

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА

1. Одређивање проблема који закон треба да реши

Област заштите спомен обележја односно област заштите спомен обележја на територији Републике Србије и српских спомен обележја у иностранству у правном систему Републике Србије уређује више прописа: Закон о уређивању и одржавању гробаља бораца („Службени гласник СРС“ бр.22/94, 51/71 и 11/76), Закон о обележавању и одржавању гробаља и гробова припадника савезничких армија и других страних армија на територији Југославије („Службени лист СФРЈ“ број 60/75) и Закон о гробљима и гробовима бораца у иностранству („Службени лист СФРЈ“ бр.29/73 и 29/76). Сви наведени прописи донети су у периоду постојања Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, односно када је надлежност у овој области била подељена између некадашње Савезне државе (спомен обележја, односно гробови бораца у иностранству, и гробови припадника савезничких и других страних армија на територији Југославије) и Републике Србије (гробља бораца у земљи).

Досадашња пракса је указала на потребу да се донесе нови закон којим би се, пре свега, недвосмислено дефинисале надлежности, превазиђена и застарела решења заменила новим, ускладила терминологија и ова област уредила у складу са установљеним начелима модерног грађанског друштва, уз поштовање људских права. Прописи који регулишу ову област су донети пре 40 година. У том временском раздобљу наступиле су многобројне промене, престале су да постоје три државе, а настала је данашња Србија. Територија државе је промењена. Институције које су тада постојале више не постоје, организационо-институционални услови су другачији. Веома битан елемент су економски услови, као и другачији начин управљања средствима и планирања средстава.

Наведене неусклађености са другим позитивним прописима отежавају рад органа који се баве одржавањем, уређењем, изградњом и заштитом спомен обележја. Веома је важно да се разграниче надлежности у финансирању редовног одржавања и уређења спомен обележја између надлежног министарства и јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази спомен обележје.

Нерешени односи доводе до конфузије и онемогућавају ефикасну и квалитетну контролу утрошка средстава које Република Србија обезбеђује у буџету за ове намене.

Новим законским решењем прецизирају се дужности јединица локалних самоуправа везаних за редовно одржавање спомен обележја на њиховој територији, односно јасно се дефинишу надлежности Републике у погледу инвестиционог одржавања (уређење спомен обележја) и јединица локалних самоуправа у погледу финансирања редовног одржавања спомен обележја у земљи, што сада није случај, као и начин превазилажења проблема када јединица локалне самоуправе није у могућности да обезбеди финансирање редовног одржавања категорисаног спомен обележја као споменика културе од изузетног значаја. Уређују се питања одржавања и надлежности у области заштите српских спомен обележја у иностранству. Прописује се надлежност у заштити страних спомен обележја на територији Републике Србије, савезничких армија и армија оних који нису биле државе савезнице у ратним околностима. Новина је што се дефинише надлежност домицилних држава у заштити својих спомен обележја на територији Републике Србије, осим ако се међународним споразумом другачије уреди надлежност.

У Републици Србији не постоји пропис којим се регулише надлежност министарства за доношење одлука о подизању нових спомен обележја, као и начин и поступак изградње нових спомен обележја. Највећа новина у односу на постојећи правни режим је надлежност министарства задуженог за неговање традиција ослободилачких ратова Србије за давање сагласности за подизање новог спомен обележја. Предлог за изградњу спомен обележја садржи податке о подносиоцу захтева; опис конкретног ратног догађаја који је у складу са тековинама ослободилачких ратова Србије; опис спомен обележја; предлог текста који ће бити исписан на спомен обележју; предлог места подизања спомен обележја са катастарским подацима; идејни пројекат; дозволе и сагласности које издају надлежни органи у складу са прописима о планирању и изградњи, енергетици и заштити културних добара, као и предлог начина одржавања спомен обележја.

Такође је веома важно дефинисање елемената када није дозвољено подизање новог спомен обележја.

Овакав уређен систем ће донети уједначену примену, која доприноси унапређењу поштовања људских права, националних и верских осећања, традиције као и побољшања туристичке понуде Републике Србије. Уређена спомен обележја, као важан сегмент културне баштине Републике Србије, постаће и део квалитетне и атрактивне туристичке понуде. Редовно планирање ће утицати на смањење трошкова, а редовне активности ће се обављати ефикасно и квалитетно.

У постојећем стању, на квалитет спровођења активности и недовољно рационално трошења средстава утиче и то што нису успостављене одговарајуће евиденције, иако их и постојећи прописи предвиђају. Доношењем новог закона јасно се дефинишу надлежности, установљавају се процедуре и евиденције.

Прописује се обавеза вођења евиденције о спомен обележјима у земљи и иностранству и одређују органи надлежни за вођење евиденције, као и централна евиденција коју води министарство надлежно за неговање традиција ослободилачких ратова Србије. Такође, прописује се евиденције о погинулим лицима која до сада није успостављена у нашој држави, односно до сада није било законског основа за вођење такве евиденције на једном месту. Ова новина подразумева сарадњу свих органа који су у поседу било каквих парцијалних евиденција. Вођење ових евиденција ће омогућити да се дође до података који су неопходни ради научноистраживачког рада као и сагледавања потреба, доношење планова и мера.

Надлежно министарство нема механизме којима би обавезала локалне самоуправе да извршавају своје обавезе. Новим законом уводе се казнене одредбе за непоштовање закона, прописује се надлежност вршења инспекцијског надзора у области заштите спомен обележја и овлашћења инспектора. Ова новина у области заштите спомен обележја је неопходна ради рационалнијег трошења буџетских средстава.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Циљеви који се постижу доношењем Закона о спомен обележјима је јасно дефинисање надлежности, јачање одговорности, рационалности и ефикасности јединица локалне самоуправе и осталих институција, као и појединаца. Законом се стварају неопходни услови за заштиту нашег културног наслеђа везаног за ратне периоде.

Уређењем, одржавањем и изградњом спомен обележја, негујемо традиције за будућа поколења, јер поред језика, писма, историје, обичаја и веровања, и непокретна културна баштина представља један од идентификационих кодова сваке нације.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења закона?

Основни проблем у примени прописа којима се регулише ова област је то што су организационо-институционални услови данас потпуно другачији у односу на време када су наведени прописи доношени и то што не постоји јасно дефинисање надлежности. Обезбеђивање основа за ефикасно и квалитетно обављање послова везаних за заштиту, очување и изградњу спомен обележја могуће је једино увођењем нових законских решења. У том смислу, друге могућности су оцењене као неадекватне. Наведену материју је могуће регулисати само законом.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Доношењем Закона о спомен обележјима свеобухватно ће се регулисати материја која се односи на одржавање, изградњу и заштиту спомен обележја. Обезбеђивање спровођења одредаба овог закона постиже се и прописивањем одговарајућих казни.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења из закона ће утицати на све државне органе који се баве одржавањем, заштитом спомен обележја, и то: министарство надлежно за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије, јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази спомен обележје, министарство надлежно за спољне послове, односно дипломатско конзуларна представништва Републике Србије на чијој територији се налази српско спомен обележје у иностранству. Државе у којима постоје, за сада, регистрована спомен обележја су: Албанија, Алжир, Аустралија, Аустрија, Белгија, Белорусија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Велика Британија, Грчка, Данска, Египат, Зимбабве, Израел, Италија, Јужноафричка Република, Канада, Либија, Македонија, Мађарска, Малта, Мароко, Немачка, Холандија, Нови Зеланд, Норвешка, Пољска, Румунија, Русија, Словачка, Словенија, Тунис, Турска, Француска, Хрватска, Црна Гора, Чешка Република, Швајцарска, Шведска и Шпанија.

Решења предвиђена Нацртом закона односе се и на установе које и сада обезбеђују техничку подршку на реализацији санација, реконструкција, рестаурација и конзервација, као и прописивању мера редовног одржавања спомен обележја: Републички завод за заштиту споменика културе и мрежу регионалних завода за заштиту споменика културе, конкретно: Завод за заштиту споменика културе града Београда, Завод за заштиту споменика културе у Крагујевцу, Завод за заштиту споменика културе Краљево, Завод за заштиту споменика културе града Новог Сада,, Регионални завод за заштиту споменика културе Смедерево, Завод за заштиту споменика културе Сремска Митровица, Међуопштински завод за заштиту споменика културе Суботица, Завод за заштиту споменика културе у Ваљеву, Завод за заштиту споменика културе у Зрењанину, Завод за заштиту споменика културе у Нишу, Покрајински завод за заштиту споменика културе - Но ви Сад , Заво д за заштиту споменика културе града Панчева и Канцеларија за очување културне баштине на Косову и Метохији.

Сви државни органи, привредни субјекти и физичка лица, односно целокупна јавност може иницирати обнову, санацију, реконструкцију постојећих спомен обележја или подизање нових спомен обележја, а могу и активно учествовати у реализацији.

Очекује се да ће применом законских решења, у пракси, и јасно дефинисаном процедуром, цео поступак, од идеје до реализације, бити поједностављен и транспарентан, те да ће бити обезбеђена доступност свим правним и физичким лицима.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Примена закона неће створити додатне трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не предвиђају никакве нове финансијске обавезе које нису постојале по досадашњим прописима о заштити спомен обележја.

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у Буџету Републике. Могуће је, на годишњем нивоу, у оквиру расположивих средстава која се воде на разделу Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања омогућити финансирање послова утврђених овим Законом.

Локална самоуправа, као субјекат регулације сноси трошкове редовног одржавања спомен обележја, што је и до сада била обавеза, док министарство надлежно за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије сноси трошкове инвестиционог одржавања (уређења) спомен обележја у земљи и иностранству, али и текуће одржавање спомен обележја у иностранству, укључујући и трошкове за плате чувара српских војничких гробаља у многим земљама света.

Сви наведени трошкови предвиђени су и по постојећим прописима који регулишу ову област.

У оквиру буџетских средстава, у току 2015. године опредељено је за санације и/или реконструкције 25.710.411 динара за укупно 27 спомен обележја у земљи и иностранству, док је 10.000.000 динара опредељено за текуће одржавање српских спомен обележја у иностранству. Пројекцијом финансијског плана за 2016. и 2017.годину, на истом разделу предложен је износ од 99.773.000,00 динара. Претпоставка је да ће се приближно половина овог износа употребити за санације, реконструкције и обнове спомен обележја у земљи, а око 15.000.000 динара ће бити опредељено за текуће одржавање српских спомен обележја у иностранству. Остатак средства може бити ангажован за упостављање централне евиденције спомен обележја коју ће успоставити надлежно министарство.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Овај закон нема за последицу стварање нових трошкова, с обзиром да не предвиђа нове финансијске обавезе, а његово спровођење у смислу обављања послова поверено је органима који постоје и до сада су обављали исте послове (општинске односно градске службе, ово министарство и мрежа установа за заштиту споменика културе). Позитиван ефекат се може мерити и нематеријалним вредностима као што је брига државе и достојанствено сећање на погинуле кроз заштиту спомен обележја из ратних периода.

Стручне службе надлежног министарства приступиле су крајем 2003. године изради свеобухватне евиденције српских спомен обележја која се налазе изван територије Републике Србије. Имајући у виду изостанак такве евиденције у претходним деценијама овај задатак показао се као суштински и полазни у циљу прибављања неопходних података и чињеница, као и ради стварања одговарајућих услова за квалитетно, стручно, ефикасно и целисходно спровођење мера заштите на овом сегменту културне баштине. Изузетно велику улогу у том процесу има мрежа завода за заштиту споменика културе, разнородне музејске и архивске институције, научни институти, високошколске установе, као и невладине организације одређене за стручну бригу о културној баштини. Циљ је био постићи оно што је један од примарних задатака савремене демократске државе – очување културолошког идентитета кроз сталну и стручну бригу о баштини. Богатство културне баштине сведочи о етничкој, културолошкој, језичкој, верској и другим разнородностима ових простора чиме они само добијају на свом значају.

Чинећи велике напоре у циљу надокнађивања онога што је пропуштено и пружања стручне и материјалне помоћи институцијама и организацијама које се баве очувањем културне баштине из ратних периода надлежно министарство је у претходном периоду испуњавало своју законску обавезу, али и допринело подизању свести о важности пружања адекватне заштите а после вишедеценијског немарног односа према баштини који је довео до тога да се она на почетку XXI века у појединим својим сегментима може сматрати веома угроженом.

С тим у вези, од 2003. године, евидентирано је 550 српских спомен обележја у четрдесет земаља света. Озбиљан проблем постојао је и око евидентирања и решавања статуса спомен обележја у земљама бивше Југославије. Наиме, по формирању нових држава постојећа спомен обележја у бившим југословенским републикама третирају се као спомен обележја у иностранству. Дипломатско конзуларна представништва Републике Србије су изузетно допринела успостављању ове евиденције, а сарадња између министарства надлежног за послове неговања традиција и мрежом ДКП РС у иностранству је успостављена на завидном нивоу.

Међутим, у Републици Србији прецизна евиденција још увек није успостављена, већ се на основу парцијалних података прикупљених у претходном периоду, претпоставља да на територији Републике Србије постоји између 4.000 и 6.000 спомен обележја из ратних периода (војно гробље и појединачни гроб, надгробни споменик, спомен костурница, капела и спомен црква, споменици, јавно спомен обележје, спомен плоча, место страдања и знаменито место и други пијететни симбол, који се сматра творевином од значаја за историју и културу и ужива претходну заштиту, сходно закону којим се уређује заштита културних добара). Успостављање евиденција од стране локалних самоуправа је стога од круцијалног значаја, за добро увремењено планирање даљих корака заштите, као буџетског планирања.

Утицај који овај пропис производи је свакако позитиван. Позитивни ефекти Нацрта закона првенствено су: свеобухватно регулисање материје која се односи на одржавање, изградњу и заштиту спомен обележја, као и усаглашавање са другим позитивним прописима, али и увођење процедура и евиденција чији је циљ побољшање квалитета спровођења активности и спречавање нерационалног трошења средстава.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Радна група коју је формирало Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, надлежно за послове неговања традиција ослободилачких ратова Србије и заштиту споменика и спомен-обележја ослободилачких ратова Србије, војних гробова и гробала бораца, у земљи и иностранству, радила је на изради Нацрт закона о спомен обележјима. У саставу Радне групе били су представници других министарстава који су преносили ставове својих министарстава у вези са одредбама Нацрта закона, као и представници института које се баве истраживањем историје Србије и Републички завод за заштиту споменика културе.

У складу са чланом 16. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 44/14) и утврђеним делокругом рада, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања припремило је Нацрт закона о спомен обележјима (у даљем тексту: Нацрт закона). Одбор за јавне службе Владе Републике Србије донео је дана 30. децембра 2014. године Закључак 05 број: 011–16830/2014, којим је одредио спровођење јавне расправе и усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона. Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 31. децембра до 20. јануара 2015. године и иста је почела објављивањем текста Нацрта закона на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, и на Порталу е-управе.

У јавну расправу о Нацрта закона укључила су се удружења која се баве неговањем традиција ослободилачких ратова Србија, удружења из области борачко-инвалидске заштите као и појединци. Учесници у јавној расправи доставили су примедбе на текст Нацрта закона, поштом и електронским путем.

Сви предлози, примедбе и сугестије после спроведене јавне расправе били су предочени Радној групи за израду Нацрта закона, која их је разматрала. Сем тога, обављене су непосредне консултације о одредбама Нацрта закона са Министарством правде и Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Мерама техничке заштите надлежне установе, Заводи за заштиту споменика културе прописују начин редовног, текућег одржавања, али и све остале активности које представљају инвестиционо одржавање: санацију, реконструкцију, рестаурацију и/или конзервацију за свако спомен обележје понаособ. Овако јасно дефинисаним задужењима, у земљи ће бити олакшано разграничење обавеза локалне самоуправе на чијој територији се налази спомен обележје у погледу текућег одржавања и обавеза надлежног министарства у погледу инвестиционог одржавања и самим тим и планирање трошкова. За спомен обележја у иностранству одвојене буџетске линије за редовно, текуће одржавање и инвестиционо одржавање поједностављују планирање буџетских средстава надлежног министарства.

Законом се предвиђа доношење подзаконских аката ради ближег уређивања питања из његовог делокруга, у року од шест месеци од дана ступања на снагу закона, и то:

Уредба о процедурама и облицима сарадње између надлежног министарства, других државних органа, организација, институција и других правних лица у поступку формирања јединствене евиденције погинулих; Правилник о начину уређења и редовног одржавања спомен обележја у земљи; Правилник о начину уређења и редовног одржавања српских спомен обележја у иностранству; Правилник о начину уређења и редовног одржавања спомен обележја припадника страних оружаних снага на територији Републике Србије; Правилник о вођењу евиденција о спомен обележјима у земљи и иностранству.

Организоваће се обуке и информативни састанци са запосленима у органима и организацијама који су задужени за обављање појединих послова утврђених овим законом, материјал ће бити доступан и на интернет страници надлежног министарства и Порталу Е-управе. Ојачаће се капацитети наведених организација кроз организовање заједничких стручних састанака, сарађиваће се са стручним институцијама и утврдиће се начин вођења евиденција.

Образоваће се Савет за неговање традиција ослободилачких и одбрамбених ратова Србије ради давања иницијатива и мишљења за унапређење заштите спомен обележја. Савет ће предлагати годишњи програм изградње, реконструкције и санације спомен обележја. Чланове Савета ће именовати надлежни министар на период од 4 године а чиниће га по један члан из реда редовних професора на предлог Филозофског факултета Универзитета у Београду, из реда истакнутих личности у области науке и уметности, на предлог САНУ и из реда удружења грађана које се бави неговањем традиција ослободилачких ратова Србије, три члана из реда органа државне управе, од којих једног члана на предлог министарства надлежног за неговање традиција ослободилачких ратова Србије, једног члана на предлог министарства надлежног за финансије и једног члана на предлог министарства надлежног за послове одбране и једног члана на предлог републичке установе надлежне за заштиту споменика културе.

Међуинституционална сарадња по овој проблематици није наилазила на значајније препреке. Законом се само потврђују постојећи видови сарадње и избегава могућност неангажовања и/или запостаљања реализације обавеза. Мултисекторски приступ је веома значајан ради свеобухватног сагледавања потреба, давања мишљења и иницијатива за унапређење заштите спомен обележја.

Сарађиваће се са донаторским програмима да би се обезбедило праћење резултата рада као и обезбеђивање средстава за уређење спомен обележја.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за надзор и давање мишљења о његовој примени.