

**Доц. др Синиша Домазет, научни сарадник<sup>1</sup>**

Универзитет Едуконс, Сремска Каменица, Србија

Спољни сарадник Института економских наука у Београду

## **ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У ВЕЗИ СА ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У АП ВОЈВОДИНИ \***

**САЖЕТАК:** Угроженост привреде у ванредним ситуацијама представља озбиљан проблем у данашњем свету. Ванредне ситуације изазивају велике последице по конкурентност привреде и не постоји привредна грана у којој оне не изазивају озбиљне проблеме у функционисању привредне активности. Једно од средстава за отклањање штетних последица представља адекватна правна регулатива. У раду су анализирани прописи Републике Србије који се односе на ванредне ситуације, прописи Европске уније, као и стандард ISO 22301:2012. У истраживању су коришћени нормативни метод и логички методи индукције и дедукције.

*Кључне речи:* право, безбедност, ЕУ, ванредна ситуација, ISO стандард

---

<sup>1</sup> sdomazetns@gmail.com

\* Овај рад је део пројекта под називом: „Ванредне ситуације као фактор угрожавања конкурентности војвођанске привреде“, који је финансиран од стране Покрајинског секретаријата за науку и технолошки развој. Број пројекта 114-451-582/2015.

## УВОД

Угроженост привреде у ванредним ситуацијама је проблем савременог света. Не постоји ниједна привредна грана у којој оне не изазивају озбиљне проблеме у функционисању, или у неким случајевима престанак привредне активности. У поплавама које су задесиле Републику Србију, 2014. године, забележен је отежан рад у енергетици, пољопривреди, саобраћају, туризму и другим гранама привреде. Један од најдрастичнијих примера представља поплава угљенокопа у Колубари, када је дошло до обустављања производње угља намењеног термоелектрани Никола Тесла, чиме је било угрожено снабдевање електричном енергијом у целој земљи.

Дакле, види се да у тренутној економској ситуацији у Србији ванредне ситуације остављају велике последице по конкурентност привреде, а њихове последице у будућности би могле бити још значајније, с обзиром на постојећи степен ризика у Србији. Један од елемената којим би се могле предупредити штетне последице по конкурентност војвођанске привреде, односно санирати оне које су већ настале, представља адекватна правна регулатива. Ефикасна и добро осмишљена правна регулатива, заснована на позитивним искуствима са ванредним ситуацијама широм света представља снажан механизам за јачање отпорности привредних субјеката на ванредне ситуације.

Стога, предмет истраживања у овом раду представљају ванредне ситуације које прете привреди Аутономне Покрајине Војводине (у даљем тексту: АП Војводина), прецизније речено, анализа позитивно-правних прописа Републике Србије који се односе на ванредне ситуације. У раду ће бити анализирано тренутно стање у правном систему Републике Србије, односно АП Војводине, а биће указано и на одговарајуће иностране правне прописе. У анализи ће бити коришћени позитивно-правни метод, као и логички методи индукције и дедукције.

## ПРЕГЛЕД ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ НА ПОЉУ ВАНРЕДНИХ СИТУАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ЕУ

У Републици Србији је донет читав сет прописа којима се уређује област ванредних ситуација и заштите од пожара. Разуме се, наведени прописи се примењују и на територији АП Војводине. То су: Закон о ван-

редним ситуацијама<sup>3</sup>, Закон о заштити од пожара<sup>4</sup>, Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији<sup>5</sup>, Закон о одбрани од града<sup>6</sup>, Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-Руског хуманитарног центра<sup>7</sup>, Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Словачке Републике о сарадњи и узајамној помоћи у ванредним ситуацијама<sup>8</sup>, Упутство о методологији за израду процене угоржености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама<sup>9</sup>, Уредба о спровођењу евакуације<sup>10</sup>, Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа<sup>11</sup>, Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације<sup>12</sup>, Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ<sup>13</sup>, Уредба о начину ангажовања ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих<sup>14</sup>, Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожениости

- 
- 3 *Закон о ванредним ситуацијама*, Сл. гласник Републике Србије бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.
  - 4 *Закон о заштити од пожара*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 111/2009, 20/2015.
  - 5 *Закон о отклањању последица поплава у Републици Србији*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 64/2015.
  - 6 *Закон о одбрани од града*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 54/2015.
  - 7 *Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Руске Федерације о оснивању Српско-Руског хуманитарног центра*, Сл. гласник Републике Србије-међународни уговори, бр. 6/2012
  - 8 *Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Словачке Републике о сарадњи и узајамној помоћи у ванредним ситуацијама*, Сл. гласник Републике Србије-међународни уговори, бр. 1/2012
  - 9 *Упутство о методологији за израду процене угоржености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 96/2012.
  - 10 *Уредба о спровођењу евакуације*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 22/2011.
  - 11 *Уредба о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 8/2011.
  - 12 *Уредба о саставу и начину рада штабова за ванредне ситуације*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 98/2010.
  - 13 *Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 98/2010.
  - 14 *Уредба о начину ангажовања ствари за потребе заштите и спасавања и начину остваривања права на накнаду за коришћење истих*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 10/2013.

од пожара<sup>15</sup>, Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите<sup>16</sup>, Правилник о начину исплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације<sup>17</sup>, Правилник о садржају информација о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса<sup>18</sup>, Правилник о начину утврђивања вредности грађевинског дела објеката и начину обрачуна накнаде за склоништа<sup>19</sup>, Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса<sup>20</sup>, Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину<sup>21</sup>, Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика<sup>22</sup>, Правилник о обучавању, наставним плановима, програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите<sup>23</sup>, Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите<sup>24</sup>, Правилник о

---

15 Уредба о разврставању објекта, делатности и земљишта у категорије угрожености од пожара, Сл. гласник Републике Србије, бр. 76/2010.

16 Правилник о организацији и начину употребе специјализованих јединица цивилне заштите, Сл. гласник Републике Србије, бр. 26/2011.

17 Правилник о начину исплате и роковима плаћања средстава која се усмеравају као наменски приход Буџетског фонда за ванредне ситуације, Сл. гласник Републике Србије, бр. 14/2011, 28/2011.

18 Правилник о садржају информација о опасностима, мерама и поступцима у случају удеса, Сл. гласник Републике Србије, бр. 18/2012.

19 Правилник о начину утврђивања вредности грађевинског дела објеката и начину обрачуна накнаде за склоништа, Сл. гласник Републике Србије, бр. 78/2012.

20 Правилник о начину израде и садржају плана заштите од удеса, Сл. гласник Републике Србије, бр. 82/2012.

21 Правилник о врстама и количинама опасних материја, објектима и другим критеријумима на основу којих се сачињава План заштите од удеса и предузимају мере за спречавање удеса и ограничавање утицаја удеса на живот и здравље људи, материјална добра и животну средину, Сл. гласник Републике Србије, бр. 8/2013.

22 Правилник о програму, начину и трошковима полагања стручног испита, поступку издавања и изгледу лиценце за процену ризика, Сл. гласник Републике Србије, бр. 8/2013.

23 Правилник о обучавању, наставним плановима, програмима и нормативима наставних средстава и опреме за обучавање припадника цивилне заштите, Сл. гласник Републике Србије, бр. 8/2013.

24 Правилник о униформи и ознакама цивилне заштите, ознакама функција, специјалности и личној карти припадника цивилне заштите, Сл. гласник Републике Србије, бр. 8/2013.

начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију<sup>25</sup>, Правилник о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара<sup>26</sup>, Правилник о минималном броју ватрогасаца и техничкој опреми и обучености професионалних ватрогасних јединица<sup>27</sup>, Правилник о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара<sup>28</sup>, Правилник о полагању стручног испита и условима за добијање лиценца и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара<sup>29</sup>, Правилник о садржају евиденције, начину њиховог вођења и периодичности прегледа правних лица свих категорија угрожености од пожара<sup>30</sup>, Правилник о програму и начину полагања посебног стручног испита за инспекторе заштите од пожара<sup>31</sup>, Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације<sup>32</sup>, Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији<sup>33</sup>, Одлука о одређивању оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање<sup>34</sup>, Одлука о оснивању

- 
- 25 Правилник о начину израде и садржају Плана заштите од пожара аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и субјеката разврстаних у прву и другу категорију, Сл. гласник Републике Србије, бр. 73/2010.
- 26 Правилник о организовању заштите од пожара према категорији угрожености од пожара, Сл. гласник Републике Србије, бр. 92/2011.
- 27 Правилник о минималном броју ватрогасаца и техничкој опреми и обучености професионалних ватрогасних јединица, Сл. гласник Републике Србије, бр. 18/2012.
- 28 Правилник о условима које морају испуњавати правна лица регистрована за извођење посебне обуке за лица која раде на пословима заштите од пожара, Сл. гласник Републике Србије, бр. 92/2010, 86/2011.
- 29 Правилник о полагању стручног испита и условима за добијање лиценца и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара, Сл. гласник Републике Србије, бр. 21/2012.
- 30 Правилник о садржају евиденције, начину њиховог вођења и периодичности прегледа правних лица свих категорија угрожености од пожара, Сл. гласник Републике Србије, бр. 87/2012-4
- 31 Правилник о програму и начину полагања посебног стручног испита за инспекторе заштите од пожара, Сл. гласник Републике Србије, бр. 8/2013.
- 32 Одлука о образовању Републичког штаба за ванредне ситуације, донета на заседању седнице Владе одржаној 02.08.2012.
- 33 Одлука о одређивању овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање у Републици Србији, Сл. гласник Републике Србије, бр. 36/2011.
- 34 Одлука о одређивању оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање, Сл. лист АП Војводине, бр. 13/2013.

Буџетског фонда за ванредне ситуације<sup>35</sup>, Одлука о образовању и именовању покрајинског штаба за ванредне ситуације<sup>36</sup>, Одлука о одређивању оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање<sup>37</sup>, Одлука о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Аутономне Покрајине Војводине<sup>38</sup>.

Поред наведених прописа, треба посебно обратити пажњу и на прописе којима се не уређују непосредно ванредне ситуације као што је, на пример, случај са Законом о ванредним ситуацијама, већ се на посредан начин уређују питања у вези са наведеном области. У том погледу, издвајају се: Закон о здравственој заштити<sup>39</sup>, Закон о јавном здрављу<sup>40</sup>, Закон о транспорту опасног терета<sup>41</sup>, Закон о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима<sup>42</sup>, Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају<sup>43</sup>, Закон о водама<sup>44</sup>, Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности<sup>45</sup>, Закон о Републичком сеизмолошком заводу<sup>46</sup>, Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности<sup>47</sup>, За-

---

35 Одлука о оснивању Буџетског фонда за ванредне ситуације, Сл. гласник Републике Србије, бр. 92/2010.

36 Одлука о образовању и именовању покрајинског штаба за ванредне ситуације, Сл. лист АП Војводине, бр. 11/2011, 24/2012, 55/2014.

37 Одлука о одређивању оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање, Сл. лист АП Војводине, бр. 13/2013.

38 Одлука о организацији и функционисању цивилне заштите на територији Аутономне Покрајине Војводине, Сл. лист АП Војводине, бр. 13/2013.

39 Закон о здравственој заштити, Сл. гласник Републике Србије, бр. 107/2005, 72/2009-др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013-др. закон;

40 Закон о јавном здрављу, Сл. гласник Републике Србије, бр. 72/2009

41 Закон о транспорту опасног терета, Сл. гласник Републике Србије, бр. 68/2015

42 Закон о запаљивим и горивим течностима и запаљивим гасовима, Сл. гласник Републике Србије, бр. 54/2015.

43 Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају, Сл. гласник Републике Србије, бр. 66/2015.

44 Закон о водама, Сл. гласник Републике Србије, бр. 30/2010, 93/2012.

45 Закон о метеоролошкој и хидролошкој делатности, Сл. гласник Републике Србије, бр. 88/2010.

46 Закон о Републичком сеизмолошком заводу, Сл. гласник Републике Србије, бр. 71/94.

47 Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, Сл. гласник Републике Србије, бр. 36/2009, 93/2012.

кон о шумама<sup>48</sup>, Закон о заштити животне средине<sup>49</sup>, Закон о буџетском систему<sup>50</sup>.

Треба истаћи и да је Народна скупштина Републике Србије донела и више стратегија од значаја за област ванредних ситуација (што се односи и на АПВ): Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама<sup>51</sup>, Стратегија заштите од пожара за период од 2012. до 2017. године<sup>52</sup>, Стратегија националне безбедности Републике Србије<sup>53</sup>, Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године<sup>54</sup> и слично.

У погледу међународно-правне регулативе која се односи на ванредне ситуације у Европској унији, треба поменути *Одлуку број 1313/2013/EU Европског парламента и Савета од 17. децембра 2013. о Механизму Уније за цивилну заштиту*<sup>55</sup>. Механизам ЕУ заснован је на неколико елемената: 1) Координациони центар за одговор на хитне ситуације (ERCC), 2) Заједнички комуникациони и информациони систем за хитне ситуације (CECIS), као и 3) Европски капацитет за одговор на хитне ситуације (EERC).

## ЗАКОН О ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Основни пропис у Републици Србији у области ванредних ситуација је Закон о ванредним ситуацијама (у даљем тексту: ЗВС). Пре доношења овог Закона, у Републици Србији није постојао пропис који је у целини ре-

48 Закон о шумама, Сл. гласник Републике Србије, бр. 30/2010, 93/2012, 89/2015.

49 Закон о заштити животне средине, Сл. гласник Републике Србије, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009-др. закон, 72/2009-др. закон, 43/2011-одлука Уставног суда.

50 Закон о буџетском систему, Сл. гласник Републике Србије, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013-испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015-др. закон.

51 Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Сл. гласник Републике Србије, бр. 86/2011.

52 Стратегија заштите од пожара за период од 2012-2017.године, Сл. гласник Републике Србије, бр. 21/2012.

53 Стратегија националне безбедности Републике Србије, Сл. гласник Републике Србије, бр. 88/2009.

54 Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008-2015. године, Сл. гласник Републике Србије, бр. 4/2008.

55 Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, OJ L347/924.

гулисао област ванредних ситуација, већ су се примењивали ранији Закон о заштити од елементарних непогода из 1977, односно Закон о заштити од пожара из 1988. године. Српски Закон о одбрани из 1994. године установио је тело које је преименовано у Министарство одбране Републике Србије 2000. године, али правни оквир за одговор на катастрофе је био креиран за земљу и политички систем који више није постојао. То је отворило простор за друге владајуће структуре да промовишу њихову одговорност за различите аспекте одговора на кризе (Радовић и др., 2012, стр. 1679-1680). Ипак, после пуне деценије хаотичног стања у тој области Република Србија је коначно добила Закон о ванредним ситуацијама и у њему успоставила нормативну основу за један нови интегрисани систем управљања ванредним ситуацијама. Конкурентна надлежност Министарства унутрашњих послова и Министарства одбране, нејасни и нефункционални односи између државних органа и органа територијалних јединица који су били створени на основу застарелих и праксом превазиђених републичких и бивших савезних прописа, коначно могу да постану део неславне правне историје (Милосављевић, 2010: 11).

Разуме се, управљање ванредним ситуацијама не може бити резервисано само за правну регулативу, већ мора бити скопчано и са одговарајућим етичким стандардима (Geale, 2012: 445-462), с обзиром да је етика наука о кодексу понашања и моралним судовима о томе шта је добро а шта погрешно (Jenson, 1997). Ово је посебно значајно с обзиром на чињеницу да се вести о катастрофама врло брзо дистрибуирају и достижу ширу публику (Alexander, 2006: 1-22), као и чињеницу да се истраживање у поставкама катастрофа суочава са јединственим етичким дилемама (Jesus and Michael, 2009: 109-114). Самим тим, постоји глобална потреба да се идентификују како тренутни, тако и будући ризици (Briceno, 2004: 3-5). Притом, мора се оформити систем који ће обезбедити да ће они који неће имати велике користи са расподелом средстава критичних ресурса бити збринути на такав начин да ће њихово достојанство и личне потребе бити обезбеђене уз адекватно ублажавање бола и социјалну подршку за њих и њихове породице. Морални процес доношења одлука у таквим случајевима се одликује темељношћу и поштовањем забринутости свих заинтересованих страна (Fahey, 2007: 61-65). У том смислу, посебно треба поменути проблем доприноса приватног сектора насупрот владиним предузећима (Zhang и гр. аутора, 2009: 51-63). Ипак, треба признати да је знање заједнице важан део утврђивања на који начин треба решити потребе заједнице на свим нивоима управљања катастрофама (Stone, 2007: 9-11). Иако не постоји јединствена договорена дефиниција катастрофа, већина ће се сложити да се ради о сложеним ванредним ситуацијама које утичу на животе људи и имовину

и прелазе капацитет заједнице да одговори на њу (Perry и Quarantelli, 2005: 13-18).

Овим законом се уређују деловање, проглашавање и управљање ванредним ситуацијама, систем заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа-удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, надлежности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе и учешће полиције и Војске Србије у заштити и спасавању, права и дужности грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у вези са ванредним ситуацијама, организација и делатност цивилне заштите на заштити, спасавању и отклањању последица елементарних непогода и других несрећа, финансирање, инспекцијски надзор, међународна сарадња и друга питања од значаја за организовање и функционисање система заштите и спасавања<sup>56</sup>.

Субјекти система заштите и спасавања према ЗВС су органи државне управе, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица и предузетници, као и грађани, групе грађана, удружења, професионалне и друге организације<sup>57</sup>.

У складу са ЗВС, ванредна ситуација представља стање када су ризици и претње или последице катастрофа, ванредних догађаја и других опасности по становништво, животну средину и материјална добра таквог обима и интензитета да њихов настанак или последице није могуће спречити или отклонити редовним деловањем надлежних органа и служби, због чега је за њихово ублажавање и отклањање неопходно употребити посебне мере, снаге и средства уз појачан режим рада<sup>58</sup>.

Треба на овом месту истаћи важну термиолошку напомену. Наиме, ванредне ситуације треба разликовати од ванредног догађаја или ванредног стања. Иако у Закону о ванредним ситуацијама није садржана дефиниција ванредног стања, она се може пронаћи у Уставу Републике Србије, у члановима 200-202. Такође, дефиниција ванредног стања се може пронаћи и у члану 4. Закона о одбрани<sup>59</sup>, у коме се наводи да је ванредно стање

56 ЗВС, чл. 1.

57 ЗВС, чл. 4.

58 ЗВС, чл. 8, т. 1.

59 Закон о одбрани, Сл. гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009-др. закон, 104/2009-др. закон, 10/2015.

стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних и невојних изазова, ризика и претњи безбедности<sup>60</sup>. У истом члану је уочљиво да се под невојне изазове сврставају и елементарне непогоде, техничко-технолошке и друге несреће и опасности, чиме се заправо дефинише ванредна ситуација<sup>61</sup>. С друге стране, дефиниција ванредног догађаја је садржана у ЗВС, где се наводи да је ванредни догађај несрећа изазвана елементарном непогодом и другим несрећама, која може да угрози здравље и животе људи и животну средину, а чије последице је могуће спречити или отклонити деловањем надлежних органа и служби<sup>62</sup>.

Законом су посебно дефинисане надлежности државних органа, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, односно привредних друштава и других правних лица у области ванредних ситуација. У том погледу, АП Војводина у остваривању права и дужности у питањима заштите врши следеће активности<sup>63</sup>:

- 1) доноси одлуку о организацији и функционисању цивилне заштите на територији аутономне покрајине и обезбеђује њено спровођење, у складу са јединственим системом заштите и спасавања Републике Србије;
- 2) доноси план и програм развоја система заштите и спасавања на територији аутономне покрајине, у складу са Дугорочним планом развоја заштите и спасавања Републике Србије;
- 3) планира и утврђује изворе финансирања за развој, изградњу и извршавање задатака заштите и спасавања и развој цивилне заштите и спровођење мера и задатака цивилне заштите на територији аутономне покрајине;
- 4) образује покрајински штаб за ванредне ситуације;
- 5) усваја годишњи плана рада и годишњи извештај о раду Покрајинског штаба;
- 6) непосредно сарађује са надлежном службом, другим државним органима, јединицама локалне самоуправе, привредним друштвима и другим правним лицима;

---

60 Закон о одбрани, чл. 4.

61 Ibidem.

62 ЗВС, чл. 8, т. 6.

63 ЗВС, чл. 14.

- 7) остварује сарадњу са регијама и општинама суседних земаља, у складу са овим и другим законима;
- 8) усклађује своје планове заштите и спасавања са Планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије;
- 9) одређује оспособљена правна лица од значаја за заштиту и спасавање;
- 10) обезбеђује телекомуникациону и информациону подршку за потребе заштите и спасавања, као и укључење у телекомуникациони и информациони систем Службе осматрања, обавештавања и узбуђивања и повезују се с њим;
- 11) израђује и доноси Процену угрожености и План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.

Процену угрожености аутономне покрајине надлежни орган аутономне покрајине израђује у сарадњи са надлежном службом, покрајинским штабом и другим стручним органима аутономне покрајине и предлаже надлежном органу аутономне покрајине њено доношење<sup>64</sup>.

Законом се посебно уређује питање проглашавања и управљања ванредном ситуацијом.

Ванредна ситуација проглашава се одмах по сазнању за непосредну опасност од њеног наступања, а може се прогласити за општину, град или град Београд, и за део или целу територију Републике Србије<sup>65</sup>. Дакле, следи да се ванредна ситуација може прогласити и на целој територији АП Војводине, или на само једном њеном делу.

Одлуку о проглашењу ванредне ситуације за територију аутономне покрајине доноси извршни орган аутономне покрајине, на предлог покрајинског штаба. За координацију и руковођење заштитом и спасавањем у ванредним ситуацијама у складу са овим законом и другим прописима, као оперативно-стручна тела образују се штабови за ванредне ситуације-за територију АП Војводине покрајински штаб, који образује извршни орган аутономне покрајине. Штаб чине командант, начелник и чланови штаба, а у градском и општинском штабу и заменик команданта

64 ЗВС, чл. 14.

65 ЗВС, чл. 30.

штаба. Штаб за ванредне ситуације образује, по потреби, помоћне стручно-оперативне тимове за специфичне задатке заштите и спасавања<sup>66</sup>.

Законом су дефинисане надлежности покрајинског штаба за ванредне ситуације. У том погледу, покрајински штаб за ванредне ситуације: 1) руководи и координира рад субјеката система заштите и спасавања и снага заштите и спасавања у ванредним ситуацијама на спровођењу утврђених задатака; 2) руководи и координира спровођење мера и задатака цивилне заштите; 3) руководи и координира спровођење мера и задатака обнове, реконструкције и рехабилитације, узимајући у обзир потребе одрживог развоја и смањења угрожености и ризика од будућих ванредних ситуација; 4) разматра и даје мишљење на предлог Процене угрожености и предлог Плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама; 5) прати стање и организацију система заштите и спасавања и предлаже мере за њихово побољшање; 6) наређује употребу снага заштите и спасавања, средстава помоћи и других средстава која се користе у ванредним ситуацијама; 7) стара се о редовном информисању и обавештавању становништва о ризицима и опасностима и предузетим мерама за смањење ризика од катастрофа; 8) разматра организацију, опремање и обучавање јединица цивилне заштите, овлашћених, оспособљених правних лица; 9) сарађује са надлежним органима заштите и спасавања суседних држава у ванредним ситуацијама; 10) наређује приправност-спремност за ванредне ситуације; 11) процењује угроженост од настанка ванредне ситуације; 12) израђује предлог годишњег плана рада и годишњи извештај о раду; 13) спроводи годишњи план рада; 14) доноси наредбе, закључке и препоруке<sup>67</sup>.

Поред наведених послова, покрајински штаб за ванредне ситуације<sup>68</sup>: 1) наређује штабовима за ванредне ситуације јединица локалне самоуправе предузимање мера и активности на заштити и спасавању; 2) наређује ангажовање снага заштите и спасавања и употребу средстава за заштиту и спасавање из неугрожених општина на територији угрожених општина; 3) преко општинских штабова за ванредне ситуације, непосредно координира ангажовање снага и средстава у ванредним ситуацијама када је истовремено угрожено већи број општина на територији аутономне покрајине; 4) подноси извршном органу аутономне покрајине на усвајање предлог годишњег плана рада и годишњи извештај о раду; 5) ангажује оспособљена правна лица и друге организације од значаја за покрајину

66 ЗВС, чл. 32-33.

67 ЗВС, чл. 35.

68 ЗВС, чл. 37.

Покрајински штаб и штабови јединица локалне самоуправе дужни су редовно да извештавају Републички штаб за ванредне ситуације и надлежну службу о стању, спровођењу мера и извршавању задатака заштите и спасавања<sup>69</sup>.

Команданта покрајинског штаба за ванредне ситуације бира извршни орган аутономне покрајине, из редова чланова извршног органа аутономне покрајине. Начелник покрајинског штаба је руководилац подручне организационе јединице надлежне службе са територије аутономне покрајине, а именује га и разрешава извршни орган аутономне покрајине. Чланове покрајинског штаба поставља и разрешава извршни орган аутономне покрајине, из реда руководилаца покрајинских органа управе, директора покрајинских јавних служби, покрајинске организације Црвеног крста, привредних друштава и установа, истакнутих стручњака и других лица чији су послови у вези са заштитом и спасавањем<sup>70</sup>.

Законом је предвиђено да се донесе План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Поменути планом се планирају превентивне и оперативне мере за спречавање и умањење последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа-удеса и катастрофа, као и снаге и средства субјеката система заштите и спасавања, њихово организовано и координирано ангажовање и деловање у ванредним ситуацијама у циљу заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и обезбеђења основних услова за живот. Поменути план се израђује на основу процене угрожености<sup>71</sup>.

План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама аутономне покрајине израђују надлежни покрајински органи у сарадњи са надлежном службом, а доноси га извршни орган аутономне покрајине. План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама јединица локалне самоуправе израђују надлежни органи јединица локалне самоуправе у сарадњи са надлежном службом, а доноси га извршни орган јединице локалне самоуправе. Планови заштите и спасавања у ванредним ситуацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе морају бити усклађени са Националним планом заштите и спасавања у ванредним ситуацијама Републике Србије<sup>72</sup>.

69 Ibidem.

70 ЗВС, чл. 40.

71 ЗВС, чл. 45.

72 ЗВС, чл. 48.

У погледу финансирања система заштите и спасавања аутономна покрајина финансира<sup>73</sup>: 1) припремање, опремање и обуку штабова за ванредне ситуације, јединица цивилне заштите, повереника и заменика повереника и трошкове спровођења мера заштите и спасавања; 2) трошкове ангажовања оспособљених правних лица у складу са уговором за извршавање задатака заштите и спасавања; 3) изградњу система за узбуњивање на својој територији; 4) прилагођавање подземних објеката за склањање и њихово одржавање, као и одржавање других заштитних објеката у складу са законом; 5) обуку становништва из области заштите и спасавања; 6) санирање штета насталих природном и другом незгодом, у складу са материјалним могућностима; 7) друге потребе заштите и спасавања, у складу са законом и другим прописима.

Остале одредбе ЗВС резервисане су за цивилну заштиту<sup>74</sup>, планирање и програмирање система заштите и спасавања<sup>75</sup>, буџетски фонд за ванредне ситуације<sup>76</sup>, признања и награде<sup>77</sup>, међународну сарадњу<sup>78</sup>, надзор и казнене одредбе<sup>79</sup>.

Од доношења Закона о ванредним ситуацијама протекло је четири године и показало се да постоје одређени проблеми у његовој примени, посебно узимајући у обзир катастрофалне поплаве које су погодили Србију 2014. године.

Ти проблеми видљиви су нарочито у области финансирања система заштите и спасавања, с обзиром да су у ранијој верзији ЗВС били предвиђени изворни приходи буџетског фонда за ванредне ситуације, а садашња верзија ЗВС их не предвиђа. Друго, показало се да је потребно прецизније дефинисати права, обавезе и одговорности јединица локалне самоуправе (дакле, и на територији АПВ), нарочито у погледу одговорности председника општина, као и у погледу финансирања заштите и спасавања на њиховим територијама. Треће, у пракси се дешавало (посебно за време поплава у Србији 2014. године) да општински штабови за ванредне ситуације не реагују благовремено на изазове који су се појавили, нити

---

73 ЗВС, чл. 131.

74 ЗВС, чл. 51-127.

75 ЗВС, чл. 128-129.

76 ЗВС, чл. 134-138.

77 ЗВС, чл. 139.

78 ЗВС, чл. 140.

79 ЗВС, чл. 141-145.

да предузимају одговарајуће мере из своје надлежности. Стога, не треба да чуди што предлог измена и допуна Закона о ванредним ситуацијама у том погледу предвиђа одговарајуће надлежности републичког штаба за ванредне ситуације. Четврто, показало се да грађани у условима ванредних ситуација (посебан акценат треба ставити на катастрофалне поплаве из 2014.) не показују одговарајућу бригу за животе и здравље и имовину других лица, пребацујући терет одговорности на државне органе и органе територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе. Најзад, пето, измене и допуне Закона предвиђају планирање задатака од стране овлашћених и оспособљених правних лица за заштиту и спасавање, а који су им назначени од стране штаба за ванредне ситуације, као и обавезе у вези са сачињавањем плана заштите и спасавања радника и имовине<sup>80</sup>.

Све у свему, наведени и други недостаци који су уочени у пракси иницирали су сачињавање нацрта Закона о изменама и допунама Закон о ванредним ситуацијама, при чему се очекује његово усвајање у циљу отклањања уочених пропуста.

#### 4. МЕХАНИЗАМ ЕУ ЗА ЦИВИЛНУ ЗАШТИТУ

Узимајући у обзир значајан пораст броја и озбиљности природних катастрофа и катастрофа које су проузроковане људским деловањем, ЕУ је донела Одлуку број 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета о Механизму Уније за цивилну заштиту<sup>81</sup>. Поменути механизам усмерен је на јачање сарадње између Уније и држава чланица и олакшавање координације у подручју цивилне заштите како би се побољшала ефикасност система за превенцију, припрему и одговор на природне катастрофе и катастрофе проузроковане људским деловањем.

80 У складу са чланом 2. Одлуке о одређивању оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање, у АП Војводини оспособљена правна лица за заштиту и спасавање су: Институт за заштиту на раду а.д., Институт за ратарство и повртарство, Воде Војводине Нови Сад, Војводина шуме Петроварадин, Јавно предузеће Национални парк Фрушка Гора, Клинички центар Војводине, Пастеров завод Нови Сад, Институт за јавно здравље Војводине, Завод за трансфузију крви Војводине, Научни институт за ветеринарство Нови Сад, Радио дифузна установа Војводине, Радио телевизија Војводине, Црвени крст Војводине, Савез радиоаматера Војводине, Веслачки савез Војводине, Ватрогасни савез Војводине.

81 Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, OJ L347/924.

Механизам Уније за цивилну заштиту базиран је на неколико темеља. То су:

- 1) Координациони центар за одговор на ванредне ситуације (EERC);
- 2) Заједнички комуникациони и информациони систем за ванредне ситуације (CECIS);
- 3) Европски капацитет за одговор на ванредне ситуације (EERC).

Координациони центар за одговор на ванредне ситуације обезбеђује оперативни капацитет 24 часа дневно седам дана у недељи, док заједнички комуникациони и информациони систем за ванредне ситуације обезбеђује комуникацију и размену информација између координационог центра и контактних тачака држава чланица. С друге стране, европски капацитет за одговор на ванредне ситуације се састоји од претходно намењених добровољно удружених капацитета за одговор држава чланица и укључује модуле, друге капацитет за одговор и стручњаке<sup>82</sup>.

## СТАНДАРД ISO 22301:2012

Од посебног значаја за било каква озбиљнија разматрања утицаја ванредних ситуација на конкурентност војвођанске привреде представља и стандард ISO 22301:2012<sup>83</sup>, који у нашој земљи није још увек званично ни преведен на српски језик, па самим тим ни примењен у пракси, нити о томе постоји било каква званична евиденција. Овде је реч о стандарду који се односи на управљање континуитетом пословања привредних субјеката. Применом наведеног стандарда омогућава се привредном субјекту чије је пословање угрожено услед ванредне ситуације да сачини план адекватног одговора на ванредну ситуацију. Другим речима, ради се о методологији која се користи за креирање плана како ће организација наставити са парцијално или комплетно прекинутим критичним функцијама (процесима) у унапред дефинисаним роковима, а након несреће или прекида<sup>84</sup>. Док неке од мера на којима је засновано управљање континуитетом пословања могу бити општег карактера, као на пример осигурање имовине

82 Одлука, чл. 7, 8 и 11.

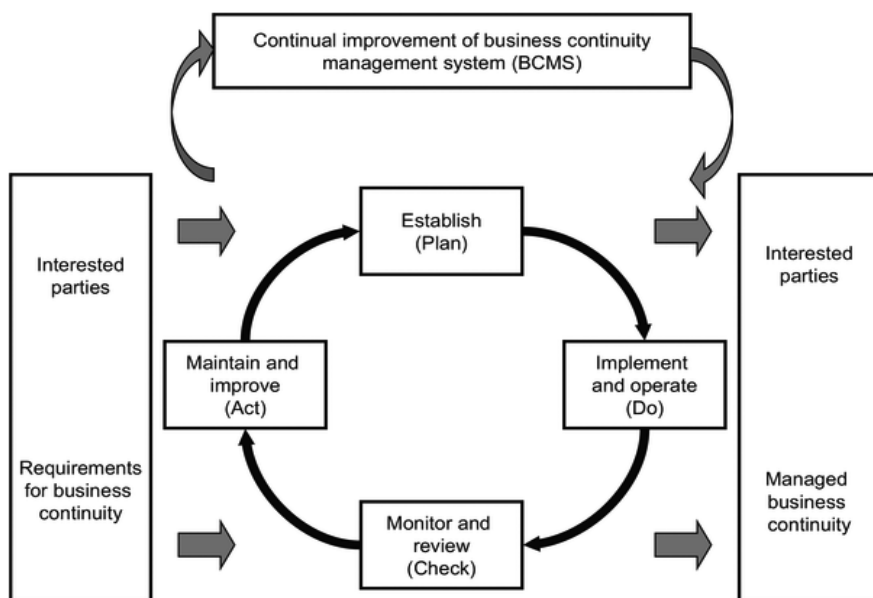
83 ISO 22301:2012, Societal security-Business continuity management systems-requirements

84 <http://www.srdjansimic.com/urpavljanje-rizicima-i-kontinuitet-poslovanja> [приступљено: 29.10.2015.]

или осигурање од прекида пословања, неке мере могу се само односити на поплаве, на пример мере које подразумевају пријављивање у систем упозоравања на поплаве, креирање плана за поплаве, или вршење процене ризика од поплава. Ипак, показало се да ће креирање стратегија за управљање континуитетом пословања пре извршити привредни субјекти који су већ претрпели штету од поплава, у односу на оне који њима нису били изложени (Ingirige, 2012: 476).

Овај стандард је заснован на такозваном PDCA моделу<sup>85</sup>, који подразумева планирање, установљење, имплементацију, мониторинг, контролу, одржавање и континуирано унапређење ефективности система управљања континуитетом пословања датог привредног субјекта. Истовремено, усклађен је и са другим стандардима који се односе на системе управљања, као што су ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001, ISO/IEC 20000-1, ISO 28000, и слично.

На шеми је приказан PDCA модел<sup>86</sup>:



<sup>85</sup> Plan-Do-Check-Act (PDCA).

<sup>86</sup> Извор: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22301:ed-1:v2:en> [приступљено: 29.10.2015.]

Значај поменутог стандарда за привредне субјекте у АП Војводини је несумњив, посебно узимајући у обзир прошлогодишње поплаве које су погодили Србију, али и друге околности које могу довести до прекида у пословању. Стога, управљање континуитетом пословања представљаће прави изазов за привредне субјекте. Типичан пример је већ поменути случај угљенокопа у Колубари, када је производња угља за термоелектрану Никола Тесла прекинута, чиме је било доведено у питање снабдевање електричном енергијом у целој земљи. Може се поставити питање да ли би дошло до поменутих штетних последица (у смислу сигурности испоруке електричне енергије) да се поштовао наведени стандард? Дакле, примена наведеног стандарда, посебно с обзиром на чињеницу да већи број привредних субјеката престане да постоји након протекла одређеног времена од наступања ванредне ситуације, чини се више него нужном. Осим тога, не може се искључити могућност нових катастрофалних поплава или других сличних катастрофа које би довеле до прекида пословања не само привредних субјеката од општег интереса, већ и приватног сектора. Због тога, надлежни органи се у будућем периоду морају озбиљно позабавити овом проблематиком, чиме би се следили трендови у савременом свету.

## ЗАКЉУЧАК

На основу реченог, може се закључити да се у погледу правне регулативе у АП Војводини, односно Републици Србији у области ванредних ситуација доста одмакло. Донет је Закон о ванредним ситуацијама и низ пратећих прописа, како на централном, тако и на покрајинском и локалном нивоу. Ипак, показали су се недостаци у њиховој примени. То се, пре свега, односи на генералну неспремност привреде и грађана на примену прописа и неадекватан однос према општим интересима заштите имовине и лица на територији АП Војводине и осталих делова Републике Србије. У пракси су се показали одређени организационо-технички проблеми у спровођењу прописа, пре свега недостатак финансијских средстава, недовољно прецизно дефинисање права, обавеза и одговорности јединица локалне самоуправе, недовољна агилност локалних штабова за ванредне ситуације. Због тога, не треба да чуди што су предложене измене и допуне Закона о ванредним ситуацијама.

Друго, неопходно је у већој мери консултовати одговарајућа искуства Европске уније у области ванредних ситуација, посебно узимајући у обзир Одлуку број 1313/2013/ЕУ Европског парламента и Савета о Механизму Уније за цивилну заштиту.

Најзад, треће, неопходно је што пре званично превести стандард ISO 22301:2012 и у потпуности га имплементирати у пракси. Примена овог стандарда биће од вишеструке користи за привредне субјекте на подручју АП Војводине и целе Србије. Прво, обезбедила би се много боља заштита имовине и запослених и омогућило лакше планирање пословања у будућности. Друго, повећала би се отпорност привредних субјеката на ванредне ситуације, посебно у случајевима када долази до прекида редовног пословања. На тај начин, несумњиво би се подигла конкурентска способност датог привредног субјекта, али и обезбедила већа сигурност акционара, поготово страних. Треће, развојем одговарајућих процедура реаговања у ванредним ситуацијама предупредиле би се могуће негативне последице, односно лакше превазишли проблеми у пословању. Четврто, добро разрађене процедуре реаговања у ванредним ситуацијама омогућиће наставак пословања чак и у отежаним условима, што у пословном смислу значи очување тржишног удела и клијентеле. На крају, не треба занемарити ни побољшање свеукупне безбедности на територији АП Војводине, до које би се дошло адекватном применом овог стандарда. Разуме се, примена стандарда ISO 22301:2012 неће бити нимало једноставна код малих и средњих предузећа, будући да ће изискивати одређене трошкове и неопходне стручњаке за његову примену, а да не говоримо о великим привредним субјектима. Све у свему, крајње је време да се отпочне са уграђивањем овог стандарда у пословно планирање и тако у великој мери повећају менаџерске способности руководећих личности у привредним субјектима на простору АП Војводине и осталих делова Србије.

## SUMMARY

### LEGAL REGULATION RELATING TO EMERGENCY SITUATIONS IN AP VOJVODINA

The vulnerability of the economy in an emergency situation is a serious problem in today's world. Emergency situations cause major consequences for the competitiveness of the economy and there is no branch of the economy in which they do not cause serious problems in the functioning of economic activity. One of the means for eliminating harmful effects are appropriate legal regulations. The paper analyzes the regulations of the Republic of Serbia relating to emergency situations, the regulations of the European Union, as well as the standard ISO 22301:2012. The study uses the normative method and the logical method of induction and deduction.

*Key words:* law, security, EU, emergency situation, ISO standard

## ЛИТЕРАТУРА

1. Alexander, D. (2006), *Globalization of disasters: trends, problems, and dilemmas*, Journal of International Affairs, Vol. 59 No. 2, pp. 1-22.
2. Briceno, S. (2004), *Global challenges in disaster reduction*, The Australian Journal of Emergency Management, Vol. 19 No. 1, pp. 3-5.
3. Fahey, C. (2007), *Ethics and disaster: mapping the moral territory*, Generations, Vol. 31 No. 4, pp. 61-5.
4. Gayan Wedawatta Bingunath Ingirige, (2012), *Resilience and adaptation of small and medium-sized enterprises to flood risk*, Disaster Prevention and Management: An International Journal, Vol. 21 No. 4 pp. 476.
5. Geale, S.K., *The etics of disaster management*, Disaster Prevention and Management: an international journal, 2012, vol. 21, No. 4, pp. 445-462.
6. Jesus, M.D. and Michael, G.E. (2009), *Ethical considerations of research in disaster-stricken populations*, Prehospital and Disaster Medicine, Vol. 24 No. 2, pp. 109-14.
7. Jenson, E. (1997), *Disaster management ethics (training program)*, видети: [www.humanitarianinfo.org](http://www.humanitarianinfo.org) [приступљено: новембар 2015].
8. Милосављевић, Б., *Ново законско уређење ванредних ситуација и улога локалне самоуправе*, Прописи и пракса, 1/2010, стр. 11.
9. Perry, R.W. and Quarantelli, E.L. (Eds) (2005), *Foreword, What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Press, Philadelphia, PA, pp. 13-18, видети: [www3.interscience.wiley.com](http://www3.interscience.wiley.com)
10. Radović, V., Vitale, K., Tchounwou, P.B., *Health Facilities Safety in Natural Disasters: Experiences and Challenges from South East Europe*, Environmental Research and Public Health, 2012, vol. 9, br. 5, pp. 1677-1686.
11. Stone, J.R. (2007), *Importance of community input: a moral framework for disaster planning*, Practical Bioethics, Vol. 2 No. 4, pp. 9-11.
12. Zhang, R., Rezaee, Z. and Zhu, J. (2009), *Corporate philanthropic disaster response and ownership type: evidence from Chinese firms' response to the Sichuan earthquake*, Journal of Business Ethics, Vol. 91, pp. 51-63.
13. Одлука о одређивању оспособљених правних лица од значаја за заштиту и спасавање, Сл. лист АП Војводине, бр. 13/2013.
14. Закон о одбрани, Сл. гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009-др. закон, 104/2009-др. закон, 10/2015.
15. Закон о ванредним ситуацијама, Сл. гласник Републике Србије бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.
16. *Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism*, OJ L347/924.
17. <http://www.srdjansimic.com/urpavljanje-rizicima-i-kontinuitet-poslovanja> [приступљено: 29.10.2015.]
18. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:22301:ed-1:v2:en> [приступљено: 29.10.2015.]

Овај рад је примљен **06.11.2015.** а на састанку редакције часописа  
прихваћен за штампу **02.12.2015.** године.