

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да ги идентификува клучните фактори кои влијаат на ефикасноста во процесот на спречување и третирање на ризиците од природни непогоди, вклучувајќи ги и снежните лавини и наноси, откривање на причините и последиците за дадената состојба и креирање на препораки за надминување на утврдените состојби.

Од прелиминарните истражувања кои претходно ги извршивме како и откриените ризични подрачја во областа, произлезе потребата да спроведеме ревизија на успешност со наслов:

**„Ефикасност во процесот на спречување и третирање на ризиците од природни непогоди“** со посебен осврт на снежните лавини и наноси.

Прелиминарните истражувања кои ревизорскиот тим ги спроведе во ЦУК и ДЗС, беа насочени кон повеќе области:

- запазување на временската рамка на донесување на подзаконските акти од областа на управувањето со кризите и заштитата и спасувањето;
- формирањето на органите и телата во системот за управување со кризи и заштита и спасување;
- формирањето на силите за заштита и спасување и нивното раководење и командување;
- влијанието на процесот на планирање и програмирање за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди со посебен осврт на снежните лавини и наноси;
- влијанието на процесот на координирање и спроведување на активностите за обезбедување на неопходни услови за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди со посебен осврт на снежните лавини и наноси;
- влијанието на обезбедените финансиски и материјални средства и човечки ресурси како услов за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди со посебен осврт на снежните лавини и наноси;
- инспекцискиот надзор;
- центрите за едукација/обуки и обезбедување на услови за нивно функционирање;
- известувањето и предупредувањето за време на кризи, кризни состојби, природни непогоди и други несреќи.

### 1. Запазување на временската рамка на донесување на подзаконските акти од областа на управувањето со кризите и заштитата и спасувањето

Во ризичната област која се однесува на запазување на временската рамка за донесување на подзаконските акти се насочивме кон прашања поврзани со изработување и донесување на круцијалните подзаконски и други акти кои поблиску треба да го уредат системот за управување со кризите и заштитата и спасувањето.

#### 1.1. Изработувањето и донесувањето на единствената Процена на загроеноста на безбедноста на РМ од сите ризици и опасности со цел планско, навремено, целесообразно и координирано донесување на одлуки, насоки и препораки за преземање на мерки за превенција, како и за најоптимално справување со кризна состојба е уредено со член 45 од Законот за управување со кризи.

Општините и Градот Скопје во рамките на своите надлежности имаат обврска, согласно член 5 од наведениот закон, за свои потреби, заради ефикасна превенција и рано предупредување од потенцијална кризна состојба да вршат процена на ризиците и опасностите на локално ниво, да ги утврдуваат потребите и да ги планираат ресурсите. Процените на локално ниво имаат обврска да ги изработат регионалните центри за управување со кризи.

Ревизијата констатира дека единствената Процена на загроеноста од сите ризици и опасности по безбедноста на РМ како и Процената на загроеноста од ризици и опасности за настанување на кризна состојба на подрачјето на општините и на Градот Скопје не се донесени од надлежните органи.

Согласно Законот за управување со кризи, Процената на загроеноста на безбедноста на РМ од сите ризици и опасности, по предлог на Групата за процена, ја изработува ЦУК и ја доставува на разгледување на Управувачкиот комитет. По предлог на ЦУК, Процената ја донесува Владата на РМ. Исто така Владата со Уредба ја пропишува и Методологијата за изработка на Процената, нејзината содржина, структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од Процената. Во справувањето со кризи, општините и Градот Скопје донесуваат Процена на загроеноста од ризици и опасности за настанување на кризна состојба на нивното подрачје.

За донесување на Процените и другите подзаконски прописи со Законот за управување со кризи е утврден рок од една година (односно надоцна до јуни 2006 година) од денот на примената на законот (1 јуни 2005 година).

Во месец јануари 2011 година Владата на РМ донесува „Уредба за методологијата за изработка на Процената на загроеноста на безбедноста на РМ од сите ризици и опасности, нејзината содржина и структура, начинот на чување и ажурирање, како

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

и определување на субјектите во системот за управување со кризи на кои им се доставува целосна или извод од Процената“. Уредбата е изработена согласно дадените насоки за развивање на методологии за процена на ризици од страна Програмата за развој на Обединетите нации (UNDP) и усогласена со терминологијата на меѓународните институции, заради што бил потребен подолг период за нејзино донесување. Ненавременото пропишување и донесување на методологијата претставува една од основните причини за ненавременото отпочнување на активностите за изработка на Процената.

Од страна на директорот на ЦУК во март 2012 година донесено е „Упатство за појаснување на опфатот и структурата на процената од сите ризици и опасности“ со цел да се постигне унифициран пристап за изработка на Процената од страна на сите институции во системот за управување со кризи, со што се заокружуваат формално-правните предуслови за нејзина изработка.

Процената на загроеноста на безбедноста на РМ од сите ризици и опасности е документ во кој се интегрирани процените на надлежните државни субјекти, за ризици и опасности од нивна надлежност, како и поодделните процени за загроеноста на подрачјата на општините и на Градот Скопје, додека Процената на загроеноста на подрачјата на општините и на Градот Скопје од сите ризици и опасности е документ во кој се интегрирани процените на надлежните локални органи, кои се однесуваат за подрачјето на општините и на Градот Скопје.

Процената по својата содржина и структура се состои од Општ и Посебен дел, при што Општиот дел содржи генерален опис, анализа и елементи на ризикот (географски, демографски, социо-економски и други карактеристики), а во Посебниот дел се врши профилирање на ризиците и опасностите, се утврдуваат постапки и активности за процена на факторите на ризик (опасност, ранливост/отпорност и изложеност на посебните елементи) како и капацитетот и способноста на системот за управување со кризи за одговор на проценетиот ризик. Во ЦУК се имплементирани три софтверски апликации<sup>1</sup> кои треба да обезбедат соодветни, доволни и валидни информации и податоци за изработка на посебниот дел од процената, кои ќе бидат основа за донесување на правилни, навремени и координирани одлуки за преземање на потребните мерки и активности на сите субјекти во системот за управување со кризи и тоа:

- Информациско - документаристичка база на податоци (ИНДОК) за случени настани и појави во минатото (природни непогоди, несреќи и катастрофи);
- Инвенторизација на објекти на целата територија на РМ;
- Евиденција на ресурси (материјални и човечки) на сите субјекти во Системот за управување со кризи.

---

<sup>1</sup> Изработката на софтверските апликации е потпомогнато од Програмата за развој на Обединетите нации (UNDP)

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Од извршените анализи и интервјуа со одговорните лица кои се вклучени во процесот на изработка на Процената, ревизијата го констатира следново:

- изработен е општиот дел од Процените на загроеноста од ризици и опасности за настанување на кризна состојба на подрачјата на општините и на Градот Скопје, од страна на регионалните центри за управување со кризи;
- во тек е изработката на општиот дел од единствената Процена на загроеноста на безбедноста на РМ од сите ризици и опасности;
- изработката на посебниот дел од Процените се уште не е започната;
- внесувањето на потребните информации во базите на податоци на горенаведените софтверски апликации се одвива со потешкотии, поради што некои регионални центри за управување со кризи воопшто немаат внесени податоци во истите.

Во периодот на вршење на ревизијата, од страна на одговорните лица во ЦУК, беше организирана и спроведена обука во регионалните центри за управување со кризи заради верификување на изработениот општ дел од Процената и подготовка за отпочнување со изработка на посебниот дел од Процената за оние општини за кои има доволен квантум во базите на податоци.

Ревизијата смета за потребно да истакне дека во месец мај 2012 година, од страна на ЦУК издадено е третото ревидирано издание на Националната платформа на РМ за намалување на ризици од катастрофи, која претставува национален механизам составен од повеќе учесници, кој ги комбинира знаењето, вештините и ресурсите што се потребни за намалување на ризиците од катастрофи и чија цел е да ја зајакне националната координација и имплементација на политиките за намалување на ризиците. Донесувањето на Националната платформа произлегува од насоките на Хјого Рамката за Акција 2005-2015 (Hyogo Framework for Action) на која РМ пристапи во јануари 2005 година, согласно препораките содржани во Меѓународната стратегија на Обединетите Нации за намалување на ризици од несреќи и катастрофи (UNISDR).

Во текот на изминатиот период од страна на Советите на општините донесени се заклучоци за одобрување на Информацијата за имплементација на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи на РМ на локално и регионално ниво и одржани се состаноци во насока на координирање на активностите за воспоставување на локални Совети на Националната платформа<sup>2</sup>.

Неоспорувајќи го донесувањето на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи, утврдената состојба на отстапувања од временската рамка за донесување на стратешките плански документи (Процената на ниво на РМ и процените на ниво на општина и Град Скопје) во системот за управување со кризи, влијае на нивото на обезбедување на неопходните услови за навремена и ефикасна

---

<sup>2</sup>Советот на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи во РМ, претставува советодавно тело, во рамките на кое се обезбедува размена на мислења, знаења и искуства во областа на намалување на ризици од катастрофи.

превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од кризи, вклучувајќи ги и кризите предизвикани од природни непогоди/снежни лавини и наноси.

### 2. Формирањето на органите и телата во системот за управување со кризи и заштита и спасување

2.1. Обврската за формирање Главен штаб при ЦУК е уредена со член 24 од Законот за управување со кризи и во исто време со наведениот член е утврден составот на Главниот штаб.

Формирањето на Главниот штаб за заштита и спасување кој раководи со активностите за заштита и спасување во РМ е уреден со член 21 од Законот за заштита и спасување.

Со извршената ревизија на начинот на формирањето на главните штабови како и начинот на работата и одлучувањето на главните штабови, ревизијата констатира:

- надлежниот орган (Влада на РМ) донел Решение за именување на членови на Управувачкиот комитет и Групата за процена но не и за Главниот штаб;
- Главниот штаб при ДЗС во периодот предмет на ревизија одржал еден состанок (на ден 21.06.2012 година) при што предмет на дискусија била подготвеноста на ДЗС и другите субјекти за гасење на пожари на отворен простор, меѓусебната соработка на истите како основен предуслов за успешно и ефикасно справување со појавените пожари на отворен простор и слично во врска со пожарите;
- не е донесена Одлука за активирање на Главниот штаб и покрај тоа што во текот на 2012 година се појавиле одредени природни непогоди (снежно невреме) поради што Владата на РМ донела Заклучок за формирање на Кризно координативно тело за справување со снежното невреме;
- Решението за именување на членови на Главниот штаб за заштита и спасување во јуни, 2011 година се носи по подолг период и повеќе доставени предлози-решенија за именување на членови на Главниот штаб до Владата на РМ, почнувајќи од месец ноември 2008 година а поради променети околности во поглед на постојаниот состав на именувани членови;
- Одлуките за мобилизација и ангажирање на републичките сили за заштита и спасување се донесени од Командантот на штабот (директорот на ДЗС) без притоа активностите содржани во одлуките да бидат преточени во наредби со кои ќе се овозможи брзо ангажирање на силите и средствата за отстранување на последиците кои настанале;
- не е формиран штаб за просторните сили за заштита и спасување во ЕЛС Тетово и ЈП Македонијапат;

- во дваесет и шест подрачни организациони единици не се назначени раководители кои согласно Законот за заштита и спасување истовремено претставуваат и команданти на подрачните штабови;
- во неколку ЕЛС, во рамките на актот за организација и систематизација нема утврдено работно место за подготвување и извршување на работни задачи во врска со превенција и справување со кризна состојба.

За предлагањето на одлуки и обезбедување на постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите ресурси во случај на кризна состојба како и обезбедување на навремена, квалитетна и реална процена на загрозеноста на безбедноста на Републиката од ризици и опасности, во системот за управување со кризи се формираат Управувачки комитет и Група за процена и се основа правен субјект за управување со кризите.

Со Законот за управување со кризи, уредена е потребата при ЦУК да се формира Главен штаб како оперативно стручно тело и воедно утврдени се преставниците од надлежните субјекти кои го сочинуваат Главниот штаб, кој раководи со активностите за превенција и справување со кризни ситуации. Главниот штаб го сочинуваат претставници на министерствата од членот 13 став 2 на Законот за управување со кризи. Членови на штабот се и раководителот на итната медицинска помош во Скопје, директорот на ДЗС како и претставници на Армијата, Агенцијата за разузнавање, Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации и Црвениот крст на РМ.

Во регионалните центри се формираат регионални штабови, како оперативно стручни тела со кои раководи раководителот на регионалниот центар. Раководителот на регионалниот центар го назначува директорот на центарот. Регионалните штабови во регионалните центри ги сочинуваат претставници од подрачните единици на министерствата и другите органи од државната управа од членот 13 став 2 од Законот за управување со кризи како и по еден претставник на општините и на градот Скопје чии подрачја се опфатени во регионалниот центар.

Наведената состојба има влијание врз начинот на раководење и командување со силите за заштита и спасување односно врз извршувањето на мобилизациско-оперативните задачи како и спроведувањето на други неопходни мерки за заштита и спасување, брзо ангажирање на силите и средствата за отстранување на последиците кои настанале.

### **3. Формирањето на силите за заштита и спасување и нивното раководење и командување**

**3.1. Заради заштитата и спасувањето на луѓето и материјалните добра од природни непогоди со одредбите на член 93 од Законот за заштита и спасување е уредено дека се формираат единици за заштита и спасување и тоа како републички и просторни сили за заштита и спасување.**

Републичките сили за заштита и спасување ги формира Републиката и се формираат за дејствување на подрачјето на определен број на општини кои според своите природни и географски карактеристики претставуваат заокружена целина. Основа на републичките сили за заштита и спасување претставуваат тимовите за брз одговор кои се уредени со член 26 од Законот за заштита и спасување а се пополнуваат од вработени во Дирекцијата и стручни лица од органите на државната управа, јавните претпријатија, установи и служби како и здруженија на граѓани и граѓани експерти со кои се склучува договор за учество во тие тимови.

Просторните сили за заштита и спасување ги формираат единиците на локална самоуправа, јавните претпријатија и други учесници во системот за заштита и спасување и се формираат за дејствување на подрачјето на општината.

Со извршената ревизија на начинот на формирање, пополнување на силите за заштита и спасување и материјално - техничка опременост, ревизијата го констатира следното:

- не се формирани просторни сили за заштита и спасување кај Градот Скопје, ЕЛС Тетово и ЈП Македонијапат;
- не е обезбедено целосно пополнување на силите за заштита и спасување и тимовите за брз одговор;
- отежнат е начинот на обезбедување на потребните информации за личните и професионалните квалификации на лицата кои би претставувале потенцијални членови на тимовите за брз одговор и силите за заштита и спасување и во исто време ваквата состојба предизвикува потешкотии во процесот или постапката на ажурирање на силите за заштита и спасување;
- не се преземени активности за животно осигурување на ангажираните припадници на силите за заштита и спасување во тековното работење и за време на ангажирањето на активностите во заштитата и спасувањето. Последно осигурување на 100 припадници на силите за заштита и спасување е извршено по пат на склучување на договор на 27.12.2010 година и се однесува за 100 припадници на силите за заштита и спасување и за период од една година од денот на потпишување на договорот;
- не е воспоставена пракса на спроведување на систематски/здравствен преглед на силите за заштита и спасување;
- со Одлуката за формирање на силите за заштита и спасување што ги формира Републиката не се опфатени единиците за спасување од високи објекти, заштита и спасување на животни и производи од животинско потекло и заштита и спасување на растенија и производи од растително потекло а истовремено се предвидени со Уредбата за видот, големината и организирањето на силите за заштита и спасување;
- во единиците на локалната самоуправа не се формираат сите специјализирани и универзални единици во просторните сили за

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

**заштита и спасување наведени во Уредбата за видот, големината и организирањето на силите за заштита и спасување (Прилог број 1 и 2).**

Заштитата и спасувањето на луѓето и материјалните добра од природни непогоди се врши преку силите за заштита и спасување кои од аспект на тоа кој ги формира и за кое подрачје се формирани, постојат републички сили за заштита и спасување и просторни сили за заштита и спасување. Основа за формирање на републичките сили за заштита и спасување претставуваат тимовите за брз одговор.

Видот, големината и организирањето на силите за заштита и спасување се уредени со Уредба донесена од Владата на РМ и објавена во Службен весник на Република Македонија број 12 од 2006 година.

Со наведената Уредба единиците на силите за заштита и спасување се утврдени како специјализирани единици и универзални единици при што **напоменуваме дека не се формирани единици на сили за заштита и спасување од природни непогоди/снежни лавини и наноси.**

Видот, бројот, персоналниот и материјалниот состав на тимовите за брз одговор се уредени со Одлука донесена од Владата на РМ и објавена во Службен весник на Република Македонија број 51 од 2006 година. Тимовите за брз одговор се составени од раководител на тим, негов заменик, и соодветен број на стручни лица, експерти од области за кои се формираат. Начинот на ангажирањето на тимовите за брз одговор е уреден со Уредба донесена од Владата на РМ при што тимовите за брз одговор се ангажираат за извршување на сложени задачи и активности првенствено на подрачјето каде што се формирани а по потреба и на целата територија на РМ.

Основните причини за непотполнетост на силите за заштита и спасување се состојат во отсуство на уредна и веродостојна база на податоци; недостиг на финансиски средства; непријавување на промена на податоци од страна на припадниците; флукуација на припадниците (отселување/одење во странство); недоволен број на лица со одредени специјалности итн.

Несоодветните услови за непречено обезбедување на потребните информации за потенцијалните лица кои би претставувале дел од силите за заштита и спасување, нецелосно формирање на силите за заштита и спасување, отсуство на здравствен надзор и животна осигурување влијае на степенот на подготвеност на силите за заштита и спасување, начинот на заштитата и спасувањето на луѓето, животната средина, материјалните добра, природните богатства, животинскиот и растителниот свет како и на опасностите по здравјето на учесниците во силите за заштита и спасување.



4. Влијанието на процесот на планирање и програмирање за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди со посебен осврт на снежните лавини и наноси

4.1. Заради организирано спроведување на заштитата и спасувањето со Законот за заштита и спасување се утврдува обврската учесниците во системот за заштита и спасување да донесуваат План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи<sup>3</sup>, кој се изработува врз основа на Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи.

Планот за заштита и спасување и Процената на загрозеност од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ ги изработува ДЗС а ги донесува Владата на РМ.

Планот за заштита и спасување и Процената на загрозеност од природни непогоди и други несреќи за подрачјето на општината ги донесува Советот на единицата за локална самоуправа, а за потребите на трговските друштва, јавни претпријатија, установи и служби ги донесува органот на управување во истите.

Врз основа на извршениот увид и анализа, како и добиените прегледи за планските документи на учесниците во системот за заштита и спасување, ревизијата констатира недоследно исполнување на одредбите од законот и подзаконските акти кои ја уредуваат областа на планирање на заштитата и спасувањето односно дека Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ содржи документи чии информации/содржини се застарени и нецелосни, податоците и информациите не се ажурураат и не се расположливи заради изготвување и усогласување на плановите за заштита и спасување на другите носители на планирањето во системот за заштита и спасување и во исто време не е обезбеден начин на синхронизација помеѓу податоците содржани во плановите за заштита и спасување на другите носители на планирањето во системот за заштита и спасување со Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ.

Согласно Законот за заштита и спасување Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ која треба да содржи превентивни и оперативни мерки, активности и постапки за заштита и спасување, го изработува ДЗС, а го донесува Владата на РМ. Планот за заштита и спасување се изработува врз основа на Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ која исто така ја изработува ДЗС а ја донесува Владата на РМ. Владата на РМ ја утврдува и Методологијата за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето. За донесување на подзаконските акти, вклучително и на Процената на загрозеност на Републиката, со наведениот закон утврден е рок од 12 месеци (најкасно до јуни

---

<sup>3</sup> Член 10 од Законот за заштита и спасување („Службен весник на РМ“ број 93/12 пречистен текст).

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

2005 година), додека за донесување на Планот за заштита и спасување на Републиката утврден е рок од 24 месеци (најкасно до јуни 2006) од денот на влегување во сила на законот (јуни 2004 година).

Методологијата за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето е донесена во јуни 2006 година, а Процената на загрозеност на РМ од природни непогоди и други несреќи во октомври 2007 година.

Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ е донесен во март 2009 година на затворена седница на Владата на РМ поради што истиот се третира како класифициран документ од доверлив карактер. Планот за заштита и спасување содржи документи за подготвеност на силите за заштита и спасување; мобилизација на силите за заштита и спасување, материјално-техничките средства и опрема и ангажирање на силите за заштита и спасување, во чии рамки меѓу другото се изработуваат и Планови за заштита и спасување по мерките за заштита и спасување.

Од извршениот увид и анализа на содржината на документите во Планот за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи на територијата на РМ, ревизијата констатира дека документите содржат застарени и нецелосни податоци и информации кои не се ажурураат и не се расположливи заради изготвување и усогласување на плановите за заштита и спасување на другите носители на планирањето во системот за заштита и спасување.

Исто така од податоците добиени во извршувањето на ревизијата и спроведените интервјуа со одговорните лица, ревизијата констатира дека, иако не постои нормативно регулирање со законот за заштита и спасување во подрачните одделенија за заштита и спасување се изработуваат Процена на загрозеност и План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи за подрачјето за кое се формирани. При тоа утврдивме дека документите во Плановите за заштита и спасување на подрачните одделенија за заштита и спасување, не секогаш содржат целосни и ажурирани податоци и информации. Од изнесеното ревизијата можеше да заклучи дека иако постои извесно поврзување, координација и ажурирање на плановите на подрачните одделенија за заштита и спасување, не е спроведено нивно ажурирање и интегрирање во Планот за заштита и спасување на РМ, што оневозможува централизирана координација, организација и евалуација на документите содржани во Планот за заштита и спасување на РМ.

Обврска за донесување на Процена на загрозеност од природни непогоди и други несреќи и План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи, на локално ниво имаат и општините и Градот Скопје, како и јавните претпријатија, установи и служби, трговските друштва и другите чинители во системот за заштита и спасување. При тоа носителите на планирањето се должни, пред нивното донесување, плановите за заштита и спасување да ги достават на мислење до ДЗС која е должна да даде мислење. Носителите на планирањето се должни дадените забелешки во мислењето од ДЗС да ги вградат во своите планови.

Според податоците со кои располагаме за планските документи од областа на заштитата и спасувањето на единиците за локална самоуправа кои беа опфатени со ревизијата на успешност, ревизијата констатира дека не сите општини целосно ја исполниле обврската за изработување и донесување на Процена на загрозеност и План за заштита и спасување од природни непогоди и други несреќи за своето подрачје (Прилог 3). Истовремено на ревизијата и беше презентираан табеларен преглед за состојбата со изработувањето и донесувањето на планските документи во единиците на локална самоуправа, изработен од страна на одговорните лица во ДЗС, врз основа на кој ревизијата утврди дека Процената на загрозеност е изработена и донесена во повеќето општини а Плановите за заштита и спасување на општините во најголем дел не се донесени, односно се во процес на изработка односно донесување.

Врз основа на добиените прегледи и извршениот увид во дадените мислења за изработени и донесени процени и планови за заштита и спасување од страна на јавните претпријатија, установи и служби, трговските друштва и другите чинители во системот за заштитата и спасувањето, ревизијата констатира многу низок степен на исполнување на обврската за изработка и донесување на планските документи од областа на заштита и спасувањето. Една од причините за констатираната состојба е што со Законот за заштита и спасување генерално е уредено кои правни лица треба да изработуваат плански документи за заштита и спасување (ДЗС/Влада на РМ, општините и Градот Скопје, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби) односно дадена е широка рамка на обврската за изработување и донесување на наведените плански документи што влијае на опфатот на надзорот на исполнување на наведената обврска.

Утврдените состојби во процесот на планирање на заштитата и спасувањето кои се однесуваат на нецелосно исполнување на обврската за донесување и ажурирање на плановите за заштита и спасување од страна на сите учесници во системот за заштита и спасување, влијаат на обезбедување неопходни услови за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди и други несреќи.

**4.2. Законот за заштита и спасување пропишува Владата на РМ и Советите на единиците за локална самоуправа да донесуваат Годишна програма за заштита и спасување, која содржи општи нормативни претпоставки за реализирање на Националната стратегија за заштита и спасување<sup>4</sup>.**

Ревизијата констатира дека не се носи Годишна програма за заштита и спасување, а бројот на единици на локална самоуправа кои ја исполнуваат обврската за донесување на Годишна програма за заштита и спасување е незначителен.

Во исто време истакнуваме дека дел од единиците на локална самоуправа во рамките на програмите кои што ги донесуваат на ниво на совет на

---

<sup>4</sup> Член 9 од од Законот за заштита и спасување („Службен весник на РМ“ број 93/12 пречистен текст).

единица на локална самоуправа донесуваат одделни програми кои што се однесуваат за пооделни области од заштитата и спасувањето, вклучувајќи и програми за зимско одржување на локалните патишта и улици на подрачјето на самата општина и програми од областа на противпожарната заштита.

Исто така ЈП Македонијапат - Скопје за сезоната 2012-2013 година има донесено оперативна програма за зимско одржување на државните патишта во РМ.

Целта на донесувањето на годишната програма за заштита и спасување се состои во обезбедување на посебна финансиска поддршка и општи нормативни претпоставки за реализирање на утврдените стратешки цели во Националната стратегија за заштита и спасување, односно унапредување на функцијата на ДЗС и системот за заштита и спасување во целина. Сеуште нема напредок во обезбедувањето на финансиските средства односно реализацијата на активностите од областа на заштитата и спасувањето останува во рамките на одобриениот буџет на ДЗС.

Истата состојба е и со годишните програми за заштита и спасување кои треба да ги донесат Советите на општините (Прилог број 3). Иако дел од единиците на локална самоуправа имаат донесено годишни програми за заштита и спасување, за нивно финансирање не се предвидени посебни финансиски средства, односно активностите од областа на заштитата и спасувањето се финансираат во рамки на други програми.

Една од причините за недонесување на програмите за заштита и спасување на ниво на единици на локална самоуправа се состои во тоа што во насоките за подготовка на предлог буџетската пресметка за Буџетот на општините (Буџетски циркулар кој се доставува до Министерството за финансии) не постои изричито дефинирана програма со опис Годишна програма за заштита и спасување туку активностите од областа на заштитата и спасувањето се преточени во неколку пооделни програми како на пример Заштита на животна средина и природа; Противпожарна заштита; Одржување и заштита на локалните патишта итн.

Утврдената состојба на недонесување на посебни годишни програми за заштита и спасување на централно и локално ниво влијае на нивото на обезбедени услови и претпоставки за реализирање и унапредување на системот за заштита и спасување во целина.

**4.3. Учесниците во системот за заштита и спасување имаат обврска да планираат и подготвуваат активности за спроведување на мерки за заштита и спасување. Мерките за заштита и спасување се утврдени во член 61 од Законот за заштита и спасување, при што спроведувањето на секоја мерка посебно, со уредба го уредува Владата на РМ. Владата на РМ ја утврдува и Методологијата за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето.**

Ревизијата утврди дека со законот не е предвидено планирање и подготвување на мерки за заштита и спасување во услови на снежни лавини и наноси кои согласно член 2 од Законот за заштита и спасување претставуваат дел од природните непогоди.

Мерките за заштита и спасување се остваруваат преку организирање на дејства и постапки од превентивен и оперативен карактер кои ги подготвуваат и спроведуваат Републиката (преку органите на државната управа во областите за кои се основани), единиците на локална самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установите и службите. Оперативни функции на мерките за заштита и спасување се активности и мерки за заштита во случај на непосредна опасност; активности и мерки за заштита и спасување за време на траење на опасноста и активности и мерки за отстранување на последиците.

Со членот 61 од Законот за заштита и спасување, децидно се наведени седум урбанистичко-технички мерки за заштита и спасување и седум хуманитарни мерки за заштита и спасување како и други мерки за заштита и спасување кои би се појавиле при и по природните непогоди и други несреќи, а не се предвидени со законот. Согласно наведените мерки за заштита и спасување во законот, во текот на 2010 година од страна на Владата на РМ се донесени посебни уредби за секоја од наведените мерки за заштита и спасување, освен за мерката засолнување за која се донесени повеќе други уредби од таа област. Истовремено во текот на 2010 година од страна на директорот на ДЗС, донесени се нови 12 Стандардни оперативни процедури (СОП) за спроведување на мерките за заштита и спасување, со цел да се утврдат постапките на дејствување и да се дефинираат чекорите во справувањето со природните непогоди и други несреќи.

Од друга страна во јуни 2006 година од страна на Владата на РМ донесена е Методологијата за содржината и начинот на проценување на опасностите и планирање на заштитата и спасувањето со која се предвидува процена по 14 мерки за заштита и спасување, за кои ревизијата констатира дека по вид и содржина не се во целост усогласени со мерките за заштита и спасување пропишани со Законот за заштита и спасување и донесените Уредби за спроведување на мерките за заштита и спасување. Имено во Методологијата не се предвидени мерки за заштита и спасување од техничко технолошки нерсеќи и од сообраќајни несреќи, а се предвидени мерки за заштита на животната средина и природата и за заштита и спасување во рудниците.

Воедно ревизијата констатира дека ниту во Законот за заштита и спасување ниту во Методологијата не се пропишани мерки за заштита и спасување во услови на снежни лавини и наноси, иако за истото има утврдена загрозеност во донесената Процена за загрозеност на РМ од природни непогоди и други несреќи.

Ваквата состојба придонесува во рамки на Плановите за заштита и спасување, во делот за ангажирање на силите, да не се изработува посебен План за заштита и спасување во услови на појава на снежни лавини и наноси, односно да не се

планираат и подготвуваат соодветни постапки, активности и ресурси (материјални и човечки) за заштита и спасување во услови на појава на снежни лавини и наноси.

5. Влијанието на процесот на координирање и спроведување на активностите за обезбедување на неопходни услови за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди со посебен осврт на снежните лавини и наноси.

5.1. Одредбите на член 37 од Законот за управување со кризи уредуваат дека сите учесници во системот за управување со кризи, во согласност со законите и другите прописи, се должни да обезбедат континуирана и меѓусебна комуникација, координација и соработка за прибирање на податоци и информации, нивна анализа, доставување и информирање за ризиците и опасностите кои можат да ја загорзат безбедноста на Републиката, заради преземање на мерки и активности за превенција и рано предупредување, како и справување со појавени ризици, опасности, кризи, кризни состојби, несреќи и катастрофи. Исто така истовремено тие се должни и континуирано да комуницираат, да доставуваат податоци и информации, да соработуваат и по потреба своите активности да ги координираат со ЦУК.

Ревизијата констатира дека постојат одредени слабости во взаемната комуникација, соработка и координација помеѓу ЦУК и ДЗС како два клучни субјекти во системот за управување со кризи и заштита и спасување.

Согласно Законот за управување со кризи, а со цел остварување на успешна меѓуресурска соработка, извршувајќи ги своите надлежности, во текот на 2008 и 2009 година, ЦУК склучил меморандуми и договори за реализација на соработка со повеќе субјекти во системот за управување со кризи: органи на државна управа, единици на локална самоуправа, самостојни органи на државна управа, јавни претпријатија, високообразовни институции, невладини и хуманитарни организации, здравствени установи и лаборатории, трговски друштва и други.

Во текот на 2008 година од страна на ЦУК изработени се меморандуми за соработка меѓу ЦУК и ДЗС како самостојни органи на Владата на РМ од една страна и општините и Градот Скопје како единици на локална самоуправа од друга страна, со цел развивање и зајакнување на односите и соработката меѓу потписниците, во насока на ефективна и ефикасна превенција, рано предупредување, справување со кризи, заштита и спасување на луѓе и материјални добра и отстранување на последиците од кризна состојба на локално ниво. Изработените меморандуми за соработка се потпишани од сите наведени страни освен од страна на ДЗС.

Во досегашниот период ДЗС нема воспоставено пракса за потпишување на договори за соработка со учесниците во системот за заштита и спасување, имајќи во предвид дека согласно член 37 од Законот за заштита и спасување, сите трговски друштва, јавни претпријатија, установи и служби се должни да

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

доставуваат податоци за ресурсите и во случај на потреба да ги стават на располагање на барање на ДЗС. ДЗС единствено има склучено меморандуми за соработка со хуманитарни и невладини организации, согласно член 49 од Законот за заштита и спасување, како и билатерални договори за соработка во заштитата и спасувањето со државите во опкружувањето и меѓународните организации.

Од извршените интервјуа со одговорните лица во ЦУК и ДЗС, во повеќе наврати беше потенцирано дека често се случува да постои отсуство на заемна комуникација, соработка и координација меѓу тие два клучни чинители во системот за управување со кризи и заштитата и спасувањето, поради што постои простор за нивно унапредување и развивање во наредниот период. Како основна причина за утврдената состојба се наведува различниот пристап и толкување на законски утврдените надлежности од страна на одговорните лица во двете институции.

Недостатокот на взаемната комуникација и соработка меѓу другото се рефлектира и на меѓународната соработка, кога двете институции како самостојни органи на Владата на РМ, во рамки на своите надлежности ја застапуваат РМ и склучуваат билатерални договори за соработка, учествуваат во регионални и мултилатерални иницијативи и процеси, како и во колективните системи за безбедност и одбрана, поради што се создава недореченост пред меѓународните институции.

Состојбата со отсуство на заемна комуникација, координација и соработка меѓу ЦУК и ДЗС се одразува и на неусогласено и паралелно известување на јавноста за случени настани и појави преку електронските и печатени медиуми во вид на изјави, интервјуа, прес конференции, гостувања во емисии и слично од страна на одговорните лица и лицата задолжени за односи со јавност во двете институции.

За разлика од таквата состојба, врз основа на извршените интервјуа со одговорните лица во подрачните одделенија за заштита и спасување и регионалните центри за управување со кризи, како и одговорените прашалници од страна на единиците на локална самоуправа, ревизијата констатира дека постои задоволителна соработка, комуникација и координација помеѓу овие субјекти на локално ниво.

Исто така ревизијата истакнува дека од страна на ЦУК и ДЗС, се преземени засебни превентивни мерки за претстојната зимска сезона кои меѓусебно не се координирани. Имено од страна на ЦУК доставен е допис до регионалните центри за управување со кризи со насоки за изготвување на динамичен план за реализација на посети по критичните региони, а заради увид во фактичката состојба со инфраструктурата и преземање на превентивни мерки за претстојната зимска сезона. Согласно доставените динамични планови реализирани се посети на дел од загрозените планински села од страна на претставници од регионалните центри за управување со кризи, единиците на локална самоуправа како и медицинска екипа, додека посетата на останатите места е одложена поради непроодност како резултат на обилните снежни врнежи во меѓувреме, за што се доставени извештаи до ЦУК. Од друга страна ДЗС доставила допис до подрачните одделенија за заштита и спасување со насоки за преземање на превентивни мерки за заштита од поплави и дејствување во зимски услови во наредниот период,

согласно кои се одржани работни состаноци со претставници на единиците на локална самоуправа, јавните комунални претпријатија, како и од подружниците на ЈП Македонијат. Подрачните одделенија за заштита и спасување повратно доставиле известувања до ДЗС за одржаните состаноци и констатираната состојба, како и за преземените превентивни мерки. Од страна на одговорните лица во ДЗС на ревизијата и беше презентирана Информација од извршените согледувања на доставените записници од одржаните работни состаноци на подрачните одделенија на ДЗС, во која се констатира дека подготовките на општините и другите надлежни субјекти за заштита од поплави и снежни намети се успешно спроведени во согласност со обврските од законите и насоките и укажувањата од ДЗС.

**5.2.Оперативните постапки за меѓусебната комуникација, координација, соработка и постапување на субјектите во системот за управување со кризи ги донесува Владата на Република согласно членот 37 од Законот за управување со кризи. Исто така со членот 42 од наведениот закон е уредена обврската ЦУК да врши анализа и обработка на податоците и информациите од членот 37 и да ги доставува до учесниците во системот за управување со кризи. Видот на податоците и информациите и начинот и постапката на нивно доставување до ЦУК е пропишан со уредба од страна на Владата на РМ. При преносот на податоците и информациите од значење за управување со кризи сопствениците и корисниците на системите за врски преку кои се врши пренос на овие податоци и информации се должни да ги применуваат мерките за криптозаштита, противелектронско обезбедување и други мерки за заштита пропишани со уредба на Владата на РМ.**

Ревизијата констатира дека не се донесени Уредба за утврдување на оперативните постапки за меѓусебна комуникација, координација, соработка и постапување на субјектите во системот за управување со кризи и Уредба за мерките за криптозаштита, противелектронско обезбедување и други мерки за заштита.

Во јануари 2007 година од страна на Владата на РМ е донесена Уредба за видот на податоците и информациите и за начинот и постапката за нивно доставување до ЦУК. Со уредбата се определуваат видот на податоците и информациите за појавите кои можат да предизвикаат кризни состојби, како и начинот на нивното доставување, редовно на дневна основа и вонредно ведаш по настаната појава, во усна и писмена форма, со користење на телекомуникациско-информатички средства и преку лична достава. Со Уредбата меѓудругото е уредено и доставување на податоци и информации за преземени мерки за заштита и елиминирање на последиците од настанати елементарни и други непогоди, техничко технолошки несреќи, епидемии и други заразни заболувања кај луѓето, животните и растенијата и други појави, како и податоци и информации за нарушување на



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

редовните состојби во комуналната сфера, сообраќајот и при проблеми во снабдувањето со животни намирници и материјални добра. Ревизијата констатира дека донесената Уредба содржи воопштени одредби без при тоа да бидат прецизно утврдени конкретните обврски на субјектите во системот за управување со кризи, како и механизми за нивно остварување. Ваквата состојба упатува на потребата од дополнително изготвување на детални оперативни процедури за меѓусебна соработка на сите субјекти, учесници во системот за управување со кризи, кои ќе бидат обврзувачки за сите чинители во системот.

Донесувањето на уредба за утврдување на оперативните постапки за меѓусебна комуникација, координација, соработка и постапување на субјектите во системот за управување со кризи е пропишано со член 37 став 3 од Законот за управување со кризи. Ревизијата утврди дека таква уредба не е донесена.

Во месец февруари 2012 година, со заклучок од одржана седница на Владата на РМ, усвоени се Стандардни оперативни процедури за комуникација, координација и соработка помеѓу субјектите од системот за управување со кризи во прогласена кризна состојба.

Со цел извршување на своите законски надлежности во делот на прибирање, анализа и обработка на податоци и информации, во ЦУК и осум регионални центри за управување со кризи е организирано и воспоставено 24/7 дежурство во рамки на Дежурниот оперативен центар (ДОЦ) и 8/5 работно време во останатите регионални центри, за што во 2007 година, од страна на директорот на ЦУК, се донесени посебни интерни акти - Упатства за работа во РЦУК во РМ "Стандардни оперативни процедури". Врз основа на донесените интерни упатства за работа, склучените меморандуми и остварената соработка со субјектите од системот за управување со кризи, во ДОЦ секојдневно се прибираат различни податоци и информации, се врши нивна анализа и обработка, по што во вид на редовни дневни информации се доставуваат до повеќе органи и институции, вклучително и до ДЗС, како и до медиумите за јавно информирање. Во зависност од укажаната потреба, веднаш по утврдување на некоја настаната појава, се доставуваат и вонредни информации.

Врз основа на извршените интервјуа со одговорните лица во ЦУК и ДЗС, ревизијата дојде до сознанија кои укажуваат на спротивставени искуства и пракса кај двете институции во однос на прибирањето и доставувањето на информации од страна на ДОЦ во ЦУК. Имено ЦУК цени дека информациите редовно се доставуваат до ДЗС, но дека повратен одговор за преземените мерки и активности од страна на ДЗС не се доставува до ЦУК. ДЗС пак е со став дека иако ЦУК редовно ги доставува дневните информации, информациите најчесто се задоцнети, односно ДЗС веќе презела активности за активирање на силите за заштита и спасување и други ресурси, по што не е обврзана да доставува повратен одговор до ЦУК со образложение дека ЦУК е надлежен само во услови на прогласена кризна состојба.

Пет институции во РМ имаат воспоставени независни системи за врски за пренос на податоци и информации за кои е потребна примена на мерки за криптозаштита. Системот за пренос на врски со криптозаштита во ЦУК е

организиран и воспоставен во рамки на одделението за ДОЦ и криптозаштита во дирекцијата во Скопје и во 35 пооделни подрачни одделенија на регионалните центри за управување со кризи. Системот за криптозаштита во ЦУК е наследен од министерството за одбрана и покрај за потрбите на ЦУК се користи и за потребите за пренос на доверливи информации на други органи на државна управа кои немаат воспоставен систем за криптозаштита.

При преносот на податоците и информациите, сопствениците и корисниците на системите за врски ги применуваат мерките за криптозаштита кои се пропишани со уредба од 1995 година. До денот на известување од извршената ревизија не е донесена уредба за криптозаштита, противелектронско обезбедување и други мерки за заштита, пропишана со член 41 од Законот за управување со кризи.

Вотекот на 2007 година формирана е меѓуресурска работна група чија работа ја координира Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, а има обврска да изработи драфт верзија на Закон за криптозаштита во РМ, кој заради дополнителни разговори и усогласувања на ставовите на инволвираните институции не е пуштен во владина процедура.

**5.3. Со членот 4 став 2 од Законот за управување со кризи е уредено Владата на РМ да ги утврди трговските друштва од посебно значење за работа во кризна состојба кои исто како и министерствата и другите органи на државната управа, општините и градот Скопје, јавните претпријатија, јавните установи и служби се подготвуваат за извршување на нивните функции, односно задачи за превенција и справување со кризи.**

Ревизијата констатира дека Владата на РМ во мај 2009 година донела Одлука за утврдување на трговските друштва од посебно значење за работа во кризна состојба, при што дел од наведените трговски друштва во одлуката повеќе не постојат, односно се ликвидирани или над нив е отворена стечајна постапка и како такви не можат да претставуваат трговски друштва од посебно значење за работа во кризна состојба.

Врз основа на одредбите на член 4 и член 10 од Законот за управување со кризи, во месец мај 2009 година, од страна на Владата на РМ донесена е Одлука за утврдување на трговските друштва од посебно значење за работа во кризна состојба, со која се утврдуваат трговски друштва од посебно значење за работа во кризна состојба од повеќе аспекти. Имено утврдени се трговски друштва од посебно значење за работа во кризна состојба од аспект на вршење на дејност со која во друштвото или надвор од него при определение настани можат да се доведат во значителна опасност добрата, здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата и безбедноста на РМ, како и од аспект на располагањето со енергетски, градежни, хемиси и телекомуникациски ресурси на национално ниво. Покрај тоа утврдени се и трговски друштва од посебно значење за работа во кризна состојба од аспект на располагање со транспортни, прехранбени, складишни, ветеринарни, лабораториски и комунални ресурси на територијата на

три функционални зони („север“, „запад“ и „исток“) кои ги опфаќаат териториите на сите општини во РМ и градот Скопје.

При тоа ревизијата констатира дека дел од наведените трговски друштва во одлуката повеќе не постојат, односно се ликвидирани или над нив е отворена стечајна постапка, додека на дел им е сменета сопственичката и организациската структура и се преименувани, поради што иако се дефинирани како друштва од посебно значење не можат соодветно да одговарат на задачите за работа во кризна состојба.

**5.4. Организирањето и развивањето на Географски информациски систем во ЦУК, во кој сите учесници во системот за управување со кризи се должни да доставуваат и разменуваат податоци, мапи, снимки, слики и останати релевантни материјали во електронска форма е уредено со член 37-а од законот за управување со кризи, а заради реализирање на активностите наведени од членот 37 од истиот закон.**

Ревизијата констатира дека во постапката на обезбедување на неопходните подлоги потребни за развивање на ГИС (топографски карти и други продукти во електронски облик) како и на други ГИС релевантни податоци, во изминатиот период, ЦУК се соочил со низа потешкотии, поради што во моментот во ГИС се внесени 51% од вкупниот број на мапи за целата територија на РМ, а за остатокот од мапите на територијата на РМ (растерски и векторски) во размер 1:25.000, во тек е спроведување на постапка за нивно преземање преку Министерството за земјоделие, шумарство и водостопанство.

Кон крајот на 2007 година во ЦУК е имплементиран географски информациски систем (ГИС) и извршена е почетна обука на вработени лица од ЦУК за негово користење и администрирање. Основните цели за развивање на ГИС системот се:

- овозможување на континуитет во меѓусекторската и меѓуинституционалната соработка, консултации и координација при управувањето со кризи;
- водење евиденција и просторно лоцирање на расположивите човечки и материјални ресурси на сите субјекти од системот за управување со кризи, односно управување со ресурсите на системот во сите фази од управувањето со кризи на еден поефикасен и поинтелегентен начин;
- евидентирање и следење на сите потенцијално опасни настани што може да предизвикаат последици од пошироки размери;
- изработка на анализи, извештаи и информации за потребите на сите субјекти од системот за управување со кризи, како и
- помош при подготовката и ажурирањето на проценката од ризици и опасности, како и предлагање на превентивни мерки и активности при справувањето со кризи.

Исто така во иднина се планира ГИС-от да биде составен дел од Системот Е-112, а модалитетите на интеракција на ГИС подсистемот со останатите подсистеми на Е-112 се дефинирани со физибилити студијата за имплементација на единствениот европски број за итни повици.

Во периодот на користење на ГИС не се извршени познајни надградби и развој на системот, иако при тоа се нотирани бројни забелешки во насока на додавање на нови функционалности на апликациите за внес и преглед на податоците, поради што се налага и потреба од негово дополнување со нови софтверски решенија

Утврдените состојби во наведената област влијаат на начинот на комуникација, координација и соработка меѓу носителите во системот за управување со кризи и заштитата и спасувањето. Во исто време отсуството на пропишани оперативни процедури за постапување на субектите во системот за управување со кризи и нецелосно воспоставениот ГИС влијае врз начинот на спроведување на навремена и ефикасна превенција во справувањето со кризи и заштитата и спасувањето.

**6. Влијанието на обезбедените финансиски и материјални средства и човечки ресурси како услов за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди со посебен осврт на снежните лавини и наноси**

**6.1. Со одредбите од член 123 и 124 од Законот за заштита и спасување и член 48 од Законот за управување со кризи е уреден начинот на финансирање на заштитата и спасувањето и обезбедувањето на финансиски средства за потребите на системот за управување со кризи и заштита и спасување. Согласно наведените законски одредби, финансиските средства за потребите на системот за заштита и спасување и за управување со кризи, за органите на државната управа, се обезбедуваат од Буџетот на РМ, додека за општините и градот Скопје од нивните средства согласно закон и Буџетот на РМ.**

Со извршената ревизија на начинот на планирани и обезбедени средства ревизијата утврди дека:

- во буџетите на единиците на локална самоуправа не се предвидени посебни ставки на кои ќе се искажат планираните, одобрените и реализираните износи на средства потребни за финансирање на активностите поврзани со заштита и спасување и за управување со кризи. Планирањето на одредени активности поврзани за заштитата и спасувањето/управувањето со кризи се врши во други програми на општината (Програма за противпожарна заштита, Програма за уредување на градежно земјиште или Програма за зимско одржување на улиците и патиштата на подрачјето на определена општина);
- во буџетите на ДЗС и на ЦУК присутна е појава на доминантно учество (над 50% од вкупно буџетираните средства), на средства за бруто платите на вработените, големо учество на средства потребни за подмирување

на трошоците за комунални услуги и електрична енергија односно незначителен процент на учество на обезбедени средства за потребите за управувањето со кризи и заштитата и спасувањето од природни непогоди.

Во системот на заштита и спасување од природни непогоди од снежни лавини и наноси круцијално место завзема Јавното претпријатие „Македонијат“ Скопје. Имено врз основа на член 14 став 4, а во врска со член 83 од Законот за јавни патишта за работите за одржување и заштита на државните патишта<sup>5</sup> Агенцијата за државни патишта-Скопје и ЈП Македонијат-Скопје склучуваат годишен Договор за одржување и заштита на државните патишта во РМ, по кој усвојуваат и годишна Програма за одржување и заштита на државните патишта. Во презентираниите податоците од годишните програми за 2010, 2011 и 2012 година се содржани и податоци за зимско одржување на државните патишта со подпозиции: зимска служба и набавка на материјали за зимска служба (Прилог број 4). Врз основа на извршената анализа на наведените податоци ревизијата утврди:

- вредноста на извршените работи континуирано е во повисок износ од износот на одобрени/наплатени средства од Агенцијата за државни патишта, што укажува на континуиран недостиг на парични средства за извршување на основната дејност на претпријатието, при што истакнуваме дека износот на ненаплатени побарувања за извршени работи на име зимско одржување за месец декември 2011 година изнесува 47.997 илјади денари и истите претставуваат предмет на судска постапка која е во тек;
- недоволните финансиски средства имаат влијание и врз состојбата/набавката на потребната механизација и друга опрема во делот на заштитата и спасувањето од снежните лавини и наноси што е опишано во делот на обезбедени материјално технички средства.

Освен склучените годишни договори и програми за одржување и заштита на државните патишта, деталните правила и мерки за одржувањето на јавните патишта а посебно за зимското одржување се уредени со Правилникот за мерките за одржување на јавните патишта, начинот и роковите за нивно извршување, како и видот и начинот на извршување на активностите за редовно, зимско, периодично и интервентно одржување на јавните патишта („Службен весник на РМ“ број 152/2008).

Погоре наведените состојби укажуваат на недоволно обезбедени финансиски средства за заштита и спасување; неможност од јасно разграничување на реализираните средства за заштита и спасување и управување со кризи; тековно и инвестиционо одржување на материјалните средства предвидени за оваа намена и влијаат врз навременото и соодветното постапување при справувањето со природните непогоди (снежни лавини наноси).

---

<sup>5</sup> Согласно член 4 од Законот за јавни патишта државен пат е јавен пат категоризиран како автопат, експресен пат, магистрален и регионален пат од прва и втора категорија.

6.2. Материјалното обезбедување на силите за заштита и спасување кое подразбира обезбедување на силите со опрема и материјално – технички средства за извршување на задачите се уредени со одредбите на Законот за заштита и спасување и Одлука за утврдување на персоналниот и материјалниот состав на силите за заштита и спасување („Службен весник на РМ“ број 124/06). Обврските на трговските друштва, јавните претпријатија, установите и службите во делот на заштитата и спасувањето се уредени меѓу другото и со одредбите на член 37 до 40 од Законот за заштита и спасување, по кој основ е утврдена и обврска и на Јавното претпријатие „Македонијапат“ Скопје.

Со извршената ревизија на расположивите податоци и увидот на лице место (магацински простор) ревизијата го констатира следното:

- низок процент (од 5% до 30%) на расположива опрема во однос на пропишаната материјална опременост на републичките и просторните сили за заштита и спасување;
- недоволни градежни објекти;
- недоволен број на потребната униформа утврдена со Уредбата за видот и изгледот на униформата, функционалните ознаки на припадниците на силите за заштита и спасување, звучните уреди и обележја на возилата за заштита и спасување;
- не се врши соодветно / навремено ажурирање/замена на определената / пропишаната опрема во погоре наведената одлука во насока на дополнување на истата со посовремени средства/опрема кои можат да се во функција на заштитата и спасувањето;
- застарена, несоодветна структура, недоволна опрема со која располага ДЗС и ЦУК и висок процент на учество на добиена опрема од Министерството за одбрана при формирањето на ДЗС и ЦУК (од 2005 и 2006 година) врз основа на престанок на правото на користење на недвижни и движни ствари од Министерството за одбрана и нивно давање на користење;
- отсуство на преземени мерки и активности од страна на единиците на локалната самоуправа за обезбедување средства за лична и колективна заштита, материјално-технички средства потребни за спроведување на мерките за заштита и спасување и за силите за заштита и спасување;
- не секогаш расположивите залихи на индустриска сол и ризла за зимско одржување на патиштата на територијата на одредена општина (вообичаено складирани во магацините на јавните претпријатија/трговските друштва ангажирани за зимско одржување на улиците и патиштата) од претходната зимска сезона се доволни за почетокот на следната зимска сезона и не секогаш се врши навремено отпочнување на постапки за доделување на договор за јавна набавка<sup>6</sup>;

---

<sup>6</sup> Во најголем дел од ревидираните единици на локална самоуправа постапките за доделување на договори за јавна набавка на индустриска сол се одвиваа во месец декември 2012 година.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

- не секогаш расположивата опрема и механизација на единицата на локалната самоуправа, обезбедена од страна на јавните претпријатија е доволна и соодветна на фактичките потреби за заштита и спасување на територијата на општината за справување со снежните лавини и наноси;
- расположивата механизација<sup>7</sup> на Јавното претпријатие „Македонијат“ Скопје 96% е амортизирана; од технички аспект гледано 82% е застарена, со мален степен на сигурност, можноста за ефикасно извршување на поставените задачи е намалена и присутна е појавата од многу чести поправки и ремонти; високи износи на трошоци за експлоатација и одржување (за 2010 година 112.320 илјади денари) што само по себе предизвикува потреба од ангажирање на механизација од трети лица.
- вкупната вредност на склучените договори со економските оператори за услугата-ангажирање на механизација од други изведувачи за одржување на државни патишта во РМ во зимски услови за сезона 2010/2011, 2011/2012 и 2012/2013 бележи тренд на зголемување како на износите на вкупната вредност на склучените договори така и на вкупниот износ на реализацијата по истите;



Презентирани се повеќе акти од надлежните органи (донесени во 2005 и 2006 година) за престанок на правото на користење на недвижни и движни ствари од Министерството за одбрана и нивно давање на користење на ДЗС и ЦУК. Со

<sup>7</sup> Преглед на механизација и опрема - септември 2012 година Скопје.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

извршената ревизија во делот на техничката опременост со материјалните средства констатирано е дека постои несигурност дека добиените материјални средства по вид, старосна структура и можност од нивна употреба се во функција на реализација на активностите за управување со кризи и заштитата и спасувањето од природни непогоди, вклучувајќи ги и активностите за расходување на материјалните средства кои според своите карактеристики и рок на употреба не можат да се користат.

Во текот на 2010, 2011 и 2012 година извршени се набавки на повеќе материјални средства но истите по вид, обем и структура не ги задоволуваат фактичките потреби за спроведување на активностите за управување со кризи, заштита и спасување од природни непогоди.

Погоренаведените состојби влијаат на степенот на опременост и подготвеност на силите за заштита и спасување и навремено отстранување на последиците од природни непогоди вклучувајќи ги и снежните лавини и наноси.

Ревизијата истакнува дека поради погоренаведеното во текот на зимската сезона 2011/2012 присутна е појавата на интервенција на други надлежни органи учесници во системот на заштита и спасување вклучувајќи го и користењето на воздухопловни средства.

ЈП Македонијапат заради надминување на неповолната состојба со расположивата механизација на ден 28.11.2012 и на ден 06.12.2012 година се обратило до Министерството за транспорт и врски и Владата на РМ и доставило Анализа на состојбата на постоечката механизација со предлог за набавка на најнеопходна нова механизација и расходување на старата механизација. Во споменатиот допис до Владата на РМ е наведено дека се потребни средства за набавка на нова механизација во износ од 293.400 илјади денари кои може да се обезбедат од нискокаматни кредити, лизинг и донации со потенцирање дека набавката на нова механизација ќе овозможи: намалување на трошоците (поправки, резервни делови, гориво) за околу 30%; поголема ефективност и ефикасност во извршување на работите во одржување на државните патишта (правовремени и побрзи интервенции).

Врз основа на погоре доставените дописи Комисијата за економски систем и тековна економска политика на Владата на Република Македонија на седница од ден 10.12.2012 година заклучила, односно на Владата и поднела Извештај во кој укажува на потребата Министерството за транспорт и врски во соработка со ЈП Македонијапат Скопје и со ангажирање на надворешни експерти да направи анализа на состојбата на постојната механизација на ЈП Македонијапат Скопје имајќи ги во предвид реалните потреби на претпријатието, обемот на работата и идните активности и во рок од 30 дена истата да ја достави до Владата на Република Македонија.



6.3. ДЗС согласно одредбите на член 98 став 3 од Законот за заштита и спасување има обврска да склучува договор со физички и правни субјекти со кои се уредуваат обврските за ставање на располагање на материјално-техничките средства и опремата и вршење на други услуги за силите за заштита и спасување.

Со увид во презентираниите договори, склучени за користење на услуги за ангажирање на специјализирана механизација, возила и опрема преку подрачните организациони единици за заштита и спасување како и нивна реализација за потребите на справување со снежни лавини и наноси за зимската сезона 2011/2012 година, ревизијата констатира дека:

- не секогаш постапката на склучување на договорите ги задоволува критериумите на јавност и транспарентност од една страна а воедно не секогаш постои доволна заинтересираност на правните субјекти за истото;
- договорите не содржат одредба која ќе упати на постоење на прилог за видот, карактеристиките, обемот и бројот на механизацијата која се ангажира, односно истите содржат општи одредби за ангажираната механизација кој се става на располагање;
- не во сите договори е јасно определен предметот на договорот;
- не во сите договори е уредено дали со ангажирарањето на специјализираната механизација се ангажира или не и потребен персонал за нивно функционирање и исплата на дневниците за истите;
- во дел од договорите кој се однесува на начинот на плаќање на услугите не секогаш се наведени децидно подзаконските акти врз основа на кои ќе се врши исплата на дневници на ангажираните лица/управувачи;
- подмирувањето на обврските се врши со пребивање, односно отстапување на нафтени деривати.

Погоренаведените состојби влијаат на несоодветно уредување на меѓусебните права и обврски на договорните страни, не обезбедување на потребната механизација или пак создавање на дополнителни расходи кога поради неможност да се обезбеди механизација од подрачјето на една општина се врши пренос на механизацијата од трговски друштва од друга општина.

Во прилог на упатените забелешки законскиот застапник достави фотокопија од дневниот весник во кој е објавен јавниот повик за склучување на договори со градежни фирми и компании од 26.12.2012 година со што информира дека преземал активности за обезбедување на јавност и транспарентност во постапката на склучување на договори.

6.4. Согласно одредбите од член 20 од Законот за заштита и спасување и член 27 од Законот за управување со кризи раководниот орган/директорот на ДЗС и ЦУК имаат обврска да донесат правилник за организација на работата и систематизација на работните места.

Со увид во правилниците и предвидениот вкупен број на работни места во истите и нивна споредба со пополнетите работни места ревизијата утврди:

- во ДЗС планирани се 378 вработени, а вработени се 308 (со состојба 31.12.2011);
- во ЦУК планирани се 469 вработени, а вработени се 343 (со состојба 31.12.2011);
- минимална пополнетост на предвидените раководни работни места во подрачните организациони единици за заштита и спасување кои вработени/раководители, согласно член 22 став 3 од Законот за заштита и спасување се команданти на подрачниот штаб. Од вкупниот предвиден број на раководители (35) како раководители се водат 9 вработени, а останатите се овластени советници иако извршуваат и раководни работни задачи.

Владата на РМ на ден 14.03.2012 со заклучок ги задолжува ДЗС и ЦУК да извршат намалување на постојниот број на вработени за најмалку 100 лица со нивна прераспределба во други органи и институции.

Исто така истакнуваме дека со одредбите од член 27 од Законот за управување со кризи е уредено дека покрај другите работи во актот за систематизација на работните места потребно е да бидат утврдени и работните места за лица вработени во другите органи на државна управа, а кои имаат надлежности во системот на управување со кризи. Според податоците кои ни се ставени на располагање констатиравме дека не постои конкретна номинација за лицата кои ќе ги извршуваат конкретните активности.

Сметаме за потребно да истакнеме дека во периодот предмет на ревизија не се обезбедени навремени, соодветни едукации на сите вработени во функција на зајакнување на вештините и знаењето од наведената област.

### 7. Инспекцискиот надзор

7.1. Инспекцискиот надзор за применувањето и спроведувањето на одредбите од законите и прописите од областа на управување со кризи и заштитата и спасувањето го вршат ЦУК и ДЗС преку инспектори за управување со кризи односно инспектори за заштита и спасување, при што во постапката за вршење на инспекцискиот надзор се применуваат одредбите од Законот за инспекциски надзор.

Ревизијата констатира недоволна и несоодветна покриеност со инспекциски надзор над спроведувањето на одредбите од законите и прописите од областа на управување со кризи и заштитата и спасувањето во функција на превенција и заштита од природни непогоди и други несреќи.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Од извршениот увид во законската регулатива, анализи и интервјуа со одговорните лица, ревизијата утврди дека постојните законски решенија, во делот на вршење на инспекцискиот надзор, содржат одредби кои само делумно ги регулираат правата и обврските на инспекторите за управување со кризи и за заштита и спасување и условите и начинот на вршење на инспекцискиот надзор, кои не е се во целост усогласени со Законот за инспекциски надзор и доведуваат до различни толкувања на законските одредби и преклопување при вршењето на инспекцискиот надзор.

Истовремено постои одредена неусогласеност со постојните материјални закони од повеќе области, кои имаат допирни точки со управувањето со кризи и заштитата и спасувањето, а за кои во делот на превентивата се надлежни други органи на државна управа, што предизвикува извесен степен на судир на надлежности и правни празнини во вршењето на инспекцискиот надзор за заштита и спасување и управување со кризи од една страна и инспекциските служби во рамки на другите органи на државна управа.

Со преодните и завршните одредби утврдени во член 157 од Законот за заштита и спасување е уредено дека „до денот на влегување во сила на законот со кој ќе се уредат правата, обврските и надлежностите на Генералниот инспектор, инспекцискиот надзор во областа на заштита и спаусвањето ќе го врши Дирекцијата согласно со законите според кој се вршел надзорот од цивилната заштита и заштитата од пожари“. До денот на известување од извршената ревизија не е донесен наведениот закон, иако во меѓувреме се направени повеќе предлог верзии на законот со кои поблиску би се уредил начинот на вршење на инспекцискиот надзор во областа на заштитата и спасувањето.

Во исто време констатиравме дека со Законот за заштита и спасување е уредено вработените во ДЗС кои ги извршуваат надлежностите од аспект на инспекциски надзор да немаат статус на државен службеник, а правата и обврските од работен однос ги остваруваат согласно Законот за работни односи. Во насока на надминување на состојбата во текот на 2011 година доставено е барање за добивање на мислење од Министерството за информатичко општество и администрација, од каде што е добиен одговор дека вработените во ДЗС кои се со звање инспектори исто така се со статус на државни службеници. И покрај обезбеденото мислење, до денот на известување од извршената ревизија статусот на инспекторите за заштита и спасување не е променет.

Инспекцискиот надзор во ДЗС се врши во рамки на Одделнието за Генерален инспектор кое организациски припаѓа во централната дирекција во Скопје, а инспекторите за заштита и спасување се распределени за вршење на работи и работни задачи по подрачја на општините во рамки на подрачните одделнија за заштита и спасување, при што ревизијата утврди дека за одредени општини нема распределени инспектори за заштита и спасување. Според актите за внатрешна организација и систематизација на ДЗС, во одделението за Генерален инспектор, предвидени се 53 работни места од кои до крајот на 2012 година пополнети се 30 и при тоа значајно е да се укаже на состојбата на перманентен одлив на вработените во наведеното одделение во изминатиот период поради исполнување на условите

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

за заминување во пензија, без при тоа да се врши пополнување на испразнетите места.

Од извршениот увид и анализа на презентираната документација, како и од извршените интервјуа со одговорните лица во одделението за Генерален инспектор ревизијата утврди дека:

- во ДЗС не се донесува годишна програма за работа на ниво на одделение за генерален инспектор;
- не се изготвува извештај за работата на одделението кој треба да содржи квантитативна и квалитативна анализа за извршените инспекциски прегледи, единствено се прават збирни прегледи за бројот на извршени инспекциски активности;
- не се изговуваат квартални извештаи за извршените инспекциски надзори кои треба да се објавуваат на интернет страницата на ДЗС;
- одделението за генерален инспектор не располага со доволно финансиски средства и соодветна опрема (службени возила, компјутери и сл.) потребни за извршување на своите надлежности;
- дел од инспекторите за заштита и спасување немаат соодветна стручна подготовка<sup>8</sup>, за што во преодните и завршни одредби на наведениот закон е даден преоден рок до 2015 година за исполнување на наведените услови.

Од добиениот преглед за инспекциски активности ревизијата утврди дека во 2011 година се извршени вкупно 3634 инспекциски активности, а заклучно со август 2012 година вкупно 1677 активности, кои најчесто се состојат од изготвени записници за редовен и контролен инспекциски преглед, решенија за наложени мерки за заштита од пожари, извршени увиди на лице место на настани, излегување на терен на барање на странките, стручна помош од областа на заштитата и спасувањето на правни субјекти и физички лица, дадени согласности на мерки за заштита и спасување во просторни и урбанистички планови и други активности. Прекршочни и кривични пријави не се поднесени, ниту се издадени забрани за работа на објекти или делови на објекти и нивно запечатување.

Инспекцискиот надзор во ЦУК се врши во Одделението за инспекциски надзор кое според актите е проектирано со 10 работни места, при што на крајот на 2012 година се пополнети 6 работни места, од кои 5 инспектори за управување со кризи (3 инспектори во Скопје 3 инспектори распоредни во РЦУК) и 1 самостоен референт за административно-технички работи. Од извршениот увид во извештајот за работењето на Одделението за инспекциски надзор во ЦУК за периодот 01.01.-31.12..2011 година, ревизијата констатира дека од планираните 53 инспекциски надзори за 2011 година реализирани се само 14 надзори, при што како причина поради која не се остварени преостанатите предвидени инспекциски активности,

---

<sup>8</sup> Согласно член 140 став 2 од Законот за заштита и спасување (Службен весник број 93/12 – пречистен текст) инспектор за заштита и спасување може да биде лице со високо образование со завршен VII-1 степен на образование или стекнати 180 до 300 кредити според ЕКТС со најмалку шест години работно искуство во заштита и спасување од кои најмалку две години во државна служба.

се наведува недостатокот на финансиски средства за реализирање на службени патувања (гориво и патарина). Од извршените 14 инспекциски надзори контролирани се 13 единици на локална самоуправа и 1 трговско друштво, при што контролата е насочена кон почитување и примена на членовите 2, 5, 37 и особено на членот 9 од Законот за управување со кризи, за кој најчесто се утврдува непочитување на законската обврска која се однесува на утврдување на работно место во актите за организација и систематизација за подготвување и извршување на работни задачи во врска со превенција и справување со кризна состојба и назначување на овластено лице за вршење на наведените работи. По извршените инспекциски надзори, во дадениот законски рок, инспекторите се писмено известувани од страна на инспектираните субјекти дека постапиле по донесеното решение и дадените препораки и дека се отстранети утврдените недостатоци и неправилности, со што инспекцискиот надзор остварува и контролна и едукативна функција.

Во 2012 година, заклучно со ноември реализирани се вкупно 38 инспекциски надзори од предвидените 52 надзори, што претставува одредено подобрување во однос на претходниот период.

Погоренаведените состојби од наведената област влијаат на обемот и опфатот на вршењето на инспекцискиот надзор над спроведувањето на одредбите од законите и прописите од областа на управување со кризи и заштитата и спасувањето во функција на превенција и заштита од природни непогоди и други несреќи.

### **8. Центрите за едукација/обуки и обезбедување на услови за нивно функционирање**

**8.1. Обврската за: формирање на Центар за обука во ЦУК и ДЗС, да се учествува во обука, вежбовни и други активности како и начинот на финансирање на овие активности се уредени со одредбите на член 10 и 29 од Законот за управување со кризи како и член 121 и 122 од Законот за заштита и спасување.**

Со извршената ревизија на преземените активности и мерки како и на нивото на обезбедени услови за непречено одвивање на оваа област ревизијата констатира дека:

- не се обезбедени доволно финансиски средства за финансирање на наведените активности;
- не е формиран Центар за обука при ЦУК;
- не е пристапено кон склучување на договори за уредување на меѓусебните права и обврски помеѓу ДЗС и општините за обучување на општинските штабови, командирите на просторните единици за заштита и спасување и на просторните сили за заштита и спасување;
- не е извршено целосно спроведување на планираните активности за едуцирање на силите за заштита и спасување.

Заради успешно извршување на своите надлежности, согласно Законот за управување со кризи во ЦУК потребно е да се формира Центар за обука кој ќе

организира, подготвува и реализира обука, вежби и други активности за лицата кои извршуваат задачи во ЦУК и за други учесници во системот за управување со кризи. Во 2011 година изработен е Елаборат за формирање Центар за обука на ЦУК, но до денот на известување од извршената ревизија не е формиран. Со формирањето на Центарот за обука и спроведувањето на обуките и вежбите за намалување на ризиците од несреќи и катастрофи како и справувањето при настанување на истите, ќе се обезбеди навремено и квалитетно извршување на наменските задачи во раното предупредување, можните опасности и појава на кризи како и постапки во посткризниот период а исто така ќе се зголеми и нивото на координација меѓу учесниците во Системот за управување со кризи преку интегрирање на сите расположливи капацитети и ресурси.

Со Законот за заштита и спасување се уредува обучувањето за заштита и спасување кое опфаќа “основна, дополнителна и специјализирана обука, тренинг и вежби за стекнување неопходни стручни и други знаења за извршување на задачи во заштитата и спасувањето на припадниците на силите за заштита и спасување“. Во Центарот за обука, вежбите, обуките и тренинзите на припадниците на силите за заштита и спасување се вршат врз основа на наставни планови и програми кои ги донесува директорот на ДЗС. Во дел III Организирање на обука од Наставни планови и програми за обучување за заштита и спасување заведен под број 10-1476/1 од 14.06.2006 година, утврдени се категориите кои се обучуваат, додека во точка 2 Носители на организирање и спроведување на обука за заштита и спасување став 2 алинеја 4 е уредено дека Центрот за обука за заштита и спасување меѓу другото има надлежност и „да организира и спроведува курсеви за обука на специјализирани и универзални единици во просторните сили за заштита и спасување“.

Потребните финансиски средства за изведување на обуки и тренинзи на силите за заштита и спасување (тим за брз одговор, штабови и единици што ги формира Републиката и општините) не се обезбедуваат со што се оневозможува имплементирањето на плански предвидените задачи.

Утврдените состојби укажуваат дека неформирањето на Центар за обука во рамките на ЦУК и необезбедување на доволни финансиски средства за финансирање на активностите на Центарот за обука во рамките на ДЗС влијае учесниците во системот за управување со кризи и заштита и спасување да не се стекнуваат со неопходните стручни и други знаења од наведените области.

### **9. Известувањето и предупредувањето за време на кризи, кризни состојби, природни непогоди и други несреќи.**

**9.1. Заради континуирано и ефикасно извршување на работите од членот 37 од Законот за управување со кризи, ЦУК има обврска да воспостави единствен комуникациско-информативен систем со единствен број на повик – јавување во случај на ризици, опасности и други несреќи на целата територија на РМ, Е-112, што е пропишано со член 40 од наведениот закон. Покрај законската обврска за воведување на Е-112 во РМ, потребата од неговата имплементација произлегува и од Директивата за универзална**

услуга и правата на корисниците во врска со електронски комуникациски мрежи и услуги (2002/22/ЕС), со која земјите членки на Европската Унија се обврзани да го имплементираат единствениот европски број за итни повици Е-112.

Ревизијата констатира дека наведениот комуникациско-информативен систем сеуште не е воспоставен, при што напоменуваме дека по добивањето на датум за отпочнување на преговорите на РМ за членство во Европската Унија, воведувањето во употреба на Е-112 треба да биде завршено до самото нејзино зачленување, а неисполнувањето на оваа обврска може да наметне и плаќање на казнени пенали на дневна основа кон Европската Унија до целосното исполнување на бараните критериуми и воведување на Е-112.

Имплементацијата на Е-112 е обврска на РМ која произлегува од Директивата за универзална услуга и правата на корисниците во врска со електронски комуникациски мрежи и услуги (2002/22/ЕЦ), со која земјите членки на ЕУ се обврзани да го имплементираат единствениот европски број за итни повици Е-112. Со измената и дополнувањето на Законот за управување со кризи<sup>9</sup>, во членот 40 додадена е ознаката Е-112 со што е создадена и законска основа во ЦУК да се воспостави единствениот Европски број за итни повици Е-112, со кој ќе се овозможи јавување во случај на сите ризици, опасности и други несреќи на целата територија на РМ.

Во насока на обезбедување на потребните нормативни предуслови за имплементирање на европскиот број за итни повици Е-112, извршени се повеќе измени во Законот за електронски комуникации, а од Агенцијата за електронски комуникации донесено е Решение<sup>10</sup> со кое на ЦУК му се доделува единствениот европски број за итни повици Е-112.

Со имплементација на единствениот комуникациско-информативен систем, кој ќе работи 24 часа секој ден во неделата, ќе се обезбеди единствена комуникациско-координативна поддршка за сите досегашни служби за итна помош. Досегашните броеви за итни повици кон полицијата 192, кон противпожарните служби 193, кон итната медицинска помош 194 и кон Центарот за управување со кризи 195, ќе бидат заменети (после одреден временски период на паралелно функционирање), со бројот 112, со што граѓаните ќе користат само еден број наместо досегашните четири.

Овој систем ќе ги користи можностите на современите информатичко-телекомуникациски системи, ГИС-системот, како и системот за управување со итни настани заснован на стандардни оперативни постапки.

Самиот концепт на Центрите 112 се темели на прием на сите повици за помош од секоја локација во РМ, пренасочување кон надлежните служби и координирање на делувањето на надлежните служби за итна помош по добиениот повик. При тоа сите оператори на јавните телефонски мрежи се обврзани, бесплатно и без никакво ограничување, да обезбедат бирање на службите за итни повици од

---

<sup>9</sup> Службен весник на РМ број 36/11 од 23.03.2011 година.

<sup>10</sup> Акт број 07-588/4 од 25.05.2012 година.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

страна на корисниците на јавните телефонски услуги од сите постојни фиксни и мобилни телекомуникациски мрежи. Едновремено треба да се обезбеди непречен пристап и користење на бројот Е-112 и во случај на елементарна непогода.

Заради исполнување на преземената обврска на РМ кон Европската Унија за воведување на системот Е-112, почнувајќи од 2007 година, од страна на Владата на РМ и надлежните органи на државна управа, континуирано се преземаат активности во таа насока.

Имплементацијата и воведувањето во употреба на единствениот европски број за итни повици Е-112 во РМ е предвидено да се реализира во две фази и тоа:

- прва фаза - концептуално дефинирање на Е-112, кое треба да даде решенија за концептот на системот за управување со итни повици и потребните финансиски средства за имплементација и
- втора фаза - имплементација на Е-112.

Формиран е Тим за концептуално дефинирање на Е-112 во РМ, составен од претставници на ЦУК, Министерството за транспорт и врски, Министерството за внатрешни работи, Министерството за здравство, Министерството за животна средина и просторно планирање, Министерството за финансии, Агенцијата за електронски комуникации, ДЗС и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации.

Врз основа на дефинираното концептуално решение, изработена е Физибилити студија која го содржи техничкото решение и начинот на изведба на системот Е-112 и воедно дава одговор на прашања во врска со поврзувањата и просторните потреби на системот, дефинирање на потребните човечки ресурси, утврдување на институционалните партиципенти во службата Е-112, финансиската издржливост на системот, можностите за јавно приватно партнерство, начинот на финансирање на имплементацијата на системот и можностите за иден развој на системот за рано предупредување и тревожење како и други аспекти кои се неопходни за имплементација на Е-112 во РМ. Согласно поднесениот извештај за изработката на Физибилити студијата, вкупните инвестициони трошоци за имплементација на системот Е-112 во РМ се проценуваат на 6.183.782 евра со опсег на точност од плус/минус 30% од дадениот износ.

Физибилити студијата е усвоена од страна на Владата на РМ и воедно верификувана од Надзорниот одбор за супервизија на изработката на студијата, со што завршува реализацијата на првата фаза на имплементација на системот Е-112. Во јуни 2010 година е донесена Одлука за формирање на Надзорен одбор за супервизија на имплементацијата на Системот за итни повици Е-112 во РМ<sup>11</sup>, со која на членовите им се наложува задачите во врска со имплементацијата на Е-112 да ги спроведуваат како приоритетни во однос на редовните работни задачи кои што ги имаат во матичните институции, а за активностите од својот делокруг да ја информираат Владата на РМ, најмалку еднаш месечно. На ревизијата и е презентиран Записник од одржаната конститутивна седница на која се констатира

---

<sup>11</sup> Акт број 51-3603/3 од 29.06.2010 година



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

дека необезбедувањето на потребните финансиски средства претставува пречка за почеток на имплементацијата на проектот.

Со концептуалното решение на системот Е-112 дефинирани се три регионални центри за итни повици, и тоа во објекти кои се наоѓаат во градовите Скопје, Штип и Битола, кои треба да бидат меѓусебно поврзани во интегриран систем, како и за координација на полицијата, итната медицинска помош, противпожарните сили и силите за заштита и спасување при постапување во случај на итни настани. Секој од нив ќе има можност да прима повици од било која точка на територијата на РМ и да ги координира активностите на службите за итна помош во регионот кој го покрива и на целата територија на РМ, доколку има потреба од тоа.

Со оглед на тоа што како корисник на наведените објекти се јавува Министерството за одбрана, во претходниот период донесени се две засебни одлуки на Владата на РМ за престанок и за давање на трајно користење на недвижни ствари со кои на ЦУК се доделени се објектите во Штип и Скопје, додека за Битола не е донесена таква одлука.

Заради потребата од определување на третиот регионален центар, во ЦУК е изработена и до Владата на РМ доставена Информација за реализација на проектот за имплементирање на европскиот број за итни повици Е-112, трошоците за неговата реализација како и компаративните предности и недостатоци за избор на седиште на овој проект за градовите Прилеп и Битола<sup>12</sup>. Со информацијата ЦУК известува дека иако е поминат подолг временски период од донесувањето на Физибилити студијата, имплементацијата на проектот практично се уште не е започната. За надминување на состојбата се предлага реализирање на втората фаза - имплементација на системот Е-112, да се одвива во две подфази и тоа:

- Прва подфаза - за реализација на неопходните градежните зафати за трите објекти која би чинела околку 2.434.000 евра со предлог оваа подфаза да започне со донесување на Буџетот на РМ за 2013 година,
- Втора подфаза би ги опфатила сите останати работи до комплетно имплементирање на системот што подразбира набавка на телекомуникациска, информатичка и друга опрема, софтверски решенија, ангажирање на стручни лица и слично што би чинело околу 4.450.000 евра и би се реализирала во период 2014-2016 година.

Вкупниот износ на двете потфази за имплементација на проектот се проценува на 6.884.000 евра во согласност со документите од изработената Физибилити студија.

Во однос на прашањето за компаративните предности и недостатоци за избор на седиште за градовите Прилеп и Битола, Владата на РМ донесува заклучок оперативниот центар за Е-112 да се отвори во Прилеп и истовремено донесува Одлука за престанок и за давање на трајно користење на недвижна ствар на ЦУК.

По однос на Информацијата од ЦУК, а во врска со обезбедување на потребните финансиски средства за реализација на Проектот за имплементирање на европскиот број за итни повици Е-112, во месец октомври 2012 година од Министерството за финансии добиено е Мислење<sup>13</sup> со кое, од аспект на своите

---

<sup>12</sup> Информација за реализација на проектот ..... заведена под број 01-1663/2 од 11.09.2012

<sup>13</sup> Мислење издадено од Министерство за финансии заведено под број 07-31631/2 од 26.10.2012 година

надлежности, укажува дека не постојат реални можности за обезбедување на потребните средства за реализација на овој проект.

Од погоре изложеното, ревизијата констатира дека иако во изминатиот период се преземаат одредени активности во насока на воведување на системот Е-112, во последните 2-3 години, по донесување на Физибилити студијата, не е постигнат позначаен напредок, воведувањето на системот е на почеток од втората фаза, а како една од основните причини се јавува потребата од значителни финансиски средства за чие обезбедување, надлежното министерство се изјасни дека реални можности не постојат. Соодветно на тоа во Извештајот за напредокот на РМ за 2012 година од Европската комисија е наведено дека Бројот за итни случаи 112 не е воведен поради финансиски ограничувања.

Во овој контекст сметаме за потребно да истакнеме дека во моментот кога РМ ќе ги отпочне преговорите за членство во ЕУ, воведувањето во употреба на Е-112 треба да биде завршено до самото нејзино зачленување. Неисполнувањето на оваа обврска може да наметне и плаќање на казнени пенали на дневна основа кон Европската Унија до целосното исполнување на бараните критериуми и воведување на Е-112.

**9.2. Организирањето на известување и тревожење заради рано предупредување, следење на состојбата, навремено идентификување на појавите и процесите кои се ризици и опасности по безбедноста на Републиката и/или кои можат да доведат до кризна состојба и заради известување на учесниците во системот за управување со кризи и на населението е пропишано со членовите 38 и 39 од Законот за управување со кризи. Тревожењето на населението го врши ЦУК, знаците за тревожење се единствени, а Владата со уредба ги пропишува знаците за тревожење, начинот и процедурите за тревожење и постапките на населението.**

Со наведениот закон се регулирани и трошоците за поставување и одржување на уредите за тревожење како и за надоместокот на штети при поставување и одржување на уредите кои се на товар на ЦУК, а сопствениците на објекти се должи да дозволат поставување и приклучување на уреди за тревожење на тие објекти.

Во стандардните оперативни процедури<sup>14</sup> е наведено дека ако состојбата налага повеќе од потребата од запознавање и известување на населението, се врши и јавно тревожење.

Со извршените анализи и спроведените ревизорски постапки го констатиравме следново:

- Владата на РМ во јануари 2007 година донесува Уредба за знаците за тревожење, но не и за начинот и процедурите за тревожење и постапките на населението;
- постоечкиот систем за предупредување и тревожење е комплетно застарен, односно не е во функција и не ги обезбедува основните потреби

---

<sup>14</sup> Извор на податоци: Упатство за работа на РЦУК во РМ, Стандардни оперативни процедури јуни 2007 година број 02-337/1 од 07.11.2007 година

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

### **за предупредување и тревожење во мир, услови на кризи, несреќи и катастрофи.**

Заради навремено предупредување и вршење на јавно тревожење на населението во случај на појава на опасност е изграден Систем за предупредување и јавно тревожење (СПЈТ) во населените делови од територијата на РМ.

До донесувањето на Законот за изменување и дополнување на Законот за одбрана<sup>15</sup>, тревожењето во РМ беше во надлежност на Министерството за одбрана. По конституирањето на ЦУК, опремата за тревожење со која располагаеше Министерството за одбрана премина во надлежност на ЦУК.

Постоечкиот СПЈТ е конципиран и поставен во минатото (70/80-те години од минатиот век), наследен од министерството за одбрана и воопшто не ги задоволува основните потреби за нормално функционирање на системот. Последното проширување на бројот на сирени со набавка на 5 нови сирени за потребите на Градот Скопје е извршено во 1985 година.

Во овој момент СПЈТ е составен од 29 независни системи за јавно тревожење разместени и со покривање на населените места на територијата на РМ односно единствен систем за Град Скопје и по еден систем за секое подрачје во надлежност на РЦУК. Овие системи за јавно тревожење не се оперативни и се состојат од 241 електрични, 8 пневматски и 5 електронски сирени. Сирените се многу стари, но и покрај тоа добар дел од сирените се исправни но може да се активираат само локално односно секоја сирена поедначно, без можност за далечинско управување и воедно нивното функционирање во најголем дел е директно зависно од градската електрична мрежа. Најголем проблем претставува застарениот систем за командување со сирените, кој што бил конципиран за праќање на команди преку телефонските линии на Македонски Телеком АД, кои во меѓувреме се модернизирани и изменети, со што во прашање е доведена сигурноста и стабилната работа на системите (посебно на Град Скопје) при реална ситуација. Напоменуваме дека првобитно последен пат системите се вклучени на почетокот на деведесетите години од минатиот век, кога заради распадот на СФРЈ и воените дејствија во соседството била донесена забрана за активирање на уредите за тревожење. Од тогаш се врши само т.н. “тровка” проверка и контрола на исправноста на системите, меѓутоа реална слика може да се добие само со редовни периодични вклучувања на уредите. Функционалноста на системите за тревожење е доведена во прашање и заради режимот на работа на помалите РЦУК. Имено овие РЦУК после 16.30 часот не работат, така да поради недостапност на уредите за командување, оневозможено е брзо активирање на сирените.

Во текот на 2010 година, со цел да се утврди состојбата на СПЈТ во РМ, од страна на одговорните лица во РЦУК спроведена е посета и увид на лице место на објектите на кои се поставени сирените на подрачјето од нивна надлежност, за што се изготвени и доставени информации до ЦУК. Врз основа на извршениот увид од презентираниите фотографии и информации, ревизијата констатира дека:

---

<sup>15</sup> Службен весник на РМ број 58/06 од 11.05.2006 година

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

- со години не се сервисирани сирените и командните табли, ниту е вложувано во надградба или замена на неисправните делови;
- телефонските врски со кои се врши командување на сирените преку уредот за далечинско управување на сирените се прекинати или повеќе не постојат;
- дел од поставените сирени се физички оштетени;
- некои сирени не се оштетени но при реконструкција на објектите се исечени сите кабли за нивно поврзување;
- во некои случаи не бил овозможен пристап за да се изврши увид во состојбата на сирените, поради извршени надградби или заклучени простории;
- во некои објекти командните табли се наоѓаат во заклучени простории за кои не постојат клучеви за нивно отварање;
- дел од објектите каде се поставени сирените се руинирани или целосно уништени;
- на некои објекти воопшто не биле поставени сирени иако тоа било планирано;
- при надградбата на некои објекти, сирените се одстранети и не е позната нивната локација итн.

Во месец март 2011 година до Владата на РМ доставена е Информација за надградба и ставање во функција на Системот за јавно предупредување и тревожење во РМ, со која се предлага поставување на хиерарсиски СПЈТ, кој што е составен од нови командно контролни системи, електронски сирени и радио инфраструктура. Бидејќи модернизацијата на СПЈТ е голем проект за кој се потребни значителни финансиски средства се предлага реализацијата да се одвива во фази и тоа:

- Прва фаза – подразбира доведување во исправна, безбедна и непречена употреба на постојните инсталирани сирени на територијата на РМ;
- Втора фаза – изработка на Проект за проширување со акустична студија за лоцирање на нови набавени современи сирени и покривање на сите новонаселени места во изминатите 20 години;
- Трета фаза – подразбира целосно и комплетно поврзување на задачите од Проектот од втората фаза.

За реализација на првата фаза се предвидува краток временски период со употреба на најминимални средства, со цел да се постигне заживување на постојниот неактивен систем и обезбедување на неопходните побарувања за предупредување на населението на РМ во услови на опасности, кризи и катастрофи. При тоа направена е предлог пресметка на потребни финансиски средства за реализација на првата фаза на износ од 1.211.500 евра и поставен рок за имплементација од 1 година, под услов со Буџетот на РМ за 2011 година да бидат обезбедени потребните средства.

Ревизијата констатира дека не се обезбедени бараните финансиски средства од Буџетот на РМ за оваа намена, што е основна причина да не се изврши оспособување и модернизирање на постоечкиот систем за предупредување и

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

тревожење односно поставување на нов командно комуникациски систем со кој ќе се надминат сите недостатоци на постоечкиот СПЈТ.

Погоренаведените состојби на неуреденост на начинот и процедурите за тревожење и постапките на населението како и нефункционалноста на системот за тревожење влијаат на нивото на обезбедување на соодветни услови за навремено идентификување и следење на ризиците и опасностите од природни непогоди и други несреќи, навремено и објективно известување и предупредување на населението и учесниците во системот на управување со кризи и заштитата и спасувањето.

### Ревизорски заклучок

Неоспорувајќи ги активностите и резултатите кои се постигнати во процесот на планирање, програмирање, организирање, раководење, командување, координирање, спроведување, финансирање и надзор за навремена и ефикасна превенција, подготвување, дејствување и отстранување на причините и последиците од природните непогоди, сметаме за потребно да истакнеме дека во сите области од наведениот процес постојат можности за зголемување на ефикасноста во услови на обезбедување на потребните ресурси.

### Препораки

Со цел да дадеме свој придонес со ревизијата на успешност од аспект на можностите за обезбедување услови за подобрување на заштитата и спасувањето од природните непогоди вклучувајќи ги и снежните лавини и наноси ги даваме следните препораки и тоа како што следува:

Надлежните органи на раководење во ЦУК да продолжат со организирање и преземање на соодветните мерки и постапки за целосно изработување на Процената од загрозеноста на безбедноста од сите ризици и опасности на РМ како и Процените на загрозеност од сите ризици и опасности на подрачјата на општините и на Градот Скопје во насока на нивно донесување од страна на Владата на РМ и Советите на општините и Советот на градот Скопје.

Надлежните органи за надзор над работата во системот за управување со кризи и заштита и спасување (Владата на Република Македонија и советите на единиците на локалната самоуправа и управниот одбор на ЈП Македонијапат) да пристапат кон донесување на актите за формирање на Главен штаб за превенција и справување со кризи да предложат мерки за надминување на утврдените состојби во делот на раководењето и командувањето.

Надлежните органи (ДЗС и Владата на Република Македонија) за надзор над работата во системот за заштита и спасување да предложат измени и дополнувања на постојните законски и подзаконски акти со кои ќе обезбедат непречено

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

обезбедување на потребните информации за потенцијалните учесници во системот на заштита и спасување како и услови за редовно вршење на здравствен преглед и животно осигурување на силите за заштита и спасување.

Надлежните органи (Владата на Република Македонија и ДЗС) да пристапат кон целосно потполнување на силите за заштита и спасување и формирање на единиците за спасување кои не се формирани.

Единиците на локална самоуправа и ЈП Македонијапат кои немаат формирано просторни сили и штабови за просторни сили за заштита и спасување да пристапат кон формирање на истите.

Надлежните органи за креирање на политиките и развојот на системот за заштита и спасување (Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија и ДЗС) да обезбедат нормативни предуслови за прецизно регулирање на обврската за изработување и донесување на планските документи за заштита и спасување за сите учесници во системот.

Надлежните органи во субјектите носители на планирањето во системот за заштита и спасување (Владата на Република Македонија, ДЗС, Советите на општините и Советот на градот Скопје како и органите на управување во трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби) да ги преземат сите неопходни мерки и активности со кои ќе обезбедат изработување и донесување на планските документи од областа на заштитата и спасувањето, како и нивно редовно и континуирано синхронизирање и ажурирање.

Владата на РМ и Советите на општините и Советот на градот Скопје да ги преземат неопходните активности и мерки за континуирано изготвување и донесување на Годишната програма за заштита и спасување во која обврзувачки ќе бидат вклучени и нормативните претпоставки за реализирање на Националната стратегија за заштита и спасување.

Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија и ДЗС да преземат мерки и активности за нормативно усогласување на мерките за заштита и спасување и воедно обезбедат планирање и подготвување на постапки, активности и ресурси за сите видови на загрозеност од природни непогоди и други несреќи вклучително и за снежни лавини и наноси.

Владата на Република Македонија да преземе мерки и активности кои ќе обезбедат пропишување и донесување на подзаконските акти, кои до денот на известување од извршената ревизија не се донесени и во исто време обезбеди непречена комуникација, координација и соработка меѓу учесниците во системот за управување со кризи и заштитата и спасувањето.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Владата на РМ да преземе активности со кои ќе изврши ажурирање на подзаконските акти, со кои сите трговски друштва, кои се дефинирани како друштва од посебно значење за работа во кризна состојба, а истите се во стечај, ликвидација или пак не се во состојба да одговорат на задачите, да изврши нивна замена со други друштва.

Надлежните лица во ЦУК по обезбедувањето на неопходните подлоги потребни за развивање за ГИС да извршат нивна обработка и внесување во базата на податоци на ЦУК.

Надлежните органи инволвирани во системот на заштита и спасување и управување со кризи да ги преземат потребните мерки и активности и создадат услови за обезбедување на доволно финансиски средства за нормално спроведување на мерките за заштита и спасување од природни непогоди.

Директорот на ДЗС, директорот на ЦУК и градоначалниците на ЕЛС да ги задолжат одговорните лица да извршат инвентаризација на постојните материјално технички средства и опрема, ја утврдат нивната функционалност, извршат споредба со нормираните/потребните средства и опрема и утврдат листа на приоритети и во соработка со надлежните органи пристапат кон етапно набавување на потребните средства и опрема.

Раководителот на ДЗС да ги задолжи вработените одговорни за припрема на договорите за уредување на меѓусебните права и обврски да пристапат кон преиспитување на одредбите од постојните договори, дизајнираат единствен општо прифатлив терк на договор и обезбедат транспарентност и јавност при известувањето од потребата на склучување на наведените договори.

Надлежните лица за раководење со носителите на активностите за управување со кризи и заштитата и спасувањето да преземат мерки и активности за преиспитување на потребниот број на вработени, утврдување на оптималниот број на работна сила кое ќе обезбеди непречено функционирање на системот за управување со кризи и заштита и спасување, номинирање на лица вработени во други органи од државна управа, кои учествуваат во системот за управување со кризи и обезбедување на услови за континуирана едукација на вработените.

Владата на Република Македонија и надлежните органи (ЦУК и ДЗС) да преземат соодветни мерки и активности за обезбедување на соодветни нормативни предуслови и во исто време обезбедат доволно финансиски, материјални и човечки ресурси за непречено вршење на инспекцискиот надзор.

Надлежните органи за раководење и надзор над системите за управување со кризи и заштита и спасување да преземат мерки во насока на донесување на акт за формирање на Центар за обука при ЦУК, обезбедување на доволно финансиски средства за непречено функционирање на системот за едукација на силите за

заштита и спасување и пристапување кон склучување на договори со општините за уредување на меѓусебните права и обврски со ДЗС.

Владата на Република Македонија да преземе соодветни активности во насока на обезбедување на неопходните финансиски средства и други предуслови за реализацијата на втората фаза за имплементација на европскиот број за итни повици E-112 да биде завршена согласно преземената обврска кон Европската Унија.

Владата на Република Македонија да преземе мерки и активности со кои ќе се обезбеди нормативно уредување на јавното тревожење како и неопходни предуслови за модернизирање и оспособување на системот за предупредување и јавно тревожење.

### **10. Нагласувања на прашања за неизвесност или континуитет**

Ревизијата смета за неопходно да го истакне следното:

- 10.1. Изработувањето и донесувањето на Национална стратегија за заштита и спасување е пропишано со член 8 од Законот за заштита и спасување. Националната стратегија ја донесува Собранието на РМ на предлог на Владата на РМ за временски период од пет години. За донесување на Националната стратегија утврден е рок од 24 месеци (односно најкасно до јуни 2006) од денот на влегување во сила на законот (јуни 2004 година). Ревизијата констатира дека во февруари 2009 година е донесена Национална стратегија за заштита и спасување за период 2009-2013 година, а во меѓувреме не се преземени активности за евалуација и оценување на степенот на реализација на поставените стратешки цели и проекти, како основа за изготвување и донесување на нова Национална стратегија за заштита и спасување за наредниот петгодишен период 2014-2018 година.**

Со Националната стратегија за заштита и спасување се уредува целосното функционирање на системот за заштита и спасување, неговото развивање и усовршување на подолгорочна основа, со јасна визија и посакувани цели, во согласност со националните законски одредби, усогласени и компатибилни со нормите и стандардите на меѓународната заедница. Националната стратегија за заштита и спасување содржи повеќе елементи: планирање и подготвување на активности за спроведување на мерки за заштита и спасување; утврдување на стратешки среднорочни цели за заштита и спасување; истражувачко-нормативни и развојни проекти и организирање на дејства, активности и постапки од превентивен и оперативен карактер кои ги спроведуваат органите на РМ, единиците на локалната самоуправа, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби и здруженија на граѓани.



## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Основната цел на донесената Национална стратегија за заштита и спасување е да обезбеди одржлив развој, унапредување и целосна ефикасност на системот за заштита и спасување со реализација на повеќе конкретни Стратешки среднорочни цели за период 2009-2013 година.

Во ДЗС донесен е Акционен план за имплементација на Националната стратегија за заштита и спасување со период за реализација на утврдените приоритетни цели во 2010 година. При тоа ревизијата констатира дека до денот на известување од извршената ревизија, дел од целите се делумно или воопшто не се реализирани меѓу кои и: целосно опремување на единиците за заштита и спасување согласно со утврдениот материјален состав; целосно пополнување и опремување на тимовите за брз одговор со припадници и опрема; обучување на сите структури на силите за заштита и спасување; целосно оспособување на Центарот за обука во Скопје и Битола; создавање на логистички бази на ДЗС во кои ќе се обезбедат потребната опрема, технички средства, возила и механизација и резерви за потребите на заштитата и спасувањето; воспоставување на систем за следење на опасностите од природни непогоди и други несреќи; модернизирање на систем за информирање при појава на природни непогоди и други несреќи итн.

Во Програмата за работа за 2013 година на ДЗС утврдена е работна задача за изработка на Националната стратегија за заштита и спасување за наредниот петгодишен период и формирање на работна група за нејзино спроведување. Согласно наведениот закон, Националната стратегија за заштита и спасување ја утврдува Владата на РМ и ја предлага на Собранието на РМ кое ја донесува.

Погоренаведеното укажува на потребата од преземање на потребните мерки и активности од страна на надлежните органи за изработка и донесување на Националната стратегија за заштита и спасување за наредниот петгодишен период и воедно да обезбедат непоходни услови за реализација на поставените стратешки цели.

- 10.2. Имајќи ги во предвид утврдените состојби во делот на меѓусебната комуникација помеѓу ДЗС и ЦУК како и начинот на нивната соработка и размена на потребните информации и податоци наведени во овој извештај сметаме за потребно да истакнеме дека во месец ноември 2011 година од страна на ЦУК до Владата на РМ доставена е Информација<sup>16</sup> во врска со заклучок на Владата на РМ, со кој Министерството за одбрана, ЦУК, ДЗС и Дирекцијата за безбедност на класифицирани информации, се задолжуваат да ги разгледаат и усогласат евентуалните недостатоци во прописите што го регулираат функционирањето на секој орган посебно, а особено да ги разграничат меѓусебните надлежности за постапување во конкретни ситуации.

---

<sup>16</sup> Информација ..... заведена под број 01-2624/2 од 29.12.2011 година

Во информацијата, од страна на ЦУК, дадени се предлог-заклучоци кои се однесуваат на начинот на обединување на ДЗС и ЦУК и изработување на ново законско решение во наведената област.

До денот на известување од извршената ревизија на успешност, Владата на РМ се нема произнесено во однос на дадените предлог заклучоци од страна на ЦУК, но во исто време од страна на ДЗС не постои расположение за спојување/обединување на двете дирекции, при што во својата Програма за работа за 2013 година предвидува работна задача за изготвување на нов Закон за заштита и спасување, за што се веќе преземени активности од страна на одговорните лица и раководителите на организационите единици во ДЗС.

За надминување на наведената состојба Владата на Република Македонија потребно е да донесе конкретни заклучоци и препораки за начинот на надминување на наведената состојба.

- 10.3. Набљудувањето и известувањето во системот за заштита и спасување е уредено со член 120 од Законот за заштита и спасување, при што набљудувањето опфаќа активности во секојдневното работење на ДЗС за откривање и следење на опасностите од природни непогоди, и други несреќи кои можат да ги загрозат луѓето, животните, растенијата, материјалните добра и културното наследство. Известувањето на граѓаните заради заштита и спасување се врши преку единствениот систем за известување. Од друга страна со член 55 од Законот за заштита и спасување е уредена обврската за воспоставување на набљудување, јавување и известување во рамките на системот за заштита и спасување во РМ, заради навремено предупредување на населението за можни опасности и превенција од нив. Ревизијата констатира дека во однос на организирањето и воспоставувањето на единствен систем за известување и предупредување, не постои усогласеност во законската регулатива и координација во воспоставената пракса во ЦУК и ДЗС.

Во насока на остварување на своите надлежности, директорот на ДЗС, во 2009 година, донесува Упатство за задолжително известување за појави, настани и случаи од областа на заштитата и спасувањето со кое се утврдуваат појави, настани и случаи за кои организационите единици во ДЗС се задолжуваат да го известуваат Секторот за аналитика и истражување, видовите на известувања и начинот на кој тие се вршат. Во 2011 година се донесува Решение за утврдување, воспоставување и примена на процедурата за начинот на прием и пренесување на информации во ДЗС, со кое се утврдува целокупното информирање во ДЗС да се одвива по електронски пат. Ревизијата напоменува дека во текот на 2012 година, подрачните одделенија на ДЗС се исклучени од интернет и телефонската мрежа за фиксна телефонија, поради што комуникацијата со вработените од подрачните одделенија на ДЗС се одвива единствено со користење на мобилна телефонија.

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Со оглед на тоа што од страна на одговорните лица во ДЗС е воочено дека известувањата кои се доставуваат од подрачните одделенија за случени настани и појави се различни по содржина и метод на презентирање, а со цел обезбедување на еднообразност на евидентирањето на случените настани на територијата на подрачните одделенија за заштита и спасување во декември 2011 година доставено е Известување со кое се наложува водење евиденција во „Книга за евиденција на случени настани (природни непогоди и други несреќи)“ на однапред утврден образец. При тоа се предвидува настаните да се евидентираат во електронска и пишана верзија, истовремено и со иста содржина и да бидат доставувани во сообразност со интерната процедура за начинот на прием и пренесување на информации во ДЗС. Ваквиот начин на организирање и воспоставување на евиденција во ДЗС упатува на низа слабости со оглед на тоа што при тоа не се користи соодветна софтверска апликација, ниту се спроведува непоходната соработка со ЦУК за размена и усогласување на добиените информации и податоци.

Од друга страна, во месец февруари 2012 година, од страна на работна група, изготвен е „Предлог за формирање на дежурен оперативен центар (ДОЦ) во ДЗС“ кој е доставен до директорот на ДЗС, а инициран од последната природна непогода (снежни врнежи, намети и лавини). Во предлогот се констатирали повеќе слабости во делот на примање и пренесување на информации како и во следење на ативностите и интервенциите за справување со случени настани на природни непогоди и други несреќи, кои се одразуваат на почитувањето на стандардните оперативни процедури, што резултира со отежнато, нецелисходно а понекогаш и задоцнето интервенирање. Како една од причините за таквата состојба, покрај бројните субјективни причини, се наведува и тоа што во ДЗС нема дежурна служба, поради што се наметнува и потреба за формирање на ДОЦ. ДОЦ ќе ги прима известувањата за случени настани од надворешните и внатрешните субјекти (особено ПОЗС), ќе ги обработува и класифицира и ќе ги доставува до надлежните субјекти за одговор на тие настани според однапред пропишано упатство, со што ќе се поедностави и забрза начинот на прием и пренос на информациите. При тоа законска основа за воспоставување на ДОЦ во ДЗС се наоѓа во член 5 точка 1,2 и 3, член 18 точка 5 и член 120 од Законот за заштита и спасување. До денот на известување од извршената ревизија, во ДЗС не е воспоставен ДОЦ. Горенаведената состојба го наметнува прашањето за преиспитување на целисходноста и оправданоста од воспоставување и функционирање на уште еден дежурен оперативен центар на територијата на РМ, кој според одговорните лица во ДЗС ќе има оперативна функција, а не само информативна каква што е улогата на постоечкиот ДОЦ во ЦУК.