

**Проф. др Богољуб Милосављевић, Предраг Марић,
Живко Бабовић и мр Милан Марковић**

**КОМЕНТАР ЗАКОНА
О СМАЊЕЊУ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА
И УПРАВЉАЊУ ВАНРЕДНИМ
СИТУАЦИЈАМА**

**АКАДЕМСКА МИСАО
*Београд, 2019.***

Коментар Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама

Ауџори

Проф. др Богољуб Милосављевић, Предраг Марић,
Живко Бабовић и мр Милан Марковић

Издавач

Академска мисао

Рецензенти

Проф. др Желимир Кешетовић,
Факултет безбедности Универзитета у Београду
Сандра Недељковић,
зам. директора Владине Канцеларије за управљање јавним улагањима

Дизајн и припрема за штампу

Владица Миленковић

Штампа

Академска мисао

ISBN 978-86-7466-791-0

САДРЖАЈ

Предговор	9
Уводна објашњења и напомене	11
КОМЕНТАР ЗАКОНА О СМАЊЕЊУ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊУ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	29
I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ	31
Предмет закона – Члан 1.	31
Значење израза – Члан 2.	33
Начело приоритета – Члан 3.	38
Начело интегрисаног деловања и међуресурске сарадње – Члан 4. ..	41
Начело примарне улоге локалних заједница – Члан 5.	43
Начело поступности при употреби снага и средстава – Члан 6.	44
Начело равноправности и заштите људских права – Члан 7.	45
Начело партиципативности и солидарности – Члан 8.	47
Начело информисања јавности – Члан 9.	48
II. СИСТЕМ СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	49
Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама – Члан 10.	49
Смањење ризика од катастрофа – Члан 11.	49
Стратегија смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама – Члан 12.	52
Субјекти и снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама – Члан 13.	52
Национална платформа за смањење ризика од катастрофа – Члан 14.	54
Процена ризика од катастрофа – Члан 15.	56
План смањења ризика од катастрофа – Члан 16.	62
План заштите и спасавања – Члан 17.	65
Екстерни план заштите од великог удеса – Члан 18.	71
Овлашћење и лиценца за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања – Члан 19.	80

Овлашћење за израду плана заштите од удеса – Члан 20.	84
Обука за издавање лиценце – Члан 21.	86
Регистар ризика од катастрофа – Члан 22.	88
Зоне непосредног ризика – Члан 23.	91
III. ПРАВА И ДУЖНОСТИ СУБЈЕКТА СИСТЕМА СМАЊЕЊА РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	93
Влада – Члан 24.	93
Министарство унутрашњих послова – Члан 25.	94
Министарство одбране и Војска Србије – Члан 26.	97
Министарства и други органи државне управе – Члан 27.	98
Аутономна покрајина – Члан 28.	99
Јединица локалне самоуправе – Члан 29.	101
Привредна друштва и друга правна лица – Члан 30.	106
Субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање – Члан 31.	108
Посебне обавезе правних лица која обављају одређене делатности – Члан 32.	110
Хуманитарне организације и удружења – Члан 33.	112
Удружења и организације цивилног друштва – Члан 34.	113
Високошколске установе и научно-истраживачке организације – Члан 35	114
Грађани – Члан 36.	115
Члан 37. (материјалне обавезе грађана и накнада) ¹	118
IV. ВАНРЕДНА СИТУАЦИЈА	119
Члан 38. (проглашавање и укидање ванредне ситуације)	119
Члан 39. (надлежност за проглашавање и укидање ванредне ситуације)	121
Члан 40. (проглашавање ванредне ситуације од стране Владе)	123
Штабови за ванредне ситуације – Члан 41.	123
Састав штабова за ванредне ситуације – Члан 42.	127
Надлежност штабова за ванредне ситуације – Члан 43.	128
Градски, општински и штаб за ванредне ситуације градске општине – Члан 44.	132
Окружни штаб за ванредне ситуације – Члан 45.	134
Покрајински штаб за ванредне ситуације – Члан 46.	135
Републички штаб за ванредне ситуације – Члан 47.	137

[1] Пошто један мањи број чланова закона нема наслов (рубрум), за те чланове је у садржају назначена оквирна садржина ради лакшег сналажења корисника овог коментара.

V. ВАТРОГАСНЕ И ВАТРОГАСНО-СПАСИЛАЧКЕ ЈЕДИНИЦЕ	143
Ватрогасне јединице – Члан 48.	143
Ватрогасно-спасилачке јединице Министарства – Члан 49.	144
Професионалне ватрогасне јединице локалне самоуправе – Члан 50. ...	147
.....	147
Руковођење акцијама заштите и спасавања – Члан 51.	147
Члан 52. (овлашћења руководиоца акцијама заштите и спасавања)	148
Интерне евиденције – Члан 53.	149
VI. ЦИВИЛНА ЗАШТИТА	151
Члан 54. (систем цивилне заштите)	151
Лична и узајамна заштита – Члан 55.	152
Мере цивилне заштите – Члан 56.	154
Узбуњивање – Члан 57.	154
Евакуација – Члан 58.	155
Наредба о евакуацији – Члан 59.	159
Евакуација са територије једне на територију других јединица локалне самоуправе – Члан 60.	157
Склањање – Члан 61.	158
Збрињавање угрожених и настрадалих – Члан 62.	162
Радиолошка, хемијска и биолошка заштита – Члан 63.	163
Заштита од удеса и техничко-технолошких несрећа – Члан 64.	164
Члан 65. (план привредних друштава за заштиту од удеса)	167
Члан 66. (ажурирање и тестирање планова заштите од удеса)	168
Члан 67. (регистар привредних друштава и других правних лица која рукују опасним супстанцама)	170
Обавештавање о опасности од удеса са прекограничним ефектима – Члан 68.	171
Заштита и спасавање из рушевина – Члан 69.	173
Заштита и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом – Члан 70.	173
Заштита и спасавање на неприступачним теренима – Члан 71.	175
Заштита и спасавање од пожара и експлозија – Члан 72.	175
Заштита од ЕОР – Члан 73.	176
Члан 74. (обавезе у вези са пронађеним ЕОР и пружањем подршке)	177
.....	177
Прва медицинска помоћ – Члан 75.	178

Асанација терена – Члан 76.	179
Повереници цивилне заштите – Члан 77.	180
Члан 78. (именовање, статус, дужности и права повереника)	181
Јединице цивилне заштите – Члан 79.	183
Члан 80. (јединице које образују општине и градови)	184
Члан 81. (специјализоване јединице и ближе уређивање цивилне заштите)	186
Члан 82. (попуњавање јединица)	187
Члан 83. (активна резерва цивилне заштите)	189
Члан 84. (обука, мировање радног односа и др.)	190
Члан 85. (ангажовање активне резерве и накнада)	191
Члан 86. (опрема и униформа припадника цивилне заштите)	192
Члан 87. (позивање на обуку и одлагање обуке)	194
Мобилизација и активирање – Члан 88.	195
Права и дужности припадника цивилне заштите – Члан 89.	197
Члан 90. (надокнада за ангажовање)	198
Члан 91. (права из обавезног здравственог осигурања)	201
Члан 92. (накнада у случају телесног оштећења и губитка живота)	202
.....	
Члан 93. (накнада за превоз, смештај и исхрану)	203
VII. РАНО УПОЗОРАВАЊЕ, ОБАВЕШТАВАЊЕ И УЗБУЊИВАЊЕ	205
Члан 94. (појам, обавезе субјеката)	205
Члан 95. (Служба 112)	207
Члан 96. (јавно узбуњивање, сирене и уређаји)	209
Члан 97. (обавезе одређених привредних друштава)	212
Члан 98. (обавезе радио-дифузних и ТВ станица, оператера мобилне телефоније и телекомуникационих система)	213
Члан 99. (јединствени европски број за хитне службе 112)	214
Члан 100. (постављање сирена и уређаја, снабдевање енергијом) ..	215
VIII. ОБУЧАВАЊЕ И ОСПОСОБЉАВАЊЕ	217
Члан 101. (обвезници и извођачи обуке, пропис Владе)	217
IX. МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА	219
Члан 102. (облици сарадње, пружање, тражење и примање помоћи) ...	219
.....	
Члан 103. (упућивање у мисије и статус припадника снага за заштиту и спасавање)	221

Члан 104. (обавезе Министарства и пропис Владе)	222
X. ЕВИДЕНЦИЈЕ	223
Члан 105. (овлашћење за прикупљање и обраду података и за вођење евиденција)	223
Члан 106. (врсте евиденција).....	224
Члан 107. (евиденција субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање)	225
Члан 108. (евиденција припадника цивилне заштите)	226
Члан 109. (евиденција награђених правних лица и појединаца)	227
Члан 110. (начин вођења евиденција и рок чувања)	227
XI. НАДЗОР	229
Члан 111. (орган који врши надзор)	229
Овлашћења инспектора – Члан 112.	229
XII. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ	232
Прекршаји физичких лица – Члан 113.	232
Прекршаји правних лица и предузетника – Члан 114.	234
Прекршаји повереника и заменика повереника цивилне заштите – Члан 115.	237
Прекршаји одговорног лица у државном органу, органу територијалне аутономије и органу јединице локалне самоуправе – Члан 116.	237
XIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ.....	240
Члан 117. (рокови за доношење планских докумената)	240
Члан 118. (важење већ издатих лиценци)	240
Члан 119. (рок доношење подзаконских аката)	241
Члан 120. (престанак важења ранијих прописа)	241
Члан 121. (ступање закона на снагу)	242

ПРИЛОГ: ПОДЗАКОНСКИ АКТИ ДОНЕТИ НА ОСНОВУ ЗАКОНА О СМАЊЕЊУ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊУ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА ДО 1. ЈУЛА 2019. ГОДИНЕ

1. Правилник о врсти и количини опасних супстанци на основу којих се сачињава План заштите од удеса	245
2. Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса ..	256
3. Правилник о организационо-теничким условима које морају испуњавати правна лица за добијање овлашћења за израду плана заштите од удеса	272

4. Правилник о начину вођења регистра привредних друштава и правних лица која рукују опасним супстанцама	274
5. Правилник о организационо-техничким условима које морају испуњавати правна лица за добијање овлашћења за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања	276
6. Правилник о стручном испиту за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања	280
7. Правилник о условима које морају испуњавати правна лица за издавање овлашћења за организовање и спровођење обуке за полагање посебног стручног испита за израду процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, начину израде и садржају плана и програма обуке	291
8. Правилник о критеријумима за избор кандидата за полазнике курса за Основну обуку припадника ватрогасно-спасилачких јединица	295

ПРЕДГОВОР

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, који је Народна скупштина донела у новембру 2018. године, представља не само изузетно значајан, него и изузетно сложен правни акт, који је уз то праћен великим бројем подзаконских аката. Ради се о закону системског карактера. Њиме се уређује читав један систем – систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, који је саставни део система националне безбедности и који, сам по себи, има бројне структурне елементе, обликоване у подсистеме са нарочитим задацима чије обављање мора бити координирано и вођено остварењем јединствених циљева. Успех овог система почива на интегрисаним напорима институција на свим нивоима власти, привредних друштава, грађана и њихових удружења, на партнерству јавног и приватног сектора, на активностима хуманитарних и других организација цивилног друштва, као и на инструментима међународне сарадње и помоћи.

Због такве ширине свог предмета уређивања, овај закон подразумева и бројност правних института који се њиме у целини обликују или дограђују, а затим бројност обухваћених субјеката и разноврсност задатака који се пред њих постављају, институционализовање нарочитих тела, органа, јединица и других организационих облика, обавезивање на доношење планова и нормативних аката и на континуирано предузимање усклађених превентивних активности ради смањења ризика од катастрофа и припремљености за адекватно реаговање у ванредним ситуацијама, односно за ефикасан одговор на последице катастрофа и брз опоравак заједнице од тих последица.

Уз овај закон доноси се и велики број подзаконских аката којима се ближе разрађују поједина питања. Како је област коју уређује овај закон типична међусекторска област, низ питања од значаја за ову област уређују поједини закони и други прописи из других области.

Додатно, материја која се овим законом уређује таква је по својој природи да захтева коришћење стручне терминологије која не мора бити позната широком кругу оних који ће примењивати овај закон.

Наведени разлози су међу онима којима су се руководили аутори овог коментара, са основном намером да појасне законска решења и упуте на њихову правилну примену широки круг лица која ће бити у прилици да спроводе или већ јесу постали одговорни за спровођење овог закона. Коментар је, дакле, првенствено намењен функционерима и стручним радницима у

органима власти на свим нивоима, одговорним лицима у привредним друштвима, јавним службама и другим правним лицима, члановима штабова за ванредне ситуације и другима на чија се права и дужности одредбе закона односе, запосленима у јавном и приватном сектору безбедности, студентима и наставницима на студијским програмима безбедности, правницима, као и свим другим заинтересованим грађанима, удружењима и организацијама.

Коментару претходе уводне напомене и објашњења у оквиру којих се излаже нормативни и институционални развој у овој области, наводе разлоге за доношење овог закона и циљеви који се од његовог доношења очекују, сажето приказују систематика, основни институти и садржина решења закона, даје попис подзаконских аката, као и износе одређене друге напомене и објашњења од значаја за лакше разумевање законских решења.

Основну садржину Коментара чине, мање или више детаљна, а по оцени аутора довољна објашњења и тумачења појединих одредаба закона с циљем њихове правилне примене. У случајевима где је то било потребно, вршена су упућивања на међусобне везе са другим одредбама овог закона, као и на односне уставне и одредбе других закона и прописа, укључујући и упућивања на релевантне међународне документе и друге изворе.

У прилогу Коментару штампани су подзаконски акти за спровођење овог закона (укупно осам аката). У питању су само акти који су донети као нови акти до 1. јула 2019. године.

У нади да ће овај Коментар допринети ефикаснијој примени закона, аутори су пре свега имали у виду да је потребно појаснити постулате који изискују и промену свести свих активних учесника који су законом дефинисани, нарочито у области превенције тј. предузимању мера и активности неопходних да се систем заштите и спасавања у Републици Србији унапреди. И као што је то био случај у периоду важења Закона о ванредним ситуацијама (2010-2018), решења новог закона су подложна проби времена. Свуда у свету, па тако и у Републици Србији, ванредне ситуације већег обима и учесталости утичу на то да до позитивне промене дође. Аутори су желели да иду у сусрет ономе што се показује као неминовност, а то је чињеница да ће елементарних непогода бити све више у годинама пред нама. У том смислу, овај Коментар је заправо покушај да се свим субјектима система заштите и спасавања олакша примене закона.

Београд, јул 2019.

УВОДНА ОБЈАШЊЕЊА И НАПОМЕНЕ

1. *Нормативни и институционални развој.* – У дужем периоду времена од краја седамдесетих година прошлог века, па све до 2009. године, био је на снази Закон о заштити од елементарних и других већих непогода, који је ондашња Скупштина СР Србије донела 1977. године и који је потом мењан у неколико наврата, закључно са 2005. годином.² До распада државе СФРЈ, тај се закон примењивао уз тада важеће савезне прописе, а потом је прилагођаван правном поретку СРЈ и Републике Србије. Међутим, основна концепција и садржина тог закона, као и Закона о заштити од пожара из 1988. године, били су застарели.

Систем заштите и спасавања у ванредним ситуацијама који је био успостављен тим законом није био прикладан ни у институционалном погледу, јер се ослањао на подељене надлежности између неколико постојећих министарстава, али и на неке од друштвених структура које су у међувремену престале да постоје, што се односи и на цивилну заштиту. Пословима заштите и спасавања у ванредним ситуацијама бавили су се до 2009. године сектори, управе и одељења у Министарству унутрашњих послова, Министарству одбране, Министарству животне средине и просторног планирања, Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде и Министарству здравља, док на локалном нивоу нису постојале одговарајуће структуре које би биле организоване за бављење истим пословима.

Полазећи од оцена да је постојећи систем са подељеним надлежностима између више министарстава у пракси недовољно делотворан, да не почива на адекватно изграђеној институционалној основи и да је несагласан потребама Републике Србије, као и да је неусклађен са праксом других европских земаља и савременим изазовима,³ Влада је 05. марта 2009. године донела закључак 05 број 02-1312/2009 којим је обавезала наведена министарства да, заједно са Министарством државне управе и локалне самоуправе, припреме план активности ради формирања јединствене службе за ванредне ситуације у Министарству унутрашњих послова и ради новог законског регулисања ове области. На седници од 17. септембра исте године, Влада је донела закључак 05 број 5169/2009 којим је усвојила Акциони план

[2] „Сл. гласник СРС“, бр. 20/77, 24/85 и 52/89, „Сл. гласник РС“, бр. 53/93, 67/93, 48/94 и 101/05.

[3] Као изазови, посебно су означене глобалне климатске промене и подложност региона Југоисточне Европе различитим природним непогодама (поплаве, суше, пожари на отвореном, шумски пожари, екстремно високе температуре, земљотреси), као и опасности од техничко-технолошких несрећа.

о формирању јединствене службе за ванредне ситуације.⁴

Према усвојеном Акционом плану, основни циљ који треба остварити његовим спровођењем састоји се у обједињавању стручних капацитета, опреме и средстава у јединствену службу за ванредне ситуације и у изградњи модерног интегрисаног система заштите и спасавања који ће бити способан да одговори на сложене изазове ванредних ситуација. Да би тај систем имао такву способност, у њему треба да постоје јасно утврђене обавезе органа државне управе, локалне самоуправе, привредних субјеката и грађана. Одређено је и да јединствена служба за ванредне ситуације, која ће се организовати у Министарству унутрашњих послова, треба да преузме запослене, опрему, материјална средства и имовину Управе за ванредне ситуације Министарства одбране, као и одређени број службеника из Министарства животне средине и просторног планирања који раде на пословима управљања ризиком и одговором на хемијске удесе.

С циљем озакоњења промењених надлежности, Министарство државне управе и локалне самоуправе било је задужено да припреми потребне измене у Закону о министарствима, Министарство одбране у Закону о одбрани, а Министарство унутрашњих послова у Закону о полицији. За припремање нацрта закона о ванредним ситуацијама и цивилној заштити задужени су Сектор за ванредне ситуације Министарства унутрашњих послова и Управа за ванредне ситуације Министарства одбране. За припрему нацрта наведених закона одређен је кратак рок од 15 дана.

Нацрт Закона о ванредним ситуацијама био је израђен убрзо, а у његовој изради коришћена су, поред другог, упоредна искуства земаља из региона⁵ и других европских земаља. Пошто је утврђен као предлог на седници Владе, упућен је Народној скупштини која га је донела крајем децембра 2009. године.⁶ Током 2011. и 2012. године уследиле су две новеле (измене и допуне) овог закона,⁷ од којих се прва односила на промену начина обезбеђења средстава за финансирање система заштите и спасавања (укидање одредаба о наменским приходима Буџетског фонда за ванредне ситуације), а друга на унапређење једног броја законских решења.

У периоду важења овог закона од непуних девет година постигнути су одређени и у многим елементима значајни резултати на изградњи система реаговања у ванредним ситуацијама. Поред нормативног заокруживања си-

[4] Закључак (о усвајању Акционог плана о формирању јединствене службе за ванредне ситуације), „Сл. гласник РС“, број 78/09.

[5] У то време су законе који уређују исту област већ имале Федерација БиХ (Закон о заштити и спашавању људи и материјалних добара од природних и других несрећа из 2003. године), Хрватска (Закон о заштити и спашавању из 2004. године, који је замењен Законом о саставу цивилне заштите из 2015. године), Словенија (Zakon o varstvu pred prirodnimi i drugimi nesrečami iz 2006. године), као и Црна Гора (Закон о заштити и спашавању из 2007. године).

[6] „Сл. гласник РС“, број 111/09.

[7] „Сл. гласник РС“, бр. 92/11 и 93/12.

стема доношењем већег броја подзаконских аката и усвајања Националне стратегије заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, као и доношења једног броја закона који се односе на ову област, остварене су обимне организационе, планске, едукативне и друге активности бројних субјеката система, унапређени су стручни и оперативни капацитети Сектора за ванредне ситуације и других снага система, као и већег броја јединица локалне самоуправе. Извесно је да су донети тих резултата могли бити и већи да је економска ситуација у друштву омогућавала већа материјална издвајања за ову област, посебно у првим годинама примене Закона о ванредним ситуацијама. Због тога и кратког периода времена у коме се градио, систем реаговања у ванредним ситуацијама током тих девет година није постао заокружен у свим елементима, односно није добио потребне одлике функционалног система, а посебно се заостајало у развоју појединих његових делова.

У фази своје изградње, овај систем се нашао пред огромним изазовима током катастрофалних поплава у мају месецу 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, односно више од 4% бруто друштвеног производа. Поуке које су из деловања система 2014. године изведене јасно су упућивале на потребу његове нормативне и институционалне доградње.

У склопу активности које су предузете ради санирања последица мајских поплава, Влада је уредбом основала Канцеларију за помоћ и обнову поплавлених подручја, а са истим циљем донет је и Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији.⁸ Мандат Канцеларије био је временски ограничен до краја 2015. године, а она је потом трансформисана у Канцеларију за управљање јавним улагањима. У току 2015. године донет је и Закон о обнови након елементарне и друге непогоде.⁹ Тим путем је материја обнове након катастрофа регулисана посебним прописима, па је отпала потреба да се она уређује и законом који уређује превенцију катастрофа и реаговање у случају катастрофа.

2. Разлози за доношење новог закона. – Према образложењу Предлога закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, међу разлозима за доношење новог закона били су, најпре, искуства која су стечена током деветогодишње примене Закона о ванредним ситуацијама и поуке из 2014. године. Даље, то су преузете међународне обавезе, нови развој који је у свету и Европи уследио у овој области после 2009. године и препоруке 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.

[8] „Сл. гласник РС“, бр. 75/14, 64/15 и 68/15 – други закон.

[9] „Сл. гласник РС“, број 112/15.

Поједина решења Закона о ванредним сџуауаџама нису издржала „пробу праксе“, односно нису била конципирана на одговарајући начин због чега су се у примени показала недовољно функционалним и неефикасним. Неке од одредаба тог закона нису биле довољно јасно формулисане или су остале недовољно прецизиране. Изостало је и утврђивање неких од кључних принципа на којима треба да почивају све активности субјеката и снага система, као и ослањање на партнерство јавног и приватног сектора и укључивање научних организација, удружења грађана и организација цивилног друштва. Није била адекватно уређена ни међународна сарадња, као и још нека друга питања.

Посебно уочљив недостатак Закона о ванредним сџуауаџама огледао се у његовој реактивној уместо проактивној оријентацији. Он је превасходно уређивао систем реаговања на катастрофе¹⁰, односно структуру и деловање система заштите и спасавања од момента проглашења ванредне сџуауаџе до окончања акција предузетих ради заштите и спасавања људи, материјалних добара и животне средине. Из предмета регулисања тог закона била је углавном изостављена или се третирао као секундарна материја важна област превенције, коју треба да чини уређени систем мера и активности усмерених ка смањењу ризика од катастрофа. Закон је полазио од чињенице да такве мере и активности садрже различити други закони и прописи (у областима коришћења и управљања водама, шумама, земљиштем и другим природним ресурсима, затим у областима екологије, изградње, инфраструктуре итд.).

Међутим, показало се да сви ти други закони и прописи, чак и под претпоставком да се доследно примењују, не могу дати праве резултате без вођења једне заједнички осмишљене и координиране међусекторске политике која управо има за циљ да „препозна“ ризике од катастрофа и да систематски, плански и интегрисано делује с циљем њиховог смањења. То је потврђено и међународним искуством, па стога и превенција мора бити саставни део материје системског закона о реаговању на последице катастрофе. Таква препорука је и непосредно упућена Републици Србији.¹¹

Слично томе, закон се мање него што је то потребно бавио питањима јачања отпорности појединаца и заједнице на последице елементарних и

[10] Према том закону (члан 8. тачка 5), катастрофа је „елементарна непогода или друга несрећа и догађај који величном, интензитетом и неочекиваношћу угрожава здравље и животе већег броја људи, материјална добра и животну средину /.../ као и несрећа настала ратним разарањем или тероризмом.“

[11] На регионалној конференцији, одржаној у Бриселу 24. новембра 2014. године, приликом одлучивања о пружању међународне помоћи за санирање поплава, указано је Републици Србији (као и Хрватској и БиХ) на неопходност предузимања већих активности у домену превенције и других мера за смањење ризика од катастрофа (видети: Conclusions of the Chair Regional Conference on Floods Prevention and Management, November 24th 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/floods/20141126_conclusions.pdf).

других непогода и нивоа њихове спремности за раговање у случају наступања елементарних и других непогода.

На другој страни, потребу за новим законским регулисањем посебно је представљала неопходност нормативног усаглашавања са преузетим међународним обавезама и међународним стандардима у овој области. Република Србија је после 2009. године постала интензивније укључена у билатералну и мултилатералну међународну сарадњу, како у домену превенције, тако и у домену пружања и примања међународне помоћи ради заједничког одговора на последице катастрофа. Поред закључених билатералних уговора и међународних конвенција,¹² посебно је важно то што је Влада 16. априла 2015. године потписала Споразум о учешћу Републике Србије у Механизму ЕУ за цивилну заштиту (Community Civil Protection Mechanism).

Питања смањења ризика од катастрофа, пружања хуманитарне помоћи и сарадње у области цивилне заштите су добила приоритетни ранг у органима и телима ЕУ. У Стратегији унутрашње безбедности ЕУ (2010)¹³ као један од пет главних изазова безбедности означене су природне и људским активностима изазване катастрофе. Сагласно томе, у акционом плану за спровођење те стратегије¹⁴ као један од стратешких праваца деловања утврђено је повећање отпорности на кризе и катастрофе. Управљање ризиком од катастрофа и системи цивилне заштите у државама чланицама треба да се граде на извесним заједничким начелима, а нека од њих су следећа (1) послови цивилне заштите и одговорност за приправност на катастрофу треба да почивају на локалним заједницама; (2) одговор на катастрофу и пружање помоћи треба да се заснивају на начелу супсидијарности (према коме примарну одговорност имају власти које су најближе грађанима и државе чланице), а затим на начелу солидарности и међународне помоћи; (3) грађани имају право да буду информисани о могућим ризицима од катастрофа, опасностима и начину заштите од њих; (4) државе су дужне да успоставе и одржавају ефикасан систем упозоравања становништва са јединственим телефонским бројем 112.

[12] Република Србија је закључила неколико билатералних споразума о сарадњи и узајамној помоћи у случају катастрофа (са Руском Федерацијом, Украјином, Азербејџаном, Црном Гором, Мађарском, Словачком, Хрватском, Словенијом, Италијом, Босном и Херцеговином). Закони о ратификацији тих споразума су објављени у следећим службеним гласилима: „Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, број 10/04; „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 10/10, 12/10, 8/11, 1/12, 13/14 и 3/15. Од 2007. године Република Србија је, заједно с десет земаља региона Југоисточне Европе, чланица Иницијативе за превенцију и спремност у случају катастрофа – DPPI SEE (видети: „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, број 3/15). Закључени су и уговори о сарадњи приобалних држава у сливовима река Саве и Дунава, а Република Србија је потписница већег броја конвенција које су од непосредног или индиректног значаја за смањење ризика од катастрофа, пружање међународне хуманитарне помоћи и заштиту људских права у случају катастрофа.

[13] *Internal Security Strategy for EU: Towards a European Security Model*, Bruxelles, 8 March 2010.

[14] *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps toward a more secure Europe*, COM (2010) 673 final, Bruxelles, 22 November 2010.