватне фирме са којима град или градска општина има закључен уговор. Средства за израду плана обезбеђују се из буџета града (преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда, Секретаријат за комуналне и стамбене послове), државног буџета (Министарство животне средине и просторног планирања, државна јавна предузећа) или из приватних извора.

Неразвијеност канализационе мреже препозната је као безбедносни проблем и у плановима детаљне регулације подручја града или инфраструктурног објекта који се не односе директно на ово питање. Тада се прописује сет мера усмерених на подизање нивоа комуналне опремљености подручја и унапређење комуналне мреже. Мере се углавном односе на повећање степена обухваћености јавним канализационим системима и прикључење објеката на комуналну инфраструктуру. Тамо где то није могуће, предвиђа се обавеза да сва домаћинства морају имати непропусне септичке јаме или изградња и повезивање више појединачних система за третман/пречишћавање комуналних отпадних вода. По својој природи ове мере су пре свега урбанистичко-планске и техничко-технолошке.

Просторним плановима градских општина планиране су модернизација, реконструкција и доградња постојеће и изградња нове канализационе мреже, која ће омогућити квалитетно и економично одвођење отпадних и атмосферских вода са територије градских општина.

Локална власт за унапређење канализационе мреже обезбеђује и финансијска средства из буџета. Секретаријат за комуналне и стамбене послове располаже средствима за санацију, адаптацију и реконструкцију канализационе мреже београдског канализационог система. Буџетски фонд за заштиту животне средине распоређује средства за израду катастра септичких јама на територији Београда. У Програму уређивања и давања

у закуп грађевинског земљишта предвиђена су средства за изградњу објеката и мреже канализације.

Водоснабдевање, заједно за снабдевањем енергијом и одржавањем канализационе мреже, представља виталну вредност урбане безбедности у граду. Неадекватно функционисање водоводног система има директне негативне последице на комунални ред, квалитет живота и животну средину. Проблеми у водоснабдевању у Београду везани су за лошу заштиту водоизворишта и њихову прекомерну експлоатацију, негативан утицај екстремних временских догађаја, као и велике губитке у водоводној мрежи који су последица старости и дотрајалости инфраструктуре.

Увиђајући озбиљност проблема неадекватног водоснабдевања, Скупштина града је усвојила неколико планова детаљне регулације који су били усмерени на обезбеђивање довољних капацитета примарне водоводне мреже за постојећу и планирану изградњу; обезбеђивање довољних количина воде за насељена места; дефинисање регулације водотокова, делимичну реконструкцију и повећање капацитета водоводне мреже. Извођачи планова могу бити јавна предузећа чији је оснивач град (ЈУП Урбанистички завод Београда), али и приватне фирме са којима град или градска општина има закључен уговор. Средства за израду плана обезбеђују се из буџета града (преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда, Секретаријат за комуналне и стамбене послове), државног буџета (државна јавна предузећа) или из приватних извора. Иницијатор једног таквог плана у области водоснабдевања била је Влада Републике Србије, а као део реализације пројекта од националног интереса, за који је влада Републике Србије донела Просторни план подручја уређења дела приобаља града Београда-подручје реке Саве за Пројекат „Београд на води".

Одрживо и строго контролисано коришћење водних ресурса као и заштита вода од нерационалне приватизације, загађења и неадекватног коришћења један је од кључних приоритета у Регионалном просторном плану административног подручја града Београда. У Генералном урбанистичком плану за Београд прописује се интегрално уређење, заштита и коришћење вода на подручју града; заштити вода као ресурса и биотопа са циљем побољшања квалитета вода и њихово довођење у класу чистих вода; планској рационализацији потрошње воде и вишекратном рециркулационом коришћењу пречишћених вода. У просторним плановима градских општина, водоснабдевање је препознато као значајна вредност, за чије је очување и унапређење потребно предвидети низ активности, у које спадају: комплексна заштита вода и хармонизација водопривредних, еколошких и развојних циљева; интегрално управљање водама; економска цена воде као мера рационализације потрошње; обезбеђивање довољног, сигурног, квалитетног и економичног снабдевања свих корисника водом за пиће; планска рационализација потрошње воде и вишекратно рециркулационо коришћење пречишћених вода. Можемо закључити да се мере унапређења водоснабдевања у просторним и урбанистичким плановима односе пре свега на заштиту водоизворишта и обезбеђивање довољних количина воде за пиће за све грађане и рационализацију коришћења водних ресурса, које можемо посматрати као кровне принципа којима се локална власт руководи приликом унапређења водоснабдевања као виталне вредности урбане безбедности.

Значај заштите водоснабдевања било је могуће препознати и у планским документима који регулишу друге области деловања. Скупштина града штити водоснабдевање од исцрпљивања кроз Стратегију пошумљавања у којој је предвиђено да пошумљавање подручја Београда треба да обезбеди ефикасну заштиту изворишта

водоснабдевања. Акционим планом адаптације на климатске промене ("Сл. лист града Београда", бр. 65/2015) предвиђен је низ мера у циљу смањења негативних последица екстремних временских догађаја на водоснабдевање. Кључни провајдери урбане безбедности који би требало да унапреде безбедно водоснабдевање за све грађане су Јавно предузеће Београдводе, Секретаријат за комуналне и стамбене послове и ЈКП Београдски водовод и канализација.

Скупштина града доноси засебан акт у области заштите водоснабдевања - Одлуку о пречишћавању и дистрибуцији воде („Службени лист града Београда", број 23/2005, 2/2011, 29/2014, 74/2019) (измене из 2019. године). За дистрибуцију воде на територији Београда надлежно је јавно предузеће Београдводе. У јавном конкурсу за избор директора ЈКП Београдски водовод и канализацију наводи да ово предузеће обавља комуналне делатности снабдевања водом за пиће, што обухвата захватање, пречишћавање, прераду и испоруку воде водоводном мрежом до мерног инструмента потрошача, обухватајући и мерни инструмент. Скупштина града осим тога штити водоснабдевање у граду од неадекватног пружања ове услуге доношењем решења о давању сагласности на Статут ЈП Београдводе.

Заштиту водоснабдевања Скупштина града поверава и комуналној полицији кроз прописивање надлежности у области контроле спровођења одлука у сфери пружања ове комуналне услуге, као и обављање комунално-полицијских послова уколико дође до неправилности у обављању ове комуналне услуге. Комунални полицајац, односно комунални инспектор могу издати прекршајни налог у овој области.

Када су у питању финансијска средства за унапређење водоснабдевања, преко Секретаријата за комуналне и стамбене послове распоређују се буџетска средства за унапређење водоснабдевања односно санацију, реконструкцију водоводне мреже, управљање и снабдевањем водом за пиће. Програмом уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта предвиђена су средства за изградњу објеката и мреже водоснабдевања.

Остали комунални проблеми

Осим кључних комуналних делатности које се односе на пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом, снабдевање енергијом и унапређење канализационе мреже и водоснабдевања, постоји читав низ комуналних делатности од чијег функционисања зависи очување комуналног реда, квалитета живота и стања животне средине. На основу анализе садржаја Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојећих извора било је могуће утврдити да се ради о одржавању чистоће, одржавању стамбених зграда, наплати комуналних услуга, зоохигијени, уређењу јавних паркиралишта и јавном градском превозу.

Основи актери очувања комуналног реда у граду су јавна комунална предузећа. Скупштина града расписује јавне конкурсе за јавна предузећа чији је оснивач град и доноси одлуке о потврђивању оснивачких ових установа. Обавеза оснивача, што је по правилу Скупштина града, јесте да 1) обезбеди предузећу материјалне, техничке и друге услове за несметано вршење делатности; 2) остварује надзор и контролу над обављањем делатности; 3) предузима мере за унапређење делатности. Предузеће је дужно да систематски пружа комуналне услуге а у циљу вршења трајне и континуиране делатности према потребама корисника. У овим типовима докумената такође су описане основне делатности, речником ове тезе безбедносне мере, које ови провајдери предузимају ради заштите комуналног реда. Укратко ћемо их представити.

Предузеће ЈКП Градска чистоћа обавља комуналну делатност одржавања чистоће на површинама јавне намене, која обухвата чишћење и прање асфалтираних, бетонских, поплочаних и других површина јавне намене. Осим основне надлежности Јавно комунално предузеће Паркинг сервис може решавати проблем комуналне запуштености кроз услуге одржавања објеката, које подразумевају чишћење, одржавање, избацивање отпадака, чување и заштиту. Секретаријат за комуналне и стамбене послове располаже средствима из буџета за одржавање чистоће на површинама јавне намене.

Комунално предузеће ЈКП Инфостан и технологије обавља комуналну делатност обједињене обраде и наплате комуналних услуга, и тако се стара о адекватном пружању комуналних услуга у граду.

Решавање проблема друштвеног и физичког нереда (невласнички пси и мачке) у надлежности је Јавног предузећа Ветерина Београд, које обавља комуналну делатност зоохигијене - хватање, збрињавање, ветеринарску негу и смештај напуштених и изгубљених животиња (паса и мачака) у прихватилишта за животиње, лишавање живота за неизлечиво болесне и повређене напуштене и изгубљене животиње, нешкодљиво уклањање лешева животиња са површина јавне намене до објеката за сакупљање, прераду или уништавање отпада животињског порекла, спровођење мера контроле и смањења популације штетних организама, глодара и инсеката спровођењем мера дезинфекције дезинсекције и дератизације на површинама јавне намене. Изменама Одлуке о промени оснивачког акта Јавног комуналног предузећа Градска чистоћа („Сл. лист града Београда“, бр. 51/2012, 10/2013, 54/2013 и 82/2014) надлежности овог предузећа проширене су на спровођење неких мера зоохигијене попут контроле и смањења популације глодара, инсеката и штетних организама мерама дезинфекције, дезинсекције и дератизације на јавним површинама. Град Београд такође оснива здравствене установе на својој територији, међу којима је и Завод за биоциде и медицинску екологију. Изменама одлуке о оснивању ове установе из 2019. године надлежностима овог актера прикључено је и обављање послова дезинфекције, дезинсекције и дератизације у здравственим установама чији је оснивач град Београд, зградама на територији града чиме се унапређује комунални ред у граду. За послове зоохигијена средства су намењена и Секретаријату за комуналне и стамбене послове и Секретаријату за заштиту животне средине. Секретаријату за имовинске и правне послове додељују се средства за услуге дезинфекције, дезинсекције и дератизације стамбених објеката и станова.

Недовољан број паркинг места и капацитет паркиралишта у центру града истакнути су као један од проблема у Генералном урбанистичком плану Београда (“Службени лист града Београда, број 11/2016“). Комунални ред одржава се уређивањем јавних простора за паркирање и прописивањем услова за њихово коришћење на територији града, за шта је надлежан Секретаријат за саобраћај. ЈКП Паркинг сервис обавља комуналну делатност управљања јавним паркиралиштима, која обухвата: одржавање јавних паркиралишта и простора за паркирање на обележеним местима, организацију и вршење контроле и наплате паркирања, уклањање непрописно паркираних, одбачених и остављаних возила, као и уклањање, премештање возила и постављање уређаја којима се спречава одвожење возила.

Комунални ред у граду унапређује се и решавањем проблема неадекватног функционисања јавног превоза, доношењем одлуке о функционисању јавног линијског превоза путника (Одлука о јавном линијском превозу путника на територији града Београда, „Службени лист града Београда“, број 61/2009, 10/2011, 55/2011, 69/2014, 2/2015 и 86/2016) и одлуке о такси стајалиштима у граду (Одлука о такси превозу, „Службени лист

града Београда, број 126/2016, 29/2021, 71/2021 и 108/2022“), чиме се регулише ова област комуналних услуга. Осим тога, из буџета се обезбеђују средства за унапређење београдског јавног превоза преко Секретаријата за јавни превоз. Средства за набавку аутобуса на електрични погон распоређена су преко Буџетског фонда за заштиту животне средине. Плановима генералне/детаљне регулације може се предвидети стварање услова за повећање приступачности средстава јавног градског превоза из ширих подручја града уз примену еколошки прихватљивијих превозних средстава, као и модернизација целог система јавног превоза, чиме ће се битно побољшати ниво квалитета услуге уз неопходну изградњу капацитетног шинског система. Град је као одговор на овај проблем основао и јавно предузеће за изградњу и обављање превоза путника метроом и развој градске железнице у Београду, као делатности од општег интереса за град Београд. Међутим, и након неколико година од оснивања овог предузећа није могуће пратити или евалуирати спроведене мере унапређења јавног превоза, уколико узмемо у обзир да није започето са изградњом метроа, и да није повећан број или дужина трасе београдских возова.

Предузеће ЈКП Јавно осветљење обавља комуналну делатност обезбеђивања јавног осветљења које обухвата одржавање, адаптацију и унапређење објеката и инсталација јавног осветљења којима се осветљавају саобраћајне и друге површине јавне намене. Одлуком о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на територији града Београда забрањено је оштећивати и уништавати безбедносну расвету. Скупштина града буџетом предвиђа средства за управљање и одржавање јавног осветљења, што је у надлежности Секретаријата за енергетику и Секретаријата за комуналне и стамбене послове. Преко Секретаријата за саобраћај обезбеђују се средства за постављање појачаног осветљења на пешачким прелазима. Плановима просторне и генералне регулације предвиђено је коришћење различитих типова осветљења, опремање јавним осветљењем свих зелених и саобраћајних површина, као и паркинг простора, или реконструкција дотрајалог јавног осветљења; примена одговарајућих техничких решења у складу са функцијом локације и потребама јавних површина, као и функционално и декоративно осветљење простора и објеката.

Један од дуготрајних безбедносних проблема града који угрожава како комунални рад тако и квалитет живота јесте непланска градња, односно постојање такозваних дивљих насеља. Она су нарочито карактеристична за периферну зону града где су лоцирана породична стамбена насеља непланski и неорганизовано грађена са често неадекватним нивоом опремљености саобраћајном и комуналном инфраструктуром и мањим степеном доступности и покривености јавним градским функцијама и садржајима[43]. Ова насеља немају адекватан приступ води за пиће, санитарној и другој инфраструктури, квалитет стамбених јединица је лош и одликује га пренасељеност. Сама позиција града и његов развој угрожени су градњом без јасних критеријума и стила у корист приватног капитала.

У неколико планских докумената препозната је непланска дивља градња као проблем који угрожава урбану безбедност, тј. њене виталне вредности. Генералним урбанистичким планом Београда предвиђено је решавање овог проблема кроз рационално

[43] Због тога што се налази у непосредној близини Београда, насеље Калуђерица је нагло и стихијски изграђено у последњих тридесет година на слободним теренима дуж Смедеревског пута, тако да је постало пример непланске градње у окружењу Београда. Међутим, вишегодишњим урбанистичким планирањем овог насеља, које је пратило бесправну градњу, у појединим новијим деловима успостављен је известан ред у формирању грађевинских парцела и регулација стамбених улица. Упркос томе – због теренских непогодности (стрми нагиби, парцијалне и шире појаве клизишта) и уске приступне уличне мреже, отежано је уређење и комунално опремање насеља у целини, што представља стални проблем насељеног становништва

планирање и развој мреже комуналне инфраструктуре и модернизацију и проширење капацитета комуналних услуга. Плановима генералне регулације подручја се за проблем нелегалних, као и нехигијенских насеља[44] може прописати уклањање свих нелегалних објеката чија је намена у супротности са наменом простора; санација бесправне изградње индивидуалних стамбених објеката и решење статуса нелегалних и непланski изграђених објеката.

Може се рећи да кључну надзорну/контролну улогу над спровођењем прописа којима се штити комунални ред у граду од различитих облика угрожавања има комунална милиција. Одлуком о комуналној милицији из 2019. године („Службени лист града Београда“, број 101/2019) предвиђене су следеће надлежности овог провајдера безбедности: одржавање комуналног и другог законом уређеног реда од значаја за комуналну делатност, спречавањем нарушавања, односно успостављањем нарушеног комуналног реда, а нарочито: спречавање ометања у вршењу комуналних делатности и заштита комуналних објеката од прљања, оштећивања и уништавања; одржавање и заштита чистоће на јавним површинама; контрола одржавања комуналне зоохигијене и начина држања и извођења кућних љубимаца; обезбеђивање поштовања кућног реда у стамбеним зградама; паркирање; остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају, у складу са законом и прописима града. Овде можемо споменути и **комуналну инспекцију**, која врши надзор над обављањем свих комуналних делатности, а може, као и комунална полиција издавати прекршајне налоге.

1.1.6. Становање

Становање је једна од основних вредности које се штите на нивоу града. Адекватни услови становања директно су повезани са задовољавајућим нивоом квалитета живота у урбаним срединама као и безбедношћу становника града. Град Београд и даље нема усвојену Локалну стамбену стратегију, иако јединице локалне самоуправе имају законску обавезу у том смислу. Међутим, у бројним документима које усваја Скупштина града, јасно је препозната намера локалне власти да се становање као вредност заштити и унапреди. У једном од кључних докумената града, Регионалном просторном плану АП града Београда наводи се да је основни циљ стамбене политике Београда проналажење мере између тржишне регулације и нових социјално подржаних облика становања; легализација бесправно подигнутих објеката који задовољавају правила регулације и уклањање осталих, пре свега на планираним коридорима инфраструктуре и јавним просторима; спречавање бесправне стамбене изградње настале као последица нестручне и стихијске урбанизације. И у просторним плановима градских општина планирају се мере у области унапређења становања попут понуде различитих типова становања и финансијских аранжмана, за различите економске и социо-професионалне категорије и обезбеђивање заштитне зоне и одстојања између објеката са повећаним загађењем од зона становања и других вулнерабилних објеката и зона (школа, дечијих вртића, болница, спортско-рекреативних, природних и културних добара и др.).

Поједини анализирани планови детаљне регулације имали су за циљ унапређење становања у насељеним местима кроз: планирање адекватне саобраћајне повезаности, као и веће уређености зелених површина, које ће омогућити хумано становање са пратећим

[44] Један од примера оваквих насеља јесте партаја – остатак нехигијенског насеља сиромашног становништва које се настанило шездесетих година прошлог века уз индустријску пругу на Алтини.

делатностима; санацију постојеће зоне непланске изградње уз рационално планирање нове стамбене изградње и неопходних социјалних, здравствених и образовних садржаја; дефинисање намена и типова физичке структуре за нови стамбени комплекс који треба да буде у складу са принципима просторне, економске и еколошке одрживости; изградњу објеката породичног становања и пратеће инфраструктуре. Извођачи планова могу бити јавна предузећа, али и приватне фирме са којима град или градска општина има закључен уговор. Средства за израду плана обезбеђују се из буџета града, државног буџета (Министарство животне средине и просторног планирања, државна јавна предузећа) или из приватних извора.

У преосталим плановима детаљне регулације подручја града или инфраструктурног објекта могу се пронаћи мере које се односе на унапређење становања. Ове мере урбанистичко-планског карактера, предвиђају планирање изградње која је усмерена на подизање стандарда и услова живљења, пројектовање и извођење радова тако да се обезбеди довољно осветљености и осунчаности и санирање објеката непланске изградње. Осим тога забрањује се изградња која би могла да наруши или угрози основне живљења суседа или сигурност суседних објеката, односно значајно умањи осветљеност и осунчаност. Можемо закључити да су активности локалне власти у овој области усмерене у два основна правца деловања: унапређење квалитета и услова становања и санирање непланski изграђених стамбених објеката.

Становање као једну од вредности урбане безбедности штите јавна комунална предузећа. У оснивачком акту и јавном конкурсу за директора ЈП Градско стамбено који усваја Скупштина града наводи се да ово предузеће обавља радове на одржавању стамбених зграда којима располаже Град Београд, као и радове на одржавању стамбене зграде чијим извођењем се спречава или отклања опасност по живот и здравље људи, односно којима се обезбеђује сигурност корисника зграде и околине.

Одлуком о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на територији града Београда предмет заштите је кућни ред под којим се подразумевају права и обавезе станара зграде у циљу несметаног становања и правилног коришћења стамбеног и стамбено-пословног простора у згради, заједничких делова зграде, земљишта за редовну употребу и катастарске парцеле на којој је зграда, коришћења, употребе и чувања од оштећења заједничких инсталација, опреме и уређаја зграде. Станари су дужни да се старају о одржавању заједничких просторија, и да не угрожавају безбедност осталих станара и пролазника. Комунално-милицијске и друге послове на одржавању кућног реда уређеног овом одлуком и контролу примене одлуке, врши комунална милиција, док комунална инспекција обавља инспекцијски надзор у области.

Поред тога, Скупштина града Одлуком о утврђивању урбанистичких зона и блокова за одржавање и унапређивање својстава зграде на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 101/2019) утврђује зоне и блокове за које се прописује обавеза извршења одређених активности на одржавању зграде, односно обавезно инвестиционо одржавање и унапређење својства зграде онда када је то у јавном интересу. Град Београд такође пружа средства за бесповратно суфинансирање активности у циљу спречавања настанка штетних последица по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности на територији града Београда.

За унапређење становања Скупштина града из буџета издваја посебна средства. Секретаријат за комуналне и стамбене послове располаже средствима из буџета за

одржавање стамбених зграда, док се преко Агенције за инвестиције и становање распоређују средства из буџета за стамбени развој.

1.1.7. Безбедност урбаног саобраћаја

Веома значајан проблем урбане безбедности у Београду представља тренутно стање саобраћаја и саобраћајне инфраструктуре коју одликује недовољна развијеност, изграђеност и капацитети, а који би задовољили постојеће потребе свих становника града (Регионални просторни план административног подручја града Београда, 2011). Стални акутни проблеми града укључују: путнички саобраћај, паркирање, јавни градски саобраћај, као и бициклистички и пешачки саобраћај. Овакво стање последица је непостојања висококапацитетног јавног превоза, физичких проблема у путној мрежи, недостатка капиталних објеката, интервенција у обнови градских саобраћајница, проблема са паркирањем, режимом саобраћаја и сл. Посебан проблем јесте неповезаност свих 17 градских општина у конзистентну мрежу јавног и путног саобраћаја, што би омогућило функционисање и већи степен искоришћености свих делова града.

Урбани саобраћај представља вредност коју локална власт штити доносећи планове детаљне регулације којима је циљ решавање проблема функционисања саобраћаја у Београду. Ови планови односе се на уређење и реконструкцију делова саобраћајне мреже како би се са једне стране постигло повећање капацитета саобраћајнице, брзина и већа саобраћајна проточност, а са друге осигурао ниво безбедности учесника у саобраћају, неометано и безбедно кретање пешака и возила. Уобичајено се израда плана поверава јавном предузећу (ЈУП урбанистички завод), или некој фирми са којом град или градска општина има закључен уговор. Средства се обезбеђују из буџета града (најчешће преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда, Секретаријат за комуналне и стамбене послове), градске општине или приватних извора. До измене и допуне планова може доћи на иницијативу приватне фирме (инвеститора) а по прибављеном мишљењу Секретаријата за саобраћај.

Мере унапређења безбедности саобраћаја предвиђене су у плановима детаљне регулације који непосредно решавају неки други проблем у граду. Ове мере усмерене су на повећање безбедности свих учесника у саобраћају (адекватна расвета саобраћајница), подстицање еколошки одрживих форми путовања (изградња бициклистичких стаза), смањење негативних утицаја одвијања градског саобраћаја (формирање појаса заштитног зеленила). Просторним плановима градских општина дате су генералне смернице за унапређење безбедности саобраћаја у насељу кроз:1) успостављање ефикасне и одрживе саобраћајне инфраструктуре на локалном нивоу 2) развој и реконструкцију саобраћајне инфраструктуре; 3) повећање нивоа услуга свих видова саобраћаја; 4) подизање нивоа квалитета услуге јавног превоза; 5) повећање мобилности становника; 6) повећање нивоа безбедности саобраћаја.

Значај унапређења урбаног саобраћај огледа се у чињеници да се мере за овај проблем предвиђају и у документима којима се регулишу друга питања од значаја за градски живот. Планом квалитета ваздуха за град Београд саобраћај је препознат као једна од главних угрожавајућих појава. У том погледу Секретаријат за саобраћај је већ предузео бројне мере усмерене на унапређење саобраћаја на београдским улицама попут увођења зоне успореног саобраћаја (смањење брзине возила, смањење броја саобраћајних незгода, боља концентрација возача и уочавање конфликата) или промотивних кампања којима је

циљ подизање свести јавности о значају безбедног понашања у саобраћају[45]. Планом је као један од циљева предвиђено смањење емисије штетних материја пореклом од саобраћаја, чиме би се не само смањило загађење ваздуха пореклом из саобраћаја већ и унапредила свеукупна безбедност урбано транспортне мреже.[46] Кључни актери у овом процесу јесу Секретаријат за саобраћај, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, Секретаријат за заштиту животне средине, Градско саобраћајно предузеће, општине и организације цивилног друштва.

Загађење које производе саобраћај и небезбедни путни правци безбедносни су проблеми за које је као једно од решења у Стратегији пошумљавања предвиђена изградња заштитног појаса шумске вегетације. Изградња оваквог заштитног појаса представља обавезну меру заштите простора од имисија, али и самих саобраћајница од разних штетних утицаја.

Један од кључних актера заштите и унапређења безбедности урбаног саобраћаја од различитих облика угрожавања (лоше стање путне мреже, интензиван саобраћај, саобраћајне незгоде) јесте Секретаријат за саобраћај. Одлуком о изменама и допунама Одлуке о Градској управи из 2018. године („Сл. лист града Београда“, бр. 109/18) прописано је да се овај провајдер безбедности бави следећим активностима: 1) успостављањем ефикасног система безбедности саобраћаја кроз повећање нивоа безбедности свих учесника у саобраћају; 2) техничким регулисањем саобраћаја на општинским путевима и улицама у насељима утврђивањем режима саобраћаја којим се омогућава безбеднији и проточнији саобраћај у редовним условима; 3) израдом програма и имплементацијом управљања саобраћајем светлосном сигнализацијом и применом савремених технологија (ИТС) у функцији подизања нивоа безбедности саобраћаја и 4) обезбеђењем услова за обављање комуналне делатности одржавања и коришћења јавних простора за паркирање. На овом месту вреди напоменути да је Секретаријат за саобраћај један од ретких провајдера урбане безбедности локалне власти који има сопствену веб страницу преко које се јавност може обавестити о предузетим активностима, спроведеним кампањама или актуелним вестима (радови на саобраћајној мрежи).

О очувању безбедности саобраћај и путева старају се јавна комунална предузећа. У јавном конкурсу за директора Путеви Београда, који усваја Скупштина града, наводи се да предузеће Путеви Београд обавља организовање и обављање стручних послова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавних путева града Београда. Осим њега, постоји и предузеће ЈКП Београд пут које обавља комуналну делатност одржавања улица и путева на територији градских општина, извођење радова којима се обезбеђује несметано и безбедно одвијање саобраћаја и чува и унапређује употребна вредност улица, путева, тротоара, платоа и сл., а како је истакнуто у јавном конкурсу за избор директора овог предузећа. Допунама одлуке о оснивању ЈП за грађевинско земљиште и изградњу Београда,

[45] Неке од тих кампања су „Безбедност деце у саобраћају”, „Непрописно заустављање”, „Безбедност моторциклиста у саобраћају”, „Неприлагођена брзина”, „Вожња под дејством алкохола”, „Црвено светло”, „Порука пешацима”, „Закрчење раскрсница”, „CAR POOLING” (попуњеност возила), „Зона успореног саобраћаја 1 и 2” и „Зона школе”.

[46] Како би се достигао овај циљ треба предузети следеће мере: обезбеђивање аутобуса за јавни превоз у складу са захтевима ЕУ у погледу емисија; припрема и почетак изградње обилазнице за теретни саобраћај; планирање и спровођење мера за унапређење протока/ сигнализације на основу података о оптерећењу саобраћајница, успостављање и коришћење информационог система за регулацију саобраћаја у реалном времену у данима повећаног загађења ваздуха, изградњу бициклистичких стаза, изградњу паркинг места за бицикле и изградњу надземних и подземних гаража и паркинг места на ободу централног градског језгра.

као једна од надлежности овог предузећа а којима се штити безбедност урбаног саобраћаја од лошег стања путне мреже јесте обезбеђивање услова за текуће одржавање објеката јавних саобраћајница и саобраћајних површина са припадајућом инфраструктуром.

У области унапређења безбедности саобраћаја комунална милиција на основу Одлуке о комуналној милицији из 2019. године („Службени лист града Београда“, број 101/2019), располаже бројним надлежностима: заштита општинских и некатегорисаних путева, улица и државних путева из надлежности града и припадајућих путних објеката од непрописног заузећа и оштећивања, односно сваког чињења којим се оштећује или би се могао оштетити пут или ометати одвијање саобраћаја на путу, као и заштита бициклистичких и пешачких стаза, саобраћајница у насељу, саобраћајних ознака и сигнализације. Безбедно одвијање пешачког и коловозног саобраћаја може бити нарушено непрописним паркирањем. Стога је у Изменама Одлуке о комуналном реду које доноси Скупштина града предвиђено да комунална полиција може да предузме мере уклањања, односно премештања возила, као и постављања уређаја којим се спречава одвожење возила а ради спречавања угрожавања безбедности учесника у саобраћају, односно омогућавања одвијања саобраћаја.

Резултати анализе садржаја указују и на неке специфичне случајеве који могу угрозити безбедност урбаног саобраћаја. Скупштина града штити безбедност саобраћаја од неадекватног поступања тиме што у Одлуци о оглашавању на територији Београда прописује да се промотивном сигнализацијом не сме угрозити безбедност саобраћаја. Оглашавањем на отвореним површинама не сме се повредити интерес заштите сигурности пешака, моторних возила и других учесника у саобраћају. Надзор над применом одредаба ове одлуке врши Секретаријат за саобраћај.

Буџетом града предвиђена су средства за изградњу и одржавање улица и локалних некатегорисаних путева. Дирекцији за путеве се поверавају средства како би одржавала саобраћајнице у зимским условима, одржавање сигнализације, мостова, тунела, подземних пролаза. Секретаријат за саобраћај располаже средствима за унапређење безбедности саобраћаја, постављање саобраћајне сигнализације и модернизација саобраћајне опреме; постављање појачаног осветљења на пешачким прелазима; набавку и уградњу система за аутоматску детекцију саобраћајних прекршаја; опрему за рад савета за безбедност саобраћаја, софтвер-израда портала безбедности саобраћаја. Секретаријат за јавни превоз добија средства за израду техничке документације и геодетских подлога режима и безбедности јавног саобраћаја.

Финансијска средства за унапређење безбедности саобраћаја осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. Дирекцији за путеве додељују се средства за финансирање одржавања и осигурања безбедног саобраћаја на путним прелазима на улицама и општинским путевима и одржавање улица и локалних путева, док су Секретаријату за саобраћај намењена средства за уговор о накнади трошкова одржавања и осигурања безбедног и несметаног саобраћаја на путним прелазима, редовно одржавање улица и општинских путева и утврђивање техничке исправности семафоризованих раскрсница ради безбедности учесника у саобраћају.

1.1.8. Поступање провајдера безбедности

На основу анализе садржаја Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојећих извора било је могуће издвојити један специфичан безбедносни проблем -

угрожавајуће поступање провајдера безбедности. Реч је о ситуацијама када се актери који би требало до пруже заштиту перципирају као субјекти угрожавања безбедности. Скупштина града усвојила је бројне акте којима се препознаје овај проблем или којима се прописују мере заштите од штетног понашања провајдера урбане безбедности, односно мере које за циљ имају контролу и унапређење њиховог поступања као пружалаца безбедности.

Скупштина града има надзорну улогу у смислу да мора да потврди избор, разрешење или престанак дужности Заштитника грађана и његових заменика (до 2010. године грађански бранилац), о чему доноси решење. Овај актер је овлашћен да штити и контролише поштовање права грађана и рад Градске управе града Београда и јавних служби чији је оснивач град Београд ако се ради о повреди прописа и општих аката града Београда. Можемо рећи да заштитник грађана штити људска права становника града од штетног или угрожавајућег поступања органа града, те на тај начин унапређује и њихов рад.

Скупштина града такође доноси закључак о усвајању годишњих извештаја о раду Заштитника грађана. Извештај представља сумарни преглед поступања Заштитника грађана по притужбама које су подносили грађани на рад органа локалне власти – управе и јавних служби. Показатељи до којих је Заштитник на основу ових извора дошао, указују на одређене потешкоће грађана у остваривању права која им припадају. Истовремено, Извештај садржи препоруке, иницијативе и мишљења која су упућена надлежним органима у циљу унапређења и заштите права и интереса грађана. Заштитник грађана је поступао у предметима којима су била угрожена људска права рањивих категорија грађана, пре свега услед разних социјалних проблема и насиља у породици. Грађани су се жалили и на неадекватно водоснабдевање, неадекватно снабдевање енергијом, друштвени и физички неред, буку и комуналну запуштеност као проблеме који угрожавају комунални ред у граду.

Када говоримо о правима и интересима грађана које би требало да штите провајдери безбедности, важно је истаћи да је 2017. године, Скупштина града прихватила Европску повељу о родној равноправности на локалном нивоу ("Службени лист града Београда", број 82/2017). У Повељи се напомиње да је равноправност жена и мушкараца фундаментално право које локалне и регионалне управе морају спроводити у свим доменима своје одговорности, укључујући обавезу да елиминишу све облике дискриминације, била она директна или индиректна. Укључивање родне перспективе у све активности локалне и регионалне управе је неопходно у процесу побољшања равноправности између жена и мушкараца. Чини се да је овај документ усвојен више услед глобалних и европских трендова, односно преузетих обавеза у преговарачким поглављима у поступку приступања Србије Европској унији, него из реалне потребе за заштитом безбедности грађана, имајући у виду да су начела заштите општег карактера, препуштена на даљу операционализацију и политичку вољу локалних власти које треба да их спроведу у дело.

У 2019. години Скупштина града усвојила је Одлуку о комуналној милицији („Службени лист града Београда“, број 101/2019). Њоме се прописује да у обављању послова комуналне милиције, комунални милиционар има следећа овлашћења: 1) упозорење; 2) усмено наређење; 3) проверу идентитета; 4) довођење; 5) заустављање и преглед лица, предмета и возила; 6) привремено одузимање предмета; 7) аудио и видео снимање; 8) употребу средстава принуде, и то: физичке снаге, средстава за везивање, распршивача са надражујућим дејством и службене палице; 9) прикупљање обавештења 10) друга овлашћења у складу са законом. Изменама Одлуке о комуналној милицији из 2019. године, овлашћења комуналних милицајаца проширена су тако да они могу да обављају:

видео надзор одређеног простора и објекта када је то потребно ради спречавања кршења прописа из делокруга комуналне полиције и видео надзор возилима са уређајима за скенирање и препознавање регистарских таблица паркираних, заустављених и одбачених возила када је то потребно ради откривања и доказивања прекршаја, односно повреде комуналног или другог законом утврђеног реда. Сарадња између комуналне полиције и вршиоца комуналне делатности у сврху пружања помоћи вршиоцу комуналне делатности у контроли и наплати комуналних услуга остварује се нарочито: 1) предузимањем заједничких активности од значаја за обављање послова комуналне полиције и вршиоца комуналне делатности; 2) заједничким коришћењем средстава, уређаја и опреме које може да обезбеди вршилац комуналне делатности; 3) сачињавање оперативних планова рада и заједничких периодичних извештаја.

Један од начина на који Скупштина града штити људска права грађана од угрожавајућег поступања оних актера који би требало да им пруже заштиту подразумева и образовање Комисије за решавање притужби грађана на рад комуналне полиције. Скупштина града такође доноси одлуку о униформи и ознакама комуналних полицајаца.

Поједини анализирани документи који регулишу неку посебну област такође могу предвидети мере којима се унапређује рад провајдера безбедности на нивоу града. Према Акционом плану адаптације на климатске промене, Секретаријат за заштиту животне средине спроводи институционалне и организационе мере као што су успостављање механизама за координацију активности у оквиру градске администрације, између градске администрације и јавних предузећа, локалних група и државних органа. Како би запослени адекватно обављали своје дужности, оснивачким актом јавног предузећа за изградњу и обављање превоза путника метроом и развој градске железнице у Београду, предвиђено је организовање стручних обука и дефинисање безбедносних процедура. Планом генералне регулације система зелених површина Београда предвиђено је увођење служби које врше повремено или континуално надзирање у циљу заштите становништва.

Унапређење рада провајдера безбедности као стратегија унапређења урбане безбедности такође може бити препознато у одлукама које се тичу односа и сарадње са провајдерима безбедности који не функционишу само на нивоу града. Као израз потврде за добро обављен посао, Скупштина града доноси одлуку о награди града Београда „Полицајац месеца“ која се додељује за остварене надпросечне резултате из области сузбијања криминалитета и за истицање у извршавању послова и задатака у области јавне безбедности припадника МУП-а, Полицијске управе за град Београд. О остваривању ове награде одлучује градоначелник. Овом наградом, градоначелник свакако не може утицати на унапређење рада полиције као провајдера безбедности, имајући у виду да полиција не подлеже прописима града. Међутим, овим путем локална власт подстиче добру сарадњу са другим провајдерима безбедности, и тиме доприноси унапређењу урбане безбедности у Београду, имајући у виду да локална власт, за разлику од полиције којој је то основни посао, нема надлежности у сузбијању криминалитета на територији града.

Као један од проблема који може утицати на стање урбане безбедности у граду локална власт препознаје несистематичну, непланску и спорадичну сарадњу организација цивилног друштва и организационих јединца градске управе. У том смислу је Скупштина града усвојила Стратегију подршке развоју цивилног друштва на територији града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 11/12) у којој је приказан читав сет мера које за циљ имају подизање свести запослених о градској управи о значају учешћа цивилног сектора у процесу одлучивања на локалном нивоу и промовисање партиципације грађана у локалној

самоуправи.[47] Осим тога, у циљу промоције људских права предвиђен је развој амбијента за пуно поштовање људских и мањинских права у граду, подстицање солидарности, толеранције, ненасиља, равноправности и једнаких могућности за све становнике града. Заштитник грађана града у овој стратегији препознат је као мост и подршка настојањима града и ОЦД да пронађу заједничке мере које ће допринети пуном поштовању људских и мањинских права становника града.

Одлуком о буџету града Београда предвиђена су средства за накнаду насталу услед повреде или штете нанете од стране државних органа. Преко Секретаријата за опште послове обезбеђена су средства за опремање и обуку комуналне полиције; набавку чамаца, комбија, аутомобила, теренских возила и др.. Финансијска средства за унапређење рада провајдера безбедности осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројеката и активности корисника средстава буџета града.

Осим ситуација када су провајдери безбедности на нивоу града ти који изазивају штету или када се прописују мере за унапређење њиховог рада, уочили смо и ситуацију када је било потребно прописати мере како би се заштитио рад самих провајдера безбедности. Скупштина града предвиђа заштиту провајдера безбедности од ометајућег поступања других актера кроз Одлуку о комуналној инспекцији („Сл. лист града Београда“, бр. 29/14). Овом одлуком штити се провајдер, комунални инспектор, тако што се прописује новчана казна за правно лице када онемогући или омета комуналног инспектора у вршењу службене дужности, или не достави тражене податке у одређеном року, или достави нетачне податке, као и ако не изврши решење комуналног инспектора.

На основу прегледа штићених вредности, проблема и мера у овој области, сасвим очекивано можемо закључити да у овој области нема техничко-технолошких или урбанистичко-планских мера. Већина анализираних безбедносних мера везаних за поступање провајдера безбедности је пре свега процедуралног карактера и тиче се придржавања законских овлашћења провајдера, или унапређења њиховог рада кроз доношење планских, стратешких и програмских докумената. Можда би се могло говорити о мерама које подразумевају људски фактор, у литератури названим *human security measures*, имајући у виду да подразумевају регулисање рада појединаца који обављају неку од функција провајдера безбедности. Међутим, овакав приступ није без изазова, имајући у виду да су провајдери безбедности засебан елемент концептуалне анализе урбане безбедности, те би било тешко направити разграничење елемената концептуалне анализе урбане безбедности у сваком појединачном случају, тј. да ли се ради о провајдеру безбедности или безбедносној мери.

Други закључак до којег се дошло у овој области тиче се саме природе докумената донетих у овој области. Наиме, чини се да су документи попут Акционог плана адаптације на климатске промене, Европске повеље о родној равноправности или Стратегије подршке организацијама цивилног друштва донете више из политичких мотива, као одговор на обавезе које Република Србија има у процесу приступних преговора Европској унији, него што таргетирају конкретне проблеме грађана у урбаним срединама. Евидентно је стога, да

[47] Предвиђене мере подразумевају: обуке за запослене у градској и општинским управама за унапређење знања и вештина у комуникацији са становницима; организовање консултативних процеса и других форми дијалога са становницима о стратешким правцима развоја града; организовање јавних слушања при доношењу важних одлука градске и општинских управа које имају утицај на становнике; организовање буџетских слушања са становницима током планирања буџета за наредну годину; укључивање модела „партиципативног буџетирања“ у формални процес одређивања приоритета потрошње града и дефинисање локалних пројеката са директним утицајем на заједницу (партиципација грађана).

природа безбедносних мера увелико зависи од карактера безбедносних проблема који те мере решавају, као и од вредности које ови проблеми нарушавају (људска права насупрот сасвим конкретног проблема одсуства канализационе мреже).

Управљање градом

У оквиру области која се односи на поступање провајдера безбедности, осврнућемо се и на једну од значајних вредности урбане безбедности, која је идентификована у спроведеној анализи. У питању је низ појава које се могу означити као управљање градом, базични принципи којима се локална власт руководи приликом извршавања својих надлежности, и од којих зависи квалитет њиховог рада, те очигледно имају утицај и на стање урбане безбедности.

Једна од важних области управљања градом тиче се управљања финансијама, односно начина располагања финансијским средствима, добицима и издацима, као и расподела средстава органима града. Градоначелник града је у том смислу наредбодавац за извршење буџета; одговоран је за спровођење фискалне политике и управљање јавном имовином, приходима и примањима и расходима и издацима. Секретаријат за финансије Градске управе града Београда обавезан је да редовно прати извршење буџета и најмање два пута годишње, информише градоначелника града Београда. Ово је са аспекта предмета истраживања важно јер се буџетска средства распоређују за активности које директно доприносе унапређењу урбане безбедности.

Један од стратешких докумената у области управљања градом представља Стратегија управљања ризицима града Београда („Сл. лист града Београда“, бр 2/15) коју је Скупштина града донела 2015. године а као израз законске обавезе које градска власт има у постизању стратешких и оперативних циљева доброг управљања. Управљање ризицима обухвата идентификовање, процену и контролу над потенцијалним догађајима и ситуацијама које могу имати негативан ефекат на остварење циљева, са задатком да се остваре циљеви организације, односно да се ризици ограниче на прихватљив ниво. Процес управљања ризицима којима се руководи локална власт обухвата: 1) утврђивање циљева; 2) идентификовање ризика; 3) процену ризика; 4) решавање ризика; 5) праћење ризика.

У стратегији су као важне штићене вредности препознате законитост у раду органа и организација града, јавне финансије, сигурност запослених, сигурност грађана и углед града. Ове вредности могу бити угрожене бројним активностима или догађајима, који су у стратегији означени као спољни и унутрашњи ризици. Спољни ризици су: политичке и економске одлуке и приоритети окружења (Народна скупштина, Влада РС, Европска комисија и сл.); прецизност, примењивост, свеобухватност и усклађеност постојећих закона, прописа и правила; природне и људске катастрофе (земљотреси, пожари, поплаве, суше, ратни сукоби и слично). Ови ризици постоје независно од деловања органа града, и на њих локална власт углавном нема утицаја, али у значајној мери утичу на њихов рад, и пружање безбедности. Унутрашњи ризици су: управљање циљевима из делокруга рада органа и организационих јединица града Београда, интерне одлуке, планирање, управљачки, оперативни и финансијски процеси, финансијски менаџмент, недостатак документације и непотпуне и неажурне евиденције, информационе технологије, остали системи подршке и др.; организациона и квалификациона структура запослених (стручност, управљање, мотивисаност, улоге и одговорности, делегирање и др.), етика, понашање организације („тон са врха”, превара, сукоб интереса и сл.), сигурност запослених, објеката и опреме; методе и токови комуницирања, квалитет и благовременост информација. Можемо закључити да за све наведене појаве није најпримереније користити термин

ризици, пошто неке од њих сасвим очигледно могу имати и позитивне и негативне исходе (изазов) или представљају очигледно реализацију штете или повреде (претња), те сматрамо да је адекватнији термин за ове појаве безбедносни проблем, а као кровни/заједнички назив за све њих.

Локална власт за ове препознате негативне појаве, безбедносне проблеме, може предузети процену ризика и видети ка којима од њих усмерити време и ресурсе. У том смислу, један од кључних актера овог процеса је градоначелник града који одлучује о поступању по ризицима значајним за целокупно пословање града Београда. Руководиоци и запослени у органима и организационим јединицама града Београда (овде се пре свега мисли на Градску управу) највише су упознати са ризицима са којима се суочавају односно они најбоље знају како да управљају ризицима. За сваки циљ они треба да идентификују повезане ризике односно догађаје за које постоји највећа вероватноћа да могу имати штетан утицај на њихов рад и циљеве организације. Иако је намена стратешких докумената да представљају смернице за доношење осталих одлука у граду и поступање провајдера урбане безбедности, нејасно је на који начин организационе јединице града треба даље да операционализују принципе истакнуте у овом документу. Не постоји обавеза периодичног извештавања о уоченим ризицима; иако постоје и образац за утврђивање ризика и образац регистра ризика, не постоји база или регистар евидентираних ризика које морају имати организационе јединице.

Заштита имовинских права и интереса града Београда и градских општина у надлежности је Градског правобранилаштва. Скупштина града именује вршиоце функције градског правобраниоца Града Београд и његове заменике, док градоначелник даје предлог кандидата за њихов избор.

Једна од штићених вредности истакнуте у Одлуци о изради Генералног урбанистичког плана Београда 2041. („Сл. лист града Београда“, бр. 74/19) који је Скупштина града усвојила 2019. године јесте управљање градом. Потребно је обезбедити квалитативно унапређење управљања урбаним развојем града у домену одрживог коришћења, уређења, изградње и заштите простора и континуални просперитет Београда. План израђује јавна предузећа (ЈУП Урбанистички завод) а средства обезбеђује Секретаријат за комуналне и стамбене послове.

1.1.9. Јавни ред и мир

Једна од значајних штићена вредност за коју је на нивоу града у великој мери задужена и локална власт јесте и јавни ред и мир. Као што је то случај са већином штићених вредности и безбедносних проблема, у плановима детаљне, генералне и просторне регулације такође могу бити прописане мере усмерене на заштиту јавног реда и мира у граду, ипак не у толикој мери као што је то случај са неким другим питањима. У једном од планова генералне регулације подручја града је као један од проблема идентификован веома низак степен личног осећаја безбедности корисника, посебно због изолованости, усамљености и неосветљености простора. Стога се као решење овог проблема предлаже коришћење различитих типова осветљења и видео надзора, формирање стаза које непожељне кораке и кретање лица чине приметним, увођење служби које врше повремено или континуално надзирање у циљу заштите становништва, квалитетан и добро дизајниран мобилијар, редовно одржавање и др.

У плану генералне регулације система зелених површина Београда као један од проблема који нарушава јавни ред и мир у граду препознато је нетранспарентно и запуштен

зеленило које може бити погодно за различите облике антидруштвеног понашања са једне стране, а са друге код грађана створити осећај небезбедности. Планом је за унапређење јавног реда и мира у том смислу предвиђено: 1) креирања озелењених амбијената који су прегледни и „прозрачни" ради бољег сагледавања у простору; 2) коришћење видео надзора; 3) употреба материјала за површине за комуникацију који су прихватљиви са безбедносног становишта, нпр. шљунковите стазе које непожељне кораке и кретање лица чине приметним; 4) физичке препреке и баријере, као што је ограђивање и изоловање садржаја у парковима; 5) прегледност дечијих игралишта и простора који га непосредно окружује, са довољним бројем клупа за особе под чијим надзором се деца играју, а није искључена и могућност ограђивања; 6) квалитетан и добро дизајниран мобилијар; 7) редовно одржавање.

Плановима детаљне регулације може се предвидети увођење система ноћног осветљења и генерално адекватне осветљености јавних простора а како би се креирали добро осветљени, приступачни, дању прозрачни, сагледиви и отворени простори који су безбедни за све кориснике у свим временским условима и који смањују ризик од разних облика друштвеног и физичког нереда. Планирана решења подразумевају прегледне стазе са добро осветљеним пречицама, материјале за поплочавање чије површине нису глатке и клизаве. Јавне зелене површине морају бити пројектоване и осмишљене као простори који су безбедни и сигурни за све кориснике и у свим временским условима.

Може се закључити да је већина безбедносних мера предвиђених у планским документима за заштиту јавног реда и мира усмерена на дестимулацију различитих антидруштвених и социјално патолошких понашања и уклањање елемената који указују на друштвени и физички неред, попут неосветљености простора, запуштених јавних површина, неодржаваног зеленила, уништен урбани мобилијар или његова одсутност. Ове појаве, осим што директно угрожавају јавни ред и мир, утичу негативно на перцепцију грађана о безбедности неког простора. Стога се као основна мера предвиђа урбанистичко-планска моделација простора (уређење зеленила, паркова, јавних површина) или техничко-технолошка средства која унапређују урбану безбедност конкретног дела града (увођење видео-надзора, постављање јавне расвете и сл.) Ове мере имају и карактеристике ситуационе превенције, односно усмерене су на промене у амбијенту који погодује настанку преступа.

Један од кључних провајдера безбедности у граду када је заштита јавног реда и мира у питању јесте комунална милиција. Овом актеру су Одлуком о комуналној милицији из 2019. године поверене следеће надлежности: 1) заштита површина јавних намена од бесправног заузећа и оштећивања; 2) сузбијање недозвољеног обављања делатности на површинама јавне намене и другим јавним местима; 3) спречавање радњи којима се нарушава општа уређеност насеља (прљање и оштећивање фасада и других спољних делова зграда и других објеката, исписивање графита; лепљење плаката, као и контрола уклањања снега и леда са површина јавне намене, површина у јавном коришћењу и осталих површина); 4) спречавање радњи којима се нарушава уређеност постављања објеката и уређаја на површинама јавне намене и површинама у јавном коришћењу, извођење културног и артистичког програма на тим површинама.

У заштити јавног реда и мира на територији града учествују и јавна предузећа чији је оснивач град, о чему можемо закључити уколико се осврнемо на анализиране оснивачке акте или јавне конкурсе за директоре ових предузећа. ЈКП Јавно осветљење и Електроизградња ДОО обављају делатност инсталирања електричних система и то алармне системе против провала. ЈКП Ветерина Београд штити јавни ред и мир решавањем проблема

невласничких паса и мачака, и популација штетних организама. На објектима јавне намене, као што су културно историјска здања (Калемегдан) јавно предузеће врши организовање службе физичко техничког обезбеђења а у циљу заштите јавног реда и мира од непримереног понашања (друштвени и/или физички неред).

Јавни ред и мир могу бити угрожени читавим низом специфичних појава у граду, о чему Скупштина града доноси низ докумената. Непрописни рад угоститељских, трговинских и занатских објеката може бити извор угрожавања јавног реда и мира. Ови објекти могу производити буку изнад прописаних граница, радити ван дозвољеног радног времена или продавати алкохолна пића ван времена прописаног за то. Такође, јавни ред и мир може бити угрожен непрописним понашањем у возилима јавног градског превоза. Инспекцијски надзор у овим областима обавља комунални инспектор, док комуналне полицијске послове обавља комунална полиција (издаје прекршајне налоге лицима која одбијају да плате или покажу важећу карту у градском превозу). Одлуком о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на територији града Београда забрањено је цртати, писати или на било који начин оштећивати зидове, врата, прозоре и уређаје, који припадају заједничким просторима.

У Европској повељи о родној равноправности на локалном нивоу предложени су и неки принципи који се тичу заштите јавног реда и мира. Из перспективе рода треба анализирати статистику која се тиче броја и модела инцидената (укључујући озбиљне прекршаје против појединаца) који утичу на безбедност или сигурност жена и мушкараца као и да, уколико сматра да је прикладно локална власт, измери степен и природу страха или прекршаја или других извора несигурности.

Новчана средства одлуком о буџету града предвиђена су за јавни ред и безбедност. Финансијска средства за заштиту јавног реда и мира осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. Секретаријату за комуналне и стамбене послове додељују се средства за накнаду штете за повреде нанесене од стране паса луталица.

1.1.10. Социјална заштита

Помоћ рањивим категоријама становника угрожених незапосленошћу, сиромаштвом, социјалним искључивањем и насиљем у породици на територији града једна је од брига локалне власти у Београду, те Скупштина града усваја различите типове докумената у области социјалне заштите. У једном од кровних докумената града Регионалном просторном плану АП града Београда предвиђено је: смањење сиромаштва и друштвене искључености који су последица недоступности јавних служби; постизање социјалне једнакости и кохезије у доступности и квалитету услуга од општег/јавног интереса и промовисање друштвене солидарности као основне друштвене вредности за унапређење добробити социјално рањивих и осетљивих друштвених група; повећању запослености и радне сигурности и социјално становање. У Генералном урбанистичком плану Београда и Плану генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, као и у неким плановима детаљне регулације подручја подстиче се развој социјалног и приступачног становања. Просторним плановима градских општина планирана је заштита угрожених категорија становника кроз следећа опредељења: 1) успоравање негативних демографских процеса применом мера економске и социјалне политике; 2) смањење емиграције млађег и високообразованог становништва и повратак дела становништва које се одселило из сеоских подручја; 3) поправљање образовне

структуре; 4) имплементација програма запошљавања младих и 5) смањење незапослености. Значај бриге о становницима којима је то непоходно изражена је и кроз иницијативу Секретаријата за инвестиције да Скупштина града 2019. године донесе Одлуку о изради плана детаљне регулације за комплекс социјалног становања у насељу Овча („Сл. лист града Београда“, бр. 53/19). Израда плана поверена је ЈУП Урбанистички завод Београда.

Скупштина града доноси бројне одлуке о правима у социјалној заштити на територији града. Значајан фокус локалне власти у области заштите становника од социјалних проблема представља програм социјалног становања. Право на социјално становање остварују социјално угрожени, стамбено необезбеђени појединци и породице са пребивалиштем на територији града Београда, као и избеглице и интерно расељена лица смештена у колективним центрима или другим видовима смештаја са боравиштем на територији града Београда, чији приходи не прелазе прописан износ. Осим тога и жртве насиља у породици такође имају права на становање у заштићеним условима и привремени смештај у прихватилишту за жене онда када им је неопходно осигурати безбедност.

О праву на социјално становање у заштићеним условима одлучује решењем Градски центар за социјални рад на предлог Комисије за утврђивање редоследа лица за остваривање права на социјално становање, а коју образује градоначелник града Београда. На основу ранг листе, директор Градског центра за социјални рад у Београду доноси решење о признавању права на услугу становања у заштићеним условима, а градоначелник града Београда или лице које он овласти закључује уговор којим се регулишу међусобна права и обавезе у вези са тим. Градском већу подносе се приговори на ранг листу. Осим тога Градско веће одлучује о субвенционисању (стамбеном додатку) закупнине кориснику стана социјалног становања, док одобравање стамбеног додатка врши Секретаријат за социјалну заштиту. Стручне послове у области социјалног становања у заштићеним условима обављају по потреби запослени Градског центра за социјални рад.

Осим социјалног становања, угроженом становништву доступни су различити облици привременог смештаја, попут свратишта[48], привременог смештаја у прихватилиште за децу и младе[49], „предах смештај“[50], Центар за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју.[51] Скупштина такође доноси одлуку о додатним облицима заштите трудница и породиља или финансијској помоћи пензионерима којом се стара о овој рањивој категорији популације, помоћи у кући за особе са инвалидитетом, утврђивању категорија корисника који плаћају субвенционисану цену комуналних услуга, као и друге одлуке у области социјалне заштите. Непосредно се ова права остварују преко Градског центра за социјални рад. Висину новчаног давања утврђује градоначелник, о остваривању овог права

[48] Услуга свратишта доступна је деци, младима, одраслим и старим лицима која живе или раде на улици и добровољно затраже или пристану на ту услугу.

[49] Услуга привременог смештаја у прихватилиште за децу и младе пружа се деци и младима којима је потребно неодложно осигурати безбедност у кризним ситуацијама, а ради задовољења њихових основних потреба

[50] Ова услуга односи се на краткорочни и повремени смештај детета са сметњама у развоју и одраслог и старијег лица са сметњама у функционисању, који се обезбеђује као дневни, викенд или вишедневни смештај. Овим смештајем пружа се подршка како детету и одраслом и старијем лицу, тако и породици детета односно породици одраслог и старијег лица, у одржавању и побољшању квалитета њиховог живота са циљем останка детета, односно одраслог и старијег лица у тој породици.

[51] Оснивачким актом Центра прописано је да се ова установа бави социјалним старањем у смештајним установама за лица са тешкоћама у развоју и обезбеђивањем смештаја и неге, ментално оболелим лицима и лицима са емоционалним проблемима, као и лицима са тешкоћама у менталном развоју.

одлучује Секретаријат за социјалну заштиту, док пренос средстава врши Секретаријат за финансије.

Секретаријату за образовање и дечију заштиту Скупштина града поверава: организовање доделе беби пакета нерођеној деци на територији града, одлучивање о остваривању права на накнаду дела трошкова боравка деце у предшколској установи чији је оснивач друго правно или физичко лице, накнаду трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа за децу из материјално угрожених породица, одлучивање о додатним правима, већем обиму права од права утврђених законом и повољнијим условима за њихово остваривање, у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда. Градско веће града доноси решење по жалби на првостепено решење у овој области.

У области социјалне заштите, више него што је то случај са другим областима урбане безбедности, евидентно је заједничко деловање неколико актера са јасно прописаним сетом надлежности. Ови актери су градоначелник, Градско веће, Секретаријат за социјалну заштиту, Секретаријат за образовање и дечију заштиту и Градски центар за социјални рад. Критеријуме за остваривање неког права или услуге социјалне заштите прописује градоначелник, Секретаријат за социјалну заштиту и Секретаријат образовање и дечију заштиту одлучује о овим правима, док се преко Центра за социјални рад града ова права остварују. Градско веће одлучује по жалбама на решења у овој области.

Одговарајући на проблем сиромаштва и незапослености, Скупштина града је 2017. године усвојила Локални акциони план запошљавања града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 100/17). У плану се предвиђа читав сет мера којима се штити рањива популација од различитих опасности које могу додатно угрозити њихов положај, када је могућност запошљавања у питању.[52] Акценат је на оснаживању и запошљавању незапослених из категорија теже запошљивих лица из маргинализованих група друштва попут вишкова запослених, незапослених старијих од 50 година, незапослених без квалификација, нискоквалификованих и дугорочно незапослених, радно способних корисника новчане социјалне помоћи, особа са инвалидитетом, Рома, жртава трговине људима и жртава породичног насиља. Ове активности требало би заједнички да спроводе како органи града попут Савета за запошљавање града Београда, Секретаријата за привреду, Секретаријата за финансије, Секретаријата за образовање и дечју заштиту, Секретаријата за имовинско-правне послове, градске општине, тако и националне институције, а пре свих Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања и Национална служба за запошљавање – Филијала за град Београд, и организације цивилног друштва.

Сарадња са организацијама цивилног друштва као предуслов унапређења социјалне заштите и помоћи угроженом становништву предложена је у Стратегији подршке развоју цивилног друштва на територији града Београда. У том смислу, локална власт би требало да сарађује са ОЦД ради ширег учешћа становника у развоју града, побољшања доступности и квалитета услуга и културних садржаја за становнике, повећања социјалне кохезије и обима подршке депривилегованим и сиромашним друштвеним групама и унапређења институционалних механизама сарадње, као и кроз подршку програмима

[52] Ове мере односе се на: побољшање услова за приступ тржишту рада, посредовање у запошљавању, професионална оријентација и саветовање о планирању каријере, повећање компетентности радне снаге путем додатног образовања и обука, подстицање запошљавања и пословања путем субвенција и на јавним радовима, подршка развоју предузетништва и малих и средњих предузећа и подстицаји за инвестиције у пољопривреди и руралном развоју.

усмереним ка ублажавању последица сиромаштва и оснаживању свих маргинализованих и депривилегованих група.

Финансијско-економске мере односе се на средства из буџета која су намењена за решавање проблема социјалне заштите становника Београда. Преко Секретаријата за привреду, Секретаријата за инвестиције (раније агенције), Секретаријата за социјалну заштиту и Службе за централизоване јавне набавке (раније Агенција за јавне набавке) предвиђена су средства за социјалну помоћ угроженом становништву, мере активне политике запошљавања и изградњу објеката социјално непрофитног становања, а у циљу смањења сиромаштва и незапослености. Секретаријат за привреду буџетска средства треба да користи за субвенције за запошљавање незапослених лица и запошљавање теже запошљивих лица путем јавних радова, а формиран је и Буџетски фонд за програме и мере активне политике запошљавања града. Преко Секретаријата за образовање и дечију заштиту обезбеђују се беби пакети за нерођене бебе на територији града. Финансијска средства за социјалну заштиту осим буџетом, Скупштина града одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. Секретаријату за социјалну заштиту додељују се средства за финансирање набавке услуге прихватилишта за жене и децу жртве насиља, програма унапређења услуга социјалне заштите, а преко Секретаријата за инвестиције средства за изградњу објеката за социјално становање. У Програму уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта предвиђена су средства за изградњу објеката социјалног становања.

1.1.11. Здравствена заштита

Према резултатима анализе садржаја Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојеће грађе, можемо закључити да је јавно здравље становника Београда једна од веома важних штићених вредности. Скупштина града усвојила је неколико планских и програмских докумената у којима је могуће препознати здравље становника као штићену вредност, здравствене ризике које их угрожавају, безбедносне мере које се предузимају ради унапређења јавног здравља и провајдере који учествују у њиховом предузимању. Доношењем Плана јавног здравља града Београда за период 2020-2026. године („Сл. лист града Београда“, бр. 143/19), локална власт Београда недвосмислено је препознала здравље грађана као једну од кључних вредности урбане безбедности. Планом су предвиђене мере и актери који би требало да допринесу унапређењу јавног здравља грађана Београда. Кључну улогу у овом процесу има Градски завод за јавно здравље Београда.

Табела бр. 8. Мере унапређења јавног здравља и провајдери који их непосредно спроводе

Активност	Провајдери
Праћење здравственог стања, јавно здравствених потреба и очекивања становника Београда	Градски завод за јавно здравље, Институт за јавно здравље Србије „Батут”, Савет за здравље града Београда, Институт за социјалну медицину Медицинског факултета у Београду, Секретаријат за здравство
Унапређење здравља и квалитета живота грађана Београда (Развој програма промоције здравља и превенције болести,	Градски завод за јавно здравље, Савет за здравље града Београда, Секретаријат за

Смањивање неједнакости у здрављу повећањем доступности услуга посебно осетљивим групама)	здравство, Секретаријат за социјалну заштиту
Унапређење акција промоције здравља у заједници (Повећање информисаности и укључивања грађана у препознавање и решавање јавно здравствених проблема у њиховој локалној заједници; Унапређење сарадње и јачање партнерства свих актера у локалној заједници који креирају и спроводе акције промоције здравља)	Градски завод за јавно здравље, Савет за здравље града Београда, Секретаријат за здравство
Креирање окружења и урбаних решења која подржавају здраве изборе (стварање предуслова за плански регулисан и контролисан урбани развој града, укључујући разматрање утицаја на здравље, развој и оснаживање мреже окружења која подржавају здравље и здраве изборе)	Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, Секретаријат за саобраћај, Секретаријат за здравство, Секретаријат за заштиту животне средине, Урбанистички завод Београда, Градски завод за јавно здравље, градоначелник
Унапређење доступности и квалитета здравствене заштите (Праћење и анализа рада здравствене службе на територији града; праћење квалитета здравствене заштите и безбедности пацијената у здравственим установама; Предлагање мера за унапређење доступности здравствене заштите, квалитета рада, задовољства корисника и запослених у здравственим установама)	Градски завод за јавно здравље, Савет за здравље, Секретаријат за здравство
Спровођење активности јавног здравља у кризним и ванредним ситуацијама	Градски штаб за ванредне ситуације, Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима, МУП

Извор: План јавног здравља града Београда за период 2020.-2026. године

Увиђајући размере респираторних проблема грађана, Скупштина града усвојила је Програм „Амброзија као здравствени ризик" – мониторинг и сузбијање амброзије са неуређених јавних површина на територији града Београда у 2019. години („Сл. лист града Београда", бр. 14/19). Здравље грађана од алергије амброзијом прати се путем алергијских семафора који служе извештавању о количини поленових зрна у ваздуху одређеног подручја, која се обично објављује у новинама или другим средствима јавног информисања. Акциони план за сузбијање коровске биљке амброзије на територији Београда за 2020. годину („Сл. лист града Београда", бр. 143/19) предвиђа неколико мера и актера задужених за здравствену заштиту становника. Завод за биоциде и медицинску екологију врши мониторинг и сузбијање амброзије. Градоначелник града доноси одлуку о формирању „Градског центра за координацију активности и надзор у сузбијању амброзије на територији

Београда". Овај центар на челу са представником Секретаријата за здравство требало би да утврди дистрибуцију (картирање) и предикцију потенцијалних жаришта амброзије на територији Београда, да усвоји „Интегрални систем сузбијања и мониторинга амброзије у Београду", као и да покрене медијску кампању у циљу промоције „Интегралног система сузбијања и мониторинга амброзије у Београду" и масовнијег укључења грађана у тај процес.

У просторним и плановима генералне и детаљне регулације подручја такође се предвиђају неке мере здравствене заштите. Унапређење јавног здравља уједначавањем услова основне здравствене заштите и здравственог просвећивања (промовисањем здравих стилова живота) и смањењем здравствених ризика, представљено је као један од приоритета у Регионалном просторном плану АП града Београда. У плану генералне регулације система зелених површина Београда наведено је да здравље грађана може бити посредно угрожено услед одсуства или неодржавања зелених површина. Стога је као мера здравствене заштите предвиђено формирање зона рекреације и одмора, еколошки здравих зелених простора, бициклистичких стаза, трим стаза, стаза „здравља" и сл., чиме се јача здравствени капацитет појединаца и појединих група. У Генералном урбанистичком плану Београда и Плану генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд промовише се здравствено стање становништва. У плановима детаљне регулације забрањује се градња објеката који би својом делатношћу могли да угрожавају здравствену безбедност запослених и околног становништва.

Здравље становника града угрожено је и загађењем ваздуха пореклом из стационарних и покретних извора загађивања. Планом квалитета ваздуха у агломерацији Београда предвиђена је мера креирања и реализације кампање за подизање јавне свести о здравим стиловима живота, а коју би заједнички требало да организују Секретаријат за саобраћај, Секретаријат за заштиту животне средине, општине и организације цивилног друштва. У пратећем Програму контроле квалитета ваздуха у Београду прописана је контрола нивоа загађујућих материја и праћење утицаја загађеног ваздуха на здравље људи. Сарадња са организацијама цивилног друштва у области здравствене заштите препозната је и у Стратегији подршке развоју цивилног друштва, где се предвиђа подршка за ОЦД у области дефинисања програма за унапређење социјалних детерминанти здравља рањивих и маргинализованих група, као и дефинисања програма који се баве унапређењем физичког, психичког и социјалног здравља младих.

Јавна комунална предузећа такође имају обавезу заштите јавног здравља на територији града. У оснивачким актима ЈП прописана је обавеза органа и запослених да спречавају и отклањају штетне последице по животе и здравље људи.

Здравље грађана може бити угрожено епидемијама заразних болести када се за територију града проглашава ванредна ситуација. Ванредна ситуација на територији града Београда проглашена је 3. јула 2020. године услед ширења епидемије заразне болести изазване COVID19 вируса. Одлуком о радном времену трговинских, занатских и угоститељских објеката превиђено је да у таквим околностима општински штаб за ванредне ситуације може својим актом одредити другачији распоред, почетак и завршетак радног времена за те објекте.

Скупштина града издваја средства и за здравствену заштиту грађана града преко Секретаријата за здравство, Фонда за заштиту животне средине, Секретаријата за инвестиције и Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки.

1.1.12. Управљање ванредним ситуацијама

Управљање ванредним ситуацијама у овом тексту односи се на две врсте појава: елементарне непогоде и удесе или акциденте антропогеног порекла. Обе ове појаве угрожавају исти корпус вредности – људске животе, материјална добра и животну средину. Заштита од елементарних непогода, пожара и удеса подразумева безбедносне мере редовно прописане у планским документима заједно, те их представљамо у оквиру области управљања ванредним ситуацијама. Треба истаћи да се за ове катастрофалне догађаје у највећем броју случајева не прописује ванредна ситуација, те употреба овог термина може да завара. Међутим, прописане безбедносне мере су пре свега превентивног карактера и усмерене управо ка томе да до елементарних непогода, пожара и удеса не дође, те да се могућност њиховог настанка сведе на најмању могућу меру, односно да се избегне проглашење ванредне ситуације.

Заштита од елементарних непогода

Елементарне непогоде и друге катастрофе већег обима карактеристичне су за град Београд имајући у виду географску позицију града, природне одлике и ресурсе, али и степен урбанизације, непланску градњу и стање густине насељености. Одлуком о промени Статута града Београда из 2013. године („Сл. лист града Београда“ бр. 23/2013) проширена су овлашћења града са надлежности да организује заштиту од елементарних и других већих непогода и ствара услове за њихово отклањање, односно ублажавање њихових последица на доношење плана и програма развоја система заштите и спасавања за територију града, доношење одлуке о организацији и функционисању цивилне заштите на територији града и образовање градског штаба за ванредне ситуације. На основу ове одлуке, локална власт има овлашћења не само да реагује на ванредне ситуације, већ и да организује целокупан систем заштите у случају катастрофалних догађаја који могу угрозити бројне вредности у граду.

У бројним планским документима које усваја Скупштина града било је могуће препознати различите мере које се предузимају како би се смањио ризик од настанка катастрофа или санирале последице уколико до катастрофе дође. За кључне елементарне непогоде у Београду (клизишта, земљотреси, поплаве) у Регионалном просторном плану АП Београда предвиђено је установљавање јединствене базе података о природним непогодама. Анализиран је један план детаљне регулације чији је циљ био заштита од плављења у долини Топчидерске реке активним (изградња акумулација-ретензија на притокама) и пасивним (изградња насипа дуж водотокова) мерама заштите. У циљу заштите и спасавања људи, животиња, културних и материјалних добара и животне средине од поплава, 2011. године успостављен је систем праћења и најаве бујичних поплава на Топчидерској реци, постављена је опрема (кишомери и лимниграфи), одређене су граничне вредности за количину падавина и водостај, релевантне за алармирање одбрамбеног система од бујичних поплава.

У плановима детаљне регулације подручја или инфраструктурног објекта обавезно се предвиђа заштита од елементарних непогода. У њима се наводи да осим природних процеса, на ризик од елементарних непогода негативно утиче и процес убрзане урбанизације и непланске изградње. Карактеристичне елементарне непогоде за подручје града јесу поплаве, земљотреси, клизишта и олујни ветрови, те се за ове појаве предвиђа израда процене ризика. Такође се могу предвидети мере које се предузимају у случају непосредне опасности од елементарне непогоде, мере заштите када наступе непогоде, као и мере ублажавања и отклањања непосредних последица насталих дејством непогоде.

Плановима генералне и детаљне регулације прописана је и обавеза спровођења урбанистичких мера цивилне заштите у виду изградње склоништа, тамо где постоје законом и осталим прописима предвиђени услови за то. Просторним плановима градских општина за смањење негативних утицаја од елементарних непогода предвиђа се низ активности које се односе на строго поштовање стандарда, критеријума и норматива за градњу и одржавање свих објеката, затим спровођење мера превенције, приправности и одговора на природне непогоде на свим нивоима, као и израду интегралног информационог система о природним непогодама чији би саставни део био везан за клизишта и нестабилне падине.

Заштита од елементарних непогода прописана је као безбедносна мера и у документима који неспоредно регулишу неке друге области. У плану генералне регулације система зелених површина Београда неодржаване и недостајуће зелене површине повећавају ризик од настанка елементарних непогода или тежих последица уколико до елементарне непогоде дође. Зато је као мера заштите предвиђено унапређење шума и шумског земљишта са циљем побољшања њихове општекорисне функције. Стратегијом пошумљавања подручја Београда као значајни исходи ове активности истакнути су: регулација режима подземних вода, ублажавање негативних ефеката поплава, регулација режима падавина, санација клизишта.

Акционим планом адаптације на климатске промене предвиђене су бројне мере које за циљ имају заштиту од елементарних непогода. Јавна предузећа Србијаводе и Београд воде задужена су за пројектовање и изградњу ретензија као постројења за локалну контролу бујичних вода. Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове и Секретаријат за заштиту животне средине треба да израде Климатски атлас Београда у коме ће бити приказани дистрибуција температуре и кретање хладног ваздуха у складу са топографским карактеристикама и наменом земљишта. Секретаријат за заштиту животне средине задужен је за систем упозоравања и информисања о адаптацији за време екстремних догађаја. Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове има надлежност да изврши: мапирање и пројектовање усклађено са заштитом од поплава и температурним условима.

Скупштина града донела је и неколико одлука у којима је било могуће препознати конкретне актере који учествују у заштити од елементарних непогода. На основу измена Одлуке о Градској управи, Агенција за инвестиције и становање постала је надлежна за обављање послова стручног надзора над извођењем радова ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко – технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину (хитне интервенције). Скупштина града такође доноси решење о образовању Градског штаба за ванредне ситуације који има непосредну улогу у заштити од елементарних непогода. У области заштите од елементарних непогода комунална милиција предузима хитне мере заштите људи, имовине и животне средине од елементарних и других непогода, кад те мере не могу правовремено да предузму други надлежни органи града и овлашћене. Комунална милиција учествује у вршењу спасилачке функције и пружа помоћ другим органима, правним и физичким лицима при отклањању последица елементарних и других непогода и других облика угрожавања.

Као економско-финансијске мере безбедности у овој области из буџета се издвајају средства за Секретаријат за финансије, Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и кооординацију односа са грађанима за управљање ванредним ситуацијама, цивилну заштиту као и накнаду штете настале од елементарних непогода или других узрока. Секретаријату за урбанизам и грађевинске послове распоређују се средства

за израду катастра / студије клизишта. Преко градоначелника и градског већа обезбеђују се средства за цивилну заштиту и израду студије акустичности Службе за обавештавање и узбуњивање. Агенција за инвестиције и становање располаже средствима за реализацију пројекта обезбеђивања стамбених решења за лица угрожена поплавама током маја 2014. године. Постоји стална буџетска резерва која се може користити за отклањање последица ванредних околности, као што су поплава, суша, земљотрес, пожар, клизиште, снежни наноси, град, животињске и биљне болести, еколошка катастрофа и друге елементарне непогоде, односно други ванредни догађаји који могу да угрозе живот и здравље људи или проузрокују штету већих размера. За заштиту од елементарних непогода у Програму уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта предвиђена су средства за реконструцију и санацију саобраћајница и инфраструктуре на подручју градских општина, угрожених последицама поплаве и других елементарних непогода.

Управљање удесима/акцидентима

Катастрофални догађаји у граду који могу изазвати последице већих размера не потичу само од природних извора, већ могу бити и антропогеног порекла. У анализираним документима које је Скупштина града усвојила током периода од 12 година препознали смо читав низ мера које би се могле означити као управљање удесима или акцидентима. Вредности које ове појаве угрожавају јесу људски животи, материјална добра и животна средина.

Највећи корпус идентификованих мера заштите од удеса и пожара проналазимо у плановима детаљне и генералне регулације подручја града или инфраструктурног објекта. На иницијативу Министарства унутрашњих послова – Управе за ванредне ситуације у Београду Скупштина града донела је План генералне регулације мреже ватрогасних станица у Београду. Ватрогасне станице су специјализовани јавни објекти и уређене површине намењене и организоване за пружање услуга заштите и спасавања људи и материјалних добара од пожара, експлозија, опасних материја и других акцидентних ситуација. Планом је предвиђено да постојеће и планиране ватрогасне станице буду опремљене тако да могу да реагују и у случају хемијских удеса.

Плановима детаљне регулације се као заштитна мера предвиђа обавезно заштита од пожара, уобичајено кроз уградњу система за дојаву пожара или планирање простора које омогућава брзу и ефикасну противпожарну заштиту. Некад се прописују безбедносне мере процедуралног карактера у смислу израде Елабората заштите од пожара.

Осим мера заштите од пожара, у великом броју планова детаљне регулације подручја или објекта у граду предвиђене су и мере заштите од хемијских и других удеса. Оне се грубо могу груписати на следећи начин:

1) Планирање које смањује ризик од настанка акцидента, израда процене ризика и плана заштите од удеса – процедуралне мере безбедности

2) Планирање средстава за локализацију и санацију удеса/акцидента кроз различите физичке и техничке елементе, односно мере за отклањање последица у случају удеса – техничко-технолошке мере безбедности.

Можемо закључити, дакле, да се већина мера заштите од удеса односи на управљање ризиком од удеса (идентификацију опасности, анализу последица; процену ризика; планирање мера за превенцију удеса или смањење ризика; организовање мера

приправности и одговора на удес) са једне стране и реаговање у случају акцидентне ситуације (отклањање последица и санација локације) са друге.

У највишим планским документима за град, Генералном урбанистичком плану Београда и Плану генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, прописана је обавеза доношења општих и посебних мера везаних за смањење притиска од опасних индустрија на животну средину и људе, које су везане за смањење вероватноће настанка хемијских удеса, односно смањење ризика од хемијских удеса при транспорту опасних материја, као и у постојећим опасним индустријским постројењима у границама плана као и у непосредном суседству. Као један од приоритета у Регионалном просторном плану АП града Београда у области процене ризика предвиђено је смањење ризика од акцидената и технолошких удеса. Управљање индустријским удесима спроводи се на основу процена ризика од удеса, као и техничко технолошким мерама које се морају базирати на стриктном поштовању законске регулативе, прописа, стандарда и правила струке. Просторним плановима градских општина процену ризика и управљање удесима требало би реализовати кроз: 1) смањење ризика од акцидената и технолошких удеса; 2) спровођење мера превенције еколошких ризика, као и санације последица индустријских удеса и санације и ремедијације деградираних подручја; 3) смањење опасности од удеса при транспорту опасних материја; 4) смањење ризика од удеса у оквиру било ког привредног погона у оквиру кога би се могле наћи опасне материје; 5) припрему мера и поступака санације земљишта у случају удеса.

***

У оквиру анализе Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојећих извора препознати су и друге области урбане безбедности, али веома ретко, те можемо закључити да или нису јасни приоритети локалне власти, или локална власт нема надлежност да решава неке важне безбедносне проблеме. Преостале области урбане безбедности које су насумично регистроване су: криминал, насиље, тероризам, безбедност васпитно-образовних установа.

1.2. Идентификација и приоритизација основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности од стране Скупштине града од 2009. до 2020. године

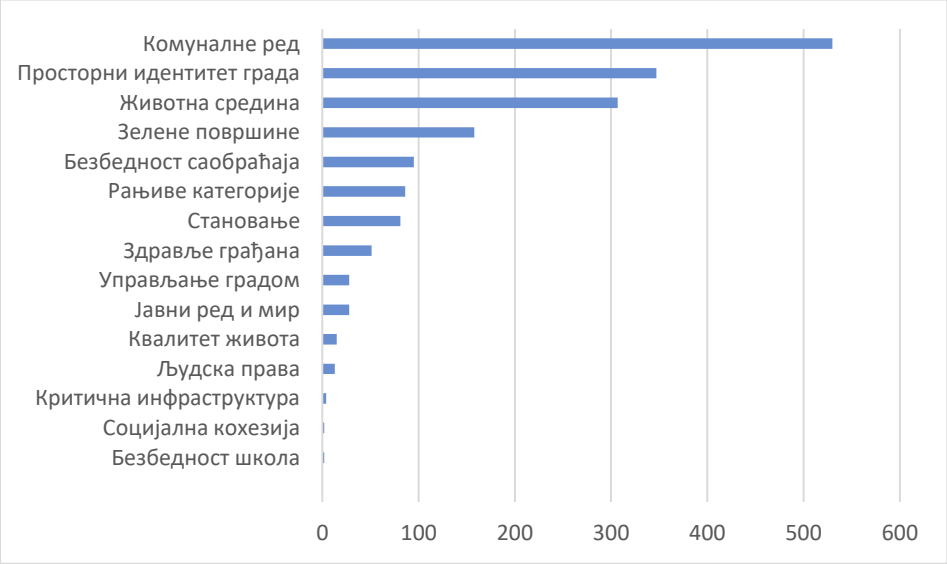
Након детаљног описа препознатих вредности, проблема који их угрожавају, непосредних провајдера задужених за њихову заштиту и безбедносних мера које предузимају, покушаћемо да укажемо на неке уочене трендове током дванаестогодишњег периода када је у питању заступљеност појединачних елемената концептуалне анализе урбане безбедности.

1.2.1. Штићене вредности

У анализираним документима које је Скупштина града донела у периоду од 2009. до 2020. године, а који се на неки начин тичу питања урбане безбедности, било је могуће идентификовати читав низ важних вредности за које се прописује заштита од различитих безбедносних проблема.

Као што се може приметити, упркос хетерогености у погледу идентификованих вредности, можемо закључити да у анализираним документима Скупштине града постоји

јасно издвајање неколико категорија штићених вредности. Најчешће идентификована штићена вредност односи се на комунални ред у граду и услуге без чијег функционисања квалитет живота у граду не би могао да буде на адекватном нивоу. Ове услуге директно утичу на стање урбане безбедности у граду и под њима подразумевамо различите комуналне услуге генерално, снабдевање енергијом и водоснабдевање. Овај тип штићених вредности чини око 30% анализиране грађе. Друга по заступљености штићена вредност тиче се просторног идентитета града, вредних природних одлика или изграђеног окружења, по којима је један град препознатљив. Овај објекат заштите, који се односи на изглед и идентитет града и културно-историјске знаменитости, представља 20% свих идентификованих случајева. Трећа велика област заштите коју смо препознали у документима које усваја Скупштина града односи се на урбану животну средину, њене основне чиниоце, воду, ваздух и земљиште, као и биолошку разноврсност и природне ресурсе у граду. Урбана животна средина чини око 17% анализиране грађе. Комунални ред у граду, просторни идентитет града и урбана животна средина чине готово две трећине анализиране грађе када су у питању идентификоване вредности у документима које усваја Скупштина града.



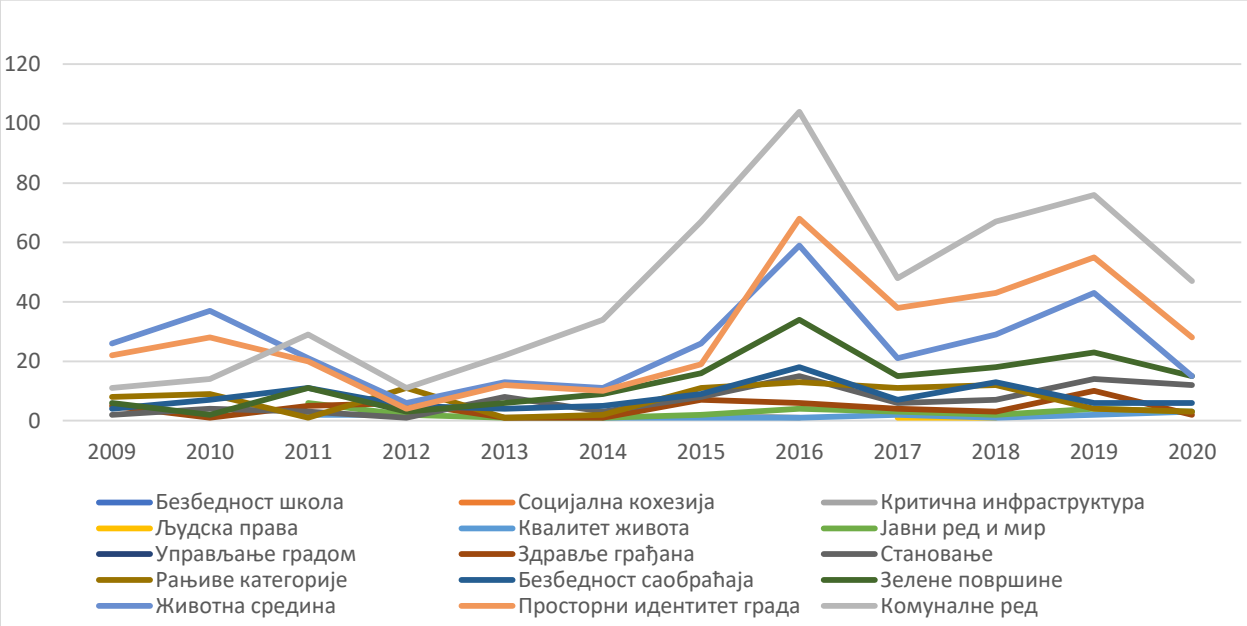
Графикон бр. 2. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја Скупштина града

Остале вредности идентификоване су у знатно нижој фреквенцији. Тако су зелене површине представљене у око 9% анализиране грађе, безбедност саобраћаја, рањиве категорије становника града и становање у око 5%, здравље грађана, јавни ред и мир и управљање градом између 1 и 3% анализираних случајева. Остале вредности (квалитет живота, људска права, критична инфраструктура, безбедност школа, социјална кохезија) заступљене су у мање од 1% грађе.

Када су у питању трендови у приоритизацији штићених вредности препознатих у анализираним документима које доноси Скупштина града у периоду од 2009. до 2020. године није било значајнијих одступања. Комунални ред, визуелни идентитет града и урбана животна средина представљају најзаступљеније штићене вредности у готово свакој

години, осим 2012. и 2015. године. Наиме, 2012. године се као штићена вредност коју бележимо у истој фреквенцији као комунални ред јавља и заштита рањиве популације на територији града. Међутим, ово не упућује на закључак да је локална власт постала више заинтересована за социјалну заштиту у граду, већ да је очигледно дошло до пада свих евидентираних штићених вредности, те је и њихов број у 2012. години најмањи забележен у току дванаест година које покрива анализа. Ово се може објаснити чињеницом да 2012. година представља једну од значајних прекретница у раду локалне власти у Београду, имајући у виду да је дошло до промене власти на локалним изборима.

Други случај одступања тиче се ситуације у 2015. години када је по учесталости трећа најзаступљенија вредност била управа града. Ово се може пре свега објаснити чињеницом да је у поменутом периоду дошло до кадровске промене у Јавном правобранилаштву Београда које се стара о заштити имовинских права и интереса града значајних за функционисање локалне власти. Са друге стране, Скупштина града је усвојила важан документ за адекватно управљање градом – Стратегију управљања ризицима града Београда у којој су истакнуте бројне вредности које бисмо могли подвести под категорију управљања градом: законитост рада, јавне финансије, сигурност запослених, углед града.



Графикон бр. 3. Дистрибуција штићених вредности у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године

1.2.2. Безбедносни проблеми

Анализирајући документе које је Скупштина града донела током периода од 2009. до 2020. године, а који се тичу неког од елемената урбане безбедности, идентификовали смо бројне појаве за које можемо рећи да представљају безбедносне проблеме у Београду, које угрожавају бројне вредности, а за које локална власт сматра да их треба решити или превенирати.

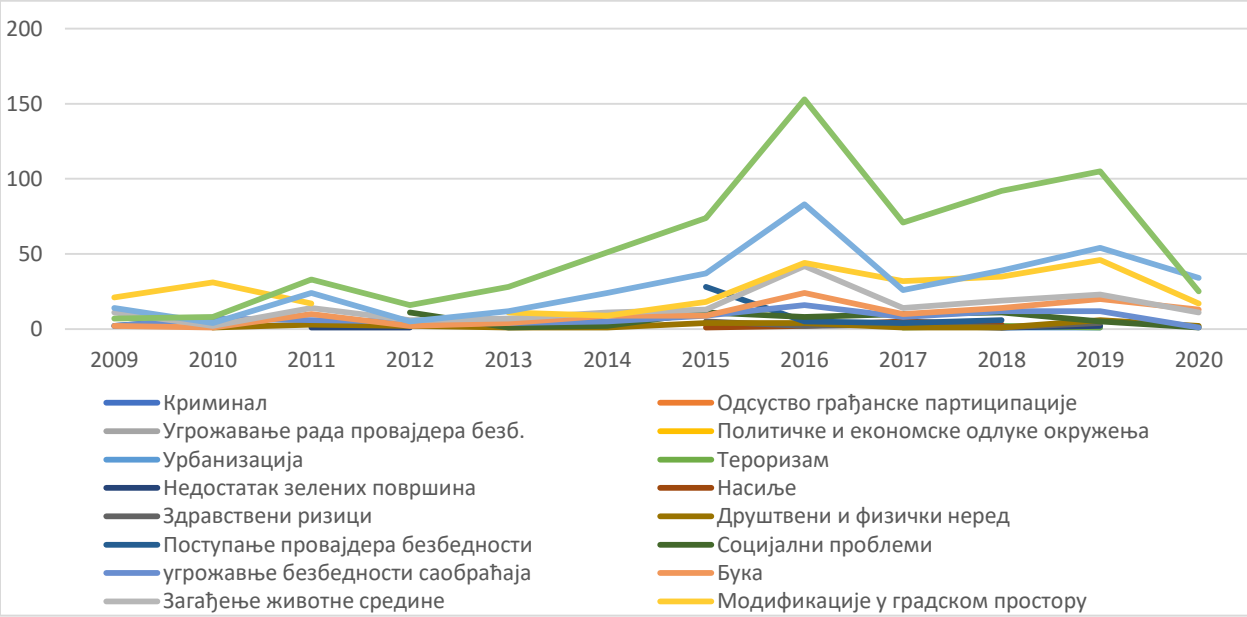
Графикон бр. 4. Безбедносни проблеми идентификовани у актима Скупштине града

Из приложене табеле може се закључити да са једне стране можемо идентификовати велики број проблема који угрожавају урбану безбедности у граду, док је са друге могуће јасно издвојити неколико доминантних група безбедносних проблема који се могу препознати у документима које усваја Скупштина града. Више од трећине тих регистрованих појава тиче се комуналних проблема у Београду. Међу њима се издвајају проблем отпада и отпадних вода, неадекватно снабдевање енергијом, лош капацитет водоснабдевања, непостојање или недовољни капацитети канализационе мреже, генерално стање комуналне неизграђености или запуштености, дивља градња и нехигијенска насеља. Друга велика група проблема за коју локална власт кроз документе које усваја Скупштина града оцењује да могу угрозити урбану безбедност у граду представљају елементарне непогоде карактеристичне за подручје Београда и антропогене катастрофе (удеси и пожари). Ова група проблема чини нешто мање од 20% анализиране грађе. Различите модификације у урбаном простору за које се доносе планови детаљне или генералне регулације представљају трећу велику групу безбедносних проблема у Београду и чине око 15% свих анализираних случајева.

Остали безбедносни проблеми идентификовани су у значајно нижој фреквенцији. У око 9% случајева проналазимо појаве које угрожавају животну средину (интензивна привредна активност и застареле технологије, климатске промене, емисија штетних гасова, зрачење), у око 6% случајева угрожавајућа појава била је бука, док су безбедносни проблеми везани са саобраћај у граду (лоша саобраћајна инфраструктура, интензиван саобраћај, саобраћајне незгоде) идентификовани у нешто мање од 5% грађе. Између 1 и 5 процената грађе односило се на социјалне проблеме (незапосленост, сиромаштво, неповољни демографски трендови, социјално искључивање), проблеми везани за поступање провајдере безбедности, друштвени и физички неред (невласнички пси, нетранспарентно зеленило, графити, продаја алкохолних пића, провале, бескућништво, понашање у јавном превозу, пуштање музике у објектима, социопатолошка понашања), здравствени ризици. Мање од једног процента анализиране грађе повезан је са различитим проблемима који се тичу различитих облика насиља (родно засновано насиље, трговина

људима, насиље у породици), недостатка зелених површина, тероризма, урбанизације, политичке и економске одлуке и приоритета окружења. Остали уочени проблеми односе се на прецизност, примењивост, свеобухватност и усклађеност постојећих закона, прописа и правила; криминал, одсуство грађанске партиципације и угрожавање рада провајдера безбедности.

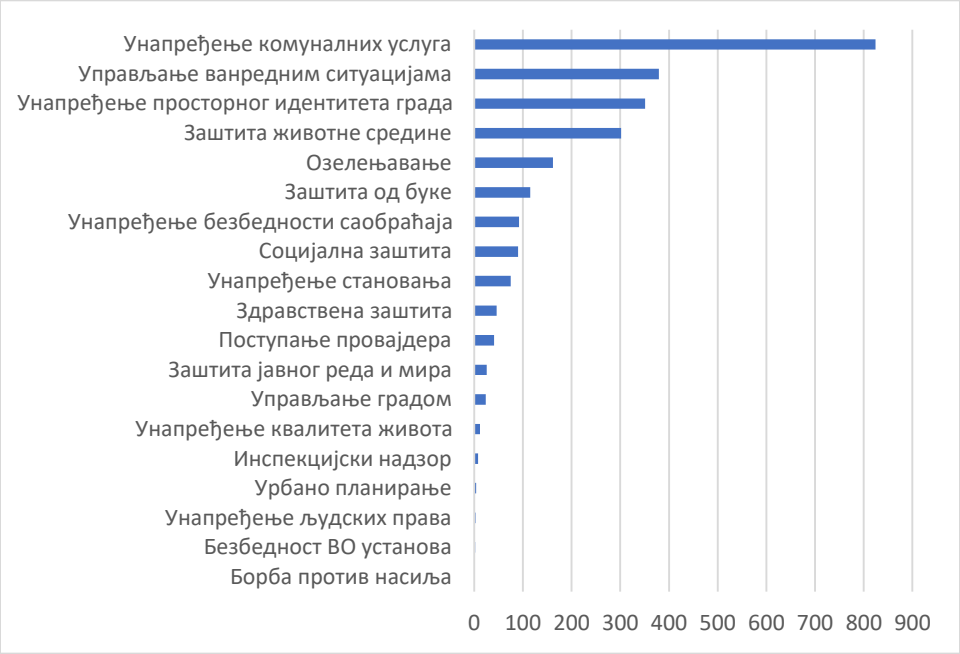
Када су у питању неки трендови везани за идентификацију и приоритизацију безбедносних проблема од стране локалне власти кроз документа која усваја Скупштина града, уочили смо извесне правилности. Наиме, три претежне групе проблема на које се локална власт фокусира кроз документе које усваја Скупштина града у току дванаестогодишњег периода представљају комунални проблеми, елементарне непогоде и друге катастрофе, као и модификације у градском простору. Овоме можемо додати и различите појаве које угрожавају животну средину, имајући у виду континуалну бригу за овај проблем урбане безбедности. Изузетак је 2010. година, када су се високо на листи идентификованих безбедносних проблема нашли угрожавање безбедности саобраћаја и проблеми везани за поступање провајдера безбедности. Осим тога, очекивано је било уочити промену у тренду током 2012. године, која је, као што је већ било речи, специфична по томе што је на локалним изборима дошло до смене власти. Социјални проблеми тада су били други по учесталости, што кореспондира са идентификованим штићеним вредностима. Треба напоменути да је у 2012. години уочено најмање безбедносних проблема у односу на целокупан период, те се заинтересованост локалне власти за социјалне проблеме пре може приписати овој чињеници, неголи промени парадигме у пружању урбане безбедности. Још један изузетак представљају резултати из 2015. године, када је један од најчешће евидентираних проблема било поступање провајдера безбедности, што можемо приписати чињеници да је дошло до кадровских промена у Јавном правобранилаштву Београда.



Графикон бр. 5. Дистрибуција безбедносних проблема у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године

1.2.3. Безбедносне мере

На основу анализе резултата Службеног листа града Београда и докумената које је донела Скупштина града, може се закључити да постоји велики број различитих безбедносних мера које локална власт предузима у циљу заштите виталних вредности. Као што је то био случај са претходна два елемента концептуалне анализе урбане безбедности, може се уочити да се неколико категорија безбедносних мера нарочито издваја.



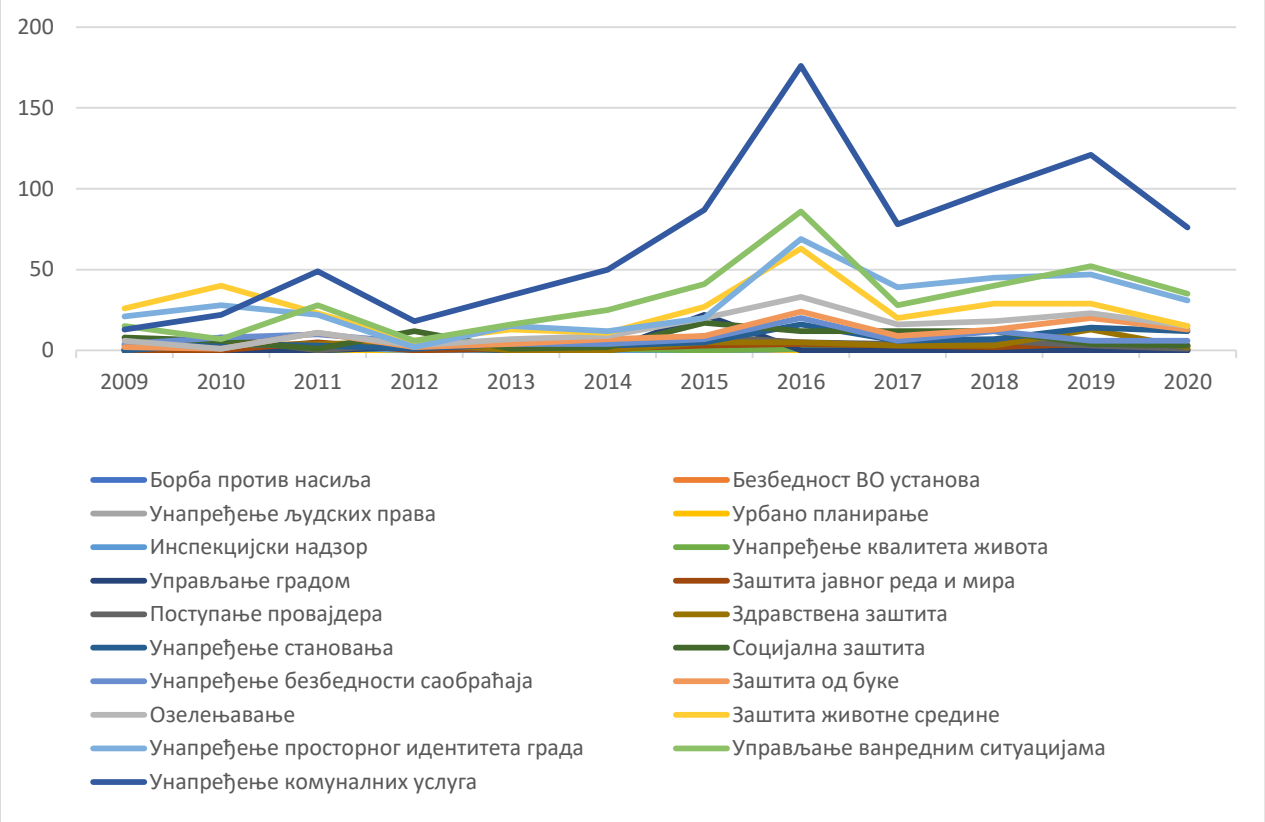
Графикон бр. 6. Безбедносне мере идентификоване у актима Скупштине града

Далеко најзаступљенији сет безбедносних мера односи се на унапређење различитих комуналних услуга у граду које чине нешто више од 30% свих анализираних случајева. Идентификоване комуналне услуге које доприносе унапређењу комуналног реда и квалитета живота у граду су: снабдевање енергијом, водоснабдевање, унапређење канализационе мреже, пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом, јавна расвета и читав низ услуга које се збирно могу означити као комуналне услуге (зоохигијена, одржавање чистоће, димничарске услуге, управљање јавним паркиралиштима, јавни превоз и сл.). Управљање ванредним ситуацијама, попут елементарних непогода или акцидената, процена ризика, противпожарна заштита и цивилна заштита представљају групу безбедносних мера које чине око 15% анализиране грађе. Трећа велика група безбедносних мера односи се на унапређење просторног идентитета града, односно инфраструктурно опремање подручја, унапређење изгледа града и заштиту културно-историјског наслеђа. Ова група мера чини нешто мање од 14% анализираних случајева. Још један група претежно заступљених безбедносних мера тиче се различитих облика заштите урбане животне средине, чији је удео око 12%.

Остале безбедносне мере препознате у документима које усваја Скупштина града заступљене су у знатно нижој фреквенцији. Унапређење јавних зелених површина регистровано је као мера заштите у око 6%, заштита од буке око 5%, а унапређење

безбедности саобраћаја и социјална заштита у нешто мање од 4% грађе. Унапређење становања је мера која је заступљена у око 3% анализиране грађе, здравствена заштита и унапређење рада провајдера безбедности (заштита од угрожавајућег понашања провајдера безбедности) у око 2% анализираних случајева, а заштита јавног реда и мира у 1% случајева. Мање од 1% анализиране грађе односи се на безбедносне мере које се тичу управљања градом, унапређења квалитета живота, инспекцијског надзора, урбаног планирања, унапређења људских права, безбедности васпитно-образовних установа и борбе против насиља.

Уколико се осврнемо на трендове у приоритизацији безбедносних мера локалне власти идентификованих у документима које усваја Скупштина града, уочава се извесна правилност. Четири групе доминантних безбедносних мера током посматраног периода од дванаест година, биле су мере које се односе на унапређење комуналних услуга, унапређење просторног идентитета града, управљање ванредним ситуацијама и заштиту животне средине.



Графикон бр. 7. Дистрибуција безбедносних мера у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године

Сасвим очекивано, у анализи се издвајају две ситуације, а које кореспондирају са резултатима који се односе на штићене вредности и уочене безбедносне проблеме. Током 2012. године једна од приоритетних мера безбедности, након комуналних услуга, била је заштита рањиве популације. Имајући у виду да је 2012. године дошло до промене власти, донет је и, последично, анализом обухваћен најмањи број одлука, те је регистрован и

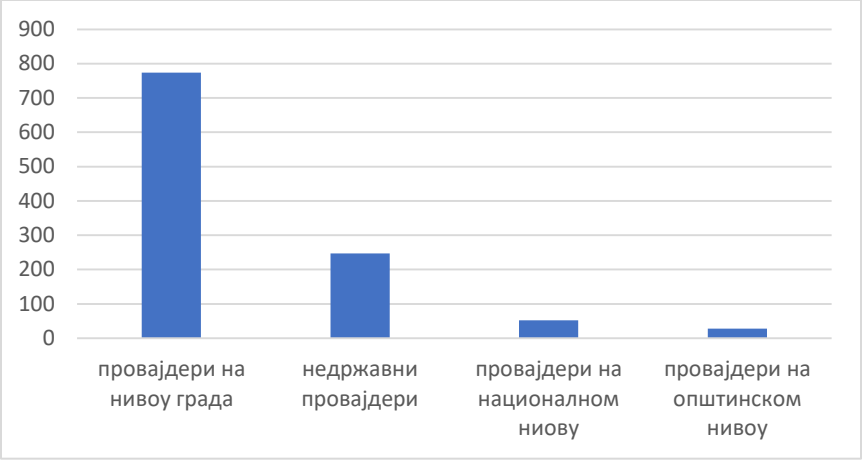
најмањи број безбедносних мера укупно. Социјална заштита стога не представља посебно значајну област регулисања локалне власти у овом периоду, већ је једноставно мање докумената донето у којима се прописују мере заштите које Скупштина града уобичајено усваја. Други изузетак тиче се великог броја одлука донетих 2015. године по питању кадровских промена у Јавном правобранилаштву, што се одразило на већи удео мера које се односе на унапређење управљања градом.

Могуће је представити још једно објашњење за приказану дистрибуцију безбедносних мера, али и идентификованих штићених вредности и проблема. Већа учесталост која се везује за комунални ред и пратеће проблеме, животну средину, просторни идентитет града и управљање ванредним ситуацијама последица су и природе одлука које доноси Скупштина града. Ове велике области могуће је идентификовати у већини одлука које овај представник локалне власти усваја и оне представљају предуслове функционисања града и очувања урбане безбедности. Са друге стране, поједина питања, попут јавног реда и мира, становања или људских права, регулишу се специфичним врстама одлука у виду стратегија или програма који се не доносе толико често. Стога не значи да ова питања нису приоритет локалне власти, већ да поменуте комуналне услуге представљају област која захтева континуирано и непрекидно функционисање, те отуда и учесталије регулисање овог питања од стране Скупштине града.

1.2.4. Провајдери безбедности

Увидом у анализиране одлуке које доноси Скупштина града као представник локалне власти у Београду, може се закључити да су приоритетне виталне вредности комунални ред, животна средина и просторни идентитет града. Најважнији проблеми угрожавања безбедности су различите врсте комуналних проблема од запуштености и нехигијене, дивље градње до неадекватних капацитета канализације, водоснабдевања и снабдевања енергијом, као и елементарне непогоде и друге катастрофе, модификације у градском простору и загађење животне средине. Најучесталије прописиване мере за ове проблеме подразумевају унапређење различитих виталних комуналних услуга, унапређење просторног идентитета града, управљање ванредним ситуацијама и заштиту животне средине. Последњи елемент концептуалне анализе урбане безбедности односи се на актере који су задужени за заштиту штићених вредности од безбедносних проблема, и који су означени у документима које Скупштина града доноси као провајдери безбедности. Овде ће бити примењена основна поделу између провајдера безбедности до које се дошло систематизацијом постојећег корпуса академске грађе – поделу на државне и недржавне провајдере.

На основу резултата анализиране грађе, може се закључити, сасвим очекивано, да су државни провајдери безбедности у документима које доноси Скупштина града доминантни провајдери безбедности и да чине преко 80% анализираних случајева. Имајући у виду да Скупштина града директно регулише рад осталих органа града, провајдери који су најчешће идентификовани као субјекти који предузимају мере заштите су они на нивоу града. У око 5% анализираних случајева као провајдери безбедности означени су актери на националном нивоу, док су актери на општинском нивоу препознати у нешто мање од 3% случајева. Недржавни провајдери безбедности чине нешто више од 20% анализираних случајева.

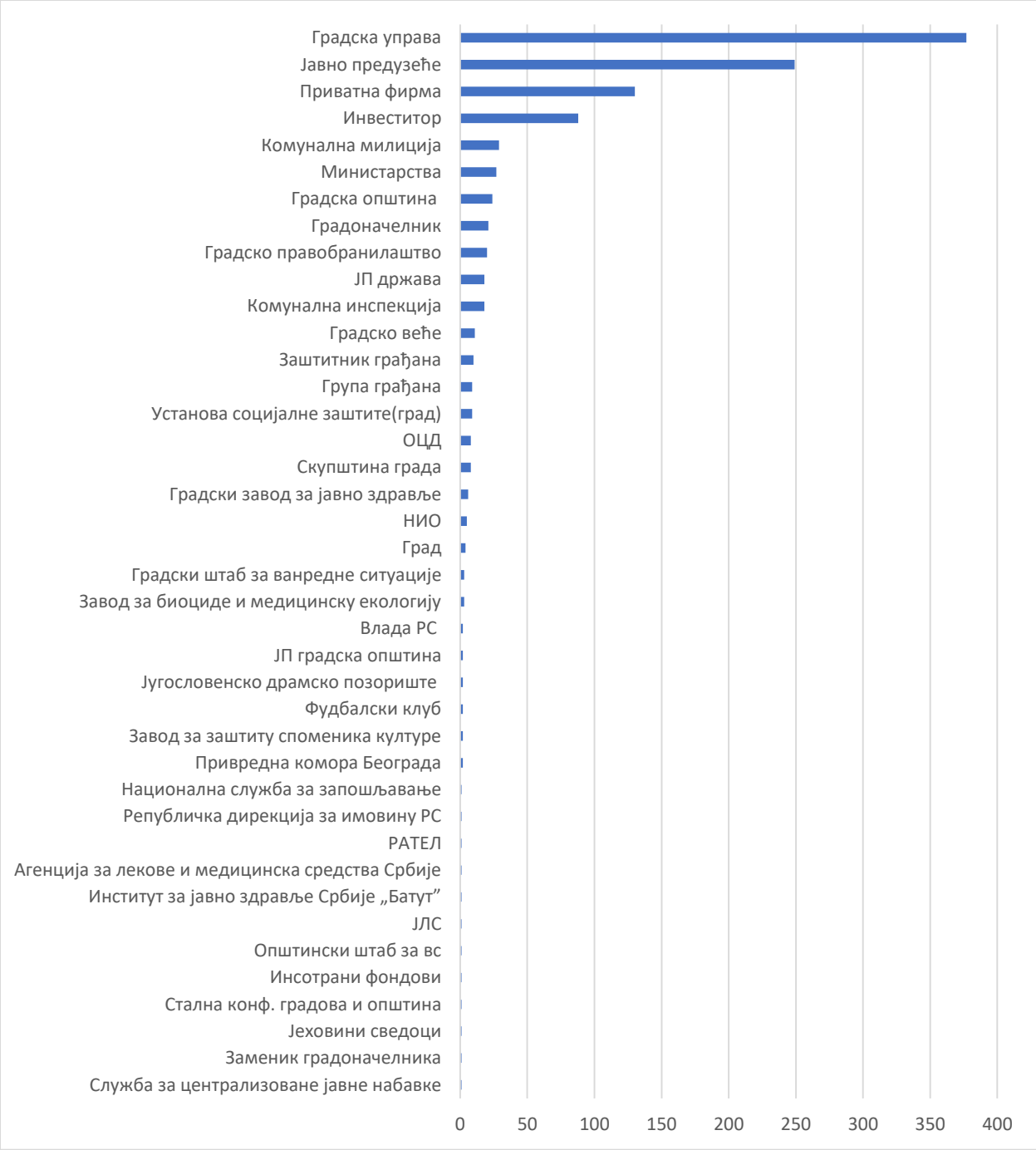


Графикон бр. 8. Државни и недржавни провајдери безбедности идентификовани у документима које усваја Скупштина града

Када су у питању провајдери безбедности на нивоу града, Градска управа, односно различити секретаријати, најчешће су идентификовани као актери који предузимају безбедносне мере и они чине готово 50% анализиране грађе за провајдере на нивоу града, односно 34% свих анализираних случајева. Друга велика група провајдера безбедности односи се на јавна предузећа чији је оснивач град и чија делатност је у највећој мери предмет регулисања Скупштине града, на које се односи више од једне петине анализиране грађе. Уколико се осврнемо на претежно идентификоване вредности, проблеме и безбедносне мере, не изненађује да су јавна комунална предузећа, заједно са Секретаријатом за комуналне и стамбене послове и Секретаријатом за заштиту животне средине актери који се најчешће јављају као провајдери безбедности у идентификованим областима. Њима можемо придружити и комуналну милицију, која се непосредно стара о контроли примене прописа из области заштите комуналног реда, а коју је Скупштина града континуирано препознавала као провајдера безбедности.

Наредна група провајдера безбедности која је такође учестало идентификована у документима које усваја Скупштина града јесу различите приватне фирме и инвеститори. Нешто мање од 20% анализиране грађе чине ови провајдери безбедности. Оваква дистрибуција провајдера безбедности која се односи на недржавне актере пре свега је повезана са великим бројем донетих одлука о изради планова детаљне и генералне регулације и самих планова детаљне и генералне регулације подручја града или инфраструктурног објекта које усваја Скупштина града. Приватне фирме са којима град закључује уговор или које дају средства за израду плана, специјализоване су фирме за израду планова или су инвеститори који имају обавезу предузимања мера заштите бројних вредности које могу бити угрожене пројектима изградње.

Провајдери који су релативно ређе спомињани али су такође важни јесу: комунална милиција, државна министарства, градска општина, градоначелник, Градско правобранилаштво, Комунална инспекција, јавна државна предузећа, Градско веће, Заштитник грађана, установа социјалне заштите у надлежности града, групе грађана, Скупштина града, организације цивилног друштва, Градски завод за јавно здравље и научно-истраживачке организације.



Графикон бр. 9. Провајдери безбедности идентификовани у актима Скупштине града

У анализи докумената у Службеном листу града Београда које усваја Скупштина града много је провајдера безбедности који су идентификовани једном, два или три пута. За разлику од претходно поменутих провајдера, Градске управе, јавних комуналних предузећа и приватних фирми, ови остали провајдери често се везују за специфичне проблеме безбедности у граду, те су као провајдери безбедности означени у специфичним документима који се не доносе толико често, већ поводом конкретних питања, попут

различитих стратегија или програма (Национална служба за запошљавање, Републичка дирекција за имовину, Институт за јавно здравље Србије Батут, општински штаб за ванредне ситуације, иностранн фонд, Стална конференција градова и општина, Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки, Завод за заштиту споменика културе, Привредна комора Београда, Завод за биоциде и медицинску екологију). Осим ове ситуације, у појединим случајевима се различити актери могу јавити као иницијатори доношења плана детаљне регулације попут Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Агенције за лекове и медицинска средства Србије, Хришћанске верске заједница „Јеховини сведоци“, јавног предузећа градске општине, Југословенског драмског позоришта и Фудбалског клуба Партизан.

2. ГРАДОНАЧЕЛНИК

Градоначелник као део извршне власти у Београду има значајну улогу као доносилац одлука у области урбане безбедности. Очекивано, градоначелник доноси далеко мањи број аката него Скупштина града и фокусира се на одређене штићене вредности, проблеме и мере. У наставку ћемо се осврнути на области урбане безбедности на које је својим одлукама утицао градоначелник града Београда.

2.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за градоначелника

Заштита животне средине. Животна средина, која може бити угрожена различитим изворима загађења, вредност је за коју градоначелник доноси различите типове мера заштите. Градоначелник усваја решење о утврђивању програма коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине. Бројне активности идентификоване програмима овог фонда требало би директно да допринесу заштити животне средине. Најчешће се ова средства користе посредством Секретаријата за заштиту животне средине. Могуће их је грубо груписати на следећи начин:

1) Мере заштите ваздуха од загађења
2) Мере заштите земљишта од загађења
3 Мере заштите вода од загађења
4) Контрола квалитета и мониторинг чинилаца животне средине
5) Информисање јавности о стању и квалитету животне средине и популаризација значаја заштите животне средине.

Већина ових мера је процедуралног карактера, јер подразумева или израду програма, регистара и студија или поштовање принципа прописаних постојећом регулативом у области заштите животне средине. У појединим прописаним мерама можемо уочити и елементе приступа управљања градовима под називом *Паметни град* (*Smart City*), а који подразумева пружање јавних услуга у градовима применом савремених информационо комуникационих технологија уз активну партиципацију грађана (осмишљавање „паметних“ еколошких решења, јавни конкурси за невладине организације и пројекат *Eco Driving*).

Животна средина предмет је заштите у колективним уговорима за јавна комунална предузећа, које градоначелник закључује са директорима предузећа и синдикалним организацијама. Запослени у јавним предузећима се обавезују да обављањем својих послова

спречавају загађење радне и животне средине; да стално усавршавају своје знање и практичну способност у вези са заштитом на раду и заштитом радне и животне средине и да обављањем својих послова спречавају загађење радне и животне средине.

Градоначелник доноси Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке организационих јединица Градске управе града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 8/15). У овом документу прописује се обавеза да у поступку јавне набавке морају бити остварени циљеви поступка јавне набавке, који се односе на заштита животне средине.

Заштита јавних зелених површина. Програмом који доноси градоначелник, средства Буџетског фонда за заштиту животне средине предвиђена су и за одржавање јавних зелених површина. Идентификовано је неколико активности чијим финансирањем се могу унапредити зелене површине у Београду:

1) Пројекат „Катастар зеленила Београда и стално ажурирање података (ГИС);

2) Програми и пројекти озелењавања Београда – имплементација Плана зелених површина Београда;

3) Услуге спровођења планова пошумљавања подручја Београда;

4) Спровођење мера адаптације на климатске промене – пошумљавање, за шта је надлежан Секретаријат за заштиту животне средине.

Један од основних провајдера безбедности који је задужен за очување јавних зелених површина јесте ЈКП Јавно Зеленило. Јавне зелене површине предмет су заштите од неадекватног одржавања у решењу градоначелника о давању сагласности ЈКП Зеленило Београд на цене услуга одржавања паркова и зелених и рекреационих површина. За ЈКП Зеленило Београд намењена су средства за услуге озелењавања објеката и површина и услуге ревитализације угрожених и запуштених јавних зелених површина, док ЈУП Урбанистички завод Београда треба да изради План генералне регулације система зелених површина Београда.

Бука као проблем урбане безбедности. Квалитет живота, животна средина и комунални ред у граду могу бити нарушени буком која потиче из различитих извора. Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине, који усваја градоначелник, у области заштите од буке предвиђене су активности које се односе на програм мерења нивоа комуналне буке, акустичко зонирање дела централне зоне града Београда, израду пројекта заштите од буке и истраживање метода индикативних мерења нивоа буке у животној средини. Ове активности треба да реализује Секретаријат за заштиту животне средине.

Просторни идентитет града. Изглед града који може бити нарушен пројектима изградње или реконструкције објеката градоначелник штити доносећи решење којим се усаглашава са ценама израде планских докумената од интереса за изградњу и уређење Београда чиме се бави ЈУП Урбанистички завода Београда.

Комунални ред као вредност урбане безбедности. Градоначелник града штити комунални ред у граду тиме што Јавним комуналним предузећима даје сагласност на цену комуналних услуга, о чему одлучује решењем. Ове услуге могу бити снабдевање водом за пиће, одржавање канализационог система, димоводних и ложишних уређаја, паркирање возила на јавним паркиралиштима, зоохигијена, одржавање чистоће на површинама јавне намене. Комунални ред од запуштености и нехигијене штити се и доношењем решења о давању сагласности на пијачни ред ЈКП Градске пијаце. Комунални ред у граду може бити угрожен непрописно паркираним возилима и остављеним стварима. Уклањање ових

предмета врши између осталих и ЈКП Паркинг сервис, а на одлуке о ценама ове услуге сагласност мора дати градоначелник решењем.

Осим тога, градоначелник у име града закључује колективне уговоре са јавним предузећима чији је оснивач град а чији су представници директор и независна синдикална удружења. Уговорим се посебно предвиђају обавезе, права и дужности запослених, директора и синдиката, као и обавезе оснивача, односно града. Оснивач, односно град, обезбеђује послодавцу материјалне, техничке и друге услове за несметано обављање комуналне делатности, прати услове рада, предузима мере за отклањање негативних околности које могу утицати на вршење делатности и предузима мере на унапређењу комуналних и стамбених делатности. На овај начин се директно штити комунални ред у граду од различитих облика угрожавања, јер континуитет и квалитет комуналних услуга од директног значаја за пружање урбане безбедности од стране локалне власти.

Комунални ред, квалитет живота и животна средина у граду могу бити угрожени проблемом отпада и отпадних вода. Решењем градоначелника којим се утврђује програм коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине у области пречишћавања отпадних вода предвиђа се финансирање неколико активности:

1) Ревитализација Топчидерске реке биолошким системима за пречишћавање загађених вода

2) Студија за дефинисање потребних стандарда и параметара за израду пројектне документације за каналисање и избор технологија и постројења за пречишћавање отпадних вода на одабраним локацијама коју реализује Грађевински факултет Универзитета у Београду – Институт за хидротехнику и водно-еколошко инжењерство;

3) Израда пројекта изградње терминала за отпадне материје са пловила на подручју Београд

Градоначелник учествује у решавању проблема отпадних вода у граду доносећи решење којим даје сагласност на цене одвођења отпадних вода које врши ЈКП Београдски водовод и канализација.

Решењем градоначелника којим се утврђује програм коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине у области управљања отпадом предвиђа се финансирање неколико активности:

1) израда локалног плана управљања отпадом;

2) израде пројеката санације и рекултивације неуређених депонија (сметлишта);

3) израда Претходне студије оправданости са генералним пројектом изградње терминала за отпадне материје са пловила на подручју Београда

4) израда пројекта јавно-приватног партнерства града Београда у пружању услуге третмана и одлагања комуналног отпада;

5) Израда плана за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу у периоду 2019–2029. године.

Градоначелник је у овом програму препознао неколико провајдера безбедности који би требало да решавају проблем отпада у граду. Пре свих, то је ЈКП Градска чистоћа које обавља санацију клизишта депоније и стабилизацију дела депоније у Винчи, врши опремање рециклажних центара на територији града Београда и набавља опрему и механизацију за управљање отпадом. Секретаријат за заштиту животне средине, који је од Секретаријата за комуналне и стамбене послове преузео надлежност управљања отпадом,

добија средства за суфинансирање извођења радова на санацији одлагалишта отпада и за превенцију настанка нових депонија на територији града Београда. Израда плана детаљне регулације за депонију Винча поверава се ЈУП Урбанистички завод Београда.

Изменама и допунама програма коришћења средстава Фонда за заштиту животне средине из 2018. године („Сл. лист града Београда“, бр. 127/18) предвиђена је додатна активност у области управљања отпадом - Техничка контрола пројекта за грађевинску дозволу за санацију клизишта депоније и стабилизацију дела депоније у Винчи. На локацији комуналне депоније у Винчи, услед обилних падавина и поплава током 2014. године, дошло је до појаве пукотина и клизишта тела комуналне депоније, као и клизишта земљишта испод тела депоније. Покренути материјал са депоније затрпао је ободне канале и саобраћајницу и тако онемогућио да се процедне воде из тела депоније дренирају. Затрпан је и сепаратор као главни реципијент за прикупљање процедних вода. Отпадне воде из тела депоније су се неконтролисано процеђивале низ падину ка Дунаву. На овом случају можда је најочигледније приказан начин на који су повезани проблем отпада и отпадних вода, те је и одлука да се у анализи посматрају као једна категорија проблема урбане безбедности.

Осим ових провајдера на нивоу града, Програмом Буџетског фонда за заштиту животне средине који усваја градоначелник предвиђено је остваривање активности са провајдерима на другим нивоима безбедности. Управљање полимерним отпадом на територији града Београда је активност коју Секретаријат за заштиту животне средине реализује са једном научно-истраживачком организацијом - Технолошко-металуршким факултетом. Осим тога, реализују се заједнички пројекти са Министарством унутрашњих послова Републике Србије за постављање видео надзора на одабраним локацијама (деонице саобраћајница), на којима се и након санације појављују нова сметлишта грађевинског и другог отпада, како би се трајно решио проблем.

Комунални отпад у граду који угрожава комуналну хигијену штити се сакупљањем, одвожењем и одлагањем за шта је надлежно ЈКП Градска чистоћа. Градоначелник решењем даје сагласност на цену ових услуга.

За решавање проблема отпада у граду формирају се центри за сакупљање отпада – рециклажни центри и трансфер станице на територији града Београда. Градоначелник решењем одређује локације ових центара.

Снабдевање енергијом у граду штити се кроз решење о давању сагласности на одлуке ЈКП Београдске електране на висину трошкова прикључења на систем даљинског грејања и на цене топлотне енергије, трошкове искључења и поновног прикључења на систем даљинског грејања.

Решењем градоначелника којим се утврђује програм коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине у области унапређења енергетских капацитета предвиђа се финансирање техничког прегледа изведених радова ради прикључења грејних инсталација објеката на дистрибутивни систем природног гаса; коришћење обновљивих извора енергије и енергетску ефикасност. Средства за спровођење ове активности додељују се Секретаријату за заштиту животне средине и Секретаријату за енергетику. Осим тога у 2017. години предвиђена су средства за прикључење грејних инсталација објеката школа на дистрибутивни систем природног гаса.

Ради евидентирања средстава намењених финансирању послова ефикасног коришћења енергије и примене обновљивих извора енергије у граду Београду, градоначелник града је донео решење о оснивању Буџетског фонда за енергетску

ефикасност. Програмом коришћења средстава Фонда, планирају се средства за финансирање:

1) имплементације економско исплативих и енергетски ефикасних мера на зградама;

2) унапређења система даљинског грејања, система даљинског хлађења, јавног осветљења и других услуга;

3) примене техничких мера у циљу ефикасног коришћења енергије у секторима производње, преноса, дистрибуције и потрошње енергије;

4) подстицање развоја система енергетског менаџмента;

5) изградње система за комбиновану производњу топлотне и електричне енергије ако су испуњени захтеви у погледу енергетске ефикасности постројења, а инвеститор топлотну и електричну енергију користи искључиво за сопствене потребе;

6) подстицања употребе обновљивих извора енергије за производњу електричне и топлотне енергије за сопствене потребе.

Фондом управља Секретаријат за енергетику, који обавља стручне и административно-техничке послове за Фонд.

За проблем неадекватног снабдевања енергијом надлежно је ЈКП Београдске електране. Колективним уговором овог предузећа прописано је да Београдске електране обављају производњу, дистрибуцију и испоруку топлотне енергије. Градоначелник, као представник града, закључује колективни уговор са директором предузећа и синдикалним организацијама.

Градоначелник доноси Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке организационих јединица Градске управе града Београда. У овом документу истакнуто је да у поступку јавне набавке морају бити остварени циљеви поступка јавне набавке, који се односе на обезбеђивање енергетске ефикасности.

Недовољни капацитети канализационе мреже могу угрозити комунални ред у граду. Стога се Секретаријату за заштиту животне средине кроз програм коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине додељују средства за израду пројекта Катастар септичких јама на територији Београда. Градоначелник решењем потврђује овај програм.

Градоначелник решењем даје сагласност на висину накнаде за поједине услуге које пружају јавна предузећа у области водоснабдевања, као што су: одводњавање, наводњавање и коришћење водопривредних објеката, а даје и сагласност на начин одређивања стварних трошкова ЈВП Београдводе у поступку вршења овлашћења. Градоначелник решењем даје сагласност на цене воде ЈКП Београдски водовод и канализација. Такође, он решењем даје сагласност на одлуку ЈВП Београдводе о ценовнику услуга превоза преко Дунава.

За очување комуналног реда надлежно је ЈКП Градска чистоћа које се стара о адекватном нивоу комуналне хигијене, између осталог, одношењем комуналног отпада за домаћинства и чишћењем и прањем јавних површина. ЈП Градско стамбено одржава комуналну хигијену у граду кроз редовно чишћење и прање и одржавање стамбених зграда. Сагласност на цене услуга ових предузећа даје градоначелник решењем

Градоначелник се стара о адекватном функционисању јавног превоза у граду, тако што Градском саобраћајном предузећу Београд решењем даје сагласност на одлуку о ценовнику накнада превоза путника у градском саобраћају, као и предузећу Ласта, онда када се ради о превозу путника на територији града.

Комунални ред у граду може бити нарушен и проблемом одраслих популација инсеката, штеточина и невласничких паса и мачака. Стога се Заводу за биоциде и медицинску екологију додељују средства Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине (о чему градоначелник доноси решење) за вршење послова зоохигијене.

Безбедност урбаног саобраћаја. Урбани саобраћај у граду може бити нарушен лошим стањем путне мреже. ЈКП Београд пут обавља делатност одржавања улица и путева на територији градских општина града и тиме унапређује безбедност одвијања саобраћаја. Градоначелник решењем потврђује одлуку о ценама ових услуга.

Поступање провајдера безбедности. Градоначелник је заступник града приликом закључивања колективних уговора са јавним предузећима чији је оснивач град. Овим уговорима одређују се права, обавезе и одговорности запослених у јавним предузећима, заштита запослених на раду, зараде и остале надокнаде запослених, права синдиката и послодаваца, као односи оснивача, тј. Града и послодаваца. На овај начин локална власт, преко градоначелника, као свог представника, има улогу преговарача са непосредним провајдерима безбедности, који се свакодневно суочавају са проблемима безбедности у урбаном окружењу Београда. Уговори би требало да служе као механизам унапређења рада провајдера безбедности, имајући у виду да се њима прописују различити облици заштите за запослене: скраћење радног времена, повећање броја дана годишњег одмора или увећање зараде за раднике који раде на тешким, напорним и по здравље штетним пословима; забрана непосредне и посредне дискриминације лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство. Такође, овим уговорима предвиђена је забрана узнемиравања и сексуалног узнемиравања.

Инспекцијски надзор над спровођењем надлежности из делокруга града у функцији је контроле поступања локалне власти као провајдера урбане безбедности. Стога као један од механизама унапређења рада провајдера безбедности и/или заштите од њиховог угрожавајућег поступања градоначелник града доноси правилник о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору („Сл. лист града Београда“, бр. 32/16), који даје форму за уједначавање вршења инспекцијског надзора из изворне надлежности Града Београда, а која се прилагођава одговарајућој врсти и облику инспекцијског надзора, појединачним областима, посебним прописима и поступцима и конкретним околностима инспекцијског надзора.

Управљање градом је такође вредност коју градоначелник штити доносећи решење о распореду радног времена у Градској управи. Изменама решења из 2012. године прописује се распоред рада комуналне милиције, и то непрекидно 24 часа за комуналне полицајце, руководиоце групе, операторе радио-везе и операторе на систему телекомуникационог саобраћаја.

Транспарентно трошење јавних средстава један је од предуслова адекватног управљања градом. Стога градоначелник доноси Правилник о ближем уређивању поступка јавне набавке организационих јединица Градске управе града Београда. У поступку јавне набавке морају бити остварени циљеви поступка јавне набавке, који се односе на транспарентно трошење јавних средстава. На све планове и предлоге јавних набавки сагласност даје градоначелник града, док је читав процес у надлежности Службе за

централизоване јавне набавке и контролу набавки као самосталног органа града. Секретаријат за финансије врши контролу усаглашености предлога плана набавки са одлуком о буџету града и потврђује предлог.

Социјална заштита. Градоначелник града веома је активан у доношењу одлука којима се регулише област социјалне заштите и прописују мере усмерене на унапређење положаја рањиве популације. Као израз потребе за додатном заштитом деце на територији града, градоначелник је 2014. године донео решење о образовању Савета за права детета града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 85/14). Задаци Савета су да:

1) подноси иницијативе, предлоге, мишљења и анализе које се односе на остваривање права детета у граду Београду;

2) прати примену прописа у области остваривања права детета и даје иницијативе за њихове измене;

3) прати примену Локалног плана акције за децу, прикупља податке од надлежних секретаријата, организација и установа о његовој реализацији и прати усклађеност других стратешких докумената;

4) утврђује потребу за израдом и предлаже израду нових програмских докумената усмерених на унапређење права деце у граду Београду;

5) унапређује међуресорни и мултидисциплинарни приступ у промоцији, превенцији и заштити права детета и вођење базе података у тој области;

6) сарађује са научним установама, стручним и другим удружењима и прибавља мишљења о проблемима у остваривању права детета;

7) прати примену преузетих међународних обавеза у области права детета и сарађује са Саветом за права детета Владе и Одбором за права детета Народне скупштине као и одговарајућим Владиним телима за праћење препорука тела Уједињених нација;

Стручно-административне и техничке послове за потребе Савета обавља Секретаријат за социјалну заштиту.

Градоначелник штити и друге рањиве категорије грађана у Београду на различите начине. За незапослене и запослене породиље, градоначелник решењем одређује висину једнократног новчаног давања. Својим решењем, градоначелник такође одређује цену услуге за извршење програма у делатности друштвене бриге о деци. О условима и начину остваривања права на регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације, градоначелник доноси правилник. Решењем градоначелник утврђује економску цену програма васпитања и образовања у предшколским установама чији је оснивач град Београд. Такође, он даје сагласност на Правилник о организацији и систематизацији радних места запослених у установама социјалне заштите на територији града (Центра за смештај и дневни боравак деце и омладине ометене у развоју). Осим тога, градоначелник својим решењем образује интерресорне комисије за процену потреба за пружањем додатне образовне, здравствене и социјалне подршке детету, ученику и одраслом.

Градоначелник штити рањиве категорије грађана изложене социјалним проблемима (сиромаштво, незапосленост, социјално искључивање и сл.) доносећи Закључак о интервентним мерама заштите најугроженијих грађана - (стална новчана помоћ, једнократна новчана помоћ и попуст - субвенције по основу издатака за комуналне производе и услуге и станарине). О реализацији ових мера старају се Градски центар за

социјални рад, Секретаријат за социјалну заштиту, Секретаријат за привреду и ЈКП Инфостан.

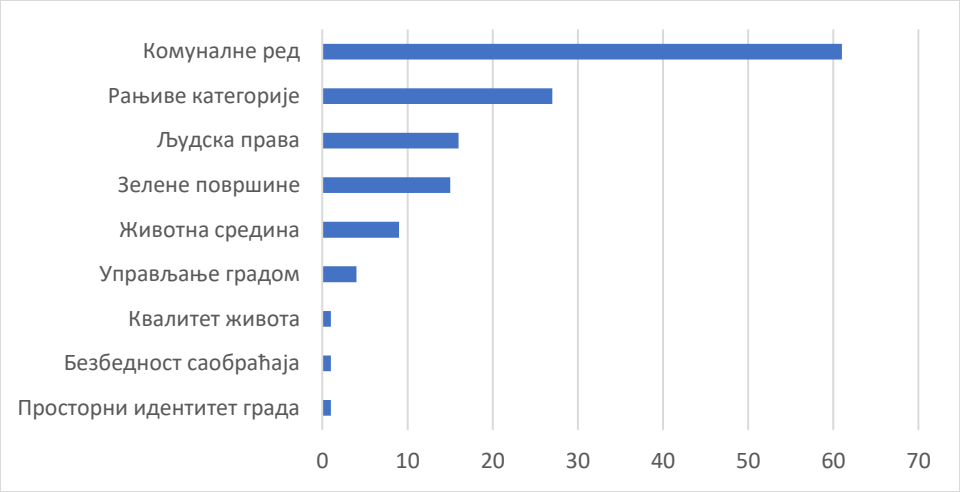
Управљање ванредним ситуацијама. Решењем градоначелника којим се утврђује програм коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине за 2010. годину као претња урбаној безбедности препознат је и хемијски удес. Стога се средства издвајају за ажурирање Мапе хазарда и Инфо базе за управљање ризицима од хемијских удеса на територији Београда.

2.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима градоначелника у периоду од 2009. до 2020. године

Градоначелник града представља део извршне власти у Београду. Овај представник локалне власти доноси значајно мањи број одлука од Скупштине града, те је број идентификованих елемената КАУБ-а, вредности, безбедносних проблема, безбедносних мера и провајдера безбедности неупоредиво мањи. Осим тога, евидентно је да је градоначелник наредбодавац у много мање области него што је то случај са Скупштином града, те градоначелник као представник локалне власти нешто другачије приоритизује питања важна за остваривање урбане безбедности у Београду.

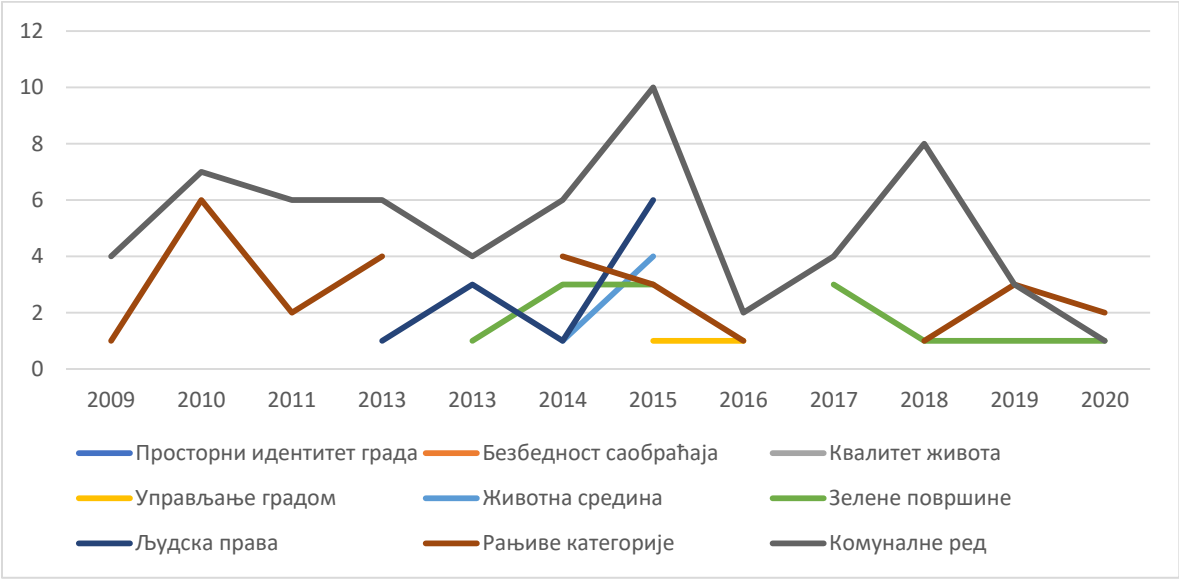
2.2.1. Штићене вредности

Када су у питању штићене вредности које смо препознали у документима које је усвајао градоначелник у периоду од 12 година, можемо закључити неколико ствари. За разлику од Скупштине града која доноси прописе у свим областима градског живота, градоначелник има много ужи корпус аката које усваја и који су фокусирани на специфичне области. Међутим, и у овом делу анализиране грађе, различите виталне услуге које обезбеђују комунални ред у граду најучесталије су штићене вредности. Комунални ред генерално, снабдевање водом за пиће и снабдевање енергијом чине чак 45% анализираних случајева. Ово произлази из чињенице да градоначелник има надлежност да даје сагласност на цене услуга предузећима која обављају комуналне услуге, као и да даје сагласност на њихове годишње програме. Друга велика група штићених вредности односи се на рањиву популацију становника Београда. И овај налаз не изненађује имајући у виду да градоначелник доноси бројне одлуке у области социјалне заштите. У приближно истој фреквенцији, око 11% анализиране грађе, градоначелник се стара о људским правима и зеленим површинама. Када су у питању људска права, ово се пре свега односи на колективне уговоре које градоначелник склапа са јавним предузећима као представник града. Очување зелених површина је такође једна од комуналних делатности, те градоначелник решењем даје сагласност на цене ове услуге. Друге штићене вредности које је било могуће издвојити у документима које доноси градоначелник града су животна средина (6%), управљање градом (3%), визуелни идентитет града, безбедност саобраћаја и квалитет живота (мање од 1%).



Графикон бр. 10. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја градоначелник

Уколико се осврнемо на трендове у приоритизацији вредности у документима које усваја градоначелник као представник локалне власти можемо закључити да одступања има, али да су она минимална. Током целог посматраног периода од 12 година комуналне услуге без чијег функционисања живот у граду не би могао да се одвија на адекватном нивоу представљају најучесталије идентификовану штићену вредност. Међутим, треба бити опрезан приликом давања коначних оцена када је у питању овај елемент концептуалне анализе урбане безбедности имајући у виду да се ради о малим износима/бројевима, те је закључивање на основу таквих резултата крајње незахвално.



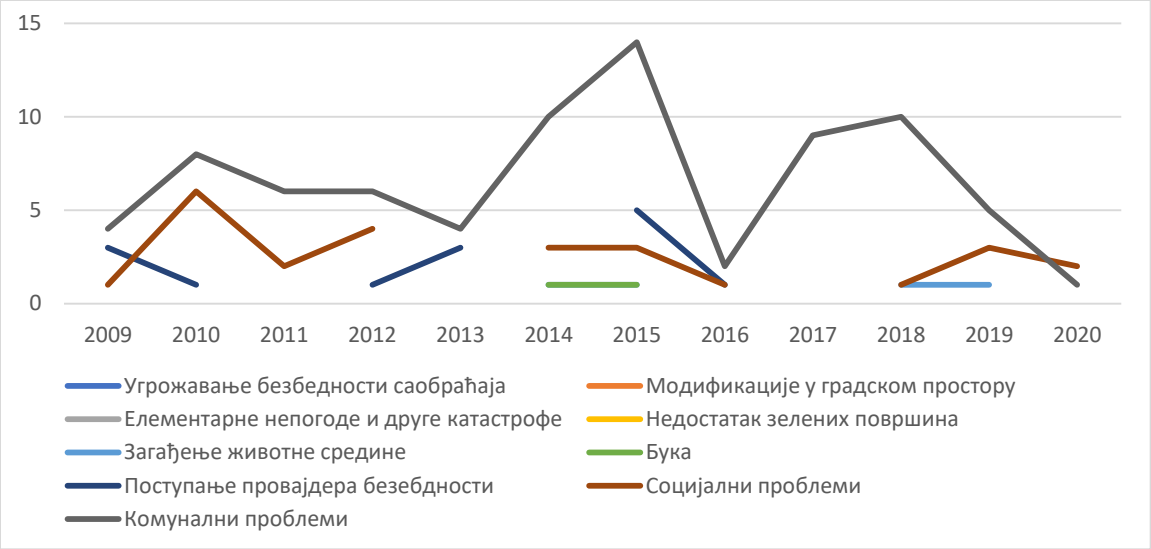
Графикон бр 11. Дистрибуција штићених вредности у актима које усваја Скупштина града у периоду 2009-2020. године

2.2.2. Безбедности проблеми

Резултати анализе садржаја докумената које усваја градоначелник града указују на сличне закључке у погледу идентификованих безбедносних проблема, као што је то случај са објектима заштите, односно вредностима. Највећи корпус угрожавајућих појава које градоначелник означава као безбедносне проблеме у граду односи се на различите врсте комуналних проблема: комуналну запуштеност, нехигијену или неизграђеност, неадекватно снабдевање енергијом, лоше водоснабдевање, неадекватне капацитете канализационе мреже, као и отпад и отпадне воде. Ови проблеми, који се због природе појава које угрожавају називају и комунални проблеми, чине преко 50% свих анализираних случајева. Очекивано, другу значајну област, која такође обухвата угрожавајуће појаве у граду, чине различити социјални проблеми попут незапослености, сиромаштва, социјалног искључивања и сл. Ова категорија проблема урбане безбедности чини нешто мање од 19% анализиране грађе. Још један релативно заступљен проблем урбане безбедности препознат у документима које доноси градоначелник представља угрожавајуће поступање провајдера безбедности. Преостали идентификовани безбедносни проблеми односе се на буку (4,5%), загађење животне средине (3,5%), модификације у градском простору, елементарне и друге катастрофе, недостатак зелених површина или њихово неодржавање и угрожавање урбаног саобраћаја.

Графикон бр. 12. Безбедносни проблеми идентификоване у актима које усваја градоначелник

Када су у питању трендови у тематизацији безбедносних проблема као елемента концептуалне анализе урбане безбедности у документима које усваја градоначелник града, тешко је донети прецизне закључке. Оно што је неспорно, јесте да су комунални проблеми који угрожавају комунални ред, животну средину и квалитет живота били приоритетан безбедносни проблем током читавог посматраног периода од 2009. до 2020. године и да је ова категорија безбедносних проблема идентификована континуирано, током сваке од 12 година. Имајући у виду да се ради о релативно малим бројевима, даље изношење прецизнијих закључака било би крајње незахвално.



Графикон бр. 13. Дистрибуција безбедносних проблема у актима које усваја градоначелник у периоду 2009-2020. године

2.2.3. Безбедносне мере

Безбедносне мере које су идентификоване у документима које усваја градоначелник града кореспондирају са уоченим штићеним вредностима и безбедносним проблемима који их угрожавају. Наиме, готово 50% свих анализираних случајева односи се на различите типове комуналних услуга непоходних за свакодневно одвијање живота у граду. Те услуге односе се на снабдевање енергијом, водоснабдевање, унапређење канализационе мреже, пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом и друго. Социјална заштита и брига о рањивим групама становника на територији града чине другу групу безбедносних мера које прописује градоначелник у својим документима. Ова група мера заступљена је у око 16% анализираних случајева. Унапређење људских права чини око 11% анализиране грађе која се односи на документе које усваја градоначелник града, што је свакако последица колективних уговора које он као представник града закључује са јавним предузећима чији је оснивач град. Заштита јавних зелених површина идентификована је у око 9% случајева, док се заштита животне средине спомиње у око 6% анализиране грађе. Осим ових, у актима које усваја градоначелник као мере унапређења урбане безбедности препознали смо заштиту од буке, унапређење безбедности саобраћаја, поступање провајдера безбедности, инспекцијски надзор, управљање градом, урбано планирање и управљање ванредним ситуацијама.

Графикон бр. 14. Безбедносне мере идентификоване у актима које усваја градоначелник

У анализираном периоду од 2009. до 2020. године можемо закључити да није било већих одступања када је идентификација и приоритизација мера безбедности у питању. Са сигурношћу се једино може тврдити да је унапређење комуналних услуга у граду мера безбедности коју је градоначелник континуирано прописивао током 12 година. Када су у питању остале мере безбедности и претпоставке о трендовима не можемо олако закључивати имајући у виду да се ради о релативно малим бројевима, те се измене које се тичу неке мере која се спомиње једном или два пута тешко могу сматрати индикатором неких правилности или изузетака. Насупрот томе, оне указују на то да је у некој години донет специфичан документ у којем се прописује посебна мера унапређења безбедности за проблем безбедности који се не појављује тако често (као што је рецимо случај са Правилником о општем обрасцу записника о инспекцијском надзору из изворне надлежности Града Београда).

Графикон 15. Дистрибуција безбедносних мера у актима које усваја градоначелник у периоду 2009-2020. године

2.2.4. Провајдери безбедности

Актери који су као провајдери безбедности означени у документима које усваја градоначелник а који се тичу унапређења урбане безбедности у Београду, бројни су и различити, али се појављују у далеко мањем обиму него што је то случај са провајдерима безбедности у документима које доноси Скупштина града. Међутим, идентификација и приоритизација провајдера безбедности зависна је од вредности које се штите, безбедносних проблема који им прете и прописаних безбедносних мера.

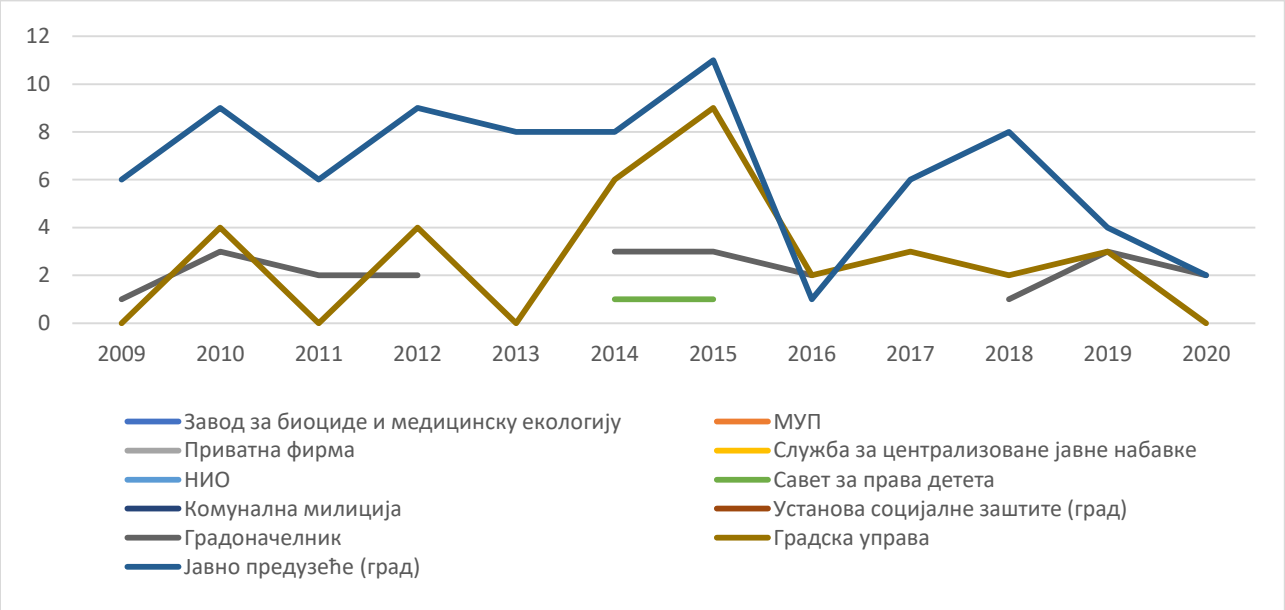
Уколико применимо основну типологију провајдера безбедности на државне (јавне) и недржавне, можемо уочити да су готово сви идентификовани провајдери безбедности на нивоу града. Један провајдер на националном нивоу – Министарство унутрашњих послова, две научно-истраживачке организације и једна приватна фирма препознате су као провајдери безбедности ван нивоа града.

Убедљиво најучесталије спомињан провајдер безбедности у документима које усваја градоначелник јесу јавна предузећа која оснива град. Ово не изненађује имајући у виду природу доминантних безбедносних проблема и безбедносних мера које та предузећа примењују. Ова група провајдера безбедности чини 52% анализиране грађе. Другу велику групу провајдера чине Секретаријати и друге организационе јединице Градске управе (22%), а пре свих Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за социјалну заштиту. Важан провајдер урбане безбедности јесте сам градоначелник који заправо даје сагласност на годишње програме комуналних делатности и цене виталних комуналних услуга. Нешто мање од 15% анализираних случајева односи се на овог провајдера безбедности. Имајући у виду значај мера социјалне заштите за унапређење урбане безбедности у документима које усваја градоначелник, не изненађује да су и установе социјалне заштите које оснива град такође важан провајдер безбедности. Други провајдери безбедности идентификовани у документима које усваја градоначелник града јесу Савет за права детета, комунална милиција, Завод за биоциде и медицинску екологију и Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки.

Графикон бр. 16. Провајдери безбедности идентификовани у актима градоначелника

У току посматраног периода између 2009. и 2020. године није било већих одступања када су провајдери безбедности у питању. Ово нас може упутити на закључак да је брига о

комуналном реду активност која представља константан и континуиран задатак локалне власти, те да јој се стога посвећује највише пажње и времена.



Графикон бр. 17. Дистрибуција провајдера безбедности у актима које усваја градоначелник у периоду 2009-2020. године

3. ГРАДСКО ВЕЋЕ

Градско веће, заједно са градоначелником града чини извршни део локалне власти у Београду. На основу анализе Службеног листа града Београда може се закључити да овај провајдер безбедности доноси далеко најмањи број одлука, како генерално, тако и оних одлука које се тичу неког елемента концептуалне анализе урбане безбедности. Имајући у виду мали број анализираних одлука, за Градско веће нећемо приказати трендове у управљању урбаном безбедношћу током 12 периода. За разлику од начина приказа резултата који се тичу Скупштине града и градоначелника, овде ћемо се осврнути на типове одлука којима Градско веће доприноси унапређењу урбане безбедности.

3.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за Градско веће

Имајући у виду да је на територији града 3. јула 2020. године проглашена ванредна ситуација услед епидемије изазване COVID19 вирусом, Градско веће је уместо Скупштине града донело Одлуку о буџету града Београда. Финансијско-економском мером, каква је прописивање прихода и расхода града, предмет заштите биле су различите вредности. Треба напоменути да су Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за комуналне и стамбене послове два актера која добијају средства за највећи број активности у области унапређења урбане безбедности у Београду.

Буџетом града предвиђени су приходи града кроз накнаде за загађење и заштиту животне средине. За Секретаријат за заштиту животне средине намењена су средства за

смањење загађености и превентивну заштиту животне средине и јачање капацитета информисања јавности, промоцију и популаризацију значаја животне средине. Осим тога овај секретаријат располаже средствима за израду студије о условима које морају испуњавати угоститељски објекти ради заштите од буке на територији града Београда. Секретаријату за заштиту животне средине намењена су средства из буџета за неколико активности везаних за унапређење комуналних услуга и решавање комуналних проблема: управљање отпадом (израда плана за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу; суфинансирање извођења радова на санацији одлагалишта отпада и превенције настанка нових депонија на територији града Београда, развијање свести становништва о значају управљања отпадом; унапређење енергетских капацитета (прикључење грејних инсталација објеката јавне намене на систем даљинског грејања или на дистрибутивни систем природног гаса) и послове зоохигијене.

Градско веће штити зелене градске површине предвиђањем средстава из буџета за уређење и одржавање јавних, слободних и зелених површина на територији Београда. Ове активности поверене су Секретаријату за комуналне и стамбене послове. Истом секретаријату дају се средства за унапређење система очувања и представљања културно-историјског наслеђа. Секретаријату за комуналне и стамбене послове буџетом се такође распоређују средства за унапређење комуналних услуга кроз финансирање неколико активности у које спадају: управљање отпадним водама; унапређење канализационе мреже (санација, адаптација и реконструкција канализационе мреже београдског канализационог система), унапређење водоснабдевања (изградња водоводне инфраструктуре, управљање и снабдевање водом за пиће) и зоохигијену. У Програму уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2020. годину средства су намењена за објекте и мрежу канализације (припремне активности и изградњу и реконструкцију примарних објеката и мреже за систем одвођења отпадних вода града, као и изградњу секундарне инфраструктурне мреже у циљу опремања локација), одржавање континуитета изградње комуналне мреже и објеката значајних за развој града у целини, изградњу комуналне мреже у постојећим насељима, припремне активности и изградњу и реконструкцију примарних објеката и мреже за систем водоснабдевања града, као и за изградњу секундарне инфраструктурне мреже у циљу опремања локација.

И другим актерима се Одлуком о буџету града распоређују средства за различите активности. Преко Секретаријата за енергетику користе се средства за израду плана енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије и производњу и дистрибуцију топлотне енергије, као и за управљање и одржавање јавног осветљења. Секретаријату за инвестиције намењена су средства за термалну рехабилитацију јавних зграда и унапређење енергетске ефикасности у граду Београду. Преко Секретаријата за привреду, Секретаријата за инвестиције и Секретаријата за социјалну заштиту, предвиђена су средства из буџета за социјалну помоћ угроженом становништву, мере активне политике запошљавања и изградњу објеката социјално непрофитног становања, а у циљу смањења сиромаштва и незапослености. Из буџета се издвајају средства и за здравствену заштиту грађана града преко Секретаријата за здравство, и Секретаријата за инвестиције. Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима располаже средствима за управљање ванредним ситуацијама. У Програму уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2020. годину за заштиту од елементарних непогода средства су предвиђена за изградњу према приоритетима општина угрожених последицама поплава и других елементарних непогода и ванредних ситуација.

Градско веће доноси и друге одлуке у којима је било могуће препознати елементе концептуалне анализе урбане безбедности. Како би заштитило и унапредило изглед града, Градско веће донело је План места за постављање објеката, односно средстава за оглашавање 2010. године („Сл. лист града Београда“, бр. 13/10). Планом је било предвиђено да се унапреди слика града на неколико начина. Као прво, типизацијом посебних објеката за оглашавање и начина њиховог постављања у великој мери се умањује визуелна „засићеност” простора. Као друго, правилним избором микролокација уз поштовање правила и услова за постављање посебних објеката за оглашавање избегава се могућност пренатрпавања простора и недостатак просторне уређености.

Ради унапређења снабдевања енергијом на територији града, Градско веће донело је 2012. године Правилник о уређивању садржине и начина вођења информационог система енергетике града Београда (ИСЕБ) („Сл. лист града Београда“ бр. 5/12). ИСЕБ је интегрисани сложени скуп програмских модула и база података у коју се смештају подаци о стању енергетике града Београда као и други подаци и информације које су од значаја за праћење стања енергетике на нивоу града. На овај начин директно се доприноси унапређењу снабдевања енергијом до крајњих корисника.

Унапређење функционисања јавног градског превоза предуслов је очувања комуналног реда и квалитета живота грађана. Стога је Градско веће 2012. године донело Правилник о тарифном систему у јавном линијском превозу путника на територији града Београда („Сл. лист града Београда“ бр. 47/2012), којим се између осталог прописују цене и начин наплате карата, као и услови и категорије лица које имају права на повлашћену цену вожње. Изменама Правилника из 2013. године („Сл. лист града Београда“, бр. 29/13) прописано је да комунална милиција асистира контролорима у градском превозу онда када путник одбија да покаже карту. На овај начин, створени су правни оквири да комунална милиција штити јавни ред и мир од непрописног понашања у јавном превозу. Податке о кориснику који се у моменту контроле затекао у возилу или у резервисаном простору, без важеће карте и који не купи посебну карту, контролор уписује у службену евиденцију и електронским путем ставља на увид комуналној полицији ради издавања прекршајног налога. Контролор у контроли може затражити помоћ полицијске управе, односно комуналне полиције.

Градско веће прописује извесне мере у области заштите популације којој је потребна посебна подршка. Тако, оно доноси Упутство о начину остваривања додатних облика заштите трудница и породиља на територији града („Сл. лист града Београда“, бр. 12/09), док градоначелник одређује новчани износ који им се уплаћује на име подршке.

Веће доноси Пословник Градског већа (2010. и 2012. године) којим се уређује организација и начин рада и одлучивања овог провајдера безбедности. Градско веће има значајну улогу у управљању градом и унапређењу рада провајдера безбедности тиме што поставља начелника Градске управе и утврђује предлог кандидата за директора јавних предузећа, кога именује Скупштина града.

Једна од вредности коју штити локална власт јесте пољопривредно земљиште у граду. Иако иманентно није урбаног карактера, пољопривредно земљиште јесте објекат заштите јер се у извесном проценту налази углавном у приградским општинама Београда. Пољопривредно земљиште може бити угрожено елементарним непогодама, те је Градско веће усвојило Мере за заштиту пољопривредног земљишта на територији града Београда, међу којима се налазе мере за заштиту пољопривредног земљишта од мраза, града, пожара и других елементарних непогода.

Градско веће је 2015. године усвојило и Програм Мера подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 23/15). Као кључне појаве које угрожавају пољопривредно земљиште идентификоване су: потрошња фосилних горива, емисија материја продуката сагоревања у ваздуху, бука, отпад и отпадне воде, интензиван саобраћај и физички проблеми у путној мрежи, интервенције у реконструкцији или изградњи делова града, депопулација и неповољна старосна структура руралног становништва. Неке од мера предвиђених за заштиту пољопривредног земљишта у граду тичу се: унапређења енергетских капацитета (смањење потрошње фосилних горива и повећање искоришћавања обновљивих и континуалних извора енергије), смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште; смањења нивоа буке улагањима у развој подземне железнице, а након тога затварањем појединих градских саобраћајница за аутомобилски саобраћај; сакупљања и рециклажа отпада и одржавања и уређивање шума.

3.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности од стране Градског већа у периоду од 2009. до 2020. године

Градско веће заједно са градоначелником града, који је на његовом челу, представља извршну власт у граду. Међутим, Градско веће јесте представник локалне власти који је донео најмањи број аката у којима је било могуће препознати неки од елемената концептуалне анализе безбедности. Ово је наравно последица надлежности које има овај орган локалне власти и чињенице да је члан већа по дужности градоначелник, који самостално доноси одлуке из надлежности града. Упркос томе, корпус вредности за које прописује заштиту, безбедносних проблема који их угрожавају, мера безбедности и провајдера безбедности који их спроводе није занемарљив, те отуда потиче значај Градског већа као доносиоца одлука у области урбане безбедности.

3.2.1. Штићене вредности

Као што је то случај и са Скупштином града и градоначелником, највећи корпус идентификованих штићених вредности које штити Градско веће односи се на комунални ред и виталне услуге без чијег адекватног функционисања живот у граду не би могао да се одвија на одговарајућем нивоу. Готово 50% анализираних случајева у актима које доноси Градско веће односи се на ову категорију вредности. Остале штићене вредности идентификоване у анализираној грађи су животна средина, рањиве категорије становника, јавне зелене површине, јавни ред и мир, просторни идентитет града, здравље грађана, управљање градом и пољопривредно земљиште.

Графикон бр. 18. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја Градско веће

Овде се нећемо освртати на трендове у периоду од 2009. до 2020. године, имајући у виду да се ради о крајње малим бројевима, те да извођење закључака не би допринело увидима у неке правилности када су у питању не само штићене вредности, већ и остали елементи концептуалне анализе.

2.3.2. Безбедносни проблеми

За безбедносне проблеме као елемент концептуалне анализе урбане безбедности можемо рећи да је приметна извесна разноликост, иако је примарно фокус на специфичној групи појава означених као комунални проблеми. Неадекватни капацитети или непостојање канализације, лоше снабдевање водом или енергијом, комунална нехигијена и отпад и отпадне воде су безбедносни проблеми који чине нешто мање од 50% анализиране грађе. Остали безбедносни проблеми, иако бројни, бележе знатно нижу учесталост. Идентификоване појаве које могу угрозити урбану безбедност у граду, а за које Градско веће доноси акте су: социјални проблеми, елементарне и друге катастрофе, недостатак саобраћајне инфраструктуре, загађење животне средине, бука, друштвени и физички неред, здравствени ризици, угрожавајуће поступање провајдера безбедности и урбанизација.

Графикон бр. 19. Идентификовани безбедносни проблеми у актима које усваја Градско веће

3.2.3. Безбедносне мере

Безбедносне мере идентификоване у документима које усваја Градско веће кореспондирају са препознатим штићеним вредностима и безбедносним проблемима. Стога се као најучесталије прописиване безбедносне мере издвајају оне које се односе на унапређење комуналних услуга које свакодневно и директно утичу на квалитете живота и безбедност у граду. Ове активности се односе на унапређење енергетских капацитета, водоснабдевање, унапређење канализационе мреже, јавни превоз, пречишћавање отпадних вода и управљање отпадом, одржавање чистоће на јавним површинама и зоохигијену. Нешто мање од 50% целокупне анализиране грађе односи се на ову категорију безбедносних мера. Остале активности које смо у актима Градског већа идентификовали као мере безбедности односе се на: социјалну заштиту, заштиту животне средине, озелењавање, заштиту од елементарних непогода, поступање провајдера безбедности, заштиту јавног реда, унапређење просторног идентитета града, заштиту од буке и здравствену заштиту.

Графикон бр. 20. Идентификоване безбедносне мере у актима које усваја Градско веће

3.2.4. Провајдери безбедности

На основу анализе докумената које усваја Градско веће може се закључити да постоји релативно мали број актера коју су у овим документима означени као провајдери безбедности задужени за заштиту вредности од уочених безбедносних проблема. Уколико узмемо као основну класификацију провајдера безбедности на државне (јавне) и недржавне може се јасно уочити да се у документима Градског већа могу идентификовати само јавни провајдери и то они који функционишу на нивоу града. Превасходни актери задужени за примену безбедносних мера су Секретаријати градске управе и то у 22 од 27 евидентираних случајева. Међу њима, најзначајнију улогу имају Секретаријат за комуналне и стамбене послове, Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за енергетику. Овакви налази одговарају дистрибуцији евидентираних штићених вредности, безбедносних проблема и безбедносних мера, а који су усмерени на очување комуналног реда и квалитета живота у граду кроз решавање комуналних проблема и унапређење виталних услуга. Осим градске управе, као провајдере безбедности идентификовали смо само Градско веће и комуналну милицију.

Графикон бр. 21. Провајдери безбедности идентификовани у актима које усваја Градско веће

4. ГРАДСКА УПРАВА

Градска управа саставни је део локалне власти у Београду. Она је заправо јединствени назив за читав низ актера који спроводе активности у најразличитијим областима градског живота, што значи да могу имати утицаја на стање урбане безбедности у Београду. У овом тексту су као доносиоци одлука означени појединачни Секретаријати, у чијим смо одлукама могли препознати неке од елемената концептуалне анализе урбане безбедности. Може се закључити да су резултати анализе садржаја Службеног листа града Београда за овог представника локалне власти крајње хомогени, што значи да се активности Градске управе фокусирају на специфичне вредности, проблеме, мере и непосредне провајдере безбедности. Ово не произлази из чињенице да смо анализирали мали број одлука Секретаријата градске управе, као што је то био случај са Градским већем. Приказани налази пре свега су последица тога да се неколико Секретаријата Градске управе јавља у улози доносиоца одлука повезаних са урбаном безбедношћу, а сваки од њих покрива специфичну област надлежности града. То су пре свих Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, Секретаријат за саобраћај, Секретаријат за социјалну заштиту и Секретаријат за комуналне и стамбене послове. У наставку ћемо описати основне елементе концептуалне анализе урбане безбедности које смо препознали у актима ових секретаријата.

4.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за Градску управу

Заштита животне средине. На основу спроведене анализе садржаја, Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојеће грађе, може се закључити да је вредност коју далеко најучесталије штити Градска управа урбана животна средина. Животна средина у граду може бити нарушена пројектима изградње или реконструкције инфраструктурних објеката, који могу изазвати буку, загађење, отпад и отпадне воде. Сваком спровођењу пројекта претходи решење Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове о томе да ли је потребно спровести стратешку процену утицаја планираних намена на животну средину. Када Секретаријат донесе одлуку о приступању стратешкој процени

утицаја на животну средину тада прописује обавезу разматрања постојећег стања животне средине на подручју обухваћеном планом, значај и карактеристике плана, карактеристике утицаја планираних садржаја на микро и макролокацију и друга питања и проблеме заштите животне средине. Мера заштите која се односи на процену да ли потребно извршити стратешку процену утицаја на животну средину је тешко категорисати. Са једне стране, сасвим је јасно да се та мера односи на предуслов израде планског документа, те је у том смислу можемо означити и као урбанистичко-планску. Међутим, она подразумева и придржавање законских и подзаконских правних аката, те је можемо посматрати и као поштовање прописане процедуре.

Поред основних елемената стратешке процене, у решењима се обавезно наводе и носиоци израде стратешке процене утицаја и актери који су наручиоци плана или који обезбеђују средства за његову израду. За носиоца израде извештаја о стратешкој процени може се одредити јавно предузеће чији је оснивач град (ЈУП Урбанистички завод Београда), научно-истраживачка организација (Институт за архитектуру и урбанизам Србије) или приватна фирма. Средства за израду извештаја обезбеђују се из буџета града (Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, ЈКП Београдске електране, Секретаријат за заштиту животне средине, Секретаријат за комуналне и стамбене послове), градске општине (ЈП), државног буџета (НИС, ЕПС, Министарство за инфраструктуру; Електромрежа, Агенција за лекове и медицинска средства Србије) или из приватних извора, Фудбалски клуб Партизан.

Осим решења о стратешкој процени утицаја на животну средину, која су чинила претежни корпус грађе када је у питању Градска управа, постоје још неки начини на које секретаријати штите животну средину. Локална власт може прописати одређене накнаде за загађење животне средине које представљају приходе града. Ове накнаде се касније преко Буџетског фонда за заштиту животне средине користе за финансирање активности и мера за очување и унапређење животне средине. Одређени приходи и примања које евидентирају директни корисници буџета Града а тичу се заштите животне средине су: накнада за загађивање животне средине; накнада за заштиту и унапређивање животне средине; накнада за супстанце које оштећују озонски омотач и накнада за пластичне полиетиленске кесе; накнаде за емисије SO2, NO2, прашкасте материје и произведени или одложени отпад. За евиденцију ових накнада надлежан је Секретаријат за заштиту животне средине. Овај тип мера је пре свега економско-финансијске природе.

Заштита јавних зелених површина. Осим животне средине, која због обавезе Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове да за сваки предлог израде плана одлучује о потреби спровођења стратешке процене утицаја планираних намена на животну средину, идентификовали смо још неколико вредности као елементе урбане безбедности које својим актима штите секретаријати Градске управе. Јавне зелене површине су вредност за коју локална власт у Београду прописује посебну заштиту. Секретаријат за комуналне и стамбене послове има дужност, да заједно са ЈКП Зеленило Београд утврди категорије јавних зелених површина које се штите на нивоу града, о чему доноси решење. Јавне зелене површине у граду доприносе унапређењу урбане животне средине, квалитету живота грађана и побољшању визуелног идентитета града.

Социјална заштита. Градска управа, преко Секретаријата за социјалну заштиту организује заштиту за рањиве категорије грађана изложене социјалним проблемима (сиромаштво, незапосленост, социјално искључивање). Овај Секретаријат доноси решење о утврђивању износа средстава за куповину одеће и обуће за кориснике који се упућују на

смештај у установу социјалне заштите или у другу породицу са територије града Београда. Осим тога, он доноси бројне правилнике у којима су дефинисани услови за остваривање права из области социјалне заштите на територији града.[53] Градски центар за социјални рад, као установа социјалне заштите коју оснива и којом управља град, одлучује о остваривању ових права.

Безбедност урбаног саобраћаја. Безбедност урбаног саобраћаја још једна је витална вредност урбане безбедности за коју је Градска управа доносила одлуке у току 12 периода. Саобраћај у граду може отежано да се одвија у зависности од временских услова. Стога Секретаријат за саобраћај сваке године доноси решење о посебном режиму саобраћаја у зимским условима. Тада се прописује обустављање саобраћаја у појединим улицама, постављање и одржавање саобраћајних знакова и заштитне мреже у улицама и ограничење брзине кретања возила. Као непосредни провајдер безбедности задужен да ове активности обавља по налогу Секретаријата за саобраћај именован је ЈКП Београд-пут.

У зимским и неповољним условима Дирекција за путеве (у оквиру Секретаријата за саобраћај) издаје Упутство о начину вршења зимске службе на улицама и општинским путевима. У овом документу прописане су бројне мере усмерене на унапређење безбедности саобраћаја у зимски условима, а које се тичу чишћења и уклањања снега и леда са коловоза како би саобраћаја могао безбедно и несметано да се одвија. Дирекција за путеве благовремено извештава градски Штаб за ванредне ситуације и Секретаријат за саобраћај о свим питањима и проблемима одржавања и свакодневно доставља извештај о стању на улицама и путевима и ангажованим капацитетима. Секретаријат за саобраћај обавештава јавност и учеснике у саобраћају о стању улица и путева, о ванредним условима и посебним мерама, ограничењу и забрани саобраћаја. У случају потребе, односно екстремно високих снежних падавина, а на основу налога Градског штаба за ванредне ситуације, могу се ангажовати додатни људски и материјални ресурси како би се смањили негативни утицаји снежних падавина. Уколико се осврнемо на природу ових мера, можемо закључити да су оне пре свега физичке, односно техничке мере безбедности. Односе се на постављање физичких баријера и заштита, уклањање снега и леда, поправку оштећења, одржавање саобраћајне сигнализације и сл.

Осим неповољних временских услова, безбедност саобраћаја може бити угрожена и другим проблемима у граду попут саобраћајних гужви и загушења. Саобраћајне гужве у граду могу бити додатно погоршане уколико у најпрометнијим градским улицама учествују и теретна возила. Ово питање Секретаријат за саобраћај регулисао је Решењем о режиму саобраћаја теретних моторних и запрежних возила кроз Београд („Сл. лист града Београда“, бр. 98/19, 7/20) којима су прописане бројне забране и ограничења за ове типове возила како би се унапредило безбедно одвијање саобраћаја и спречило загушење у деловима дана када је интензитет градског саобраћаја највећи.

[53] Правилник о начину припреме и дистрибуције бесплатних оброка („Сл. лист града Београда“, бр. 47/11), Правилник о мерилима и критеријумима за учешће корисника и његових сродника обавезних на издржавање у трошковима помоћи у кући, дневног боравка, привременог смештаја и становања уз подршку („Сл. лист града Београда“, бр. 2/12, 61/16), Правилник о критеријумима и мерилима за утврђивање цена услуга у установама социјалне заштите у Београду („Сл. лист града Београда“, бр. 2/12), Правилник о нормативима и стандардима за обављање послова и делатности у установама у којима се остварују права из социјалне заштите о чијем се обезбеђивању стара град („Сл. лист града Београда“, бр. 2/12, 102/18) и Правилник о одређивању особа које могу остварити право на бесплатно коришћење посебно обележених паркинг места на јавним паркиралиштима („Сл. лист града Београда“, бр. 104/14, 2/16, 19/16, 123/18)

4.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима Градске управе у периоду од 2009. до 2020. године

Градска управа представља јединствен орган и заједнички назив за различите секретаријате, службе, фондове и друге организационе јединице које својим активностима покривају све области живота у граду. Када говоримо о елементима концептуалне анализе урбане безбедности у документима које усваја Градска управа, тачније њени секретаријати, уочавамо ситуацију која је специфична и потпуно различита него што је то случај са претходна три представника локалне власти. За разлику од Градског већа чијих одлука нема много те очекивано ни идентификованих елемената концептуалне анализе, Градска управа доноси већи број докумената али се већина њих односи на исти тип документа који доноси један актер. Обавезан предуслов извођења плана детаљне регулације подручја града или инфраструктурног објекта, јесте обавезна процена Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове да ли је за планиране намене неопходно претходно спровести стратешку процену утицаја на животну средину.

4.2.1. Штићене вредности

Када су у питању вредности као елемент концептуалне анализе урбане безбедности, изводимо закључак да је најчешће идентификована штићена вредност животна средина. Ова категорија вредности чини чак 90% свих анализираних случајева. Осим животне средине, објекти заштите у документима које усвајају Секретаријати градске управе су: рањиве категорије становника, безбедност урбаног саобраћаја, просторни идентитет града, јавне зелене површине и квалитет живота. Дакле, ради се о крајње редукованој листи штићених вредности у поређењу са осталим представницима локалне власти.

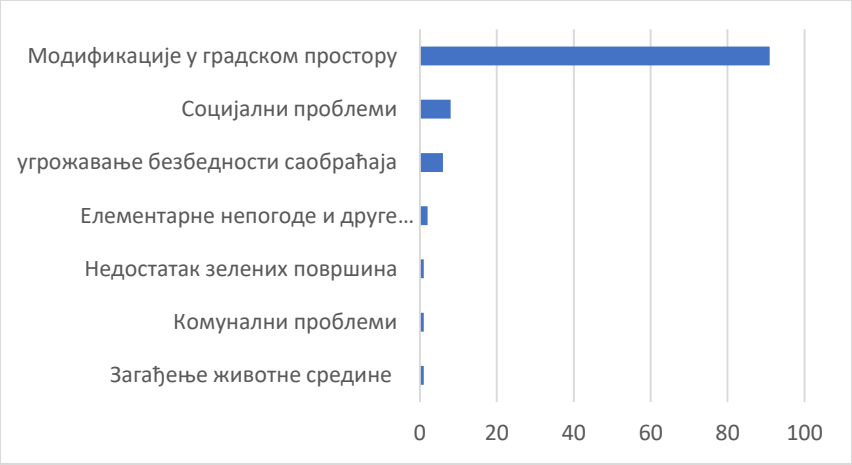
Графикон бр 22. Идентификоване штићене вредности у актима које усваја Градска управа

Када говоримо о трендовима приоритизације вредности у посматраном периоду од 2009. до 2020. године, једна ствар је више него очигледна. Животна средина је вредност урбане безбедности која бележи највећу фреквенцију током сваке од 12 година. Остале

вредности идентификоване су у случајевима када неки од Секретаријата (за саобраћај, социјалну заштиту, Секретаријат за финансије) донесе специфичну одлуку.

4.2.2. Безбедносни проблеми

Дистрибуција појава које можемо означити као безбедносне проблеме у документима које усваја Градска управа такође се значајно разликује од листе идентификованих проблема преосталих представника локалне власти. Као последица великог броја решења о потреби предузимања стратешке процене утицаја на животну средину планираних намена, велика већина безбедносних проблема односи се на уређење дела градског простора или изградњу инфраструктурног објекта. Ова категорија безбедносних проблема чини скоро 83% анализираних случајева. Остали безбедносни проблеми далеко су мање заступљени: социјални проблеми (сиромаштво, незапосленост, социјално искључивање), угрожавање безбедности урбаног саобраћаја (неповољни временски услови, лоше стање путне мреже, саобраћајни прекршаји), елементарне непогоде и друге катастрофе, загађење животне средине, отпад и отпадне воде и недостатак зелених површина.



Графикон бр. 23. Идентификација безбедносних проблема у актима које усваја Градска управа

Не можемо говорити о неким варијацијама у трендовима када су у питању идентификовани проблеми у документима које усвајају организационе јединице Градске управе. Током читавог периода од 2009. до 2020. године једна група безбедносних проблема је била доминантна, а то су интервенције у градском простору за које је непоходно донети одлуку о потреби извођења стратешке процене утицаја на животну средину.

4.2.3. Безбедносне мере

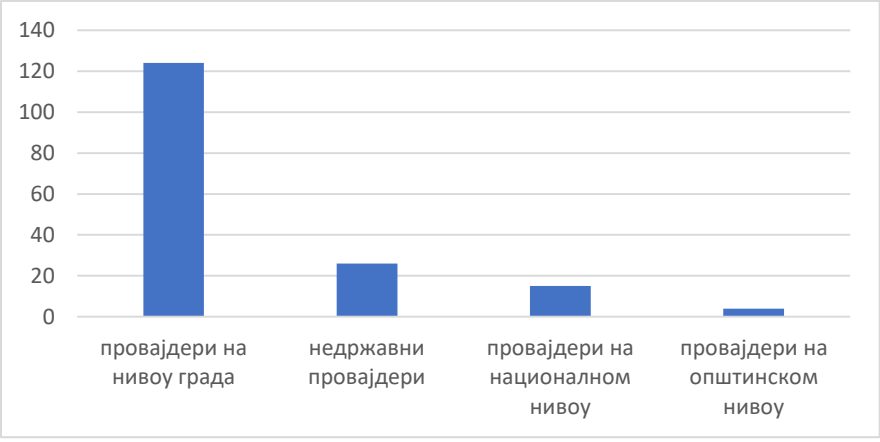
Дистрибуција безбедносних мера рефлексија је идентификованих штићених вредности и безбедносних проблема који их угрожавају. Заштита животне средине безбедносна је мера која је далеко најучесталије идентификована у документима које усваја Градска управа, тачније Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове. Осим ове групе мера, уочене су активности које се односе на унапређење безбедности урбаног саобраћаја,

социјалну заштиту, заштиту од елементарних непогода, озелењавање, унапређење изгледа града и унапређење квалитета живота.

Графикон 24. Идентификација безбедносних мера у актима које усваја Градска управа

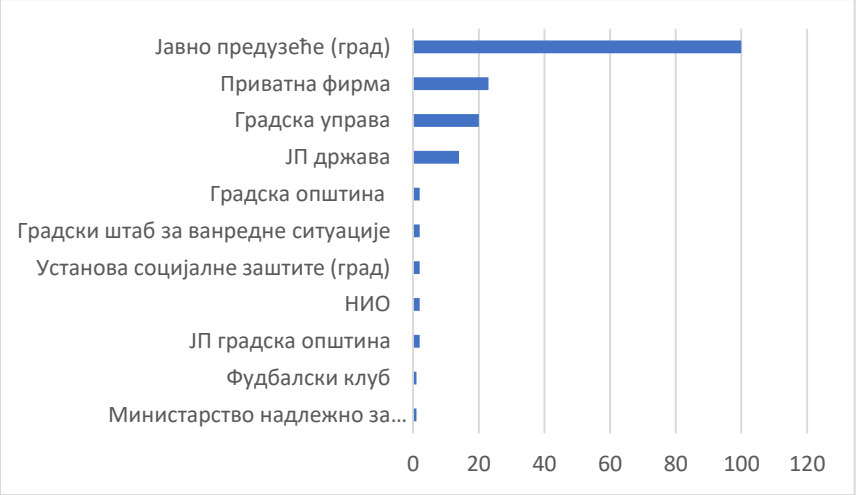
4.2.4. Провајдери безбедности

За разлику од осталих елемената концептуалне анализе урбане безбедности, налази анализе садржаја докумената које усваја Градска управа сведоче о већој хетерогености актера означених као провајдери безбедности. Као што је то случај са осталим представницима локалне власти, највећу учесталост бележимо за провајдере који делују на нивоу града и за јавна предузећа чији је оснивач град, секретаријате и остале организационе јединице Градске управе, установе социјалне заштите које оснива град и градски штаб за ванредне ситуације). Готово ¾ анализиране грађе односи се на провајдере безбедности на нивоу града. Другу групу провајдера безбедности чине недржавни актери на које се односи преко 15% анализираних случајева (приватне фирме, научно-истраживачке организације, фудбалски клуб). Око 9% анализираних случајева односи се на провајдере безбедности који се везују за национални ниво (државна јавна предузећа, министарство). Остатак грађе тиче се градске општине и јавних предузећа градске општине.



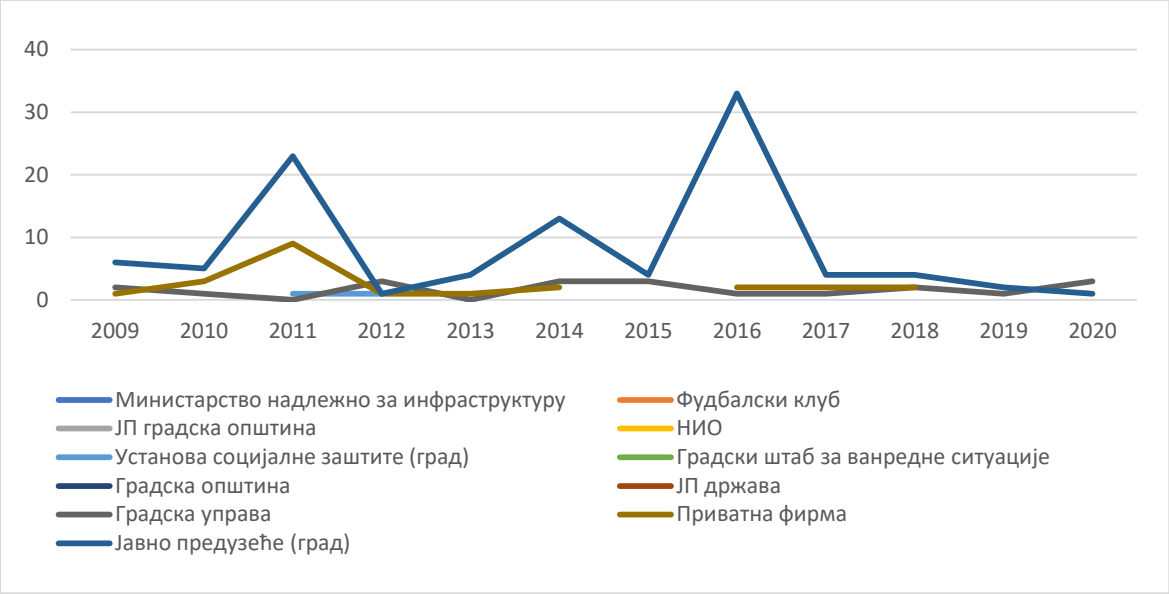
Графикон бр. 25. Државни и недржавни провајдери безбедности идентификовани у документима које усваја Градска управа

Уколико се осврнемо на појединачне групе провајдера, можемо закључити да се у готово 60% анализиране грађе као провајдери безбедности јављају јавна предузећа чији је оснивач град, пре свих ЈУП Урбанистички завод Београда, који је обично означен као актер који треба да изради стратешку процену утицаја планираних намена на животну средину. Услед великог броја решења о стратешким проценама утицаја на животну средину, као значајне провајдере безбедности идентификовали смо приватне фирме које на организованим конкурсима или израђују стратешке процене утицаја на животну средину или дају средства за њихову израду. Важну групу провајдера безбедности чине организационе јединице градске управе (скоро 12%), међу којима издвајамо Секретаријат за саобраћај и Секретаријат за социјалну заштиту. Јавна државна предузећа омогућила су средства за израду неких планова детаљне регулације па самим тим и за стратешке процене утицаја на животну средину, те ова категорија провајдера чини око 8% анализираних случајева.



Графикон бр. 26. Провајдери безбедности идентификовани у актима које усваја Градска управа

Трендови у погледу дистрибуције провајдера безбедности углавном одговарају приказаним налазима што значи да су готово у свакој години од 2009. до 2020. године јавна предузећа чији је оснивач град била далеко најучесталије идентификован провајдер безбедности. Једини изузетак представља 2012. година и то услед малог броја донетих решења о стратешкој процени утицаја планираних намена на животну средину. Овај налаз у вези је са малим бројем одлука о извођењу планова детаљне регулације подручја града, што је, присетићемо се, повезано са одржавањем избора на којима је дошло до промене власти, што је резултирало и мањим бројем укупно усвојених докумената.



Графикон 27. Дистрибуција провајдера безбедности у актима које усваја Градска управа у периоду 2009-2020. године

5. ОСТАЛИ АКТЕРИ КОЈИ ДОНОСЕ ОДЛУКЕ У ОБЛАСТИ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У БЕОГРАДУ

Осим органа локалне власти у Београду (Скупштине града, Градоначелника, Градске управе, Градског већа) улогу доносилаца одлука у области урбане безбедности имали су и други актери. Међу њима су пре свега јавна комунална предузећа, која дају предлоге годишњих програма својих активности, као и цена услуга које извршавају свакодневно а на које градоначелник мора дати сагласност. Осим њих анализиране су одлуке градског штаба за ванредне ситуације и Комисије за прописе Скупштине града на нивоу града и Уставног суда, на националном нивоу.

Занимљива је ситуација која се у граду догодила током друге половине 2013. и прве половине 2014. године. Наиме на локалним изборима 2012. године дошло је до промене власти, али су транзиција и распуштање старих и формирање нових органа трајали неуобичајено дуго, у поређењу са другим локалним изборима у периоду од 12 година (6. мај 2012., 16. март 2014., 4. март 2018. и 21. јун 2020. године). До конституисања Скупштине и извршних органа града, текуће и неодложне послове из надлежности Скупштине и извршних органа обављао је Привремени орган града Београда, којег су чинили председник и четири члана. Интересантно је истаћи да је овај орган поставила Влада Републике Србије. Његова реална улога била је да разреши руководиоце свих организационих јединица града, као и директоре јавних предузећа и осталих установа које је поставила коалиција која је изгубила на локалним изборима 2012. године. Услед неуобичајено дугог периода без званичних органа локалне власти, било је приговора да је Привремени орган града Београда прекорачио своје ингеренције те да је заправо дошло до узурпације легалних механизама локалне власти у Београду. Овај актер доносио је одлуке које иначе доносе Скупштина града, градоначелник и Градско веће. Имајући ово у виду, евидентно је да се резултати који

се односе на овај период од годину дана у великој мери поклапају са резултатима које смо описали у делу текста о ова три представника локалне власти.

5.1. Опис основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности за остале актере који доносе одлуке у области урбане безбедности

5.1.1. Заштита животне средине

Привремени орган града Београда је у периоду од око годину дана до формирања Скупштине града усвајао планове детаљне и генералне регулације подручја града или инфраструктурног објекта. Већ је поменуто, да је у овим документима било могуће препознати читав спектар штићених вредности, безбедносних проблема и безбедносних мера. Сваком усвајању плана претходи одлука о изради планова детаљне или генералне регулације подручја града, као и процена Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове да ли је за предметни план неопходно урадити стратешку процену утицаја планираних намена на животну средину.

Један од основних објеката заштите у овим плановима јесте животна средина која може бити угрожена пројектима изградње, елементарним непогодама, удесима, буком, отпадом и отпадним водама, интензивним саобраћајем и емисијом издувних гасова. Мере усмерене на заштиту животне средине у овим плановима су бројне, те их можемо груписати на следећи начин:

1) Заштита подземних и површинских вода од загађења
2) Заштита ваздуха од загађења
3) Заштита земљишта од загађења
4) Успостављање система редовне контроле, мерења и мониторинга стања чинилаца животне средине.
5) Смањење негативних утицаја загађења на људе, биљни и животињски свет.

Имајући у виду да се ради о релативно малом броју планских докумената донетих за годину дана, фокус мера заштите био је примарно на заштити ваздуха од загађења кроз праћење квалитета ваздуха, смањење загађења, предузимање мера за смањење емисије, као и праћење утицаја загађеног ваздуха на здравље људи и животну средину. Када говоримо о типовима мера које плански документи прописују, већину њих могли бисмо окарактерисати као техничке/технолошке мере заштите (увођење одређених техничких еколошки прихватљивих решења, инсистирање на чистим/зеленим технологијама, примена технологија и процеса у производњи, који испуњавају прописане стандарде заштите животне средине, избор материјала за изградњу), и урбанистичко-планске мере (планиране намене не смеју угрозити животну средину подручја), правно нормативне/процедуралне (израда Студије о процени утицаја на животну средину). Осим прописивања мера које инвеститор мора предузети у циљу заштите животне средине, за планове је карактеристична и врста мера која се односи на забрану предузимања одређених активности, попут забране производне делатност/технологије, изградње или било какве промене у простору која би могла да наруши стање чинилаца животне средине.

Осим планова детаљне и генералне регулације, животну средину као вредност урбане безбедности било је могуће препознати и у одлуци о Градској управи, чији је

пречишћен текст, услед бројних измена и допуна објавила Комисија за прописе Скупштине града („Сл. лист града Београда“, бр. 8/13). Кључни провајдер безбедности који се стара и заштити животне средине јесте Секретаријат за заштиту животне средине. Овом актеру је поверен читав низ активности у области очувања и унапређења урбане животне средине које се односе на неколико области:

1) континуирано праћење стања животне средине, односно контролу квалитета ваздуха, воде и земљишта, мерење нивоа буке у животној средини, јонизујућег и нејонизујућег зрачења;

2) заштиту природних ресурса, јавних и заштићених природних добара, управљање природним добрима, њихово коришћење и развој, заштита биодиверзитета;

3) промоцију и популаризацију заштите животне средине, информисање и еколошко образовање;

4) утврђивање услова и мера заштите животне средине у просторним и урбанистичким плановима и другим актима релевантним за уређење простора и изградњу објеката и постројења;

Можемо закључити да Секретаријат за заштиту животне средине врши свеобухватну заштиту животне средине и да је главни актер управљања заштитом ове вредности на територији града, почевши од праћења стања чинилаца животне средине, организовања мониторинга и контроле, информисања јавности о стању и квалитету животне средине, до прописивања услова заштите животне средине у плановима изградње или модификације простора. У том смислу, главни тип безбедносних мера које Секретаријат за заштиту животне средине доноси јесу мере нормативно/процедуралног карактера, уз урбанистичко-планске мере које се тичу израде стратешких процена утицаја планираних намена на животну средину или услова заштите животне средине у планским документима.

Други актер који је одлуком о Градској управи означен као провајдер безбедности у области заштите животне средине јесте комунална полиција, односно милиција, која врши комунално-полицијске послове у овој области.

Животна средина предмет је заштите и у случајевима проглашења неког предела заштићеним подручјем. Тада се забрањује изградња индустријских, инфраструктурних, привредних, хидротехничких и других објеката који могу изазвати неповољне промене квалитета земљишта, вода, ваздуха, живог света, карактера и лепоте предела и његове околине.

Када су у питању економско-финансијске мере у области заштите животне средине, путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града у области заштите животне средине, Секретаријату за заштиту животне средине додељују се средства за различите активности[54]. Програмом уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2013. годину у области заштите животне средине предвиђена су средства за израду Елабората о зонама санитарне заштите подземних и површинских изворишта водоснабдевања града Београда. Финансијска средства за заштиту животне

[54] Ове активности односе се на израду пројекта „Испитивање утицаја (биљних) биофилтера у зонама великог загађења на територији града Београда”; снимање стања степена загађености земљишта тешким металима у двориштима обданишта и основних школа у Београду; идентификовање потенцијалних ризика од присуства тешких метала, радионуклеида и органских полутаната у земљишту, водама и храни у рубним деловима града; израду плана квалитета ваздуха; мерење емисије димних гасова из индивидуалних топлотних извора на територији Београда.

средине предвиђена су и Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине.[55]

5.1.2. Заштита јавних зелених површина

Јавне зелене површине важни су објекти заштите у плановима просторне и генералне регулације које је усвајао Привремени орган града до формирања Скупштине града. Прописане мере односиле су се пре свега на формирање заштитних појасева зеленила како би се утицало на различите угрожавајуће појаве: буку, саобраћај, изливање отпадних вода, емисију штетних гасова. Са друге стране ово зеленило има и функцију визуелне изолације простора и унапређење његових одлика. Осим изградње новог зеленила, планира се валоризација постојећег фонда зеленила и његова заштита и унапређење. Можемо закључити да су ове мере безбедности пре свега урбанистичко-планског карактера, те да се реализују кроз прописивање обавезног процента површина под зеленилом или кроз израду Пројекта озелењавања.

Вредни предели под зеленилом и шумама у граду штите се доношењем решења о проглашењу заштићеног подручја, попут Кошутњака. Управљање овим природним добром, међутим, поверено је јавном државном предузећу Србијашуме.

Један од главних провајдера безбедности када је у питању заштита јавних зелених површина јесте ЈКП Зеленило Београд. Овај актер обавља делатност одржавања паркова, зелених и рекреационих површина, ревитализације и одржавања заштићених подручја. Привремени орган решењем именује односно разрешава дужности директора овог ЈКП. Осим тога Привремени орган града Београда је до избора градоначелника решењем давао сагласност ЈКП Зеленило Београд на одлуку о цени услуга уређења и одржавања паркова, јавних зелених и рекреационих површина.

Финансијска средства за заштиту јавних зелених површина осим буџетом, Привремени орган одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. За 2014. и 2015. годину у области озелењавања и заштите постојеће вегетације Секретаријату за заштиту животне средине додељују се средства за финансирање пројекта Успостављање катастра зелених површина Београда; пројекта истраживања површина и израда планова пошумљавања подручја Београда; услуге озелењавања објеката и површина и услуге ревитализације угрожених и запуштених јавних зелених површина.

5.1.3. Просторни идентитет града

У граду се свакодневно изводе интервенције у простору које значајно могу утицати на просторни идентитет града. Неколико провајдера има значајну протективну улогу када је у питању изглед града као вредност урбане безбедности. Уобичајено се као извођач планова просторне и генералне регулације дела града или инфраструктурног објекта јавља ЈУП Урбанистички завод Београда, као јавно предузеће које израђује планске документе од

[55] У 2014. години финансијска средства намењена су за реализацију програма контроле, праћења и оцењивања стања чинилаца животне средине односно мониторинг, који обухвата: контролу квалитета ваздуха мерењем загађујућих материја пореклом од стационарних извора и од покретних извора, контролу квалитета изворске воде јавних чесама у градским и приградским насељима, контролу квалитета површинских вода река, канала и других мањих водотока, ретензија, купалишта и акумулација; програм испитивања загађености земљишта на територији Београда и систематско испитивање нивоа радиоактивности у животној средини.

интереса за изградњу и уређење Београда. У области унапређења изгледа града значајну улогу има Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове који према Одлуци о Градској управи врши издавање грађевинске дозволе за изградњу и реконструкцију објеката. Секретаријат за имовинско-правне послове, грађевинску и урбанистичку инспекцију врши послове инспекцијског надзора над изградњом и реконструкцијом објеката за које одобрење издаје град и послове инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма на територији града.

За унапређење изгледа града, развој природних и културних добара и инфраструктурно опремање подручја Привремени орган града доноси одлуку о спровођењу плана детаљне регулације. Извођачи планова могу бити јавна предузећа (обично ЈУП Урбанистички завод Београда,) али и приватне фирме са којима град или градска општина има закључен уговор. Средства за израду плана обезбеђују се из буџета града (најчешће преко Дирекције за изградњу и грађевинско земљиште Београда), буџета градске општине, или из приватних извора (приватна фирма). Иницијатор доношења плана може бити јавно предузеће чији је оснивач град (Дирекција за изградњу и грађевинско земљиште Београда, ЈКП Градске пијаце), као и ЈП градске општине.

Заштита културно-историјског наслеђа које је саставни део просторног идентитета Београда обавезно се прописује плановима просторне и генералне регулације подручја града. Већина ових мера описује обавезе инвеститора када током изградње наиђе на археолошке налазе и остатке. У оваквим ситуацијама инвеститор и извођач дужни су да обуставе изградњу, да предузму мере да се налаз не уништи, односно не оштети, да обавесте Завод за заштиту споменика културе Београда, да омогуће Заводу испитивања пронађених налаза, да обезбеде финансијска средства за истраживање, заштиту, чување и публиковање добра, као и да обезбеде стални археолошки надзор када за тим постоји потреба. Шири обим заштите културно-историјског наслеђа прописује се онда када се радови изводе у непосредној близини евидентираног културног или историјског добра, или када подразумевају реконструкцију неког историјског здања. Тада је режим заштите знатно рестриктивнији и подразумева читав низ усмерених мера заштите којима се чува визуелни идентитет дела града у којем се налази културно-историјско наслеђе. Када говоримо о типологизацији безбедносних мера, већина њих је урбанистичко-планског карактера, мада могу бити и техничко-технолошке (постављање заштитних баријера и сл.) или процедуралне природе (обавеза придржавања законских прописа у области заштите споменика културе).

Културно-историјско наслеђе предмет је заштите и у случајевима проглашења неког предела заштићеним подручјем. Тада се забрањује оштећивање и угрожавање објеката културног наслеђа и извођење интервенција на објектима који представљају културно-историјско наслеђе без испуњења услова постављених од стране надлежних служби заштите.

Културним добрима на територији града, како је истакнуто у Одлуци о Градској управи, управља Секретаријат за културу. Преко овог актера реализују се активности очувања културно-историјских знаменитости за које се из буџета издвајају средства. Комунално-полицијске послове у овој области врши комунална полиција.

5.1.4. Бука као проблем урбане безбедности

Један од безбедносних проблема који је карактеристичан за подручје града и који може угрозити комунални ред, животну средину и квалитет живота грађана представља **бука**. За овај проблем је, према Одлуци о Градској управи, надлежан Секретаријат за заштиту животне средине који врши акустичко зонирање, мерење нивоа буке у животној средини на територији Београда и израду стратешких карата буке. За ове активности средства су издвојена према одлуци о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града за 2014. и 2015. годину, као вид финансијско-економске мере безбедности.

Изградњом или реконструкцијом инфраструктурних објеката или делова града може се произвести бука која угрожава квалитет живота и животну средину. Заштитне мере у плановима просторне и генералне регулације усмерене су на неколико активности:

1) постављање појаса заштитног зеленила које умањује негативне ефекте буке;

2) примену грађевинских и техничких мера заштите којима се обезбеђује да емитована бука не прекорачује граничне вредности и

3) редовно праћење нивоа буке

Као што је то био случај са плановима детаљне и генералне регулације подручја које усваја Скупштина града, и овде су мере заштите од буке превасходно техничко-технолошког карактера (примена изолационих материјала, специјалних врста асфалта и сл.). Осим тога, мере заштите од буке су и процедуралног карактера имајући у виду да се приликом мерења инвеститор мора руководити регулативом у овој области.

5.1.5. Комунални ред као вредност урбане безбедности

Област комуналних услуга једна је од основних области у којој су актери који нису представници локалне власти доносили одлуке. Ово произлази пре свега из чињенице да су доносиоци одлука била јавна комунална предузећа која доносе предлоге годишњих програма спровођења својих активности или ценовнике комуналних услуга. Са друге стране, анализиран је и одређен број планова детаљне регулације подручја у којима су као проблеми урбане безбедности најчешће препознати комунална неизграђеност или оптерећење (недостатак канализационе мреже, неадекватни капацитети водоснабдевања или слаби капацитети енергетске мреже, недовољно паркинг места), отпад и отпадне воде.

Осим ова два типа докумената, Комисија за прописе је усвојила и пречишћен текст Одлуке о Градској управи, где се као један од кључних актера унапређења урбане безбедности кроз заштиту комуналног реда помиње Секретаријат за комуналне и стамбене послове. Овај провајдер безбедности управља целокупним процесом одвијања основних комуналних делатности у граду тако што уређује и обезбеђује неопходне услове за континуирано обављање комуналних делатности и њихов развој, уређује опште услове одржавања комуналног реда у граду и врши надзор над обављањем комуналних делатности. Комуналне делатности за које је надлежан Секретаријат за комуналне и стамбене послове су: снабдевање водом за пиће, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање гробљима и погребне услуге, обезбеђивање јавног осветљења, управљање пијацама, одржавање чистоће на површинама јавне намене, одржавање јавних зелених површина, димничарске услуге и делатност зоохигијене.

Осим овог Секретаријата, у заштити комуналног реда у граду учествује Управа за цене у оквиру Секретаријата за финансије, која припрема предлоге годишњег програма

пословања за јавна комунална предузећа, припрема акте зарада за јавна и јавна комунална предузећа, припрема посебне и појединачне колективне уговоре за јавна предузећа, припрема акте о сагласности на ниво цена комунално-стамбених, саобраћајних, урбанистичких и других услуга јавних предузећа чији је оснивач град, као и друге послове везане за цене у комуналним делатностима.

Инспекцијски надзор у области очувања комуналног реда обавља Секретаријат за инспекцијске послове. Овај провајдер безбедности обавља послове инспекцијског надзора над извршавањем закона и прописа града који се односе на: обављање комуналних делатности, коришћење, чување и одржавање комуналних објеката и друге послове комуналне инспекције важне за обављање надзора над комуналним услугама.

Комунални ред у граду одржава се и именовањем и разрешењем директора јавних комуналних предузећа чији је оснивач град, о чему је Привремени орган донео решење којим се урбана безбедност штити од неадекватног обављања услуге. ЈКП мора добити сагласност на доношење новог или измене постојећег статута од Привременог органа, до формирања Скупштине. У овим документима могу се наћи описи комуналних делатности којима се унапређује комунални ред у граду. Тако је за одржавање чистоће у јавним зградама надлежно ЈКП Градско стамбено. ЈКП Зеленило штити комунални ред од нехигијене тако што чисти снег, врши дератизацију и одржава чистоћу. Осим тога, ЈКП Зеленило решава и проблем отпада у граду тиме што поставља и одржава корпе за отпатке. Пијачним редом који усваја ЈКП Градске пијаце комунални ред од запуштености штити се прописивањем обавезе да пијаце морају испуњавати основне хигијенско-санитарно-техничке услове за рад.

Финансијска средства за решавање комуналних проблема Привремени орган одређује путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. За 2014. и 2015. годину у овој области Секретаријату за комуналне и стамбене послове додељена су средства за инвестициона улагања у различите комуналне делатности, док се преко Секретаријата за заштиту животне средине реализује део послова зоохигијене. У Програму уређивања и давања у закуп грађевинског земљишта за 2014. годину предвиђена су средства за опремање подручја недостајућом комуналном инфраструктуром, одржавање континуитета изградње комуналне мреже и објеката значајних за развој града у целини и изградњу објеката и мреже канализације и водоснабдевања.

Осим на комунални ред генерално, осврнућемо се и на неке појединачне проблеме безбедности идентификоване у анализираној грађи. За проблем отпада у граду Београду према Одлуци о Градској управи надлежни су Секретаријат за комуналне и стамбене послове и Секретаријат за заштиту животне средине. Секретаријат за комуналне и стамбене послове учествује у припреми локалног плана управљања отпадом. Секретаријат за заштиту животне средине врши израду и спровођење локалног плана управљања отпадом; уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним отпадом, уређује поступак наплате услуга у области управљања комуналним, односно инертним и неопасним отпадом; издаје дозволе, одобрења и друге акте за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање комуналног односно инертног и неопасног отпада.

Осим ова два секретаријата, изменама Одлуке о Градској управи из 2014. године („Сл. лист града Београда“, бр. 34/14), као још један актер који учествује у овој области, а као израз потребе да се реагује на овај озбиљан проблем урбане безбедности, формирана је Дирекција за управљање отпадом (данас Сектор за управљање отпадом у оквиру Секретаријата за заштиту животне средине). Активности у области управљања отпадом

прецизиране су и детаљно описане те се пре свега односе на израду, измену и спровођење локалног плана управљања отпадом, затим подстицање, развој, организацију, израду и праћење појединачних програма, планова и пројеката у области управљања отпадом. Осим тога ове активност обухватају превенцију, поновно искоришћење и рециклажу отпада, затим уређивање, обезбеђивање, организовање и спровођење управљања комуналним отпадом и обезбеђивање услова за његов развој, као и уређивање поступка наплате услуга у области управљања комуналним, односно инертним и неопасним отпадом. Дирекција би требало да се бави санацијом и ремедијацијом постојећих и изградњом нових депонија; изградњом и радом постројења за третман отпада и његово искоришћење; учешћем у одређивању и припремању локација, изградњи, опремању и раду центара за сакупљање и складиштење рециклабилног, кабастог, опасног отпада из домаћинства и другог отпада који се не може одлагати у контејнере, укључујући и трансфер станице. Осим тога Дирекција врши надзор над обављањем комуналне делатности управљања комуналним отпадом, те организује информисање, образовање и развијање јавне свести о управљању отпадом.

У плановима детаљне регулације подручја града или изградње/реконструкције инфраструктурног објекта који је до формирања Скупштине града усвојио Привремени орган, обавезно се предвиђају мере који би требало да допринесу смањењу количине отпада и његових штетних утицаја на животну средину. Када је у питању управљање отпадом који угрожава комунални ред и животну средину планираном изградњом, препознали смо неколико сетова безбедносних мера:

1) прикупљање и поступање са отпадним материјалима у складу са законом којим је уређено управљање отпадом и другим важећим прописима из ове области или Локалним планом управљања отпадом града Београда 2011–2020;

2) поступање са различитим врстама отпада: комуналним, комерцијалним и опасним.

3) афирмација и подстицање рециклаже и поновног искоришћења отпада ради очувања природних ресурса и животне средине, и примена еколошких стандарда у управљању отпадом.

Анализирали смо и неколико специфичних одлука у којима је отпад препознат као проблем урбане безбедности у граду. У случајевима проглашења неког предела заштићеним подручјем забрањује се формирање депонија, одлагање или привремено складиштење комуналног, индустријског и других врста отпада и бацање отпадака ван места обележених за ту намену. Решењем Привремени орган града усваја извештај о реализацији Локалног плана управљања отпадом. Привремени орган града Београда до избора градоначелника решењем даје сагласност ЈКП Градска чистоћа на одлуку о цени изношења комуналног отпада. Осим тога ЈКП Градска чистоћа сакупља, одвози и одлаже комунални отпад.

Финансијска средства за решавање проблема отпада у граду Привремени орган одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. За 2014. и 2015. годину у овој области Секретаријату за имовинске и правне послове додељена су средства за услуге чишћења, као и за услуге одвоза и депоновања фекалних материја. У истом временском периоду, Секретаријату за заштиту животне средине додељена су средства за финансирање различитих активности у области управљања отпадом[56]. Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту

[56] Те активности су: управљање полимерним отпадом на територији града Београда, израда Студије оправданости за санацију, затварање и проширење депоније у Винчи, израда Претходне студије оправданости

животне средине за 2014. годину предвиђена су средства за ЈКП Градска чистоћа за изградњу и опремање рециклажних центара, и санацију одлагалишта отпада на територији града Београда.

Поред отпада, отпадне воде у граду представљају појаву која угрожава бројне штићене вредности у граду – комунални ред, квалитет живота и животну средину. Један од актера заштите када је у питању овај проблем урбане безбедности јесте Управа за воде Секретаријата за комуналне и стамбене послове, која према Одлуци о Градској управи из 2013. године обавља пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода. Надлежност да решава проблем отпадних вода има ЈКП Београдски водовод и канализација, што се може закључити на основу решења којим Привремени орган града Београда до избора градоначелника даје сагласност на одлуку о цени одвођења отпадних вода.

Комунални ред може бити угрожен и отпадним водама које настају услед модификација дела градског простора или изградње/модификације инфраструктурног објекта. Плановима се у области пречишћавања отпадних вода прописује готово обавезно сет протективних мера које се уобичајено односе на неколико области деловања:

1) обезбеђивање потпуног и контролисаног прихвата загађених вода и њихов предтретман у сепараторима пре испуштања у градски канализациони систем;

2) праћење и контролу загађујућих материја у отпадним водама пре њиховог испуштања а чији ниво не сме прекорачити вредности прописане посебном регулативом у овој области;

3) интервенције на саобраћајницама и инфраструктури које онемогућавају неконтролисано испуштање отпадних вода у околину и

4) изградња непропусних септичких јама за прикупљање санитарних отпадних вода у деловима у којима изградња локалног система за пречишћавање није економична или могућа.

Већина безбедносних мера усмерених на решавање проблема изливања отпадних вода су техничко-технолошког карактера, имајући у виду да обично подразумевају примену одређеног технолошког решења за пречишћавање отпадних вода, изградњу уређаја за пречишћавање вода, одабир материјала за изградњу колектора и сл. Други сет мера подразумева праћење квалитета отпадних вода и проверавање да ли су у граничним вредностима прописаним републичким и градским прописима. На овом месту нисмо уочили нити једну меру која се односи на еколошки одрживе начине пречишћавања отпадних вода.

Као вид финансијско-економских мера, Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине за 2014. годину предвиђена су средства за Биотехнолошки третман отпадних вода септичких јама у зони слива Топчидерске реке.

Снабдевање енергијом представља једну од есенцијалних комуналних услуга у граду, од чијег квалитета директно зависе комунални ред и стање животне средине. О адекватном снабдевању енергијом на територији града стара се ЈКП Београдске електране. ЈКП мора добити сагласност на доношење новог или на измене постојећег статута од Привременог органа, до формирања Скупштине града. Привремени орган такође решењем именује односно разрешава дужности директора овог ЈКП. Привремени орган града

за постројење за компостирање зеленог отпада из шума, паркова и јавних површина на територији града Београда и израда Претходне студије оправданости изградње терминала за отпадне материје са пловила на подручју Београда.

Београда до избора градоначелника решењем даје сагласност ЈКП Београдске електране на цене топлотне енергије и искључења и прикључења на систем даљинског грејања.

Један од актера који безбедности у граду доприноси кроз унапређење енергетских капацитета јесте Управа за енергетику (касније Секретаријат) који је према Одлуци о Градској управи, донетој 2013. године, задужен за планирање и развој енергетике на територији града, као и за производњу и дистрибуцију топлотне енергије и издавање лиценци из области топлотне енергије. Такође, Управа за енергетику управља јавним осветљењем на територији града. Изменама одлуке о Градској управи из 2014. године и формирањем Секретаријата за енергетику у области унапређења енергетских капацитета на територији града томе су додати и послови који се пре свега односе на подстицање производње енергије коришћењем расположивих обновљивих извора енергије и припрему програма и плана за спровођење мера енергетске ефикасности.

Плановима генералне регулације прописује се низ мера којима је циљ унапређење енергетских капацитета уобичајено кроз приоритизацију енергетски ефикасне изградње. Поједини планови као основни циљ имали су решење неког проблема везаног за снабдевање енергијом у граду, попут изградње магистрале топловода од термоелектране Никола Тесла, а чији је иницијатор ЈКП Топловод Обреновац.

Финансијска средства за унапређење енергетских капацитета осим буџетом, Привремени орган одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. За 2014. и 2015. годину у овој области Буџетском фонду за енергетску ефикасност додељују се средства за саветодавне услуге у вези са енергетском ефикасношћу. Секретаријату за комуналне и стамбене послове додељују се средства за финансирање Програма промоције ОИЕ и ЕЕ и Истраживање и примену геотермалних подземних водних ресурса у концепту повећања енергетске ефикасности у зградарству. Програмом коришћења средстава Буџетског фонда за заштиту животне средине за 2014. годину предвиђена су средства за прикључење грејних инсталација објеката на систем даљинског грејања.

Једну од есенцијалних комуналних услуга у урбаним срединама представља водоснабдевање. У анализираној грађи препознато је неколико актера за које можемо рећи да унапређују урбану безбедност кроз старање о водоснабдевању. ЈКП Београдски водовод и канализација унапређује водоснабдевање у граду кроз редовно снабдевање водом и одвођење отпадних вода. ЈВП Београдводе врши одводњавање, наводњавање, коришћење водопривредних објеката, као и услугу превоза преко Дунава. Ове активности наведене су обично у статуту јавног предузећа, а са њим се мора сагласити Привремени органа града, до формирања Скупштине града. Привремени орган града Београда до избора градоначелника решењем даје сагласност ЈКП Београдски водовод и канализација на цене воде. Управа за воде у оквиру Секретаријата за комуналне и стамбене послове један је од кључних актера унапређења водоснабдевања у граду и у том смислу врши комплетан процес управљања комуналном делатношћу у граду.[57] На основу измена Одлуке о Градској управи из 2014. године, ове активности су прешле у надлежност Секретаријата за привреду.

[57] То подразумева: управљање водама у циљу заштите вода, заштите од штетног дејства вода и коришћења вода на водном подручју Београда према начелима интегралног управљања водама; припремање планских докумената за управљање водама водног подручја Београда; организовање и финансирање водних делатности на водном подручју које је у надлежности града; надзор над обављањем водних делатности; снабдевање водом за пиће.

Водоснабдевање у граду штити се од неадекватног пружања услуге кроз инспекцијски надзор. Према Одлуци о Градској управи Секретаријат за комуналне и стамбене послове врши инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о водама и прописа донетих на основу тог закона, као и инспекцијски надзор над применом прописа и општих аката који се односе на изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката и извођење других радова који могу утицати на промене у водном режиму.

Плановима генералне регулације прописује се низ мера којима је циљ унапређење канализационе мреже, водоснабдевања, јавне расвете.

Јавна комунална предузећа непосредно пружају комуналне услуге, те квалитет и ефикасност њиховог рада директно утиче на стање комуналног реда у граду. Градско саобраћајно предузеће обавља услуге јавног превоза и стара се о његовом адекватном функционисању и наплати. У обављању јавног превоза у Београду учествује и а.д. Ласта. ЈКП Градска чистоћа врши услугу изношења и одношења смећа, чишћења и прања јавних површина. АД Димничар обавља димничарске услуге за домаћинства на територији града, док ЈКП Паркинг сервис врши услугу наплате паркирања возила. Ово предузеће такође одржава комунални ред у граду од запуштености тиме што уклања предмете на депонију, уклања непрописно паркирана возила или напуштене ствари. Ветеринарска установа Ветерина Београд обавља делатност зоохигијене и тиме решава проблем невласничких паса и мачака. На цену свих ових услуга Привремени орган града Београда мора дати сагласност.

Комунално-полицијске послове, односно очување комуналног реда и остваривање надзора у јавном градском, приградском и другом локалном саобраћају обавља комунална полиција.

5.1.6. Становање

Становање је једна од важних вредности коју штите локалне власти кроз рад Градске управе. Секретаријат за комуналне и стамбене послове врши унапређење квалитета становања тако што се стара о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења. ЈКП Градско стамбено обавља послове одржавања хигијене и чишћења стамбених зграда. Цене ових услуга мора потврдити одлуком или решењем Привремени орган града Београда.

Становање као вредност урбане безбедности штити се кроз планове детаљне и генералне регулације којима се прописује да активности које се одвијају у зони изградње не смеју угрозити квалитет живота у стамбеним објектима у окружењу. Осим тога, забрањује се изградња која би могла да наруши или угрози основне услове живљења суседа или сигурност суседних објеката.

5.1.7. Безбедност урбаног саобраћаја

Урбани саобраћај једна је од основних вредности урбане безбедности која може бити угрожена бројним појавама. Примарни провајдер безбедности у области унапређења безбедности саобраћаја јесте Секретаријат за саобраћај. Према Одлуци о Градској управи из 2013. године овај актер врши: техничко регулисање саобраћаја на општинским путевима и улицама у насељима утврђивањем режима саобраћаја којим се омогућава безбеднији и проточнији саобраћај у редовним условима. Комунално-полицијске послове у овој области врши комунална полиција.

Безбедност урбаног саобраћаја чува се и именовањем и разрешењем директора јавних комуналних предузећа чији је оснивач град, о чему је Привремени орган донео решење којим се урбана безбедност штити од неадекватног обављања услуге. ЈКП Београд пут надлежно је за одржавање улица и путева на територији градских општина. Цене ових послова мора потврдити Привремени орган града Београда.

У анализираним плановима детаљне регулације уочено је да је некима од њих циљ био унапређење урбаног саобраћаја. Тако се у циљу безбедности саобраћаја, предлаже да прелази буду осигурани савременим уређајима осигурања, путопрелазним браницима са припадајућом светлосном, звучном и ликовном сигнализацијом, контролним сигналима и укључним уређајима за аутоматско укључење и искључење.

Финансијска средства за унапређење безбедности саобраћаја Привремени орган одређује и путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. За 2014. и 2015. годину у овој области Дирекцији за путеве намењена су средства за одржавање улица и локалних путева на територији 17 градских општина.

5.1.8. Поступање провајдера безбедности

На унапређење рада провајдера безбедности у граду или заштиту од њиховог угрожавајућег поступања утицај могу имати субјекти на националном нивоу. У том смислу је Уставном суду Републике Србије поднета иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости неких одредаба Одлуке о додатним облицима заштите породиља на територији града Београда („Службени лист града Београда“, број 44/2017, 102/2017, 64/2018 и 123/2018). У иницијативи се наводи да су поједине одредбе одлуке супротне основним начелима Устава Републике Србије, јер се њима доводе у привилегован положај трудница са пребивалиштем, односно боравиштем у Београду. Такође, подносилац иницијативе сматра да Закон о финансијској подршци породици с децом („Службени гласник РС“, број 113/2017, 50/2018, 46/2021 - одлука УС, 51/2021 - одлука УС, 53/2021 - одлука УС, 66/2021, 130/2021, 43/2023 - одлука УС и 62/2023) не садржи овлашћење за увођење додатних облика заштите трудница, јер овим законом нису уређена права трудница, већ права породиља и породица са децом. Поводом овог питања Уставни суд је оценио да је Скупштина града Београда била законом овлашћена да својом одлуком утврди наведена права, као и да висину накнаде утврди у већем износу од оног који је прописан одредбама Закона о здравственој заштити, односно Закона о раду. Оспореним одредбама одлуке се, по налажењу Суда, не вређа уставни принцип забране дискриминације из члана 21. Устава, с обзиром на то да се оспорене одредбе одлуке подједнако односе на све труднице, односно породиље са пребивалиштем на територији града Београда.

Другом приликом је Уставни суд утврдио да је Скупштина града Београда прекорачила своја овлашћења када је оспореним одредбама Одлуке прописала забрану продаје алкохолних пића у трговинским објектима у времену од 22.00 сата до 06.00 сати с обзиром на то да се ради о материји која се уређује законом. Уставни суд је утврдио да је ограничење слободе предузетништва могуће само ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије и да се може уводити само законом, а не и актом јединице локалне самоуправе. Такође, овлашћење града да уреди, поред осталог, радно време трговинских објеката на својој територији, не садржи, по

оцени Уставног суда, и овлашћење да град својим актом пропише ограничење слободе предузетништва, односно слободе трговине у овим објектима.

У изјашњавању поводом иницијативе из 2016. године за испитивање уставности одредаба Статута града Београда Уставни суд је, имајући у виду одредбе Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 97/2016, 36/2019 и 61/2021) („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон, 37/2019 и 111/2021 и Закона о главном граду нашао да се основано поставља питање да ли се Статутом Града Београда може прописати већи обим права заменика председника Скупштине града у односу на права која су утврђена Законом о локалној самоуправи, будући да Законом о главном граду таква могућност није прописана. Такође, Уставни суд је нашао да се основано поставља питање да ли Устав допушта могућност да се права изабраних лица у граду и њихов радноправни статус уређују другачије у односу на општину као основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа.

5.1.9. Заштита јавног реда и мира

Јавни ред и мир у граду може бити угрожен радом угоститељских и трговинских објеката. Привремени орган града Београда Одлуком о радном времену угоститељских, трговинских и занатских објеката на територији града („Сл. лист града Београда“, бр. 22/14) јавни ред и мир штити прописивањем новчаних казни ако ови објекти врше продају алкохолних пића, пива, пиротехничких средстава и сл. у времену од 22.00 сата до 06.00 сати или не истакну упозорење, односно пропусте да на други начин обавесте потрошача о временском ограничењу продаје алкохолних пића, пива, пиротехничких средстава и сл., као и ако у обављању угоститељске делатности ометају људе, емитовањем буке извођењем музичких и других садржаја, коришћењем музичких инструмената и других звучних уређаја, механичким изворима буке и звучним сигналима, виком, емитовањем испарења, надражујућих мириса и на други начин, узнемиравају грађане који станују или раде у суседству. Спровођење ових одлука у надлежности је комуналне полиције и комуналног инспектора.

И на пијацама као јавним површинама којима управља град може доћи до непрописног понашања којим се угрожава јавни ред и мир. Стога је Пијачним редом који доноси ЈКП Градске пијаце прописана забрана конзумирања алкохолних пића и наркотичних средстава. Учесници у промету на пијаци (продавац и друга лица) биће удаљена са пијаце ако: стварају неред и изазивају тучу или учествују у тучи и ремете нормалан рад и ред на пијаци и ако су под дејством алкохола или других наркотика.

5.1.10. Социјална заштита

У анализираним документима које у периоду од 2009. до 2020. године нису донели актери локалне власти у Београду, препознали смо као важну област социјалну заштиту становника града. Кључни актер заштите рањивих грађана на територији града од различитих социјалних проблема јесте Секретаријат за социјалну заштиту. Према Одлуци о Градској управи овај провајдер безбедности покрива најважније активности у области социјалне бриге о становницима Београда:

1) оснивање установе социјалне заштите;

2) обезбеђивање реализације услуга социјалне заштите;

3) реализацију конкурса друштвених и невладиних организација из области социјалне заштите;

4) стратешко планирање развоја делатности социјалне заштите;

5) реализацију програма социјалног становања;

6) предузимање мера и праћење реализације збрињавања лица из нехигијенских насеља;

7) планирање потребних средстава за финансирање услуга социјалне заштите и

8) инспекцијски надзор у области социјалне заштите.

Осим Секретаријата за социјалну заштиту у унапређењу положаја рањивих група на територији града учествују и друге организационе јединице градске управе. Управа за цене Секретаријата за финансије учествује у социјалној заштити тако што врши припрему интервентних мера заштите најугроженијих грађана. Рањиве групе грађана могу бити нарочито погођене проблемом незапослености, стога Секретаријат за привреду унапређује општи оквир за привређивање и запошљавање, као и за равномернији развој града. Осим тога, он учествује у доношењу и спровођењу програма и пројеката за подстицање запошљавања.

Проблемима младих на територији града као посебно рањиве групе бави се Канцеларија за младе града Београда. Према Одлуци о Градској управи из 2013. године овај актер врши активности усмерене на: унапређење положаја младих у друштву, помоћ у решавању проблема младих, пружање подршке младима да се активно укључе у друштвене токове, подстицање и вредновање достигнућа младих. Занимљиво је истаћи да је једна од области деловања Канцеларије за младе и унапређење безбедности младих.

Привремени орган града Београда, у име градоначелника, усвајао је у прелазном периоду све одлуке у области социјалне заштите које обично усваја градоначелник попут: Решења о о образовању комисија за процену потреба за пружањем додатне образовне, здравствене и социјалне подршке детету и ученику, Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, одлуке о утврђивању категорија корисника који плаћају субвенционисану цену комуналних услуга, Одлуке о финансијској помоћи пензионерима.

Финансијска средства за решавање социјалних проблема Привремени орган одређује путем одлуке о финансирању програма пројекта и активности корисника средстава буџета града. За 2014. и 2015. годину у овој области Секретаријату за социјалну заштиту намењена су средства за финансирање услуга социјалне заштите на територији града.

5.1.11. Здравствена заштита

Здравље грађана једна је од важних вредности која је идентификована у анализи докумената које нису усвоји актери локалне власти. Провајдер безбедности који се непосредно бави здравственом заштитом грађана Београда јесте Секретаријат за здравство. Према Одлуци о Градској управи из 2013. године ова организациона јединица обавља велики број активности којима је крајњи циљ унапређење јавног здравља у граду. Активности овог актера обухватају неколико области:

1) обезбеђивање и спровођење здравствене заштите од интереса за грађане на територији града;

2) праћење здравственог стања становништва и рада здравствених служби на територији града;

3) промоцију здравља и спровођење мера за очување и унапређење здравља, спречавање и сузбијање болести и фактора ризика;

4) сарадњу са хуманитарним и стручним организацијама, савезима и удружењима на пословима развоја здравствене заштите;

5) припрему аката за оснивање здравствених установа, разрешење и именовање директора здравствених установа, обезбеђивање средстава за њихов рад;

6) обезбеђивање услова за брзо реаговање у елементарним и другим већим непогодама и ванредним приликама, и обезбеђење рада здравствене службе за време одржавања разних манифестација на територији града.

Може се закључити да Секретаријат за здравство кроз унапређење јавног здравља на територији града има значајну улогу у очувању овог елемента урбане безбедности. Овај провајдер управља целокупним процесом организације здравствене заштите у Београду.

Још један актер препознат је као провајдер безбедности у области заштите јавног здравља. Изменама одлуке о Градској управи из 2013. године формирана је Канцеларија за права пацијената која спроводи организовани приступ заштити права пацијената, пружање подршке у унапређењу и остваривању заштите права пацијената, организовање и координацију рада саветника пацијената на територији града Београда и Савета за здравље; остваривање сарадње са здравственим установама, другим облицима здравствене службе – приватном праксом, организационим јединицама високошколских установа здравствене струке које обављају здравствену делатност, Министарством здравља, Републичким фондом за здравствено осигурање, органима града, градским општинама, удружењима пацијената и др. На основу измена одлуке о Градској управи из 2014. године ове надлежности додељене су Секретаријату за здравство.

О јавном здрављу у Београду стара се и Градски завод за плућне болести и туберкулозу, а који мора добити сагласност од Привременог органа за измене статута до формирања Скупштине.

5.1.12. Управљање ванредним ситуацијама

Међу актерима који су доносили одлуке, а нису представници локалне власти у Београду, анализирали смо неколико докумената Градског штаба за ванредне ситуације, који представља једног од кључних провајдера безбедности, који пружа заштиту у случајевима када дође до катастрофалних догађаја. У пословнику Градског штаба за ванредне ситуације напомиње се да су организација и рад Градског штаба и надлежних служби усмерени на заштиту живота и здравља људи и њихове имовине, животне средине, материјалних, културних и других добара, од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа великих размера. За процењивање могуће угрожености територије града од ванредних ситуација и предлагање мера заштите образују се стручно-оперативни тимови.

Градски штаб за ванредне ситуације може издати наредбе када је то неопходно ради заштите виталних вредности од елементарних и антропогених несрећа. Тако је у 2020. години Градски штаб издао Наредбу о спровођењу активности општинских штабова и кризних тимова за ванредне ситуације у зимским условима („Сл. лист града Београда“, бр. 124/20). Ради предузимања превентивних мера, општински штаб и кризни тим за ванредне ситуације реализују бројне активности којима је циљ организација помоћи угроженом

становништву и подручјима.[58] Секретаријат за инспекцијске послове, Секретаријат за послове комуналне милиције и комуналне инспекције, врше припремне радње за контролу очишћености јавних површина и од снежног покривача и леда. Јавно водопривредно предузеће Београдводе у координацији са ЈВП Србијаводе и МУП РС планира и предузима превентивне и оперативне мере у случају опасности од леда на рекама и у ситуацијама редовне одбране од леда. Правни субјекти чији је оснивач Град Београд, врше припрему јединица цивилне заштите опште намене, које се могу ангажовати на угроженом подручју на основу Наредбе команданта Градског штаба за ванредне ситуације на територији града Београда.

У заштити од елементарних непогода према Одлуци о Градској управи из 2013. године учествује и Управа за воде Секретаријата за комуналне и стамбене послове која обавља припреме оперативног плана заштите од поплава. Изменама одлуке из 2014. године предвиђено је да ову надлежност обавља Секретаријат за привреду. Агенција за инвестиције и становање у овој области обавља радове који се врше непосредно пред наступање или за време елементарних непогода или других непредвиђених догађаја, несрећа и хаварија, ради њиховог спречавања или ублажавања њиховог штетног дејства, као и ради отклањања штетних последица од непогода, непосредно после њиховог наступања (хитне интервенције). Служба за информисање има надлежност да организује информисање у ванредним ситуацијама као што су поплаве, снег, земљотреси и друге ванредне ситуације. Комунално-полицијске послове у овој области врши комунална полиција.

У анализираним плановима детаљне регулације које је усвојио Привремени орган града, као обавезна прописује се мера заштите од елементарних непогода и цивилна заштита (изградња склоништа).

Осим елементарних непогода, угрожавајуће појаве које могу у већој мери угрозити животе и здравље људи, као и животну средину, представљају удеси или акциденти антропогеног порекла. Одлуком о Градској управи прописано је да Секретаријат за заштиту животне средине врши израду плана заштите од удеса, мера и поступака одговора на удес и санацију последица удеса, а задужен је и за доношење краткорочних акционих планова смањења ризика или трајања прекорачења концентрација опасних по здравље људи.

Плановима генералне и детаљне регулације као обавезна прописује се мера заштите од удеса и акцидената. Мере заштите се заснивају на управљању ризиком од удеса, и то кроз: идентификацију опасности; анализу последица; процену ризика; планирање мера за превенцију удеса или смањење ризика; организовање мера приправности и одговора на удес, као и планирање мера санације од последица удеса. Плановима је као обавезна мера прописана и заштита од пожара, односно примена мера противпожарне заштите.

***

Привремени орган града штити једну специфичну вредност – пољопривредно земљиште. Преко Секретаријата за привреду спроводи се Програм мера подршке за спровођење пољопривредне политике и политике руралног развоја града. Локална власт

[58] Ова помоћ подразумева: 1) врше процену угрожености са аспекта здравствене заштите, као и процену количина потребних основних животних намирница и лекова; 2) организују помоћ старачким домаћинствима; 3) за нормално функционисање у условима веће количине снежних падавина и наиласка хладног таласа, планирају ангажовање тешке механизације и снабдевање довољном количином горива за виталне јавне и инфраструктурне системе; 4) остварују комуникацију са Црвеним крстом Србије и Црвеним крстом Београда у циљу сагледавања њихових могућности пружања помоћи угроженом становништву на неприступачним теренима и планирају заједничко деловање и координацију.

заинтересована је и за унапређење безбедности васпитно-образовних установа на територији града, те је Одлуком о Градској управи из 2013. године прописано да Секретаријат за образовање и дечју заштиту врши праћење стања заштите и безбедности ученика у школама.

5.2. Идентификација и приоритизација елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима које доносе други актери

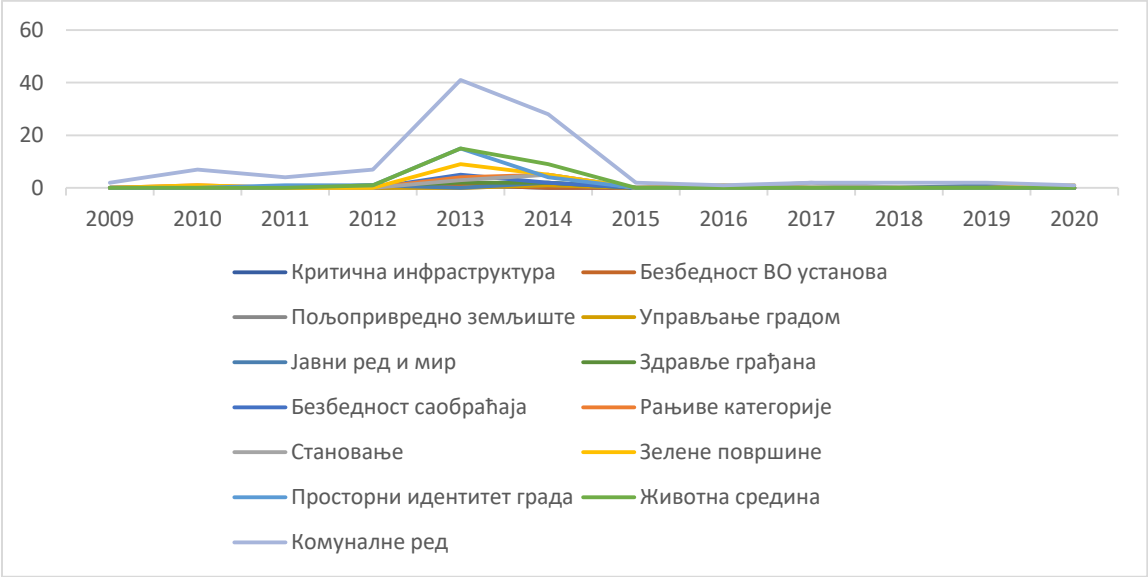
Већ је споменуто да осим представника локалне власти, одлуке у области урбане безбедности доносе и други актери. То су пре свега јавна комунална предузећа које је основао град, Градски штаб за ванредне ситуације, Комисија за прописе Скупштине града и Уставни суд. Међутим, на налазе анализе садржаја овог корпуса одлука највећи утицај је имало именовање Привременог органа града Београда од стране Владе Републике Србије који је био активан током 2013. и 2014. године, и чија је улога начелно била да доноси неодложне одлуке до формирања Скупштине града, именовања градоначелника и Градског већа. У ове две године, донет је неупоредиво већи број одлука него што је то случај са преосталим периодом који је обухваћен анализом, што је последично утицало на обим и дистрибуцију идентификованих елемената концептуалне анализе урбане безбедности.

5.2.1. Штићене вредности

Када говоримо о идентификацији и приоритизацији вредности у анализи садржаја преосталих докумената, јасно је да једна група штићених вредности има апсолутни примат. То су различите виталне услуге односно комунални ред у граду. Ова категорија штићених вредности чини скоро 50% анализираних случајева. Друга значајна штићена вредност у граду коју смо препознали кроз анализу докумената које нису донели представници локалне власти односи се на урбану животну средину, на коју се односи око 12% грађе. Око 10% анализираних случајева представљају вредности збирно означене као просторни идентитет града а које се односе на изглед града, културно-историјско наслеђе и идентитет града. Преостале штићене вредности идентификоване у овом корпусу грађе јесу јавне зелене површине, рањиве категорије становника, становање, безбедност урбаног саобраћаја, јавно здравље, јавни ред и мир, управљање градом, критична инфраструктура, безбедност васпитно-образовних установа, пољопривредно земљиште. Евидентно је да су резултати везани за штићене вредности урбане безбедности пре свега зависни од одлука које у име Скупштине града, Градоначелника и Градског већа усваја Привремени орган. Осим тога, као доносиоце одлука у области урбане безбедности препознали смо јавна предузећа која усвајају акте у области комуналних услуга којима се баве.

Графикон бр. 28. Штићене вредности идентификоване у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности

Закључивање о трендовима током периода од 2009. до 2020. године на основу анализе корпуса докумената које нису усвојили представници локалне власти врло је непоуздано, имајући у виду поменути изузетак који се односи на период од средине 2013. до средине 2014. године. Уколико изузмемо активност Привременог органа града Београда, број донетих одлука током 12 година је заиста мали, те је закључивање о правилностима прилично незахвалан задатак. Овај налаз се може применити и на безбедносне проблеме и безбедносне мере као елементе концептуалне анализе урбане безбедности.



Графикон бр. 29. Дистрибуција штићених вредности у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године

5.2.2. Безбедносни проблеми

Налази спроведене анализе садржаја докумената које нису донели представници локалне власти у граду, упућују на закључак да идентификовани безбедносни проблеми у великој мери одговарају препознатим штићеним вредностима. Наиме, највећу фреквенцију бележимо за категорију збирно означену као комунални проблеми а која се односи на отпад и отпадне воде, непостојање или недовољне капацитете канализационе мреже, лоше водоснабдевање и снабдевање енергијом и генерално комуналну нехигијену, запуштеност или неизграђеност. Ова група безбедносних проблема чини око 50% анализиране грађе. У око 10% случајева, као угрожавајуће појаве у граду у овом делу анализираних докумената препознате су елементарне непогоде и друге катастрофе (удеси и пожари). Следећи значајан безбедносни проблем односи се на различите облике загађења животне средине (саобраћај и индивидуална ложишта, застарела технологија производње, климатске промене) који чине око 8% анализираних случајева. Различите интервенције у простору које се тичу уређења дела града или изградње или реконструкције инфраструктурног објекта које могу угрозити различите вредности урбане безбедности чине око 6% анализиране грађе. Остали ређе идентификовани безбедносни проблеми јесу социјални проблеми, различите појаве угрожавања безбедности саобраћаја (лоша инфраструктура, саобраћајне незгоде, прекршаји) бука, друштвени и физички неред (невласнички пси, нетранспарентно зеленило, графити, бескућништво, непримерено понашање у јавном превозу), недостатак или неуређеност зелених површина, поступање провајдера безбедности, здравствени ризици, тероризам.

Графикон бр. 30. Безбедносни проблеми идентификовани у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности

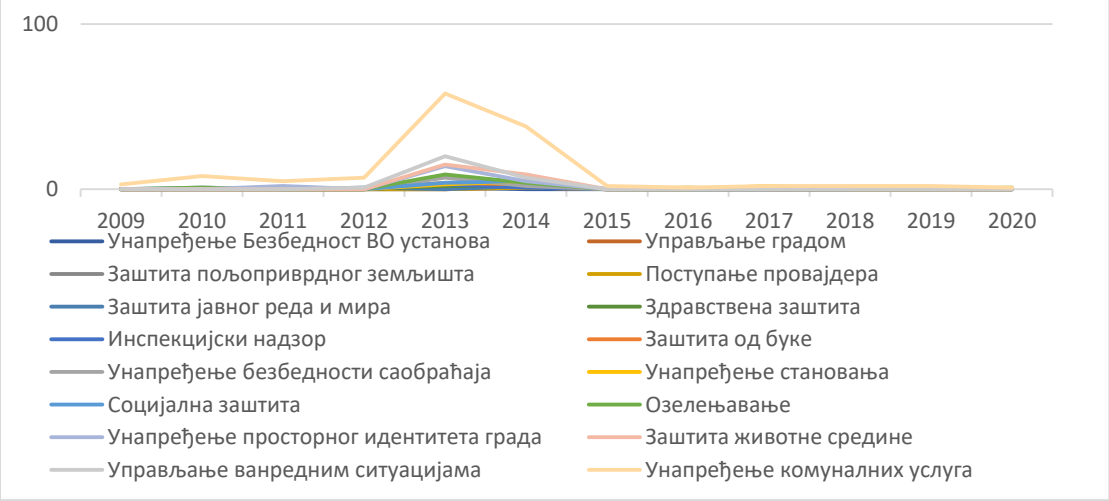
Графикон бр. 31. Дистрибуција безбедносних проблема у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године

5.2.3. Безбедносне мере

На основу резултата анализе садржаја докумената које не усвајају представници локалне власти а који се објављују у Службеном листу града Београда, можемо закључити да унапређење различитих комуналних услуга непоходних за свакодневно функционисање живота у граду представља примарну стратегију унапређења урбане безбедности. Пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом, унапређење енергетских капацитета, унапређење водоснабдевања, унапређење канализационе мреже, јавна расвета и остале важне комуналне услуге (зоохигијена, одржавање чистоће, димничарске услуге, јавни превоз, управљање јавним паркиралиштима) чине око 48% свих идентификованих мера безбедности. Управљање различитим ванредним догађајима у граду (елементарне непогоде, противпожарна заштита, цивилна заштита, процена ризика од удеса) представљају другу најучесталију категорију безбедносних мера, заступљену у око 10% случајева. Заштита животне средине наредна је важна безбедносна мера идентификована у овом корпусу анализиране грађе и то у нешто мање од 9%. Унапређење визуелног идентитета града и јавних зелених површина такође су високо на листи безбедносних мера издвојених у анализираним документима. Преостале идентификоване мере безбедности су: унапређење становања, социјална заштита, унапређење безбедности саобраћаја, заштита од буке, заштита јавног реда и мира, здравствена заштита, инспекцијски надзор, унапређење рада провајдера безбедности, унапређење безбедност васпитно-образовних установа, управљање градом, заштита пољопривредног земљишта.

Графикон бр. 32. Безбедносне мере идентификоване у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности

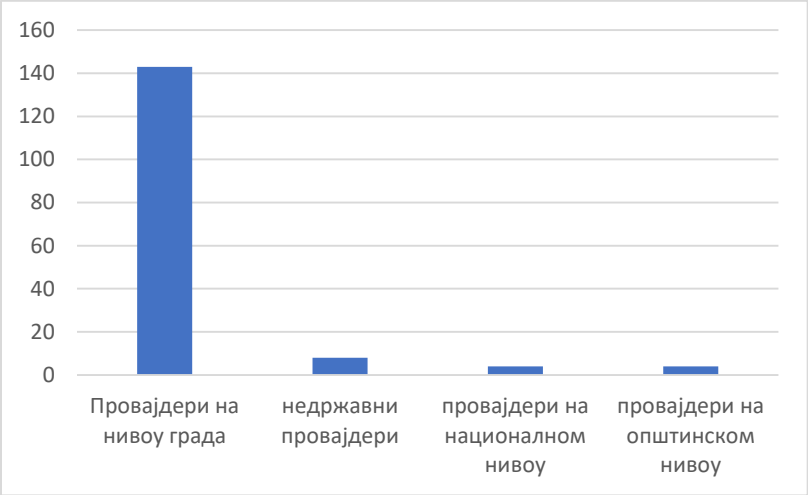
Увидом у приказане резултате можемо закључити да дистрибуција идентификованих безбедносних мера у највећој мери зависи од формирања Привременог органа града Београда који је у току две године доносио одлуке које би иначе донели Скупштина града, градоначелник и Градско веће. О неким значајнијим правилностима стога не можемо говорити, како због ове две „изузетне“ године, тако и због релативно малог броја донетих одлука током преосталих 10 година обухваћених анализом. Без обзира на ове чињенице, несумњиво је да је унапређење комуналних услуга категорија безбедносних мера која је идентификована током целокупног периода од 2009. до 2020. године, што још једном сведочи о значају који континуирано очување комуналног реда и квалитета живота има за стање урбане безбедности у граду.



Графикон бр. 33. Дистрибуција безбедносних мера у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године

5.2.4. Провајдери безбедности

Доминантну улогу у заштити штићених вредности од уочених проблема имају јавни актери који функционишу на нивоу града, на шта указују резултати анализе садржаја преосталог корпуса докумената које не доносе представници локалне власти. Овај тип актера означен је као провајдер безбедности у готово 90% анализираних случајева. Око 5% анализиране грађе односи се на недржавне провајдере безбедности, док се по око 2,5% односи на државне (националне) и општинске провајдере.



Графикон бр. 34. Државни и недржавни провајдери безбедности идентификовани у документима које усвајају остали актери

Уколико се осврнемо на појединачне категорије провајдера безбедности, може се закључити да се као најучесталији актери спомињу јавна предузећа чији је оснивач град, како због тога што су анализиране одлуке о годишњим програмима комуналне делатности или ценама услуга, тако због одлука о спровођењу планова детаљне или генералне регулације подручја. Овај актер идентификован је као провајдер безбедности у преко 45% случајева. Друга велика група провајдера безбедности односи се на Градску управу, односно њене организационе јединице и то у преко 30% грађе. Међу њима посебну улогу имају Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за комуналне и стамбене послове, што је и очекивано имајући у виду идентификоване безбедносне проблеме и мере којима се ови проблеми решавају или превенирају. Релативно често спомињан провајдер безбедности је и комунална милиција која има надзорну улогу у очувању комуналног реда у граду. Остали идентификовани провајдери безбедности су Уставни суд, градска општина, приватна фирма, Градски штаб за ванредне ситуације, комунална инспекција, Градски завод за плућне болести и туберкулозу, Градско правобранилаштво, јавно државно предузеће, јавно предузеће градске општине, Канцеларија за младе, Канцеларија за права пацијената.

Графикон бр. 35. Провајдери безбедности идентификовани у актима које усвајају остали доносиоци одлука у области урбане безбедности

Треба имати у виду, да би приказани резултати били знатно другачији да није дошло до формирања Привременог органа града услед распуштања органа локалне власти после локалних избора (осим Градске управе). Уколико изузмемо документа која је овај орган доносио током две године (2013. и 2014.) једини провајдери безбедности које бисмо могли идентификовати у овом корпусу докумената су јавна предузећа чији је оснивач град, Уставни суд, приватне фирме и Градски штаб за ванредне ситуације.

Графикон бр. 36. Дистрибуција провајдера безбедности у актима које доносе остали актери у периоду од 2009. до 2020. године

V АНАЛИЗА И ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА

1. ГЕНЕРАЛНИ ПРИСТУП УРБАНОЈ БЕЗБЕДНОСТИ ОД СТРАНЕ ЛОКАЛНЕ ВЛАСТИ

На основу секундарне анализе постојеће грађе и анализе садржаја Службеног листа града Београда, може се закључити да локална власт у Београду нема јединствену стратегију пружања урбане безбедности. Осим напомене у Стратегији безбедности саобраћаја где је означена као савремен приступ остваривању безбедности саобраћаја у градовима, синтагма „урбана безбедност“ се не спомиње као вид безбедносне политике локалне власти. Међутим, бројне надлежности којима располажу и активности које спроводе представници локалне власти имају импликације на безбедност у градском простору, уколико урбану безбедност разумемо у ширем смислу који превазилази превенцију уличног криминала и подразумева унапређење различитих аспеката живота у граду.

У тексту који следи биће приказани неки основни закључци до којих се дошло испитивањем активности представника локалне власти у Београду које се тичу урбане безбедности, а што би у крајњем требало да расветли генерални приступ локалне власти пружању безбедности у граду. Док су у претходном поглављу изложени резултати истраживања засебно за Скупштину града, градоначелника, Градско веће и Градску управу, овде ће налази бити укрштени у циљу објашњења улоге локалне власти као провајдера безбедности, али и ради отварања потенцијалних питања од значаја за будућа истраживања.

1.1. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - Скупштина града

Имајући у виду да Скупштина града има надлежност да усваја најзначајније акте који се односе на различите аспекте функционисања града и живота у њему, анализа садржаја одлука које доноси овај актер може у значајној мери да послужи као основа за извођење закључака о генералном приступу локалне власти урбаној безбедности. Према налазима спроведеног истраживања, најзначајније штићене вредности препознате у документима које усваја Скупштина града јесу комунални ред (30%), просторни идентитет града (20%) и животна средина (17%). Најзначајнији идентификовани безбедносни проблеми су комунални проблеми, елементарне непогоде и антропогене катастрофе и модификације у градском простору. Мере заштите које се прописују у документима које усваја Скупштина града односе се на унапређење комуналних услуга, управљање ванредним ситуацијама, унапређење просторног идентитета града и заштиту животне средине. Као најзаступљенији провајдери евидентирани су Секретаријати Градске управе и јавна предузећа чији је оснивач град.

Оваква дистрибуција која се односи на елементе концептуалне анализе урбане безбедности последица је и природе докумената које усваја Скупштина града. Овај представник локалне власти доноси различите типове докумената, којима се регулишу уско специфична питања, али и она која су општијег карактера. Бројност усвојених докумената и њихова природа, условили су и то да је на основу анализе корпуса грађе која се односи на Скупштину града идентификован највећи број штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера.

Међутим, о генералном приступу урбаној безбедности од стране локалне власти кроз активности Скупштине града, није могуће закључивати само на основу заступљености,

односно дистрибуције елемената концептуалне анализе у анализираној грађи. Постоје и други фактори које треба узети у обзир приликом оцене локалне власти као провајдера безбедности. Пре свега потребно је осврнути се на повезаност препознатих вредности, безбедносних проблема, безбедносних мера и провајдера безбедности.

Табела бр. 9. Повезаност елемената концептуалне анализе урбане безбедности – Скупштина града

Вредност	Безбедносни проблем	Провајдери безбедности	Мере безбедности
Животна средина	уређење дела градског простора, елементарне непогоде, удеси/акциденти, бука, отпад и отпадне воде, нехигијенска насеља, интензивни саобраћај, емисија штетних гасова, застарела технологија, нерационално коришћење енергије, климатске промене	Јавна комунална предузећа (град)[59] (1, 2, 3, 4) Градска управа (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 22, 23)[60] Комунална полиција Самостални органи града[61] (1) Приватне фирме Министарство[62] Остали државни субјекти[63] Група грађана	Заштита животне средине Заштита од буке Управљање ванредним ситуацијама Управљање отпадом пречишћавање отпадних вода, унапређење комуналних услуга
Јавне зелене површине	интензивни саобраћај бука, привреда, запуштеност отпад и отпадне воде климатске промене,	Јавна комунална предузећа (1, 2, 5) Градска управа (1, 2, 7, 8) градоначелник комунална милиција комунални инспектор	Заштита од буке, озелењавање, управљање отпадом, пречишћавање отпадних вода,

[59] Ради веће прегледности појединачним јавним предузећима додељене су нумеричке ознаке: 1 ЈУП урбанистички завод, 2 Дирекција за изградњу и грађевинско земљиште Београда, 3 ГСП, 4 ЈКП „Градска чистоћа", 5 ЈКП „Зеленило Београд" 6 Јавно предузеће Београдска тврђава 7 Паркинг сервис, 8 ЈКП Инфостан и технологије, 9 Ветерина Београд, 10 ЈП Београдски метро и воз, 11 ЈКП Јавно осветљење, 12 ЈКП Београдски водовод и канализације 13 Београдске електране, 14 Електроизградња ДОО, 15 ЈКП Београдводе, 16 ЈП Градско стамбено, 17 Путеви Београда, 18 ЈКП Београд пут.

[60] Због великог броја Секретаријата, а ради прегледности, додељене су им нумеричке ознаке: 1 Секретаријат за комуналне и стамбене послове, 2 Секретаријат за заштиту животне средине, 3 Секретаријат за саобраћај, 4 Секретаријат за инспекцијске послове, 5 Секретаријат за енергетику, 6 Секретаријат за привреду, 7 Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 8 Буџетски фонд за заштиту животне средине, 9 Секретаријат за културу, 10 Секретаријату за имовинске и правне послове, 11 Секретаријата за јавни превоз, 12 Секретаријат за инвестиције, 13 Буџетски фонд за енергетску ефикасност града Београда, 14 Секретаријат за образовање и дечју заштиту, 15 Секретаријат за спорт и омладину, 16 Секретаријат за здравство, 17 Секретаријат за финансије, 18 Дирекција за путеве, 19 Секретаријата за опште послове, 20 Секретаријата за социјалну заштиту, 21 Секретаријат за послове одбране, ванредних ситуација, комуникације и координацију односа са грађанима, 22 Служба за информисање (касније секретаријат), 23 Завод за информатику и статистику.

[61] Овде су такође због прегледности нумеричке ознаке додељене следећим актерима: 1 Градски завод за јавно здравље, 2 Завод за биоциде и медицинску екологију, 3 Службе за централизоване јавне набавке и контролу набавки, 4 Савета за запошљавање Града Београда, 5 Градски центар за социјални рад.

[62] Министарство животне средине и просторног планирања

[63] Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ

	уређење дела градског простора	Јавно предузеће (држава)[64] Приватна фирма Остали недржавни провајдери[65]	унапређење изгледа града, унапређење комуналних услуга, инфраструктурно опремање
Културно-историјско наслеђе	уређење дела градског простора, друштвени и физички неред	Јавна комунална предузећа (1, 6) Градска управа (1, 9) комунална инспекција, комунална милиција Приватне фирме, Остали недржавни провајдери[66]	Заштита културно-историјског наслеђа, Заштита јавног реда и мира
Изглед града	уређење дела градског простора	Јавна комунална предузећа (1, 2) Градска управа (1) Јавна предузећа (држава)[67] Министарство[68] Остали државни субјекти[69] Градска општина Приватна фирме Научноистраживачке организације (НИО)[70] група грађана, Остали недржавни провајдери[71]	Унапређење изгледа града, Инфраструктурно опремање, унапређење квалитета живота
Животна средина, комунални ред, квалитет живота	Бука	Градска управа (2, 8) Комунална милиција Јавна комунална предузећа	Заштита од буке, заштита животне средине, унапређење комуналних услуга
Комунални ред	отпад и отпадне воде, неадекватна канализациона мрежа,	Јавна комунална предузећа (1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11) Градска управа (1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11) комунална милиција	Унапређење комуналног реда

[64] Јавно предузеће „Србијашуме”
[65] Југословенско драмско позориште
[66] Исто.
[67] ЈУГИНУС
[68] Министарство животне средине и просторног планирања, Министарство правде
[69] Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Агенција за лекове и медицинска средства Србије, Републичка дирекција за имовину РС
[70] Биолошки факултет Универзитета у Београду, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Факултет спорта и физичког васпитања
[71] Хришћанска верска заједница „Јеховини сведоци, Фудбалски клуб Партизан

	неадекватно водоснабдевање, неадекватно снабдевање енергијом, комунална нехигијена, дивља градња, нехигијенска насеља, физички и друштвени неред	комунална инспекција Самостални органи града (2) Приватна фирма група грађана	
Комунални ред, животна средина, Квалитет живота	Отпадне воде	Јавна комунална предузећа (1, 2, 12) Градска управа (1, 8) градоначелник комунални инспектор, комунална полиција Јавно предузеће (градска општина) приватне фирме, НИО	Пречишћавање отпадних вода
Комунални ред, животна средина, Квалитет живота	Отпад	Јавна комунална предузећа (1, 4, 5) Градска управа (1, 2, 8, 10, 12) Градоначелник комунална инспекција, комунална милиција Јавно предузеће (држава)[72]	Управљање отпадом
Снабдевање енергијом	Неадекватно снабдевање енергијом, застареле технологије, прекомерно коришћење необновљивих видова енергије, енергетска неефикасност	Јавна комунална предузећа (1, 2, 13, 14) Градска управа (1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17) комунална милиција, комунална инспекција, Градско веће Влада Републике Србије Министарство[73] Јавна предузећа (држава)[74] градске општине приватна фирма	Унапређење енергетских капацитета, заштита животне средине
Комунални ред, квалитет живота, животна средина	Неадекватни капацитети канализационе мреже	Јавна комунална предузећа (1, 2) Градска управа (1, 8) Јавно предузеће (држава)	Унапређење канализационе мреже

[72] ЈП Електропривреда Србије

[73] Министарства надлежно за послове заштите животне средине.

[74] ЈУГИНУС, Електромрежа Србије, ЈП Електропривреда Србије, ЈП Србијагас

		Министарство[75] приватне фирме	
Водоснабдевање	Неадекватно водоснабдевање	Јавна комунална предузећа (1, 2, 12, 15) Градска управа (1) комунална полиција комунални инспектор Влада Републике Србије Јавно предузеће (држава) приватне фирме	Унапређење водоснабдевања
Становање	Пројекти изградње, непланска градња, Нехигијенска насеља	Јавна предузећа (град) (1, 2, 16) Градска управа (1, 12) комунални инспектор, комунална полиција Министарство[76] јавна предузећа (држава),	Унапређење становања, унапређење изгледа града, инфраструктурно опремање
Безбедност урбаног саобраћаја	лоше стање путне мреже и саобраћајне инфраструктуре, саобраћајне незгоде, прекршаји, гужве	Јавна предузећа (град) (1, 2, 3, 17, 18) Градска управа (1, 2, 3, 11, 18) комунална милиција приватне фирме, градске општине, ОЦД	Унапређење безбедности саобраћаја, инфраструктурно опремање
Управа града, људска права	Поступање провајдера безбедности	Градска управа (2, 17, 19) градоначелник, Заштитник грађана, Скупштина града, комунална милиција Градско правобранилаштво полиција, ОЦД	Унапређење рада провајдера безбедности/заштита од угрожавајућег поступања провајдера безбедности
Јавни ред и мир	Физички и друштвени неред	Јавна предузећа (град) (9, 11 14) Градска управа (1) комунална милиција, комунални инспектор	Заштита јавног реда и мира
Социјална заштита	Социјални проблеми	Јавна предузећа (град) (1) Градска управа (6, 10, 12, 14, 17, 20) градоначелник Градско веће	Социјална заштита

[75] Министарство животне средине и просторног планирања
[76] Исто.

		Самостални органи града (3,4 5) Министарство[77] Остали државни субјекти[78] градске општине ОЦД	
Јавно здравље	Здравствени ризици, епидемије, загађење животне средине, елементарне непогоде и антропогене катастрофе	Градска управа (2, 3, 7, 8, 12, 16, 20, 21) Јавна предузећа (град) (1) Скупштина града (Савет за здравље) градоначелник, Градски штаб за ванредне ситуације Самостални органи града (1, 2, 3) Министарство[79] Остали државни субјекти[80] градске општине НИО[81], ОЦД	Здравствена заштита
Здравље људи, животна средина	Елементарне непогоде и антропогене катастрофе (удеси, пожари)	Градска управа (2, 7, 12, 17, 21) Градоначелник Градски штаб за ванредне ситуације комунална милиција Јавно предузеће (град) (15) Министарство[82] Јавна предузећа (држава)[83].	Управљање ванредним ситуацијама, Заштита животне средине

Уколико о стратегији пружања урбане безбедности локалне власти закључујемо на основу докумената које усваја Скупштина града можемо уочити да се ради о приступу који је усмерен ка унапређењу свеукупног квалитета живота и благостања у граду. Активности локалне власти усмерене су на заштиту како материјалних вредности, попут природног окружења и изграђених добара велике вредности, тако и оних нематеријалних, попут јавног здравља, комуналног реда, јавног реда и мира. Иако се локална власт директно не бави превенцијом криминала или других традиционалних претњи безбедности попут тероризма,

[77] Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
[78] Национална служба за запошљавање – Филијала за град Београд
[79] Министарство унутрашњих послова
[80] Институт за јавно здравље Србије „Батут”,
[81] Институт за социјалну медицину Медицинског факултета у Београду
[82] Министарства унутрашњих послова – Управе за ванредне ситуације у Београду
[83] ЈП Србијаводе

унапређење основних аспеката живота у граду могу посредно утицати и на појаве које се перципирају као најозбиљније претње урбаној безбедности (на пример, кроз пројекте уређења делова града могу се унапредити локације које одликује друштвени и физички неред те одвратити потенцијални учиниоци од чињења кривичног дела). Препознати проблеми пред локалну власт постављају задатак да се њиховим решавањем бави свакодневно и континуирано, усмеравајући своје ресурсе и напоре ка унапређењу оних аспеката градског живота који ће допринети унапређењу урбане безбедности. Имајући у виду природу уочених безбедносних проблема и вредности које могу угрозити, не изненађују налази у погледу препознатих актера којима је додељена улога провајдера безбедности. Од 18 приказаних области урбане безбедности Секретаријати и остали органи Градске управе (пре свих Секретаријат за комуналне и стамбене послове и Секретаријат за заштиту животне средине) улогу заштите виталних вредности имали су у свих 18 области, јавна предузећа чији је оснивач град у 17 области, док комунална милиција покрива 14 области урбане безбедности.

Упоредни приказ основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности указује на један значајан недостатак закључивања о политици пружања урбане безбедности од стране локалне власти на основу просте дистрибуције појединачних категорија, нарочито када говоримо о провајдерима безбедности. Наиме, о улози неког актера у остваривању урбане безбедности можемо закључивати на основу области безбедности у граду за које је задужен овај актер, односно хетерогености активности које овај актер спроводи а које у крајњем случају утичу на стање урбане безбедности. Иако су Секретаријати Градске управе и јавна предузећа која је основао град далеко најучесталије идентификовани провајдери безбедности, комунална милиција своје активности остварује у готово свим идентификованим областима живота у граду релевантним за унапређење безбедности, и има својеврсну надзорну и контролну улогу у спровођењу прописа из надлежности града, чиме директно може утицати на урбану безбедност. Стога је неопходно извршити дубинску анализу улоге комуналне милиције као провајдера урбане безбедности како би се на један свеобухватан начин разумела његова позиција не само као дела локалне власти, већ и у широј мрежи провајдера безбедности који делују на нивоу града. Осим тога, не треба занемарити чињеницу да су доношењем Закона о комуналној милицији 2019. године, осим промене назива, проширена овлашћења овог провајдера безбедности, и да су нове измене у начину на који функционише овај орган локалне власти најављене крајем 2022. године (иако до измене регулативе још није дошло). Оваква ситуација неминовно отвара питања о правцима развоја комуналне милиције као једног од кључних провајдера безбедности на нивоу града. У том смислу, може се поставити питање да ли ћемо добити локалну полицију са овлашћењима сличним националној полицији која би се могла бавити реаговањем на криминал као на једну од најзначајнијих претњи урбаној безбедности.

О приоритизацији или значају неког питања за пружање урбане безбедности можемо закључивати и на основу типа докумената који се доносе у вези са тим питањем. Наиме, постоје неке појаве за које локална власт претпоставља да их је неопходно уредити засебним планским, програмским или стратешким документом. Посебно важне области у којима је Скупштина доносила акте током периода од 12 година односе се на квалитет ваздуха, климатске промене, пошумљавање, јавно здравље, сарадњу са невладиним сектором, запошљавање, управљање ризицима и управљање отпадом. Међутим, можемо претпоставити да су мотиви доношења неких од ових докумената политичке природе, а не израз стварне потребе да се реши неки конкретан проблем урбане безбедности. Мотиве

доношења неких политичких одлука одувек је тешко расветлити, те је дубинско истраживање ових појединачних случајева, као што је то рецимо сарадња са невладиним сектором у области пружања урбане безбедности, неопходно како би се расветлила природа односа ова два актера када је у питању безбедност на нивоу града.

1.2. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - градоначелник

Према резултатима спроведене анализе садржаја Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојећих извора можемо закључити да се активност градоначелника у области убране безбедности фокусира на неколико важних области. Најучесталије штићене вредности су комунални ред, рањиве категорије грађана, људска права и јавне зелене површине. Безбедносни проблеми за чије решавање градоначелник најчешће усваја акте су комунални проблеми, социјални проблеми, и угрожавајуће поступање провајдера безбедности, док се најучесталије безбедносне мере односе на унапређење комуналних услуга, социјалну заштиту, унапређење људских права, озелењавање и заштиту јавних зелених површина. Провајдери којима је најчешће додељивана улога заштите јесу јавна комунална предузећа, Градска управа (Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за социјалну заштиту) и градоначелник.

Међутим да бисмо доносили закључке о активности градоначелника као провајдера безбедности, осврнућемо се на повезаност основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности када је овај провајдер у питању.

Табела бр. 10. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - градоначелник

Вредност	Безбедносни проблеми	Провајдери безбедности	Мере безбедности
Животна средина	Загађење животне средине, емисија гасова, климатске промене	Градска управа (2, 8) Јавна предузећа (град)	Заштита животне средине
Јавне зелене површине	Неодржавање, запуштеност, климатске промене	Градска управа (2, 8) Јавна предузећа (град) (1, 5)	Озелењавање, заштита животне средине
бука	Квалитет живота, животна средине, комунални ред	Градска управа (2, 8)	Заштита од буке
Изглед града	Модификације у градском простору	Јавна предузећа (град) (1)	Унапређење изгледа града, инфраструктурно опремање
Комунални ред	Комунални проблеми, друштвени и физички неред	Градска управа (8) Јавна предузећа (град) (3, 4, 7, 16, 19) Самостални органи града (2)	Унапређење комуналног реда
Комунални ред, животна средине	Отпадне воде	Градска управа (8) Јавна предузећа (град) (12)	Пречишћавање отпадних вода

		НИО[84]	
Комунални ред, животна средине	Отпад	Градска управа (2, 8) Јавна предузећа (град) (1, 4) НИО[85] Министарство[86]	Управљање отпадом
Снабдевање енергијом	Неадекватно снабдевање енергијом	Градска управа (2, 5, 8, 13) Јавна предузећа (град) (13)	Унапређење енергетских капацитета
Комунални ред	Недовољни капацитети канализационе мреже	Градска управа (2, 8)	Унапређење канализационе мреже
Водоснабдевање	Неадекватни капацитети водоснабдевања	Јавна предузећа (град) (12, 15)	Унапређење водоснабдевања
Људска права, управа града	Поступање провајдера	Градоначелник, Јавно предузеће (град) Градска управа (17) комунална милиција. Самостални орган града (3)	Унапређење рада провајдера
Урбани саобраћај	Лоше стање путне мреже	Јавно предузеће (град) (18)	Унапређење безбедности саобраћаја
Рањиве категорије	Социјални проблеми	градоначелник Градска управа (6, 20) Јавно предузеће (град) (8) Самостални орган града (5, 6)	Социјална заштита
Животна средина, живот и здравље људи	Ванредне ситуације	Градска управа (8)	Управљање ванредним ситуацијама

Очекивано, градоначелник се, обзиром на природу ове званичне функције, бави мањим корпусом питања из области урбане безбедности у односу на Скупштину града. Међутим, сасвим је јасно да градоначелник има јако важну наредбодавну улогу када је у питању пружање урбане безбедности, имајући у виду да је његова сагласност неопходна за спровођење активности (програма, цена услуга, колективних уговора) непосредних извршилаца активности у области решавања безбедносних проблема – јавних комуналних предузећа, а од чије ефикасности зависи свакодневно одвијање живота у граду. Дакле, и у овом случају би дистрибуција или просто пребројавање категорија које представљају

[84] Грађевински факултет Универзитета у Београду – Институт за хидротехнику и водно-еколошко инжењерство
[85] Технолошко-металуршким факултетом,
[86] МУП Републике Србије

елементе концептуалне анализе урбане безбедности могла да завара приликом доношења закључака о улози градоначелника као провајдера урбане безбедности.

1.3. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – Градско веће

Градско веће донело је далеко најмањи број одлука у односу на остале представнике локалне власти у области урбане безбедности. Међутим, то не значи да су ефекти активности које овај актер спроводи на урбану безбедност занемарљиви. Вредности за које Градско веће најчешће прописује заштиту су комунални ред, рањиве категорије грађана, животна средина, јавни ред и мир и зелене површине. Најучесталије идентификовани проблеми су: комунални проблеми, социјални проблеми, елементарне и антропогене катастрофе, док су најфреквентније безбедносне мере: унапређење комуналних услуга, социјална заштита, заштита јавног реда и мира и унапређење рада провајдера безбедности. Актери којима је најчешће додељивана улога провајдера безбедности су: Градска управа (Секретаријат за комуналне и стамбене послове, Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за енергетику), Градско веће и комунална милиција. У наредној табели може се видети повезаност основних елемената оквира за анализу концептуалне безбедности у документима које усваја Градско веће.

Табела бр. 11. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - Градско веће

Вредност	Безбедносни проблеми	Провајдери безбедности	Мере безбедности
Животна средина	Загађење животне средине, бука	Градска управа (2)	Унапређење животне средине, заштита од буке
Јавне зелене површине	Запуштеност, неодржавано зеленило	Градска управа (1)	Озелењавање
Културно-историјско наслеђе	/	Градска управа (1)	Унапређење културно-историјског наслеђа
Животна средина, комунални ред	Бука	Градска управа (2)	Заштита од буке
Комунални ред	Комунални проблеми	Градска управа (2, 5)	Унапређење комуналних услуга
Комунални ред, животна средина	Отпадне воде	Градска управа (1)	Пречишћавање отпадних вода
Комунални ред, животна средина	отпад	Градска управа (1)	Управљање отпадом
Снабдевање енергијом	Неадекватно снабдевање енергијом	Градска управа (2, 5, 12)	Унапређење енергетских капацитета
Комунални ред	Неадекватни капацитети канализационе мреже	Градска управа (1)	Унапређење канализационе мреже
Водоснабдевање	Неадекватно водоснабдевање	Градска управа (1)	Унапређење водоснабдевања

Јавни ред и мир	Друштвени и физички неред	Комунална милиција	Заштита јавног реда и мира
Управа града	Угрожавајуће поступање провајдера безбедности	Градско веће	Унапређење рада провајдера безбедности
Рањиве категорије	Социјални проблеми	Градска управа (6, 12, 20) Градско веће	Социјална заштита
Јавно здравље	Здравствени ризици	Градска управа (12, 16)	Здравствена заштита
Живот и здравље људи, животна средине	Елементарне и антропогене катастрофе	Градска управа (21)	Управљање ванредним ситуацијама
Пољопривредно земљиште	елементарне непогоде, бука, отпад и отпадне воде, емисија штетних гасова, саобраћај, пројекти изградње, социјални проблеми	Градско веће	Заштита пољопривредног земљишта

Уколико се осврнемо на број одлука који је Градско веће донело у области урбане безбедности, стећи ће се утисак да овај актер нема значајнију улогу као провајдер безбедности. Међутим, можемо се уверити да се одлуке које овај актер доноси тичу великог броја питања релевантних за остваривање безбедности у граду, те треба и то узети у обзир приликом оцене Градског већа као провајдера безбедности. Наиме, иако доноси најмање одлука од свих представника локалне власти, области урбане безбедности које регулише Градско веће бројне су, те је само Скупштина града регулисала већи број питања из области урбане безбедности. У том смислу можемо рећи да је Градско веће ипак значајан доносилац одлука у области остваривања безбедности у граду.

1.4. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – Градска управа

Градска управа, тачније њени Секретаријати, већ су означени као значајни провајдери безбедности од стране осталих представника локалне власти. Овде ћемо се осврнути на Градску управу као актера који доноси документа везана за разна питања у области урбане безбедности и на тај начин утиче на њено остваривање у главном граду. Према резултатима спроведеног истраживања Секретаријати Градске управе су најчешће предвиђали заштиту за животну средину, рањиве категорије и безбедност саобраћаја. Најучесталије препознати безбедносни проблеми су: уређење дела градског простора, социјални проблеми и угрожавање безбедности саобраћаја, док су безбедносне мере оне које се тичу заштите животне средине, социјалне заштите и унапређења безбедности саобраћаја. Актери којима је најчешће додељивана улога провајдера безбедности су јавна предузећа чији је оснивач град, приватне фирме, Градска управа (Секретаријат за саобраћај и Секретаријат за социјалну заштиту). Да бисмо судили о Градској управи као провајдеру безбедности осврнућемо се на повезаност основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности у документима које доноси овај представник локалне власти.

Табела бр. 12. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – Градска управа

Вредност	Безбедносни проблем	Провајдери безбедности	Мере безбедности
Животна средина	пројекти изградње, бука, загађење, отпад и отпадне воде	Градска управа (1, 2, 7, Јавно предузеће (град) (1, 2, 13 Јавно предузеће (градска општина) Јавно предузеће (држава) Министарство[87] Остали државни органи[88] НИО[89] Остали недржавни провајдери[90] приватна фирма	Заштита животне средине
Јавне зелене површине	Неодржавање / запуштеност	Градска управа (1) Јавно предузеће (град) (5)	Озелењавање
Рањиве категорије	Социјални проблеми	Градска управа (20) Самостални орган града (5)	Социјална заштита
Урбани саобраћај	елементарне непогоде, гужве	Градска управа (3, 18) Јавно предузеће (град) (18) Градски штаб за ванредне ситуације	Унапређење безбедности саобраћаја, управљање ванредним ситуацијама

Из приказане табеле може се закључити да се Градска управа бави релативно суженим кругом питања из области урбане безбедности. Међутим, ово не значи да је Градска управа мање активан или важан представник локалне власти као доносилац одлука у области безбедности. У истраживању су анализирани они акти Секретаријата Градске управе који се објављују у Службеном листу града Београда, те се на то ограничавају и закључци изнети у овој анализи. Међутим, Секретаријати Градске управе су задужени за различите области друштвеног, економског, политичког, културолошког и сваког другог аспекта живота у граду, и доносе одлуке које се не објављују у службеном листу града Београда. Неки од њих, попут Секретаријата за саобраћај или Секретаријата за јавни превоз имају своје засебне интернет странице. Свакако би било интересантно дубински проучити улогу два кључна секретаријата у области урбане безбедности, што су према налазима овог истраживања Секретаријат за комуналне и стамбене послове и Секретаријат за заштиту животне средине.

[87] Министарство за инфраструктуру
[88] Агенција за лекове и медицинска средства Србије
[89] Институт за архитектуру и урбанизам Србије
[90] Фудбалски клуб Партизан

1.5. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности - остали доносиоци одлука

Спроведеним истраживањем обухваћене су одлуке које нису донели само представници локалне власти већ и остали органи чије су активности повезане са пружањем безбедности од стране локалне власти. Треба имати у виду да су резултати анализе грађе везане за ове актере претежно под утицајем анализе одлука које је донео Привремени орган града Београда који је функционисао до формирања Скупштине града, градоначелника и Градског већа. Најучесталије идентификоване вредности тичу се комуналног реда, животне средине, просторног идентитета града и јавних зелених површина. Безбедносни проблеми најчешће идентификовани у анализираним одлукама су комунални проблеми, елементарне и друге катастрофе, загађење животне средине и модификације у урбаном простору. Безбедносне мере прописане ради решавања ових проблема су унапређење комуналних услуга, управљање ванредним ситуацијама, заштита животне средине и унапређење изгледа града. Субјекти којима је најчешће додељивана улога провајдера безбедности јесу јавна комунална предузећа, Градска управа (Секретаријат за заштиту животне средине и Секретаријат за комуналне и стамбене послове) и комунална милиција.

Табела бр. 13. Оквир за концептуалну анализу урбане безбедности – остали доносиоци одлука

Вредност	Безбедносни проблем	Провајдери безбедности	Мере безбедности
Животна средина	пројекти изградње, елементарне непогодама и друге катастрофе бука, отпад и отпадне воде, интензиван саобраћај емисија издувних гасова	Градска управа (2, 8) комунална милиција	Заштита животне средине
Јавне зелене површине	Бука саобраћај отпадне воде емисија штетних гасова	Градска управа (2) Јавно предузеће (град) (5) Јавно предузеће (држава)[91]	Озелењавање
Културно-историјско наслеђе	Пројекти изградње	Градска управа (9) комунална милиција	Унапређење просторног идентитета града
Изглед града	Пројекти изградње	Градска управа (7, 10) Јавно предузеће (град) (1 , 2, 19) Јавно предузеће (градска општина) приватне фирме	Унапређење просторног идентитета града
Животна средина,	Бука	Градска управа (2)	Заштита од буке

[91] ЈП Србијашуме

комунални ред, квалитет живота			
Комунални ред	Комунални проблеми, друштвени и физички неред	Градска управа (1, 2, 4, 5, 17) Јавно предузеће (град) (3, 4, 5, 7, 9, 16, 19) комунална милиција	Унапређење комуналних услуга
Комунални ред, животна средина	Отпад	Градска управа (1, 2, 10) Јавно предузеће (град) (4)	Управљање отпадом
Комунални ред, животна средина	Отпадне воде	Градска управа (1) Јавно предузеће (град) (12)	Пречишћавање отпадних вода
Снабдевање енергијом	Недовољни капацитети снабдевања енергијом	Градска управа (5) Јавно предузеће (град) (13)	Унапређење енергетских капацитета
Водоснабдевање	Неадекватно водоснабдевање	Градска управа (1, 6) Јавно предузеће (град) (12, 15)	Унапређење водоснабдевања
Становање	/	Градска управа (1) Јавно предузеће (град) (16)	Унапређење становања
Урбани саобраћај	Лоше стање путне мреже, Елементарне непогоде	Градска управа (18) Јавно предузеће (град) (18)	Унапређење безбедности саобраћаја
Управа града	Поступање провајдера безбедности	Градско јавно правобранилаштво, комунална милиција Уставни суд	Унапређење рада провајдера безбедности
Јавни ред и мир	Друштвени и физички неред	Јавно предузеће (град) (19) комунална милиција комунална инспекција	Унапређење јавног реда и мира
Рањиве категорије	Социјални проблеми	Градска управа (17, 20, 24)	социјална заштита
Јавно здравље	Здравствени ризици	Градска управа (16) Самостални органи града (7)	Здравствена заштита
Животна средина, живот и здравље људи	Елементарне непогоде и друге катастрофе	Градска управа (1, 2, 4, 6, 12, 22) Јавно предузеће (град) (15) Градски штаб за ванредне ситуације, комунална милиција Јавно предузеће (држава)[92] Министарство[93]	Управљање ванредним ситуацијама

[92] ЈП Србијаводе
[93] МУП РС

Имајући у виду да се највећи број одлука овог корпуса грађе односи на оне које је усвојио Привремени орган града Београда а који је имао надлежности из делокруга Скупштине града, градоначелника и Градског већа очекивано је да су и налази у погледу приступа урбаној безбедности од стране осталих актера који нису представници локалне власти подударни са оним приказаним у одељку посвећеном Скупштини града, градоначелнику и Градском већу.

1.6. Упоредни приказ активности представника локалне власти у области урбане безбедности

Након што су представљени елементи концептуалне анализе за појединачне представнике локалне власти, неопходно је упоредити ове налазе и видети да ли међу њима постоје неке разлике у погледу пружања урбане безбедности у Београду. Пре свега, можемо закључити да се приступ локалне власти у Београду пружању урбане безбедности фокусира на унапређење благостања становника града, очување изграђеног и природног окружења и генерално побољшање квалитета живота. На основу налаза истраживања активности сва четири представника локалне власти може се закључити да су вредности које се штите како оне традиционално тематизоване у Студијама безбедности, попут животне средине, јавног реда и мира, здравља и живота људи, али и неке специфичне за град као ниво анализе, као што су комунални ред, становање, просторни идентитет града или управа града. Безбедносни проблеми чијем је решавању и превенцији посвећена локална власт немају тако екстремне последице, попут тероризма, насилничког криминала или сукоба, нити истовремено могу угрозити тако велики број људи или материјална добра. Негативни ефекти препознатих безбедносних проблема могу угрозити квалитет живота становника града, или нарушити изглед неког подручја по којем је град препознатљив, односно имају последице ограничених размера. Међутим, њихова природа је таква да од локалне власти захтева да се њима баве континуирано и свакодневно, усмеравајући ресурсе на бројне појаве које их угрожавају.

Упркос генералном приступу локалне власти проблемима урбане безбедности, између њена четири представника постоје и извесне разлике у погледу основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности. Уколико се осврнемо на основне области урбане безбедности и активности представника локалне власти можемо увидети да је за све њих заједничко да се баве заштитом животне средине, унапређењем јавних зелених површина и социјалном заштитом. Највећи број области регулише Скупштина града (што је и очекивано имајући у виду њену улогу и надлежности), затим Градско веће и градоначелник. Градска управа регулише далеко најмањи број области урбане безбедности, свега 4 – животну средину, јавне зелене површине, безбедност саобраћаја и социјалну заштиту. Треба напоменути, да се закључивање у конкретном истраживању фокусира на анализу аката објављених у Службеном листу града Београда, те да је у том смислу ограниченог домета. Овакав изузетак подразумева даље дубинско испитивање улоге овог представника локалне власти, односно Секретаријата Градске управе као актера који својим активностима усмеравају приступ пружању урбане безбедности у Београду. Органи Градске управе свакако јесу један од најзначајнијих субјеката којима представници локалне власти додељују улогу непосредних провајдера безбедности, али је неопходно испитати позицију Градске управе у широј мрежи провајдера безбедности у граду и њену улогу као неког ко

својим одлукама може утицати на свеукупну стратегију или политику урбане безбедности локалне власти.

Табела бр. 14. Упоредни приказ области урбане безбедности које регулишу представници локалне власти

Област урбане безбедности	Скупштина града	Градоначелник	Градско веће	Градска управа	Остали актери
Животна средина	x	x	x	x	x
Јавне зелене површине	x	x	x	x	x
Културно-историјско наслеђе	x		x		x
Изгледа града	x	x			x
Бука	x	x	x		x
Комунални ред	x	x	x		x
Отпадне воде	x	x	x		x
Отпад	x	x	x		x
Снабдевање енергијом	x	x	x		x
Унапређење канализационе мреже	x	x	x		
Водоснабдевање	x	x	x		x
Становање	x				x
Безбедност урбаног саобраћаја	x	x		x	x
Поступање провајдера безбедности	x	x	x		x
Јавни ред и мир	x		x		x
Социјална заштита	x	x	x	x	x
Здравствена заштита	x		x		x
Управљање ванредним ситуацијама	x	x	x		x

Када су у питању штићене вредности, Скупштина града, градоначелник и Градско веће најчешће прописују заштиту за комунални ред у граду. Иако је евидентно да комунални ред заузима најзначајније место као објекат заштите ова три представника локалне власти, приоритизација преосталих штићених вредности разликује се, што указује

и на извесне разлике у генералном приступу пружању урбане безбедности. Скупштина града заштиту прописује за просторни идентитет града, животну средину и јавне зелене површине, градоначелник за рањиве категорије, људска права и јавне зелене површине, док Градско веће регулише заштиту животне средине, рањиве категорије и јавни ред и мир. Налази за Градску управу велики су изузетак јер се у највећем броју случајева као штићена вредност јавља животна средина, те је овај податак нешто што захтева даље емпиријске провере.

Графикон бр. 37. Упоредни приказ најзначајнијих штићених вредности представника локалне власти

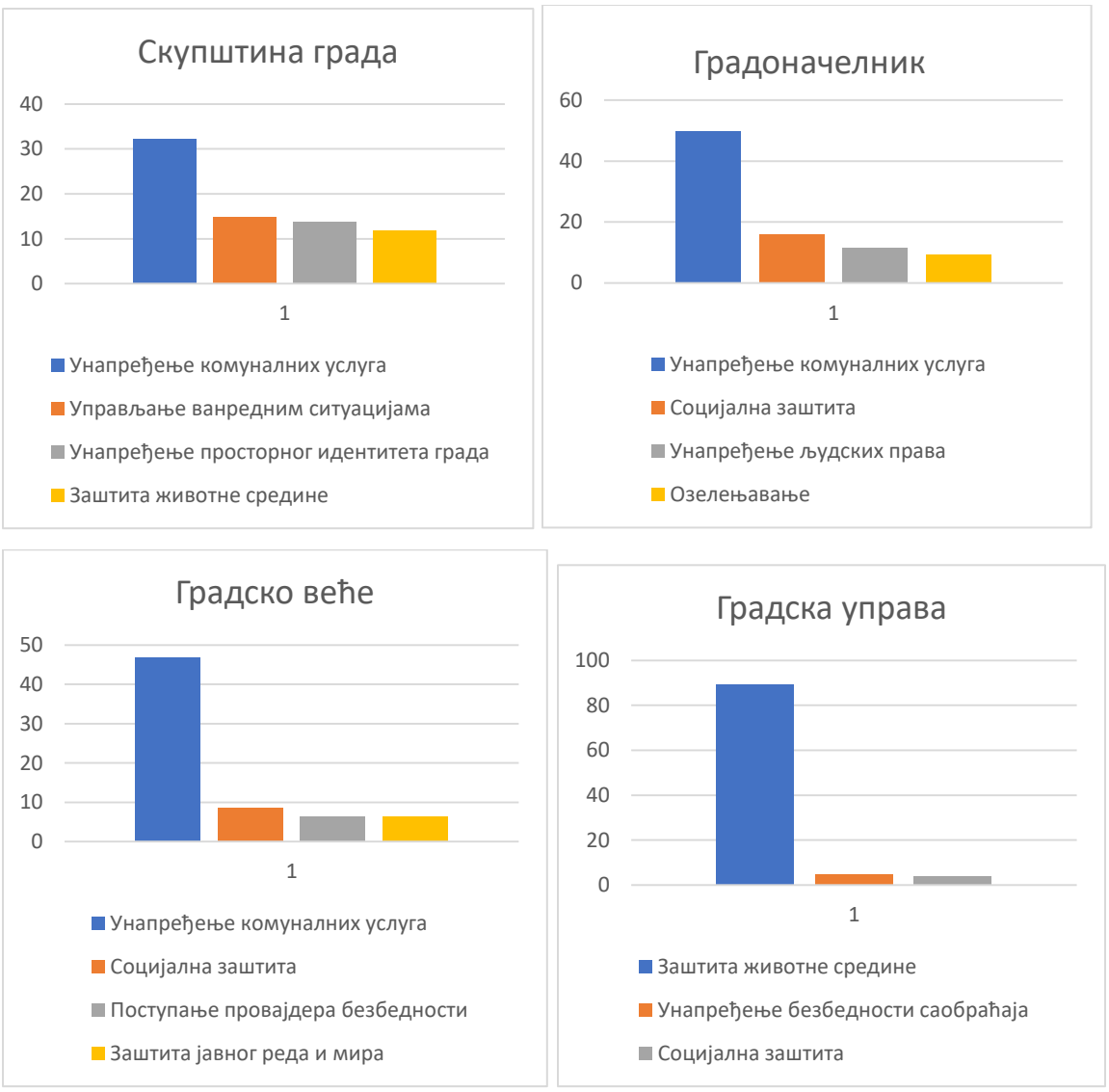
Највише на листи безбедносних проблема Скупштине града, Градског већа и градоначелника налазе се комунални проблеми, што је налаз који кореспондира са евидентираним штићеним вредностима. Са друге стране, налази везани за Градску управу као представника локалне власти потпуно се разликују имајући у виду да је најучесталије евидентиран безбедносни проблем везан за модификације у урбаном простору.[94] Занимљив је налаз да су социјални проблеми (незапосленост, сиромаштво, социјално искључивање)

[94] Не треба занемарити чињеницу да је оваква ситуација последица великог броја решења о (не)приступању изради стратешке процене утицаја планираних намена на животну средину које усваја Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове.

високо на листи приоритета свих припадника локалне власти осим Скупштине града. Осим тога, елементарне и друге веће катастрофе и угрожавање безбедности саобраћаја, такође су неки од заједнички препознатих безбедносних проблема.

Графикон бр. 38. Упоредни приказ најзначајнијих безбедносних проблема представника локалне власти

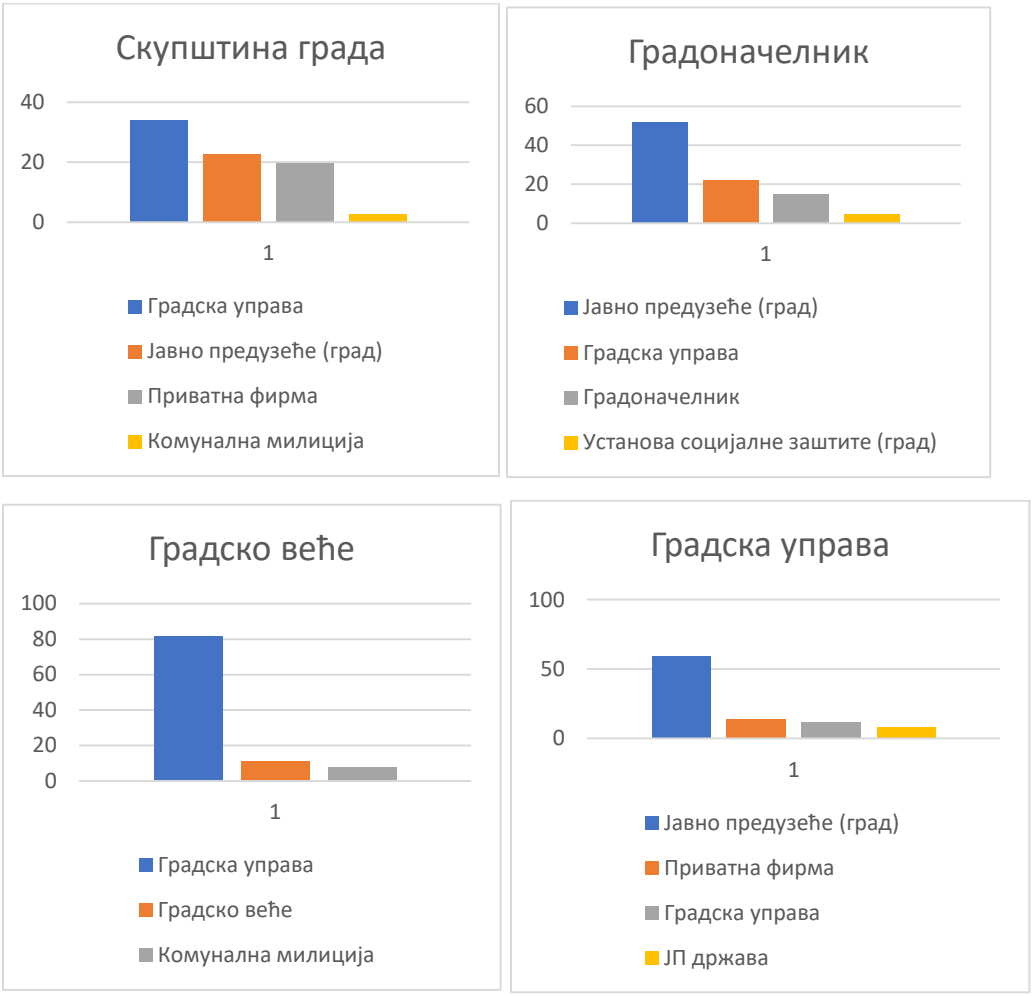
Као што је случај са препознатим вредностима и безбедносним проблемима, Скупштина града, градоначелник и Градско веће као најучесталију меру безбедности прописују унапређење различитих комуналних услуга у граду (снабдевање енергијом, снабдевање водом, унапређење канализационе мреже, управљање отпадом, пречишћавање отпадних вода, јавно осветљење, зоохигијену и сл.). Још једна важна мера безбедности јесте социјална заштита, док се друге препознате мере безбедности значајно разликују од управљања ванредним ситуацијама, унапређења просторног идентитета града, заштите животне средине, заштите јавног реда и мира и унапређења безбедности саобраћаја. Ова хетерогеност безбедносних мера може се објаснити чињеницом да су оне најбројнији елемент концептуалне анализе, те да се нека штићена вредност или неки безбедносни проблем могу решити већим бројем безбедносних мера.



Графикон бр. 39. Упоредни приказ најзначајнијих безбедносних мера представника локалне власти

Налази у погледу актера којима је најчешће додељивана улога провајдера безбедности нешто су уједначенији него што је то случај са осталим елементима концептуалне анализе урбане безбедности. Можемо закључити да су различити органи Градске управе (пре свих Секретаријат за комуналне и стамбене послове и Секретаријат за заштиту животне средине), као и јавна предузећа која оснива град најзначајнији провајдери безбедности, односно задужени су за заштиту већег броја вредности и предузимају најчешће безбедносне мере. Осим њих, значајну заштитну улогу имају и комунална милиција и приватне фирме које могу бити наручиоци планова детаљне регулације подручја града или одабрани за њихову израду. Треба још напоменути да је у анализи препознат велики број различитих провајдера безбедности, од националног до локалног нивоа, како оних јавних тако и оних недржавних. Осим тога, хетерогеност препознатих провајдера

безбедности значајно је мања када су у питању градоначелник, Градско веће и Градска управа, што је последица природе њихових надлежности и докумената које доносе.



Графикон бр. 40. Упоредни приказ најзначајнијих провајдера безбедности представника локалне власти

Упоредни приказ основних елемената концептуалне анализе може послужити као основа за закључивање о генералном приступу или стратегији пружања урбане безбедности од стране локалне власти. Он омогућава остваривање увида у то које су виталне штићене вредности, озбиљни безбедносни проблеми, актери којима се додељује улога провајдера безбедности и основне безбедносне мере које они спроводе. Међутим, оно што остаје нерасветљено у истраживању јесу разлози овакве дистрибуције категорија основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности, односно питање зашто се поједини представници баве одређеном групом проблема или штите конкретне вредности. Да ли то зависи само од законских надлежности представника локалне власти, који су то фактори који утичу на приоритизацију елемената концептуалне анализе безбедности, да ли догађаји и појаве на другим нивоима анализе (међународна заједница, национална држава, градска општина или насеље) утичу на приступ појединачних представника локалне власти пружању урбане безбедности? Осим тога, потребно је утврдити који су то безбедносни

проблеми које становници града перципирају као најозбиљније, да ли су то проблеми за које они сматрају да је надлежна локална власт и како грађани оцењују ефикасност локалне власти као провајдера безбедности. Уколико постоји дискрепанца између налаза овог истраживања и испитивања перцепције грађана о стању урбане безбедности, то свакако захтева даља истраживања како би се на свеобухватан начин разумела улога локалне власти као провајдера безбедности.

2. ЕКСПЛАНАТОРНИ ПОТЕНЦИЈАЛ КОНЦЕПТУАЛНЕ АНАЛИЗЕ УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Концептуална анализа безбедности представља један од теоријских алата за које се претпоставља да могу бити корисни у испитивању недовољно концептуализованих и операционализованих феномена. Она може бити средство у разумевању садржаја и основних елемената безбедности на различитим нивоима анализе. Управо је ово био разлог да се у испитивању улоге локалне власти као провајдера безбедности, као истраживачког поља којег одликује непостојање систематичног корпуса знања, примени специфичан оквир за концептуалну анализу безбедности. У постојећој истраживачкој пракси није евидентирано истраживање у којем се активности провајдера безбедности посматрају кроз „наочари“ питања за концептуалну анализу безбедности. Међутим, сличан приступ испитивању елемената урбане безбедности било је могуће препознати у студији о управљању урбаном безбедношћу у Финској. Испитивано је неколико димензија безбедности: преовлађујући начин размишљања који је основ израде безбедносних стратегија (*mentalities*), организационе форме кроз које се имплементира ово размишљање (*institutions*), технике помоћу којих се размишљања претачу у акције (*technologies*) и резултујуће активности (*practices*) (Virta, 2013b). Можемо закључити да се оно што ауторка назива институције у великој мери поклапа са провајдерима безбедности у концептуалној анализи, док технологије и праксе одговарају безбедносним мерама. Овај пример представља један од ретких покушаја разумевања урбане безбедности кроз њено разлагање на елементе, чиниоце који би помогли у разумевању њеног садржаја.

Постављени сет питања за концептуалну анализу усмерили су ток и структуру докторске дисертације, те је сваки од елемената, штићене вредности, безбедносни проблеми, безбедносне мере и провајдери безбедности, испитиван у односу на појединачне представнике локалне власти (Скупштину града, градоначелника, Градско веће, Градску управу). Међутим, налази до којих се дошло истраживањем, имали су и шире теоријске импликације осим описивања локалне власти као провајдера безбедности у граду. Стога ће у наставку бити предочени неки увиди и претпоставке о урбаној безбедности као референтном оквиру, као и штићеним вредностима, безбедносним проблемима, безбедносним мерама и провајдерима безбедности као елементима концептуалне анализе урбане безбедности.

2.1. Урбана безбедност као референтни оквир у Студијама безбедности

Оквир за концептуалну анализу безбедности требало би да понуди одговор на питање „Шта је референтни оквир?“ односно јединица/ниво о чијој безбедности се расправља. Основна претпоставка одабраног оквира за концептуалну анализу безбедности коришћеног у овом истраживању (Lipovac, 2014) јесте да је за разумевање безбедности

неопходно испитати однос између референтног објекта и штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера које они предузимају како би заштити виталне вредности. Одређење урбане безбедности које би требало предложити у овом истраживању заснива се на препознатим кључним категоријама основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности. Међутим, тиме бисмо приказали једно редукционистичко виђење урбане безбедности, имајући у виду да је предмет конкретног истраживања локална власт као провајдер урбане безбедности. Стога ћемо се пре представљања одређења урбане безбедности заснованог на емпиријским увидима стеченим током испитивања активности представника локалне власти у области безбедности, осврнути на нека постојећа одређења ранијих теоријских расправа и изведених истраживања, како би се дошло до свеобухватнијег одређења урбане безбедности.

Из прегледа постојећих одређења урбане безбедности може се уочити да теоретичари и истраживачи настоје да овај концепт дефинишу на начин који би омогућио са једне стране његово свеобухватно разумевање, а са друге стране извођење емпиријских истраживања. У последње две деценије урбана безбедност се посматра не само у смислу превенције криминала и нереда, већ у односу на добробит грађана и физички квалитет урбаних средина (Recasens et al., 2013: 371-372). Овакво одређење пружа извесни увид у то шта би могло да чини „садржај“ урбане безбедности. Превенција криминала је свакако неизоставни део сваке стратегије унапређења урбане безбедности, док је физички амбијент (природни пејзаж и изграђено окружење) односно просторност, једна од најважнијих одлика урбане средине. Добробит грађана једна је од виталних вредности, могуће ју је концептуализовати и операционализовати, али је неопходно утврдити шта је то специфично за благостање становника градова, односно урбану безбедност као референтни оквир. Ово одређење ипак би требало проширити како би обухватило све аспекте феномена урбане безбедности.

Још једно одређење засновано на превазилажењу одређења заснованих на страху од и/или превенцији криминала претпоставља да урбана безбедност подразумева реаговање на различите безбедносне проблеме (Menichelli, 2015). Иако напомиње да то више није само криминал, аутор није експлицитан када говори о којим се то проблемима ради. Нешто шири приступ имали су Параушић и Липовац (2016) који су користећи концептуалну анализу безбедности, истакли да се урбана безбедност односи на различите безбедносне проблеме (ризици, рањивости, претње), различите актере, тј. провајдере који учествују у остваривању и унапређењу безбедности урбаних средина, као и стратегије, активности и средства који су усмерена ка решавању безбедносних проблема, а у циљу заштите виталних вредности. Највећи недостатак оваквих одређења тиче се одсуства контекста. Тачније из њих се не може са сигурношћу тврдити о ком референтном оквиру се ради, имајући у виду чињеницу да међународна, национална и људска безбедност подразумевају реаговање на различите безбедносне проблеме. Треба ипак напоменути да се чини да Параушић и Липовац нису имали намеру да дају прецизно одређење урбане безбедности, већ више да овом формулацијом усмере емпиријска истраживања у области која је теоријски неуобличена.

Према нешто ширем одређењу, урбана безбедност подразумева заштиту важних вредности, без којих квалитет живота није на адекватном нивоу (Ferratti et al., 2018). Квалитет живота представља теоријски концепт који је у литератури добро концептуализован и операционализован, те би у том смислу могао бити основа за даља емпиријска испитивања урбане безбедности. Међутим, овакав приступ одређењу урбане безбедности има извесне недостатке. Прво, безбедност се изједначава са квалитетом

живота, односно квалитет живота представља индикатор урбане безбедности. Међутим, квалитет живота је прилично широк концепт и према неким одређењима односи се на опште благостање које укључује објективне факторе и субјективну процену физичког, материјалног, социјалног и емоционалног благостања, заједно са личним развојем и сврсисходном активношћу (Felce & Perry, 1993). Осим тога, претпоставља се да постоје неке вредности чијом заштитом се унапређује квалитет живота, с тим да читалац остаје ускраћен за ту листу вредности. Ово одређење упућује нас на још један проблем у погледу овог одређења. Наиме, недостаје контекст у који се смешта квалитет живота, односно референтни објекат који може бити локална заједница, град, друштвена група и слично. Међутим, не треба олако одустати од квалитета живота као одреднице урбане безбедности, већ би будући напори требало да буду усмерени ка истраживању овог феномена као једне од најважнијих вредности урбане безбедности. У том смислу, потребно је испитати које су специфичности квалитета живота као елемента урбане безбедности, које су основне димензије квалитета живота од значаја за остваривање безбедности у граду и које појаве или актери угрожавају квалитет живота.

Према једном од свеобухватнијих одређења урбане безбедности, овај феномен обухвата безбедан јавни превоз и урбану мобилност, безбедне и приступачне јаве просторе, заштиту од насилних и ненасилних кривичних дела; заштиту од елементарних и антропогених непогода, једнак приступ основним услугама, као и једнак приступ правди (DCAF, 2019). Предност овакве формулације је у томе што је сасвим јасно о ком референтном оквиру се ради. Реч је о појавама које су или специфичне за урбани простор или имају своје посебности када се испољавају у урбаним срединама. Већину ових појава могуће је даље емпиријски истражити што би свакако допринело продубљеном разумевању урбане безбедности. Међутим, није јасно којим су се критеријумима руководили аутори приликом одабира ових специфичних димензија, а поготово аспекта безбедности који се односи на једнак приступ правди и како би он требало да допринесе унапређењу урбане безбедности. Стога би требало размотрити нешто шири приступ овом питању те говорити о ефикасном пружању јавних услуга или ефикасном правосуђу, које се не би тицало само једнаког приступа, већ и континуитета, одговарајућем квалитету и адекватној дистрибуцији људских и материјалних ресурса неопходних за функционисање ових области.

Налази спроведеног истраживања о локалној власти као провајдеру урбане безбедности, у сагласности су са претпоставкама које износе аутори о редукционистичком приступу урбаној безбедности која се тиче превенције криминала и смањења страха од криминала. Урбана безбедност односи се на широк спектар тема и области које се тичу јавних услуга, заштите животне средине, визуелног идентитета града, саобраћаја, управљања ванредним ситуацијама, јавног реда и мира и социјалних проблема. Овим се листа димензија урбане безбедности не исцрпљује, имајући у виду да је посматрана из перспективе једног провајдера безбедности – локалне власти. Свеобухватно одређење урбане безбедности обухвата и најозбиљније претње попут криминала и насиља у урбаним срединама, као и њихову превенцију. Урбана безбедност стога подразумева заштиту виталних вредности, попут комуналног реда, животне средине, визуелног идентитета града, урбаног саобраћаја и мобилности, јавног реда и мира, од различитих безбедносних проблема који се односе на криминал и насиље, комуналне проблеме, друштвени и физички неред, елементарне и друге антропогене катастрофе, социјалне проблеме, као и мере које провајдери безбедности усмеравају ка заштити ових виталних вредности од препознатих безбедносних проблема.

Слика бр. 3. Елементи урбане безбедности

Нема сумње да предложено одређење може бити предмет даље полемике међу истраживачима безбедности. Оно о чему се може расправљати јесте питање да ли су ове области заиста специфичне за урбану безбедност као референтни оквир и да ли можемо говорити о њима као основним елементима безбедности у граду. Значајно питање које истраживачи могу поставити везано за категорије идентификоване у овом истраживању тиче се тога да ли се све оне заправо односе на урбану безбедност. Да парафразирамо једну од основних критика концепта људске безбедности: ако је све важно за урбану безбедност онда заправо ништа није. Даљим преиспитивањем категорија идентификованих у овом истраживању требало би трагати за онима које су специфичне за урбану безбедност као ниво анализе у студијама безбедности и сузити листу категорија за сваки од елемената оквира за концептуалну анализу, што би у крајњем омогућило прецизније дефинисање предмета и циљева будућих истраживања.

2.2. Штићене вредности као елемент концептуалне анализе урбане безбедности

Резултати секундарне анализе постојеће грађе и анализе садржаја Службеног листа града Београда омогућили су препознавање бројних важних вредности које штити локална власт. То су: комунални ред, просторни идентитет града, животна средина, јавне зелене површине, безбедност саобраћаја, рањиве категорије становника, становање, јавно здравље, јавни ред и мир и управљање градом. До сличних налаза дошли су и други истраживачи

испитујући безбедност у градовима. Тако Атансиу истиче да локална власт има кључну улогу у планирању и спровођењу активности које би задовољиле елементарне захтеве грађана, по питању јавне безбедности, друштвеног благостања, економског раста, доброг управљања градом и јавног реда (Atanasiu, 2011: 133). Иста ауторка спомиње још читав низ штићених вредности, попут енергетског сектора, водоснабдевања, комуналних услуга, здравствене заштите и саобраћајне мреже, а које су препознате и у овом истраживању. Визман (Whitzman, 2012) истиче различите појаве за које можемо рећи да су штићене вредности: одржавање стамбених простора, јавно здравље, инфраструктурне објекте и објекте од друштвеног или културног значаја. Други аутори се фокусирају на важност заштите основних одлика градског живота попут: становања, квалитета живота, одржавања јавног реда и мира, друштвене кохезије, као и изгледа једног града (Habeeb Rahman, 2013). Урбана безбедност коју пружа локална власт подразумева безбедан јавни превоз и урбану мобилност, безбедне и приступачне јавне просторе (DCAF, 2019: 6). Након осврта на ове упоредне налазе различитих истраживања, може се закључити да постоји, макар начелно, сагласност око корпуса вредности које штити локална власт, а које представљају вредности урбане безбедности.

Неке од препознатих вредности етаблиране су у Студијама безбедности, што се може рећи за животну средину, имајући у виду да су градови епицентри загађења воде, ваздуха и земљишта, а узимајући у обзир концентрацију људи, привредних активности и интензивног саобраћаја. Са друге стране, на основу налаза спроведеног истраживања можемо закључити да су комунални ред (или јавне услуге како се још означавају у истраживањима) и просторни идентитет града неке од кључних вредности које штити локална власт, а које су предуслов остваривања безбедности у граду. За разлику од животне средине, о овим вредностима не постоје опсежне теоријске расправе, те ће у наставку бити представљене неке претпоставке од значаја за будућа истраживања.

Комунални ред односи се на општу уређеност и функционалност насељеног места. Иако се у постојећој литератури користи и термин јавне услуге, сматрамо комунални ред примеренијим називом из више разлога. Прво, јавне услуге су много шири појам од комуналног реда и осим комуналних услуга обухватају и образовање, културу, саобраћај, информационе и комуникационе технологије, здравство, социјалну заштиту и сл. Под комуналним редом, односно јавним комуналним услугама подразумевају се оне области без чијег адекватног функционисања живот у граду не би могао да се одвија на задовољавајућем нивоу. Оне представљају услов живота грађана и осталих актера у граду, што значи да су у функцији остварења животних потреба у урбаном простору. Кључна одредница комуналног реда јесу јавни простори који су заједничко добро свих грађана, места сусрета и комуникације и један од основних елемената градског простора. Јавно здравље или безбедност саобраћаја, обзиром на безбедносне проблеме којима су изложени, мере које се спроводе како би се заштитили, као и провајдере који их спроводе, пре су засебне штићене вредности урбане безбедности, иако несумњиво представљају јавне услуге. Друго, под комуналним услугама се уобичајено подразумева: снабдевање електричном енергијом, водоснабдевање, одржавање канализационе мреже, пречишћавање отпадних вода, управљање отпадом, одржавање јавне расвете, одржавање чистоће на јавним површинама, зоохигијена и јавни градски превоз. Ово упућује на закључак да оно што се означава јавним комуналним услугама, заправо јесу мере безбедности које се предузимају у циљу да се заштити или унапреди комунални ред, као вредност урбане безбедности, од различитих комуналних проблема.

Не можемо тврдити да поједине врсте јавних комуналних услуга, или оно што чини комунални ред припада искључиво граду као референтном објекту анализе. На нивоу националне безбедности критична инфраструктура оличена у енергетском систему или системима водоснабдевања свакако представља објекат који може бити угрожен различитим угрожавајућим активностима, те је вредност коју штите различити државни органи. Међутим, на нивоу града под јавним комуналним услугама не подразумева се очување објеката критичне инфраструктуре задужених за ефикасно снабдевање енергијом, водом или струјом, већ се мисли на свакодневно и континуирано пружање елементарних услуга од којих безбедност становника града директно зависи.

Како за ове тврдње не постоје емпиријске потврде из других истраживања, потребно је даље истраживати комунални ред као вредност урбане безбедности, утврдити које су то карактеристике комуналног реда а које су значајне за урбану безбедност, истражити које су основне димензије комуналног реда као вредности урбане безбедности, којим безбедносним проблемима је угрожен, и који актери фигурирају као провајдери безбедности комуналног реда. Са друге стране, истраживачи могу преиспитати тезу о јавним услугама, те настојати да све разнолике области, почевши од комуналних услуга, преко образовања, здравства и саобраћаја, испитују као јединствену вредност урбане безбедности.

Просторни идентитет града. Једну од кључних вредности за коју локална власт прописује посебан режим заштите чине културна добра и различити симболи града, попут знаменитих споменика и зграда, а по којима је Београд познат. Просторни идентитет града једна је од виталних вредности на нивоу урбане безбедности, и што је још важније вредност која је специфична за овај ниво анализе у Студијама безбедности. О овоме сведоче и нека истраживања идентитета града Београда спроведена у протеклој деценији (Bursać, 2009; Spasić & Backović, 2020)[95]. У овим истраживањима спомињу се просторни идентитет и материјални симболизам који у великој мери кореспондирају са оним што је у овом докторату означено као просторни идентитет града као штићена вредност урбане безбедности. Просторни идентитет подразумева „природно окружење с границом града, рекама, географским положајем, острвима, културним наслеђем и парковима, као комбинацијом природног окружења и културног наслеђа (Bursać, 2009: 280). Материјални симболизам се састоји од материјалне урбане конфигурације у односу на природно окружење и обухвата градску архитектуру уопште (квартове, специфичне улице, историјски центар, изглед града), поједине структуре (споменике, монументалне грађевине, верске и световне споменике, археолошке локалитете), и међуодност између природног и изграђеног окружења – начин на који се град уклапа у своје природно окружење, и присуство природе у граду (паркови, баште) (Spasić & Backović, 2020: 572).[96]

[95] Како би анализирале идентитет Београда, Спасић и Бацковић (2020) модификују типологију урбаних симбола коју су развили Питер Нас и његови сарадници (Nas, 1998; Nas, Jaffe, Samuels, 2006; Nas, De Groot, Schut, 2011 према Spasić & Backović, 2020) који, полазећи од премисе да су урбани симболи кључни за идентитет града, препознају различите урбане „носиоце симбола“ и разматрају различите типове доминантних и секундарних симбола онако како их перципирају становници и странци, што последично води дефинисању шта заправо градови представљају (Spasić & Backović, 2020: 572). Оне предлажу седам типова урбаног симболизма: материјални, дискурзивни, лични, бихејвиорални, емоционални, гастрономски и знаковни.

[96] У истраживању идентитета Београда које је спровела Бурсаћ (20009) најчешће навођени симболи по којима је Београд најбоље познат су Ушће, Калемегдан са Победником и Храм Светог Саве. Према налазима другог истраживања за Београд је специфично неколико група симбола. Једну групу чине природна добра и начин на који је Београд физички уклопљен у околину: реке (Сава, Дунав или обе), њихово ушће, обале и шеталишта,

Просторни идентитет града односи се на специфичан изглед урбаног подручја и обухвата знамениту архитектуру, симболичне структуре попут споменика или археолошких налазишта, као и однос природног и изграђеног окружења по којима је град препознатљив. Управо ово јесте важна штићена вредност урбане безбедности, за коју локална власт у Београду предвиђа посебан режим заштите, те се може посматрати као вредност иманентна и специфична за град као ниво анализе у студијама безбедности. Међутим, као што је случај са комуналним редом, у постојећим истраживањима нисмо нашли емпиријску потврду за ову тврдњу. Стога би нека од будућих истраживања свакако требало усмерити на откривање оних карактеристика просторног идентитета града које су важне за урбану безбедност. Такође би било пожељно утврдити које су то димензије просторног идентитета града које га чине вредношћу урбане безбедности, којим све безбедносним проблемима он може бити угрожен, и који то актери учествују у његовој непосредној заштити. Полемика би могла ићи и у правцу тога да се проблематизује сам термин просторни идентитет и тврди да све описано превазилази одредницу „просторно“, већ да се тиче генералног идентитета града.

Иако предлог листе категорија које означавају различите штићене вредности у граду може бити добра полазна основа за извођење емпиријских истраживања, истраживачи би требало да теже већем уопштавању резултата истраживања када су у питању вредности урбане безбедности, што би значило да је неопходно развијати њихову класификацију или типологију. Неки покушаји, иако скромни, већ постоје. Већ поменута ауторка, Атанасиу (2011: 131-132), не говори о класификацији вредности урбане безбедности, али представља атрибуте урбаних средина који могу бити угрожени безбедносним ризицима. Ту спадају: 1) објекти које су изградили људи; 2) критична инфраструктура; 3) економија и привреда; 4) администрација и услуге; 5) енергија; 6) комуникација и проток информација и 7) социјеталне карактеристике. Ова класификација може послужити као основ за разврставање различитих појава које представљају штићене вредности, али она има неколико недостатака. Објекти које су изградили људи су врло проблематична категорија имајући у виду да су преостале категорије критична инфраструктура или енергетски систем које такође чине објекти који су изградили људи. Критична инфраструктура, уколико се осврнемо на безбедносне проблеме којима може бити изложена и провајдере безбедности који имају улогу да је заштите, пре је вредност националне безбедности, иако су најважнији објекти критичне инфраструктуре изграђени у градовима. Друго, ова листа категорија не може обухватити неке важне вредности карактеристичне за урбану безбедност, попут животне средине или јавног реда и мира.

Класификација предложена у овом истраживању разликује две велике групе вредности. Прве се односе на видљиве материјалне вредности, изграђено окружење и природни амбијент специфичан за једно урбано подручје. У оквиру ове групе вредности можемо сврстати животну средину, јавне зелене површине и просторни идентитет града. Друга група вредности односи се на нематеријалне, „неопипљиве“ вредности а које се тичу становања, јавног здравља, јавног реда и мира, управљања градом, људских права. Међутим, и оваква класификација има своје недостатке. Први проблем је превелика општост предложене поделе, која се може применити на било коју област друштвеног

мостови, сам пејзаж – видици и панораме. Друга група се односи на историјски комплекс Београдске тврђаве Калемегдан. Штавише, пошто су ове две групе симбола физички и визуелно повезане, често се перципирају као јединствена целина. Трећу групу чине други знаменити и изграђени објекти: Храм Светог Саве, Кнез Михајлова улица, статуа Кнеза Михајла, Саборна црква, Гардош кула у Земуну и ређе градски паркови (Топчидер, Кошутњак) који су манифестација природе уткане у урбано ткиво (Spasić & Backović, 2020: 578)

живота, а не само на безбедност. Друго, вредности препознате у овом истраживању могу припадати и једној и другој категорији. Тако, комунални ред означава општу уређеност и функционалност насеља, за коју можемо рећи да је нематеријалне природе, али се исто тако може односити на врло конкретне објекте у физичком окружењу. Безбедност саобраћаја може да се односи на добро стање и развијену саобраћајну инфраструктуру, али исто тако и на висок степен безбедносне културе у саобраћају.

2.3. Безбедносни проблеми као елемент концептуалне анализе урбане безбедности

Спроведена анализа садржаја Службеног листа града Београда указала је на неколико кључних налаза када су безбедносни проблеми у питању. Идентификоване безбедносне проблеме одликује изузетна хетерогеност. Локална власт у Београду задужена је за решавање бројних безбедносних проблема. Ту спадају комунални проблеми, елементарне непогоде и друге катастрофе, интервенције у градском простору, угрожавање животне средине, бука, угрожавање безбедности саобраћаја, друштвени и физички неред, социјални проблеми, поступање провајдера безбедности, здравствени ризици, тероризам, урбанизација, криминал, политичко и економско окружење. Ово је у складу са претпоставкама из других истраживања да локалне власти имају највише знања о проблемима који се испољавају у неком урбаном подручју (Menichelli, 2015), те су актер који на себе преузима одговорност за решавање највећег броја критичних питања која утичу на урбану безбедност. На листи безбедносних проблема идентификованих у спроведеним истраживањима урбане безбедности и улоге локалне власти у њеном пружању нашле су се појаве као што су: угрожавање јавног реда и мира (Atanasiu, 2011; Menichelli, 2015); лош квалитет ваздуха, воде и земљишта (Bartone, Bernstein & Leitmann, 1992; Satterthwaite & Bartlett, 2017) отпад, угрожавање буком, дивља градња станова и зграда и закрчење урбаног простора услед недостатка ресурса да се приушти адекватно становање (Atanasiu, 2011:133); саобраћај, друштвена кохезија (Prins, 2014); сиромаштво, неједнакости, глобализација (Abrahamsen et al., 2009; Morenhoff et al., 2001; Fajnzylber et al., 2002; UN-HABITAT, 2003; Davis, 2006; Dewilde, 2008), раст популације и миграције (Habeeb Rahman, 2013), тероризам (Coafee et al., 2009), као и различите врсте сукоба (Rosenau, 1997; Desch, 2001; Graham, 2004, 2009; Misselwitz & Rieniets, 2006;).

Можемо, дакле, рећи да локална власт у Београду нема овлашћења у области реакције и превенције криминала, већ да су њене активности усмерене ка спречавању појава које нису традиционални безбедносни проблеми, а који нарушавају свакодневицу становника града. Сличне закључке проналазимо и у испитивању улоге градоначелника у пружању безбедности у Холандији, где је Рут Принс утврдила да се локална власт мање бави проблемима криминала и катастрофа, а више неконвенционалним безбедносним проблемима, као што су мањи прекршаји, попут непрописног паркирања (Prins, 2014).

Међутим, у појединим истраживањима проналазимо и другачију приоритизацију безбедносних проблема. У испитивању менаџмента урбане безбедности у престоницама бивших Југословенских република, међу којима је и Београд, испитаници су као кључне проблеме безбедности заједнице наводили трговину дрогом, имовински криминал (крађа, провала и пљачка), корпоративни криминал, укључујући корупцију. У другој групи нешто нижег приоритета нашли су се проблеми попут интерперсоналног насиља, утаје пореза, социјалног искључивања и незапослености младих, заштите критичне инфраструктуре (безбедност воде и хране, транспортни и комуникациони системи, енергетске мреже),

нереда, и деградације животне средине (незаконито одлагање отпада, загађење). Као најмање важне проблеме испитаници су истакли тероризам, насиље од стране полиције, миграције и ниску друштвену кохезију, масовне демонстрације и грађанске немире (Meško et al., 2013: 289). Иако је ово истраживање један од ретких примера где се безбедносни проблеми испитују кроз призму управљања урбаном безбедношћу, ипак је нејасно на основу којих критеријума су излистани проблеми кључни за урбани простор. Врло често аутори говоре о људској или безбедности заједнице, те није сасвим јасно како одређују урбану безбедност и на који начин приказани безбедносни проблеми утичу на пружање безбедности на нивоу града. Осим тога, у неким истраживања безбедности у америчким градовима као кључне претње урбаној безбедности спомињу се тероризам и катастрофе великих размера (Bugliarello, 2003, 2005; Lakoff & Klinenberg, 2010; Németh, 2010). У овој истраживачкој традицији акценат је на претњама које су карактеристичне више за националну безбедност у смислу актера који реагују на њих и војних средстава која се примењују када до ових ванредних догађаја дође.

Други важан закључак тиче се приоритизације безбедносних проблема у граду. Упркос изузетној хетерогености безбедносних проблема којима се бави локална власт у Београду, уколико се осврнемо на проблеме препознате од стране представника локалне власти можемо закључити да се издвајају следећи безбедносни проблеми: комунални проблеми, елементарне и друге катастрофе, различите интервенције у градском простору, угрожавање животне средине и социјални проблеми. До сличних закључака када су у питању учесталост, хетерогеност и приоритизација одређеног сета безбедносних проблема којима се бави локална власт, односно градоначелник дошла је и Рут Принс. Међутим, врста безбедносних проблема које као кључне наводи ова ауторка се разликује у односу на налазе овог истраживања. Приоритетни безбедносни проблеми којима се баве градоначелници у појединим холандским градовима су: ситни прекршаји, злоупотреба дрога, ризичне групе младих, насиље и организовани криминал (Prins, 2014).

Поједини идентификовани безбедносни проблеми већ су препознати у Студијама безбедности, док се њихове специфичности за урбано окружење огледају у начину испољавања, вредностима које угрожавају или захтеваним безбедносним мерама. Ово је случај са угрожавањем животне средине имајући у виду да је у овом истраживању утврђено да је један од кључних проблема урбане безбедности за који је задужена локална власт у Београду, а имајући у виду да је административно подручје града Београда једно од најугроженијих када је у питању квалитет животне средине. Елементарне непогоде, као и катастрофе које имају антропогено порекло не представљају нову и неистражену појаву, и често су предмет испитивања на другим нивоима анализе у Студијама безбедности, глобалној, националној и људској безбедности. Међутим, под утицајем урбанизације последице угрожавања животне средине добијају нове размере и изазивају вишеструке негативне ефекте (Bartone, Bernstein & Leitmann, 1992). Концентрација великог броја људи, делатности и објеката, интензиван саобраћај и привреда врше огроман притисак на урбану животну средину.

Интересантно је да је локална власт у Београду усвојила Акциони план адаптације на климатске промене са проценом рањивости, што би значило да локална власт сматра да су климатске промене један од најозбиљнијих проблема урбане безбедности имајући у виду да су му посветиле засебан плански документ. Овај тренд проналазимо и у другим истраживањима, која су показала да локална власт има све активнију улогу у процесу управљања климатским променама, а руководство града је од виталног значаја за

унапређење глобалног управљања климом кроз нове облике политике и деловања (Betsill & Bulkeley 2006; Bulkeley & Betsill 2013; Gordon & Johnson 2017). Међутим, не треба заборавити да се поједине одлуке доносе као израз потреба да се задовоље политички захтеви, као што су обавезе преузете из отворених преговарачких поглавља у поступку приступа Србије Европској унији, а не да би се решио неки конкретан безбедносни проблем. Стога би у наредним истраживањима требало испитати реалне ефекте које предвиђа усвојени документ у погледу смањења негативних утицаја климатских промена, које прописане мере су заиста примењене и који актери су учествовали у овом процесу, па на основу ове анализе судити о значају који локална власт придаје климатским променама као безбедносном проблему урбаних средина.

У истраживању су идентификоване и појаве за које можемо рећи да су специфичне за урбану безбедност као референтни оквир у Студијама безбедности. Неке од тих појава високо су на листи приоритизације локалне власти, док друге, иако не бележе високу фреквенцију, ипак представљају континуиране проблеме урбаних средина.

Један од кључних приоритета у пружању урбане безбедности од стране локалне власти, представљају комунални проблеми попут неадекватне канализационе мреже, комуналног оптерећења, неадекватног снабдевања водом, дивље градње, неадекватног снабдевања енергијом, ниског нивоа комуналне опремљености, неформалних насеља, отпада и отпадних вода. У постојећој литератури нисмо нашли емпиријску потврду за комуналне проблеме као јединствену угрожавајућу појаву за чије решавање је одговорна локална власт. Неке од ових појава насумично се спомињу, као што су неформална насеља у истраживањима сиромаштва и неједнакости милионских неразвијених градова, или питања отпада који угрожава животну средину. Међутим, ове би појаве требало заједнички третирати као јединствен безбедносни проблем везан за комуналне услуге у граду, а за чије решавање кључну улогу имају локалне власти. Ово омогућава да се под окриљем комуналних проблема систематизују бројне угрожавајуће појаве у граду, које директно утичу на квалитет живота и свакодневицу грађана, изграђено окружење и изглед града. Стога комуналне проблеме можемо одредити као неадекватно функционисање виталних јавних услуга које не може да подржи планирани ниво квалитета живота и урбаног комфора у граду. Схваћени овако, комунални проблеми су безбедносни проблем специфичан за град као ниво анализе у студијама безбедности.

Угрожавање јавног реда и мира оличено у друштвеном и физичком нереду један је од проблема специфичних за градска подручја у односу на друге нивое анализе. Тако се у истраживањима спроведеним у неким италијанским градовима где локална власт има већу улогу у заштити јавног реда и мира, показало да се ови провајдери баве проблемима урбане безбедности попут злоупотребе психоактивних супстанци, проституције, просјачења и других понашања која угрожавају или јавни ред или безбедно коришћење јавног простора (Menichelli, 2015: 270). О угрожавању јавног реда и мира можемо говорити онда када се нека угрожавајућа појава деси у јавном простору, на јавном месту које је простор велике друштвене интеракције становника града. Осим тога, таква појава мора угрожавати грађане, њихову мобилност, морал, изграђено окружење или рад службених лица. Иако није искључено да су овакве појаве могуће и у руралним окружењима, јавност простора, велика концентрација људи, зграда и објеката на релативно малом простору, анонимност која је одлика живота у многољудним насељима, интерперсоналне друштвене везе и одсуство менталитета „мале средине“, чине угрожавање јавног реда и мира безбедносним проблемом који највероватније можемо очекивати у градским срединама. Специфичност овог

безбедносног проблема за урбана подручја проналазимо и у чињеници да су појаве попут просјачења, коцкања, пироманије, неовлашћене продаје алкохола, буке у угоститељским објектима, писања графита и сл. локалног карактера (карактеристичне за поједине делове града или читава суседства), у смислу да је њихово решавање задатак пре свега локалних провајдера безбедности, осим у случајевима када су толико распрострањене и угрожавају безбедност државе, да захтевају одговор актера на националном нивоу.

Загушење саобраћајне мреже, саобраћајна гужва, дотрајала саобраћајна инфраструктура, саобраћајне незгоде и негативне последице које саобраћај има по животну средину, физичко и ментално здравље грађана као и урбану мобилност континуирани је безбедносни проблем са којим се суочавају локалне власти, о чему сведоче и налази других спроведених истраживања (DCAF, 2019: 2-3). Угрожавање безбедности саобраћаја и негативне појаве које се везују за саобраћај у Београду препознате су као један од основних развојних изазова града. У испитивању идентитета града кроз типологију урбаних симболизама, Спасић и Бацковић, дошле су до занимљивог резултата истраживања. Наиме, испитаници су као једну од главних одлика Београда (поред оних позитивних) истакли генералну дезорганизацију, где су испитаници пре свега мислили на саобраћај и јавни превоз које одликује гужва, неефикасност, неуређеност, лош менаџмент и одржавање, као и то што значајно загађује ваздух. Ово је далеко најчешће навођена негативна карактеристика Београда, како од стране страних тако и од стране домаћих испитаника (Spasić & Backović, 2020: 575).

Све поменуте појаве које грубо можемо подвести под безбедносни проблем угрожавања саобраћаја, иманентни су урбаним срединама. Осим када говоримо о транспортном систему као критичној инфраструктури или великом проценту саобраћајних незгода на путевима који изазивају узнемиреност јавности а који су део безбедносне политике националних држава, појаве попут саобраћајних гужви, дотрајале саобраћајне мреже и слабе урбане мобилности су пре свега проблем становника града, који очекују да их реше специјализоване јединице локалне власти. Стога можемо закључити да је угрожавање саобраћаја један од кључних проблема којима се бави локална власт и који је специфичан за урбана подручја.

Један значајан налаз спроведене анализе овог истраживања везује се за криминал као претњу урбаној безбедности. Имајући у виду да криминолози често користе урбану безбедност синонимно са превенцијом уличног криминала, у појединим истраживањима се истиче како су главни проблеми локале власти у градовима криминал, антидруштвено понашање, насиље, посебно имовински криминалитет (као врста криминалитета) као и преступи везани за злоупотребу дроге (Winkel & Vrij, 1990; Brennan, 1999; Moser 2004; Winton 2004; Lemanski, 2006; Reiner, 2007; Raleigh et al., 2010; Muggah, 2012, Recasens, 2013). Међутим, према налазима актуелног истраживања, криминал је један од безбедносних проблема најмањег приоритета локалних власти. Ово не значи да криминал у Београду није значајан безбедносни проблем, напротив, у Београду се као главном и највећем граду бележи највећи број учињених кривичних дела у односу на остале градове у Србији. Имајући у виду размере овог проблема и последица које може имати, за његово решавање су као главни провајдери урбане безбедности у граду задужени полиција и правосуђе. Иако се може рећи да криминал представља једну од најозбиљнијих претњи урбаној безбедности у Београду, он није безбедносни проблем за чије решавање надлежност има локална власт, те отуда његово одсуство са листе приоритета пружања урбане безбедности. Локалне власти неких земаља руководе локалним полицијским снагама које

имају полицијска овлашћења да реагују на кривична дела учињена у урбаним срединама и уобичајено одговарају градоначелнику. Међутим, локална полиција у Београду, комунална милиција, има само спорадична полицијска овлашћења и то у решавању комуналних проблема и очувању комуналног реда.

Имајући у виду тренутне домете у погледу концептуализације и операционализације безбедносних проблема најпримереније је било да се за различите појаве које имају потенцијал да угрозе или које заиста угрожавају безбедност у граду користи термин безбедносни проблеми. Један од циљева истраживања био је да се идентификују различити безбедносни проблеми у граду, били они изазови, ризици или претње, како би се у наредном кораку издвојили они који су кључни, који у највећој мери заокупљају пажњу локалне власти као провајдера безбедности и који су специфични за град као ниво анализе безбедности. Осим тога, у анализираним документима упоредо су се користили термини проблеми, изазови, ризици и претње, отуда још једно оправдање за коришћење најширег појам међу њима – а то су безбедносни проблеми, а како би анализа била свеобухватна. Оваква одлука допринела је томе да за безбедносне проблеме није било могуће применити неке од постојећих класификација које се односе на безбедносне претње. У наредном кораку, испитивање безбедносних проблема треба усмерити на анализу свих појединачних проблема урбане безбедности, како би се утврдило који од њих су изазови, који ризици, а који претње, а што би омогућило њихову прецизнију типологију.

Проблемски приступ испитивању урбане безбедности можда је најплодотворнији када је у питању извођење емпиријских истраживања и стицање продубљених увида о урбаној безбедности. Овде се мисли на истраживачку стратегију која би подразумевала препознавање неког озбиљног безбедносног проблема карактеристичног за урбану средину, те га сагледати кроз „наочари“ оквира за концептуалну анализу урбане безбедности, како би се утврдило које вредности угрожава овај проблем, односно које последице изазива, затим који су то провајдери безбедности који реагују на овај проблем, а који од њих су кључни за остваривање заштите за виталне вредности, за које се то безбедносне мере очекује да би могле решити конкретни проблем, које се заиста спроводе, и који су њихови ефекти. На овај начин, не само да би се свеобухватно изучио препознат безбедносни проблем, већ би постојала научно креирана основа за формулисање конкретних интервенција које би провајдери безбедности могли имплементирати у пружању урбане безбедности. Стога је фокусом на безбедносне проблеме, више него што је то случај са осталим елементима оквира за концептуалну анализу, могуће стећи продубљене увиде о различитим аспектима урбане безбедности, што би омогућило и даље концептуализовање и операционализовање релевантних појмова.

2.4. Безбедносне мере као елемент концептуалне анализе урбане безбедности

Локална власт у Београду предузима бројне и разноврсне мере усмерене на заштиту штићених вредности од различитих безбедносних проблема. Безбедносне мере идентификоване у овом истраживању су: унапређење комуналних услуга, управљање ванредним ситуацијама, унапређење просторног идентитета града, заштита животне средине, озелењавање и унапређење јавних зелених површина, заштита од буке, унапређење безбедности саобраћаја, социјална заштита, унапређење становања, здравствена заштита, унапређење рада провајдера безбедности, заштита јавног реда и мира, унапређење квалитета живота, урбано планирање и унапређење људских права. На

постојећем степену теоријског уопштавања везаног за сазнања везаних за безбедносне мере, било је могуће одредити их или према вредности која се штити или према безбедносном проблему који треба решити.

Природа безбедносних мера које спроводи локална власт у Београду одговара ширем одређењу урбане безбедности у чијем фокусу су квалитет живота у граду, ефикасност јавних услуга и урбани комфор а не само превенција криминала. Ово постаје јасно уколико се осврнемо на приоритизацију безбедносних мера од стране представника локалне власти у Београду. Међу кључним безбедносним мерама издвајају се: унапређење комуналних услуга, заштита животне средине, управљање ванредним ситуацијама, унапређење просторног идентитета града и социјална заштита, што је приоритизација која одговара како препознатим штићеним вредностима, тако и кључним безбедносним проблемима. Док се за заштиту животне средине и управљање ванредним ситуацијама може рећи да су мере етаблиране Студијама безбедности, унапређење комуналних услуга без чијег адекватног функционисања није могуће говорити о задовољавајућем нивоу живота у граду, представља нову безбедносну меру. У оквиру ове безбедносне мере разликујемо унапређење енергетских капацитета, унапређење водоснабдевања, унапређење канализационе мреже, управљање отпадом и пречишћавање отпадних вода, постављање и очување јавне расвете, зоохигијену и одржавање чистоће. Није искључена могућност модификације ове листе имајући у виду специфичности сваког конкретног случаја.

За меру унапређења јавних услуга можемо рећи да је специфична како за локалну власт као провајдера безбедности, тако и за град као референтни оквир у студијама безбедности. Иако се на националном нивоу штити критична инфраструктура везана за енергетске или водоводне системе, унапређење комуналних услуга од стране локалне власти утиче директно на квалитет живота грађана и подразумева свакодневну бригу о квалитету и ефикасности пружених услуга. Осим тога, док се други провајдери безбедности у граду, могу бавити појединачним комуналним услугама (попут неких приватних фирми) локална власт покрива читав спектар комуналних услуга за чије пружање су задужени њени бројни органи. Кадровски, финансијски и технички капацитети чине локалну власт кључним провајдером који предузима овај тип безбедносне мере.

У постојећој истраживачкој пракси проналазимо и другачији сет кључних безбедносних мера. У испитивању безбедносног менаџмента у престоницама бивше Југославије, стручњаци и истраживачи у области безбедности су препознали следећих пет најбољих приступа управљању безбедности заједница: спречавање прекршаја и немира, спровођење кривичног закона, побољшање демократског надзора и надгледања стратегија безбедности и смањење социјалних неједнакости у приходима домаћинстава и приступу образовању, запошљавању, здравству и становању (Meško et al., 2013: 289). Други аутори спомињу бројне интервенције локалне власти у области урбане безбедности попут програма превенције насиља младих, поготово оних усмерених на децу школског узраста и адолесценте, који бележе позитивне ефекте у различитим урбаним контекстима (Moestue, Moestue & Muggah, 2013). Такође, програми урбане обнове – попут побољшања уличног осветљења, боље планираног социјалног становања, подстицања мешовитих четврти и физичке повезаности - у неким случајевима нуде значајне предности (Muggah, 2014: 353).

Мишљења да локална власт треба да се посвети унапређењу урбане безбедности кроз програме који су шири него превенција уличног криминала проналазимо и у неким реализованим истраживањима. Истраживањем у Лисабону је утврђено да упркос фокусу на ситуационе и социјалне парадигме, сви доносиоци одлука перципирају урбану безбедност

као циљ широког сета политика, како оних усмерених директно на редуковање криминала тако и оних које индиректно утичу на урбану безбедност кроз унапређење друштвене кохезије. Студије спроведене у Торину, Венецији, Падови, Модени, Болоњи и Барију идентификовале су иницијативе усмерене ка јачању суседских веза и интеркултуралне социјализације заједно са превенцијом криминалитета, као и превентивне политике које укључују бројне актере (Treu, 2016). Оваква комбинација мера, усмерених на превенцију криминала заједно са мерама усмереним ка ширем сету безбедносних проблема, карактеристична је за градове у Јужној Европи (Recasens et al. 2013) и последица је модела државе благостања, где се очекује да држава преузме главну улогу у промоцији свеукупног друштвеног напретка (Tulumello, 2017: 18). Међутим, локална власт у Београду нема надлежности у области спречавања уличног криминалитета, те се приоритетне безбедносне мере односе на друге идентификоване проблеме, о чему је већ било речи.

Један од занимљивих налаза спроведеног истраживања може упутити на закључак да локални избор утичу на приоритизацију безбедносних мера локалне власти као провајдера урбане безбедности. Наиме, у оквиру анализе садржаја Службеног листа града Београда уочили смо известан изузетак. У питању је 2012. година када је очигледан потпуно другачија приоритизација безбедносних мера него што је то генерално запажен тренд. На први поглед, могли бисмо изнети претпоставку да одржавање локалних избора на којима је дошло до смене власти утиче на безбедносну динамику и улогу локалне власти као провајдера безбедности. Међутим, у поменутом периоду регистровано је најмање појединачних мера безбедности генерално, што ипак не говори у прилог да је дошло до промене стратегије пружања безбедности у граду, већ да је промена власти, постављање и разрешење нових руководилаца органа града и јавних предузећа био приоритет коалиције која се нашла на челу управљања градом. У прилог оваквом објашњењу говори и податак да су избори одржани у још три наврата (16. март 2014., 4. март 2018. и 21. јун 2020. године), а да није уочена промена тренда у приоритизацији безбедносних мера које прописују представници локалне власти. Међутим, специфична ситуација до које је дошло након избора 2012. године, заједно са формирањем Привременог органа града Београда до одржавања избора за посланике Скупштине града 2014. године ипак представљају ситуацију коју не треба занемарити када је у питању приступ пружања урбане безбедности од стране локалне власти, и захтева даље емпиријске провере.

Када говоримо о типологији безбедносних мера, имајући у виду недовољно јасне операционализације и концептуализације истраживаног феномена, систематизација препознатих безбедносних један је од истраживачких задатака који је тек делимично реализован. Једна од типологија представљена у теоријском делу истраживања која је заснована на природи безбедносних мера разликује људске, физичке/техничке/технолошке и процедуралне мере (Jaarsveld, 2011; Olckers, 2009). Оваква класификација безбедносних мера није била подесна у потпуности имајући у виду да се под људским (*human*) безбедносним мерама обично подразумевају актери означени као провајдери безбедности у овом истраживању. Секундарном анализом препозната је једна потенцијално корисна типологија безбедносних мера, која се у конкретном случају односи на заштиту животне средине, али би се могла прилагодити како би се обухватиле различите интервенције усмерене на унапређење безбедности у граду. Ова типологија односи се на природу предузетих мера које могу бити:

1) правно нормативне - доношење општих нормативно-правних аката, као и програма заштите и поступака и активности, критеријума понашања, а у вези са тим и поступака санкционисања у случају непоштовања закона;
2) техничко-технолошке - прилагођавање технолошких и производних процеса у индустрији захтевима и условима заштите од загађивања животне средине; уградња, контрола, употреба и одржавање инсталација и уређаја за пречишћавање загађених отпадних гасова и вода;
3) урбанистичко-планске - правилан избор локације (нарочито производних и прерађивачких објеката) уз поштовање мезо и микролокационих карактеристика простора;
4) економске - прибављање материјалних средстава потребних за остваривање циљева заштите и унапређења животне средине кроз мере фискалне политике, накнаде за коришћење грађевинског земљишта, као и финансирање из новчаних накнада и казни за емитовање штетних продуката преко дозвољеног нивоа у животну средину.

У конкретном истраживању комбиноване су две класификације, те су препознате мере у резултатима истраживања означене као:
1) урбанистичко-планске (израда планских докумената, планирање интервенција у урбаном простору)
2) техничко-технолошке (увођење технолошких решења, имплементација савремених технологија)
3) физичке (изградња и постављање физичких препрека)
4) правно-нормативне (доношење прописа или поштовање прописаних процедура)
5) економске/финансијске (материјала средства намењена за решавање неког проблема или заштиту вредности)

Класификација је заснована на природи безбедносних мера које се спроводе, односно на карактеру активности које су прописане како би се решио неки безбедносни проблем или заштитила витална вредност урбане безбедности. Оваква одлука руковођена је пре свега чињеницом да је у анализираној грађи, односно одлукама објављеним у Службеном листу града Београда, било могуће стећи увид у опис активности које се предвиђају за унапређење неке области урбане безбедности. Оваква типологија има и своје недостатке. Прво, бројне описане активности могу имати карактер више различитих типова мера, те је прецизно разграничење различитих поступака које означавамо безбедносним мерама тек делимично реализовано. На пример, израда неког елабората о процени утицаја планираних намена може бити урбанистичко-планска али и правно-нормативна мера, уколико се осврнемо на карактер ове активности. Друго, природа предузетих активности само је један од фактора којима се провајдери безбедности могу руководити приликом прописивања или предузимања конкретних безбедносних мера. Постоји читав низ чинилаца који могу допринети постављању прецизнијих типологија или класификација мера безбедности, а што би допринело прецизности приликом њиховог емпиријског испитивања. Заједно са учесталошћу прописивања неких безбедносних мера, ови чиниоци или критеријуми могли би заиста допринети продубљеним сазнањима у погледу приоритизације безбедносних мера и генералне стратегије пружања урбане безбедности од стране локалне власти. Неки од потенцијалних критеријума разликовања безбедносних мера су:

1) ефекти предузете мере (очекивани ефекти и реализовани ефекти предузете мере; да ли предузета мера има само позитивне ефекте на унапређење урбане безбедности или и неке нежељене последице; да ли се мером штити само једна или више вредности, односно решава један или више безбедносних проблема)
2) приоритет односно ургентност/хитност спровођења безбедносне мере
3) ресурси које је потребно ангажовати (кадровски, материјални, финансијски)
4) редовна или ванредна мера (односно да ли се њоме решава неко системско питање које је саставни део надлежности доносилаца одлука, или постоји неки ванредни догађај који захтева реаговање).

Предлог критеријума за анализу безбедносних мера може послужити као основа за даља емпиријска истраживања или полемике међу истраживачима урбане безбедности. Међутим, ови критеријуми нису специфични за урбану безбедност, већ су општег карактера и могу се применити на класификацију безбедносних мера на било којем нивоу анализе, од међународне до хумане безбедности. Са друге стране, наведени параметри могу послужити као основа за описивање мера безбедности у урбаном простору те би одговори на ова питања могли усмерити истраживаче да утврде оне мере или карактеристике мера које су специфичне за урбану безбедност као референтни оквир.

2.5. Провајдери безбедности као елемент концептуалне анализе урбане безбедности

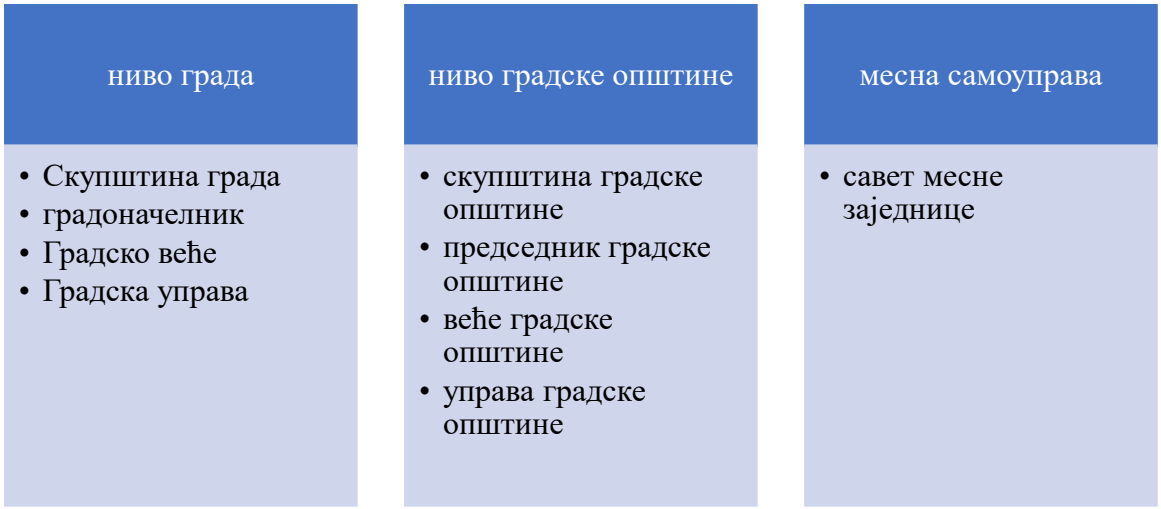
Увиди о провајдерима безбедности стечени током спровођења истраживања најобимнији су, што је и очекивано имајући у виду предмет истраживања – локалну власт као провајдер урбане безбедности. У том смислу, отворено је неколико важних тема, а које могу бити основа даљих теоријских расправа и емпиријских истраживања: класификација провајдера безбедности, подела провајдера безбедности према улози коју имају, мрежа провајдера урбане безбедности, сарадња између провајдера безбедности и односи између различитих нивоа власти, односно националне и локалне власти на ниво града са једне стране и локалних власти у граду и градским општинама са друге.

2.5.1. Класификација провајдера безбедности

Приступ/политика/стратегија пружања урбане безбедности у граду у конкретном истраживању посматрана је кроз активности четири представника локалне власти у Београду: Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа. Своју улогу као провајдери безбедности они реализују тако што доносе најважније одлуке у свим областима живота у граду, па и у области урбане безбедности. У документима које доносе ови представници локалне власти идентификован је читав низ појединачних актера који би требало да предузимају мере безбедности како би неку виталну вредност заштитили од конкретног безбедносног проблема. Можемо стога рећи да се пружање безбедности у граду одвија на два нивоа: на нивоу одлучивања о урбаној безбедности и на нивоу предузимања активности како би се унапредила урбана безбедност.

Треба напоменути да Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа нису једини представници локалне власти. Осим њих, доносиоци одлука у области урбане безбедности могу бити и скупштине градских општина, председници градских

општина, већа градских општина, управе градских општина, па и савети месних заједница када постоји потреба да се оне организују за одређено подручје града, односно градске општине. Одлука да се у истраживању анализирају одлуке које доносе само четири представника локалне власти израз је потребе да се испита генерални приступ пружању урбане безбедности на нивоу града као референтног оквира. Ипак остаје нерасветљено питање о безбедносној динамици која постоји у оквиру градских општина, њиховом односу са главним представницима локалне власти и њиховим међусобним односима. Са друге стране, можемо поставити и дилему о томе да ли је безбедност градских општина и месних заједница урбана безбедност, или се ради о безбедности „нижег“ односно другог нивоа; да ли и овде можемо говорити о урбаној безбедности као референтном оквиру или се ради о локалној заједници или насељу као засебном референтном оквиру. Треба такође имати у виду да постоје различити облици организације локалне самоуправе те да нивои одлучивања о урбаној безбедности могу варирати у зависности од конкретне ситуације.



Слика бр. 4. Доносиоци одлука у области урбане безбедности

Када су у питању актери који непосредно примењују мере безбедности како би заштитили виталне вредности од уочених безбедносних проблема, према налазима спроведеног истраживања можемо закључити да ову групу провајдера безбедности одликује изузетна хетерогеност. У анализираним одлукама представника локалне власти препозната су чак 83 појединачна актера којима је додељена улога провајдера безбедности. Према основној подели провајдера безбедности усвојеној у конкретном истраживању разликују се јавни/државни (*public/state*) и недржавни (*non-state/private*) провајдери безбедности. У оквиру јавних провајдера даље разликујемо оне који су везани за национални, градски и локални ниво. На нивоу града, а који је у конкретном истраживању референтни оквир, могу се наћи три велике групе актера: органи локалне власти, затим јавна предузећа чији је оснивач град и самостална градска тела.

Табела бр. 15. Класификација провајдера урбане безбедности у Београду

Тип	Ниво	Провајдер
Јавни (државни)	Национални	Влада Републике Србије и надлежна министарства

		Агенција за лекове и медицинска средства Србије државна предузећа Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ Уставни суд Србије Национална служба за запошљавање Институт за јавно здравље Србије „Батут”
	Градски	*Органи локалне власти* Градска управа са својим Секретаријатима комунална милиција Скупштина града Градско јавно правобранилаштво Комунална инспекција Градоначелник Заменик градоначелника Заштитник грађана града Београда Градско веће градски штаб за ванредне ситуације *Јавна предузећа чије је оснивач град* *Самостална градска тела* Установе социјалне заштите Градски завод за јавно здравље Завод за биоциде и медицинску екологију Привредна комора Београда Завод за заштиту споменика културе Завод за информатику и статистику Градски завод за плућне болести Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки Савет за права детета Канцеларија за младе
	Локални	Јавно предузеће градске општине градска општина општински штаб за ванредне ситуације
Недржавни		Приватне фирме / инвеститори научно-истраживачке-организације грађани организације цивилног друштва инострани фондови Стална конференција градова и општина Фудбалски клуб Партизан Јеховини сведоци Југословенско драмско позориште Међународна организација

Предложена класификација провајдера безбедности општег је карактера како би обухватила све актере који су идентификовани као провајдери урбане безбедности. Са друге стране, можда би уже класификације омогућиле и прецизнију расподелу актера којима је додељен неки задатак у унапређењу безбедности у граду. Осим тога, предложена расподела није потпуна јер се, на пример, и на нивоу недржавних актера могу разликовати међународни, национални, градски и локални ниво. Такође треба напоменути да листа провајдера безбедности није коначна у смислу да су представљени они актери којима неки од представника локалне власти додељује улогу провајдера безбедности, што значи да су изостали они субјекти који решавају проблеме урбане безбедности за које није надлежна локална власт у Београду. Међу њима кључну улогу свакако имају полиција и правосуђе, као провајдери којима је основна улога да реагују и превенирају злочине у урбаном простору. Осим ових, у литератури се као неки од кључних провајдера урбане безбедности спомињу оружане снаге, локална тела/савети за безбедност, менаџери безбедности и приватне фирме за обезбеђење. У појединим случајевима нарушеног друштвеног уговора између локалне власти и грађана, државни провајдери безбедности могу се перципирати као актери који заправо угрожавају безбедност, те се у таквим урбаним просторима као провајдери безбедности могу издвојити различите криминалне организације које контролишу делове града.

На постојећем нивоу теоријске развијености предметне области, препоручљиво је да истраживачи безбедности спроводе истраживања како би се идентификовали сви провајдери безбедности који на било који начин учествују у унапређењу урбане безбедности. Након тога требало би ове бројне актере класификовати, било према приказаној или некој другој класификацији. Уочене провајдере безбедности, осим генералне поделе на државне и недржавне, могуће је даље разврставати према нивоу којем припадају (међународни, национални, урбани, локални, људски), затим секторима (војни, политички, економски, еколошки, социјетални), или улози коју имају у пружању безбедности, о чему ће бити речи у наставку.

2.5.2. Разликовање провајдера безбедности према улози коју имају у пружању урбане безбедности

Један од налаза спроведене анализе садржаја докумената које доносе четири представника локалне власти односи се на чињеницу да је препознат велики број актера који на неки начин учествују у пружању безбедности у граду. Међутим, сви они немају исту улогу у заштити виталних вредности или решавању неког безбедносног проблема. Поједини актери могу решавати неко специфично питање у граду, други остварују сарадњу са представницима локалне власти у унапређењу урбане безбедности, док се трећи брину у свакодневном поштовању прописа који се односе на надлежности града. Из описа активности које предузимају препознати провајдери безбедности, било је могуће утврдити неколико основних улога које имају као субјекти који би требало да унапреде различите области безбедности у граду. Основне улоге препознате у конкретном истраживању су: актери који су наручиоци планова детаљне и генералне регулације или који обезбеђују средства за израду плана; актери који имају улогу да непосредно изведу план; актери којима се додељују финансијска средства за пружање безбедности; актери који учествују у решавању неког конкретног питања у граду и актери који се старају о непосредном извршавању прописа. Осврнућемо се детаљније на сваку од ових улога.

Табела бр. 16. Подела провајдера безбедности према улози коју имају у пружању урбане безбедности

Област урбане безбедности	Доносилац одлука	Наручиоци плана / средства за план	Извођачи планова	Додељују им се финансијска средства	Решавају неко специфично питање у граду	Старају се о непосредном поштовању прописа
Животна средина	Скупштина града	ГУ (1, 2) Јавно предузеће (г) (2) Министарство[97] Остали државни органи[98] група грађана	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (2, 8)	ГУ (2, 3, 4, 5, 6, 7, 22, 23 Јавно предузеће (г) (3, 4) Ком. полиција Сам. органи града (1)	Ком. полиција
	Градоначелник	/	/	ГУ(2, 8)	ГУ	Јавно предузеће (г)
	Градско веће	/	/	ГУ(2)	/	/
	Градска управа	Јавно предузеће (г) (2, 13) ГУ (1, 2) Јавно предузеће (го) Јавно предузеће (д) Министарство[99] Остали државни органи[100], приватна фирма, Остали недржавни актери[101]	ГУ (7) Јавно предузеће (г) (1) НИО[102] приватна фирма	ГУ (2)	/	/
	Остали	/	/	ГУ (2, 8)	/	ГУ (2) Ком. полиција
Јавно зеленило	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) ГУ (1) Остали недржавни провајдери[103]	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (1, 2, 8)	ГУ (1, 2, 7) Јавно предузеће (г) (1, 5) Јавно предузеће (д)	ГУ (1) Јавно предузеће (г) (5) Градоначелник Ком. милиција, ком. инспектор.

[97] Министарство животне средине и просторног планирања
[98] Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ
[99] Министарство за инфраструктуру
[100] Агенција за лекове и медицинска средства Србије
[101] Фудбалски клуб Партизан
[102] Институт за архитектуру и урбанизам Србије
[103] Југословенско драмско позориште

	Градоначелник	/	/	ГУ (2, 8) Јавно предузеће (град) (1, 5)	/	Јавно предузеће (г) (5)
	Градско веће	/	/	ГУ (1)	/	/
	Градска управа	/	/	/	/	ГУ (1) Јавно предузеће (г) (5)
	Остали	/	/	ГУ (2)	Јавно предузеће (д)	Јавно предузеће (г) (5)
Културни-историјско наслеђе	Скупштина града	ГУ (1) приватна фирма Остали недржавни провајдери[104]	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (9)	/	ГУ (1) Јавно предузеће (г) (6) Ком. инспекција, ком. милиција
	Градско веће	/	/	ГУ (1)	/	/
	Остали	/	/	/	/	ГУ (9) Ком. милиција
Изгледа града	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) ГУ (1) Јавна предузећа (д) Министарство[105] градска општина Остали државни органи[106] НИО[107] група грађана приватна фирма Остали недржавни провајд.[108]	Јавно предузеће (г) (1) Јавно предузеће (д) НИО[109] приватне фирме	/	/	/
	Градоначелник	/	/	/	/	Јавно предузеће (г) (1)
	остали	Јавно предузеће (г) (2,19) приватна фирма Јавно предузеће (го)	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	/	ГУ (10)	ГУ (7)

[104] Југословенско драмско позориште
[105] Министарство животне средине и просторног планирања, Министарство правде
[106] Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ, Агенција за лекове и медицинска средства Србије, Републичка дирекција за имовину РС
[107] Биолошки факултет Универзитета у Београду, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Факултет спорта и физичког васпитања
[108] Хришћанска верска заједница „Јеховини сведоци, Фудбалски клуб Партизан
[109] Институт за архитектуру и урбанизам Србије

бука	Скупштина града	/	/	ГУ (2, 8)	/	Јавно предузеће (г) Ком. милиција
	Градоначелник	/	/	ГУ (2, 8)	/	
	Градско веће	/	/	ГУ (2)	/	/
	Остали	/	/	ГУ (2)	/	ГУ (2)
Комунални ред	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) ГУ (1) група грађана	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (1, 2, 3, 5, 8, 10, 11)	ГУ (1, 4)	Јавно предузеће (г) (4, 7, 8, 9, 10, 11) ГУ (3) Ком. милиција. Сам. органи града (2) Ком. инспекција
	Градоначелник	/	/	ГУ (8) Самостални органи града (2)	/	Јавно предузеће (г) (3, 4, 7, 16, 19)
	Градско веће	/	/	ГУ (2, 5)	/	/
	Остали	/	/	ГУ (1, 2)	/	ГУ (1, 4, 5, 17) Јавно предузеће (г) (3, 4, 5, 7, 9, 16, 19) Ком. милиција
Отпадне воде	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) Јавно предузеће (го)	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма НИО	ГУ (1, 8)	/	Јавно предузеће (г) (12) Градоначелник Ком. инспктор, ком. полиција.
	Градоначелник	/	/	ГУ (8)	НИО[110]	Јавно предузеће (г) (12)
	Градско веће	/	/	ГУ (1)	/	/
	остали	/	/	ГУ (1)	/	ГУ (1) Јавно предузеће (г) (12)
Отпад	Скупштина града	ГУ (2) Јавна предузећа (д)	Јавно предузеће (г) (1)	ГУ (1, 2, 8, 10, 12)	/	Јавно предузеће (г) (4,5) градоначелник, ком. инспекција, ком. милиција

[110] Грађевински факултет Универзитета у Београду – Институт за хидротехнику и водно-еколошко инжењерство

	Градоначелник	/	/	ГУ (2, 8) Јавно предузеће (г) (1, 4)	НИО[111] Министарство[112]	Јавно предузеће (г) (4) ГУ (2)
	Градско веће	/	/	ГУ (2)	/	/
	Остали	/	/	ГУ (2, 10) Јавно предузеће (г) (4)	/	ГУ (1, 2) Јавно предузеће (г) (4)
Снабдевање енергијом	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2, 13) ГУ (2) Влада Републике Србије Јавна предузећа (д) приватна фирма	Јавно предузеће (г) (1) Јавно предузеће (д) приватна фирма,	ГУ (1, 2, 5, 8, 12, 13)	ГУ (2, 4, 5, 7, 14, 15, 16, 17) Јавно предузеће (г) (13) градске општине Министарство[113] Јавно предузеће (д)	ГУ (5) Јавно предузеће (г) (13, 14) комунална милиција, комунална инспекција, Градско веће
	Градоначелник	/	/	ГУ (2, 5, 8)	ГУ	ГУ (5, 13 Јавно предузеће (г) (13)
	Градско веће	/	/	ГУ (2, 5, 12)	/	/
	Остали	/	/	/	/	ГУ (5) Јавно предузеће (г) (13)
Неадекватни капацитети канализације	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) ГУ (1) Министарство[114] Јавна предузећа (д) приватне фирме	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (1, 8)	/	/
	Градоначелник	/	/	ГУ (2, 8)	/	/
	Градско веће	/	/	ГУ (1)	/	/
Водоснабдевање	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) ГУ (1) Влада Републике Србије Јавна предузећа (д) приватне фирме,	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (1)	ГУ (1) Јавно предузеће (г) (12, 15)	Јавно предузеће (г) (12, 15) Комунална полиција, комунални инспектор

[111] Технолошко-металуршки факултет
[112] Министарство унутрашњих послова
[113] Министарство животне средине и просторног планирања
[114] Министарство животне средине и просторног планирања

	Градоначелник	/	/	/	/	Јавно предузеће (г) (12, 15)
	Градско веће	/	/	ГУ (1)	/	/
	Остали	/	/	/	/	ГУ (1, 6) Јавно предузеће (г) (12, 15)
становање	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) Министарство[115] Јавна предузећа (д)	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (1, 6)	/	Јавно предузеће (г) (16) комунални инспектор, комунална полиција
	Остали	/	/	/	/	ГУ (1) Јавно предузеће (г) (16)
Безбедност саобраћаја	Скупштина града	Јавно предузеће (г) (2) ГУ (1) градске општине, приватна фирма	Јавно предузеће (г) (1) приватна фирма	ГУ (3, 11, 18)	ГУ (2, 3) Јавно предузеће (г) (2, 3) Градске општине ОЦД	ГУ (3) Јавно предузеће (г) (17, 18) комунална милиција
	градоначелник	/	/	/	/	Јавно предузеће (г) (18)
	Градска управа	/	/	/	Градски штаба за ванредне ситуације	ГУ (3, 18) Јавно предузеће (г) (18)
	Остали	/	/	ГУ (18)	/	Јавно предузеће (г) (18)
Поступање провајдера безбедности	Скупштина града	/	/	ГУ (19)	ГУ (2, 17) градоначелник, полиција, ОЦД	Заштитник грађана, Скупштина града, комунална милиција, градоначелник, Гр. правобранилаштво
	Градоначелник	/	/	/	Градоначелник ГУ (17) Сам. органи града (3)	Градоначелник Јавно предузеће (г) ГУ комунална милиција
	Градско веће	/	/	/	/	Градско веће
	Остали	/	/	/	Уставни суд	Гр. правобранилаштв комунална милиција
Јавни ред и мир	Скупштина града	/	/	ГУ (1)	/	Јавно предузеће (г) (9, 11, 14) комунална милиција, комунални инспектор

[115] Министарство животне средине и просторног планирања

	Градско веће	/	/	/	/	Комунална милиција
	остали	/	/	/	Јавно предузеће (г) (19)	комунална милиција комуналног инспектора
Социјална заштита	Скупштина града	ГУ (12)	Јавно предузеће (г) (1)	ГУ (6, 12, 14, 20) Самостални органи града (3)	ГУ (6, 10, 14, 17 Скупштина града Министарство[116] Остали држ. органи[117] ОЦД	ГУ (14, 17, 20) Сам. органи града (4) градоначелник, Градско веће
	Градоначелник	/	/	градоначелник	/	градоначелник ГУ (6, 20) Јавно предузеће (г) (18) Сам. органи града (5)
	Градско веће	/	/	ГУ (6, 12, 20)	/	Градско веће
	Градска управа	/	/	/	/	ГУ (1) Сам. органи града (5)
	остали	/	/	ГУ (20)	ГУ (6, 17, 24)	ГУ (20)
Здравствена заштита	Скупштина града	/	/	ГУ (8, 12, 16) Сам. органи града (3)	ГУ (2, 3, 7, 16, 20, 21 Скупштина града Јавно предузеће (г) (1) Сам. органи града (1, 2) Градски штаб за вс Градске општине општински штаб за вс Министарство[118] Остали држ. органи[119] НИО[120] ОЦД	ГУ (16) Јавно предузеће (г) Самостални органи града (1)
	Градско веће	/	/	ГУ (12, 16)	/	/

[116] Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
[117] Национална служба за запошљавање – Филијала за град Београд
[118] Министарство унутрашњих послова
[119] Институт за јавно здравље Србије „Батут”
[120] Институт за социјалну медицину Медицинског факултета у Београду

	остали	/	/	/	/	ГУ (16) Самостални органи града (7)
Ванредне ситуације	Скупштина града	Министарство[121]	/	ГУ (7, 12, 17, 21)	ГУ (2, 7) Јавно предузеће (г) (15) Јавна предузећа (д)	ГУ (12) Градског штаба за вс комунална милиција
	Градоначелник	/	/	ГУ (8)	/	/
	Градско веће	/	/	ГУ (21)	/	/
	остали	/	/	/	ГУ (4) Јавно предузеће (г) (15) Јавно предузеће (д) Министарство[122]	ГУ (1, 2, 6, 12, 22 Градски штаб за вс комунална милиција

[121] Министарство унутрашњих послова – Управа за ванредне ситуације у Београду
[122] Министарства унутрашњих послова

Прве две категорије улога, наручиоце планова детаљне и генералне регулације и извођаче планова, можемо посматрати у сличном контексту. Планови детаљне, просторне и генералне регулације, као и одлуке које претходе њиховом извођењу, представљају неке од најсадржајнијих докумената које усвајају представници локалне власти у граду, те су били важна основа за препознавање штићених вредности, безбедносних проблема и мера безбедности. Као наручиоци планова могу се јавити најразличитији актери, државни и недржавни, са националног, градског или локалног нивоа. Овде се може уочити да је за реализацију неког пројекта који подразумева модификацију у градском простору или изградњу објеката свима њима неопходна сагласност локалних власти. Међутим, треба имати у виду да многе релације које постоје у реалном друштвеном животу а које стоје у залеђу одлуке да се спроведе неки план остају нерасветљене, што је вероватно тешко открити било којим научним истраживањем. Како год, ови пројекти би начелно требало да допринесу унапређењу изгледа града или решавању неког конкретног проблема (изградња канализационе мреже, уређење депоније отпада, унапређење саобраћајних решења и сл.). Када говоримо о извођачима ових планова, најчешће се као провајдери безбедности са овом улогом спомињу јавно предузеће чији је оснивач град (ЈУП Урбанистички завод Београда) или приватна фирма са којом град закључује уговор. Остали извођачи планова могу бити и научно-истраживачке организације или јавно државно предузеће (у ситуацијама када је наручилац неки актер са националног нивоа).

Трећа улога провајдера безбедности односи се на ситуације када им се буџетом, програмима коришћења средстава или финансирања пројеката додељују новчана средства за реализацију активности у области урбане безбедности. Овде се може приметити да се издваја једна група актера – секретаријати и органи градске управе. Овим провајдерима безбедности распоређују се финансијска средства за конкретне активности унапређења урбане безбедности.

Представници локалне власти усвајају посебно важна документа, попут стратегија, планова и програма, а којима се таргетира неко специфично питање урбане безбедности у Београду. У оквиру ове групе провајдера безбедности, препознат је велики број актера који би требало да учествују у решавању неког појединачног безбедносног проблема као што је унапређење квалитета ваздуха или адаптација на климатске промене, реализација локалног плана управљања отпадом или јавног здравља и сл. Овде се издвајају две групе актера, Градска управа са секретаријатима и јавна градска предузећа, али су као провајдери често означени и комунална полиција, градоначелник, градске општине, организације цивилног друштва, министарства, различити самостални органи града и научно-истраживачке организације.

Четврта група препознатих актера остварује своју улогу провајдера безбедности тако што се непосредно брине у извршавању и поштовању прописа у области урбане безбедности. За ове субјекте можемо рећи да се директно баве решавањем неког безбедносног проблема а у циљу заштите важних вредности, те да овај задатак извршавају континуирано. Секретаријати градске управе, јавна комунална предузећа и комунална милиција кључни су актери који имају улогу да унапређују различите области урбане безбедности свакодневно.

Осим што може бити основа за класификацију провајдера безбедности, приказана подела могла би послужити ради остварења још једног циља – утврђивања кључних провајдера урбане безбедности. Из приказане табеле може се уочити да исти актери могу имати више улога као провајдери безбедности, као и то да остварују своју улогу провајдера

безбедности у већем броју области живота у граду. Када је у питању улога провајдера безбедности као наручиоца планова или њихових финансијера, овде се не издваја ни једна група актера за које бисмо могли рећи да су кључни имајући у виду да је велики број њих подносио иницијативе за решавање неког питања кроз урбано планирање. Међутим када је у питању извођење планова очигледно је да се као кључни провајдери безбедности издвајају јавно предузеће чији је оснивач град и приватне фирме са којима се закључује уговор.

Градска управа, односно секретаријати, су готово искључиви примаоци финансијских средстава из буџета града, која би требало да се искористе за реализацију активности у области унапређења урбане безбедности. Када говоримо о решавању неких специфичних питања у граду, Секретаријати градске управе и јавна градска предузећа такође су кључни провајдери урбане безбедности. Осим њих, као значајни актери са овом улогом препозната су и јавна државна предузећа, министарства Владе Републике Србије и организације цивилног друштва. Међу провајдерима безбедности који се старају о поштовању и непосредном извршавању прописа у области урбане безбедности издвајају се јавна предузећа чији је оснивач град, секретаријати Градске управе и комунална милиција. Осим њих важну улогу у овом погледу остварују и градоначелник и комунална инспекција.

Упоређујући приказане увиде о улози провајдера безбедности и налазе о дистрибуцији провајдера безбедности у анализираним документима које усвајају представници локалне власти, можемо се уверити да су донекле у сагласности, у погледу тога да Градска управа са Секретаријатима и осталим органима, као и јавна предузећа чији је оснивач град јесу међу кључним провајдерима безбедности, о чему сведоче и различите улоге које преузимају, као и области урбане безбедности у којима остварују улогу провајдера безбедности. Међутим, уколико узмемо у обзир само пребројавање, односно учесталост спомињања неког актера као провајдера безбедности, остајемо ускраћени за нешто продубљеније разумевање улога које појединачни провајдери безбедности имају у заштити виталних вредности од препознатих безбедносних проблема. То је, на пример, случај са комуналном милицијом, која статистички гледано, нема значајног удела у дистрибуцији провајдера безбедности. Међутим, комунална милиција има улогу контроле и надзора над поштовањем прописа у свакој области урбане безбедности, и у том смислу можемо рећи да представници локалне власти овог актера виде као једног од кључних провајдера урбане безбедности. Са друге стране, приватне фирме процентуално чине једног од најучесталије идентификованих провајдера безбедности, док се њихова улога као провајдера безбедности састоји пре свега у иницирању, односно обезбеђењу средстава за извођење плана детаљне регулације.

Предложена класификација провајдера безбедности на основу улоге које имају у пружању урбане безбедности свакако има своје недостатке. Прво, она је специфична за изведено истраживање, те су неопходне даље емпиријске провере како би постављене категорије ипак биле већег нивоа општости. Друго, за неке области урбане безбедности није било могуће идентификовати актере који преузимају сваку од додељених улога, што је пре свега последица природе конкретних штићених вредности, односно безбедносних проблема. На пример, за безбедносни проблем буке у истраживању нису идентификовани актери који наручују план детаљне регулације или његови извођачи, као ни актери који решавају неко специфично питање. Природа безбедносних проблема који се тичу јавног реда и мира или угрожавајућег поступања провајдера безбедности је таква да се за њих не усвајају планови детаљне или просторне регулације. Један од основних праваца будућих истраживања у овој области могао би бити усмерен ка преиспитивању критеријума

класификације провајдера безбедности, модификацији појединачних категорија улога провајдера урбане безбедности, па и постављању нових критеријума за њихово разликовање.

2.5.3. Односи различитих нивоа власти и аутономија локалне власти, територијална подела власти и њен утицај на урбану безбедност

Једно од важних питања које се може поставити приликом испитивања безбедности на нивоу града, односи се на то какви су односи провајдера на различитим нивоима анализе, локалне власти са националним властима са једне стране, и локалне власти са властима градских општина. У истраживању се дошло до неколико занимљивих налаза у овом погледу.

Већ је било речи о томе да локална власт у Београду нема надлежност у решавању најозбиљнијих безбедносних проблема попут криминала, тероризма и сукоба, а који су у литератури етаблиране претње урбаној безбедности. Кључни провајдери који се супротстављају поменутим безбедносним проблемима јесу полиција, правосуђе и оружане снаге које су под ингеренцијом националне владе. Иако се ови проблеми могу предоминантно испољавати у урбаним срединама, локална власт нема надлежност да реагује или превенира насилнички криминал на улицама Београда. Ово не значи да је локална власт мање важан провајдер безбедности од националне владе, већ да локална власт има надлежност да решава другачији корпус безбедносних проблема у урбаном простору а који се тичу комуналних проблема, заштите животне средине, управљања ванредним ситуацијама, социјалне и здравствене заштите и сл. Значај локалне власти у пружању безбедности огледа се у обухвату области урбане безбедности на које утиче својим активностима, и на тај начин директно може унапредити безбедност становника града.

О односима локалне и националне власти, односно ова два нивоа управљања можемо изводити закључке и ако се осврнемо на положај градоначелника као провајдера безбедности у градовима. Једна од претпоставки из ранијих истраживања јесте да улога градоначелника у пружању урбане безбедности зависи од начина на који се он бира, али и од територијалне организације власти у земљи. Градоначелник се у Београду бира посредно, углавном из редова странке или коалиције која је формирала власт у граду, те ће и своје поступање ускладити са овом ситуацијом. Република Србија је унитарна држава те је и доношење закона од значаја за кључне безбедносне претње, попут криминала, насиља или тероризма у њеној надлежности, што значи да локална власт није кључни актер решавања ових проблема чак и онда када се они дешавају у урбаном простору. Градоначелник у Белгији, којег слично као и у Београду бира владајућа коалиција, има велику улогу у пружању безбедности на нивоу града, али у знатно проширеном обиму (Prins et al., 2012). Наиме, Белгија је федерална држава, те су регионалне власти развиле различите приступе урбаној безбедности. Свега неколико области остало је у ексклузивној надлежности федералне власти, и то одржавање јавног реда и спровођење закона (полиција и правосуђе). Остала овлашћења, које се тичу социјалне политике, тачније, образовање, рад, здравство, култура, просторно планирање и слично у одговорности су регионалних власти. (Devroe, 2013). Док су федералне и регионалне власти одговорне за формулисање ових супротстављених одговора, имплементација политика је у надлежности локалних власти. На локалном нивоу се преговара између федералних и регионалних одговора, па је од кључног значаја политичко руководство градоначелника (Devroe, 2013). Градоначелник у

Белгији представља самосталну политичку фигуру, где је свака општина аутономна у односу на националну власт. Градоначелник у белгијским градовима подстиче (локалну) полицију да сарађује са грађанима и да се бави полицијским радом у заједници.

Градоначелника у холандским градовима поставља Круна на шестогодишњи период, те он не мора бити везан за владајућу партију (Prins et al., 2012). Осим тога, Холандија је, као и Србија, унитарна држава те је за борбу против криминала задужена национална владе. Иако градоначелници холандских општина нису директно изабрани, и због тога не подлежу непосредном демократском притиску, скоро сви су чланови политичке партије, обично већинске странке у Градској скупштини, а то може утицати на вршење ове политичке позиције (Devroe, 2013). У Холандији постоји већа тенденција централизације, где делује јединствена национална полиција и где градоначелник има врло ограничен утицај на управљање радом полицијских снага. Иако холандски градоначелници имају ограничен утицај на рад полиције у локалној заједници, они поседују значајна овлашћења у другим сегментима општинске власти која су релевантна за решавање проблема урбане безбедности (Devroe, 2013: 315).

На основу упоредне анализе искустава у три контекста када је у питању улога градоначелника као провајдера урбане безбедности долазимо до занимљивих закључака. Наиме, делује да територијална организација власти у држави има већи утицај на обим надлежности градоначелника у пружању безбедности него начин на који се градоначелник бира – да ли га поставља национална влада или се бира на локалним изборима. Може се чак тврдити да је ово случај и са осталим представницима локалне власти, Скупштином града, Градским већем и Градском управом.

У претходно приказаним случајевима градоначелник се бира посредно, од стране партије или коалиције која освоји локалну власт. Требало би, стога, испитати још један начин избора градоначелника, а то су они градови у којима се градоначелник бира непосредно на изборима од стране грађана, и да ли у оваквој ситуацији територијална подела власти односи превагу као фактор од којег зависи улога градоначелника као провајдера безбедности. Наиме, према налазима неких истраживања непосредно изабрани градоначелник има политички капитал да формулише и промовише програме усмерене на решавање неких конкретних безбедносних проблема, независно од тога какав је став владајуће партије или коалиције у скупштини града (Hoelscher & Nussio, 2016). Занимљиво би било видети, да ли у оваквим ситуацијама градоначелник, односно локална власт има више аутономије у области пружања урбане безбедности, односно да ли реагује на кључне безбедносне проблеме у урбаном простору.

Да ли је држава федерална или унитарна такође утиче и на степен аутономије локалне власти у односу на централну владу, како у смислу врсте безбедносних проблема на које реагује тако и у погледу средстава којима располаже. Према актуелном уставноправном и законском положају локалне самоуправе у Србији, град представља једну од јединица локалне самоуправе. Поједине области живота у граду препуштене су од стране државе локалним властима, попут заштите животне средине, урбаног планирања и комуналног реда. Међутим, локална власт сва документа у овим областима мора израђивати у складу са стратешким документима националне власти која врши својеврстан надзор над органима локалне власти. Дакле, којим безбедносним проблемима ће се локална власт бавити, који су домети њених овлашћења у њиховом регулисању, односно безбедносне мере које могу прописати у заштити виталних вредности у великој мери зависи од односа са националном владом.

Као једна од илустрација овог проблема може се навести својеврсна ситуација до које је у граду Београду дошло након промене власти. Наиме, након распуштања Скупштине града, разрешења Градског већа и градоначелника, средином 2013. године Влада Републике Србије формирала је Привремени орган града Београда. Током 12 периода на који се односи анализа садржаја Службеног листа града Београда, локални избори одржани су у четири наврата, а ово је једина ситуација када је дошло до формирања овог органа. Привремени орган града, којег су чинили председник и четири представника, доносио је све одлуке које иначе доносе Скупштина града, Градоначелник и Градско веће. Иако је његова примарна улога била да врши текуће и неодложне послове из надлежности града, било је говора о томе да је дошло до узурпације легалних механизама локалне власти, те да је овај орган заправо имао улогу да смени руководиоце организационих јединица и јавних предузећа која оснива град. Ово би могло служити као још једна потврда о ограниченој аутономији локалне власти у односу на локалну власт, што се може значајно одразити на стратегију пружања урбане безбедности.

Када су у питању односи представника локалне власти за читаво подручје града Београда и власти градских општина, нисмо дошли до значајних закључака имајући у виду да у истраживању нису анализирани документи које доносе представници градских општина. Међутим, секундарном анализом постојећих извора могу се стећи извесни увиди у погледу ових односа. Град Београд функционише као јединствено административно подручје са једне стране, али и као скуп 17 градских општина (10 градских и 7 приградских општина). Градске општине формирају своје органе: скупштину градске општине, председника градске општине, веће градске општине, управу градске општине. Међутим, локална власт у Београду изузетно је централизована, те градске општине имају значајну сужен обим овлашћења када је у питању урбана безбедност. За све одлуке које се доносе на нивоу градске општине неопходна је сагласност представника локалне власти у Београду, градске општине немају своја самостална буџетска средства већ им се она расподељују из буџета града. Нешто шири обим овлашћења имају приградске општине које могу формирати комунална предузећа на територији градске општине. Са друге стране, програме ових предузећа мора потврдити градоначелник, јавне конкурсе за директоре расписује Скупштина града, одлуке о пројектима изградње усваја и планове детаљне, просторне и генералне регулације усваја Скупштина града. Без обзира на овакву ситуацију, дубинска анализа безбедносне динамике која постоји на релацији града и градских општина мора се детаљније емпиријски проучити, како бисмо могли даље изводити претпоставке о локалној власти као провајдеру безбедности и граду као референтном оквиру безбедности. Оваква сазнања би расветлила дилеме које постоје у погледу тога да ли су градске општине засебни референтни оквири, нижег нивоа од урбане безбедности.

2.5.4. Мрежа провајдера безбедности и сарадња са другим актерима у области урбане безбедности

Једна од значајних претпоставки у постојећим истраживањима о урбаној безбедности тиче се постојања мреже провајдера безбедности, односно чињенице да пружање безбедности у савременим градовима подразумева постојање бројних актера, државних и недржавних, који заједнички раде на унапређењу безбедности у граду. Према резултатима спроведеног истраживања може се закључити да је улогу провајдера безбедности имао велики број актера, што се може узети као индикатор постојања

кооперације између локалне власти и осталих актера који учествују у пружању безбедности. У појединим истраживањима утврђено је да нови актери и организације из јавне и приватне сфере настоје да помогну локалним властима у пружању безбедности, што је допринело потреби за успостављањем сарадње међу традиционалним, државним актерима и новим субјектима у остваривању безбедног града (Prins et al., 2012: 19). Сарадња и партнерство између државних и локалних власти и организација као и укључивање представника цивилног друштва предуслов је ефикасног пружања безбедности (Meško et al., 2013: 285). Можемо стога поставити питање, да ли у конкретном случају можемо говорити о мрежи провајдера урбане безбедности који подједнако раде на унапређењу безбедности, или се ипак ради о локалној власти као једном од главних провајдера безбедности у граду који ступа у различите односе са осталим актерима када је потребно заштитити неку виталну вредност или решити конкретан безбедносни проблем.

Сарадња локалне власти и других провајдера безбедности у граду реализована је у оквиру бројних области урбане безбедности, под различитим условима и аранжманима. Тако је у анализираним документима које су усвојили представници локалне власти, било могуће препознати како представнике који се везују за национални ниво (министарства, Влада, државна предузећа, државне агенције и други органи), локални ниво (градска општина, јавна предузећа градске општине, општински штаб за ванредне ситуације), тако и не-државне (научно-истраживачке организације, групе грађана) и приватне провајдере (приватне фирме и инвеститоре).

Национални/државни актери могу се на више начина укључити у пружање безбедности у градовима. Актери локалне власти имају обавезу да помажу и сарађују са националним органима у неким питањима од значаја за урбану безбедност, размењују информације, координирају активности и редовно извештавају о појединим питањима важним за безбедност.[123] У анализираним стратешким и планским документима, национални актери, министарства, органи, агенције и јавна предузећа, означени су као партнери локалним властима у решавању конкретних проблема урбане безбедности, попут социјалних проблема, јавног здравља, квалитета ваздуха, климатских промена и сл. Поједина јавна државна предузећа у стратешким документима града означена су као актери који заједнички са органима локалне власти треба да реше безбедносни проблем или заштите неку виталну вредност.[124] Најчешће се, међутим, државни актери налазе у улози наручилаца планова детаљне и генералне регулације подручја града.

Недржавни провајдери безбедности такође су укључени у пружање безбедности на нивоу града, мада је њихова улога крајње рестриктивна. Наиме, ови актери се обично јављају као наручиоци планова детаљне регулације неког подручја града (група грађана, фудбалски клуб, верска организација). *Научноистраживачке организације* учествују у изради планских и стратешких докумената, те се појављују као експерти које локалне власти консултују о питањима од значаја за урбану безбедност. *Организације цивилног*

[123] На пример, Секретаријат за заштиту животне средине дужан је да извештаје мерних станица које региструју количину штетних материја у ваздуху доставља Агенцији за заштиту животне средине Републике Србије. Такође је неопходно остварити координацију активности и размену информација између републичких органа надлежних за заштиту животне средине и инспекцијски надзор и органа града Београда у области заштите животне средине.

[124] Јавно предузеће „Србијашуме“ задужено је за очување зелене инфраструктуре и зелених простора у граду, и управља заштићеним природним добрима на територији града. ПД ТЕНТ и ЈП ЕПС означени су као актери који заједно са органима локалне власти треба да допринесу смањењу емисије из термоенергетског комплекса на ниво испод граничне вредности.

друштва означене су у неколико планских и стратешких докумената локалне власти као важни субјекти који учествују у пружању безбедности и могу конкурисати за средства града у области побољшања услова живота и општег здравља становника; консултације и дијалог у области урбаног планирања, зелених површина, уређења простора. У реалности, међутим, евидентан је проблем несистематичне, непланске и спорадичне сарадње ОЦД и организационих јединица градске управе, те се стиче утисак да локална власт не види невладин сектор као активног партнера у области пружања безбедности, већ субјекте којима ће повремено обезбедити средства за реализацију пројеката који таргетирају специфичан проблем безбедности у граду.

Према налазима спроведене анализе садржаја Службеног листа града Београда, може се закључити да су *приватни провајдери безбедности* најчешће идентификовани као актери који или наручују или дају средства за извођење неког пројекта модификације градског простора или субјекти који имају експертизу да израде план детаљне регулације подручја. Треба напоменути да резултати спроведеног истраживања у погледу приватних провајдера безбедности, не одражавају у правој мери свеприсутни тренд приватизације послова безбедности, који се односи на ангажовање приватних фирми за обезбеђивање објеката и догађаја у граду. За сваку већу манифестацију у граду, спортско такмичење, концерт, фестивал, па и протест грађана, локална власт може ангажовати приватне фирме које имају кадровске и материјалне капацитете у служби заштите безбедности учесника и градског амбијента. О оваквим врстама аранжмана нисмо пронашли институционалне изворе, те је ово питање остало ван налаза предметног истраживања. Односи државних и приватних провајдера безбедности у савременим градовима могу имати значајне импликације на безбедносну динамику, и представљају једно од најактуелнијих питања у области изучавања безбедности генерално.

Из приказа различитих улога провајдера безбедности и односа локалних власти и осталих препознатих актера који учествују у пружању безбедности можемо закључити да постоји значајни плурализам провајдера урбане безбедности. Међутим, поставља се питање да ли можемо говорити о мрежи провајдера безбедности који равноправно делују као партнери како би заједнички унапредили безбедност у граду. На основу обима и природе надлежности које имају, области урбане безбедности у којима реализују своје активности, корпуса безбедносних проблема које решавају, вредности које штите и безбедносних мера које предузимају, можемо ипак закључити да актери локалне власти (Скупштина града, градоначелник, Градско веће, Градска управа са секретаријатима, комунална милиција, Заштитник грађана, комунална инспекција, Градски штаб за ванредне ситуације и остали самостални органи града) пресудно утичу на пружање урбане безбедности. До сличних закључака дошло се у истраживању менаџмента урбане безбедности у престоницама бивших југословенских република, међу којима је и Београд, где је истакнуто да иако пружање безбедности на локалном нивоу захтева учешће различитих партнера, и даље је примарна одговорност националних (државних) институција. Недржавни актери као што су локална и комерцијална предузећа, као и локалне добротворне организације и волонтерске групе, немају одговорност за обављање кључних задатака безбедности урбаних средина и они не одређују програме безбедности. Државни актери и даље имају примарну стратешку и оперативну одговорност и директно утичу на спровођење мера безбедности (Meško et al., 2013: 291). Потврду овог налаза налазимо и у истраживању актера који учествују у остваривању јавне безбедности у Холандији, Белгији и Енглеској. Аутори признају да у овим земљама питање јавне безбедности одавно није искључива надлежност државних

актера. Многобројни субјекти укључени су у процес пружања безбедности на нивоу града – школе, суседства, социјалне службе, организације грађана (Prins et al., 2012). Хоризонтални односи између многих актера преовлађујући су у области локалне безбедности. Међутим, локална власт и даље има посебно место у пружању безбедности. Сличне резултате проналазимо и у испитивању политика урбане безбедности у Финској, где су градске и општинске власти, полиција и службе спасавања главни актери одговорни за управљање урбаном безбедношћу (Virta, 2013).

Иако је претпоставка о државним актерима, односно локалној власти као кључном провајдеру урбане безбедности потврђена у неколико спроведених, па и овом, истраживању, не сме се занемарити чињеница да је евидентно дошло до проширивања и усложњавања безбедности чије очување и пружање захтева различиту експертизу, специфична знања и ресурсе. Стога је укључивање већег броја актера који би преузели различите улоге у унапређењу безбедности у граду неминовно. Међутим, колико ће различитих актера функционисати и која ће бити њихова улога зависи од бројних фактора, као што су: величина града, његова позиција у урбаној мрежи, степен урбанизације и функције града, али и природа безбедносних проблема карактеристичних за неко урбано подручје.

3. ОГРАНИЧЕЊА И НЕДОСТАЦИ СПРОВЕДЕНОГ ИСТРАЖИВАЊА

Сваку реализацију истраживачког пројекта неминовно прате различити изазови, а који су последица одабраног предмета истраживања и степена теоријске и методолошке уобличености неке научне области. У наставку ће бити приказани нека од ограничења и недостатака докторске дисертације који се односе на теоријски оквир, методолошки приступ, резултате истраживања и изведене налазе. Осим овога, биће изложене и неке дилеме и потенцијална питања за теоретичаре и истраживаче Студија безбедности, а у функцији уобличавања сазнања како о локалној власти као провајдеру безбедности у граду, тако и о самој области урбане безбедности.

3.1. Теоријски део истраживања

Одабир теме истраживања уобичајено започиње тако што истраживач има иницијалну идеју о друштвеном феномену који треба испитати, а потом прегледа постојећа истраживања и теоријске концепте како би утврдио да ли је оправдано и могуће спровести планирано истраживање. Стицањем оваквог увида истраживач би требало да је у стању да уобличи своју иницијалну идеју и преточи је у јасна истраживачка питања. Истраживачи научних дисциплина које су још недовољно развијене, као што је то случај са Студијама безбедности, суочавају се са великим изазовима формулисања адекватног теоријског оквира истраживања услед недовољно изграђене и неинтегрисане мреже теоријских појмова. Имајући у виду да теоријски приступи у студијама безбедности нису примарно развијени за проучавање урбане безбедности, постављање предмета истраживања, циљева истраживања и истраживачких питања, као и приказ теоријско-појмовне мреже представљао је веома захтеван задатак.

Уколико се осврнемо на листу прегледаних референци могуће је увидети да је за формулацију теоријског оквира конкретног истраживања било неопходно консултовати литературу из бројних сродних области попут криминологије, међународних односа,

урбане социологије, урбанизма и сл. На основу прегледа обимног корпуса академске грађе могли смо се уверити да је урбана безбедност једна од веома актуелних тема, али да дебату о различитим аспектима овог феномена диктирају представници других научних дисциплина, а не студија безбедности. Стога је било неопходно пронаћи истраживачки проблем и основни теоријски приступ који би матично припадали пољу Студија безбедности. Као основни теоријски приступ одабрана је Концептуална анализа безбедности која би представљала теоријски „алат“ за проучавање проблема иманентног студијама безбедности – пружање безбедности на нивоу града као аналитичког нивоа. Према налазима постојећих истраживања и теоријских расправа могли смо се уверити да је локална власт један од кључних провајдера урбане безбедности.

Након одабира иницијалне теме наишли смо на један од великих изазова који ће обележити целокупно истраживање и утицати на све остале одлуке у дисертацији, а то је дефинисање предмета истраживања. Као један од основних недостатака могуће је истаћи прешироко постављен предмет истраживања који је последично довео да мање прецизности у формулацији истраживачких питања и методолошког оквира истраживања. За прецизно дефинисано истраживачко питање неопходно је да постоји богата истраживачка пракса о истраживаном феномену, што није случај са локалном влашћу као провајдером безбедности и граду. Стога је прво било неопходно спровести систематизацију обимног корпуса постојеће литературе како би се препознали основни теоријски појмови који се тичу урбане безбедности, елемената оквира за концептуалну анализу и локалне власти, а потом предузели напори како би се попуниле уочене теоријске празнине. Очекивање истраживача да ће пронаћи исцрпну листу одређења урбане безбедности, различитих класификација штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности или безбедносних мера, показало се као неоправдано. Захваљујући оквиру за концептуалну анализу успели смо да на неки начин организујемо налазе прегледа литературе, мада би многа одређења и описи могли бити предмет теоријских расправа и критике истраживача урбане безбедности. Велики напор утрошен је да се на неки начин оправда испитивање урбане безбедности као нивоа анализа у студијама безбедности или опис других теоријских приступа који би се могли применити у испитивању проблема урбане безбедности, а којима можда није место у постојећем теоријском оквиру истраживања.

Предмет истраживања и истраживачка питања били су неколико пута редефинисани, паралелно са сакупљањем и анализом података, што није неуобичајен процес у квалитативним истраживањима. Међутим, увек је постојала дилема да ли ће додатно сужавање предмета истраживања довести до неоправданог редукционизма, док прешироко постављен предмет истраживања смањује прецизност свих осталих одлука у истраживању. Ово редефинисање предмета истраживања било је условљено стицањем детаљнијих сазнања о друштвеном феномену који се испитује – локалној власти. Не говоримо овде о прегледу теоријских уопштавања и резултата спроведених истраживања, већ о начину на који локална власт у Београду функционише у стварности, о свој комплексности и хетерогености субјеката који је чине и којима она управља, друштвених веза које остварује са осталим друштвеним актерима, областима живота у граду на које њено деловање утиче, и политичким, друштвеним и економским факторима који утичу на њено устројство и поступање као провајдера урбане безбедности. У том смислу, постављен предмет истраживања допринео је формулацији истраживачких питања, методолошког оквира и истраживачких налаза који су тек незнатно допринели расветљавању улоге локалне власти као једног од кључних провајдера безбедности у граду. Детаљно упознавање са

истраживаном појавом како она постоји у друштвеној реалности би свакако утицало на процес прегледа литературе, у том смислу да би у постојећем корпусу академске грађе могли да се препознају неки теоријски приступи који би били адекватни за испитивање истраживаног проблема, или истраживачке стратегије из спроведених истраживања а које би биле примерене испитивању конкретног проблема. Ово својеврсно предзнање о испитиваном феномену би такође олакшало процес систематизације литературе, извођења синтетичких увида и у крајњем прецизније постављање истраживачких питања.

3.2. Методолошки део

3.2.1. Одабир типа истраживања и метода за прикупљање података

Постављени предмет истраживања условио је формулацију методолошког оквира истраживања. Недовољна операционализација појмова у области урбане безбедности онемогућила је постављање јасних варијабли, те је искључена могућност примене прецизних статистичких метода. Стога је као истраживачка стратегија примењена студија случаја локалне власти у Београду као провајдера урбане безбедности, тачније њена четири представника – Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа. Одабир оваквог приступа подразумева продубљено испитивање случаја и требало би да пружи богате описе оријентисане на конкретан случај. Када је у питању испитивање улоге локалне власти као провајдера урбане безбедности можемо рећи да је сврха одабране истраживачке стратегије не сасвим у томе да се испита појава која до сад није била предмет научног истраживања (о томе сведоче и референце о појединим провајдерима безбедности који треба да реше неки безбедносни проблем), већ више да послужи као основа за будућа истраживања. У крајњем, изведено истраживање има више прелиминарни карактер, у том смислу што је за студије безбедности кад је тема урбане безбедности у питању, вредније у овом тренутку препознати и описати теоријске категорије, које се могу даље операционализовати и у будућим истраживањима тестирати као потенцијалне варијабле.

Ширина постављеног предмета истраживања значила је да се у конкретном истраживању морало кренути од постојећих извора података. Како су у питању државни органи као провајдери безбедности, у истраживању су доминантно коришћени отворени (јавно доступни) институционални извори података. Главни извор институционалних података за локалну власт као провајдера урбане безбедности био је Службени лист града Београда у којем се објављују сва документа која доносе представници локалне власти у Београду. Овде напомињемо да се у јавном гласилу града осим аката које доносе Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа, објављују и документи које доносе представници власти градских општина, а који нису обухваћени овим истраживањем. Осим тога, негде постоји и месна организација обављања послова, мада се одлуке органа месне заједнице не објављују у службеном гласилу. Читаоци би сасвим оправдано могли очекивати да истраживачким пројектом буду обухваћени и представници власти на овим нивоима функционисања града што би свакако допринело продубљеним увидима у улози локалне власти као провајдера безбедности у Београд. Можемо закључити да ово јесте један од недостатака предметног истраживања, јер се у крајњем оно фокусира на централну градску власт као део локалне власти, а не на локалну власт на свим нивоима управљања у граду. У том смислу можда би имало више оправдања одабрати представнике извршне

власти на свим нивоима локалне власти у Београду (градоначелник, градско веће, председник градске општине, општинско веће) и испитивати њихову улогу као провајдера безбедности. Међутим у случају оваквог одабира теме, важно је имати у виду да је власт у Београду прилично централизованог карактера, те градске општине немају превише аутономије у доношењу одлука у области урбане безбедности. Изузетак су приградске општине које имају надлежност да формирају сопствена комунална предузећа, која обављају виталне услуге за одржавање квалитета живота у граду, а за које је утврђено да су важне вредности урбане безбедности. Међутим, годишње програме ових предузећа мора потврдити градоначелник, на просторне планове које иницира градска општина мора постојати сагласност скупштине града и сл.

Услед чињеница да о овој теми постоји велика количина јавно доступних институционалних података, као и да сужени временски оквир за спровођење овог истраживања и непостојање формалних могућности за ангажовањем додатних истраживача, истраживачким дизајном није предвиђено спровођење примарног истраживања (прикупљање примарних података). Овде се пре свега мисли на експертске интервјуе са представницима локалне власти, имајући у виду да локална власт као провајдер безбедности није у толикој мери испитана појава да би се могао или модификовати неки постојећи упитник, или евентуално креирати нови упитник за спровођење анкетног истраживања. У том случају, могли бисмо више говорити о засебном истраживању, него о методи примењеној у једном истраживачком пројекту. Са друге стране, експертски интервјуи би значајно допринели квалитету прикупљених података, јер би послужили интерпретацији резултата анализе садржаја и секундарне анализе постојећих података. Проблем још једном лежи у броју појединачних интервјуа који би се морали спровести, имајући у виду да под локалним властима у конкретном докторату не посматрамо само представнике извршне власти (градоначелника и Градско веће) већ и Градску управу и Скупштину града, а како је то предвиђено у важећој законској регулативи која се односи на локалну самоуправу у Републици Србији и Београду. Зато би један од недостатака овог доктората могао бити и одсуство генерисаних података који би произашли из експертских интервјуа, а који би могли да пруже значајан увид и потенцијално додатно расветле улогу локалне власти као провајдера безбедности у Београду. Пошло се од претпоставке да је у случају овако широко дефинисаног предмета истраживања било потребно прво идентификовати области урбане безбедности којима се бави локална власт као јединствени актер, а потом утврдити и позиције појединачних представника локалне власти у Београду. Без обзира на ово, утисак који је могуће стећи свакако се односи на неопходност додатне интерпретације налаза анализе постојеће грађе кроз увиде стечене интервјуима са представницима локалне власти.

3.2.2. Анализа садржаја Службеног листа града Београда и проблеми формирања кодекса

У теоријском делу докторске тезе било је неопходно систематизовати значајан корпус академских извора у области урбане безбедности, а који се односе на локалну власт као провајдера урбане безбедности. Оквир за концептуалну анализу безбедности био је својеврстан „водич“ у прегледу литературе, те су синтетички увиди стечени у овом поступку приказани према основним елементима концептуалне анализе – референтни оквир, вредности, безбедносни проблеми, провајдери безбедности и безбедносне мере.

Након издвајања категорија за сваки појединачни елемент концептуалне анализе из литературе, дошло се до закључка да су формиране листе недовољно обухватне како би се анализа садржаја спровела на адекватан начин, односно резултирала препознавањем свих важних димензија урбане безбедности а за чију су заштиту или унапређење заслужни представници локалне власти. Стога је као приступ анализи садржаја Службеног листа града Београда примењена стратегија под називом Индуктивно формирање категорија, а које се користи онда када нема унапред јасно дефинисаних категорија.

Први корак у анализи садржаја био је извођење пилот истраживања и анализа дела грађе која је спроведена на основу категорија идентификованих у теоријском делу истраживања и увида у секундарне изворе података. На основу ове прелиминарне анализе креиран је кодекс који је послужио за анализу преосталог дела грађе. Увидом у типове докумената који се усвајају и објављују у Службеном листу града Београда, креиран је истраживачки корак који је подразумевао анализу сваког трећег броја Службеног листа града Београда. Иако нам је овакав истраживачки корак омогућио да постигнемо правилну заступљеност докумената која се често доносе, попут одлука или решења, истовремено је значило да ће можда неки документ од великог значаја за локалну власт као провајдера урбане безбедности а који се не доноси тако учестало (попут стратегије) остати ван анализе садржаја.[125] Свакако би у наредним истраживањима евентуално требало изменити истраживачки корак, или осмислити другачију стратегију селекције грађе, пошто би анализа сваког броја Службеног листа града Београда била нерационална одлука са аспекта изводљивости једног истраживања. Проста претрага путем тражења појединачних израза није била могућа, јер смо осим идентификације појединачних категорија настојали да пронађемо и њихове описе, те је сваки број Службеног листа града Београда обухваћен истраживачким кораком прегледан у целости. Истраживачи који би испитивали појединачни безбедносни проблем (загађење животне средине, отпад, јавни ред и мир) и локалну власт као провајдера безбедности би свакако могли да се одлуче да претражују појединачне изразе у сваком броју Службеног листа града Београда. Овакав приступ би свакако имао своја ограничења, јер то што се нека реч (не)спомиње не значи да нека мера има ефекте на конкретну појаву која се истражује.

Најзахтевнији задатак у спровођењу анализе садржаја био је детаљан преглед сваког од докумената у Службеном листу града Београда, што је поступак који је са једне стране требало да допринесе формирању коначне листе категорија, али и да омогући описе идентификованих категорија, односно елемената концептуалне анализе урбане безбедности. У овом поступку могли смо уочити сву комплексност живота у граду, односно обухват активности и послова које локална власт преко својих представника обавља свакодневно, а који се односе на унапређење урбане безбедности.

По завршетку анализе садржаја целокупне грађе, уочено је да је листа категорија за сваки елемент концептуалне анализе урбане безбедности ипак преопширна, те је постојала потреба да се оне на неки начин групишу, што је довело до бројних дилема. Поједине категорије могле су се груписати на више начина, што се свакако одразило на крајње резултате истраживања. Навешћемо неколико примера.

[125] Ово је рецимо случај са Локалним планом управљања отпадом из 2011. или Програмом заштите животне средине из 2015. године. Међутим, изостављање поменутих докумената из анализе садржаја није утицало на заступљеност ових области урбане безбедности у резултатима, имајући у виду да су високо на листи приоритета локалне власти.

Јавне зелене површине једна су од значајнијих штићених вредности урбане безбедности. Осим тога што се учестало спомињу, идентификована је у различитим типовима докумената и детаљно описана. Међутим, на почетку је ова категорија придодата категорији животне средине као још једне важне штићене вредности зато што се у већини докумената која регулишу овај објекат заштите могу наћи и јавне зелене површине. У плановима детаљне и генералне регулације заштита за јавне зелене површине се или прописује засебно или се поједине мере у области заштите животне средине односе на заштиту јавног зеленила. Међутим, управљање јавним зеленим површинама је једна од основних комуналних делатности, за уређење и заштиту јавних зелених површина задужено је комунално предузеће, те је наредна одлука била да се ова штићена вредност припоји комуналном реду, заједно са осталим виталним услугама. На крају, услед немогућности да се оправда сврставање јавних зелених површина у категорију животне средине или комуналног реда остављена је као самостална категорија. Ова одлука свакако може бити предмет даљег преиспитивања, или се грађа може прецизније анализирати и утврдити када припада категорији животне средине а када комуналном реду.

Извесни проблеми у креирању кодекса примећени су и код препознавања безбедносних проблема који загађују животну средину, а који су идентификовани и у литератури и у секундарним изворима података. Ови проблеми тичу се загађења која потичу од емисије штетних гасова мотора са унутрашњим сагоревањем, интензивне привреде, застареле технологије или негативних утицаја климатских промена. Међутим, постоје и други проблеми у граду који могу нарушити животну средину, попут пројеката изградње, непостојања канализационе мреже или отпада. Ови остали проблеми су или сврстани у друге категорије или означени као засебна категорија због њихове озбиљности или фреквенције. Осим тога, они не угрожавају само животну средину, већ и остале вредности у граду попут комуналног реда или квалитета живота. Са друге стране постоји посебна категорија која се тиче ризика везаних за урбани саобраћај, који не угрожавају животну средину, попут саобраћајних незгода и прекршаја, саобраћајних гужви, или лошег стања путне мреже. Све је ово допринело да крајњи исход везан за проблеме угрожавања животне средине не буде решен на оптималан начин, те је дефинитивно неопходно додатно испитати ову категорију безбедносних проблема.

Велику и једну од најважнијих категорија у анализи садржаја Службеног листа града Београда чине комунални ред, комунални проблеми и повезане мере унапређења комуналних услуга. У оквиру ових категорија углавном су регистроване оне појаве у граду које су према важећој регулативни означене као комуналне услуге. Међутим иако је законодавац јасан у погледу тога које активности сматра комуналним услугама, на нивоу функционисања града често долази до преклапања надлежности различитих провајдера безбедности. Једна од највећих дилема овде постоји када говоримо о отпаду који се генерише у граду, а који представља један од најозбиљнијих проблема урбане безбедности којим се бави локална власт. Отпад је као проблем идентификован у готово свим типовима докумената, а локална власт је у два наврата усвојила и Локални план управљања отпадом. Према анализираној грађи овај безбедносни проблем угрожава бројне вредности а пре свега комунални ред и животну средину. Ситуација је додатно компликована услед чињенице да је надлежност за управљање отпадом 2014. године пребачена са Секретаријата за комуналне и стамбене послове на Секретаријат за заштиту животне средине, који је иницијатор планова детаљне и генералне регулације једине уређене депоније на територији града у Винчи. Међутим, Секретаријат за комуналне и стамбене послове и даље обавља неке

послове у области управљања отпадом, а комунално предузеће Градска чистоћа има надлежност скупљања и одвожења отпада са јавних површина. Коначна одлука када је у питању категоризација јесте да се област управљања отпадом класификује као комунална услуга, а која свакако даље може да се преиспитује. Када је отпад као безбедносни проблем у питању, сврстан је као јединствена категорија са отпадним водама, што је делатност јасно означена као комунална делатност. Можемо стога закључити да дилеме везане за ове категорије кодекса и елементе концептуалне анализе нису решене на оптималан начин.

Преостале комуналне делатности такође је било врло тешко категоризовати. Једна од законски прописаних комуналних делатности за коју је постојала дилема којој категорији припада јесте управљање јавним превозом, који може бити поткатегорија и у оквиру безбедности урбаног саобраћаја. Проблем невласничких паса и мачака у литератури и у овом истраживању идентификован је као проблем физичког и друштвеног нереда, али је делатност зоохигијене у граду комунална делатност коју обавља комунално предузеће и за коју се средства издвајају преко Секретаријата за комуналне и стамбене послове. Препознати су и неки сасвим специфични случајеви сврстани у комуналне проблеме услед тога што угрожавају комунални ред или је за њихово решавање надлежно комунално предузеће.

У питање се може довести и категорија која је у кодексу означена као друштвени и физички неред. Након обављене анализе садржаја формиране су две категорије безбедносних проблема: друштвени и физички неред и угрожавање јавног реда и мира. Увидом у појединачне проблеме који се тичу вандализма, писања графита, неуређеног зеленила и запуштених објеката, конзумирања алкохола и психоактивних супстанци, просјачења и бескућништва, невласничких паса и мачака и непрописног понашања у јавном превозу стечен је утисак да се ове појаве могу подвести под категорију друштвеног и физичког нереда, што има упоришта и у спроведеним истраживањима и академској грађи, те је у кодексу остављена само ова категорија. Са друге стране, други истраживач би могао ове појаве означити као угрожавање јавног реда и мира уколико као критеријум узима постојећи нормативни оквир у овој области, или као друштвене девијације што поједине набројане појаве свакако јесу.

Дилеме су постојале и када су у питању остале категорије кодекса које представљају елементе концептуалне анализе урбане безбедности, а на које се нећемо детаљније осврнути. Проблем су представљали они случајеви који се веома ретко јављају, а које је било тешко подвести под неку од већих категорија попут пољопривредног земљишта, социјалне кохезије, безбедности васпитно-образовних установа, спољашњих ризика и сл. Поједини добро развијени теоријски концепти попут суседства идентификовани су испод очекивања, и често су препознати у контексту урбаног становања, те је неколико случајева где се суседство експлицитно спомиње подведено под категорију становања као штићене вредности.

Поменуте дилеме око категоризације и креирања кодекса односе са на штићене вредности, безбедносне проблеме и безбедносне мере. Другачији проблеми уочени су по питању идентификације провајдера безбедности којима локална власт додељује улогу непосредне заштите штићених вредности. Прво, идентификован је велики број провајдера урбане безбедности, чак 83 појединачна актера. Након спроведене анализе садржаја ови актери разврстани су две основне категорије приказане у теоријском делу истраживања: јавне (државне) и недржавне провајдере. У оквиру јавних провајдера идентификована су даље три нивоа: национални, градски и локални (општински). Дилеме су настале код

категоризације појединих актера који јесу јавне установе, али нису представници јавне власти. То је случај са научно-истраживачким институцијама, које су јавне установе (државни факултети и институти), а које би у свом раду требало да делују независно. Овај тип провајдера безбедности у литератури је у већини случајева приказан као недржавни провајдер безбедности, имајући у виду да највећи број престижних факултета представљају приватне установе. Међутим, установа, организација и друго правно лице, које је основано прописом или одлуком Републике Србије, аутономне покрајине или града јесте орган јавне власти[126], а већина престижних факултета и научних института у Србији јесте. Јавна државна предузећа, без дилеме, сврстали смо у категорију националних провајдера безбедности обзиром да Влада Републике Србије доноси све важне одлуке везане за њихову делатност. Треба напоменути да је класификација ових типова провајдера безбедности пре свега заснована на улози коју имају у пружању урбане безбедности, а која се сасвим јасно може разграничити. Свакако да овакав приступ у погледу категоризације провајдера безбедности захтева даље провере,, нарочито у погледу поделе на јавне и недржавне провајдере. Даље, потребно је додатно разрадити систем поткатегорија провајдера безбедности на појединачним нивоима, што би даље олакшало прецизније испитивање појединачних случајева.

3.3. Резултати истраживања

Одлуке донете у теоријском и методолошком делу истраживања одразиле су се на добијене резултате и на њихову анализу и интерпретацију. Након завршене анализе садржаја Службеног листа града Београда, комплетног кодирања грађе и секундарне анализе преосталих извора, идеја је била да се резултати организују према елементима концептуалне анализе урбане безбедности, а како би се расветлила улога локалне власти као провајдера урбане безбедности. Прво смо се осврнули на штићене вредности, затим на безбедносне проблеме, провајдере безбедности и безбедносне мере. Сваком од ових елемената посвећено је поглавље које је организовано на такав начин да су прво приказивани квантитативни подаци који се тичу дистрибуције и фреквенције појединих категорија елемената концептуалне анализе, а затим су дати описи најучесталијих вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера. Осим основних елемената концептуалне анализе, идентификоване су и области урбане безбедности што је требало да послужи као основа за извођење закључака о актуелизацији питања урбане безбедности од стране локалне власти.

Један од циљева оваквог начина организације резултата био је да се на прегледан и систематизован начин прикажу налази истраживања према основним елементима концептуалне анализе урбане безбедности. Међутим, остало је нерасветљено којим су то безбедносним проблемима угрожене препознате вредности, који актери су задужени за њихову заштиту и које то мере примењују. Иако је било могуће видети које су то најфреквентније вредности или безбедносне мере и у том смислу извести неке закључке о приоритизацији коју прави локална власт у односу на основне елементе концептуалне анализе, њихова интерпретација је крајње скромна јер није контекстуализована релацијама између елемената оквира за концептуалну анализу урбане безбедности. Тако је комунална милиција задужена за деловање у великом броју области урбане безбедности што га чини

[126] Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ("Сл.гласник РС" бр.120/04,54/07, 104/09, 36/10 и 105/21)

једним од најзначајнијих провајдера безбедности локалне власти, што се не може закључити на основу налаза везаног за фреквентност овог актера. Осим тога, иако је идентификован велики број различитих актера, оно што није могло бити утврђено кроз овакву интерпретацију резултата јесте да они имају веома различите улоге када је у питању пружање урбане безбедности, и да се ове улоге разликују у зависности од евидентираног безбедносног проблема. На основу анализе овако изнетих налаза немогуће је стећи увиде у сву комплексност урбаног живота, хетерогеност актера и друштвених проблема који чине урбану безбедност у Београду и догађаја који су имали утицаја на улогу локалне власти као провајдера безбедности. Осим тога у првом кругу представљања резултата истраживања нису искоришћени описи коју су настали анализом садржаја Службеног листа града Београда, а који представљају вредне увиде о везама између основних елемената концептуалне анализе урбане безбедности, штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера које спроводе.

Проблематичним се показала и анализа садржаја одлука које доносе представници локалне власти, а како би се стекли увиди о актуелизацији питања урбане безбедности, што је последица природе анализираних докумената. Наиме, поједине одлуке представника локалне власти односе се на ускоспецифично питање, те је утврђивање коју област урбане безбедности регулишу релативно једноставан задатак. Са друге стране локална власт усвајала је стратешке и планске документе који се односе на неку специфичну област управљања градом, а којима се регулишу бројне области урбане безбедности. Локална власт такође усваја документе којима се могу регулисати све области живота у граду, што је рецимо случај са буџетом или завршним рачуном. Имајући ово у виду, закључивање о томе које области урбане безбедности приоритизује локална власт као њен провајдер, не би одражавало друштвену реалност, нити би имало научни значај. Стога се приступило комплетној ревизији приказа резултата и њихове анализе.

Први корак у новој интерпретацији резултата било је детаљно редиговање кодиране табеле настале анализом садржаја Службеног листа града Београда, што је свакако корак који је требало обавити много раније током истраживачког процеса. Овај процес трајао је извесно време јер је било потребно још једном детаљно погледати оригиналне изворе, поготово важније документе. Треба напоменути да није било могуће за сваку вредност препознати један безбедносни проблем, једног провајдера или безбедносну меру, те у том смислу не може бити речи о неким прецизним статистичким корелацијама. Оваква ситуација илустрација је комплексности проучаване теме. Тако су у анализираној грађи претежно идентификоване безбедносне мере, те су оне најчешће биле средство закључивања о осталим елементима концептуалне анализе, имајући у виду да се један штићена вредност може штити већим бројем безбедносних мера, или да на један безбедносни проблем може реаговати већи број провајдера безбедности. Осим тога, у другом кругу редиговања резултата утврдили смо да је могуће препознати већи број појединачних елемената који се односе на елементе концептуалне анализе урбане безбедности, што се нарочито одразило на резултате везане за провајдере безбедности.

Постоји још једна значајна разлика у организацији резултата истраживања у другом кругу. Уместо приказивања података према основним елементима концептуалне анализе урбане безбедности, у другом кругу ревизије, налази су приказани према главним представницима локалне власти у Београду: Скупштини града, градоначелнику, Градском већу и Градској управи. Осим тога, приказани су и резултати за доносиоце одлука у области урбане безбедности који нису директни представници локалне власти. Свакоме од ових

актера посвећено је засебно поглавље које је организовано на такав начин да се осим дистрибуције и фреквенције појединачних категорија вредности, проблема, мера и провајдера прикажу и дубински увиди и квалитативни описи који би расветлили неке корелације међу елементима концептуалне анализе, али и указало на неке факторе или догађаје који су имали утицаја на улогу локалне власти као провајдера безбедности.

Одлука о промени начина организације и приказа резултата имала је својих предности, али и недостатака. Са једне стране, фокус је у потпуности враћен на централни истраживачки проблем – локалну власт као провајдера урбане безбедности, односно њене главне представнике. Док је преглед резултата по елементима концептуалне анализе више асоцирао на то да је предмет истраживања генерално оквир за концептуалну анализу урбане безбедности, организовање резултата према представницима локалне власти јасно указује на проблематизацију урбане безбедности од стране Скупштине града, градоначелника, Градског већа и Градске управе. Осим тога, омогућено је и поређење резултата које се односе на ове актере, дубинске описе главних области урбане безбедности, корелацију између основних елемената концептуалне анализе, као и на повезаност са процесима и факторима од којих зависи функционисање локалне власти.

Упркос томе, може се уочити значајан раскорак који постоји у обиму поглавља која се односе на појединачне актере локалне власти у области урбане безбедности, што није недостатак сам по себи, већ последица различитих надлежности представника локалне власти. Наиме, највећи део текста односи се на акте које усваја Скупштина града, имајући у виду да је основна улога овог органа локалне власти да доноси највећи број различитих типова одлука о свим областима живота у граду. Са друге стране, Градско веће доноси неупоредиво мањи број аката, те за овог представника локалне власти нисмо могли пратити ни генералне трендове који се односе на анализирани период од 12 година, имајући у виду изузетно мале бројеве. Можемо закључити да оваква дистрибуција у резултатима истраживања није последица тога да је Скупштина града најважнији актер локалне власти као провајдер урбане безбедности, већ пре свега основних надлежности представника локалне власти.

Једна од најзначајнијих група штићених вредности, безбедносних проблема и безбедносних мера повезана је са комуналним проблемима и комуналним услугама у граду као фактора урбане безбедности. У оквиру ових категорија сврстали смо бројне јавне услуге и проблеме који се у постојећој академској грађи и секундарним изворима означавају као јавне услуге и комунални проблеми. Ово значи да је много појединачних случајева обједињено категоријама које смо означили као комунални ред, комунални проблеми и унапређење комуналних услуга. Да су ове поткатегорије приказане засебно приоритизација штићених вредности, безбедносних проблема и безбедносних мера била би свакако другачија. Стога једна од важних области будућих истраживања може бити преиспитивање предложене класификације које се тичу ове области урбане безбедности, даља идентификација случајева и детаљни описи поткатегорија, што у крајњем може значајно да се одрази на добијене резултате и њихову компарацију са резултатима овог истраживања. Поменути пример је рефлексија генералног ограничења конкретног истраживања и директна је последица одлука донетих у методолошком делу, односно креирању кодекса за анализу садржаја. Потреба за што већим степеном уопштавања и генерализацијом резултата, руководила је истраживачки процес у правцу да се велики број поткатегорија групише у мањи број појединачних категорија што се директно одразило на резултате истраживања. Имајући у виду дилеме које смо раније изнели у погледу креирања кодекса,

неопходни су даљи истраживачки напори како би се модификовала листа предложених категорија везаних за појединачне елементе концептуалне анализе урбане безбедности, што би у крајњем допринело даљој операционализацији основних категорија и већем степену уопштавања добијених налаза емпиријских истраживања.

Део резултата истраживања односи се на квантитативне податке, односно нумерички приказ дистрибуције категорија по елементима концептуалне анализе урбане безбедности. Иако је корисно стећи увид у учесталост појединачних вредности, проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера који се везују за представнике локалне власти као провајдере урбане безбедности, неопходно је истаћи да је интерпретација налаза само на основу оваквог типа података умногоме ограничена. Први проблем повезан је са извођењем закључака о приоритизацији заштите неке вредности, решавања конкретног безбедносног проблема, или мера заштите које се спроводе на основу фреквенције појединачних случајева. Као што је било речи, поједини фактори, попут смене власти, или позиције градоначелника у систему локалне самоуправе, значајно утичу на дистрибуцију елемената концептуалне анализе урбане безбедности. Други проблем односи се на праћење потенцијалних трендова у пружању безбедности од стране локалне власти током периода од 12 година који је обухваћен истраживањем. Наиме, за поједине ситуације, као што је случај са Градским већем, идентификован је мали број појединачних случајева који представљају неку од категорија које се везују за штићене вредности, безбедносне проблеме, провајдере и безбедносне мере. Закључивање о неким правилностима или одступањима када су у питању мали бројеви стога нема неку већу научну вредност.

Осим представника локалне власти, приказани су и резултати анализе садржаја за оне одлуке које нису донели Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа. Оваква одлука свакако може бити предмет критике имајући у виду да се не ради о четири главна актера који представљају локалну власт као провајдера безбедности. Међутим, већ је напоменуто да је већину ових докумената усвојио Привремени орган града Београда ког је поставила Влада Републике Србије а у процесу транзиције власти у Београду. Овај актер доносио је одлуке до формирања новог сазива Скупштине града, избора градоначелника и чланова Градског већа. Постојање „привременог органа“ у анализираном периоду је такође веома важан налаз, јер указује на могућност да се у специфичним околностима (у овом случају политичким, када се дешава транзиција власти) формирају посебни прелазни органи који до тада врше власт, али са ограниченим надлежностима. Привремени орган града Београда стога је доносио одлуке које би доносили представници локалне власти, те је било неадекватно да одлуке овог актера раздвајамо и анализирамо као део одлука које доносе Скупштина града, градоначелник или Градско веће. Са друге стране, постоји проблем како овај део резултата поставити у перспективу и поредити са резултатима који се односе на остале представнике локалне власти. Ова специфична ситуације која је трајала од средине 2013. до 2014. године представља својеврстан изузетак јер Привремени орган није формиран ни у једном другом периоду након спровођења локалних избора. Треба напоменути да постоје и друге ситуације када је могуће формирати прелазне органе, али околности које покрећу овакве одлуке могу значајно варирати. Тако је уследе избијања пандемије узроковане вирусом COVID19, Влада Републике Србије формирала Кризни штаб који је усмеравао поступање свих надлежних органа, организација и служби а у циљу решавања конкретног

безбедносног проблема – пандемије заразне болести[127]. То је ситуација која је јасно диференцирана у односу на формирање Привременог органа града (или градске општине) који спада у категорију државних органа који треба да омогуће лакшу транзицију власти док се не формирају остали представници локалне власти. Једно од потенцијално занимљивих истраживачких питања односи се на детаљније проучавање овог конкретног случаја, трагање за евентуалним сличним ситуацијама у другим градовима, те извођење неких прецизнијих закључака који се тичу утицаја промене власти на приступ пружању урбане безбедности од стране локалне власти као провајдера.

3.4. Анализа и дискусија

Имајући у виду степен теоријске уобличености и развијености појмовно-категоријалног апарата који се везује за урбану безбедност, а поготово испитивање локалне власти као провајдера безбедности у граду мора се истаћи да је могућност дискусије и компарације резултата са претходно спроведеним истраживањима крајње ограничена. У постојећем корпусу академске грађе није евидентирана ни једна студија која користи оквир за концептуалну анализу као приступ за испитивање улоге локалне власти као провајдера безбедности, односно утврђивање односа на релацији референтни оквир - штићена вредност – безбедносни проблем – безбедносна мера – провајдер безбедности. Ово је последица и одабира стратегије студије случаја чија се ограничења повезују са мањим степеном научне строгости и могућности за генерализацију резултата. Стога се дискусија у овом тексту односи на поређење са налазима о приступу локалне власти урбаној безбедности у претходно изведеним истраживачким студијама, или резултатима истраживања која су се бавила неким специфичним безбедносним проблемима или безбедносним стратегијама, које спроводи локална власт или њени представници.

Имајући у виду комплексност урбане безбедности, штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера, спроведеним истраживањем расветљен је тек мали део сазнања о проучаваном феномену. Полазећи од махом експлоративног и у неким аспектима дескриптивног карактера истраживања, стечени су парцијални увиди о конкретном провајдеру безбедности – локалној власти и његовој улози у пружању урбане безбедности. Приступ локалне власти урбаној безбедности посматран је кроз оквир за концептуалну анализу урбане безбедности, тако што су идентификовани и описани њени основни елементи – штићене вредности, безбедносни проблеми, провајдери безбедности и безбедносне мере. Иако овакви налази могу послужити као основа за будућа истраживања или питања за полемику међу истраживачима безбедности, треба истаћи да су многи аспекти проучаване појаве остали нерасветљени у овом истраживању.

Уколико о приоритизацији решавања неког проблема од стране локалне власти закључујемо на основу донетих докумената или учесталости понављања тог проблема у јавним гласилима и институционалним изворима података генерално, сазнајемо тек делимично о реалној озбиљности овог проблема или мотивацији локалне власти да га реши. Чак и уколико се осврнемо на описе конкретних безбедносних мера, прави разлози њиховог прописивања остају неоткривени: да ли се нека мера прописује како би се унапредила

[127] Одлука о образовању Кризног штаба за сузбијање заразне болести COVID-19 („Службени Гласник РС“, бр. 132/2020-1).

постојећа која није дала резултате, да ли је дошло до промене стратешког, односно законског оквира, да ли је прописивање мере последица притиска спољног актера, да ли је прописана као резултат спроведеног пројекта, да ли се њом заправо таргетирају другачији циљеви од оних званично прокламованих. Суптилни друштвени односи који постоје у друштвеном животу једног града могу утицати на динамику урбане безбедности и улогу локалне власти у њеном остваривању, што овим истраживањем нисмо могли утврдити. Како долази до одлучивања о конкретном питању, који су разлози доношења неког плана детаљне или генералне регулације одређеног подручја града или инфраструктурног објекта осим унапређења изгледа града или квалитета живота становника, који су мотиви усвајања стратегија усмерених ка крајње занимљивим случајевима, и бројна друга питања везана за све што се дешава у реалном политичком и друштвеном животу захтевају даља испитивања истраживача у области безбедности. У том смислу могуће је поћи од конкретног безбедносног проблема или штићене вредности, утврдити све актере који су заинтересовани за његово решавање, односно заштиту неке вредности, утврдити сет безбедносних мера (нормативних, урбанистичко-планских, процедуралних, економских) којима се проблем решава. Потом организовати теренско истраживање које би могло обухватити како експертске интервјуе, тако и фокус групе са грађанима о томе како они перципирају озбиљност проблема и како оцењују ефикасност локалне власти као кључног провајдера безбедности. Прешироко постављени предмет истраживања довео је до тога да је прво било неопходно идентификовати категорије основних елемената концептуалне анализе, што је у крајњем онемогућило детаљно испитивање свих уочених категорија.

Испитујући улогу локалне власти као провајдера урбане безбедности кроз „наочари“ оквира за концептуалну анализу урбане безбедности дошли смо до закључка да је на тренутном степену развоја научног сазнања о урбаној безбедности у оквиру студија безбедности од непроцењиве важности трагати за основним категоријама које су елементи оквира за концептуалну анализу. Спроведено истраживање, упркос бројним недостацима, може представљати солидну и систематичну основу за спровођење истраживања различитих димензија које се тичу локалне власти као провајдера урбане безбедности. О овоме сведочи низ напомена које се тичу различитих димензија испитиване појаве, од урбане безбедности као референтног оквира, бројних идентификованих штићених вредности, безбедносних проблема, провајдера безбедности и безбедносних мера, као и корелација и међусобних односи ових елемената. Сваки сегмент теоријског и методолошког дела истраживања, као и презентованих налаза, може бити предмет даље полемике и критике међу истраживачима безбедности, што је основа развоја и научног уобличавања области урбане безбедности.

VI ЗАКЉУЧАК

Проучавање начина на који се пружа, односно остварује безбедност у градовима представља веома комплексно и још увек недовољно истражено поље у Студијама безбедности. Слично се може рећи и за целокупну област урбане безбедности, за коју несумњиво важи да је актуелна и свеприсутна, али је пре свега одликује неизграђеност теоријско-појмовног апарата, одсуство уобличених теоријских сазнања и искуствено потврђених претпоставки. Стога се сваки истраживач безбедности суочава са низом изазова у покушају да детаљно проучи различите димензије урбане безбедности. Циљ овог истраживања била је експлорација и делимична дескрипција улоге локалне власти као провајдера урбане безбедности. На постојећем степену сазнања о истраживаном проблему, није било могуће изводити прецизне хипотезе или објашњавати каузалне односе, али је учињен покушај да се идентификују и опишу основне области урбане безбедности за које је надлежна локална власт, кроз примену оквира за концептуалну анализу урбане безбедности. Овај теоријско-методолошки алат, погодан за испитивање недовољно концептуализованих и операционализованих појмова, омогућио је организацију истраживања како у погледу систематизације бројних извора, тако и прикупљање и анализу података и извођење налаза истраживања.

О улози локалне власти као провајдера урбане безбедности закључивало се на основу анализе активности њена четири представника: Скупштине града, градоначелника, Градског већа и Градске управе, уз допуну докумената који су доносили други актери од значаја за функционисање локалне власти у Београду. На основу анализе садржаја Службеног листа града Београда и секундарне анализе постојећих извора идентификоване су штићене вредности, безбедносни проблеми, мере безбедности и непосредни провајдери безбедности. У дисертацији се истичу, не толико изненађујући налази, да локална власт у Београду нема јединствену стратегију пружања урбане безбедности или било какав стратешки или плански документ који је усвојила у периоду од 2009. до 2020. године којим се уређује област урбане безбедности. Такође, у тексту се напомиње и налаз да не постоји акт/документ који је усвојио неки од ових представника градске власти, а да садржи синтагму ”урбана безбедност”. Међутим ово не значи да се Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа не баве овом важном темом. Шта више, на основу описа активности које у својим актима прописују представници локалне власти може се закључити да је локална власт један од главних провајдера безбедности у урбаном простору. Ово произилази из чињенице да се од локалне власти очекује да директно решава проблеме са којима се становници града суочавају свакодневно, да поседују овлашћења у готово свим областима живота у граду и да располажу материјалним, финансијским и кадровским ресурсима којима се може унапредити безбедност у простору за који је локална власт надлежна.

Иако постоје извесне разлике међу елементима концептуалне анализе који приоритизују Скупштина града, градоначелник, Градско веће и Градска управа, може се констатовати да је локална власт посвећена заштити вредности које се пре свега тичу комуналног реда, животне средине, просторног идентитет града, јавног реда и мира, становања, управе града. Уочени безбедносни проблеми који могу угрозити ове штићене вредности јесу како они традиционално препознати у Студијама безбедности попут загађења животне средине, сиромаштва и елементарних непогода тако и они специфични за град као референтни оквир – комунални проблеми, пројекти изградње и сл. Ови проблеми

истина немају тако драстичне последице екстремних размера попут нпр. рата, тероризма или организованог криминала, али ипак могу значајно угрозити квалитет живота у урбаном подручју, као и само урбано подручје. Зато су мере безбедности које прописује локална власт усмерене на унапређење урбане безбедности, а где се под овим феноменом подразумева унапређење квалитета живота, изглед града и благостање његових становника. Идентификација различитих актера који су од стране локалне власти означени као субјекти који би требало да предузму безбедносне мере у циљу решавања неког безбедносног проблема, открива нам читаву мрежу провајдера безбедности који делују у урбаном простору.

Допринос спроведеног истраживања огледа се управо у иницирању и подстицању проучавања проблема пружања урбане безбедности од стране локалне власти (као провајдера) на начин који је утемељен у Студијама безбедности. У том смислу прво су идентификоване различите области урбане безбедности у којима делује локална власт, а затим истакнуте и детаљно описане оне за које се према налазима истраживања може закључити да заузимају нарочито место на безбедносној агенди локалне власти. Иако се може тврдити да су нека од бројних питања који се тичу предмета конкретног истраживања, већ била у фокусу других истраживача и теоретичара, прегледом литературе је утврђено да они потичу из других дисциплина сродних Студијама безбедности (криминологија, урбанизам, социологија, социјална политика, студије заштите животне средине, кризни менаџмент итд.). Стога је било неопходно креирати истраживачки приступ у којем би се применили теоријски и аналитички алати који су матично развијани у оквиру дисциплине Студија безбедности. Контекстуализација оквира за концептуалну анализу безбедности и његова примена у истраживању урбане безбедности омогућила је разумевање садржаја и основних елемената безбедности у граду као посебног нивоа анализе безбедности. Оригиналност оваквог истраживачког приступа огледа се у сагледавању предмета истраживања – локалне власти као провајдера урбане безбедности из угла Студија безбедности, сходно одабраном сету питања за концептуалну анализу безбедности.

Осим разумевања улоге локалне власти као провајдера урбане безбедности, на основу резултата спроведеног истраживања било је могуће извести и одређене закључке о основним елементима концептуалне анализе. Међутим у складу са предметом и циљем ове дисертације чини се важнијим то што је на основу резултата истраживања понуђен предлог одређења урбане безбедности, а кроз сагледавање њених основних димензија које се односе на превенцију криминала и насиља, унапређење комуналног реда, заштиту животне средине, управљање ванредним ситуацијама, социјалну заштиту, урбану мобилност и безбедност саобраћаја, и заштиту јавног реда и мира. Осим осврта на препознате штићене вредности, безбедносне проблеме и безбедносне мере, детаљније су описани сви елементи концептуалне анализе, а нарочито они за које се према налазима спроведеног истраживања може тврдити да су специфични за град као референтни оквир урбане безбедности (попут вредности као што су на пример: комунални ред, комунални проблеми и унапређење комуналних услуга, просторни идентитет града, или претњи као што су: друштвени и физички неред, угрожавање урбаног саобраћаја, комунална милиција, или на пример провајдера као што су: Секретаријати Градске управе, комунална милиција, самостални органи града итд.).

Имајући у виду централни истраживачки проблем, налази спроведеног истраживања најплоднији су у погледу дубинских увида о провајдерима безбедности у урбаном простору. У том смислу, не само да је изведена идентификација свих актера којима су представници

локалне власти доделили улогу непосредних провајдера безбедности, већ су ови субјекти посматрани у контексту вредности које штите, безбедносних проблема којима се супротстављају, као и безбедносних мера које предузимају у циљу унапређења безбедности. Ово је омогућило контекстуализовање резултата истраживања кроз повезивање основних елемената оквира за концептуалну анализу урбане безбедности имајући и виду да је сврха концептуалне анализе „да омогући дубљи увид у разумевање односа између референтног објекта и његових вредности, безбедносних претњи којима су те вредности угрожене, као и мера које провајдер може предузети у циљу заштите успостављених вредности“ (Lipovac, 2014: 61). Осим тога, било је могуће расветлити нека од важних питања од значаја за анализу провајдера безбедности у граду а који се тичу типологизације/класификације провајдера безбедности, затим разликовања провајдера безбедности на основу улоге које имају у њеном пружању, мреже провајдера урбане безбедности и сарадње са различитим актерима који својим активностима могу утицати на урбану безбедност. Осим тога један од важних фактора који утичу на улогу локалне власти као провајдера безбедности, односно њених појединачних представника тиче се односа различитих нивоа власти и аутономије локалне власти у односу на националну власт, локалних избора, начина избора појединачних управљачких функција и сл.

У дисертацији су такође направљени одређени осврти, али и истакнуте критике сопственог истраживања, а које могу имати велики значај по будућа истраживања из ове области. Недовољна теоријска уобличеност и неинтегрисаност предметно-појмовног апарата урбане безбедности, заједно са скромним резултатима емпиријских истраживања и несистематизованошћу постојећих научних сазнања представљају главне налазе прегледа литературе који урађен за потребе овог истраживања. Међутим, поред ових недостатака који су везани за претходне теоријско-истраживачке напоре других аутора, у дисертацији су уочени недостаци и истакнуте критике сопственог истраживања. Ови недостаци попут: прешироко формулисаног предмета истраживања, одабира сувише детаљног, али парцијалног методолошког приступа и још неких недостатака који су својствени експлоративним истраживањима, довели су до тога да ова дисертација може другим истраживачима послужити као солидна смерница за будућа истраживања из области урбане безбедности. Резултати истраживања који су представљени у овој дисертацији могу представљати релативно утемељену и систематизовану основу за накнадно и детаљно (пре)испитивање прикупљених научних сазнања, као и за додатно усмеравање истраживачког фокуса на нека ужа и специфична питања о конкретнијим темама из области урбане безбедности.

Бројна питања, дилеме и поводи за будућа истраживања односе се како на теоријски део истраживања, тако и на интерпретацију налаза. Прво, у постојећем корпусу академске грађе није било могуће пронаћи изворе који представљају систематичне прегледе литературе у области урбане безбедности. Један од теоријских циљева докторске дисертације био је да се организују и логички „посложе“ сви теоријски и емпиријски радови у овој области, и на основу тога понуди систематичан приказ научног знања о проучаваном феномену, а који би истраживачи безбедности могли да користе будућа истраживања. У делу који се односи на интерпретацију налаза, понуђене су сасвим јасне претпоставке за даље испитивање улоге локалне власти као провајдера безбедности, али су отворене и бројне теме које нису препознате у досадашњој истраживачкој пракси, а чије би испитивање значајно допринело проширивању истраживачког поља урбане безбедности и продубљивању постојећих научних сазнања.

На основу искуства стеченог кроз планирање целокупног тока истраживања, које подразумева формулацију предмета и циљева истраживања, методолошког оквира, спровођење истраживања, представљање резултата и извођење закључака, може се констатовати да је за област урбане безбедности од непроцењиве важности промишљање о предметно-појмовном апарату који би чинио основу планирања будућих истраживачких подухвата. У докторској дисертацији препознати су бројни елементи различитих димензија урбане безбедности, дата су њихова потенцијална одређења и прикупљени подаци о њима. У наредном кораку, сваки од ових елемената може бити прецизније концептуално и операционално одређен, што би омогућило дизајнирање прецизније истраживачке процедуре. Истраживачки приступи који би били базирани на налазима и закључцима који су представљени у овој дисертацији могли би да имају већу теоријску утемељеност у Студијама безбедности, односно урбаној безбедности, да имају већи истраживачки фокус и у перспективи већу уопштивности и компарабилност добијених налаза о појавама које су везане за урбану безбедност.

РЕФЕРЕНЦЕ

Abello Colak, A. L. (2015). *Security provision and governing processes in fragile cities of the Global South: The case of Medellin 2002-2012* (Doctoral dissertation). University of Bradford).

Abrahamsen, R., & Williams, M. C. (2007). Securing the city: private security companies and non-state authority in global governance. *International relations, 21*(2), 237-253. https://doi.org/10.1177/0047117807077006

Abrahamsen, R., Hubert, D., & Williams, M. C. (2009). Guest editor's introduction to special issue on urban insecurities. *Security Dialogue, 40*(4/5), 363-372.

Acuto, M. (2013). *Global Cities, Governance and Diplomacy: The Urban Link*. New York: Routledge

Aguja, M. J. (2018). *Security and Sustainable Development in General Santos City, Philippines*. Geneva: DCAF

Alexander, C. & Pain, R. (2011). Urban security: Whose security? Everyday responses to urban fears. In: V. Ceccato (Ed.) *The urban fabric of crime and fear* (pp. 37-53). Dordrecht: Springer.

Alexander, C. (2008). 'Groving pains'? Fear, exclusion and citizenship in a disadvantaged UK neighbourhood. In: R. Pain & S. Smith (Eds.) *Fear: Critical geopolitics and everyday life* (pp. 101-135). London: Ashgate.

Ali, S. H. & Keil, R. (2008). *Networked Disease: Emerging Infections in the Global City*. West Sussex: Blackwell Publishing Ltd.

Alonso, A. & Mendieta, M. V. (2010). Local Political Leadership in Urban Governance and Public Administration Modernization: The Role of the Mayor and Councillors in a Spanish Municipality (1979-2007). *Lex Localis, 8*(2), 185- 201.

Altpeter, C. (2016). *Peacebuilding in Cities: Building Safe, Inclusive and Resilient Urban Spaces*. Sweden: Folke Bernadotte Academy.

Antal, J. & Gericke, B. (2003). *City Fights: Selected Histories of Urban Combat from World War II to Vietnam*. New York: Presidio Press.

Arbaci, S. & Malheiros, J. (2013). De-segregation, peripheralisation and the social exclusion of immigrants: Southern European cities in the 1990s. In: G. Bolt, A. S. Özüekren & D. Phillips (Eds.) *Linking Integration and Residential Segregation* (pp. 67-96). London: Routledge.

Arias, E. D. (2006a) *Drugs & democracy in Rio de Janeiro: trafficking, social networks, & public security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Arias, E. D. (2006b). The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies, 38*(2), 293-325. https://doi.org/10.1017/S0022216X06000721

Arias, E. D. & Goldstein, D. M. (2010). *Violent democracies in Latin America*. Durham: Duke University Press.

Arias, E.D. (2017). *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge: Cambridge University Press

Armao, F. (2016). Security and the City. In Search of a New Model of Urban Resilience on Violent Non-state Actors (VNSAS). *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Volumen Especial (Enero-Junio),* 16-30.

Armed Conflict Survey. (2019). Conflict Expansion to Cities. *Armed Conflict Survey* 5 (1): 21–28.

Atanasiu, M. (2011). An analysis of risk factors against the urban security. *Strategic impact, 1*, 131-138

Axford B., Browning, K. G., Huggins, R., Rosamond, B. & Turner, J. (2002). *Увод у политологију*. Загреб: Политичка култура.

Baldwin, D. A. (1971). The power of positive sanctions. *World Politics*, *24*(1), 19-38. https://doi.org/10.2307/2009705

Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of international studies*, *23*(1), 5-26.

Barbak, A. (2018). Analyzing security gapsat urban areas: conceptual framework for "Urban Security Divide". Dostupno na https://www.academia.edu/40424127/ Analyzing_Security_Gaps_at_Urban_Areas_Conceptual_Framework_for_ Urban_Security_Divide_ pristupljeno 1.12.2019.

Bartone, C. R., Bernstein, J. & Leitmann, J. (1992). Managing the environmental challenge of Mega-Urban Regions. In: *International Conference on Managing the Mega-Urban Regions of ASEAN Countries: Policy Challenges and Responses.* Bangkok, 30 November - 3 December, 1992. Bangkok: Asian Institute of Technology.

Batty, C. & Hilton, J. (2003). From command and control to self-confidence in government: meeting the challenge in Doncaster. *International Review of Administrative Sciences*, *69*(2), 161-172. https://doi.org/10.1177/0020852303069002

Bauman, Z. (2003). *City of fears, city of hopes*. London: Goldsmith's college

Beall, J., Crankshaw, O., Parnell, S. (2002). *Untying a Divided City: Governance and Social Exclusion in Johannesburg*. London: Earthscan.

Beall, J., Goodfellow, T., & Rodgers, D. (2013). Cities and conflict in fragile states in the developing world. *Urban Studies, 50*(15), 3065-3083. https://doi.org/10.1177/0042098013487775

Beall, J. (2007). *Cities, Terrorism and Urban Wars of the 21st Century.* London: DESTIN.

Betsill, M. M., & Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global governance*, *12*, 141.

Bitzer, E. G. & Hoffman, A. (2007). Psychology in the study of physical security. *The Journal of Physical Security, 1*(2), 1-18.

Blakely, E. J., Snyder, M. G. (1997). *Fortress America. Gated Communities in the United States*. Washington D.C. et Cambridge (Massachusetts): The Brookings Institution et Lincoln Institute of Land Policy.

Boddy, T. (2008) Architecture emblematic: hardened sites and softened symbols. In: M. Sorkin (ed.) *Indefensible space: the architecture of the national insecurity state,* (pp 277-304). New York: Routledge.

Booth, K. (1991). Security and Emancipation. *Review of International Studies, 17*(4), 313-326.

Borell, K. (2008). Terrorism and everyday life in Beirut 2005: Mental reconstructions, precautions and normalization. *Acta Sociologica, 51*(1), 55-70. https://doi.org/10.1177/0001699307086818

Borraz, O. & John, P. (2004). The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Studies, 28*(1), 107-120. https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00505.x

Bouteligier, S. (2013). *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*. New York: Routledge

Bovaird, T., & Löffler, E. (2002). Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance'. *International Review of Administrative Sciences*, *68*(1), 9-24. https://doi.org/10.1177/0020852302681001

Branscomb, L. M. (2006). Sustainable cities: Safety and security. *Technology in Society, 28*(1-2), 225-234. https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.10.004

Brennan, E. (1999). *Population, urbanization, environment, and security: a summary of the issues. Environmental Change and Security Project Report (Issue 5)*. Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center.

Brennan-Galvin, E., (2002). Crime and Violence in an Urbanizing World. *Journal of International Affairs, 56*(1), 123–145.

Briggs, A. (1993). *Victorian Cities*. Berkeley: University of California Press.

Bugliarello, G. (2003). Urban security in perspective. *Technology in Society*, *25*(4), 499-507. https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2003.09.004

Bugliarello, G. (2005). Urban security in the United States: An overview. *Technology in Society*, *27*(3), 287-293. https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.04.003

Bulkeley, H. & Betsill, M. (2003). *Cities and Climate Change, Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. New York: Routledge

Burgess, E.W. (1925/1974). The Growth of the City – an Introduction to a Research Project. In: R. E. Park, E. W. Burgess & R. D. McKenzie (eds.), *The City*, pp. 47–62. Chicago, IL/London: University of Chicago Press.

Bursać, B. (2009). Istraživanje identiteta Beograda. *Kultura*, (122-123), 273-291.

Büscher, K. (2012, December). Urban governance beyond the state: practices of informal urban regulation in the city of Goma, Eastern DR Congo. *Urban forum*, *23*(4), 483-499.

Button, M. (2007). *Security officers and policing: powers, culture and control in the governance of private space*. Aldershot: Ashgate.

Buzan, B. (1983). *People, State and Fear: The National Security Problem in International relations.* Brighton: Harvester Books.

Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, B., & Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. New York: Cambridge University Press.

Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Campbell, B., & Brenner, A. (Eds.). (2002). *Death squads in global perspective: Murder with deniability*. Springer.

Campbell, D., Graham, S. & Bertrand Monk, D. (2007). Introduction to urbicide: the killing of cities?“, dostupno na http://muse.jhu.edu/journals/theory_and_event/toc/tae10.2.html, pristupljeno 25.4.2019

Cardullo, P., & Kitchin, R. (2017). *Being a ‘citizen’in the smart city: Up and down the scaffold of smart citizen participation: The Programmable City Working Paper 30.* Maynooth: National University of Ireland Maynooth.

Chenoweth, E., & Clarke, S. E. (2010). All terrorism is local: Resources, nested institutions, and governance for urban homeland security in the American federal system. *Political Research Quarterly*, *63*(3), 495-507.

Cilliers, J. & Mason, P. (Eds.). (1999) *Peace, profit or plunder?: the privatisation of security in war-torn African societies.* Pretoria: Institute for Security Studies.

Clarke, S. E., & Chenoweth, E. (2006). The politics of vulnerability: Constructing local performance regimes for homeland security. *Review of Policy Research*, *23*(1), 95-114. https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00187.x

Coaffee, J. (2009). *Terrorism, Risk and the Global City: Towards Urban Resilience*. Surrey: Ashgate

Coaffee, J., Moore, C., Fletcher, D. & Bosher, L. (2008). Resilient design for community safety and terror-resistant cities. *Municipal Engineer*, *161*(2), 103–10.

Coaffee, J., Murakami Wood, D. & Rogers, P. (2009). *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*. New York: Palgrave Macmillan.

Coaffee, J., O'Hare, P., & Hawkesworth, M. (2009). The visibility of (in) security: The aesthetics of planning urban defences against terrorism. *Security Dialogue, 40*(4-5), 489-511. https://doi.org/10.1177/0967010609343299

Coleman, R., & Sim, J. (2000). ‘You'll never walk alone’: CCTV surveillance, order and neo-liberal rule in Liverpool city centre1. *The British journal of sociology, 51*(4), 623-639. https://doi.org/10.1080/00071310020015299

Colletta, N. (2012). Interim Stabilisation in Fragile Security Situations. *Stability: International Journal of Security and Development, 1*(1). Dostupno na https://www.stabilityjournal.org/article/10.5334/sta.aa/

Congress of Local and Regional Authorities. (2002). *Urban crime prevention: A guide for local authorities*. Strasbourg: Council of Europe

Congress of Local and Regional Authorities. (2008). *European Urban Charter II – Manifesto for a New Urbanity*. Strasbourg: Congress of Local and Regional Authorities.

Corfee-Morlot, J., Kamal-Chaoui, L., Donovan, M. G., Cochran, I., Robert, A. & Teasdale, P. (2009). *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*. OECD Environmental Working Paper No. 14

Coaffee, J., Wood, D. M., & Rogers, P. (2009). *The everyday resilience of the city*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Cooper Marcus, C. & Sarkissian, W. (1986). *Housing As If People Mattered*. Oakland, CA: University of California Press.

Council of Europe. (1992). *European Urban Charter*. Strasbourg: Council of Europe.

Coward, M. (2007). 'Urbicide' Reconsidered dostupno na http://muse.jhu.edu/journals/theory_and_event/toc/tae10.2.html, pristupljeno 25.4.2019.

Coward, M. (2008). *Urbicide: The politics of urban destruction.* London: Routledge.

Coward, M. (2009). Network-centric violence, critical infrastructure and the urbanization of security. *Security Dialogue, 40*(4-5), 399-418. https://doi.org/10.1177/0967010609342879

Crawford. A. (2009). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.

Datta, A. (2015). New urban utopias of postcolonial India: 'Entrepreneurial urbanization' in Dholera smart city, Gujarat. *Dialogues in Human Geography*, *5*(1), 3-22. https://doi.org/10.1177/2043820614565748

Davidović, D., & Kešetović, Ž. (2007). Profesionalizacija i partnerstvo javnog i privatnog sektora bezbednosti u Srbiji–Pretpostavke i prepreke. *NBP. Nauka bezbednost policija, 12*(3), 17-32.

Davis, D. (2007) Urban Violence, Quality of Life, and the Future of Latin American Cities. In: Garland, A., Massoumi, M & Ruble B. (Eds.) *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars,pp. 57-87

Davis, L. M., Pollard, M. Ward, K. Wilson, J.M. Varda, D.M., Hansell, L. & Steinberg, P. (2010). *Long-Term Effects of Law Enforcement's Post-9/11 Focus on Counterterrorism and Homeland Security*, Santa Monica, CA: RAND Corporation

Davis, M. (1992) *City of Quartz. Excavating the Future in Los Angeles*. New York: Vintage Books.

Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. London: Verso.

Davis, D. (2007) Urban Violence, Quality of Life, and the Future of Latin American Cities. In: Garland, A., Massoumi, M & Ruble B. (Eds.) *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars,pp. 57-87

DCAF (Geneva Centre for Security Sector Governance). (2019) *Urban Safety and Security. SSR Backgrounder Series*. Geneva: DCAF.

Desch, M. C. (Ed.). (2001). *Soldiers in Cities: military operations on urban terrain*. Strategic Studies Institute, US Army War College.

Devroe, E. (2013). Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands. *European journal of criminology, 10*(3), 314-325. https://doi.org/10.1177/1477370812473544

Dewilde, C. (2008). Individual and institutional determinants of multidimensional poverty: A European comparison. *Social Indicators Research*, *86*(2), 233-256. https://doi.org/10.1007/s11205-007-9106-6

Dikeç, M. (2007). *Badlands of the Republic: Space, Politics and Urban Policy*. London: Blackwell.

Dragišić, Z. (2009). Bezbednost i vrednosti. *Srpska politička misao, 26*(4), 181-200.

Driver, F. & Gilbert, D. (Eds.) (2003). *Imperial Cities*. Manchester: Manchester University Press.

Dudley, M. (2007). Revisiting cold war ideology in the secure city: towards a political economy of urbicide. *Theory & Event, 10*(2). Preuzeto sahttp://winnspace.uwinnipeg.ca/bitstream/handle/10680/787/Michael%20Dudley%20_%20Revisiting%20Cold%20War%20Ideology%20in%20the%20Secure%20City_%20Towards%20a%20Political%20Economy%20of%20Urbicide%20_%20Theory%20&%20Event%2010_2.pdf?sequence=1 pristupljeno 13.1.2019

Dupont, B., & Wood, J. (2007). Urban security, from nodes to networks: On the value of connecting disciplines. *Canadian Journal of Law & Society/La Revue Canadienne Droit et Société*, *22*(2), 95-112. doi:10.1017/S0829320100009376

Duran-Martinez, A. (2018). *The Politics of Drug Violence: Criminals, Cops, and Politicians in Colombia and Mexico*. New York: Oxford University Press

Ђорђевић, С. (2012). *Ренесанса локалне власти, упоредни модели*. Београд: Факултет политичких наука, Чигоја.

Đurić, S. (2013). *Istraživanje bezbednosti: Kvalitativni pristup*. Beograd: Fakultet bezbednosti.

Edward, P. (2006). The ethical poverty line: A moral quantification of absolute poverty. *Third World Quarterly, 27*(2), 377-393. https://doi.org/10.1080/01436590500432739

Edwards, A., Hughes, G. (2013). Comparative European Criminology and the Question of Urban Security. *European Journal of Criminology, 10*(3), 257-259. https://doi.org/10.1177/1477370813482611

Ejdus, F. (2012). *Međunarodna Bezbednost: teorije, sektori i nivoi*. Beograd: Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

EFUS (European Forum for Urban Security). (2012). S*ecurity, Democracy and Cities: The Aubervilliers and Saint-Denis Manifesto*. Paris: EFUS.

European Forum for Urban Security (EFUS) (2018). Manifesto: Security, Democracy and Cities-Co-producing Urban Security Policies. Paris: EFUS.

Evans, M. (2007). *Cities Without Joy: Urban Military Operations into the 21st Century*. Australian Defence College Occasional Paper No. 2

Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). Inequality and violent crime. *The journal of Law and Economics, 45*(1), 1-39. https://doi.org/10.1086/338347

Felbab-Brown, V. (2010). Conceptualizing crime as competition in state-making and designing an effective response. *Security and Defense Studies Review*, *10*(2010), 55-58.

Ferretti, F., Pozza, A., & Coluccia, A. (2018). Urban safety: A re-reading of the sense of unsafety through individual and ecological dimensions. *European Journal of Criminology*, 16(2), 188-209. https://doi.org/10.1177/1477370818770766

Ferreira, M. A. S. (2019). Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). *Trends in Organized Crime*, *22*(2), 148-165. https://doi.org/10.1007/s12117-018-9354-7

Fischer, J. E., & Katz, R. (2011). The International Flow of Risk: The Governance of Health in an Urbanizing World. *Global Health Governance*, *4*(2).

Flusty, S. (1994*). Building Paranoia: The Proliferation of Interdictory Space and the Erosion of Spatial Justice*. West Hollywood: Los Angeles Forum for Architecture and Urban Design.

Frevel, B. (2013). Managing Urban Safety and Security in Germany: Institutional Responsibility and Individual Competence. *European Journal of Criminology, 10*(3), 354-367. https://doi.org/10.1177/1477370812473540

Frost, B. (2009). *Terrorism, Crime and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press

Frye, D. (2018). *Walls: A History of Civilization in Blood and Brick*. New York: Scribner.

Felce, D., & Perry, J. (1993). *Quality of life: A contribution to its definition and measurement*. Cardiff: Mental handicap in Wales applied research unit.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control.* Oxford: Oxford University Press.

Gat, A. (2001). *A History of Military Thought: From the Enlightenment to the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.

Gehl, J. (2010). *Cities for People.* Washington DC: Island Press.

Ghani, A. & Lockhart, C. (2009). *Fixing Fragile States: A Framework for Rebuilding a Fractured World.* Oxford: Oxford University Press.

Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.

Gilling, D. (2001). Community safety and social policy. *European Journal on Criminal Policy and Research, 9*(4), 381–400. https://doi.org/10.1023/A:1013195320449

Glaeser, E. & Sacerdote, B. (1996). *Why is there more crime in cities?* Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Glass, M. R. (2018a). Navigating the regionalism–public choice divide in regional studies. *Regional Studies*, *52*(8), 1150-1161. https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1415430.

Glass, M. R. (2018b). Seeing like a city through the Singapore City Gallery. *City*, *22*(2), 236-256. https://doi.org/10.1080/13604813.2018.1451458.

Glass, M. R., Seybolt, T. B., Williams, P. (2022) Introduction to Urban Violence, Resilience and Security. In: M. R., Glass, T. B., Seybolt & P. Williams (Eds.) *Urban Violence, Resilience and Security* (1-19). Edward Elgar Publishing Limited

Godoy, J. F., Rodriguez, C., Zuleta, H. (2018). *Security in Sustainable Development in Bogota, Colombia.* Geneva: DCAF.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Goldstein, D. M. (2004). *The spectacular city: violence and performance in urban Bolivia.* Durham: Duke University Press.

Gordon, D. J., & Johnson, C. A. (2017). The orchestration of global urban climate governance: Conducting power in the post-Paris climate regime. *Environmental Politics*, *26*(4), 694-714. https://doi.org/10.1080/09644016.2017.1320829

Graham, S. (2003). Lessons in urbicide. *New Left Review, 19*, 63-77.

Graham, S. (2009). Cities as battlespace: The new military urbanism. *City, 13*(4), 383-402. https://doi.org/10.1080/13604810903298425

Graham, S. (2010). *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*. London: Verso

Graham, S. (Ed.). (2004). *Cities, war, and terrorism: Towards an urban geopolitics*. Malden: Blackwell Publishing.

Graham, S. & Marvin, S. (2001). *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London: Routledge.

Green, M.W. (1999). *The appropriate and effective use of security technologies in U.S. schools: A guide for school and law enforcement agencies*. Washington: National Institute of Justice.

Greenberg, S.W., Rohe, W.M. & Williams, J.R. (1982). Safety in urban neighborhoods: A comparison of physical characteristics and informal territorial control in high and low crime neighborhoods. *Population and Environment, 5*(3), 141–165. https://doi.org/10.1007/BF01257054

Grünewald, F. (2012). Aid in a city at war: the case of Mogadishu, Somalia. *Disasters, 36*, S105-S125. https://doi.org/10.1111/j.1467-7717.2012.01287.x

Habeeb Rahman, D. (2013). *Megacity Challenges: Public Safety and Possible ICT Solutions*. Uppsala: Uppsala University.

Hahn, P.H. (1998) *Emerging Criminal Justice: Three Pillars for a Proactive Justice System.* Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Hajer, M. & Laws, D. (2006). Ordering through discourse. In M. Maron, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds) *Oxford Handbook of Public Policy* (249-266). Oxford: Oxford University Press.

Hale, C. (1996). Fear of crime: A review of the literature. *International review of Victimology, 4*(2), 79-150. https://doi.org/10.1177/026975809600400201

Hall, R. B. & Biersteker, T. J. (Eds.) (2002). *The emergence of private authority in global governance (Vol. 85).* Cambridge: Cambridge University Press.

Haubrich, D. & Wehrhahn, R. (2015). Urban Crime Prevention and the Logics of Public Security Policies in Brazil - A Relational Perspective on the Local Fields of Negotiation. *Journal of the Geographical Society of Berlin, 146*(1): 21-33. https://doi.org/10.12854/erde-146-3

Hejvud, E. (2004). *Politika*. Beograd: CLIO.

Herbert, S. (1997). *Policing Space. Territoriality and the Los Angeles Police Department*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.

Herington, J. (2012). The concept of security. In: C. Enemark & M.J. Selgelid (Eds.) *Ethics and security aspects of infectious disease control*, (pp. 7-26). Abingdon: Routledge.

Hills, A. (2004). *Future War in Cities: Rethinking a Liberal Dilemma*. London: Frank Cass Publishers

Hoelscher, K., & Nussio, E. (2016). Understanding unlikely successes in urban violence reduction. *Urban Studies, 53*(11), 2397-2416. https://doi.org/10.1177/0042098015589892

Hollis, M. & Smith, S. (1990). *Explaining and understanding international relations*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Hoppe, R. (2010). *Governance of public problems*. Bristol: The Policy Press.

Huysmans, J. (1998). Security! What Do You Mean?: From Concept to Thick Signifier. *European Journal of International Relations, 4*(2), 226-255. https://doi.org/10.1177/1354066198004002004

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38, 5, 751-777. https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263

Huysmans, J. (2002). Defining social constructivism in security studies: The normative dilemma of writing security. *Alternatives, 27(1_suppl)*, 41-62. https://doi.org/10.1177/03043754020270S104

Hyde-Price, A. (2001). "Beware the Jabberwock!" Security Studies in the Twenty-First Century. In: H. Gärtner, A. Hyde-Price & E. Reiter (eds.) *Europe`s New Security Challenge*, (pp. 27-54). Boulder: Lynne Rienner Publisher.

Jacobs, J. (1961). Death and Life of Great American Cities. New York: Vintage Book.

Johnson, C. A. (2018). *The Power of Cities in Global Climate Politics: Saviours, Supplicants or Agents of Change?* London: Palgrave Macmillan.

Jones, T. & Newburn, T. (1998). *Private Security and Public Policing*. Oxford: Oxford University Press.

Jütersonke, O., Muggah, R., Rodgers, D. (2009) Gangs, urban violence, and security interventions in Central America. *Security dialogue, 40*(4-5), pp. 373-397. https://doi.org/10.1177/0967010609343298

Kaplan, S. (2009). Identity in Fragile States: Social cohesion and state building. *Development, 52*(4), 466-472. https://doi.org/10.1057/dev.2009.57

Kern, K., & Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *47*(2), 309-332. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00806.x

Kersbergen, K. van & Waarden, F. van (2004). Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research, 43,* 147-71.

Kilcullen, D. (2013). *Out of the Mountain: The Coming Age of the Urban Guerrilla*. Oxford: Oxford University Press.

Kitchin, M & Dodge, M. (2017). The (In)Security of Smart Cities: Vulnerabilities, Risks, Mitigation, and Prevention. *Journal of Urban technology*, 1-19.

Kitchin, R. (2014). *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures & Their Consequences.* London: Sage.

Kitchin, R., Coletta, C., Evans, L., Heaphy, L., & Mac Donncha, D. (2017). *Smart cities, urban technocrats, epistemic communities and advocacy coalitions: The Programmable City Working Paper 26.* Maynooth: National University of Ireland Maynooth.

Koschnik, W. (1992). *Standard Dictionary of the Social Science.* Paris: French & European Pubns.

Krahmann, E. (2005). From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance. In: E. Krahmann (ed.) *New Threats and New Actors in International Security.* New York: Palgrave Macmillan, pp. 3-19.

Krause, K., Muggah, R. & Gilgen, E. (2011). *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.

Krippendorff, K. H. & Bock, M. A. (2009). *The Content Analysis Reader*. California: Sage.

Kristjánsson, Á. L. (2007). On social equality and perceptions of insecurity: a comparison study between two European countries. *European Journal of Criminology*, *4*(1), 59-86. https://doi.org/10.1177/1477370807071730

Kuldova, T. (2018). When elites and outlaws do philanthropy: On the limits of private vices for public benefit. *Trends in Organized Crime*, *21*(3), 295-309. https://doi.org/10.1007/s12117-017-9323-6.

Kullberg, A., Karlsson, N., Timpka, T., & Lindqvist, K. (2009). Correlates of local safety-related concerns in a Swedish Community: a cross-sectional study. *BMC Public Health*, *9*(1), 221-231. https://doi.org/10.1186/1471-2458-9-221

Lakoff, A., & Klinenberg, E. (2010). Of risk and pork: urban security and the politics of objectivity. *Theory and society*, *39*(5), 503-525 https://doi.org/10.1007/s11186-010-9123-3

Lamb, G. (2018). *Security and Sustainable Development in Cape Town, South Africa*. Geneva: DCAF.

Landau-Wells, M. (2018). High stakes and low bars: How international recognition shapes the conduct of civil wars. *International security*, *43*(1), 100-137. https://doi.org/10.1162/isec_a_00321

Lemanski, C. (2004) A new apartheid? The spatial implications of fear of crime in Cape Town, South Africa. *Environment and Urbanization, 16*(2), pp. 101-112. https://doi.org/10.1177/095624780401600201

Lemanski, C. (2006). Residential responses to fear (of crime plus) in two Cape Town suburbs: implications for the post-apartheid city. *Journal of international development, 18*(6), 787-802. https://doi.org/10.1002/jid.1314

Light, J. (2002). Urban security from warfare to welfare. *International Journal of Urban and Regional Research 26*(3), 607–613. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00403

Липовац, М. (2014). Концептуална анализа безбедности. У: М. Липовац и Д. Живојиновић (Ур.) *Међународна безбедност: Теоријски приступи*. Београд: Иновациони центар Факултета безбедности, Нови Сад: Академска књига.

Little, R.G. (2004). Holistic strategy for urban security. *Journal of Infrastructure Systems, 10*(2), 52–59. https://doi.org/10.1061/(ASCE)1076-0342(2004)10:2(52)

Ljungkvist, K. (2014). The Global City: From Strategic Site to Global Actor. In: S. Curtis (Ed.) *The Power of Cities in International Relations*, (pp. 32-56). New York: Routledge.

Ljungkvist, K. (2020). Toward an urban security research agenda in IR. *Journal of Global Security Studies*, *6*(2), doi: 10.1093/jogss/ogaa019

Loader, I. (1997). Thinking normatively about private security. *Journal of law and society, 24*(3), 377-394.

Loader, I. (2002). Policing, securitization and democratization in Europe. Criminal Justice, 2, 2, 125-153.

Lombaard, C. & Kole, J. (2008). *Security principles and practices*. Pretoria: University of South Africa

Luque-Ayala, A., & Marvin, S. (2016). The maintenance of urban circulation: An operational logic of infrastructural control. *Environment and Planning D: Society and Space*, *34*(2), 191-208. https://doi.org/10.1177/0263775815611422

Mamford, L. (2010). *Kultura gradova.* Novi Sad: Mediterran Publishing.

Manwaring, M. (2005). *Street Gangs: The New Urban Insurgency*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.

Marcuse, P. (2006). Security or safety in cities? The threat of terrorism after 9/11. *International Journal of Urban and Regional Research*, *30*(4), 919-929. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00700.x

Маринковић, Р. (1998). *Локална самоуправа, старе и нове недоумице*. Београд: Институт за политичке студије.

Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: theoretical foundation, basic procedures and software solution.* Klagenfurt

McDonald, M. (2008). Securitization and the Construction of Security. *European journal of international relations, 14*(4), 563-587. https://doi.org/10.1177/1354066108097553

McIlwaine, C., Moser, C. O. (2001) Violence and social capital in urban poor communities: perspectives from Colombia and Guatemala. *Journal of International Development, 13*(7), 965-984. 10.1002/jid.815

McKenzie, R. D. (1925/1974). The Ecological Approach to the Study of the Human Community. In: R. E. Park, E. W. Burgess & R. D. McKenzie (eds.), *The City*, 63–79. Chicago, IL/London: University of Chicago Press.

Menichelli, F. (2015). The national picture: The reconfiguration of sovereignty, the normalization of emergency and the rise to prominence of urban security in Italy. *European Journal of Criminology, 12*(3), 263-276. https://doi.org/10.1177/1477370813481134

Meško, G., & Lobnikar, B. (2005). The contribution of local safety councils to local responsibility in crime prevention and provision of safety. *Policing: An international journal of police strategies & management, 28*(2), 353-373 https://doi.org/10.1108/13639510510597951

Meško, G., Tominc, B. & Sotlar, A. (2013). Urban security management in the capitals of the former Yugoslav republics. *European journal of criminology*, *10*(3), 284-296. https://doi.org/10.1177/1477370812473537

Милосављевић, Б. (2009). *Систем локалне самоуправе у Србији*. Београд: Стална конференција градова и општина.

Miskel, J. & P.H. Liotta (2012). *The Real Population Bomb: Megacities, Global Security and the Map of the Future*. Washington, D.C.: Potomac Books

Misselwitz, P., & Rieniets, T. (Eds.). (2006). *City of collision: Jerusalem and the principles of conflict urbanism*. Berlin: Walter de Gruyter.

Mitzen, J. (2006). Ontological security in world politics: State identity and the security dilemma. *European journal of international relations, 12*(3), 341-370. https://doi.org/10.1177/1354066106067346

Moestue, H., Moestue, L. & Muggah, R. (2013). *Youth violence prevention in Latin America and the Caribbean: a scoping review of the evidence",* NOREF dostupno na

http://www.pt.igarape.org.br/youth-violenceprevention-in-latin-america-and-the-caribbean-ascoping-review-of-the-evidence/. pristupljeno 15.3.2019

Møller, B. (2000). National, societal and human security: A General Discussion with a Case Study from the Balkans. In: *First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions on What Agenda for Human Security in Twenty-First Century?* UNESCO, Paris, 27-28 November (pp. 1-30).

Molotch, H., & McClain, N. (2003). Dealing with urban terror: heritages of control, varieties of intervention, strategies of research. *International Journal of Urban and Regional Research*, *27*(3), 679-698. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00474

Morelle, M., & Tadié, J. (2011). The making of urban security. Introduction. *Justice Spatiale/Spatial Justice*, *4*.

Morenoff, J. D., Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (2001). Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology, 39*(3), 517-558. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00932.x

Moser, C. & Rodgers, D. (2005). *Change, violence and insecurity in non-conflict situations.* London: Overseas Development Institute.

Moser, C. (2009). Coping with urban violence: state and community responses to crime and insecurity in Guayaquil, Ecuador. In: K. Koonings & D. Kruijt (eds) *Mega-Cities: The Politics of Exclusion and Violence in the Global South*, (69-81). London: Zed Press.

Moser, C. O. (2004) Urban violence and insecurity: an introductory roadmap. *Urbanization and Environment, 16*(2), pp. 1-16. https://doi.org/10.1177/095624780401600220

Moser, C. O., & McIlwaine, C. (2006). Latin American urban violence as a development concern: towards a framework for violence reduction. *World development, 34*(1), 89-112. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.07.012

Muggah, R (2013), "A new era of digital protest", Huffington Post, dostupno na http://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/a-new-era-of-digital-protest_b_4089763.html pristupljeno 25. 5.2019.

Muggah, R. & Savage, K. (2012). Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City. dostupno na https://sites.tufts.edu/jha/archives/1524, pristupljeno 25. 5.2019.

Muggah, R. (2012). *Researching the urban dilemma: Urbanization, poverty and violence*. Ottawa: International Development Research Centre,

Muggah, R. (2014). Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience. *Environment and Urbanization, 26*(2), 345-358. https://doi.org/10.1177/0956247814533627

Musah, A. F., Fayemi, K., & Fayemi, J. K. (Eds.). (2000) *Mercenaries: an African security dilemma.* London: Pluto Press.

Nae, M. M. (2008). Urban (in) security: between appearance and reality in Bucharest. *Human Geographies, 2*, 61-72.

Németh, J. (2010). Security in public space: an empirical assessment of three US cities. *Environment and Planning a*, *42*(10), 2487-2507. https://doi.org/10.1068/a4353

Newman, O. (1972). *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. New York: Macmillan.

Newman, O. (1973). *Defensible Space. People and Design in the Violent City*. London: Architectural Press.

Norton, R. J. (2003). Feral cities. *Naval War College Review, 56*(4), 97-106.

Ocqueteau, F. (1993). Legitimation of the private security sector in France. *European journal on criminal policy and research, 1*(4), 108-122.

Ogata, S. & Sen, A. (2003). *Human Security Now: Final Report of the Commission on Human Security*. New York: Commission on Human Security.

Olckers, C. (2009). *An examination of the impact of residential security measures on the incidence of residential burglary in two selected northern suburbs of Johannesburg: a security risk management approach (Doctoral dissertation)*. Pretoria: University of South Africa.

Oosterveld, W., Bergema, R., Siebenga, R., Schneider, B. (2018). *How Cities and States Can Cooperate to Combat the Violence Nexus and Promote Human Security.* Netherlands: Hague Centre for Strategic Studies.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2018). *States of Fragility 2018: Highlights*. Paris: OECD.

Pain, R. (2009). Globalised fear? Towards an emotional geopolitics. *Progress in Human Geography, 33*(4), 466-486. https://doi.org/10.1177/0309132508104994

Paraschiv, M. (2012). Urban (in) security and assessment of extreme poverty: residents' perception referring to homelessness in Bucharest. *Procedia Environmental Sciences, 14*, 226-236 https://doi.org/10.1016/j.proenv.2012.03.022

Paraušić, A. (2018). Smart city ICT Solutions for Enhancing Human Security. In: S. Stanarević, G.J. Mandić & Lj. Katić (Eds.) *The Proceedings of Human Security and New Technologies*. 4th International Academic Conference on Human Security, 2-3 November 2018, Belgrade, (pp. 241-247). Belgrade: Faculty of Security Studies, Human Security Research Center.

Paraušić, A. (2019a). Bezbednost u gradovima van granica nacionalnog i lokalnog - Politike urbane bezbednosti evropskih organizacija. *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 57(2), 99-111.

Paraušić, A. (2019b) Nasilnički kriminal kao bezbednosni problem u gradovima. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 38(3), 119-135

Paraušić, A. (2019c). Urban Security Providers: State, Non-state and Private Actors. *International Academic Conference "Urban Security: Enhancing Security in an Urbanizing World",* Ohrid 4-6 September 2019, (pp. 253-264). Skopje: Institute for Security, Defense and Peace

Параушић, А. и Липовац, М. (2019). Карактеристике претњи урбаној безбедности. *Политичка ревија, 2/2019*, 255-277 https://doi.org/10.22182/pr.6022019.12

Paraušić, A. (2021). Human security in a divided city: urban security divide as a tool for human security-oriented research and policies. *Godišnjak fakulteta bezbednosti, 1/2021,* 9-29 10.5937/fb_godisnjak0-35282

Park, R. E., Burgess, E. W. & McKenzie, R. D. (eds.) (1925/1974). *The City*. Chicago, IL: Chicago University Press.

Perlman, J. (2009). *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio de Janeiro.* Oxford: Oxford University Press.

Peters, G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 2*, 223-243. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379

Phillips, A. (2013). A dangerous synergy: energy, securitization, great power rivalry and strategic stability in the Asian century. *The Pacific Review. 27*, 1, 17-38. https://doi.org/10.1080/09512748.2013.755362

Powell, R.L. (2008). *Security and right to security of person (Doctoral Thesis).* Oxford: Oxford University Press.

Preece, J. (2006). Widening participation for social justice: poverty and access to education. In: A. Oduaran & H. Bhola (eds.) *Widening access to education as social justice*, (pp. 113-126). Springer: Dordrecht.

Prins, R., Cachet, L., Ponsaers, P., & Hughes, G. (2012). Fragmentation and interconnection in public safety governance in the Netherlands, Belgium and England. Beyond Fragmentation and Interconnectivity, *Innovation and the Public Sector,* 17, 19-44.

Prins, R. (2014). *Safety first: How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. The Hague: P.O. Box.

Pugh, J., Gabay, C., & Williams, A. J. (2013). Beyond the securitisation of development: The limits of intervention, developmentisation of security and repositioning of purpose in the UK Coalition Government's policy agenda. *Geoforum*, *44*, 193-201. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.09.007

Pusić, L. (2005). Urbani život i prepoznavanje društva. *Sociologija i prostor: časopis za istraživanje prostornoga i sociokulturnog razvoja*, *43*(3 (169)), 751-768.

Raleigh, C., Hegre, H. (2009) Population size, concentration, and civil war. A geographically disaggregated analysis. *Political geography, 28*(4), pp. 224-238. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2009.05.007

Raleigh, C., Linke, A., Hegre, H., & Karlsen, J. (2010). Introducing ACLED: an armed conflict location and event dataset: special data feature. *Journal of peace research, 47*(5), 651-660. https://doi.org/10.1177/0022343310378914

Recasens, A., Cardoso, C., Castro, J., & Nobili, G. G. (2013). Urban security in southern Europe. *European Journal of Criminology*, *10*(3), 368-382. https://doi.org/10.1177/1477370812473535

Reiner, R. (2007). Media-Made Criminality: The representation of crime in the mass media. In: R. Maguire, R. Morgan and R. Reiner (Eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance and Reflexity*. Buckingham / Philadelphia: Open University Press.

Rodgers, D., & O'neill, B. (2012). Infrastructural violence: Introduction to the special issue. *Ethnography, 13*(4), 401-412. https://doi.org/10.1177/1466138111435738

Rogers, C & Schoeman, J. (2010). *Security practice III: SEP3701, Units 1-5*. Pretoria: University of South Africa.

Rosenau, W. (1997). “Every Room Is a New Battle”: The Lessons of Modern Urban Warfare. *Studies in Conflict & Terrorism, 20*(4), 371–394. https://doi.org/10.1080/10576109708436047

Rotberg, R. (2004). The failure and collapse of nationstates. In: R. Rotberg (ed.) *When States Fail: Causes and Consequences*, (pp. 3–10). Princeton NJ: Princeton University Press.

Rothschild, E. (1995). What is security?. *Daedalus, 124*(3), 53-98.

Sassen, S. (2002). *Global networks, linked cities*. London: Routledge.

Sassen, S. (2005). The Global City: Introducing a Concept. *Brown Journal of World Affairs, 11*(2), pp. 27–43.

Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press

Sassen, S. 1991/2001. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Satterthwaite, D., & Bartlett, S. (2017). The full spectrum of risk in urban centres: changing perceptions, changing priorities. *Environment & Urbanization, 29*(1), 3-14. https://doi.org/10.1177/0956247817691921

Savitch, H. V. (2008). *Cities in a Time of Terror: Space, Territory, and Local Resilience*. New York: M.E. Sharpe, Inc

Scott, A. J., ed. (2001). *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press

Shach-Pinsly, D. & Ganor, T. (2015). Security sensitivity index: evaluating urban vulnerability. *Urban Design and Planning, 168*(3), 115-128 https://doi.org/10.1680/udap.13.00015

Shapiro, M. J. (2009). Managing urban security: City walls and urban metis. *Security Dialogue, 40*(4-5), 443-461. https://doi.org/10.1177/0967010609342880

Shaw, M. (2004). New Wars of the City: Relationships of ‘Urbicide’ and ‘Genocide’.” In: S. Graham (Ed.) *Cities, War, and Terrorism: Towards an Urban Geopolitics*, (pp. 141-153). Malden, MA: Blackwell Publishing Ltd.

Shearing, C. D., & Stenning, P. C. (1981). Modern private security: its growth and implications. *Crime and justice, 3*, 193-245. https://doi.org/10.1086/449080

Shue, H. (1980) [1996]. *Basic Rights: Subsistence, Affluence, and US Foreign Policy*. New Jersey: Princeton University Press.

Singer, J. D. (1960). International Conflict Three Levels of Analysis. *World Politics, 12*(3), 453-461. https://doi.org/10.2307/2009401

Singer, J. D. (1961). The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics, 14*(1), 77-92. https://doi.org/10.2307/2009557

Smith, D. A. (2004). The world urban hierarchy: Implications for cities, top to bottom. *Brown J. World Aff.*, *11*, 45.

Smith, M. P. (2001). *Transnational Urbanism: Locating Globalization*. Oxford: Blackwell

Smith, S. (2002). The Contested Concept of Security. In: *The Concept of Security Before and After September 11. Working Paper No. 23* May 2002, Institute of Defense and Strategic Studies, Singapore, pp. 1-11.

Sorkin, M. (ed.) (2008. *Indefensible Space: The Architecture of the National Insecurity State*. New York: Routledge.

Sparks, R. (2001). Degrees of estrangement: The cultural theory of risk and comparative penology. *Theoretical Criminology, 5*(2), 159-176.

Sparks, R., Girling, E. & Loader, I. (2001). Fear and everyday urban lives. *Urban Studies, 38*(1), 885-898. https://doi.org/10.1080/00420980123167

Spasić, I., & Backović, V. (2020). Urban identity of Belgrade: perfect chaos, imperfect balance. *Sociologija, 62*(4), 569-589.

Stenning P (2009) Governance and accountability in a plural policing environment– The story so far. *Policing - A Journal of Policy and Practice 3*(1), 22–33. https://doi.org/10.1093/police/pan080

Stepputat, F. & Engberg-Pedersen, L. (2008). *Fragile states: definitions, measurements and processes, Background Paper*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS).

Stewart, F. & Brown, G. (2010). *Fragile states, CRISE Overview 3.* Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE).

Steyvers, K., Bergström, T., Bäck, H., Boogers, M., Riano de la Fuente, J. M., & Schaap, L. (2008). From Princeps to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. *Local Government Studies, 34*(2), 131- 146. https://doi.org/10.1080/03003930701852179

Temby, O. (2015). What are levels of analysis and what do they contribute to international relations theory?. *Cambridge Review of International Affairs, 28*(4), 721-742. https://doi.org/10.1080/09557571.2013.831032

Terriff, T., Croft, S., James, L. & Morgan, P. (1999). *Security Studies Today.* Oxford: Blackwell Publisher Ltd.

The role of local government in community safety (No. 2). (2001) Washington D.C: US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance.

Tibaijuka, A.K. (2008). Introduction. In: *UN-Habitat State of the World's Cities 2010/11: Bridging the Urban Divide*. London: Earthscan.

Tilly, C. & Blockmans, W. (Eds.) (1994). *Cities and the Rise of States in Europe, AD1000 to 1800.* Boulder, CO: Westview.

Tilly, C. (1985). War-making and state-making as organized crime. In: P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds) *Bringing the State Back In*, (pp. 169-187). Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, C. (1996) What good is urban history?. *Journal of Urban History, 22*(6), pp. 702-719. https://doi.org/10.1177/009614429602200603

Toly, N. J. (2008). Transnational municipal networks in climate politics: From global governance to global politics. *Globalizations*, *5*(3), 341-356. https://doi.org/10.1080/14747730802252479

Tomanović, S., & Petrović, M. (2010). Children's and parents' perspectives on risks and safety in three Belgrade neighbourhoods. *Children's Geographies*, *8*(2), 141-156. https://doi.org/10.1080/14733281003691392

Treu, M. C. (2016). Urban conditions impacting on the perception of security. A few Italian case studies. *City, Territory and Architecture, 3*(1), 19 https://doi.org/10.1186/s40410-016-0049-6

Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B. (1998). *Community policing: How to get started*. London: Routledge.

Tulumello, S. (2017a). The multiscalar nature of urban security and public safety. *Urban Affairs Review,* 1-36. https://doi.org/10.1177/1078087417699532

Tulumello, S. (2017b). Toward a Critical Understanding of Urban Security within the Institutional Practice of Urban Planning: The Case of the Lisbon Metropolitan Area. *Journal of Planning Education and Research, 37*(4), 397-410. https://doi.org/10.1177/0739456X16664786

Ullman, R. H. (1983). Redefining security. *International security, 8*(1), 129-153. https://doi.org/10.1162/isec.8.1.129

UN/ISDR (International Strategy for Disaster Reduction). (2004). *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives: Vol. II.* Geneva: UN Publications.

UN-HABITAT, 2003. *Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums.* London & Sterling, VA: Earthscan

Un-Habitat. (2012). *Enhancing urban safety and security: Global report on human settlements 2007.* London: Routledge.

United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.

United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS) (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements.* Oxford: Oxford University Press.

United Nations Development Program. (1994). *Human Development Report 1994*. New York: United Nations Development Program.

UNODA. (1986). *Concepts of Security.* New York: United Nations Office for Disarmament Affairs

UNODC. (2016). *Governing Safer Cities: Strategies for a Globalised World*. Vienna: UNODC.

Urpelainen, J. (2009). Explaining the Schwarzenegger phenomenon: Local frontrunners in climate policy. *Global Environmental Politics*, *9*(3), 82-105. https://doi.org/10.1162/glep.2009.9.3.82

van Dijk, F. & de Waard, J. (2001). The private security industry in the Netherlands. In: F. Pakes & I. K. McKenzie (Eds.) *Law, power and justice in the Netherlands.* Westport, CT: Greenwood Publishing.

van Dijk, J. (1998). Criminal Victimisation: A Global View. In: *Surveying Crime: A Global Perspective – Proceedings of the International Conference,* (pp. 63-93). Rome: ISTAT.

Van Jaarsveld, L. (2011). *An investigation of safety and security measures at secondary schools in Tshwane, South Africa (Doctoral dissertation)*. Pretoria: University of South Africa.

Van Limbergen, K. (1996). Belgian security policy prior to and after November 24, 1991. *European Journal on Criminal Policy and Research, 4*, 53-63.

van Swaaningen, R. (1997). *Critical Criminology: Visions from Europe*. London: Sage.

VanderWeele, T. J. (2019). Measures of community well-being: A template. International Journal of Community Well-Being, 2(3), 253-275 https://doi.org/10.1007/s42413-019-00036-8

Vanolo, A. (2014). Smart mentality: The smart city as disciplinary strategy. *Urban Studies*, *51*(5), 883-898. https://doi.org/10.1177/0042098013494427

Virta, S. (2002). Local security management: Policing through networks. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 25*(1), 190–200. https://doi.org/10.1108/13639510210417962

Virta. S. (2013a). Finland. In: M. Nalla & G. Newman (Eds.) *Community Policing in Indigenous Communities*, (pp. 247–255). Boca Raton, FL: CRC Press, Taylor & Francis Group

Virta, S. (2013b). Governing urban security in Finland: Towards the 'European model'. *European journal of criminology, 10*(3), 341-353. https://doi.org/10.1177/1477370812473536

Virta, S. & Branders, M. (2016). Legitimate Security? Understanding the Contingencies of Security and Deliberation. *British Journal of Criminology, 56*, 1146-1164. https://doi.org/10.1093/bjc/azw024

Vujović, S. (2012). Lokalni, glokalni, preduzetnički i socioekološki aspekti savremenog grada. *Sociologija/Sociology: Journal of Sociology, Social Psychology & Social Anthropology*, *54*(1), 105-122. 10.2298/SOC1201105V

Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In R. D. Lipschutz (Ed.) *On Security*, (pp. 46-86). New York: Columbia University Press.

Walker, R. (1997). The Subject of Security. In: *Critical Security Studies: Concepts and Cases*, (pp. 61-82). London: UCL Press.

Walt, S.M. (1991). Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly, 35*(2), 211-239. https://doi.org/10.2307/2600471

Waltz, K.N. (1959). *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press

Waltz, K.N. (1979) *Theory of international politics*. Boston, Massachusetts: McGraw-Hill

Warren, R. (2002). Situating the city and September 11th: Military urban doctrine,'pop–up'armies and spatial chess. *International Journal of Urban and Regional Research*, *26*(3), 614-619. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00404

Whitzman, C. (2012). *The Handbook of Community Safety Gender and Violence Prevention:* Practical Planning Tools. Abingdon: Routledge.

Wiig, A. & E. Wyly (2016). "Introduction: Thinking through the Politics of the Smart City." Urban Geography. https://doi.org/10.1080/02723638.2016.1178479

Williams, M. C. (2003). Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly, 47,* 4, 511-531 https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x

Williams, P. D. (2008). *Security Studies: An Introduction.* New York: Routledge.

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic monthly, 249*(3), 29-38.

Winkel, W. F., & Vrij, A. (1990). Fear of crime and mass media crime reports testing similarity hypotheses. *International Review of Victimology*, *1*(3), 251-265. https://doi.org/10.1177/026975809000100303

Winton, A. (2004). Urban violence: a guide to the literature. *Environment and Urbanization, 16*(2), 165-184. https://doi.org/10.1177/095624780401600208

Wirth, L. (1938) Urbanism as a Way of Life. *American journal of sociology, 44*(1), pp. 1-24. https://doi.org/10.1086/217913

Wolfers, A. (1952). "National security" as an ambiguous symbol. *Political Science Quarterly*, *67*(4), 481-502. https://doi.org/10.2307/2145138

Wolfers, A. (1962). National Security as an Ambiguous Symbol. In: *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, (pp. 147-65). Baltimore: Johns Hopkins Press.

Wyn Jones, R. (1999). *Security, Strategy, and Critical Theory*. London: Lynne.

Xenakis, S., & Cheliotis, L. K. (2013). Spaces of contestation: Challenges, actors and expertise in the management of urban security in Greece. *European Journal of Criminology*, *10*(3), 297-313. https://doi.org/10.1177/1477370812473534

Yanay, U. (1995). Personal safety and the mixed economy of protection. *Social Policy & Administration, 29*(2), 110-121. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.1995.tb00457.x

Zartman, W. (1995). Introduction: Posing the problem of state collapse. In: W. Zartman (ed.) *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, (pp. 1-14). Boulder CO: Lynne Rienner.

Zedner, L. (2003). The Concept of Security: an agenda for comparative analysis. *Legal Studies*, *23*(1), 153-175. https://doi.org/10.1111/j.1748-121X.2003.tb00209.x

ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1 КОДЕКС ЗА АНАЛИЗУ САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА (основне категорије)

ТИП ДОКУМЕНТА

1 Одлука
2 Решење
3 План
4 Пословник
5 Упутство
6 Ценовник
7 Јавни конкурс
8 Колективни уговор
9 Програм
10 Закључак
11 Правилник
12 Акциони план
13 Стратегија
98 нешто друго

ДОНОСИОЦИ ОДЛУКА

1 Скупштина града Београда
2 Градоначелник
3 Градска управа
4 Градско веће
5 Јавна предузећа
6 Заштитник грађана
7 Привремени орган града Београда
8 Градски штаб за ванредне ситуације
9 Градоначелник, ЈП и синдикати
10 Заменик градоначелника
11 приватна предузећа
98 неко други (Уставни суд, синдикати, АД, Комисија за прописе)

ШТИЋЕНЕ ВРЕДНОСТИ

1 животна средина
2 суседство
3 просторни идентитет града
4 рањиве категорије грађана
5 безбедност саобраћаја
6 здравље грађана
7 комунални ред
8 јавни ред и мир
9 јавне зелене површине

10 социјална кохезија
11 безбедност школа
12 поверење грађана
13 становање
14 људска права
15 квалитет живота
16 критична инфраструктура
17 управљање градом
18 пољопривредно земљиште

БЕЗБЕДНОСНИ ПРОБЛЕМИ
1 модификације у градском простору
2 загађење животне средине,
3 комунални проблеми
4 Угрожавање урбаног саобраћаја
5 бука
6 елементарне непогоде и друге катастрофе
7 поступање провајдера безбедности
8 здравствени ризици
9 друштвени и физички неред
10 несистематична, непланска и спорадична сарадња града и ОЦД
11 урбанизација
12 неуређеност / недостатак зелених површина
13 социјални проблеми
14 тероризам
15 криминал
16 насиље, насиље у породици, родно засновано насиље
17 политичке и економске одлуке и приоритети окружења
18 ратни сукоби
19 угрожавање рада провајдера безбедности

ПРОВАЈДЕРИ БЕЗБЕДНОСТИ
1 провајдери на националном нивоу
2 провајдери на нивоу града
    201 органи локалне власти
    202 јавна предузећа чији је оснивач град
    203 самостална градска тела
3 провајдери на локалном нивоу
4 недржавни провајдери

БЕЗБЕДНОСНЕ МЕРЕ
1 социјална заштита
2 заштита животне средине
3 унапређење безбедности саобраћаја
4 унапређење просторног идентитета града
5 Заштита од буке

6 управљање ванредним ситуацијама
7 унапређење комуналних услуга
8 Озелењавање
9 унапређење становања
10 заштита пољопривредног земљишта
11 инспекцијски надзор
12 Унапређење квалитета живота
13 Унапређење рада провајдера безбедности/заштита од поступања провајдера
14 заштита јавног реда и мира
15 унапређење људских права
16 унапређење безбедности у школама
17 урбано планирање
18 превенција насиља
19 унапређење управљања градом
20 здравствена заштита

ПРИЛОГ 2 КОДЕКС ЗА АНАЛИЗУ САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА (проширена листа)

ТИП ДОКУМЕНТА

1 Одлука
2 Решење
3 План
4 Пословник
5 Упутство
6 Ценовник
7 Јавни конкурс
8 Колективни уговор
9 Програм
10 Закључак
11 Правилник
12 Акциони план
13 Стратегија
98 нешто друго

ДОНОСИОЦИ ОДЛУКА

1 Скупштина града Београда
2 Градоначелник
3 Градска управа
    301 Секретаријат за социјалну заштиту
    302 Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове
    303 Секретаријат за саобраћај
    304 Секретаријат за комуналне и стамбене послове
    305 Секретаријат за финансије
4 Градско веће
5 Јавна предузећа
6 Заштитник грађана
7 Привремени орган града Београда
8 Градски штаб за ванредне ситуације
9 Градоначелник, ЈП и синдикати
10 заменик градоначелника
11 приватна предузећа
98 неко други (Уставни суд, синдикати, АД, комисија за прописе)

ШТИЋЕНЕ ВРЕДНОСТИ

1 животна средина
2 суседство
3 просторни идентитет града
4 рањиве категорије грађана
    301 културно-историјско наслеђе
    302 изглед града
    303 идентитет града

5 безбедност саобраћаја
6 здравље грађана
7 комунални ред
    701 комуналне услуге
    702 снабдевање водом
    703 снабдевање енергијом
8 јавни ред и мир
9 јавне зелене површине
10 социјална кохезија
11 безбедност школа
12 поверење грађана
13 становање
14 људска права
15 квалитет живота
16 критична инфраструктура
17 управљање градом
18 пољопривредно земљиште

БЕЗБЕДНОСНИ ПРОБЛЕМИ
1 модификације у градском простору
    101 изградња/реконструкција инфраструктурног објекта
    102 уређење дела градског простора
2 загађење животне средине,
    201 загађење ваздуха
    202 загађење земљишта
    203 загађење воде
    204 еколошко оптерећење
3 комунални проблеми
    301 лоше стање водоводне мреже
    302 канализациона мрежа недовољних капацитета
    303 лоши енергетски капацитети
    304 комунална неизграђеност/запуштеност
    305 дивља градња
    306 неформална насеља
    307 комунално оптерећење
    308 отпад и отпадне воде
4 Угрожавање урбаног саобраћаја
    501 интензиван саобраћај
    502 лоше стања путне мреже
    503 саобраћајне незгоде
5 бука
6 елементарне непогоде и друге катастрофе
    601 елементарне непогоде
    602 удес/акцидент
    603 пожар
7 поступање провајдера безбедности

8 здравствени ризици
9 друштвени и физички неред
901 просјачење
902 бескућништво
903 друштвене девијације
10 несистематична, непланска и спорадична сарадња града и ОЦД
1001 Одсуство грађанске партиципације
1002 недовољан капацитет локалних органа, стручних служби
1003 неадекватни организациони и квалификациони капацитети
1004 прецизност, примењивост, свеобухватност и усклађеност постојећих закона, прописа и правила
11 урбанизација
12 неуређеност / недостатак зелених површина
13 социјални проблеми
1301 неповољни демографски трендови
1302 незапосленост
1303 сиромаштво
1304 социјално искључивање
14 тероризам
15 криминал
16 насиље, насиље у породици, родно засновано насиље
17 политичке и економске одлуке и приоритети окружења
18 ратни сукоби
19 угрожавање рада провајдера безбедности

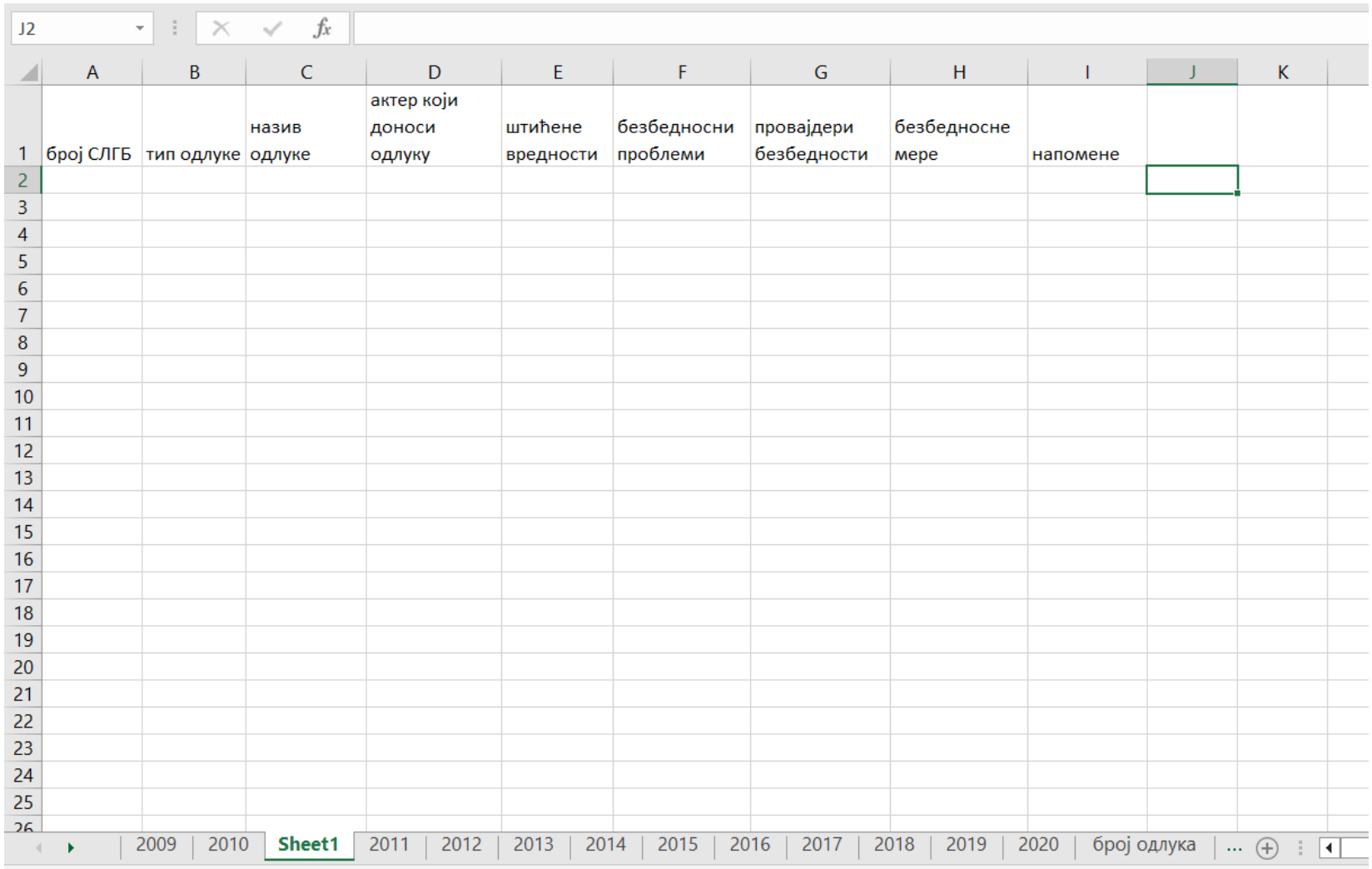
ПРОВАЈДЕРИ БЕЗБЕДНОСТИ
1 Провајдери на националном нивоу
101 надлежна министарства
102 Уставни суд Србије
104 Национална служба за запошљавање
105 Агенција за лекове и медицинска средства Србије
107 Институт за јавно здравље Србије „Батут”
108 јавно предузеће (држава)
109 Републичка агенција за имовину
110 Влада Републике Србије
111 Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге – РАТЕЛ
2 провајдери на нивоу града
201 Органи локалне власти
20101 Градска управа са својим Секретаријатима
20102 Скупштина града
20103 комунална милиција
20104 комунална инспекција
20105 Градско јавно правобранилаштво
20106 Градоначелник
20107 Заменик градоначелника

20108 Заштитник грађана града Београда
20109 Градско веће
20110 градски штаб за ванредне ситуације
202 Јавна предузећа чији је оснивач град
203 самостална градска тела
20301 Градски центар за социјални рад
20302 Градски завод за јавно здравље
20303 Привредна комора Београда
20304 Завод за заштиту споменика културе
20305 Завод за информатику и статистику
20306 Градски завод за плућне болести
20307 Служба за централизоване јавне набавке и контролу набавки
20308 Савет за запошљавање
20309 Канцеларија за младе
20310Савет за права детета
20311 Завод за биоциде и медицинску екологију
20312 Канцеларија за права пацијената
3 провајдери на локалном нивоу
301 градска општина
302 општински штаб за ванредне ситуације
303 јавно предузеће (градска општина)
4 недржавни провајдери
401 приватне фирме
402 научно-истраживачке-организације
403 грађани
404 организације цивилног друштва
405 Југословенско драмско позориште
406 Стална конференција градова и општина
407 Међународна организација
408 Фудбалски клуб
409 Верска заједница

БЕЗБЕДНОСНЕ МЕРЕ
1 социјална заштита
2 заштита животне средине
3 унапређење безбедности саобраћаја
4 унапређење просторног идентитета града
401 заштита културно-историјског наслеђа
402 унапређење изгледа града
403 подизање нивоа инфраструктурне опремљености
5 Заштита од буке
6 управљање ванредним ситуацијама
601 заштита од пожара
602 процена ризика и управљање ризиком
603 цивилна заштита
604 заштита од елементарних непогода

7 унапређење комуналних услуга
    901 унапређење канализационе мреже
    902 водоснабдевање
    903 снабдевање енергијом
    904 пречишћавање подземних и површинских вода
    905 јавна расвета
    906 управљање отпада
    907 остале услуге
8 Озелењавање
9 унапређење становања
10 заштита пољопривредног земљишта
11 инспекцијски надзор
12 Унапређење квалитета живота
13 Унапређење рада провајдера безбедности/заштита од поступања провајдера
14 заштита јавног реда и мира
15 унапређење људских права
16 унапређење безбедности у школама
17 урбано планирање
18 превенција насиља
19 унапређење управљања градом
20 здравствена заштита

ПРИЛОГ 3 КОДНА ЛИСТА ЗА АНАЛИЗУ САДРЖАЈА СЛУЖБЕНОГ ЛИСТА ГРАДА БЕОГРАДА



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	број СЛГБ	тип одлуке	назив одлуке	актер који доноси одлуку	штићене вредности	безбедносни проблеми	провајдери безбедности	безбедносне мере	напомене		
2											
3											
4											
5											
6											
7											
8											
9											
10											
11											
12											
13											
14											
15											
16											
17											
18											
19											
20											
21											
22											
23											
24											
25											

ПРИЛОГ 4 ЛИСТА ПРЕГЛЕДАНИХ ДОКУМЕНАТА У ОКВИРУ СЕКУНДАРНЕ АНАЛИЗЕ

А) Национално законодавство

1) Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“ бр. 98/2006, 16/2022)
2) Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др. закон 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 и 118/2021)
3) Закон о главном граду („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 37/2019 i 111/2021 – др. закон)
4) Закон о јавном реду и миру („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016 и 24/2018)
5) Закон о комуналној полицији („Сл. гласник РС“, бр. 51/2009)
6) Закон о комуналној милицији („Сл. гласник РС“, бр. 49/2019)
7) Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 i 111/2021 – др закон)
8) Закон о становању и одржавању зграда („Сл. гласник РС“, бр. 104/2016 и 9/2020 – др. закон)
9) Закон о финансирању локалне самоуправе („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 – усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн., 95/2015 - усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 - усклађени дин. изн., 104/2016 – др. закон, 96/2017 - усклађени дин. изн., 89/2018 - усклађени дин. изн., 95/2018 - др. закон, 86/2019 - усклађени дин. изн., 126/2020 - усклађени дин. изн., 99/2021 - усклађени дин. изн., 111/2021 – др. закон и 124/2022 - усклађени дин. изн.)
10) Закон о потврђивању додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти („Сл. гласник РС - Међународни уговори“, бр. 8/2018)
11) Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама („Сл. гласник РС“, бр. 87/2018)
12) Закон о комуналним делатностима („Сл. гласник РС“, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018)
13) Закон о безбедности саобраћаја на путевима („Сл. гласник РС“, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 – одлука УС, 55/2014, 96/2015 – др. закон, 9/2016 – одлука УС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 – др. закон, 87/2018, 23/2019, 128/2020 – др. закон и 76/2023)
14) Закон о полицији („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)
15) Закон о ванредним ситуацијама 111/2009, 92/2011 и 93/2012)
16) Закон о локалним изборима („Сл. гласник РС“, бр. 14/2022)
17) Закон о Војсци Србије („Сл. гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018, 94/2019 i 74/2021 – одлука УС)
18) Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС“, бр. 15/2016 и 88/2019)
19) Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004 и 88/2010)
20) Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021 i 62/2023)

21) Закон о заштити од буке у животној средини 96/2021
22) Закон о одбрани („Сл. гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон, 10/2015 и 36/2018)
23) Закон о социјалном становању („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009)
24) Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Сл. гласник РС“, бр. 88/2010)
25) Нацрт Националне стамбене стратегије од 2020. до 2030. године
26) Министарство унутрашњих послова Републике Србије и Стална конференција градова и општина (2015). *Приручник за деловање савета безбедности у градовима и општинама.* Мисија ОЕБС-а у Србији.
27) Министарство унутрашњих послова Дирекција полиције (2021). *Стратешка процена јавне безбедности 2022-2025.*

Б) Документи које усвајају актери на нивоу града

1) Статут града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 39/08, 6/10, 23/13 и 60/19)
2) Елаборат за рани јавни увид Генерални урбанистички план Београда 2041. (2020). ЈУП Урбанистички завод Београда.
3) Генерални Урбанистички план града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 11/16)
4) План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд 20/16, („Сл. лист града Београда“, бр. 72/21)
5) Регионални просторни плана Административног подручја града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 38/11)
6) План квалитета ваздуха у агломерацији Београд („Сл. лист града Београда“, бр. 46/21)
7) План јавног здравља града Београда за период 2020-2026. година („Сл. лист града Београда“, бр. 143/19)
8) Акциони план адаптације на климатске промене са проценом рањивости. (2015). Градска управа града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине
9) Локални план управљања отпадом града Београда 2011-2020. („Сл. лист града Београда“, бр. 28/11)
10) Локални план управљања отпадом града Београда 2021-2030. („Сл. лист града Београда“, бр. 47/21)
11) Локални акциони план за унапређење положаја избеглица, интерно расељених лица и повратника по основу споразума о реадмисији који бораве на територији града Београда 2020–2024. године („Сл. лист града Београда“, бр. 142/19)
12) Стратешки план 2022-2025. године (2022). Градска управа Града Београда, Секретаријат за послове комуналне милиције
13) Стратегија управљања ризицима града Београда („Сл. лист града Београда“, бр.2/15)
14) Стратегија пошумљавања подручја Београда (2009). Градска управа града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине и Институт за шумарство Београда
15) Стратегија безбедности саобраћаја града Београда (2017-2020) доступно на http://www.bgsaobracaj.rs/images/2018/1.1.%20Strategija%20BS%20u%20BG%202017-2020%20_SRP.pdf

16) Стратегија безбедности саобраћаја града Београда (2021-2025) СБСБГ20212025
17) *Стратегија развоја града до 2021. године* Градска управа Града Београда, Секретаријат за привреду
18) *Стратегија развоја града до 2027. године* Градска управа Града Београда, Секретаријат за привреду
19) Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња на територији града Београда за период 2022-2032. године („Сл. лист града Београда“, бр. 21/22)
20) Програм заштите животне средине града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 72/15)
21) Пословник Скупштине града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 15/09, 14/10, 32/10, 101/19 и 19/22)
22) Пословник Градског већа града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 7/2009, 18/2010, 5/2012, 46/2012 и 16/2015)
23) Информатор о организацији и раду органа града Београда (2020)
24) Информатор о организацији и раду органа града Београда (2022)
25) Одлука о Градској управи града Београд („Сл. лист града Београда“, бр. 126/16, 2/17, 36/17, 92/18, 103/18, 109/18, 119/18, 26/19, 60/19, 85/19, 71/21, 94/21, 111/21, 83/22 и 96/22)
26) Одлука о комуналној инспекцији („Сл. лист града Београда“, бр. 18/92, 19/92 - испр., 9/93, 25/93, 31/93, 4/94, 2/95, 6/99, 11/2005 и 29/2014)
27) Одлука о комуналном реду („Сл. лист града Београда“, бр. 10/2011, 60/2012, 51/2014, 92/2014, 2/2015, 11/2015, 61/2015, 75/2016, 19/2017, 50/2018, 92/2018, 118/2018, 26/2019, 52/2019, 60/2019, 17/2020, 89/2020, 106/2020, 138/2020, 152/2020, 40/2021, 94/2021, 101/2021, 111/2021, 120/2021, 19/2022, 96/2022, 109/2022)
28) Одлука о општим правилима кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на територији града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 101/2019 и 71/2021)
29) Одлука о одвођењу и пречишћавању атмосферских и отпадних вода на територији града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 6/2010, 29/2014 и 29/2015)
30) Одлука о пречишћавању и дистрибуцији воде („Сл. лист града Београда“, бр. 23/2005, 2/2011 и 29/2014)
31) Одлука о јавној расвети („Сл. лист града Београда“, бр. 4/87, 10/87 - испр., 25/I/88, 13/90, 15/91, 23/92, 9/93, 25/93, 31/93, 4/94, 2/95, 6/99 и 11/2005)
32) Одлука о чишћењу графита („Сл. лист града Београда“, бр. 60/19)
33) Одлука о обављању делатности зоохигијене на територији града Београда („Сл. лист града Београда“, бр. 114/16)
34) Одлука о снабдевању топлотном енергијом у граду Београду („Сл. лист града Београда“, бр. 43/07 и 2/11)
35) Одлука о уређењу и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина („Сл. лист града Београда“, бр. 12/2001, 15/2001, 11/2005, 23/2005, 29/2007, 2/2011)
36) Одлука о управљању комуналним, инертним и неопасним отпадом („Сл. лист града Београда“, бр. 71/19 и 78/19)
37) Одлука о одржавању чистоће („Сл. лист града Београда“, бр. 27/2002, 11/2005, 6/2010 - други пропис, 2/2011, 10/2011 - други пропис, 42/2012, 31/2013, 44/2014, 79/2015 и 19/2017)

38) Приручник о енергетској ефикасности у стамбеним зградама и кућама (град Београд) (2018). доступно на https://www.beograd.rs/images/file/0e1993dd0f7a408f9f99650e58d89a43_6627856284.pdf
39) Средства за рад органа града Београда (2009-2020. године)
40) Буџет града Београда (2009-2020. године)
41) Извештаји комуналне полиције о решавању притужби од 2014. до 2019. године
42) Годишњи извештај о раду Заштитника грађана за 2017. годину („Сл. лист града Београда“, бр. 58/18)
43) Годишњи извештај о раду Заштитника грађана за 2018. годину („Сл. лист града Београда“, бр. 33/19)
44) Годишњи извештај о раду Заштитника грађана за 2019. годину доступно на https://ombudsman-beograd.rs/wp-content/uploads/2020/06/02-202.pdf
45) Годишњи извештај о раду Омбудсмана за 2020. годину https://ombudsman-beograd.rs/wp-content/uploads/2021/03/Izvestaj-2020-god.pdf
46) Годишњи извештај о раду Омбудсмана за 2021. годину https://ombudsman-beograd.rs/wp-content/uploads/2022/03/IZVESTAJ-2021.pdf
47) Извештај о раду Градске управе за 2018. годину (2019). Градска управа града Београда
48) Извештај о раду Градске управе за 2019. годину (2020). Градска управа града Београда
49) Извештај о раду Градске управе за 2020. годину (2020). Градска управа града Београда
50) Извештај о раду Градске управе за 2021. годину (2021). Градска управа града Београда
51) Извештај о напретку спровођења програма заштите животне средине за период од 2016. до 2020. године (2021). Градска управа града Београда, Секретаријат за заштиту животне средине
52) Извештај о стању безбедности саобраћаја на територији Града Београда за 2020. годину (2021). Градска управа града Београда, Секретаријат за саобраћај.

БИОГРАФИЈА КАНДИДАТКИЊЕ

Ана Параушић Маринковић рођена је 16. јула 1991. године у Београду. Дипломирала је на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2014. године са просечном оценом 9,42. На истом факултету завршила је мастер академске студије 2016. године са просечном оценом 10,00, због чега је добила признање за студента генерације на мастер академским студијама. Докторске академске студија на Факултету безбедности уписала је 2016. године. Током мастер и докторских студија била је ангажована као студент-демонстратор на наставним предметима Методологија научног истраживања и Социјална патологија. У току свог студирања била је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја, као и фондације Конрад Аденауер. У периоду од шест месеци током 2015. године била је стажисткиња Програма Уједињених нација за развој. Од 2017. до краја 2018. радила је као истраживач-приправник на пројекту „Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитнообразовног система у Републици Србији: основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства“ који је финансирало Министарство просвете, науке и технолошког развоја. Од фебруара 2019. године запослена је као истраживач-сарадник на Институту за криминолошка и социолошка истраживања у Београду. Исте године именована је за секретара часописа Ревија за криминологију и кривично право у издању Института. Ана је објавила више од 40 научних радова из области урбане безбедности, студија безбедности, криминологије и људске безбедности. Учествовала је на неколико међународних и националних пројеката. Говори енглески језик.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Ана Параушић Маринковић

Број индекса 2/16

Изјављујем

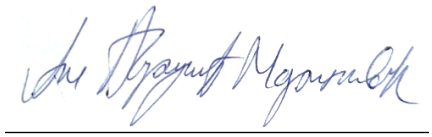
да је докторска дисертација под насловом

ЛОКАЛНА ВЛАСТ КАО ПРОВАЈДЕР УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА ГРАД БЕОГРАД

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 25.10.2023.



Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора _Ана Параушић Маринковић

Број индекса 2/16

Студијски програм Студије наука безбедности

Наслов рада _ЛОКАЛНА ВЛАСТ КАО ПРОВАЈДЕР УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА ГРАД БЕОГРАД

Ментор проф. др Милан Липовац

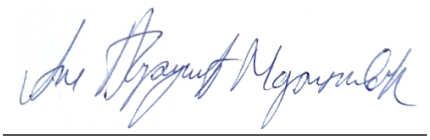
Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, 25.10.2023.



Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

ЛОКАЛНА ВЛАСТ КАО ПРОВАЈДЕР УРБАНЕ БЕЗБЕДНОСТИ: СТУДИЈА СЛУЧАЈА ГРАД БЕОГРАД

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

④. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

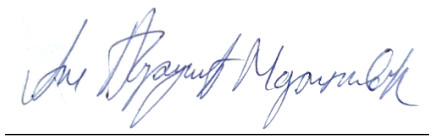
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 25.10.2023.



1. **Ауторство**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима**. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.