



Lokalna samouprava

# Propisi i praksa

**BROJ 1/2010**

*Tema broja:*

## **NOVI ZAKON O VANREDNIM SITUACIJAMA**

**Prikaz i analiza novog Zakona  
o vanrednim situacijama**

**Uloga lokalne samouprave**

**Iskustva drugih zemalja**

**Iskustva naših gradova i opština**





STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA

Lokalna samouprava  
**PROPISI I PRAKSA**

---

Pravni bilten

broj 1/2010

Beograd, januar 2010.

# **Stalna konferencija gradova i opština**

Lokalna samouprava: Propisi i praksa

## **PRAVNI BILTEN**

**Broj 1/2010**

*Tema broja:* Novi Zakon o vanrednim situacijama

---

*Izdavač:*

Stalna konferencija gradova i opština  
Makedonska 22/VIII, Beograd  
[www.skgo.org](http://www.skgo.org)

*Za izdavača:*

Đorđe Staničić,  
generalni sekretar

*Urednica broja:*

Jelena Jerinić

*Lektor:*

Irena Popović-Grigorov

*Grafički dizajn i štampa:*

Kotur i ostali o.d.

*Tiraž:*

400 primeraka

Beograd, januar 2010.

---

Pravni bilten „Lokalna samouprava – Propisi i praksa” je izdanje  
Stalne konferencije gradova i opština koje podržava projekat EXCHANGE 2  
– Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština.

Projekat finansira Evropska unija, a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Evropske unije.  
Za informacije koje se nalaze u publikaciji odgovoran je isključivo Izdavač.

---

## Poštovane kolegice, Poštovane kolege,

Na početku nove godine, planirali smo da Pravni bilten u potpunosti posvetimo zakonima donetim tokom protekle godine koji će početi da se primenjuju u 2010. Ovaj broj Biltena je posvećen novom Zakonu o vanrednim situacijama, a sledeći, koji će se pojaviti u februaru, biće posvećen još jednom broju zakona koji počinju da se primenjuju u 2010. i čije odredbe donose određene obaveze za jedinice lokalne samouprave.

Kao što ćete pročitati, oblast civilne odbrane i vanrednih situacija dugo nije bila adekvatno regulisana. Za nas je, osim činjenice da je Zakon o vanrednim situacijama na jednom mestu uredio materiju koja je do sada bila uređena u pet različitih zakona, on značajan i zbog toga što se očekuje da jedinicama lokalne samouprave olakša da obavljaju svoju nadležnost u borbi sa vanrednim situacijama. Puna primena Zakona uslediće tek nakon donošenja brojnih podzakonskih akata, ali je naša namera bila da opštine i gradove od samog početka njegove primene informišemo o sadržini novih zakonskih rešenja. Nadamo se da smo odabirom autora i priloga uspeali da uravnotežimo stavove predstavnika centralne vlasti, nezavisnih stručnjaka i iskustava sa nivoa lokalne samouprave.

Posebno nam je drago što u ovom broju predstavljamo nekoliko primera iz prakse opština i gradova koji pokazuju na koji način se lokalni nivo bavio tim temama i pre donošenja novog Zakona. Objavljujemo priloge iz četiri opštine i grada koji učestvuju u Programu za planiranje i reagovanje u vanrednim situacijama i jačanje ekonomske sigurnosti (PPES), koji finansira USAID. Zahvaljujemo se gospodji Oliveri Kostić iz Programa PPES koja nam je pomogla u odabiru primera i pripremi priloga za objavljivanje u Pravnom biltenu.

Koristimo ovu priliku da Vas pozovemo da nam i dalje šaljete modele akata iz vaših gradova i opština i iz drugih oblasti, jer će oni uvek biti zanimljiv i koristan dodatak autorskim tekstovima i analizama koje inače objavljujemo u ovom časopisu.

Tim Pravnog biltena želi Vam uspešnu 2010. godinu!

Jelena Jerinić

*Urednica Pravnog biltena*

**SADRŽAJ:**

---

Predrag Marić	
<b><i>Zakon o vanrednim situacijama</i></b> .....	5

---

Bogoljub Milosavljević	
<b><i>Novo zakonsko uređenje vanrednih situacija i uloga lokalne samouprave</i></b> .....	11

---

Želimir Kešetović	
<b><i>Pravni okvir sistema za reagovanje u vanrednim situacijama – komparativna iskustva</i></b> .....	21

---

***Primeri iz gradova i opština***

- Od upravljanja vanrednim situacijama do Strategije bezbednosti grada Niša ..... 33
  - Sporazum o saradnji između opštine Golubac, opštine Moldava Nova i opštine Veliko Gradište ..... 36
  - Grad Kragujevac: Uputstvo za rad radnog tela za organizovanje zaštite od elementarnih i drugih većih nepogoda ..... 38
-

Predrag Marić

pomoćnik ministra unutrašnjih poslova

načelnik Sektora za vanredne situacije u Ministarstvu unutrašnjih poslova

## ZAKON O VANREDNIM SITUACIJAMA

Usvajanjem Zakona o vanrednim situacijama Srbija je učinila značajan korak ka sistemskom regulisanju i obezbeđenju sigurnosti svojih građana, po ugledu na zemlje koje služe kao primer efikasne i organizovane zaštite stanovništva u situacijama kada su pogođeni prilikama koje otežavaju ili onemogućavaju redovno funkcionisanje a izazvane su uticajima prirodnih nepogoda ili drugih civilizacijskih nesreća.

Očigledno je da je potreba za normiranjem pomenute sfere nesporna iz mnogo razloga, ali je jedan od najvažnijih taj što je dosadašnja regulativa zastarela i prevaziđena, te je kao takva stvarala probleme u primeni.

Naime, rešenja pozitivnih propisa iz te oblasti, kako zakonskih, tako i odgovarajućih podzakonskih, u Republici Srbiji ne mogu da odgovore na postavljene zadatke našeg društva i države u uslovima povećanih rizika izazvanih narušenom ravnotežom klimatskih faktora, kao i ubrzanog tehničko-tehnološkog razvoja primerenog tendencijama u savremenom svetu.

Iskustva iz dosadašnjih kriznih situacija pokazala su da je primena važećih propisa u oblasti o kojoj je reč stvorila problem jedinstvenog funkcionisanja svih relevantnih službi u vanrednim situacijama, prvenstveno zbog podeljene nadležnosti između pojedinih ministarstava i drugih državnih organa. Tako je, uz nadležnosti koje ima Ministarstvo unutrašnjih poslova, za oblast civilne zaštite bilo nadležno Ministarstvo odbrane, za oblast zaštite od poplava Direkcija za vode u Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a u slučaju hemijskih nesreća odgovor je u nadležnosti Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja.

Do donošenja ovog zakona Republika Srbija nije imala propis koji sveobuhvatno reguliše oblast zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama. Imajući u vidu da je Zakon o zaštiti od elementarnih nepogoda iz 1977, a da je Zakon o zaštiti od požara usvojen 1988. godine, njihovo tumačenje i primena povlače mnoga pitanja s obzirom na to da je teško utvrditi na koje se subjekte odnose prava i obaveze koji su predviđeni u zakonima jer se radi o privrednim subjektima koji, pravno gledano, ne postoje zbog potpuno izmenjenog načina organizacije privrednih društava i promenjenog dominantnog oblika svojine privrednih društava i drugih pravnih lica.



Na osnovu Zaključka Vlade Republike Srbije od 5. marta 2009. godine, preduzete su aktivnosti za formiranje jedinstvene službe za zaštitu i spasavanje u vanrednim situacijama, urađen je Akcioni plan za realizaciju Zaključka, u kome se jasno definiše da je neophodno doneti zakon koji uređuje tu oblast.

Razvijena savremena društva postavila su određene standarde u zaštiti svojih građana ili građana koji se nađu na njihovoj teritoriji pa je, radi obogaćivanja nacionalne zakonske regulative, neophodno usvojiti propise te vrste u periodu tranzicionih promena i uskladiti ih sa propisima zemalja Evropske unije. Pravne norme međunarodnog prava, kao i nacionalni propisi pojedinih zemalja članica EU, predstavljaju najviši standard u normiranju onih oblasti čiji je predmet zaštita osnovnih vrednosti kao što su život, integritet, prirodna okolina i svojina. Tako je, usvajanjem ovog zakona koji je usklađen sa pomenutim pravilima, dostignut najviši stepen bezbednosti naših građana u datim okolnostima. U zakon su uključene smernice i sugestije Međunarodne strategije Ujedinjenih nacija za smanjenje rizika od katastrofa (UNISDR), Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), USAID-ovog Programa PnPES (Spremnost, planiranje i ekonomska sigurnost).

Rezultat izrade zakona prema modelu uspešnih, ozakonjenih naučnih i tehničkih dostignuća, a uz to i sagledavanja sopstvenih potreba i prethodnih iskustava, jesu zakonske odredbe koje u normiranje i praksu unose značajne novine. One za cilj imaju stvaranje atmosfere u kojoj je:

- pojednostavljen proces dobijanja potrebnih saglasnosti u oblasti zaštite u vanrednim situacijama, čime je ubrzan proces stranih ulaganja u privredu;
- smanjen rizik od nastanka vanrednih događaja i vanrednih situacija, bolje uređena organizacija i funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja, čime su smanjene materijalne štete i broj povređenih i poginulih lica u vanrednim događajima i vanrednim situacijama;
- uređen način finansiranja sistema zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama;
- efikasan rad državne uprave u sprovođenju zakonske nadležnosti zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, što bi dovelo do nesmetanog razvoja privredne aktivnosti zahvaljujući pojednostavljenoj proceduri dobijanja potrebnih saglasnosti;
- definisano šta su to vanredne situacije, kada se proglašavaju i ko ih proglašava u zavisnosti od teritorije koja je ugrožena vanrednom situacijom;
- definisano formiranje Štabova za vanredne situacije na svim nivoima, sa tačno



određenim nadležnostima, poslovima i zadacima (s obzirom na to da štabovi civilne zaštite do sada nisu funkcionisali na zadovoljavajućem nivou);

- definisani subjekti zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama na svim nivoima;
- precizno utvrđena prava i obaveze državnih i drugih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica, kao i građana u vanrednim situacijama;
- precizno definisano neposredno rukovođenje akcijama zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama;
- utvrđeni postupci izrade i donošenja planskih dokumenata, izrada procene ugroženosti teritorije od svih mogućih vanrednih situacija a, u zavisnosti od te procene, i donošenje odgovarajućih planova zaštite i spasavanja itd.

Može se istaći da su pomenuti planski dokumenti utvrđeni u Zakonu o vanrednim situacijama posebno značajni za unapređenje sistema zaštite jer je predviđeno da se izrađuju na svim nivoima i da se kao takvi usklade i primenjuju u Nacionalnoj strategiji za zaštitu i spasavanje koju usvaja Narodna skupština. Osim toga, predviđena je izrada akta koji usvaja Vlada a odnosi se na Dugoročni plan i program razvoja sistema zaštite i spasavanja Republike Srbije. Jedan od delova koji obezbeđuje celovit sistem je Plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama Republike Srbije.

Sa aspekta zaštite građana na teritoriji Republike Srbije, moglo bi se reći da pomenute izmene imaju samo posredan uticaj, a najveća novina u ovom zakonu, čije će rezultate direktno osetiti građani Srbije i oni koji na borave njenoj teritoriji, jeste uvođenje jedinstvenog broja za poziv za pomoć, na koji građani mogu da traže pomoć svih službi koje reaguju u hitnim slituacijama.

Republički centar „112“ ima obavezu da svim licima koja se nalaze na teritoriji Republike Srbije omogući da u hitnoj ili vanrednoj situaciji besplatnim pozivom na broj 112 dobiju adekvatnu pomoć stručnih službi, na način i u vremenskom roku koji su predviđeni direktivama Evropske unije (91/396/EEC; 2002/22/EC).



Formiranje centra kao jedinstvenog sistema u komunikaciji nadležnih organa, relevantnih institucija i građana, kao i razmeni informacija o svemu što je neophodno za adekvatno i pravovremeno intervenisanje u vanrednim i drugim situacijama, ima cilj da se razorne posledice elementarnih i tehničko-tehnoloških nesreća svedu na najmanju moguću meru te je interes društva i države mnogo veći od proste međunarodne obaveze, kojom se često opravdava uvođenje novih strukturalnih pojava u našoj zemlji.

Period u kome su doneti ranije važeći propisi nije karakterisala razvijena međudržavna saradnja u pružanju pomoći, kao ni veliki broj internacionalnih konferencija, seminara, vežbi na kojima se razmenjuju iskustva i stručna dostignuća iz oblasti zaštite i spasavanja, pa je svakako definisanjem međunarodne saradnje u ovom zakonu unapređen i taj segment. Država je sada u toj oblasti akter na međunarodnom planu, članica je međunarodnih organizacija, zaključuje ili je zaključila međudržavne sporazume, traži i pruža pomoć i olakšava proceduru prelaska državne granice u slučaju da je Srbija tranzitna zemlja u pružanju pomoći drugih država.

Proklamovanjem osnovnih načela zaštite i spasavanja, kao što su načelo prava na zaštitu, načelo solidarnosti, načelo javnosti i dr., Zakon o vanrednim situacijama potvrđuje svoj osnovni cilj – a to je prvenstveno zaštita ljudskih života, a zatim i zaštita materijalnih i kulturnih dobara kako privatnih, tako i javnih. Načelom javnosti građani se štite od neodgovarajuće pripreme za vanredne situacije ili od zaštite u takvoj situaciji usled nedostatka informacija o opasnostima od nesreće koja ih može pogoditi.

Kako bi se moglo reći da je odgovor na vanrednu situaciju bio u potpunosti adekvatan, mora se uspostaviti sistem preventivne zaštite kojim se pre svega u meri u kojoj je to moguće smanjuje rizik od njenog nastajanja i definiše postupanje u slučaju da do nje dođe.

Ovim je zakonom utvrđeno da različiti subjekti ovog sistema, pre svega organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave i privredni subjekti imaju obavezu da izrade planove za zaštitu i spasavanje. Osim toga, njihovom implementacijom u Nacionalni plan za zaštitu i spasavanje u vanrednim situacijama u velikoj meri je poštovan pomenuti uslov pripremljenosti, koji ako ne isključuje, onda barem smanjuje rizik od nepredviđenosti koje mogu imati katastrofalne posledice po stanovništvo.

Značajno je i to što je, osim pomenute obaveze, autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave povereno vršenje određenih poslova sa ciljem organizovanja i unapređenja sistema za zaštitu i spasavanje pa im je, u slučaju da su kapaciteti tih teritorijalnih jedinica dovoljni, omogućeno da samostalno deluju u vanrednim situacijama. Ti se poslovi odnose na donošenje odgovarajućih planova za vanredne situacije, zatim mogućnost obrazovanja štabova za vanredne situacije i saradnjom sa susednim regijama na nivou predmetne teritorije i putem odluka njihovih organa.

Međutim, to ne utiče na ograničavanje mogućnosti zaštite pojedine opštine, grada ili pokrajne jer postoji mogućnost proglašavanja vanredne situacije za celokupnu teritoriju Republike Srbije u slučaju da je njome pogođena i jedna opština ako resursi te opštine nisu dovoljni da spreče nastajanje ili umanje posledice izazvane prirodnim i drugim nesrećama. Ustupanjem instrumenata za reagovanje teritorijalnim jedinicama samo se htelo izaći u susret najboljem načinu sagledavanja sopstvenih potreba.

Isti se cilj želeo postići kada je, osnivanjem Budžetskog fonda za vanredne situacije za obezbeđenje sredstava za nabavku opreme, stručno osposobljavanje snaga za zaštitu i druge namene, izbegnut sistem raspodele sa unapred navedenim razdelom za pojedine teritorijalne celine, pa je glavni uslov za korišćenje sredstava „potreba“ koja je svakako promenjiva kategorija i svaki pokušaj njenog dugoročnog predviđanja može otežati pravilnu alokaciju finansijskih sredstava.

Više puta je naglašavano da je jedno od pozitivnih rešenja ovog zakona precizno definisanje finansiranja sistema zaštite od vanrednih situacija.

I ovoga puta u pitanju su posledice zastarelosti postojećih propisa jer onemogućavaju njihovu primenu. Iako protivpožarni fondovi postoje već dugi niz godina, sredstva koja se prikupe ne pokrivaju ni osnovne potrebe spasilačkih službi.

Uvidom u evidenciju za period 2009. godine došlo se do podatka da je u fondove prikupljeno okvirno 40.000.000. dinara, što nije dovoljno za investiranje u rad spasilačkih službi na godišnjem novou.

Pomenuti Budžetski fond za vanredne situacije, čije je postojanje predviđeno zakonom, ima za cilj da se prikupi dodatna sredstva za unapređenje funkcionisanja sistema za zaštitu i spasavanje sa svim svojim elementima, bilo kao nabavku materijalno-finansijskih sredstava, bilo kao unapređenje preventivne zaštite ili stručnog osposobljavanja njegovih snaga.

Statistički podaci iz prethodnih godina ohrabruju uvođenje sistema dodatnog finansiranja jer će opremljenost i osposobljenost učesnika zaštite i spasavanja smanjiti ove pokazatelje.

Analizirajući podatke o najbrojnim događajima iz domena zaštite i spasavanje za 2008. i 2009. godinu utvrđeno je da je 2008. godine bilo 30.725 različitih intervencija, od čega 24.450 požara na ukupnoj površini od 17.684.141,36 m<sup>2</sup>, pri čemu je smrtno nastradalo 416 osoba a povređena 1.131 osoba, a da je vrednost spasene imovine 80.889.556.000,00 dinara. Podaci za 2009. godinu govore da je do 30. septembra bilo 26.210 intervencija, od čega 20.118 na ukupnoj površini 278.968.273 m<sup>2</sup>, nastradalo je 348 a povređene su 943 osobe, te vrednost spasene imovine iznosi 74.544.147.000,00 dinara.



Prema podacima Narodne banke Srbije, osiguravajuća društva su u 2008. godini na ime naknade štete nastale požarima i drugim opasnostima isplatila iznos od 1.195.108.000,00 dinara. Radi se o osiguranju koje je definisano kao dobrovoljno, dok je stvarna šteta više-struko veća, zbog čega su podaci nedostupni.

Istovremeno u saobraćajnim nesrećama na putevima u Republici Srbiji godišnje život izgubi preko 800 osoba, a brza intervencija spasilačkih ekipa presudno utiče na smanjivanje broja nastradalih.

Kako je već navedeno, samo segment nastalih posledica od pojedinih vanrednih događaja – štete koje izazivaju najčešće su materijalno neprocenjive a uzročno-posledično su vezane za brzinu reagovanja spasilačkih timova i nivoa opremljenosti, nameće potrebu drugačijeg sistema obezbeđivanja sredstava za zaštitu i spasavanje.

Obaveza uplaćivanja sredstava u fond nametnuta je privrednim subjektima koji su iz više razloga prepoznati kao akteri u mogućim vanrednim situacijama.

Navedeni privredni subjekti čija se sredstva namenski opredeljuju za fond su najčešći akteri u vanrednom događaju, bilo da ga uzrokuju, u njemu neposredno učestvuju ili otklanjaju nastale posledice. Savremen, funkcionalan, odgovarajuće opremljen sistem, direktno

će rezultirati povećanjem sigurnosti imovine, smanjenjem sume koju osiguravajuća društva isplaćuju kao nadoknadu štete i podizanjem nivoa svesti društva o potrebi preventivnog delovanja.

Dalje, privredni subjekti koji upravljaju otvorenim površinama (šume, nacionalni parkovi...), neposredno izloženim klimatskim uticajima, prepoznati su kao nosioci aktivnosti zaštite javnih dobara.

Osim toga, privredni subjekti čija delatnost predstavlja povećani rizik od nastanka tehničko-tehnološkog udesa potencijalni su učesnici u vanrednim događajima velikih razmera, te su, srazmerno instalacionim kapacitetima, uključeni u obezbeđivanje dodatnih prihoda fonda.

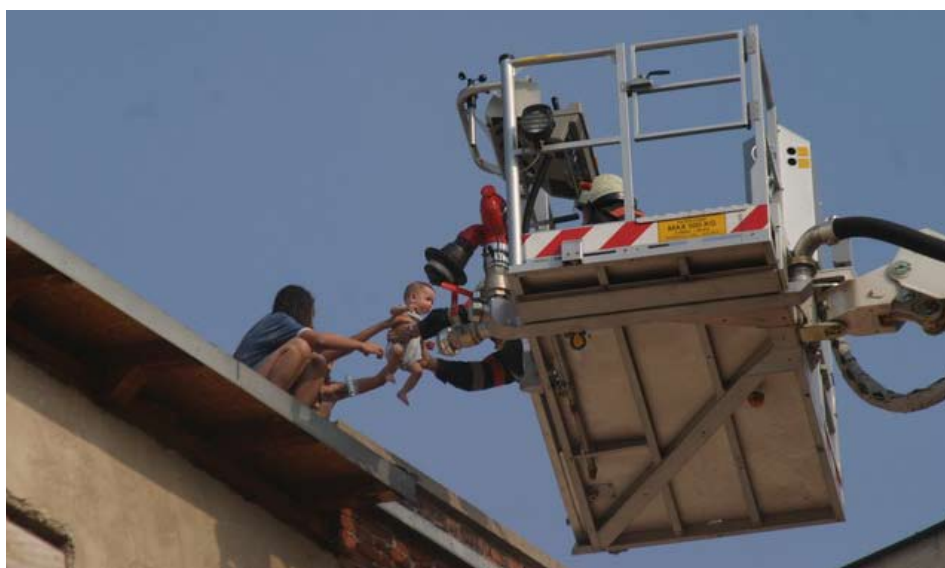
Iako zakon za predmet ima zaštitu građana od nepredviđenih nesreća koje mogu da uzrokuju gubitak ljudskih i života i uništavanje privatne i javne svojine, uslovi u kojima postoji razvijen sistem zaštite, sigurnosti i efikasnog reagovanja na sve vanredne situacije afirmativan je i za sve vrste privrednih aktivnosti, posebno za one privredne subjekte čija se delatnost odnosi na korišćenje ili transport sredstava za rad visokog rizika od mogućnosti izbijanja različitih vrsta nezgoda.

Svesni izazova koji se postavljaju bezmalo svim subjektima sistema zaštite u vanrednim situacijama, a to su u različitim aspektima svi građani, zakonodavac je odložio primenu ovog zakona za šest meseci od dana njegovog donošenja kako bi se u tom periodu doneli podzakonski akti predviđeni zakonom i da bi se ti subjekti upoznali sa pravima i obavezama koji se njime utvrđuju.

Opštost sistemskog zakona zahteva donošenje podzakonskih akata kojim se detaljnije razrađuju pojedine norme zakonskog teksta pa je tako i u ovom slučaju predviđeno donošenje 15 bližih propisa za sprovođenje zakona koje će doneti Vlada Republike Srbije i 18 koje će doneti ministar unutrašnjih poslova.

Ti će propisi konkretizovati utvrđene obaveze subjektima sistema zaštite i spasavanja putem instrukcija za njihovo ispunjenje i postupak ostvarivanja njihovih prava utvrđenih ovim zakonom.

Sa aspekta pravnog regulisanja ove oblasti, Zakonom o vanrednim situacijama zadovoljeni su standardi odgovora na vanredne situacije, a njegovom primenom ostvariće se i svrha zbog koje je donet.



# NOVO ZAKONSKO UREĐENJE VANREDNIH SITUACIJA I ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE

## *Uvodne napomene*

Posle pune decenije od početka tranzicije i prethodne decenije haotičnog stanja u toj oblasti (i nizu drugih), Republika Srbija je konačno dobila Zakon o vanrednim situacijama (u daljem tekstu: Zakon)<sup>2</sup> i u njemu uspostavila normativnu osnovu za jedan novi – integrisani sistem upravljanja vanrednim situacijama. Konkurentna nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva odbrane (sa posebnim upravama za vanredne situacije), nejasni i nefunkcionalni odnosi između državnih organa i organa teritorijalnih jedinica koji su bili stvoreni na osnovu zastarelih i praksom prevaziđenih republičkih i bivših saveznih propisa, konačno mogu da postanu deo neslavne pravne istorije.<sup>3</sup>

To je prva i nesumnjiva dobit od novog Zakona, čak i u kontekstu činjenice da je njegovo donošenje pratilo ono što je postalo gotovo redovno negativno obeležje naših novijih zakonodavnih poduhvata. Naime, uobičajilo se već (gotovo kao redovna praksa) da se posle nerazumnih i „ničim izazvanih“ gubitaka vremena (čekanja na „političku volju“?), najednom pristupa ishitrenom krojenju sistemskih zakona, a takav je slučaj bio čak i sa važećim Ustavom.<sup>4</sup> Tako dobijeni pravni tekstovi ne mogu a da ne pate od različitih manjkavosti, pa

1 Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu.

2 Zakon je donela Narodna skupština 29. decembra 2009. godine, a istog dana je predsednik Republike izdao ukaz o njegovom proglašenju. Pod istim je datumom objavljen u „Sl. glasniku RS“, br. 111/09.

3 Oblast vanrednih situacija i civilne zaštite bila je do sada regulisana u pet zakona: (1) Zakonu o zaštiti od elementarnih i drugih većih nepogoda iz 1977. godine („Sl. glasnik SRS“, br. 20/77, 24/85 i 52/89 i „Sl. glasnik RS“, br. 53/93, 67/93, 48/94 i 101/05); (2) članovima 74. do 79. Zakona o zaštiti od požara iz 1988. godine („Sl. glasnik SRS“, br. 37/88 i „Sl. glasnik RS“, br. 53/93, 67/93, 48/94 i 101/05); (3) članovima 49. do 66. Zakona o odbrani iz 1994. godine („Sl. list SRJ“, br. 43/94, 11/95, 28/96, 44/99 i 3/02); (4) članovima 73. do 86. Zakona o odbrani iz 1991. godine („Sl. glasnik RS“, br. 45/91, 58/91, 53/93, 67/93 i 48/94); i (5) članovima 77. do 80. Zakona o odbrani iz 2007. godine („Sl. glasnik RS“, br. 116/07 i 88/09).

4 U fazi pripremanja prednacrta Zakona bio je, doduše, učinjen značajan napor da se ispituju stavovi opština i gradova i oni stručno uobliče u radu stručnjaka nevladine organizacije Palgo centar, ali je u završnoj i najvažnijoj fazi rada taj napor uveliko obesmišljen pod pritiskom nerazumnog zahteva da se relativno „sirov“ tekst nacrta pretvori u usvojeni zakon za manje od mesec dana. Tako se dogodilo da je obrađivač – Ministarstvo unutrašnjih poslova – na kraju jednostavno ignorisao mnoge korisne ideje lokalne samouprave, ali i zainteresovanih nadležnih ministarstava.

i ozbiljnih nedostataka, uključujući i plodove amaterskog i volontarističkog pristupa, zbog čega se brzo podvrgavaju reviziji. Ova analiza je ipak vođena željom da se istaknu dobre strane Zakona, a samo uzgred i u meri u kojoj je to neizbežno biće ukazano i na neke od njegovih nedostataka.<sup>5</sup> Težište analize je na zakonom utvrđenoj ulozi opština i gradova u vanrednim situacijama.

## **Predmet i struktura Zakona**

Prema članu 1. Zakona, njegov predmet čini uređivanje: (1) delovanja, proglašavanja i upravljanja u vanrednim situacijama; (2) sistem zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda i drugih nesreća; (3) nadležnosti državnih organa, autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave i učešća policije i Vojske Srbije u zaštiti i spasavanju; (4) prava i dužnosti građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u vezi sa vanrednim situacijama; (5) organizacije i delatnosti civilne zaštite na zaštiti, spasavanju i otklanjanju posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća; (6) finansiranja; (7) inspekciskog nadzora; (8) međunarodne saradnje i (9) drugih pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema zaštite i spasavanja. Tako zamašan predmet pokriven je normama u različitoj meri, što se može videti i iz pregleda strukture Zakona.

Struktura Zakona obuhvata 15 poglavlja (odseka) sa ukupno 153 člana: I. Osnovne odredbe (čl. 1. do 8), II. Nadležnosti državnih organa (čl. 9. do 13), III. Nadležnosti autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave (čl. 14. i 15), IV. Prava i dužnosti privrednih društava i drugih pravnih lica (čl. 16. do 20), V. Prava i dužnosti građana (čl. 21. do 28), VI. Vanredne situacije (čl. 30. do 50), VII. Civilna zaštita (čl. 51. do 127), VIII. Planiranje i programiranje sistema zaštite i spasavanja (čl. 128. i 129), IX. Finansiranje sistema zaštite i spasavanja (čl. 130. do 133), X. Budžetski fond za vanredne situacije (čl. 134. do 138), XI. Priznanja i nagrade (član 139), XII. Međunarodna saradnja (član 140), XIII. Nadzor (čl. 141. do 143), XIV. Kaznene odredbe (čl. 144. i 145) i XV. Prelazne i završne odredbe (čl. 146. do 153).

Kao što se može videti, dva poglavlja imaju po jedan član, a osam poglavlja od po dva do pet članova. Naredna tri poglavlja imaju po osam članova (prvo, peto i petnaesto) i jedno poglavlje (o vanrednim situacijama) ima 21 član. Najobimnije poglavlje je o civilnoj zaštiti (77 članova) i ona se po obimu ukazuje kao centralni predmet Zakona (na istu materiju se odnose i neki drugi članovi Zakona). Po tome, sistem zaštite i spasavanja izgleda kao omotač čije jezgro predstavlja civilna zaštita.<sup>6</sup> Neka od poglavlja ne zaslužuju da budu izdvojena u posebne celine (na primer, osmo i jedanaesto), a pojedina nisu na pravom mestu (materija osmog poglavlja bi morala biti smeštena pre sedmog). Podnaslovi unutar poglavlja nisu sistematični, pojedini članovi imaju rubrume a većina ih nema. Ima članova neprimerene dužine, u pojedinim odredbama ima očiglednih nejasnoća i praznina, dok su drugi prenamirani. U celini, sistematika nije jača strana tog Zakona, tako da je brzo snalaženje u tekstu prilično otežano.

5 Samo jedan primer za to predstavljaju čl. 35. tač. 2, čl. 113. st. 2. i čl. 139. st. 2, u kojima se kao zalutali iz neke druge priče pojavljuju „menadžeri zaštite i zamenci menadžera zaštite“, koji bi trebalo da istisnu poverenike i zamjenike poverenika iz Zakona: u prvoj se odredbi uopšteno govori o njihovom imenovanju u naseljenim mestima, u drugoj o tome da se na dužnost menadžera i njegovog zamenika raspoređuju zaposleni „u tim privrednim društvima i pravnim licima“, a u trećoj, naravno, o njima kao potencijalnim nosiocima priznanja i nagrada. I to je sve o njima, ako sam dobro pročitao Zakon.

6 Odnos između sistema zaštite i spasavanja i civilne zaštite otprilike je isti kao odnos između pojmo-va „unutrašnji poslovi“ i „policija“.

## Vanredna situacija

Osnovni pojam Zakona jeste vanredna situacija. Ona je definisana u članu 8. tačka 1. kao „stanje kada su rizici i pretnje ili posledice katastrofa, vanrednih događaja i drugih opasnosti po stanovništvo, životnu sredinu i materijalna dobra<sup>7</sup> takvog obima i intenziteta da njihov nastanak ili posledice nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, zbog čega je za njihovo ublažavanje i otklanjanje neophodno upotrebiti posebne mere, snage i sredstva uz pojačani režim rada“. Vanredna situacija, dakle, ima izgled (1) rizika i pretnje<sup>8</sup> od mogućeg ugrožavanja stanovništva (bolje bi bilo da je rečeno „ljudi“)<sup>9</sup>, životne sredine i materijalnih dobara ili (2) posledica po iste vrednosti koje su već nastupile. U oba slučaja, za njen pojam je bitna odrednica kvantitativne prirode: obim i intenzitet opasnosti kojima ona pretili ili izaziva takvog su karaktera da ih nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi, već je neophodno da se upotrebe posebne mere, snage i sredstva. Te posebne mere, snage i sredstva su vanrednog karaktera i upravo njihova upotreba, uz iznenadnost događaja, tu situaciju i kvalifikuju kao „vanrednu“. Dosledno tome, „vanredni događaj“<sup>10</sup> ne spada u vanredne situacije.

Među uzrocima vanrednih situacija su elementarne nepogode, tehničko-tehnološke nesreće kao što su udesi i katastrofe, posledice terorizma, ratnih i drugih većih nesreća (skraćeno: elementarne nepogode i druge nesreće). Zakon u istom članu (tačka 3) definiše najpre elementarnu nepogodu<sup>11</sup>, a zatim u tački 4. tehničko-tehnološku nesreću tipa udesa<sup>12</sup> i u tački 5. katastrofu<sup>13</sup>.

Pojam vanredne situacije trebalo bi da bude jasno odeljen od pojma vanrednog stanja. U odredbama Zakona nema govora o vanrednom stanju, pa ni elementa da se ta dva pojma pomešaju, ali takvo mešanje postoji u Zakonu o odbrani (2007). Naime, pojam vanrednog stanja je ustavni pojam i odnosi se na jedan od dva razloga (osim ratnog stanja) za uvođenje posebnog ustavnog režima u kome se odstupa od niza ustavom zajemčenih

- 7 U članu 1. Zakona redosled je drugačiji: „ljudi, materijalna i kulturna dobra i životna sredina“. Uz to, nedostaju životinje; s tim u vezi videti čl. 21. do 23. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o odbrani („Sl. glasnik RS“, br. 88/09), kojima su dopunjene odredbe o civilnoj zaštiti upravo unošenjem reči „životinje“, tako da se štite i spasavaju „ljudi, životinje, životna sredina, materijalna i kulturna dobra“.
- 8 Rizik je u istom članu, tačka 8, definisan kao „verovatnoća da će se nesreća pojaviti u određenom vremenskom razdoblju, okolnostima i sa određenim negativnim posledicama“. Pretnja, međutim, nije definisana.
- 9 Osim u čl. 1. i u čl. 5. pod a), ljudi su a ne stanovništvo označeni kao primarni zaštitni objekt.
- 10 „Nesreća izazvana elementarnom nepogodom i drugim nesrećama, koja može da ugrozi zdravlje i živote ljudi i životnu sredinu, a čije posledice je moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih organa i službi“ (član 8. tačka 6).
- 11 „Događaj hidrometeorološkog, geološkog ili biološkog porekla, prouzrokovan delovanjem prirodnih sila, kao što su: zemljotres, poplava, bujica, oluja, jake kiše, atmosferska pražnjenja, grad, suša, odronjavanje ili klizanje zemljišta, snežni nanosi i lavina, ekstremne temperature vazduha, nagomilavanje leda na vodotoku, epidemija zaraznih bolesti, epidemija stočnih zaraznih bolesti i pojava štetočina i druge prirodne pojave većih razmera koje mogu da ugroze zdravlje i život ljudi ili prouzrokuju štetu većeg obima“.
- 12 „Iznenadni i nekontrolisani događaj ili niz događaja koji je izmakao kontroli prilikom upravljanja određenim sredstvima za rad i prilikom postupanja sa opasnim materijama u proizvodnji, upotrebi, transportu, prometu, preradi, skladištenju i odlaganju, kao što su požar, eksplozija, havarija, saobraćajni udes u dramskom, rečnom, železničkom i aviosaobraćaju, udes u rudnicima i tunelima, zastoje rada žičara za transport ljudi, rušenje brana, havarija na elektroenergetskim, naftnim i gasnim postrojenjima, akcidenti pri rukovanju radioaktivnim i nuklearnim materijama, a čije posledice ugrožavaju bezbednost i živote ljudi, materijalna dobra i životnu sredinu“.
- 13 „Elementarna nepogoda ili druga nesreća i događaj koji veličinom, intenzitetom i neočekivanošću ugrožavaju zdravlje i živote većeg broja ljudi, materijalna dobra i životnu sredinu, a čiji nastanak nije moguće sprečiti ili otkloniti redovnim delovanjem nadležnih službi, organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave, kao i nesreća nastala ratnim razaranjem ili terorizmom“.

ljudskih prava, odnosno od redovnog ustavnog stanja (čl. 200. do 202. Ustava). U vanrednom stanju postoji javna opasnost koja ugrožava opstanak države ili građana, pa se uspostavlja privremeni režim koji treba da obezbedi povratak normalnom funkcionisanju ustava. Vanredno stanje, dakle, nije isto što i vanredna situacija, niti bi se sa stanovišta Ustava i relevantnih međunarodnih ugovora (Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Evropske konvencije o ljudskim pravima) smeo otvarati put za pravno približavanje ta dva pojma. Prema članu 4. tačka 6. Zakona o odbrani, vanredno stanje je „stanje javne opasnosti u kojem je ugrožen opstanak države ili građana, a posledica je vojnih i nevojnih izazova, rizika i pretnji bezbednosti“. U istom članu (tačka 11), među nevojne izazove, rizike i pretnje bezbednosti uvrštene su (osim terorizma, organizovanog kriminala i korupcije) i „elementarne nepogode, tehničko-tehnološke i druge nesreće i opasnosti“, dakle upravo ono što je pojmovno jednako vanrednoj situaciji. S tim u vezi jeste i odredba čl. 4. tač. 4a.

## ***Osnovne postavke sistema zaštite i spasavanja***

Sistem zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih dobara i životne sredine (u daljem tekstu: SZS) definisan je u članu 8. tačka 2. Zakona kao „deo sistema nacionalne bezbednosti i integrisani oblik upravljanja i organizovanja subjekata SZS na sprovođenju preventivnih i operativnih mera i izvršavanju zadataka zaštite i spasavanja ljudi i dobara od posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća, uključujući i mere oporavka od tih posledica“. Deo je, dakle, šireg sistema nacionalne bezbednosti (što u Strategiji nacionalne bezbednosti inače ne stoji). U funkcionalnom smislu, SZS obuhvata upravljanje i organizovanje subjekata koji ga čine i koji sprovode (1) preventivne i operativne mere i (2) izvršavaju zadatke zaštite i spasavanja.

Zadaci SZS određeni su u 11 tačaka člana 3. Zakona i sastoje se od programiranja, planiranja, upravljanja, rukovođenja, koordiniranja, organizovanja, osposobljavanja i preduzimanja aktivnosti zaštite, spasavanja i pružanja pomoći, kao i od ublažavanja i otklanjanja posledica vanrednih situacija.

Načela SZS jesu pravo na zaštitu, solidarnost, javnost, preventivna zaštita, odgovornost i postupnost pri upotrebi snaga i sredstava (član 5). Poslednje pomenuto načelo znači da se u zaštiti i spasavanju koriste prvo snage i sredstva sa teritorije jedinice lokalne samouprave, a kada to nije dovoljno – snage i sredstva sa teritorije Republike Srbije i, na kraju, policija i Vojska Srbije.

U organizacionom smislu, SZS ima subjekte, snage, objekte i sredstva za zaštitu i spasavanje, sredstva pomoći, materijalno-finansijska i druga sredstva. Subjekti su organi državne uprave, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici, građani, grupe građana, udruženja, profesionalne i druge organizacije. Svi oni imaju Zakonom utvrđene uloge, odnosno dužnosti (i prava), obezbeđuju izgradnju SZS (u skladu sa Zakonom, drugim propisima, programima i planovima) i sprovode preventivne mere zaštite i spasavanja.

Snage SZS su štabovi za vanredne situacije, jedinice civilne zaštite, vatrogasno-spasilačke jedinice, policija, Vojska Srbije, subjekti čija je redovna delatnost zaštita i spasavanje, privredna društva i druga pravna lica, Crveni krst Srbije, Gorska služba spasavanja i udruženja koja su osposobljena i opremljena za zaštitu i spasavanje. Pojam osposobljenih pravnih lica određen je u članu 8. tačka 25. nabrojanjem njihove delatnosti (privatno obezbeđenje, komunalna, vodoprivredna i druge delatnosti, vatrogasni klubovi i drugo). Posebnu uloga imaju i tzv. ovlašćena pravna lica (u oblasti telekomunikacija, rudarstva, transporta i drugo, videti tačku 24. člana 8).



## **Nadležnosti države, pokrajina i lokalne samouprave**

Zakonom su detaljno utvrđene nadležnosti Narodne skupštine, Vlade, Ministarstva unutrašnjih poslova (kao matičnog organa državne uprave u oblasti zaštite i spasavanja), Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, ministarstava, drugih organa i posebnih organizacija (čl. 9. do 13). Sa po jednim članom utvrđene su nadležnosti autonomne pokrajine (član 14) i jedinica lokalne samouprave (član 15), a ove druge obuhvataju:

- donošenje (1) odluke o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite i obezbeđenje njenog sprovođenja, (2) plana i programa razvoja SZS u skladu sa Dugoročnim planom razvoja zaštite i spasavanja Republike i (3) Procene ugroženosti<sup>14</sup> i Plana zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama (taj se plan usklađuje sa istoimenim republičkim planom i planovima susednih opština i gradova);
- planiranje i utvrđivanje izvora finansiranja za razvoj, izgradnju i izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja i za razvoj i funkcionisanje civilne zaštite;
- obrazovanje štaba za vanredne situacije;
- formiranje, organizovanje i opremanje jedinica civilne zaštite opšte namene;
- organizovanje, razvoj i vođenje lične i kolektivne zaštite;
- nabavljanje i održavanje sredstava za uzbunjivanje u okviru jedinstvenog sistema u Republici;
- obezbeđenje telekomunikacione i informacione podrške za potrebe zaštite i spasavanja i uključenje u povezani sistem Službe osmatranja, obaveštavanja i uzbunjivanja;
- određivanje osposobljenih pravnih lica od značaja za zaštitu i spasavanje;
- praćenje opasnosti, obaveštavanje stanovništva o opasnostima i preduzimanje drugih preventivnih mera za smanjenje rizika od elementarnih nepogoda i drugih nesreća i
- neposredna saradnja sa nadležnom službom, drugim državnim organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima, kao i saradnja sa regijama i opštinama susednih zemalja.

## **Prava i dužnosti građana**

Osim prava i dužnosti privrednih društava i drugih pravnih lica (čl. 16. do 20)<sup>15</sup>, u Zakonu su utvrđena prava i dužnosti građana. Mada bi to pitanje zahtevalo širi i posebno detaljan kritički osvrt, naročito sa stanovišta Ustava, ovde će biti dato samo nekoliko napomena o tome.

Zakon utvrđuje u članu 5. pod a) da svako ima pravo na zaštitu od nesreća i katastrofa prouzrokovanih elementarnom nepogodom i drugom nesrećom, kao i da zaštita i spasavanje ljudskih života imaju prednost nad svim drugim zaštitnim i spasilačkim aktivnostima. Na taj način je Zakon proširio ustavnu listu ljudskih prava, što je svakako pohvalno. Dodatno, a u vezi sa istim članom, koji utvrđuje i načelo javnosti kao jedno od načela zaštite i

<sup>14</sup> Procena se izrađuje u saradnji sa nadležnom službom MUP-a, nadležnim organom pokrajine, lokalnim štabom za vanredne situacije i drugim stručnim lokalnim organima (stav 2. člana 15).

<sup>15</sup> Od svih dužnosti privrednih društava i drugih pravnih lica, najmanje logičnim se čini ona koja se propisuje u članu 19. stav 1, prema kome su „visokoškolske ustanove i druge organizacije koje se bave naučnoistraživačkim radom“ dužne da „obaveštavaju nadležnu službu o naučnim saznanjima od značaja za zaštitu i spasavanje“. Za nepoštovanje te obaveze nije propisana sankcija, mada je u Nacrtu zakona to bilo učinjeno.

spasavanja, treba podsetiti da Ustav garantuje pravo na obaveštenost i pristup podacima u posedu državnih organa (član 51. Ustava). U Zakonu ima i jedno mesto koje može biti sporno sa stanovišta ljudskih prava, a to je član 107, prema kome su operateri fiksne i mobilne telefonije dužni da Službi 112 redovno dostavljaju baze podataka o korisnicima pretplatničkih telefonskih brojeva, ali i da za potrebe nadležne službe i operativnog centra 112, radi zaštite i spasavanja, obezbede besplatnu uslugu lociranja mesta pozivaoca (dolaznog poziva). Iako se svrha takve mere može razumno opravdati, ona može biti i zloupotrebljavana, protiv čega u Zakonu nema obezbeđene zaštite.

Zakon se, inače, u većoj meri bavi dužnostima građana. Svi građani podležu obavezi služenja u civilnoj zaštiti, što podrazumeva različite oblike angažovanja, uključujući obuku, odazivanje pozivima, vežbe i probne mobilizacije i slično. Takođe, građani su obavezni da učestvuju u otklanjanju opasnosti, da ispunjavaju materijalne obaveze za potrebe zaštite i spasavanja, da sprovode propisane i naređene mere i izvršavaju zadatke civilne zaštite. Utvrđena je i dužnost građana da postupaju prema uputstvima poverenika i zamenika poverenika civilne zaštite (koje Zakon povremeno naziva „menadžerima zaštite“), a za nepostupanje je propisana prekršajna kazna u iznosu od 20.000 do 50.000 dinara (čl. 145. tač. 8, u vezi sa čl. 97. st. 3). Poverenici su tako pretvoreni u vlast, a za njihove obavezujuće naredbe-uputstva moglo se barem utvrditi da moraju biti u skladu sa zakonom, iz čega bi se mogla izvoditi teza o njihovoj pravnoj odgovornosti za nezakonita uputstva.

### ***Proglašavanje i rukovođenje vanrednim situacijama i štabovi***

Vanredna situacija može da se proglasi za opštinu, grad ili deo ili celokupnu teritoriju Republike. Proglašava se odmah po saznanju za neposrednu opasnost od njenog nastupanja ili po nastupanju (član 30). Odluku o proglašenju, na predlog nadležnog štaba za vanredne situacije, donosi u opštini i gradu predsednik opštine, odnosno gradonačelnik, u pokrajini – izvršni organ pokrajine i za deo ili celokupnu teritoriju Republike – Vlada.

Kao stručno-operativna tela, štabovi za vanredne situacije koordiniraju i rukovode zaštitom i spasavanjem u vanrednim situacijama. Izuzetak od tog osnovnog pravila postoji kada u akcijama i operacijama učestvuju i snage Ministarstva unutrašnjih poslova (član 44). Tada snagama za zaštitu i spasavanje na teritoriji za koju je proglašena vanredna situacija neposredno rukovodi nadležni organ tog ministarstva.

Štabovi se obrazuju kao Republički, pokrajinski, okružni (za teritoriju upravnog okruga), gradski i opštinski. Oni imaju krug zajedničkih (istih) zadataka (član 34) i zadataka koji su specifični za pojedine od njih. Opštinski i gradski štab, osim zajedničkih zadataka za sve štabove, saraduje sa štabovima susednih opština i gradova, imenuje menadžere zaštite i njihove zamenike u naseljenim mestima (valjda, poverenike i zamenike poverenika), razmatra i predlaže donošenje odluke o organizaciji zaštite i spasavanja i angažuje osposobljena pravna lica i druge organizacije od značaja za opštinu/grad. Uz to, redovno izveštava Republički štab i nadležnu službu (član 37. stav 2), preduzima mere i aktivnosti koje mu naredi Republički štab (član 38) i drugo.

Komandant gradskog štaba je gradonačelnik, a opštinskog predsednik opštine. Njihov zamenik je zamenik gradonačelnika, odnosno predsednika opštine ili član gradskog ili opštinskog veća. Načelnik štaba je načelnik nadležne službe. Za članove gradskog i opštinskog štaba postavljaju se, po pravilu, direktori javnih komunalnih preduzeća i ustanova čija je delatnost u vezi sa zaštitom i spasavanjem, rukovodioci organa, sekretari organizacija Crvenog krsta, stručnjaci iz pojedinih oblasti. Načelnika, zamenika i članove štaba postavlja i razrešava skupština opštine, odnosno grada, na predlog predsednika opštine, odnosno gradonačelnika. Bliže propise o sastavu i načinu rada štabova donosi Vlada (član 43).

## Strateški i planski dokumenti

Jedan od osnovnih zadataka subjekata SZS i polazišta tog sistema jeste planiranje i programiranje mera i aktivnosti. Glavni strateški i planski dokumenti koji se donose za nivo Republike jesu: Nacionalna strategija zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama (usvaja je Narodna skupština); Dugoročni, srednjoročni i kratkoročni plan razvoja SZS Republike (prvi za 10 i više godina, drugi za petogodišnji i treći za godišnji period, usvaja ih Vlada); Procena ugroženosti Republike Srbije od elementarnih nepogoda i drugih nesreća (usvaja je Vlada) i Nacionalni plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama (donosi ga Vlada).

Za teritoriju opštine i grada donose se<sup>16</sup>:

- dugoročni, srednjoročni i kratkoročni planovi i programi razvoja SZS (u skladu sa republičkim planovima);
- procena ugroženosti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća;
- plan zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama (usklađuje se sa susednim opštinama i gradovima).

Nadležni organ opštine i grada za donošenje pomenutih planova, programa i procene nije u Zakonu određen. Jedino je u pogledu plana zaštite i spasavanja utvrđeno da taj plan donosi izvršni organ jedinice lokalne samouprave (član 48. stav 2), pri čemu se nije imalo u vidu da u opštini i gradu postoje dva izvršna organa. Imajući u vidu nadležnosti organa opštine i grada, izgleda mi logičnim sledeće rešenje: planove i programe razvoja SZS trebalo bi da donosi skupština, a ostale dokumente opštinsko, odnosno gradsko veće. Bliža sadržina pojedinih od planskih dokumenata uređena je u čl. 45–49. i 128–129. Zakona.

## Civilna zaštita

Prema čl. 6. i 7, civilna zaštita je deo SZS, organizuje se i priprema (svakako, i deluje) u miru i ratu, humanitarna je i nevojna aktivnost od opšteg interesa za Republiku. Definicija civilne zaštite u čl. 4. tač. 4a, kao i u čl. 77. Zakona o odbrani drugačija je<sup>17</sup> utoliko što je ona jednaka sa SZS i što se u ratnom i vanrednom stanju organizuje i funkcioniše kao deo sistema odbrane. Pod pretpostavkom da je čl. 77. Zakona o odbrani stavljen van snage<sup>18</sup>, opet ostaje dilema u zakonskom uređenju civilne zaštite po kojoj nije jasno šta je sistem (SZS ili civilna zaštita), a šta njegov deo i šta biva sa SZS u vanrednom i ratnom stanju. Tu dilemu ipak ostavljamo za sada po strani i ovde prihvatamo da je civilna zaštita deo SZS.

Odredbe o civilnoj zaštiti, osim u posebnoj poglavlju (čl. 50–127), nalaze se u čl. 6. i 7, 21. do 23, 25. do 29. i u drugim članovima. U osnovi, Zakon određuje civilnu zaštitu preko njenih funkcija (zadataka), a zatim i u organizacionom smislu.

U funkcionalnom smislu, ona obuhvata:

- ličnu, uzajamnu i kolektivnu zaštitu, kao i
- mere<sup>19</sup> i zadatke<sup>20</sup> civilne zaštite, sa objektima od značaja za sprovođenje mera i

16 Iste vrste planskih dokumenata donose se i za teritoriju autonomne pokrajine.

17 „Organizovan sistem čija je osnovna delatnost zaštita, spasavanje i otklanjanje posledica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih većih opasnosti koje mogu ugroziti stanovništvo, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu u miru i vanrednom i ratnom stanju.“

18 To se ne vidi jasno iz čl. 153. Zakona o vanrednim situacijama.

19 Preventivne mere, mere zaštite u slučaju neposredne opasnosti od elementarne nepogode i druge nesreće, mere zaštite kada nastupe elementarna nepogoda i druga nesreća i mere za ublažavanje i otklanjanje neposrednih posledica od elementarne nepogode i druge nesreće (čl. 53).

20 Zadaci su: uzbunjivanje, evakuacija, sklanjanje i urbanističke mere zaštite, zbrinjavanje ugroženih i nastradalih, radiološka, hemijska i biološka zaštita, zaštita od tehničko-tehnoloških nesreća, zaštita od rušenja i spasavanje iz ruševina, zaštita i spasavanje od poplava i nesreća na vodi i

zadataka civilne zaštite (posebno, skloništima)<sup>21</sup>; iz pregleda mera i zadataka civilne zaštite lako se zaključuje da je ona jezgro SZS i u delatnom smislu gotovo jednaka tom sistemu.

U organizacionom smislu, civilnu zaštitu čine:

- poverenici i zamenici poverenika civilne zaštite,
- jedinice civilne zaštite,
- sistem osmatranja, obaveštavanja i uzbunjivanja,
- ovlašćena i osposobljena pravna lica, kao i
- humanitarne i druge organizacije opremljene i osposobljene za zaštitu i spasavanje.

Organizaciju i delatnost civilne zaštite prati i skup aktivnosti koje se odnose na popunu, materijalno opremanje, obučavanje, osposobljavanje, mobilizaciju (opštu i delimičnu) i aktiviranje civilne zaštite.

Poverenici civilne zaštite i njihovi zamenici postavljaju se radi obavljanja poslova zaštite i spasavanja u naseljenom mestu, delu naseljenog mesta, stambenim zgradama i selima<sup>22</sup>, privrednim društvima i drugim pravnim licima, organima državne uprave (čl. 96–97). To su, dakle, oni isti koje Zakon povremeno naziva menadžerima.

Jedinice civilne zaštite su operativne snage za izvršavanje zadataka civilne zaštite, obrazuju se kao specijalne jedinice i kao jedinice opšte namene. Prve obrazuju nadležna služba (za teritoriju Republike i područja okruga) i privredna društva koja predstavljaju potencijalni izvor ugrožavanja šire teritorije. Prema nameni (specijalnosti), ima ih 11 vrsta<sup>23</sup>, a mogu se obrazovati i druge. Jedinice opšte namene obrazuju opštine i gradovi, privredna društva i druga pravna lica.

Sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja ima zadatak da otkriva, prati i prikuplja podatke o svim vrstama opasnosti koje mogu da ugroze ljude, životnu sredinu, materijalna i kulturna dobra.<sup>24</sup> Subjekti ovog sistema su: Služba 112<sup>25</sup>, organi državne uprave, policija, Vojska Srbije, privredna društva, službe od javnog interesa i druga pravna lica koja se bave osmatranjem, evidentiranjem, analizom i prognozom pojava i stanja u hidrometeorologiji, seizmologiji, zaštiti od požara itd. Služba 112 prima pozive za pomoć, obavlja zadatke ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja i druge zadatke, a čine je Nacionalni centar 112, operativni centri 112, osmatračke stanice i sistem javnog uzbunjivanja. Poslednji pomenuti sistem finansira lokalna samouprava (njegovu izgradnju i održavanje). Svako pravno i fizičko lice ima dužnost da obavesti operativni centar 112 o svakoj uočenoj opasnosti i nezgodi, a ako to ne učini može biti prekršajno

---

pod vodom, zaštita i spasavanje na nepristupačnim terenima, zaštita i spasavanje od požara i eksplozija, zaštita od neeksplozivnih ubojnih sredstava, prva i medicinska pomoć, asanacija terena, očuvanje dobara bitnih za opstanak, hitno uspostavljanje neophodnih službi od javnog interesa i drugi zadaci (čl. 55–95).

21 Zakon u čl. 60–67. detaljno uređuje materiju skloništa (porodična, kućna i javna skloništa).

22 Sela su, takođe, naseljena mesta, pa je njihovo posebno nabrojanje nepotrebno.

23 Za zaštitu od požara; spasavanje na vodi i pod vodom; spasavanje na nepristupačnim terenima; pružanje prve pomoći; otkrivanje i uništavanje neeksplozivnih ubojnih sredstava; radiološku, hemijsku i biološku zaštitu; spasavanje iz ruševina; osmatranje; uzbunjivanje; telekomunikacije; kao i zbrinjavanje (čl. 102).

24 Pojam „sve vrste opasnosti koje mogu da ugroze...” znatno je širi od pojma vanrednih situacija; to je skoro bezobalan pojam, pa bi ga trebalo tumačiti u smislu Zakona.

25 Broj 112 predstavlja jedinstveni telefonski broj za teritoriju Republike, a do njegovog uvođenja korišćice se dosadašnji broj 985, kao i ostali telefonski brojevi hitnih službi – policija 92, vatrogasci 93 i hitna pomoć 94 (član 151).

kažnjeno (sa 20.000 do 50.000 dinara). Iz toga sledi da je pojam subjekta tog sistema proširen na svako pravno i fizičko lice.

Svi građani se obučavaju i osposobljavaju za preventivnu zaštitu i spasavanje. U okviru osnovnog i srednjeg obrazovanja vrši se obučavanje radi sticanja znanja o opasnostima od prirodnih i drugih nesreća i zaštiti od njih (iskreno se nadam da to ne znači uvođenje novog-starog nastavnog predmeta!?). Pripadnici civilne zaštite posebno se obučavaju i osposobljavaju na kursevima, seminarima, treninzima, vežbama i probnoj mobilizaciji, a pripadnici štabova za vanredne situacije, specijalnih jedinica civilne zaštite i organa privrednih društava i drugih pravnih lica – u Nacionalnom i regionalnim trening centrima za zaštitu i spasavanje.

## **Štete, pomoć, naknade i finansiranje**

Član 50. Zakona nosi naslov „štete, pomoć i naknade zbog elementarnih nepogoda“ i ima pet stavova. Stavom 1. propisano je da jedinice lokalne samouprave utvrđuju štete nastale od posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća i da u roku od 60 dana od dana nastanka posledica dostavljaju izveštaj Vladi. Prema st. 2. i 3, Republika učestvuje u pružanju pomoći jedinicama lokalne samouprave za otklanjanje šteta većeg obima izazvanih elementarnim nepogodama i drugim nesrećama, a pod štetom većeg obima porazumeva se šteta čiji iznos prelazi 10% nacionalnog dohotka ostvarenog na teritoriji opštine (treba dodati: odnosno grada) u prethodnoj godini. Vlada odlučuje o pružanju, vrsti, načinu i visini pomoći (stav 4) i ona donosi bliže propise o načinu utvrđivanja i evidentiranja štete, pružanju i korišćenju pomoći (stav 5). Dakle, uprkos naslovu ovog člana, u njemu nema ni reči o naknadi šteta zbog elementarnih nepogoda i drugih nesreća.

Finansiranje SZS uređeno je u čl. 130–138. Sistem se finansira iz budžeta Republike, pokrajine, opštine i grada, Fonda za vanredne situacije i drugih prihoda utvrđenih u skladu sa zakonom i drugim propisom. Jedinice lokalne samouprave finansiraju (član 131):

- pripremanje, opremanje i obuku štabova za vanredne situacije, jedinica civilne zaštite, poverenika i zamenika poverenika i troškove sprovođenja mera zaštite i spasavanja;
- troškove angažovanja osposobljenih pravnih lica u skladu sa ugovorom za izvršavanje zadataka zaštite i spasavanja;
- izgradnju sistema za uzbunjivanje (po članu 105. stav 7. ne samo izgradnju, nego i održavanje);
- prilagođavanje podzemnih objekata (podzemni prolazi, tuneli i drugi) za sklanjanje i njihovo održavanje, kao i održavanje drugih zaštitnih objekata u skladu sa zakonom;
- obuku stanovništva iz oblasti zaštite i spasavanja;
- saniranje šteta nastalih prirodnom i drugom nezgodom<sup>26</sup>, u skladu sa materijalnim mogućnostima i
- druge potrebe zaštite i spasavanja, u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Budžetski fond za vanredne situacije osniva se sa ciljem da se obezbede dodatna sredstva za finansiranje pripreme, radi sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti smanjenja rizika, kao i radi upravljanja i reagovanja u vanrednim situacijama. Fondom upravlja ministar unutrašnjih poslova ili lice koje on ovlasti. Prihodi fonda su široko postavljeni i detaljno utvrđeni: budžetske aroprijacije, namenski prihodi budžeta

<sup>26</sup> Trebalo bi da stoji: „elementarnom nepogodom i drugom nesrećom“.

(sedam vrsta posebnih prihoda, uključujući 0,5% od vrednosti maloprodajne cene jednog litra zapaljive tečnosti i gasa i 1% od prihoda od prodaje ulaznica za sportske događaje), zatim od priloga, donacija i drugog. Sredstva Fonda daju se putem konkursa. Nad korišćenjem sredstava Fonda nije predviđena posebna kontrola.

## **Ostala važnija rešenja**

Sasvim odudaraju od duha vremena odredbe člana 139, kojima se uređuje dodeljivanje priznanja i nagrada „za naročite uspehe u organizovanju i sprovođenju zadataka civilne zaštite i drugih poslova zaštite i spasavanja“. S tim u vezi, ne mogu a da ne kažem: Radoje Domanović i njegova *Stradija*, u kojoj je ljubav prema kićenju ordenjem i odlikovanjima podvrgnuta kritici, zauvek će biti aktuelni u zemlji Srbiji.

Napomenimo da Zakon, nasuprot rečenom, na solidan način uređuje nadzor nad primenom svojih odredaba i propisa koji će biti doneti na osnovu njega (čl. 141–143). Taj nadzor pripada Ministarstvu unutrašnjih poslova, čiji se inspektori snabdevaju naročitim ovlašćenjima u vršenju nadzora.

U poglavlju o kaznenim odredbama predviđeni su prekršaji pravnih i fizičkih lica. Privredna društva i druga pravna lica, kao i njihova odgovorna lica, ali i preduzetnici, mogu biti novčano kažnjeni za ukupno 52 prekršaja (član 144). U poređenju sa njima, fizička lica su prošla znatno bolje, jer mogu biti kažnjena za svega 10 prekršaja (član 145). Međutim, imajući u vidu potencijalnu učestalost vršenja radnji koje čine prekršaje fizičkih lica, prethodni zaključak i ne mora biti tačan.

Početak pune primene Zakona zavisi od brojnih podzakonskih akata koje treba da donesu Vlada i ministar unutrašnjih poslova u roku od šest meseci. Potom, u narednih šest meseci jedinice lokalne samouprave treba da usklade svoje akte sa odredbama ovog Zakona. To praktično znači da bi nepoštovanje roka od strane Vlade i pomenutog ministra automatski odgodilo rokove za izvršenje navedene obaveze jedinica lokalne samouprave. Pod pretpostavkom da se navedeni rokovi poštuju, Zakon bi mogao u celini da „stupi u život“ početkom januara – na Božić 2011. godine. S obzirom na novine koje se njime uvode, taj period vremena i nije previše dug. Za to vreme bi mogli i da se otklone istaknuti (i drugi) manji nedostaci Zakona.

## **Zaključak**

Osnovna ocena o Zakonu svakako je pozitivna. On je uspeo u glavnoj nameri: da normativno uspostavi jedan celoviti i sa odovarajućim uporednim iskustvima usklađen sistem za prevenciju rizika i pretnji od elementarnih nepogoda i drugih nesreća i za reagovanje u vanrednim situacijama. To što taj sistem u nekim od ključnih elemenata neodoljivo podseća na stari sistem društvene samozaštite ne mora po sebi da bude loše. Ni sistem društvene samozaštite nije bio lišen smisla, naročito ne u njegovoj delatnoj komponenti, ali je bio dominantno ideologizovan. Nameće se još jedan opšti zaključak: sistem zaštite i spasavanja nesporno je jedan od nužnih i vitalno važnih sistema svakog društva. Da bi bio efikasan, takav sistem mora biti i složen i skup. Ali, i podjednako transparentan i otvoren za kontrolu i uticaje javnosti, odnosno građana čije živote i treba primarno da sačuva. Međutim, upravo demokratska i civilna kontrola nad sistemom nisu u ovom zakonu našle mesto, čak ni u naznakama. To je, na kraju, moja osnovna i neporeciva zamerka zakonopiscu i zakonodavcu. Nju bi trebalo otkloniti dopunama Zakona pre nego što on u celini stupi u život, dakle, u toku ove, 2010. godine. Tek dopunjen sa elementom kontrole, sistem zaštite i spasavanja postao bi celovit – istinski ljudski sistem, a Zakon doista saglasan vladavini prava i evropskim standardima.

# PRAVNI OKVIR SISTEMA ZA REAGOVANJE U VANREDNIM SITUACIJAMA – KOMPARATIVNA ISKUSTVA

## UVODNE NAPOMENE

Sistemi za reagovanje u vanrednim situacijama<sup>1</sup> različito su ustrojeni u savremenim državama, što zavisi od vrsta i specifičnosti ugrožavanja državne teritorije, klimatskih prilika, prirodnih pojava, karakteristika tla i dr., s jedne strane, i postojećim pravnim sistemom, upravnom tradicijom, političko-teritorijalnom organizacijom i društvenim uređenjem, istorijskim iskustvima sa vanrednim situacijama, s druge strane. Dakle, radi se o subjektivnim i objektivnim mogućnostima i potrebama. Odgovornost svake državne vlasti za jednu od njenih osnovnih funkcija – obezbeđivanje bezbednosti građana – ostvaruje se i uspostavljanjem odgovarajućeg sistema za reagovanje u vanrednim situacijama, koji će na najbolji mogući način iskoristiti sve raspoložive resurse države i društva kako bi se pružila maksimalna moguća zaštita civilnom stanovništvu i sprečilo uništavanje dobra koja građanima omogućuju određeni nivo kvaliteta života.

S obzirom na način organizovanja nacionalnih sistema za reagovanje u vanrednim situacijama i njihovu poziciju u državnoj upravi, oni se mogu razvrstati u jednu od sledeće četiri grupe:

- posebno ministarstvo ili državna uprava za zaštitu i spasavanje (civilnu zaštitu),
- posebna državna agencija za zaštitu i spasavanje (civilnu zaštitu),
- državna uprava zaštite i spasavanja (civilne zaštite) u okviru nekog ministarstva,
- uprava zaštite i spasavanja kao organizaciona jedinica ministarstva.

Samostalna ministarstva za zaštitu i spasavanje (civilnu zaštitu) ustrojena su u nekim državama koje su nastale raspadom SSSR-a, i to uglavnom u onima s velikom teritorijalnim područjima i velikim rizicima za nastanak katastrofe.

Ukoliko se sistem za reagovanje u vanrednim situacijama organizuje kao samostalna agencija za zaštitu i spasavanje, kao neupravna organizacija neposredno pri vladi, tada ta agencija predlaže svoj budžet i raspolaže vlastitim finansijskim i materijalno-tehničkim

<sup>1</sup> Uporedo se koriste i termini sistemi zaštite i spasavanja, sistemi za upravljanje krizama (krizni menadžment) itd.

sredstvima neophodnim za reagovanje u situacijama nesreća i/ili katastrofa. To omogućava samostalno planiranje razvoja sistema za reagovanje u vanrednim situacijama i brzo reagovanje u određenim situacijama, ali samo u okviru raspoloživih finansijskih sredstava i resursa. Takva agencija mora imati ovlašćenja za koordiniranje i angažovanje svih drugih resursa zajednice (zdravstva, policije, vojske, vatrogastva, udruženja građana...) u slučaju kada to zahteva obim katastrofe. Nedostatak ovog modela je činjenica da se upravni inspekcijski nadzor mora organizovati i obavljati u okviru jednog od nadležnih vladinih ministarstava. Zbog toga model samostalne državne upravne organizacije (državna uprava ili ministarstvo) ima prednost nad samostalnom agencijom.

Organizacijom sistema za reagovanje u vanrednim situacijama kao državne upravne organizacije<sup>12</sup> sa određenom samostalnošću u okviru npr. Ministarstva unutrašnjih poslova zajednički se koriste postojeće prateće službe (kadrovske, pravne, finansijske, operativno dežurstvo i dr.), logistička baza i materijalno-tehnička sredstva (tehnička oprema, vozila, letelice, transportna i sredstva veze itd.), zavisno od toga gde su u datom trenutku najpotrebnija. Takođe, u slučaju velikih nesreća i policija preuzima određene zadatke zaštite i spasavanja. Nije nevažno ni to što se zajednički koriste i objekti poput zgrada u kojima su sedišta tih službi, skladišta, poligoni za obuku i drugo. Međutim, u stvarnosti takva državna uprava gotovo nikada ne postupa i ne upravlja samostalno u slučaju katastrofa, nego se događa da ulogu upravljanja preuzme ministarstvo u kome je smeštena državna uprava za zaštitu i spasavanje.

Najzad, moguće je i da se sistem za reagovanje u vanrednim situacijama organizuje u okviru nekog od postojećih ministarstava. Dosadašnja iskustva pokazuju da se prema poslovima zaštite i spasavanja u odnosu na „osnovne poslove“ takvo ministarstvo odnosi kao prema manje važnim. Isto važi i za razvoj službe za reagovanje u vanrednim situacijama i njene zahteve.

Manje zemlje organizuju sistem za reagovanje u vanrednim situacijama optimalno, u skladu sa svojim potrebama i materijalno-finansijskim mogućnostima i raspoloživim resursima, pa načelno kombinuju profesionalno ljudstvo (u segmentima koji zahtevaju specijalizovano uvežbane i opremljene snage) sa volonterima, koji se organizuju obično kao pomoćna (ali preko potrebna) radna snaga na preveniciji ili rešavanju većih katastrofa (npr. poplava, odrona zemljišta i sl.).

Prilikom organizovanja sistema za reagovanje u vanrednim situacijama mora se voditi računa o tome da vlada ima najveću odgovornost za uspostavljanje okvira za:

- prevenciju, odnosno sprečavanje nastanka katastrofe,
- pripremu tela državne uprave, specijalizovanih službi, svih drugih učesnika u zaštiti i spasavanju i stanovništva za reagovanje u katastrofama,
- pružanje pomoći i organizaciju zaštite i spasavanja u katastrofama od značaja za državu i traženje međunarodne pomoći,
- saniranje posledica katastrofa i
- pružanje međunarodne pomoći.

Odgovornost lokalne zajednice mora se odnositi na planiranje, propisivanje i sprovođenje preventivnih mera i priprema, organizovanje hitnih i drugih specijalističkih službi za pružanje pomoći u nesrećama i katastrofama na nivou svoje nadležnosti (npr. vatrogasna služba), osposobljavanje i informisanje stanovništva s obzirom na specifičnost ugrožavanja na svom području te sprovođenje i svih drugih poslova i aktivnosti iz oblasti zaštite i spasavanja.



Raspodela odgovornosti i nadležnosti za upravljanje u katastrofama na dva nivoa – državnom i lokalnom, postoji u gotovo svim državama sveta. Zbog toga je i Međunarodna organizacija za civilnu zaštitu/odbranu sa sedištem u Ženevi pri Ujedinjenim nacijama (ICDO) na konferenciji u Pekingu još 1998. usvojila smernice za razvoj struktura civilne zaštite i predložila globalni model nacionalnog ustrojstva i upravljanja zaštitom i spasavanjem u katastrofama.

U tekstu koji sledi razmotrićemo u kratkim crtama organizaciju sistema za reagovanje u vanrednim situacijama u tri zemlje u tranziciji – Sloveniji, Hrvatskoj i Bugarskoj, sa posebnim osvrtom na mesto i ulogu lokalne samouprave. U tim zemljama su primenjena tri od četiri moguća modela organizacije sistema za reagovanje u vanrednim situacijama. Slovenija i Bugarska su članice Evropske unije, a Hrvatska je na samom kraju procesa pridruživanja, tako da njihova iskustva mogu biti korisna i za Srbiju.

## REPUBLIKA SLOVENIJA

Sistem za reagovanje u vanrednim situacijama u Republici Sloveniji uređen je zakonom iz 2006. godine.<sup>2</sup> Zasniiva se na obavezama i odgovornostima države, opština, privrednih kompanija i drugih organizacija, vlasnika i korisnika stambenih i drugih objekata i građana u okviru jedinstvenog sistema. Država i opštine su odgovorne za sprečavanje i otklanjanje opasnosti i hitno reagovanje u slučaju katastrofe. Komercijalne kompanije i druge organizacije obavezne su da zaštite zaposlene, imovinu i čovekovu okolinu u slučaju katastrofe. Vlasnici i korisnici stambenih i drugih objekata odgovorni su za primenu zaštitnih mera i obezbeđivanje neophodnih sredstava za zaštitu, spasavanje i zbrinjavanje. Građani takođe imaju prava i obaveze koje se odnose na zaštitu od katastrofa, kao što su učešće u civilnoj zaštiti, obezbeđivanje materijalnih sredstava, obuka i priprema za ličnu i uzajamnu zaštitu i primena zaštitnih mera.

Narodna skupština donosi osnovne smernice za organizovanje i sprovođenje zaštite od prirodnih i drugih katastrofa, usvaja nacionalni program za tu oblast, nadzire sprovođenje i obezbeđuje fondove za smanjenje efekata velikih prirodnih katastrofa.

Vlada vodi i usklađuje organizaciju, pripreme i sprovođenje mera zaštite od prirodnih i drugih katastrofa u zemlji, donosi godišnji plan zaštite od prirodnih i drugih katastrofa i nacionalni plan za odgovor na vanredne situacije koji utvrđuje zadatke vlade, ministarstava i vladinih agencija i službi. Vlada takođe direktno učestvuje u zaštiti, spasavanju i pomoći i odgovorna je za ublažavanje posledica većih katastrofa. Osim toga, ona usklađuje pomoć i zbrinjavanje na međunarodnom nivou. Ministarstva su odgovorna za sprovođenje preventivnih mera i postupanje sa posledicama katastrofa u okviru svoje nadležnosti. Ministarstva su takođe odgovorna za aktivnosti i pripravnost organizacija koje su u njihovoj nadležnosti. Ministarstvo odbrane ima posebnu ulogu u okviru sistema zaštite od prirodnih i drugih katastrofa, koja se ostvaruje posredstvom **Uprave za zaštitu i spasavanje**, kao nacionalne agencije za upravljanje katastrofama koja je smeštena u tom ministarstvu. Uprava organizuje, razvija i sprovodi upravne i stručne zadatke koji se odnose na integrisani odgovor na vanrednu situaciju i, delom, one koji se odnose na upravljanje katastrofama na nacionalnom nivou. Ona se stara o prilagođavanju sistema, planiranju razvojnih projekata i istraživačkih aktivnosti; proceni rizika i izradi nacionalnih planova za vanredne situacije; obezbeđivanju opreme za nacionalne spasilačke službe i sredstava za zaštitu stanovništva, organizovanju i sprovođenju obrazovanja i obuke za zaštitu i spasavanje, usklađivanju kriznog odgovora u slučaju većih katastrofa; organizovanju i sprovođenju jedinstvenog sistema praćenja, obaveštavanja i uzbunjivanja; proceni štete uzrokovane

<sup>2</sup> Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, uradno prečišćeno besedilo, Uradni list Republike Slovenije, Št. 51/2006.

katastrofama; pomoći lokalnim zajednicama u kriznim intervencijama i oporavku nakon krize; kao i nadzoru i sprovođenju propisa koji se odnose na saradnju u toj oblasti u samoj državi i na međunarodnom planu. Uprava za zaštitu i spasavanje takođe pruža podršku republičkom komandantu civilne zaštite i njegovom osoblju.

Uprava za zaštitu i spasavanje ima 13 regionalnih ispostava koje pokrivaju određene geografske delove Slovenije. U svakom regionalnom uredu postoji regionalni operativni centar 112 za hitne pozive koji sakuplja i nadležnim službama distribuira pozive koji se odnose na požare, nesreće, hitne medicinske slučajeve itd.

Lokalna samouprava u Sloveniji ima dugu tradiciju razvijanja kapaciteta za reagovanje na akcidente, tako da se i savremeni sistem kriznog menadžmenta, naročito njegove integrisane jedinice za odgovor, zasniva na opštinama. Nadležnosti opština utvrđene su članom 37. Zakona o zaštiti od prirodnih i drugih nesreća prema kome opština uređuje i obezbeđuje zaštitu od prirodnih i drugih nesreća na svom području. U nadležnosti opštine je uređivanje sistema zaštite, spasavanja i pomoći u skladu sa tim zakonom (povezujući opštinsku službu spasavanja, komunalne službe, opštinsku administraciju i policiju i postavljanjem komandanta civilne zaštite i njegovog osoblja kao koordinacionog tela za upravljanje kriznim situacijama); praćenje rizika, obaveštavanje i uzbunjivanje stanovništva o pretećim opasnostima; obezbeđivanje elektronskih komunikacija za potrebe zaštite, spasavanja i pomoći u skladu sa jedinstvenim informaciono-komunikacionim sistemom; planiranje i sprovođenje mera zaštite; izrada procene ugroženosti i planova zaštite i spasavanja; organizovanje, razvijanje i sprovođenje lične i uzajamne zaštite; organizovanje, rukovođenje i sporovođenje zaštite, spasavanja i pomoći na području opštine; određivanje, organizovanje i opremanje organa, jedinica i službi civilne zaštite i drugih snaga za zaštitu, spasavanje i pomoć u opštini; obezbeđivanje neophodnih sredstava za privremeni smeštaj u slučaju prirodnih i drugih nesreća; donošenje i izvođenje programa osposobljavanja opštinskog značaja; usklađivanje planova i drugih priprema za zaštitu, spasavanje i pomoć sa susednim opštinama i državom; obezbeđivanje osnovnih uslova za život i otklanjanje posledica prirodnih i drugih nesreća; utvrđivanje organizacija od posebnog značaja za zaštitu, spasavanje i pomoć u opštini; međunarodna saradnja na području zaštite, spasavanja i pomoći u skladu sa tim zakonom. Trećim stavom tog člana utvrđeno je da opštine pri obavljanju poslova zaštite od prirodnih i drugih nesreća saraduju međusobno i da mogu u tu svrhu udružiti sredstva i formirati zajedničke službe radi obavljanja ovih poslova.

U većim opštinama upravne i operativne poslove obavljaju posebne službe za upravljanje krizama, dok u manjim opštinama ove poslove vrše savetnici-pojedinci, mada ima i opština koje nemaju profesionalca zaduženog za tu oblast.

Gradonačelnik, odnosno najviši opštinski funkcioner koji je neposredno izabran, odgovoran je za obavljanje dužnosti opštinskih organa vlasti. On imenuje opštinskog komandanta civilne zaštite radi operativnog i tehničkog odgovora na krizne situacije, a ako je potrebno, i lokalne štabove i komandante. Opštinski komandanti civilne zaštite odgovorni su predsedniku opštine (gradonačelniku) i svojim nadređenim komandantima na regionalnom i državnom nivou.

Nacionalna legislativa takođe predviđa odgovornost komercijalnih kompanija, institucija i organizacija za prevenciju i odgovor na krizne situacije. Subjekti koji koriste, proizvode ili transportuju opasne materije, naftu i naftne derivate ili gas, odnosno koji koriste opremu ili vrše aktivnosti koje nose rizik od incidenta moraju sačiniti procenu rizika i planove za postupanje u vanrednim situacijama, organizovati vlastite jedinice za zaštitu i spasavanje, obezbediti sistem obaveštavanja i uzbunjivanja za svoje radnike i lokalno stanovništvo u slučaju akcidenta i sufinansirati deo bezbednosnih operacija u njihovoj opštini.

**Jedinice za zaštitu i spasavanje** su organizovane na opštinskom i nacionalnom nivou. Učešće građana se odnosi na:

- dobrovoljačke organizacije saglasno principima volonterskih službi kao što su humanitarne organizacije;
- profesionalne snage koje su organizovane kao jedinice ili službe koje obavljaju dužnosti na profesionalnoj osnovi (javni instituti, administrativne i druge vrste organizacija);
- obavezne snage koje su organizovane u okviru jedinica, službi i tela civilne zaštite i zasnovane na obavezama građana.

Jedinice i službe spasavanja na lokalnom nivou su: dobrovoljne (vatrogasne jedinice, izviđači, radio-amateri, vođiči pasa spasilaca, ronjoci, lokalne jedinice Crvenog krsta itd.), profesionalne (opštinska vatrogasna služba, hitna medicinska pomoć, javne službe i drugi sa kojima postoje ugovori) i civilna zaštita (prva pomoć, atomsko-biološko-hemijska /ABH/ dekontaminacija, održavanje skloništa, logistika itd.).

Jedinice i službe spasavanja na nacionalnom nivou su: dobrovoljne (gorska služba spasavanja, pećinska služba spasavanja, ronjoci, vođiči spasilačkih pasa, izviđači, Crveni krst, Karitas itd.), profesionalne (nacionalni javni servisi – medicinski, ekološke laboratorije sa mobilnim jedinicama, mobilne meteorološke jedinice i drugi po ugovoru) i civilna zaštita (jedinice za brzi odgovor, ABH zaštita, službe za razminiranje, jedinice za podršku).

Iako je sistem zaštite od prirodnih i drugih katastrofa po svojoj prirodi ne-vojni i odvojen od sistema odbrane, oružane snage Slovenije takođe učestvuju u zaštiti, spasavanju i obezbeđivanju pomoći kada su civilne snage i resursi nedovoljni. Jedinice slovenačkih oružanih snaga se, na osnovu odobrenja vlade, angažuju u skladu sa njihovom kompetencijama i opremom (npr. učešće vazduhoplovnih jedinica uz korišćenje helikoptera u planinskim operacijama spasavanja i tsl.). U određenim slučajevima ministar odbrane ili načelnik generalštaba (na osnovu ovlašćenja ministra odbrane) u skladu sa predlogom republičkog komandanta civilne zaštite, može odobriti upotrebu oružanih snaga kada se dogodi katastrofa.

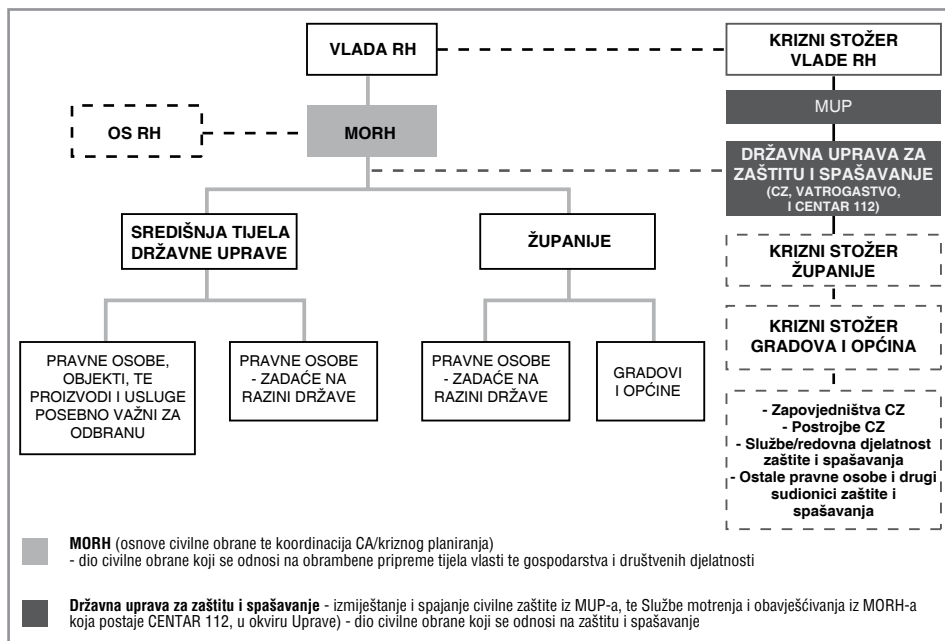
Operativno rukovođenje i upravljanje civilnom zaštitom i drugim jedinicama zaštite i spasavanja organizuje se i sprovodi jednoobrazno na lokalnom i nacionalnom nivou. Za njega su zaduženi komandanti civilne zaštite, osoblje i rukovodioci operacije na licu mesta događaja. Republičkog komandanta civilne zaštite, regionalne komandante civilne zaštite i njihovo osoblje postavlja vlada; opštinske komandante i njihovo osoblje postavlja gradonačelnik, odnosno predsednik opštine. U skladu sa tim je definisana i odgovornost pa su tako opštinski komandanti civilne zaštite odgovorni gradonačelniku (predsedniku opštine) i svojim pretpostavljenim komandantima civilne zaštite (regionalnom i republičkom), regionalni su odgovorni republičkom komandantu civilne zaštite, a on vladi.

## REPUBLIKA HRVATSKA

U Republici Hrvatskoj sistem za reagovanje u vanrednim situacijama normativno je uređen Zakonom o zaštiti i spasavanju.<sup>3</sup> On je organizovan najvećim delom u okviru **Državne uprave za zaštitu i spasavanje** (DUZS) koja je „ustrojena kao stručna samostalna upravna organizacija u Republici Hrvatskoj sa zadatkom da priprema, planira i rukovodi operativnim snagama sistema zaštite i spasavanja te usklađuje delovanje svih učesnika u zaštiti i spasavanju“.

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti i spasavanju, *Narodne novine* 174/04 i 79/07.

Operativne snage se sastoje od: službi i jedinica pravnih lica i centralnih tela državne uprave koje se zaštitom i spasavanjem bave u svojoj redovnoj delatnosti; vatrogasnih komandi i jedinica; službi i jedinica DUZS; komandi zaštite i spasavanja; službi, komandi i jedinica civilne zaštite. Učesnici zaštite i spasavanja su: fizička i pravna lica; izvršna i predstavnička tela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; centralna tela državne uprave.



Organizacija civilne obrane nakon ustrojavanja DUZS (Izvor: T. Vibovec: „ Civilna obrana – pogled iz perspektive MORH-a“, izlaganje na javnoj raspravi)

Sljedeći iskustva evropskog sistema zaštite i spasavanja, DZUS je podjeljena prema području rada i odgovornosti na nekoliko specijalizovanih službi (Služba za civilnu zaštitu, Služba za vatrogastvo, Služba za sistem 112, Učilište vatrogastva i zaštite i spasavanja i dr.), a odgovornost za ustrojavanje podjeljena je po nivoima od nacionalne do lokalnih.

Uz poslove utvrđene Zakonom o ustrojstvu i delokrugu središnjih tela državne uprave, Uprava obavlja i sledeće poslove, a naročito:

- procenu rizika od nastanka katastrofe i veće nesreće prema području, uzroku ili subjektu i nosilac je izrade procene ugroženosti i planova zaštite i spasavanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- svim učesnicima zaštite i spasavanja izdaje obavezna uputstva za upravljanje rizikom,
- prati i analizira stanje u oblasti zaštite i spasavanja i vladi predlaže mere za poboljšanje stanja i usmeravanje razvoja sistema zaštite i spasavanja,
- u jedinstvenom informacionom sistemu prikuplja, analizira i usmerava podatke o pretnjama i posledicama katastrofa i većih nesreća,
- vodi jedinstvenu informacionu bazu podataka o operativnim snagama, sredstvima i preduzetim merama u oblasti zaštite i spasavanja,

- Vladi Republike Hrvatske predlaže procenu ugroženosti i Plan zaštite i spasavanja Republike Hrvatske,
- neposredno sprovodi mobilizaciju službi i jedinica Uprave te operativnih snaga zaštite i spasavanja,
- usklađuje, rukovodi i neposredno komanduje operativnim snagama u katastrofama i većim nesrećama,
- usmerava i usklađuje delovanje operativnih snaga u oblasti zaštite i spasavanja,
- obavlja poslove obaveštavanja i uzbunjivanja stanovništva i usklađuje jedinstveni sistem uzbunjivanja u Republici Hrvatskoj,
- obavlja inspekcijski nadzor operativnih snaga,
- donosi programe osposobljavanja i usavršavanja, te osposobljava i usavršava učesnike zaštite i spasavanja,
- organizuje i sprovodi vežbe učesnika zaštite i spasavanja radi provere njihove osposobljenosti,
- predlaže vrste i količine državnih robnih zaliha potrebnih za zaštitu i spasavanje,
- ispituje opremu i sredstva za zaštitu i spasavanje, utvrđuje potrebe i podnosi predlog za donošenje hrvatskih normi u tom području,
- sarađuje sa privrednim i naučnim institucijama u razvoju tehnologije i opreme za zaštitu i spasavanje,
- sarađuje s nadležnim telima drugih država i međunarodnih organizacija u zaštiti i spasavanju,
- obavlja poslove propagande i izdavačke delatnosti iz oblasti zaštite i spasavanja i druge poslove utvrđene zakonom.

Operativnim snagama na nivou lokalne i područne (regionalne) samouprave rukovode i komanduju komande zaštite i spasavanja tih jedinica, a na nivou Republike Hrvatske rukovodi i usklađuje DUZS. Članove komande zaštite i spasavanja jedinica lokalne samouprave imenuje opštinski načelnik, gradonačelnik, predsednik predstavničkog tela u jedinicama lokalne samouprave u kojima se na osnovu posebnog zakona ne bira opštinski načelnik/gradonačelnik, članove komande jedinica područne (regionalne) samouprave imenuje župan, a članove komande Uprave imenuje Vlada Republike Hrvatske, na predlog direktora Uprave.

U slučajevima neposredne pretnje od nastanka katastrofe ili veće nesreće, delovi sistema zaštite i spasavanja aktiviraju se na zahtev opštinskog načelnika (gradonačelnika), na zahtev župana ili na osnovu odluke direktora Uprave.

Katastrofu proglašava Vlada Republike Hrvatske, na predlog direktora Državne uprave za zaštitu i spasavanje. Kada je proglašena katastrofa, rukovođenje operativnim snagama i usklađivanje rada drugih učesnika zaštite i spasavanja preuzima Uprava.

U ostvarivanju prava i obaveza u oblasti zaštite i spasavanja, predstavnička tela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave:

- najmanje jednom godišnje, ili pri donošenju budžeta, razmatraju stanje zaštite i spasavanja te donose smernice za organizaciju i razvoj sistema zaštite i spasavanja na svom području,
- utvrđuju izvore i način finansiranja sistema zaštite i spasavanja na svom području,

- usvajaju procenu ugroženosti i donose planove zaštite i spasavanja,
- donose opšte akte kojima propisuju mere, aktivnosti i poslove u sprovođenju zaštite i spasavanja,
- obavljaju i druge poslove zaštite i spasavanja utvrđene zakonom.

Prema odredbama člana 29. ZZS, u ostvarivanju prava i obaveza u oblasti zaštite i spasavanja opštinski načelnik, gradonačelnik ili župan za svoje područje:

- predlažu predstavničkim telima nacрте procene ugroženosti i planova zaštite i spasavanja,
- pripremaju predloge opštih akata kojima propisuju mere, aktivnosti i poslove u sprovođenju zaštite i spasavanja,
- utvrđuju operativne snage i pravna lica od značaja za zaštitu i spasavanje, uz saglasnost DUZS,
- obezbeđuju opremanje, osposobljavanje i usavršavanje operativnih snaga koje su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osnovale na osnovu procene ugroženosti,
- osiguravaju uslove za premeštanje, zbrinjavanje, sklanjanje i druge aktivnosti i mere u zaštiti i spasavanju ljudi i imovine,
- osiguravaju uslove za otklanjanje posledica katastrofa,
- obavljaju i druge poslove zaštite i spasavanja utvrđene zakonom.

Za ispunjavanje propisanih obaveza odgovorni su nosioci izvršne vlasti na odgovarajućim nivoima (opštinskom i regionalnom/županijskom).

U slučaju neposredne pretnje od nastanka katastrofe ili veće nesreće na području jedne opštine/grada, opštinski načelnik (gradonačelnik) ima pravo i obavezu da mobilise sveukupne ljudske i materijalno-tehničke resurse sa područja te jedinice lokalne samouprave, u skladu sa planom zaštite i spasavanja. Kada su svi ti resursi angažovani, on može uputiti županu zahtev za dopunsku pomoć sa područja županije. Župan ima ista ovlašćenja u vezi sa mobilizacijom resursa, kao i opštinski načelnik, samo na nivou županije.

U slučaju katastrofe Vlada Republike Hrvatske ima pravo da:

- naredi mobilizaciju svih raspoloživih kapaciteta u Republici Hrvatskoj, koji su neophodni radi zaštite od neposredne pretnje, te za zaštitu od nastanka katastrofe, odnosno za spasavanje stanovništva i materijalnih dobara te okoliša u katastrofama,
- osnuje Krizni štab, kao svoje savetodavno, stručno i operativno telo,
- donese odluku o traženju međunarodne pomoći.

U katastrofama i većim nesrećama Uprava rukovodi operativnim snagama i koordinira delovanje drugih učesnika u aktivnostima zaštite i spasavanja, sprovodi njihovo pravovremeno informisanje, nadzire sprovedene propisanih mera i aktivnosti u zaštiti i spasavanju te sprovodi mobilizaciju za potrebe sistema zaštite i spasavanja u mirnodopskim katastrofama i većim nesrećama. Ukoliko, na osnovu procene direktora Uprave, događaj ima obeležja veće nesreće, direktor Uprave može i bez primljenog zahteva doneti odluku o angažovanju službi i jedinica Uprave, radi sprečavanja nastanka katastrofe. U slučaju kada događaj od trenutka nastanka ima obeležja katastrofe, direktor Uprave ima obavezu, u skladu sa potrebama, da u aktivnosti zaštite i spasavanja uključi službe i jedinice Uprave, odnosno druge snage zaštite i spasavanja, saglasno planu zaštite i spasavanja za područje Republike Hrvatske.

Kao osnovni problemi sistema za reagovanje u vanrednim situacijama u Hrvatskoj navode se ograničeni ljudski, materijalni i finansijski resursi, nedovoljno jasna koncepcija, neusklađenosti u normativnim i strateškim dokumentima i sl. Tome je u velikoj meri doprinela i percepcija civilne obrane kao dela celokupnog sistema nacionalne bezbednosti, neadekvatnog i neprimerenog savremenom društvu, odnosno sistemu kolektivne obrane<sup>4</sup>, zbog čega je potrebna njena doktrinarna redefinicija i, saglasno tome, odgovarajuća reorganizacija, prvenstveno usmerena na upravljanje u vanrednim situacijama/krizama (uključujući zaštitu i spasavanje, zaštitu kritične infrastrukture, osiguranje delovanja vlasti, privrede i društvenih delatnosti, snabdevanje i zaštitu radi preživljavanja). Potrebno je još izuzetno mnogo vremena, snaga i sredstava, te stalno praćenje sadržaja i aktivnosti kriznog upravljanja u drugim evropskim zemljama, naročito članicama Evropske unije.<sup>5</sup>

## REPUBLIKA BUGARSKA

Nakon bezmalo dve decenije lutanja u traženju institucionalnih rešenja za organizaciju i ustrojstvo sistema za reagovanje u vanrednim situacijama, u Bugarskoj je konačno 2006. godine usvojen Zakon o zaštiti u slučaju katastrofa, koji je u naredne dve godine u četiri navrata menjan amandmanima.<sup>6</sup> Tim zakonom se na jedinstven i celovit način reguliše obezbeđivanje zaštite života i zdravlja stanovništva, zaštitu životne sredine i imovine u slučaju katastrofa. Njime se uređuju: kompetencije i odgovorna tela za sprovođenje preventivnih mera i aktivnosti; jedinstveni sistem spasavanja i zaštite u katastrofama kao institucionalna tela, državne organe i koordinaciju između njih; usklađivanje i rukovođenje aktivnostima spasavanja i hitnog oporavka koje se sprovode u području pogođenom katastrofom; učešće i saradnju fizičkih i pravnih lica i preduzeća u slučaju katastrofe; formiranje volonterskih jedinica; kompetentni organi za sprovođenje obuke izvršnih organa i upravljačkih tela na centralnom i lokalnom nivou i drugih ciljnih grupa i populacije.

Glavne komponente jedinstvenog sistema spasavanja su:

- Ministarstvo za vanredne situacije: usluge civilne zaštite;
- Ministarstvo zdravlja: zdravstvene usluge;
- Ministarstvo unutrašnjih poslova: policija, vatrogasna zaštita;
- Ministarstvo saobraćaja: spasavanje na moru i
- Crveni krst Bugarske: gorska služba spasavanja.

One obezbeđuju stalnu spremnost za prijem poruka o katastrofama, njihovoj proceni i hitnim akcijama. Oružane snage pomažu u aktivnostima spasavanja i oporavka na osnovu naredbe ministra odbrane.

Aktivnosti zaštite i spasavanja stanovništva sprovode jedinice, uprave i druge operative strukture:

1. ministarstava i drugih organa;
2. opština;

<sup>4</sup> Zadržavanjem civilne odbrane kao komponente odbrambenog sistema sugerije se zadržavanje koncepta totalne odbrane. Evropska unija i NATO orijentisani su na upravljanje u vanrednim situacijama i krizama te zaštitu (civila, kritične infrastrukture i dr.). Zadržavanjem pojma civilna odbrana koči se konceptualni razvoj područja u smeru fleksibilnog sistema šticećenja života i materijalnih dobara od svih oblika ugrožavanja i zadržava se usmerenost na rat (Vibovec, T., „Civilna odbrana – pogled iz perspektive MORH-a“, izlaganje na javnoj raspravi održanoj 6. aprila 2006. godine).

<sup>5</sup> Ogorec, M., *Izazovi kriznog upravljanja*, str. 122.

<sup>6</sup> *Prom. SG. 102/19 Dec 2006, amend. SG. 41/22 May 2007, amend. SG. 113/28 Dec 2007, amend. SG. 69/5 Aug 2008, amend. SG. 102/28 Nov 2008.*

3. privrednih kompanija;
4. centara za hitnu medicinsku pomoć i drugih zdravstvenih institucija;
5. neprofitnih pravnih lica i
6. oružanih snaga.

Prema članu 62. stav 1. tog zakona državnu politiku u oblasti zaštite od katastrofa utvrđuje Vlada (Savet ministara). U tom smislu, ona se na najopštijem nivou bavi upravljanjem u toj oblasti, usvaja Nacionalni program zaštite u slučaju katastrofa i godišnje planove radi njegove implementacije, kao i Nacionalni plan zaštite u slučaju katastrofa i Nacionalni plan spasavanja i hitnih intervencija i aktivnosti obnove. Vlada takođe obezbeđuje i sredstva za zaštitu od katastrofa.

Ministarstva i drugi nadležni orani analiziraju potencijalne izvore rizika i preduzimaju aktivnosti za otklanjanje ili ograničavanje faktora rizika, učestvuju u razvijanju planova za zaštitu u slučaju katastrofa i za spasavanje i obnovu, održavaju pripravnost snaga i sredstava i obezbeđuju učešće podređenih struktura kao dela jedinstvenog sistema spasavanja u skladu sa utvrđenim planovima, neposredno preduzimaju aktivnosti predviđene planovima zaštite i kontrolišu primenu mera zaštite u okviru svoje nadležnosti.

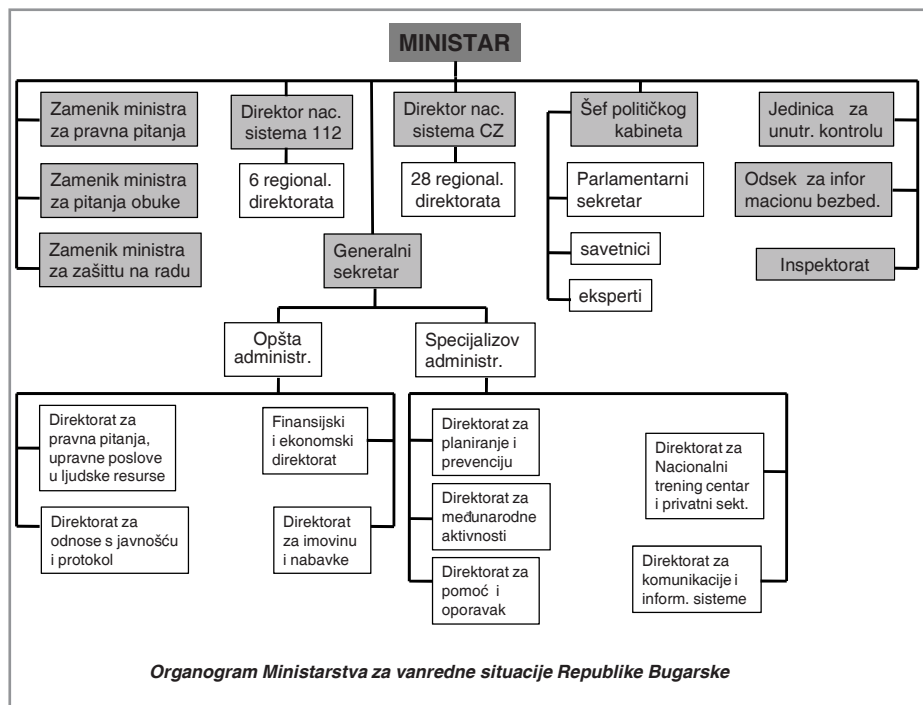
U slučaju katastrofe formira se štab za koordinaciju i kontrolu. Zavisno od prirode i vrste katastrofe, premijer određuje koji ministar će biti na čelu štaba, a nadležno ministarstvo daje podršku njegovom funkcionisanju.

Državno ministarstvo za politiku u oblasti katastrofa i akcidenata osnovano je u avgustu 2005. godine, kao naslednik Državne agencije za civilnu zaštitu, osnovane 72 godine ranije. To ministarstvo je, Rezolucijom Narodne skupštine usvojenom 24. aprila 2008. godine, preimenovano u **Ministarstvo za vanredne situacije**. Njegov glavni cilj je da stvori efektivan, efikasan, tehnički adekvatan i materijalno integrisan sistem za prevenciju, pripreme, upravljanje i oporavak u slučaju katastrofa. Njegove nadležnosti su utvrđene u Poglavlju 9 zakona i odnose se na usklađivanje i obavljanje aktivnosti zaštite u slučaju katastrofa, primenu Nacionalnog programa i godišnjih planova, organizovanje i razvijanje metoda procene rizika od katastrofa zajedno sa drugim kompetentnim ministarstvima, kontrolu primene preventivnih mera koje se odnose na potencijalno opasne objekte, mesta i aktivnosti, analizu efektivnosti jedinstvenog sistema spasavanja, godišnje izveštavanje Vlade o stanju u toj oblasti i međunarodnu saradnju u civilnoj zaštiti i civilno-vojnom planiranju.

Generalni direktorat Nacionalne službe civilne zaštite, kao organizaciona jedinica MVS, obavlja poslove vezane za zaštitu od katastrofa. On ima svoje područne jedinice u administrativnim centrima svih 28 oblasti Bugarske. Njegovi najvažniji zadaci su pripravnost, proglašavanje vanredne situacije, traganje i spasavanje, oporavak, operativna odbrana u slučaju poplava, radiološko-hemijsko-biološka zaštita u slučaju incidenata i akcidenata povezanih sa opasnim materijama.

Dakle, MVS treba da objedini napore izvršnih organa i tela i drugih organa vlasti, nevladinih organizacija i samih građana da bi se stvorio efektivan model za delovanje u slučaju katastrofa.<sup>7</sup> Ministarstvo za vanredne situacije ima devet uprava i dva glavna direktorata, sa ukupno 2.142 stalno zaposlena u centralnoj i teritorijalnim jedinicama.





Izvor: [www.mes.government.bg](http://www.mes.government.bg)

Radi efikasne prevencije i priprema za upravljanje i odgovor u slučaju kriznih situacija, Ministarstvo je uspostavilo moderan sistem zasnovan na naprednim tehnologijama:

- Centar za monitoring iz vazduha;
- operativno-komunikacione i informacione centre u 28 regiona Bugarske;
- nacionalni sistem ranog upozoravanja i uzbunjivanja;
- nacionalni sistem za hitne pozive na jedinstven evropski broj 112.

Jedinice i službe zadužene za zaštitu u slučaju katastrofa deo su jedinstvenog sistema spasavanja koje istovremeno zadržavaju svoju institucionalnu pripadnost i niz funkcija i aktivnosti. Jedinstveni sistem spasavanja čine organizacija, usklađivanja i upravljanje aktivnostima tih jedinica, službi i struktura u pripremama za reagovanje u slučaju katastrofa, uz istovremeno obavljanje spasilačkih aktivnosti i aktivnosti oporavka.

Guverner oblasti organizuje i upravlja zaštitom u regionu (oblasti), organizuje razvoj i odbrava oblasne planove zaštite i spasavanja, kao i obnove u slučaju katastrofa, stara se o primeni preventivnih mera, obuci oblasne uprave za postupanje u vanrednim situacijama i usklađuje i kontroliše pripreme regionalne uprave, kao i područnih organizacionih jedinica ministarstava, pravnih lica i fizičkih lica u oblasti za koju je odgovoran, i podnosi godišnje izveštaje Ministarstvu za vanredne situacije. U slučaju katastrofe na području regiona guverner može aktivirati planove zaštite, proglasiti vanrednu situaciju na području oblasti ili njenog dela. On razmenjuje podatke sa operativno-komunikacionim centrom MVS i posredstvom njega može zahtevati dodatne snage i resurse. On takođe organizuje, usklađuje i kontroliše proces oporavka nakon katastrofe, usklađuje spasilačke aktivnosti i oporavak.

Gradonačelnik, odnosno predsednik opštine, u principu obavlja iste funkcije kao i guverner, samo za područje opštine. Osim toga, on planira sredstva u opštinskom budžetu za

vanredne situacije. U slučaju katastrofe on može formirati štab za usklađivanje aktivnosti zaštite i spasavanja i može tražiti pomoć od pravnih i fizičkih lica u skladu sa njihovim mogućnostima, a može uključiti i volonterske organizacije i tražiti koordinaciju od guvernera oblasti. Ukoliko su guverner oblasti i gradonačelnik zajedno upravljali i usklađivali aktivnosti zaštite i spasavanja, oni imaju obavezu da o tome pošalju pisanu informaciju MVS.

Nakon dolaska na vlast nove vlade Bojka Borisova, 27. jula 2009. godine, ukinuto je Ministarstvo za vanredne situacije, a njegove funkcije prebačene su na Ministarstvo unutrašnjih poslova, u posebne direktorate za civilnu zaštitu i Operativno-komunikacioni centar 112 za hitne slučajeve. Osim toga, u Ministarstvu unutrašnjih poslova postoji i direktorat za protivpožarnu zaštitu i spasavanje. U drugoj fazi ove integracije ministarstava uslediće i unutrašnja optimizacija.

## ZAKLJUČAK

U kratkom uporednom prikazu pravnog okvira za upravljanje vanrednim situacijama u Sloveniji, Hrvatskoj i Bugarskoj mogu se uočiti značajne sličnosti i bitne razlike. Sve te zemlje su nastojale da primene načelo da se vanredne situacije rešavaju pre svega tamo gde nastaju, a to je najčešće lokalni (opštinski), a tek kasnije regionalni ili nacionalni nivo, koji su prevashodno strateški. Pravi konceptijski problemi odnose se na usklađivanje i saradnju različitih subjekata, kako na jednom nivou organizacije (opština – region – država), tako i između njih. Čini se da je od tri prikazana sistema, Republika Slovenija uspela da izgradi najracionalniji i svojim potrebama i specifičnostima najprimereniji sistem reagovanja na vanredne situacije u koji su uspešno uklopljene lokalne, regionalne i nacionalne komponente, kao i državni i profesionalni, sa privrednim i volonterskim elementima. Hrvatski sistem još uvek nema sasvim jasno zaokružen efektivan i efikasan koncept, dok Bugarska u toj oblasti već dugo eksperimentiše i traga za odgovarajućim rešenjem.

## STUDIJA SLUČAJA: Od upravljanja vanrednim situacijama do Strategije bezbednosti grada Niša<sup>1</sup>

Saobraćaj na autoputu Beograd–Niš, 20. februara 2009. godine, na svega tri kilometra od naplatne rampe za ulazak u Niš, bio je u prekidu u oba smera. Praktično na 12 kilometara od centra grada, kod hotela „Nais“, više stotina ljudi ostalo je da se smrzava celu noć. Preprečena vozila, kilometarske kolone i smetovi onemogućili su intervenciju vozila „Srbija puta“ i akciju spasilačkih ekipa i službi koje su bile neobaveštene i još više nespremljene. Visina snega u Nišu toga dana bila je svega 32 cm.

Odeljenje za vanredne situacije je sutradan, nakon opšteg revolta, izdala saopštenje: „Kolona vozila od nekoliko kilometara je zarobljena jer je sva mehanizacija Srbijaputa zarobljena zbog neprestane borbe sa mećavom. Putni pravac ka Beogradu bio je delom probijen noćas oko tri sata i uz intervenciju policije lagano se odvijao, ali je ponovo došlo do zakrčenja, pa put opet nije prohodan u oba pravca“.

Domaća javnost je zbunjena. Gradsko rukovodstvo Niša, potpuno nemoćno, provelo je noć u prostorijama predsedništva grada, tražeći rešenje i pomoć.

Taj događaj je bio povod da gradonačelnik Simonović pokrene temeljne promene u ovoj oblasti.

Od tada do sada, za manje od godinu dana, i u Srbiji i u samom Nišu promenilo se mnogo toga. Nabolje. Strategijom razvoja grada, koja je usvojena 2007. godine, predviđena je komponenta razvoja sistema društvene, komunalne i urbane bezbednosti uopšte. Jedan od zahteva Nišlji bio je i da grad bude bezbedna sredina za življenje.

Strategija razvoja grada Niša predstavlja ključni instrument za upravljanje lokalnim razvojem. Na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi utvrđeno je da su opštine odgovorne da posredstvom svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom, donose programe razvoja. Bezbednost je takođe pitanje razvoja.

### Zašto se pristupilo izradi Strategije bezbednosti grada Niša?

Naši gradovi u Srbiji, pa i grad Niš, suočeni su sa propadanjem infrastrukture, opadanjem kvaliteta javnih usluga, rastom nezaposlenosti, bujanjem nekulture, agresije, porastom kriminala, sve raširenijom upotrebom droge, sve većom socijalnom, klasnom različitosti.

Napetost povećavaju mnogi aktuelni društveni problemi: korupcija, kriminal, nedostatak informacija, nedovoljno uobličena odgovornost političkih aktera... Zato se, kao nužnost, javlja potreba za jačanjem dijaloga državnih organa i lokalne samouprave i učešćem građana u donošenju odluka koje se tiču njihove lične i društvene bezbednosti lokalne zajednice.

Brojne opasnosti i rizici (elementarne nepogode, tehnološki, ekološki i drugi savremeni bezbednosni rizici) sa kojima se lokalna zajednica suočava, kao i posebnost i osetljivost posledica koje izazivaju (zdravstvene, materijalne, socijalne, ekološke) probleme, nameću potrebu da zaštita i bezbednost postanu prioritet i interes svih potencijala opštine i grada. Nažalost, jedan tragičajan događaj – kada je grana drveta pala i usmrtila građana Niša 2005. godine, osvetlio je problem nedefinisanih nadležnosti i odgovornosti za bezbednost građana.

<sup>1</sup> Priredio Osman Balić, potpredsednik Izvršnog odbora Niša 2000–2004, sada lokalni saradnik na Programu USAID-a za planiranje i reagovanje u vanrednim situacijama.



*Grana drveta koja je usmrtila građanina Niša u centru grada 2005. godine*

Polazeći od uverenja da postoji praktična potreba, grad Niš namerava da doprinese dugoročnoj razvojnoj strategiji gradske i ljudske bezbednosti time što će okupiti eksperte, građane, političare, istraživače i javne ličnosti oko zajedničkog projekta praktične politike, koja se odnosi na promociju i snaženje bezbednosti građana Niša, svih javnih institucija i ustanova, kao i privrednih subjekata.

Niš je uključen u USAID-ov Projekat za planiranje i reagovanje u vanrednim situacijama koji je finansijski podržao izradu Strategije. Na to koliko će se na prostoru lokalne gradske zajednice uspešno realizovati jedan bezbednosni projekat kao što je *projekat upravljanja vanrednim situacijama*, osim kontinuiranog uticaja svakog pojedinačnog subjekta, bitno će uticati i kvalitet njihovih međusobnih odnosa i interakcije. Zato je za uspešno ostvarivanje projekta delovanja u vanrednim situacijama i projektovanje željenog nivoa bezbednosti u Nišu važno dobro poznavati i poštovati mogućnosti pojedinih opštinskih subjekata, kao i uvažavati specifičnosti sadržaja aktivnosti, metoda i sredstava svakog od njih.

### **Šta grad Niš dobija Strategijom bezbednosti?**

Lokalna strategija bezbednosti će biti usklađena sa novousvojenim Zakonom o vanrednim situacijama i sektorskim strateškim dokumentima, ali i sa lokalnim i regionalnim geograf-

skim, istorijskim, kulturnim, ekonomskim, socijalnim specifičnostima. Strategija bezbednosti grada Niša treba da podigne nivo opšte društvene odgovornosti, kulturu bezbednosti i omogući lokalni kontekst za delotvorno praktično delovanje u vanrednim situacijama, da pri tom obuhvati različite aspekte razvoja i objedini usvojene lokalne sektorske i međusektorske strategije.

Ono što se očekuje od Strategije bezbednosti grada Niša je da:

- jasno upravno i organizaciono smesti i postavi sistem lokalne bezbednosti u skladu sa Zakonom o vanrednim situacijama u sistem upravljanja gradom;
- osnaži lokalnu regulativu stvaranjem normativnih pretpostavki za objedinjavanje svih sistema zaštite i premosti zakonske nejasnoće i praznine;
- jasno definiše mesto i ulogu lokalne samouprave u sistemu lokalne bezbednosti;
- izvrši transfer kontrole i nadležnosti na lokalni nivo;
- stvori uslove za hitno opremanje štaba, bar propisanim materijalno-tehničkim sredstvima, iz sopstvenog budžeta;
- umreži lokalne institucije;
- *i najvažnije*, planira budžetski razdeo za lokalnu bezbednost koju je grad Niš već predvideo za 2010. godinu, što svakako predstavlja novinu u praksi upravljanja lokalnom samoupravom.

**MODELI AKATA:****Sporazum o prekograničnoj saradnji u vezi sa vanrednim situacijama****S P O R A Z U M   O   S A R A D N J I**

između

Opštine Golubac (Srbija),

Opštine Moldava Nova (Rumunija)

i

Opštine Veliko Gradište (Srbija)  
potpisan 23. decembra 2009. godine.

**1. SVRHA SPORAZUMA**

- 1.1 Svrha ovog Sporazuma o saradnji je da se definišu uslovi pod kojima će opština Golubac, opština Moldava Nova i opština Veliko Gradište (u daljem tekstu: opštine) saradivati na zajedničkim aktivnostima koje su ovde navedene. Sve tri sporazumne strane se obavezuju da će raditi vredno, pošteno i da će međusobno saradivati, kao i sa drugim partnerima, kako bi izvršili naznačene dužnosti i obaveze, a radi podrške aktivnostima od zajedničkog interesa.
- 1.2 Uopšte gledano, opštine će saradivati na zajedničkim inicijativama kako bi razvile svoje kapacitete, delovaće i razvijaće projekte za unapređenje u oblasti prevencije, planiranja i reagovanja u slučaju prirodnih i drugih nepogoda.

**2. UČEŠĆE U ZAJEDNIČKIM AKTIVNOSTIMA**

- 2.1 Opštine će raditi na izgradnji kapaciteta za planiranje u elementarnim nepogodama, koje će obuhvatiti širok spektar vanrednih situacija, i preduzimaće međunarodne i lokalne inicijative namenjene unapređenju politike pripravnosti i kulture prevencije.
- 2.2 Opštine će razvijati zajedničke planove i druge relevantne dokumente za reagovanje u slučaju specifičnih opasnosti, komunikacione planove koji uključuju aktere koji prvi reaguju i tehničke eksperte za specifične vrste opasnosti i standardizovane procedure za komunikaciju i koordinaciju koje će se primeniti u vanrednim situacijama.
- 2.3 Opštine će inicirati i aktivno učestvovati u programima međuopštinske razmene u umrežavanju i posebno će biti uključene u izradu zajedničkih predloga evropskih projekata u oblasti prevencije od elementarnih nepogoda.

### 3. ULOGA I ODGOVORNOSTI OPŠTINA

- 3.1 Da bi doprinela sprovođenju zajedničkih aktivnosti, svaka opština će obezbediti učešće članova tima za upravljanje vanrednim situacijama, opredeliti finansijska sredstva ukoliko je moguće, pozitivno promovisati i podržati zajedničke aktivnosti i obavještavati javnost o napretku tekućih aktivnosti.
- 3.2 Kada je to moguće, opštine će dozvoliti upotrebu opštinskih prostorija za organizovanje sastanaka i drugih dešavanja. Oglasne table opština i druga sredstva informisanja će biti dostupna u svrhu promovisanja zajedničkih aktivnosti i aktivnosti opštinskih timova za upravljanje vanrednim situacijama.

Datum: 23. decembar 2009.

**Nebojša Mijović**

predsednik opštine  
Golubac, s.r.

**Chisăliță Ion**

predsednik opštine  
Moldava Nova, s.r.

**Živoslav Lazić**

predsednik opštine Veliko  
Gradište, s.r.

**MODELI AKATA: Gradska odluka o organizovanju radnih tela mesnih zajednica za reagovanje u vanrednim situacijama**

**REPUBLIKA SRBIJA  
Grad Kragujevac  
Gradska uprava za privredne resurse  
Odeljenje za civilnu zaštitu**

**U P U T S T V O  
ZA RAD RADNOG TELA ZA ORGANIZOVANJE ZAŠTITE OD ELEMENTARNIH I  
DRUGIH VEĆIH NEPOGODA  
NA TERITORIJI MESNE ZAJEDNICE**

**1. PREVENTIVNO DELOVANJE**

- Radno telo za organizovanje zaštite od elementarnih i drugih većih nepogoda na teritoriji mesne zajednice, sastaje se najmanje jednom u tri meseca.
- Na svojim sastancima raspravlja o stanju na teritoriji mesne zajednice u smislu preduzimanja preventivnih mera.  
Preventivne mere se odnose na aktivnosti koje treba preduzeti radi zaštite teritorije mesne zajednice od vanrednih situacija.
- U skladu sa donetim zaključcima, predlog o merama koje treba preduzeti dostavlja odeljenju civilne zaštite, koja ih, u skladu sa planom, ugrađuje u Program aktivnosti.
- Program aktivnosti odeljenja civilne zaštite predstavlja osnov za obezbeđivanje odgovarajućih budžetskih sredstava za preventivno delovanje.
- O visini obezbeđenih sredstava i o eventualno prihvaćenim zahtevima radnih tela, odeljenje civilne zaštite obaveštava Savet mesne zajednice.
- Preduzima i niz drugih aktivnosti radi preventivnog delovanja na svojoj teritoriji, sa težištem na edukaciji građanstva i razvijanju bezbednosne kulture i kulture osiguranja imovine.

**2. DELOVANJE U VANREDNIM SITUACIJAMA**

- Odmah po pristizanju u prostorije mesne zajednice, predsednik Saveta poziva članove radnog tela za organizovanje zaštite od elementarnih nepogoda.
- U skladu sa uputstvima nadležne uprave za mesnu samoupravu i opštu upravu, odeljenja civilne zaštite, odnosno Gradskog štaba civilne zaštite, preduzima sve potrebne aktivnosti na organizovanju i funkcionisanju sistema zaštite na teritoriji mesne zajednice.
- Prikuplja i evidentira sve zahteve građana o nastaloj šteti.
- Utvrđuje prioritete i u skladu sa tim izveštava Centar za osmatranje i obaveštavanje, odnosno odeljenje civilne zaštite – Gradski štab civilne zaštite.
- Uredno prikupljene i evidentirane zahteve građana o nastaloj šteti dostavlja odeljenju civilne zaštite na dalji postupak.
- Obavlja i sve druge aktivnosti po nalogu Gradskog štaba civilne zaštite, odnosno odeljenja civilne zaštite, a sve radi otklanjanja posledica vanrednih situacija u što kraćem vremenskom periodu.



REPUBLIKA SRBIJA  
GRAD KRAGUJEVAC

Radno telo za organizovanje zaštite od elementarnih i drugih većih nepogoda na teritoriji mesne zajednice

D N E V N I K

PRAĆENJA STANJA NA TERITORIJI MESNE ZAJEDNICE \_\_\_\_\_

P R E G L E D  
PODNETIH ZAHTEVA O NASTALOJ ŠTETI NA TERITORIJI MZ \_\_\_\_\_

Red. br.	PREZIME I IME (JMBG i broj l.k.)	Adresa – telefon	Datum prijave	Lokacija i kraći opis štete	Stav radnog tela o šteti na terenu	Predlog realizacije podnetog zahteva

RADNO TELO:

1. \_\_\_\_\_  
Predsednik Saveta
2. \_\_\_\_\_  
Sekretar MZ – šef MK
3. \_\_\_\_\_  
Poverenik CZ

Republika Srbija  
 Grad Kragujevac  
 Mesna zajednica \_\_\_\_\_

Radno telo za organizovanje zaštite od  
 elementarnih i drugih većih nepogoda

Broj:

Datum:

**Z A P I S N I K  
 O NASTALOJ ŠTETI**

Nastaloj usled elementarne nepogode \_\_\_\_\_, sačinjen dana \_\_\_\_\_ godine,  
 u domaćinstvu \_\_\_\_\_ iz \_\_\_\_\_ ulica \_\_\_\_\_  
 od strane radnog tela za organizovanje zaštite od elementarnih nepogoda.

**Prisutni:**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**Radno telo je utvrdilo sledeće:**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Zapisnik je sastavljen i pročitao u prisustvu svih prisutnih lica i na njega nisu stavljeni  
 nikakve primedbe.

**STRANKA:**

\_\_\_\_\_

**KOMISIJA:**

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

## POZIV NA SARADNJU

Želimo da Pravni bilten „Propisi i praksa“ postane kredibilan i aktuelan stručni časopis u oblasti lokalne samouprave koji će sa zadovoljstvom čitati zaposleni u lokalnim upravama, lokalni funkcioneri, predstavnici državne uprave i drugi stručnjaci zainteresovani za oblast lokalne samouprave.

Pozivamo Vas da nam, kao i do sada, šaljete svoje primedbe, sugestije i ideje za teme narednih brojeva, na adrese:

[secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

ili

Stalna konferencija gradova i opština

Makedonska 22/VIII

11000 Beograd

„Za Pravni bilten“

Ako ste zainteresovani da Vaš autorski tekst bude objavljen u nekom od sledećih brojeva Biltena, tekst možete poslati u elektronskom obliku, na adresu [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org) sa naznakom „Za Pravni bilten“.

Prosečan obim autorskog teksta za Pravni bilten: 20.000 do 30.000 karaktera

Font: 12, latinica, Times New Roman

Prored: 1,5

Objavljeni prilozi se honorišu.







STALNA KONFERENCIJA  
GRADOVA I OPŠTINA

Makedonska 22/VIII,  
11000 Beograd  
[www.skgo.org](http://www.skgo.org)

Tel. 011 322 34 46  
Fax. 011 322 12 15  
e-mail [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)



Exchange 2 – Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština  
Projekat finansira Evropska unija