

# УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – СТАЊЕ И ПРОБЛЕМИ\*

Милица Младеновић\*\*  
Ненад Комазец\*\*\*

---

Достављен: 26. 04. 2022.

Језик рада: Српски

Кориговано: 15. 06, 11. 08, 27. 10 и 10. 11. 2022.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 16. 11. 2022.

DOI број: 10.5937/vojdelo2205029M

---

Улога система цивилне одбране Републике Србије до пуног изражаја долази у савременом свету препуном разноврсних извора, облика и носилаца угрожавања. Угроженост се испољава кроз све бројније изазове, ризике и претње по безбедност којима се, без сваке сумње, не могу супротстављати само људски и материјални потенцијали Војске Србије. Република Србија мора развити цивилну одбрану у складу са карактеристикама глобалног, регионалног и локалног окружења и сопственим унутрашњим приликама, могућностима и потребама. Систем цивилне одбране Републике Србије представља стратегијску компоненту система националне безбедности и намењен је заштити цивилног становништва и материјалних ресурса у миру, рату и ванредном стању. Последњих година препознаје се потреба за његовом свеобухватном реформом у оквиру јединственог система националне безбедности како би се обезбедило ефикасно спровођење функције задовољавања потреба војске, државних органа и грађана и функција заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних ресурса. Цивилна одбрана Републике Србије, поред Војске Србије, представља један од темеља система одбране и треба да буде најорганизованија снага друштва која пружа сву потребну помоћ угроженом становништву и чува материјална и културна добра. С

---

\* Рад је резултат истраживања спроведеног у оквиру израде докторске дисертације под називом „Развој система цивилне одбране Републике Србије у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса” на Војној академији, Универзитета одбране у Београду, докторанда Милице Младеновић.

\*\* Војна академија, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија, mladenovicmilica21@yahoo.com

\*\*\* Војна академија, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија

обзиром на то да се цивилна одбрана Републике Србије суочава са бројним потешкоћама у свом функционисању у пракси, постоји потреба за њеним довођењем на ниво на коме може ефикасно испуњавати све своје циљеве и задатке и пружити неопходну заштиту. Да би се то постигло, првенствено се мора решити проблем управљања системом цивилне одбране на јасан и недвосмислен начин у односу на тренутна нормативна решења.

Кључне речи: *управљање, цивилна одбрана, систем одбране*

## Увод

Савремени систем цивилне одбране мора да гарантује отпорност и ефикасност у одбрани, заштити и спасавању цивилног становништва и материјалних ресурса. Мора се остваривати на свим нивоима друштва, уважавајући све принципе и начела који обезбеђују његово функционисање и развој у свим условима. Да би овај систем остварио своје функције у складу са усвојеним начелима, првенствено се морају обезбедити легислативни услови на највишим нивоима друштва којима се одређују надлежности над управљањем системом.

Систем (цивилне) одбране Републике Србије одликују две међусобно повезане делатности из домена менаџмента– управљање и руковођење. Свеобухватности термина менаџмент највише би одговарао израз „управљање”, јер означава изходиште за одлуке које се доносе у процесима руковођења и командовања.<sup>1</sup> Управљање обухвата свеукупне активности које се предузимају ради извршења одређених функција неопходних за остварење организацијских циљева. Руковођење је делатност којом се усмеравају субјекти система одбране као целине у извршавању послова и задатака на остварењу циљева које поставља управљање.<sup>2</sup> Управљање системом цивилне одбране Републике Србије треба заснивати на принципима стратегијског и кризног менаџмента, јер функције планирања, организовања, руковођења и контроле морају бити оствариве у свим кризним ситуацијама како би се системом управљало на ефикасан начин и тиме омогућило његово непрекидно и несметано функционисање у свим условима.

Уважавајући свеопште прихваћене принципе менаџмента и специфичности система одбране, овај рад бави се проблемом управљања системом цивилне одбране као незаобилазним делом система одбране и система националне безбедности Републике Србије које прате бројне недоумице и недоречености.

<sup>1</sup> Ненад Ковачевић, Стјепан Домјанчић, Митар Ковач, „Стратегијски менаџмент у војно организационим системима”, *Војно дело* 3/2018, стр. 274.

<sup>2</sup> „Доктрина командовања – привремена”, Генералштаб Војске Србије, Здружена оперативна команда, Београд, 2016, стр. 7.

## Цивилна одбрана у систему националне безбедности Републике Србије

Место и улога система цивилне одбране у систему националне безбедности најчешће су дефинисани у стратегији националне безбедности. Систем националне безбедности представља један од најважнијих система којим се детерминише и чува интегритет државе, који је одређен као „скуп активности на пет подручја деловања државе: војном, политичком, економском, социјалном и еколошком“.<sup>3</sup> То је „облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног Уставом утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика угрожавања“.<sup>4</sup> Према Стратегији националне безбедности Републике Србије, „Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Републике Србије.“<sup>5</sup> У оквиру тог система обезбеђује се свеобухватно и усклађено управљање и деловање у извршавању послова и задатака ради превенције, ублажавања и неутралисања изазова, ризика и претњи безбедности и отклањања последица њиховог испољавања.

Систем националне безбедности Републике Србије састоји се од управљачког и извршног дела, а њиме управљају највиши носиоци законодавне и извршне власти. Управљачки део система националне безбедности ствара стратегијско-доктринарне, нормативно-правне, организационе, материјалне и друге услове за његово функционисање. Такође, усмерава његово деловање у заштити и остварењу националних интереса и супротстављању изазовима, ризицима и претњама безбедности. Управљачки део система националне безбедности чине Народна скупштина, председник Републике, Влада и Савет за националну безбедност.<sup>6</sup> Извршни део система националне безбедности својим превентивним деловањем, ефикасним реаговањем и отклањањем последица угрожавања безбедности обезбеђује очување националних вредности и заштиту и остваривање националних интереса. Извршни део система националне безбедности извршава задатке у зависности од врсте и начина испољавања изазова, ризика и претњи безбедности, а чине га систем одбране, систем унутрашње безбедности, безбедносно-обавештајни систем и други субјекти од значаја за националну безбедност (слика 1). Структура извршног дела прилагођава се природи изазова, ризика и претњи.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Barry Buzan, *People, states and Fear*, Harvester Press, New York, 1991, стр. 37.

<sup>4</sup> Љубомир, Стајић, *Основи система безбедности*, ФЦО, Београд, 2005, стр. 43.

<sup>5</sup> „Стратегија националне безбедности Републике Србије”, Службени гласник број 94/2019-13.

<sup>6</sup> „Стратегија националне безбедности Републике Србије”, Службени гласник број 94/2019-13.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Систем одбране је део система националне безбедности који представља јединствену целину, нормативно, структурно и функционално уређену, чији је циљ остваривање одбрамбених интереса Републике Србије у оквиру кога се, поред система војне одбране, налази и систем цивилне одбране Републике Србије, који је посредно препознат као саставни део система одбране Републике Србије.<sup>8</sup> Према Стратегији националне безбедности Републике Србије, управљачки органи система одбране су: Народна скупштина, председник Републике, Влада и Савет за националну безбедност, па се, следствено томе, може закључити да они представљају и управљачке органе система цивилне одбране Републике Србије.



Слика 1 – Место цивилне одбране у оквиру система националне безбедности<sup>9</sup>

Систем цивилне одбране Републике Србије је у фази формирања; садржи бројне недостатке и слабости које се покушавају отклонити, првенствено редефинисањем стратегијско-нормативних докумената из ове области. С тим у вези, од изузетне је важности препознати место система цивилне одбране у оквиру система националне безбедности и система одбране Републике Србије<sup>10</sup>, а затим и одредити надлежност над управљањем овим системом чијег значаја друштво постаје све свесније у све несигурнијем свету у којем егзистира. Важећа Стратегија националне безбедности Републике Србије експлицитно не препознаје подсистем цивилне одбране као део система националне безбедности и система одбране Републике

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> Милица Младеновић, „Планирање цивилне одбране у Републици Србији на стратегијском нивоу”, *Зборник радова, Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса*, Обреновац, 2018, стр. 144.

Србије, већ га назива „други субјекти значајни за националну безбедност” и не ствара основу за прецизно нормативно-правно уређење комплетног система одбране Републике Србије који недвосмислено чини војна и цивилна одбрана.

## Цивилна одбрана у оквиру система одбране Републике Србије и концепта тоталне одбране

У већини држава света одбрану цивилног становништва и материјалних ресурса обезбеђују два система: „систем војне одбране који се припрема за вођење одбрамбеног рата у случају агресије на државну територију и њен интегритет од стране спољног агресора или унутрашњих сепаратистичких снага и систем цивилне одбране, који организује, припрема и делује у рату и свим кризним ситуацијама у миру на заштити, безбедности и одбрани цивилног становништва, привреде, материјалних и културних добара и у заштити животне средине”.<sup>11</sup> То се, најчешће, одређује у највишем стратегијском документу из области одбране – стратегији одбране.

У Стратегији одбране Републике Србије изражено је опредељење Републике Србије за концепт тоталне одбране који омогућава свеобухватни одговор система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије са ослоном на сопствене снаге и потенцијале. Тотална одбрана обухвата војну и цивилну одбрану, а планира се, организује и спроводи у миру, ванредном стању и рату.<sup>12</sup> У оквиру система одбране Републике Србије, цивилна одбрана је усмерена на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима и реализује се у миру, ванредном стању и рату као „скуп мера и активности са циљем обезбеђивања успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, стварање услова за живот грађана, задовољење потреба снага одбране, планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље, координацију послова заштите и спасавања, извршавање војне, радне и материјалне обавезе као и мобилизације.”<sup>13</sup> На тај начин изражени стратегијски ставови представљају полазну основу за пројектовање и развој система одбране Републике Србије.

Према Стратегији одбране Републике Србије, систем одбране Републике Србије је део система националне безбедности и представља уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса кроз реализацију војне и цивилне одбране.<sup>14</sup> Систем цивилне одбране је подсистем система одбране и неодвојив је од војне одбране. Носилац војне одбране је Војска Србије, а цивилне одбране државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе,

---

<sup>11</sup> Радован Јовић, *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд, 2000, стр. 49-50

<sup>12</sup> „Стратегија одбране Републике Србије”, Службени гласник број 94/2019.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

привредна друштва, јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране.<sup>15</sup> Према Стратегији одбране, систем одбране Републике Србије састоји се од управљачког и извршног дела. Њиме управљају највиши носиоци законодавне и извршне власти, у складу са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима, законом и другим прописима. Управљачки део система одбране чине: Народна скупштина, председник Републике, Влада, Министарство одбране, Генералштаб Војске Србије и Савет за националну безбедност. У стратегији одбране се такође наводи: „управљање цивилном одбраном спроводи се у оквиру државних органа, органа државне управе, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, у складу са законом”.<sup>16</sup>

Извршни део система одбране, превентивним деловањем, ефикасном употребом снага и отклањањем последица угрожавања безбедности, обезбеђује заштиту и остваривање одбрамбених интереса. Структура извршног дела система одбране прилагођава се природи изазова, ризика и претњи.<sup>17</sup> Извршни део система одбране састоји се од Војске Србије и других снага одбране. Друге снаге одбране чине државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, друга правна лица, предузетници и грађани који, у складу са законом, извршавају задатке припреме за одбрану и одбране (слика 2). Из наведених одредби може се видети да друге снаге одбране, у ствари, чине цивилну одбрану Републике Србије, па је сувишно да се називају новим именом у истом документу.



Слика 2 – Место цивилне одбране у оквиру система одбране

<sup>15</sup> Бранко Бабић, „Цивилна одбрана Републике Србије”, *Војно дело* 3/2012, стр. 200.

<sup>16</sup> „Стратегија одбране Републике Србије”, Службени гласник број 94/2019.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Анализирајући одредбе Стратегије одбране Републике Србије може се закључити да су системи војне и цивилне одбране уско повезани и не могу функционисати један без другог. Систем цивилне одбране је усмерен на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима, што показује да цивилна одбрана не може функционисати без војне одбране и обрнуто, јер представљају подсистеме истог система за чије је функционисање неопходно постојање свих његових елемената. Сходно појави нових извора угрожавања и укупним карактеристикама савременог рата, модерно друштво мора развијати систем цивилне одбране којим се остварује организационо и функционално повезивање укупних потенцијала друштва и њихово усмеравање ка ефикасној одбрани земље, јер „процес глобализације садржи бројне непознанице које у сваком тренутку могу да поприме апокалиптични карактер”.<sup>18</sup>

Стратегија одбране Републике Србије прописује унапређење припрема за цивилну одбрану и изградњу организационих капацитета за јединствено управљање цивилном одбраном, организационих и кадровских капацитета за оспособљавање свих субјеката система одбране.<sup>19</sup> Међутим, она не уређује цивилну одбрану на истим основама попут војне одбране, не дефинише надлежност над системом и, самим тим, не дефинише ни органе управљања, али се тумачењем и повезивањем одредби може закључити да су органи управљања системом одбране надлежни за управљање и системом цивилне одбране као његовим саставним делом. Стратегија одређује да се цивилном одбраном управља и на осталим нивоима државне организације, али без дефинисања начина управљања, као и међусобних веза управљачких органа. Недостаци у дефинисању управљања нису отклоњени ни у осталим нормативним документима и не постоји прецизно одређено, јединствено и свеобухватно управљање системом цивилне одбране Републике Србије.

## Јединствено управљање системом цивилне одбране Републике Србије

На основу анализе највиших стратегијских докумената Републике Србије може се закључити да се систем цивилне одбране налази у оквиру система националне безбедности и система одбране и у надлежности је Републике Србије. Управљање системом одбране представља организовану делатност усмеравања субјеката система одбране Републике Србије у извршавању њихових мисија и задатака, чиме се обезбеђује деловање и ефикасно реаговање система одбране на војне и невојне изазове, ризике и претње (слика 3).<sup>20</sup> То се односи и на систем цивилне

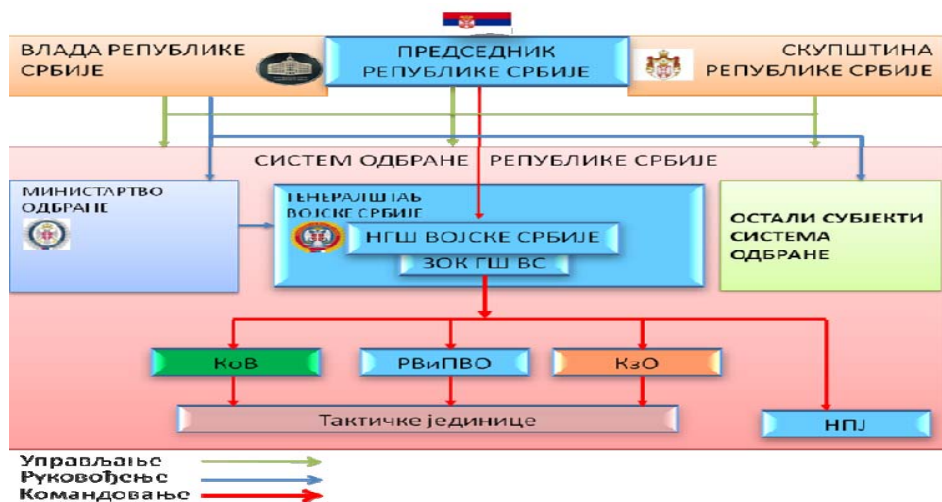
---

<sup>18</sup> Станислав Стојановић, „Безбедност и изазови процеса глобализације”, *Војно дело* 1/2005, Београд, стр. 41.

<sup>19</sup> „Стратегија одбране Републике Србије”, Службени гласник број 94/2019.

<sup>20</sup> „Доктрина командовања у Војсци Србије”, Генералштаб ВС, Министарство одбране РС, 2016, стр. 7.

одбране. С обзиром на то да управљање системом цивилне одбране Републике Србије представља једну од компоненти управљања одбраном, ову област треба неизоставно прецизирати нормативно-правном регулативом.



Слика 3 – Управљање и руковођење у систему одбране Републике Србије<sup>21</sup>

Према постојећој легислативи, управљање системом цивилне одбране је у надлежности управљачког дела система одбране, а спроводи се и у оквиру државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединице локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица.<sup>22</sup> Руковођење системом цивилне одбране је у надлежности Владе Републике Србије, односно Министарства одбране.<sup>23</sup> Народна скупштина је задужена за стварање адекватне нормативно-правне регулативе из области цивилне одбране, док је спровођење одбрамбене политике и политике цивилне одбране, доношење подзаконских аката и других општих аката у надлежности Владе Србије. Министарство одбране, преко министра одбране, Генералштаба Војске Србије и Војске Србије, координира и спроводи утврђену одбрамбену политику. Генералштаб Војске Србије је у саставу Министарства одбране и врши послове из своје надлежности, у складу са законом и овлашћењима председника Републике и министра одбране.<sup>24</sup> Управљачки органи система цивилне одбране задужени су за све активности планирања, организовања, вођења и контроле свих активности си-

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> „Стратегија одбране Републике Србије”, Службени гласник РС бр. 97/2019.

<sup>23</sup> Лука Кастратовић, *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – Нови модел*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2015, стр. 187.

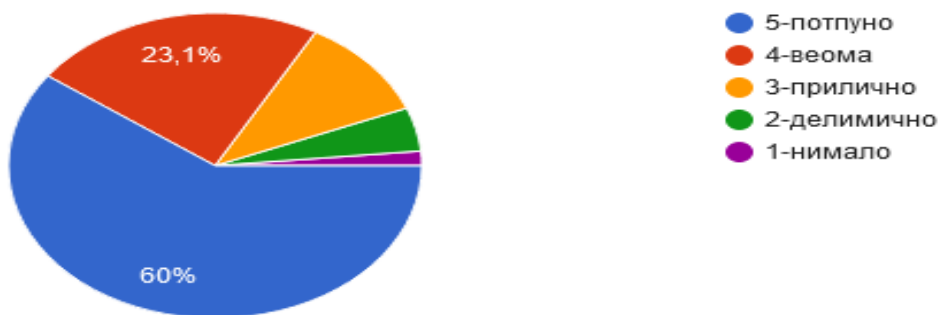
<sup>24</sup> „Доктрина командовања у Војсци Србије”, Генералштаб ВС, Министарство одбране РС, 2016.



стема који доприносе развоју и одржавању одбрамбено-заштитне способности друштва и постизања и одржавања што већег степена ефикасности система цивилне одбране.

У постојећој нормативно-правној регулативи не постоје одредбе које прецизно дефинишу управљање системом цивилне одбране, што значи да нема одговарајуће основе за развој овог система. Поред тога, непостојање прецизно одређених органа управљања повећава ниво угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, јер не постоји легислативна одговорност за њихову заштиту. Управљање системом цивилне одбране директно је везано за процењене изазове, ризике и претње и органе власти, јер подразумева спровођење свих потребних активности у систему ради постизања и одржавања што мањег нивоа угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, док носиоци власти имају директну одговорност за успостављање, функционисање и развој система.

У оквиру процеса формирања и имплементације система цивилне одбране Републике Србије првенствено се мора одредити посебан орган за руковођење цивилном одбраном у оквиру Министарства одбране<sup>25</sup>. Тај орган је постојао као Сектор за цивилну одбрану и припреме одбране који је стављао посебан акценат на обучавање становништва за потребе одбране земље. Органе руковођења системом цивилне одбране потребно је успоставити и на свим осталим нивоима државне организације, са чиме се слаже највише познавалаца предметне области (слика 4).



Слика 4 – Мишљење испитаника о потреби успостављања органа за руковођење системом цивилне одбране на свим нивоима државне организације

Поред спровођења обуке лица у резервном саставу, која нису одслужила војни рок, пажња Сектора (слика 5) била би усмерена и на пружање помоћи субјектима система одбране у обуци осталих категорија становништва. Сектор за ци-

<sup>25</sup> Милица Младеновић, Истраживање спроведено у оквиру израде докторске дисертације под називом „Развој система цивилне одбране Републике Србије у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса“. Истраживање је спроведено анкетним упитником на узорку од 67 испитаника, на основу чијих одговора је дошло до валидације резултата истраживања.

вилну одбрану и припреме одбране требало би да буде надлежан и за координацију послова заштите и спасавања с надлежним државним органима. Области деловања Сектора за цивилну одбрану, у којима су активно укључени грађани којима су оне познате, односиле би се на спровођење војне, радне и материјалне обавезе, као и послове мобилизације. Поновно успостављање овог сектора је од изузетног значаја за одбрану земље. Његови основни задаци би били:

- разрада предлога државне политике у области цивилне одбране и заштите становништва и територије у кризним ситуацијама и организација њеног спровођења и реализације у пракси;
- управљање системом цивилне одбране. Сектор би имао функцију координације делатности органа државне управе и органа локалне самоуправе у области цивилне одбране;
- остваривање функције контроле. Контролу у систему цивилне одбране Сектор треба да остварује с циљем да обезбеди да се органи извршне власти, органи локалне самоуправе и друге организације стриктно придржавају законодавних, нормативно-правних аката, норми, стандарда и правила у области цивилне одбране;
- спровођење превентивних мера усмерених на супротстављање изазовима, ризицима и претњама, на умањивање њихових размера и последица, као и на спровођење акција у току отклањања последица кризних ситуација;
- организовање адекватног система обучавања стручних кадрова за потребе цивилне одбране и обучавање становништва за активности цивилне одбране.



Слика 5 – Предлог организационе шеме Сектора за цивилну одбрану<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Обрада аутора – истраживање у оквиру израде докторске дисертације.

Систем цивилне одбране Републике Србије остварује своје место и улогу у комплексним политичким, економским, социјалним, безбедносним, техничко-технолошким и другим околностима, што значи да управљање њиме првенствено зависи од усклађености са стањем кључних чинилаца екстерног и интерног окружења и са потребама и могућностима државе.<sup>27</sup> Управљање системом цивилне одбране Републике Србије треба да буде део јединственог управљања системом одбране и да се спроводи на свим нивоима државне организације.

## Закључак

У постојећој нормативно-правној регулативи не постоје одредбе које прецизно дефинишу управљање системом цивилне одбране, што значи да нема одговарајуће основе за развој овог система. Поред тога, непостојање прецизно одређених органа управљања повећава ниво угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, јер не постоји нормативно-правно дефинисана одговорност за њихову заштиту. У оквиру процеса формирања и имплементације система цивилне одбране мора се одредити посебан орган за руковођење цивилном одбраном у оквиру Министарства одбране. Такође, управљање системом цивилне одбране Републике Србије треба да буде део јединственог управљања системом одбране и да се спроводи и у оквиру државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних и других правних лица.

Систему цивилне одбране, као систему од кога зависи ефикасност одбране Републике Србије, мора се убудуће посветити много већа пажња, посебно на највишим нивоима државне организације. Решавање проблема управљања системом цивилне одбране је неопходан и хитан корак чијим се предузимањем омогућава функционисање и развој система и обезбеђује постизање постављених циљева система од којих, у конкретном случају, зависи целокупна национална безбедност.

Управљање системом одбране, према стратегијским одредбама, припада највишим носиоцима законодавне и извршне власти. Међутим, Стратегија одбране не уређује цивилну одбрану на истим основама као војну одбрану, не дефинише надлежност над системом и, самим тим, ни органе управљања, али се тумачењем и повезивањем одредби може закључити да су органи управљања системом одбране надлежни за управљање и системом цивилне одбране као његовим саставним делом. На основу анализе највиших стратегијских докумената може се закључити да се систем цивилне одбране Републике Србије налази у оквиру система националне безбедности и незаобилазни је део система одбране и у надлежности је државе и институција државе Србије. На основу тога може се рећи да је управљачки део система одбране истовремено и управљачки део система цивилне одбране. У стратегијским документима систем цивилне одбране је препознат као један од стубова одбране Републике Србије,

---

<sup>27</sup> Ненад Ковачевић, Стјепан Домјанчић, Митар Ковач, „Стратегијски менаџмент у војно-организационим системима”, *Војно дело* 3/2018, стр. 271.

па се намеће питање како се дошло у ситуацију да овај систем не постоји у пракси, ако је јасно да он представља део система одбране чији су управљачки органи прецизно одређени.

## Литература

- [1] Barry Buzan, *People, states and Fear*, Harvester Press, New York, 1991.
- [2] *Staff organization and operations*, FM 101-5, US Army Headquarter, Department or the Army, 1999.
- [3] Бранко Бабић, Цивилна одбрана Републике Србије, *Војно дело*, 3/2012.
- [4] *Доктрина командовања у Војсци Србије*, Генералштаб ВС, Министарство одбране РС, 2016.
- [5] Ненад Ковачевић, Стјепан Домјанчић, Митар Ковач, Стратегијски менаџмент у војноорганизационим системима, *Војно дело* 3/2018.
- [6] Ненад Комазец, Светислав Шошкић, Љубинко Карапетровић, Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента, *Безбедност за будућност – зборник радова*, Београд, 2016.
- [7] Лука Кастратовић, *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – Нови модел*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2015.
- [8] Љубомир Стајић, *Основи система безбедности*, ФЦО, Београд, 2005.
- [9] Марија Благојевић, Потребне за рedefинисањем сектора цивилне заштите, *НБП* – Београд, год. 12, број 1, 177–189, Београд, 2007.
- [10] Милица Младеновић, Планирање цивилне одбране у Републици Србији на стратегијском нивоу, *Зборник радова, Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса*, Обреновац, 2018.
- [11] Радован Јовић, *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд, 2000.
- [12] Станислав Стојановић, Безбедност и изазови процеса глобализације, *Војно дело* 1/2005, Београд.
- [13] *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник бр. 94/19
- [14] *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС бр. 97/2019.

## Резиме

Систем цивилне одбране је по својој структури и организацији изузетно сложен систем који захтева стварање специфичних услова за његову изградњу и развој. За његово успостављање је првенствено неопходна одговарајућа стратешка, нормативна и планско-организациона основа. Читав систем цивилне одбране са свим његовим елементима мора почивати на прописаним, јасно дефинисаним, планираним и организованим активностима. Систем цивилне одбране Републике Србије суочава се са читавим спектром потенцијалних опасности које у датим условима захтевају енергично, планско и усмерено деловање. Обим и последице појава и догађаја који су довели до развоја овог система показују његову стратешку димензију, а њего-

ва улога долази до пуног изражаја у савременом свету препуном различитих извора, облика и носилаца претњи. Претње се манифестују кроз бројне изазове, ризике и претње безбедности, којима се, несумњиво, не могу супротставити само људски и материјални ресурси Војске Србије. Република Србија мора да развија своју цивилну одбрану према карактеристикама глобалног, регионалног и локалног окружења и својим унутрашњим приликама, могућностима и потребама. Систем цивилне одбране Републике Србије је стратешка компонента система националне безбедности. Намењен је заштити цивилног становништва и материјалних ресурса у свету, рату и ванредном стању. Последњих година је препозната потреба за свеобухватном реформом у оквиру јединственог система националне безбедности како би се обезбедила ефикасна примена функција задовољавања потреба ресурса војске, штедње цивилних ресурса и цивилних улога становништва и привреде. Цивилна одбрана Републике Србије, поред Војске Србије, представља један од темеља система одбране и требало би да буде најорганизованија снага друштва која пружа сву неопходну помоћ угроженом становништву и материјалну помоћ. С обзиром да се цивилна одбрана Републике Србије у пракси остварује уз бројне потешкоће, постоји потреба да се она доведе на ниво да може ефикасно да испуњава све своје обавезе и услове за изборе. Да би се то постигло, проблем управљања системом цивилне одбране мора бити решен јасно и недвосмислено око постојећег решења. Управљање системом цивилне одбране Републике Србије треба да буде део јединственог управљања системом одбране и да се спроводи у оквиру државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привреде и др. правна лица. У оквиру процеса формирања и имплементације система цивилне одбране Републике Србије потребно је одредити и јединствен орган за управљање цивилном одбраном у оквиру Министарства одбране. Прецизним одређивањем субјеката и начина управљања цивилна одбрана Републике Србије конституише се као хомоген, целовит и јединствен систем који успешно штити цивилно становништво и материјална средства. Систем цивилне одбране Републике Србије мора бити укључен у најзначајније аспекте одбране и заштите цивилног становништва и материјалних ресурса у миру и свим кризним ситуацијама. Поред тога, мора да обезбеди ангажовање свеобухватних људских ресурса земље и свих других потенцијала одбрамбених снага и истовремено испуњава све задатке кодекса међународног хуманитарног права. Сложеност функција система цивилне одбране и потреба његовог функционисања у миру, ванредном стању и рату захтевају ефикасност и ефективну организацију и прецизно дефинисане субјекте управљања.

Кључне речи: *менаџмент, цивилна одбрана, Република Србија, систем одбране*

© 2022 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



# THE MANAGEMENT OF THE CIVIL DEFENCE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA – SITUATION AND PROBLEMS\*

Milica Mladenović\*\*  
Nenad Komazec\*\*\*

---

*Достављен:* 26. 04. 2022.

*Језик рада:* Енглески

*Кориговано:* 15. 06, 11. 08, 27. 10 и 10. 11. 2022. *Тип рада:* Прегледни рад

*Прихваћен:* 16. 11. 2022.

*DOI број:* 10.5937/vojdelo2205029M

---

The role of the civil defence system of the Republic of Serbia comes to full expression in the modern world full of various sources, forms and holders of threats. Endangerment is manifested through increasing challenges, risks and threats to security, which, without any doubt, cannot be countered only by the human and material resources of the Serbian Armed Forces. The Republic of Serbia has to develop its civil defence in accordance with the characteristics of the global, regional and local environment and its internal circumstances, opportunities and needs. The civil defence system of the Republic of Serbia is a strategic component of the national security system and is intended to protect the civilian population and material resources in peace, war and state of emergency. In recent years, the need for its comprehensive reform within the unified national security system has been recognized in order to ensure the efficient implementation of the function of meeting the needs of the military, state authorities and citizens and the function of protecting and rescuing the civilian population and material resources. The civil defence of the Republic of Serbia, in addition to the Serbian Armed Forces, represents one of the foundations of the defence system and should be the most organized social force that

---

\* The paper is the result of the research carried out within the preparation of the doctoral dissertation "The development of the civil defence system of the Republic of Serbia in the function of reducing a threat to the civilian population and material resources" at the Military Academy, University of Defence in Belgrade, by doctoral student Milica Mladenović.

\*\* Military Academy, University of Defence in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia, mladenovicmilica21@yahoo.com

\*\*\* Military Academy, University of Defence in Belgrade, Belgrade, Republic of Serbia

provides all the necessary assistance to the endangered population and protects material and cultural goods. Since the civil defence of the Republic of Serbia faces many difficulties in its functioning in practice, there is a need to bring it to a level where it can effectively fulfill all its goals and tasks and provide the necessary protection. In order to achieve this, first of all, the problem of managing the civil defence system has to be solved in a clear and unambiguous way in relation to the current normative solutions.

*Key words: management, civil defence, defence system*

## Introduction

A modern civil defence system has to guarantee resilience and efficiency in the defence, protection and rescue of the civilian population and material resources. It has to be implemented at all levels of society, respecting all the principles that ensure its functioning and development in all conditions. In order to fulfill the functions of this system in accordance with the adopted principles, legislative conditions have to be primarily provided at the highest social levels, which define the responsibilities over the management of the system.

The system of the (civil) defence of the Republic of Serbia is characterized by two interconnected activities from the domain of management – management and command. The expression “management” would best suit the comprehensiveness of the term “management”, because it means the outcome for decisions made in the processes of management and command.<sup>1</sup> Management includes the overall activities that are undertaken in order to perform certain functions necessary for the accomplishment of organizational goals. Command is an activity that directs the subjects of the defence system as a whole in the performance of tasks to achieve goals set by the management.<sup>2</sup> The management of the civil defence system of the Republic of Serbia should be based on the principles of strategic and crisis management, because the functions of planning, organizing, command and control have to be achievable in all crisis situations in order to manage the system in an efficient manner and thereby enable its continuous and unhindered functioning in all conditions.

Taking into account the generally accepted principles of management and the specifics of the defence system, this paper deals with the issue of managing the civil defence system as an unavoidable part of the defence system and the national security system of the Republic of Serbia, which are accompanied by many doubts and uncertainties.

---

<sup>1</sup> Nenad Kovačević, Stjepan Domjančić, Mitar Kovač, “Strategijski menadžment u vojnoorganizacionim sistemima”, *Vojno delo* 3/2018, p. 274.

<sup>2</sup> “*Doctrine of command – temporary*”, General Staff of the Serbian Armed Forces, Joint Operational Command, Belgrade, 2016, p. 7.

## The civil defence in the national security system of the Republic of Serbia

The place and role of the civil defence system in the national security system are most often defined in the national security strategy. The national security system is one of the most important systems that determines and preserves the state integrity, which is defined as “a set of activities in five fields of state action: military, political, economic, social and environmental”.<sup>3</sup> It is “the form of the social organization and functioning in the implementation of measures and activities on a preventive and repressive plan in order to preserve the sovereignty and integrity of state, its order established by the Constitution, the rights and freedoms of citizens, as well as all other social and international values from all forms of endangerment”.<sup>4</sup> According to the National Security Strategy of the Republic of Serbia, “The national security system represents a normatively, structurally and functionally regulated entity, whose activities ensure the protection and accomplishment of the national interests of the Republic of Serbia.”<sup>5</sup> Within this system, the comprehensive and coordinated management and actions in the performance of jobs and tasks is provided in order to prevent, mitigate and neutralize challenges, risks and threats to security and eliminate the consequences of their manifestation.

The national security system of the Republic of Serbia consists of a management and an executive part, and it is managed by the highest legislative and executive authorities. The management part of the national security system creates strategic, doctrinal, normative, legal, organizational, material and other conditions for its functioning. It also directs its actions in protecting and accomplishing national interests and countering challenges, risks and threats to security. The management part of the national security system consists of the National Assembly, the President of the Republic, the Government and the National Security Council.<sup>6</sup> The executive part of the national security system provides the preservation of national values and the protection and accomplishment of national interests by its preventive action, effective response and elimination of the consequences of threats to security. The executive part of the national security system performs tasks depending on the type and manner of the manifestation of challenges, risks and threats to security, and it consists of the defence system, the internal security system, the security and intelligence system and other subjects of importance for national security (Figure 1). The executive structure adapts to the character of challenges, risks and threats.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Barry Buzan, *People, states and fear*, Harvester Press, New York, 1991, p. 37.

<sup>4</sup> Ljubomir Stajić, *Osnovi sistema bezbednosti*, FCO, Beograd, 2005, p. 43.

<sup>5</sup> “National Security Strategy of the Republic of Serbia”, Official Gazette No. 94/2019-13.

<sup>6</sup> “National Security Strategy of the Republic of Serbia”, Official Gazette No. 94/2019-13.

<sup>7</sup> *Ibid.*



The defence system is a part of the national security system, which represents a unique system, normatively, structurally and functionally organized, whose goal is to achieve the defence interests of the Republic of Serbia, within which, in addition to the military defence system, there is also the civil defence system of the Republic of Serbia, which is indirectly recognized as an integral part of the defence system of the Republic of Serbia.<sup>8</sup> According to the National Security Strategy of the Republic of Serbia, the managing bodies of the defence system are the National Assembly, the President of the Republic, the Government and the National Security Council, thus it can be concluded that they also represent the managing bodies of the civil defence system of the Republic of Serbia.

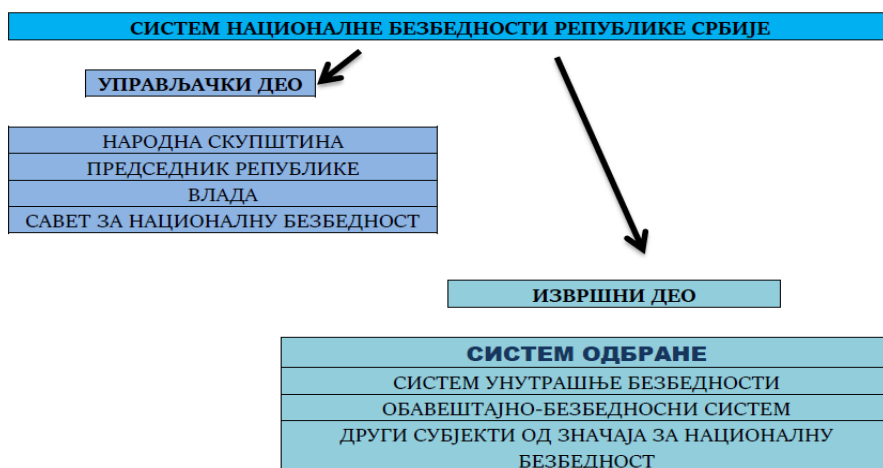


Figure 1 – *The place of the civil defence within the national security system*<sup>9</sup>

The civil defence system of the Republic of Serbia is in the phase of formation; it contains many shortcomings and weaknesses, whose elimination has been tried, primarily by redefining the strategic and normative documents in this field. In this regard, it is extremely important to recognize the place of the civil defence system within the national security system and the defence system of the Republic of Serbia<sup>10</sup>, and then define the responsibility over the management of this system, whose importance society is becoming increasingly aware of in the increasingly insecure world in which it exists. The current National Security Strategy of the Republic of Serbia does not explicitly recognize the civil defence subsystem as a part of the national security system and the defence system of the Republic of Serbia, but calls it

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Milica Mladenović, "Planiranje civilne odbrane u Republici Srbiji na strategijskom nivou", *Zbornik radova, Bezbednost i krizni menadžment – teorija i praksa*, Obrenovac, 2018, p. 144.

“other subjects important for national security” and does not create a basis for precise normative and legal regulation of the complete defence system of the Republic of Serbia, which unequivocally consists of the military and civil defence.

## The civil defence within the defence system of the Republic of Serbia and the concept of total defence

In most countries of the world, the defence of the civilian population and material resources is provided by two systems: “the military defence system, which prepares for waging a defensive war in the event of aggression against the state territory and its integrity by an external aggressor or internal separatist forces and the civil defence system, which organizes, prepares and acts in war and all crisis situations in peace for the protection, safety and defence of the civilian population, economy, material and cultural goods and the protection of the environment”.<sup>11</sup> This is usually defined in the highest strategic document in the field of defence - the defence strategy.

The Defence Strategy of the Republic of Serbia expresses the commitment of the Republic of Serbia to the concept of total defence, which provides a comprehensive response of the defence system to challenges, risks and threats to security significant for the defence of the Republic of Serbia, relying on its forces and potential. Total defence includes the military and civil defence, and is planned, organized and implemented in peace, state of emergency and war.<sup>12</sup> Within the defence system of the Republic of Serbia, the civil defence is focused on preparations for the defence of the Republic of Serbia by non-military means and is implemented in peace, state of emergency and war as “a set of measures and activities aimed at ensuring the successful functioning of state bodies, bodies of autonomous provinces and units of local governments, companies and other legal entities, creating conditions for the life of citizens, meeting the needs of the defence forces, planning and implementing citizen training plans for the defence of the country, coordinating protection and rescue affairs, fulfilling military, labour and material obligation, as well as mobilization.”<sup>13</sup> The strategic views expressed in this way represent the starting point for the development of the defence system of the Republic of Serbia.

According to the Defence Strategy of the Republic of Serbia, the defence system of the Republic of Serbia is a part of the national security system and represents an organized and functional unit of the defence forces and subjects, whose goal is to protect defence interests through the implementation of the military and civil defence.<sup>14</sup> The civil defence system is a subsystem of the defence system and is inseparable from the military defence. The holder of the military defence is the Serbian Armed Forces, and the civil defence is carried out by state bodies, state administration bodies, bodies of autonomous provinces,

---

<sup>11</sup> Radovan Jović, *Zbornik Fakulteta civilne odbrane*, Beograd, 2000, pp. 49-50.

<sup>12</sup> “*Defence Strategy of the Republic of Serbia*”, Official Gazette No. 94/2019.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

bodies of local government units, companies, public services and other subjects and forces of the defence system.<sup>15</sup> According to the Defence Strategy, the defence system of the Republic of Serbia consists of a management and executive part. It is managed by the highest holders of legislative and executive power, in accordance with the Constitution, generally accepted rules of international law and confirmed international treaties, laws and other regulations. The management part of the defence system consists of the National Assembly, the President of the Republic, the Government, the Ministry of Defence, the General Staff of the Serbian Armed Forces and the National Security Council. The Defence Strategy also states: “the civil defence management is carried out within state bodies, state administration bodies, bodies of autonomous provinces, bodies of local government units, companies and other legal entities, in accordance with the law”.<sup>16</sup>

The executive part of the defence system, through preventive action, efficient use of forces and elimination of the consequences of threats to security, provides the protection and accomplishment of the defence interests. The structure of the executive part of the defence system adapts to the character of challenges, risks and threats.<sup>17</sup> The executive part of the defence system consists of the Serbian Armed Forces and other defence forces. Other defence forces include state bodies, state administration bodies, bodies of autonomous provinces, bodies of local government units, companies, other legal entities, entrepreneurs and citizens who, in accordance with the law, carry out the defence preparation and the defence tasks (Figure 2). From the aforementioned provisions, it can be seen that other defence forces, in fact, constitute the civil defence of the Republic of Serbia, thus it is unnecessary to call them by a new name in the same document.

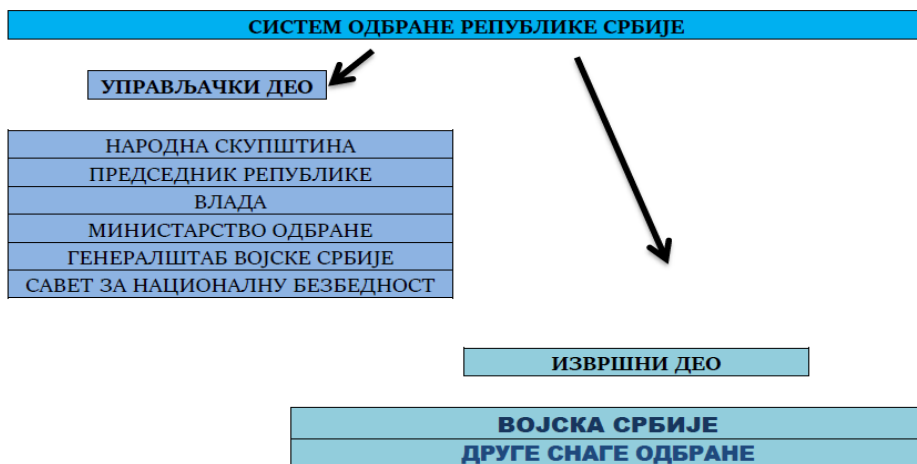


Figure 2 - The place of the civil defence within the defence system

<sup>15</sup> Branko Babić, “Civilna odbrana Republike Srbije”, *Vojno delo* 3/2012, p. 200.

<sup>16</sup> “Defence Strategy of the Republic of Serbia”, Official Gazette No. 94/2019.

<sup>17</sup> *Ibid.*

Analysing the provisions of the Defence Strategy of the Republic of Serbia, it can be concluded that the military and civil defence systems are closely related and cannot function without each other. The civil defence system is focused on preparations for the defence of the Republic of Serbia by non-military means, which shows that the civil defence cannot function without the military defence and vice versa, because they represent subsystems of the same system, whose functioning is conditioned by the existence of all its elements. In accordance with the occurrence of new sources of threats and the overall characteristics of modern warfare, contemporary society has to develop a system of the civil defence that achieves the organizational and functional connection of the total potential of society and their direction towards the effective defence of a country, because “the process of globalization contains many unknown facts that can take on an apocalyptic character at any moment”.<sup>18</sup>

The Defence Strategy of the Republic of Serbia defines the improvement of preparations for the civil defence and the development of organizational capacities for the unified management of the civil defence, organizational and human resources capacities for the training of all subjects of the defence system.<sup>19</sup> However, it does not define the civil defence on the same basis as the military defence, it does not define the authority over the system and, therefore, it does not define the management authorities either, but by interpreting and relating the provisions, it can be concluded that the management authorities of the defence system are also responsible for the management of the civil defence system as its integral part. The Strategy defines that the civil defence is also managed at other levels of the state organization, but without defining the manner of management, as well as the mutual relations of management bodies. Shortcomings in the definition of management have not been eliminated in other normative documents either, and there is no precisely defined, unified and comprehensive management of the civil defence system of the Republic of Serbia.

## The unified management of the civil defence system of the Republic of Serbia

On the basis of the analysis of the highest strategic documents of the Republic of Serbia, it can be concluded that the civil defence system is within the national security system and the defence system and is within the responsibility of the Republic of Serbia. The defence system management is an organized activity of directing the subjects of the defence system of the Republic of Serbia in the performance of their missions and tasks, which provides the operation and effective response of the defence system to military and non-military challenges, risks and threats (Figure 3).<sup>20</sup> This also refers to the civil defence

---

<sup>18</sup> Stanislav Stojanović, “Bezbednost i izazovi procesa globalizacije”, *Vojno delo* 1/2005, Beograd, p. 41.

<sup>19</sup> “Defence Strategy of the Republic of Serbia”, Official Gazette No. 94/2019.

<sup>20</sup> “The Doctrine of Command in the Serbian Armed Forces”, General Staff of the Serbian Armed Forces, Ministry of Defence of the RS, 2016, p. 7.

system. Since the management of the civil defence system of the Republic of Serbia is one of the components of the defence management, this field should inevitably be specified by normative and legal regulations.

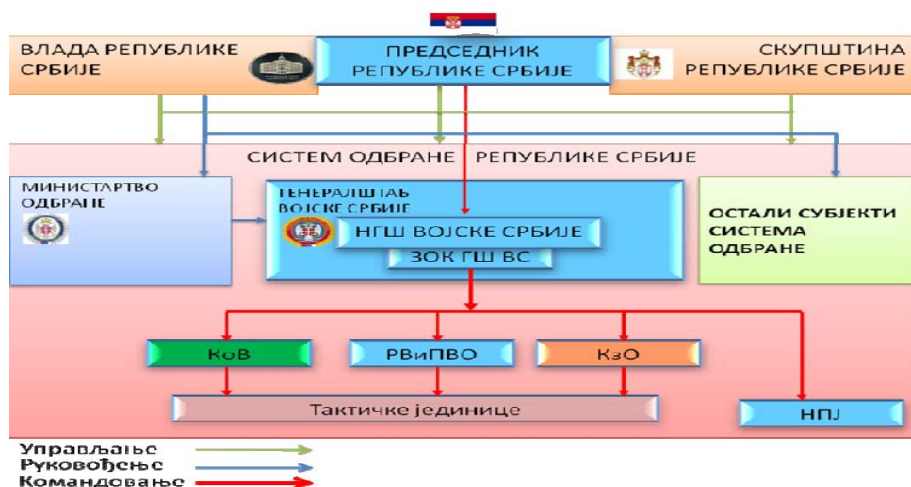


Figure 3 – Management and command in the defence system of the Republic of Serbia<sup>21</sup>

According to the existing legislation, the management of the civil defence system is the responsibility of the management part of the defence system, and it is carried out within state bodies, bodies of autonomous provinces, bodies of local government units, companies and other legal entities.<sup>22</sup> The management of the civil defence system is within the responsibility of the Government of the Republic of Serbia, that is, the Ministry of Defence.<sup>23</sup> The National Assembly is in charge of developing adequate normative and legal regulation in the field of the civil defence, while the implementation of the defence policy and the civil defence policy, the adoption of by-laws and other general acts is within the responsibility of the Government of Serbia. The Ministry of Defence, through the Minister of Defence, the General Staff of the Serbian Armed Forces and the Serbian Armed Forces, coordinates and implements the developed defence policy. The General Staff of the Serbian Armed Forces is a part of the Ministry of Defence and performs tasks within its responsibility, in accordance with the law and the authorities of the President of the Republic and the Minister of Defence.<sup>24</sup> The management bodies of the civil defence system are responsible for all activities of planning, organizing, managing and controlling all

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> "Defence Strategy of the Republic of Serbia", Official Gazette of the RS, no. 97/2019.

<sup>23</sup> Luka Kastratović, *Razvoj sistema civilne odbrane u Republici Srbiji – Novi model*, Inovacioni centar Fakulteta bezbednosti, Beograd, 2015, p. 187.

<sup>24</sup> "The Doctrine of Command in the Serbian Armed Forces", General Staff of the Serbian Armed Forces, Ministry of Defence of the RS, 2016.

activities of the system that contribute to the development and maintenance of the defence and protection capability of society and the achievement and maintenance of the highest degree of efficiency of the civil defence system.

In the existing normative and legal regulation, there are no provisions that precisely define the management of the civil defence system, which means that there is no appropriate basis for the development of this system. In addition, the absence of precisely defined managing bodies increases the level of endangerment of the civilian population and material resources, because there is no legislative responsibility for their protection. The management of the civil defence system is directly related to the assessed challenges, risks and threats and the authorities, because it implies the implementation of all necessary activities in the system in order to reach and maintain the lowest possible level of endangerment of the civilian population and material resources, while the authority holders have a direct responsibility for the establishment, functioning and development of the system.

As a part of the process of the establishment and implementation of the civil defence system of the Republic of Serbia, a special authority for managing the civil defence within the Ministry of Defence has to primarily be defined.<sup>25</sup> That body existed as the Sector for Civil Defence and Defence Preparations, which placed special emphasis on training the population for the needs of the country's defence. The management bodies of the civil defence system need to be established at all other levels of the state organization, which most experts in the field agree with (Figure 4).

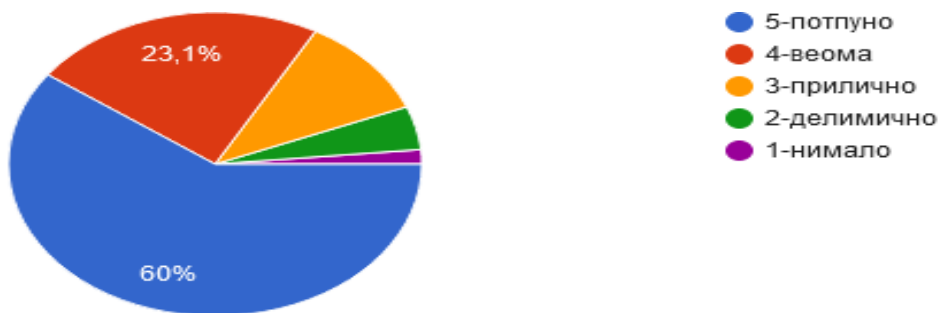


Figure 4 – Respondents' opinion on the need to establish a body for managing the civil defence system at all levels of the state organization

In addition to the performance of the training of the personnel in the reserve forces, who have not completed their military service, the attention of the Sector (Figure 5) would also be focused on providing assistance to the subjects of the defence system in the training of other categories of the population. The Sector for the Civil Defence

<sup>25</sup> Milica Mladenović, The research carried out within the preparation of the doctoral dissertation "The development of the civil defence system of the Republic of Serbia in the function of reducing a threat to the civilian population and material resources". The research was conducted with a survey questionnaire on a sample of 67 respondents, and their results served as the basis for the validation of the research results.

and Defence Preparations should also be responsible for coordinating protection and rescue affairs with competent state authorities. The fields of the activities of the Sector for the Civil Defence, in which citizens who are familiar with them are actively involved, would refer to the implementation of the military, labour and material obligation, as well as mobilization tasks. The re-establishment of this Sector is extremely important for the defence of the country. Its main tasks would be:

- the development of state policy proposals in the field of the civil defence and the protection of population and territory in crisis situations and the organization of its implementation and execution in practice;
- the management of the civil defence system. The Sector would have the function of coordinating the activities of state administration bodies and local government bodies in the field of the civil defence;
- the implementation of the control function. Control in the civil defence system should be carried out by the Sector with the aim of ensuring that executive authorities, local government bodies and other organizations strictly adhere to legislative, normative and legal acts, norms, standards and rules in the field of the civil defence;
- the implementation of preventive measures aimed at countering challenges, risks and threats, reducing their scale and consequences, as well as performing actions in the process of eliminating the consequences of crisis situations;
- the organization of an adequate system of training professional personnel for the needs of the civil defence and training of population for the civil defence activities.



Figure 5 – The proposal of the organizational chart of the Civil Defence Sector<sup>26</sup>

<sup>26</sup> The author's view - research within the preparation of the doctoral dissertation.

The civil defence system of the Republic of Serbia fulfills its place and role in complex political, economic, social, security, technical, technological and other circumstances, which means that its management primarily depends on compliance with the state of the key factors of the external and internal environment and the needs and capabilities of state.<sup>27</sup> The management of the civil defence system of the Republic of Serbia should be a part of the unified management of the defence system and should be implemented at all levels of the state organization.

## Conclusion

In the existing normative and legal regulation, there are no provisions that precisely define the management of the civil defence system, which means that there is no appropriate basis for the development of this system. In addition, the absence of precisely defined management bodies increases the level of the endangerment of the civilian population and material resources, because there is no normatively and legally defined responsibility for their protection. Within the process of the establishment and implementation of the civil defence system, a special authority for managing the civil defence within the Ministry of Defence has to be defined. Furthermore, the management of the civil defence system of the Republic of Serbia should be a part of the unified management of the defence system and should be carried out within state bodies, bodies of autonomous provinces, bodies of local government units, companies and other legal entities.

The civil defence system, as a system that the effectiveness of the defence of the Republic of Serbia depends on, has to be given much greater attention in the future, especially at the highest levels of the state organization. Solving the issue of managing the civil defence system is a necessary and urgent step, whose undertaking provides the functioning and development of the system and ensures the achievement of the set goals of the system, which, in this particular case, the entire national security depends on.

The management of the defence system, according to strategic provisions, belongs to the highest holders of legislative and executive power. However, the Defence Strategy does not regulate the civil defence on the same basis as the military defence, it does not define a responsibility over the system or the management authorities, either, but by interpreting and relating the provisions it can be concluded that the management authorities of the defence system are also responsible for the management of the civil defence system as its integral part. On the basis of the analysis of the highest strategic documents, it can be concluded that the civil defence system of the Republic of Serbia is a part of the national security system and is an indispensable part of the defence system and is under the jurisdiction of the state and institutions of the state of Serbia. Therefore, it can be said that the management part of the defence system is simultaneously the management part of the civil defence system. In strategic documents, the civil defence system is recognized as one of the pillars of the defence of the Republic of

---

<sup>27</sup> Nenad Kovačević, Stjepan Domjančić, Mitar Kovač, "Strategijski menadžment u vojnoorganizacionim sistemima", *Vojno delo* 3/2018, p. 271.



Serbia, so the question arises as to how one has come to a situation where this system does not exist in practice, if it is clear that it represents a part of the defence system, whose managing bodies are precisely defined.

### *Literature*

- [1] Barry Buzan, *People, states and Fear*, Harvester Press, New York, 1991.
- [2] *Staff organization and operations*, FM 101-5, US Army Headquarter, Department or the Army, 1999.
- [3] Бранко Бабић, Цивилна одбрана Републике Србије, *Војно дело*, 3/2012.
- [4] *Доктрина командовања у Војсци Србије*, Генералштаб ВС, Министарство одбране РС, 2016.
- [5] Ненад Ковачевић, Стјепан Домјанчић, Митар Ковач, Стратегијски менаџмент у војноорганизационим системима, *Војно дело* 3/2018.
- [6] Ненад Комазец, Светислав Шошкић, Љубинко Карапетровић, Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента, *Безбедност за будућност – зборник радова*, Београд, 2016.
- [7] Лука Кастратовић, *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – Нови модел*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, 2015.
- [8] Љубомир Стајић, *Основи система безбедности*, ФЦО, Београд, 2005.
- [9] Марија Благојевић, Потребне за редефинисањем сектора цивилне заштите, *НБП* – Београд, год. 12, број 1, 177–189, Београд, 2007.
- [10] Милица Младеновић, Планирање цивилне одбране у Републици Србији на стратегијском нивоу, *Зборник радова, Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса*, Обреновац, 2018.
- [11] Радован Јовић, *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд, 2000.
- [12] Станислав Стојановић, Безбедност и изазови процеса глобализације, *Војно дело* 1/2005, Београд.
- [13] *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник бр. 94/19
- [14] *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС бр. 97/2019.

### *S u m m a r y*

The civil defence system is, by its structure and organisation, an extremely complex system that requires the creation of specific conditions for its establishment and development. An appropriate strategic, normative, planning and organizational basis is primarily necessary for its establishment. The entire civil defence system with all its elements has to rest on prescribed, clearly defined, planned and organised activities. The civil defence system of the Republic of Serbia confronts the entire range of potential dangers that, under the given conditions, require an energetic, planned and directed action. The scope and consequences of the phenomena and events that have led to the development of this system show its strategic dimension, and its role comes to full

expression in the modern world full of various sources, forms and holders of threats. Threats are manifested through numerous challenges, risks and threats to security, which, without any doubt, cannot be countered only by the human and material resources of the Serbian Armed Forces. The Republic of Serbia has to develop its civil defence by the characteristics of the global, regional and local environment and its internal circumstances, opportunities and needs. The civil defence system of the Republic of Serbia is a strategic component of the national security system. It is intended to protect the civilian population and material resources in the world, war and state of emergency. In recent years, the need for comprehensive reform within the unified national security system has been recognised in order to ensure the effective implementation of the function of meeting the needs of the army's resources, saving the civilian resources and the civilian roles of the population and construction. The Civil Defence of the Republic of Serbia, in addition to the Serbian Armed Forces, represents one of the foundations of the defence system and should be the most organised force of society that provides all the necessary help to the vulnerable population and material aid. Having in mind that the civil defence of the Republic of Serbia is conducted with numerous difficulties in practice, there is a need to bring it to the level that it can effectively fulfil all its obligations and requirements for the elections. To achieve this, the problem of managing the civil defence system has to be solved clearly and unambiguously about the current solution. The management of the civil defence system of the Republic of Serbia should be a part of the unified management of the defence system and be carried out within state bodies, bodies of autonomous provinces, bodies of local government units, businesses and other legal entities. Within the process of the formation and implementation of the civil defence system of the Republic of Serbia, a unique body for managing the civil defence within the Ministry of Defence has to also be defined. The precise definition of the subjects and methods of management ensures that the civil defence of the Republic of Serbia is constituted as a homogeneous, complete and unique system that successfully protects the civilian population and material resources. The civil defence system of the Republic of Serbia has to be included in the most significant aspects of the defence and protection of the civilian population and material resources in peace and all crises. In addition, it has to ensure the engagement of the country's comprehensive human resources and all other potentials of the defence forces and simultaneously fulfil all the tasks of the code of international humanitarian law. The complexity of the functions of the civil defence system and the need for its functioning in peace, state of emergency and war require efficiency and effective organisation and precisely defined management subjects.

Key words: *management, civil defence, Republic of Serbia, defence system*

© 2022 The Authors. Published by *Vojno delo* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>).

This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

