

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I ПРАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. став 1. тач. 4) и 17) Устава Републике Србије, којима је утврђено да Република Србија уређује и безбедност њених грађана и да уређује и друге односе од интереса за Републику Србију, у складу са Уставом.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Област управљања ванредним ситуацијама уређена је Законом о ванредним ситуацијама, који је донет у децембру 2009. године, потом су уследиле измене и допуне и то 2011. године и 2012. године. Систем реаговања у ванредним ситуацијама, који је главни предмет уређивања овог закона, нашао се пред огромним изазовима током катастрофалних мајских поплава 2014. године. Поплавама су били угрожени животи, здравље и имовина више од 1,6 милиона људи у 119 општина централне и западне Србије, а укупна штета од поплава износила је 1,7 милијарди евра, што чини више од 4% бруто друштвеног производа.

Полазећи од искустава стечених у примени Закона о ванредним ситуацијама, преузетих међународних обавеза и новог развоја који је после 2009. године уследио у области политике смањења ризика од катастрофа на светском и европском нивоу, као и од препорука које су упућене Републици Србији у вези са доградњом правног и институционалног оквира за управљање ризиком од катастрофа, нарочито у погледу потребе даљег развоја превентивних активности у овој области, оцењено је целисходним да се припреми нови закон који би уредио питања у овој области.

Основни циљеви коме теже решења у Нацрту закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама (у даљем тексту Нацрт закона) јесу првенствено у свеобухватном нормирању превентивних мера и активности ради смањења ризика од катастрофа, ефикасном реаговању у случају наступања катастрофа као и што ефикаснијем отклањању њихових последица како би се што пре обезбедили опоравак и нормализација услова за живот и рад на погођеном подручју. Сагласно томе, а у складу са усвојеним документима на Другој и Трећој светској конференцији о смањењу ризика од катастрофа (Хјого оквир за деловање од 2005. године и Сендаи оквир за деловање од 2015. године) и узимајући у обзир савремена упоредна решења у овој области, Нацртом закона стављају се у први план принципи, плански документи и мере и активности које треба да допринесу што успешнијој превенцији од катастрофа, јачању отпорности појединаца и заједнице на последице елементарних и грдих непогода и подизању нивоа спремности за реаговање у случају наступања елементарне и друге непогоде. Посебни акценти су стављени на заштиту рањивих група и родну равноправност, као и на успостављање партнерства између јавног и приватног сектора и укљученост научних организација, удружења и организација цивилног друштва у процес креирања и спровођења политике смањења ризика од катастрофа. Новину представља и нагласак на међународној сарадњи, како у домену превенције, тако и домену хуманитарне помоћи и пружања, односно примања међународне помоћи ради заједничког одговора на последице елементарних и других непогода. С тим у вези, поред обавеза које за Републику Србију проистичу из већ закључених билатералних уговора и мултилатералних конвенција, посебно се имала у виду чињеница да је Влада Републике Србије 16. априла 2015. године, потписала Споразум о учешћу Републике Србије у Механизму ЕУ за цивилну заштиту.

Када се ради о решењима којима се уређује систем реаговања у ванредним ситуацијама, она су углавном ослоњена на постојећа решења, с тим што је из њих

отклоњено оно што се у пракси показало нефункционалним и недовољно ефикасним. У целини, та су решења поједностављена и иновирана како би била јаснија и применљивија. Имајући у виду да се овај систем налази у процесу изградње од доношења Закона о ванредним ситуацијама и да су у томе постигнути одређени резултати, сматрало се да је оптималније да се његова изградња настави на започетим основама, уместо да се излаже непотребним иновацијама.

Основни циљ и разлог за доношење Закона је потреба да се систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама као део јединственог система националне безбедности у Републици Србији, правно уреди на јединствен начин, стварањем правних услова за успостављање јединственог и интегрисаног система, а да се истовремено систем организације и функционисања усклади са реалним потребама заштите и спасавања становништва и материјалних добара од елементарних и других непогода.

Такође, у периоду примене Закона о ванредним ситуацијама, а на бази искустава у досадашњим ванредним ситуацијама, указала се потреба за доношење новог закона, са жељом да се прецизније дефинишу поједине одредбе које ће учинити јаснију а самим тим и његову ефикаснију и прецизнију примену. На тај начин би се омогућило свим субјектима система заштите и спасавања да тачно знају своја права и обавезе а такође и какве последице настају уколико се не поштују одредбе закона.

Даљи разлози који оправдавају доношење закона јесте да су имплементирани правних норми које представљају највиши стандард у нормирању оних области које за предмет имају заштиту основних вредности као што су живот, интегритет, природна околина и својина, те би се усвајањем овог закона који је усклађен са поменутих правилима достигао највиши степен безбедности грађана у области заштите од катастрофа.

С тим у вези је и подршка међународној сарадњи која је предвиђена у Нацрту закона, а која је неопходна у решавању изазова савременог друштва и која даје могућност закључивања међународних уговора, чланство у међународним организацијама, тражење и пружање помоћи и олакшавања процедуре преласка државне границе у случају да је Република Србија тражилац, прималац или транзитна земља у пружању помоћи других држава.

Нацртом закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, створиће се неопходни нормативни услови за ефикасније спровођење заштите од елементарних и других непогода, што ће допринети повећању степена безбедности грађана.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Основним одредбама Нацрта закона (чл. 1 – 3.) одређени су предмет закона (члан 1.), значење појединих израза употребљених у закону (члан 2.) и начела деловања (чл. 3-9.). Дефиниције из члана 2. односе се на изразе који се користе у закону, а чија значења нису касније у одредбама закона посебно одређена. Укупно је обухваћено 24 израза, почев од основног – појма катастрофе, па до великог удеса. Код утврђивања дефиниција, у највећој мери је коришћена прихваћена међународна терминологија, уз одговарајућа прилагођавања правном систему Републике Србије и правилима и духу српског језика. Дефинисани су појмови и изрази чије значење није на обавезујући начин утврђено у неком другом пропису, а за потребе правилне примене и разумевања решења садржаних у овом закону неопходна је њихова прецизна дефиниција. Чл. 3 – 9. Нацрта закона утврђено је укупно седам начела деловања у систему смањења ризика

од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и свакоме од њих је одређена садржина.

Друга Глава носи наслов Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и обухвата чл. 10–23. Нацрта закона.

Одредбама чл. 10 - 15. Нацрта закона, дефинисан је систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама који обухвата мере и активности којима се јача отпорност и припремљеност заједнице за одговор и ублажавање последица од насталих катастрофа чиме се постиже јачање отпорности заједнице те с тим у вези се доноси стратегија смањења ризика од катастрофа у управљање ванредним ситуацијама на републичком нивоу. Такође се дефинишу и субјекти и снаге система и успостављање јединства деловања преко националне платформе. Даље су уређена питања планских докумената у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Дефинисан је начин израде и доношење процене ризика од катастрофа, плана смањења ризика од катастрофа, плана заштите и спасавања, Екстерног плана заштите од удеса и плана заштите од удеса, као и доношење подзаконског акта који ће уредити методологију, начин израде и садржај процене ризика и плана заштите и спасавања.

Поред тога, уређена су питања издавања овлашћења и лиценци за израду планских докумената, прописани су услови за добијање лиценце као и њено трајање док је у члану 21. Нацрта закона уређена обука за полагање посебног стручног испита за израду процене ризика и плана заштите и спасавања који организују и спроводе привредна друштва и друга правна лица која су овлашћена за организовање и спровођење обука. У одредби чл. 22. и 23. Нацрта закона, дефинисан је регистар ризика и зоне непосредног ризика.

Глава три уређује права и дужности субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Одредбама чл. 24–27. Нацрта закона, дефинисане су надлежности државних органа и то Владе, Министарства унутрашњих послова, Министарства одбране и Војске Србије као и органа државне управе. Сагласно члану 25. Нацрта закона, Министарство унутрашњих послова је надлежно за организовање система смањења ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, кроз права и обавезе предвиђене овим законом. У члану 26. Нацрта закона, предвиђена је улога Министарства одбране и Војске Србије у случају да снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама нису довољне за заштиту људи, материјалних и културних добара у случају елементарних и других непогода. Члан 27. Нацрта закона, предвиђа да органи државне управе, између осталог, планирају, организују и обезбеђују функционисање своје делатности у ванредним ситуацијама.

Чланом 28. прописане обавезе аутономне покрајине, док су чланом 29. Нацрта закона, прописане су обавезе јединице локалне самоуправе у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Одредбама чл. 30–32. и 35. Нацрта закона, прописана су права и дужности привредних друштва и других правних лица, дефинисани су субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање, посебне обавезе правних лица која обављају одређене делатности, високошколских установа и научноистраживачких организација у спровођењу мера заштите и спасавања. Улога удружења и организација цивилног друштва односно право на добијање информација, упућивање предлога, учешће и делатност хуманитарних организација и удружења у заштити и спасавању уређени су чл. 33. и 34. Нацрта закона. Одредбама чл. 36. и 37. Нацрта закона, утврђена су права и дужности грађана као и њихова материјална обавеза за потребе заштите и спасавања у случају катастрофа.

Глава четири носи наслов Ванредна ситуација дефинише, пре свега проглашавање и укидање ванредне ситуације. Одредбама чл. 41–47. Нацрта закона, дефинисане су улоге, послови и састав штабова за ванредне ситуације као и руковођење штабовима за ванредне ситуације.

Глава пет уређује Ватрогасне и ватрогасно - спасилачке јединице и дефинише оснивање професионалних и добровољних ватрогасних јединица. Поред постојећих професионалних јединица предвиђа се и могућност да јединица локалне самоуправе, под одређеним условима може да оснује професионалну ватрогасну јединицу. Нацртом закона се предвиђа и доношење ближих прописа о стручном оспособљавању и обуци припадника ватрогасно – спасилачких јединица. Нацртом закона се даље уређује сарадња ватрогасних јединица, међусобно устројство и овлашћења руководиоца акције гашења пожара. Такође, предвиђено је да се приликом обављања редовних задатака воде интерне евиденције.

Главом шест уређена је цивилна заштита и ове одредбе дефинишу појам цивилне заштите, личну и узајамну заштиту, мере цивилне заштите, поверенике цивилне заштите, јединице цивилне заштите као и опремање, обучавање, мобилизацију и активирање истих. Са посебном пажњом, прецизно су дефинисана права и дужности припадника цивилне заштите.

Глава седам - Рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање садржи одредбе о формирању Службе 112 коју чине Национални центар 112, оперативни центри 112, ситуациони центри, специјализоване јединице цивилне заштите за узбуњивање, систем јавног узбуњивања. Дефинисане су обавезе привредних друштава и других правних лица да обезбеде сопствене капацитете за рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање и да се укључе у систем јавног узбуњивања у Републици Србији. Поред тога, дефинисане су обавезе радио-дифузних и телевизијских станица да предузму мере ради хитног преношења одговарајућих информација од интереса за заштиту и спасавања. Такође, оператери мобилне телефоније дужни су да обезбеде бесплатно преношење обавештења од интереса за заштиту и спасавање телефонским претплатницима. Дефинисано је да се у јавној телефонској мрежи користи бесплатни позивни број 112 као јединствени европски број за хитне службе. Прописана је и обавеза власника пословних, стамбених и других зграда и објеката да омогуће инсталирање као и приступ сиренама и другим одговарајућим уређајима и средствима система осматрања, обавештавања и узбуњивања. Такође, овим одредбама предвиђена је обавеза привредних друштава за дистрибуцију електричне енергије да обезбеде непрекидно снабдевање електричном енергијом уређаја система осматрања, обавештавања и узбуњивања.

Чланом 101. Нацрта закона уређује се начин обучавања и оспособљавања запослених у Министарству унутрашњих послова, грађана и припадника јединица цивилне заштите.

Глава девет (чл. 102 – 104. Нацрта закона) уређује питања међународне сарадње у овој области, односно различите облике повезивања држава у циљу унапређења свих сегмената система заштите кроз размену информација, заједничког учествовања у обуци и пружање помоћи погођеним подручјима.

Глава десет уређује питања евиденција које се воде у сврху обављања послова смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама и поред тога што упућује на примену прописа о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова, прописује врсте евиденција које Министарство води као и сетове података који се прикупљају и обрађују у сврху евидентирања правних лица, удружења и невладиних организација од значаја за заштиту и спасавање, припадника јединица цивилне заштите и активне резерве и награђених правних лица и заслужних појединаца у области смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

Надзор над применом закона и инспекцијски надзор су уређени чл. 111. и 112. Нацрта закона.

Глава дванаест садржи казнене одредбе и утврђује казне за прекршаје физичког лица, правног лица, одговорног лица у правном лицу, предузетника, одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и органу јединице локалне самоуправе.

Прелазним и завршним одредбама прописана су решења која ће се примењивати док се не стекну услови за примену решења у целини, садржаних у овом закону, рокови за доношење планских докумената предвиђених овим законом и рок важења лиценци издатих пре ступања на снагу овог закона.

IV ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона финансијска средства су обезбеђена Законом о буџету за 2018. годину („Службени гласник РС“, број 113/17) на разделу 15 – Министарство унутрашњих послова, глава 15.0 – Министарство унутрашњих послова, програму – Управљање ризицима и ванредним ситуацијама (1407), функцији 310 – Полицијске услуге, програмској активности – Управљање у ванредним ситуацијама (0003), на економској класификацији 411 – Плате, додаци и накнаде запослених у укупном износу од 4.021.350.000,00 динара, на економској класификацији 412 – Социјални доприноси на терет послодавца у укупном износу од 996.865.000,00, на економској класификацији 415 – Накнаде трошкова за запослене у укупном износу од 94.290.000,00 динара, на капиталном пројекту – Подизање капацитета Сектора за ванредне ситуације у циљу адекватног реаговања у ванредним ситуацијама (5002), на економској класификацији 512 – Машине и опрема у укупном износу од 100.000.000,00 динара, на капиталном пројекту – Изградња и адаптација објеката Сектора за ванредне ситуације (5003), на економској класификацији 511 – Зграде и грађевински објекти у укупном износу од 150.000.000,00 динара и глава 15.1 – Буџетски фонд за ванредне ситуације, програму – Управљање ризицима и ванредним ситуацијама (1407), функцији 310 - Полицијске услуге на капиталном пројекту – Заштита и спасавање грађана, добара, имовине и животне средине РС од последица ванредних ситуација (5001), на економској класификацији 512 – Машине и опрема у укупном износу од 250.000.000,00 динара.

Потребна финансијска средства у 2019. и 2020. години биће обезбеђена у складу са лимитима за 2019. и 2020. годину за раздео 15 – Министарство унутрашњих послова.