DOI: 10.5937/MegRev2103207L

Pregledni naučni članak

Primljen 25.01.2021.

Odobren 01.02.2021.

IZAZOVI PRAVNOG UREĐENJA SISTEMA CIVILNE ODBRANE

Apstrakt: *Bezbednost Republike Srbije se u strategijsko-doktrinarnim dokumentima razmatra znatno šire u odnosu na neke ranije periode, u kojima se bezbednost defini-sala prvenstveno kroz potencijalno vojno ugrožavanje. Pravno uređenje civilne odbrane u Republici Srbiji proizilazi iz detaljnog sagledavanja savremenih izazova, rizika i pretnji i doprinosi celokupnom sagledavanju aktuelnog stanja bezbednosti Republike Srbije, radi optimalnog donošenja zaključaka o mogućnostima, verovatnoći, dometima i akterima njegovog sistemskog uređenja. Kako bi Republika Srbija adekvatno odgovorila svim dok-trinarno prepoznatim bezbednosnim izazovima, rizicima i pretnjama, sistem odbrane Republike Srbije koncipiran je tako da obezbedi permanentnu pripremu celokupnog društva za odbranu. Civilna odbrana u Republici Srbiji predstavlja određenu „rezervu“ jedinstvenog sistema odbrane, kako u cilju prevencije tako i u cilju otklanjanja posledica nastalih u ratnom i vanrednom stanju. U istraživanju ćemo koristiti metode analize, sinteze, hipotetičko-deduktivnu metodu, analize sadržaja dokumenata i komparativnu metodu.*

Ključne reči: *civilna obrana, sistem odbrane, izazovi, rizici, pretnje, pravno uređenje.*

* Doktorand na Pravnom fakultetu Megatrend Univerziteta; vladalovic@yahoo.com

1. Uvod

U skladu sa Strategijom nacionalne bezbednosti Republike Srbije i Strategijom odbrane Republike Srbije, kao izazovi, pretnje i rizici bezbednosti su navedene pojave koje imaju ne samo vojnu, već i političku, ekonomsku, sociološku i ekološku dimenziju. Savremeni izvori i pretnje ugrožavanja bezbednosti pojavljuju se kako na lokalnom, tako i na globalnom (svetskom) nivou.

Sagledavajući širu literaturu, stanje bezbednosti u različitim sferama moderne države u velikoj meri zavisi od pravovremenog sagledavanja, procene i prepoznavanja verovatnoća pojave izazova, rizika i pretnji. Identifikacija pojava koje su okrenute protiv bezbednosti savremene države nije više ograničena samo na oblast vojske. Shodno tome, osim vojnih pretnji, pojam bezbednosnih pretnji obuhvata i ljudska prava, životnu sredinu, ekonomiju, bolesti, kriminal, socijalnu nepravdu, nejednakosti itd. Savremeno bezbednosno okruženje, posmatrano na globalnom nivou, karakteriše sve veće usmeravanje pažnje i značaja sa vojnih na nevojne izazove rizike i pretnje.

Republika Srbija je u svojoj Strategiji nacionalne bezbednosti¹ definisala 19 potencijalnih izazova, rizika i pretnji po bezbednost Republike Srbije od čega su samo 3 pretežno oružanog karaktera i to: opasnost od oružane agresije, oružana pobuna i u tom kontekstu se može razmatrati i protivpravno jednostrano proglašena nezavisnost Kosova. Ova činjenica ukazuje da je vojni rizik po Srbiju srednjeg nivoa, a faktore ugrožavanja bezbednosti uglavnom predstavljaju oni koji nisu vojnog karaktera i koji su slični za sve zemlje Balkana i regiona jugoistočne Evrope – migracije, terorizam, etnički i verski ekstremizam, međunarodna mreža organizovanog kriminala, epidemije i pandemije, elementarne nepogode i drugi.

Međutim, ovaj pojačani i trenutno izraženiji uticaj nevojnih pretnji nikako ne sme da zavera i da stvori utisak kako je trenutno stanje bezbednosti, kako u svetu tako i u regionu, ugroženo isključivo nevojnim izazovima, rizicima i pretnjama. U prilogu ove konstatacije govori i činjenica da je prisutna sve veća militarizacija međunarodnih odnosa kroz isticanje značaja osavremenjavanja oružanih snaga zemalja u regionu i svetu. Sve zemlje u regionu, posmatrano u periodu 2016. do 2020. godine beleže porast budžeta namenjenih oružanim snagama. Dodatno širenje NATO alijanse na istok, prijemom novih članica (u toku 2017. godine Republika Crna Gora je postala članica a Republika Severna Makedonija je postala 2020. godine). Evropska unija ubrzano razvija i dograđuje sopstveni sistem odbrane, a Evropska komisija je istovremeno pokrenula i Evropski odbrambeni fond kako bi pomogla zemljama članicama da efikasnije koriste novac namenjen za odbranu, ali i da poboljša njihovu međusobnu saradnju u

¹ Staretegija nacionalne bezbednosti Republike Srbije je usvojena odlukom Narodne skupština Republike Srbije 27.12.2019. godine i objavljena u Službenom glasniku broj 94/2020.

ovoj oblasti. Takođe zvanična statistika pokazuje da je zaključno sa 2018. godinom u svetu aktuelno (konstantno ili sa prekidima) oko 40 oružanih sukoba (okarakterisani kao ratovi ili ograničeni ratovi)².

U Strategiji odbrane Republike Srbije³, kao osnovno opredeljenje politike odbrane ističe se da je Republika Srbija odlučna da svim raspoloživim ljudskim i materijalnim resursima zaštititi svoju suverenost, teritorijalnu celovitost i bezbednost. Stoga može se zaključiti da odbrana predstavlja funkciju države čiji je jedan od osnovnih ciljeva organizovanje efikasnog i pouzdanog sistema odbrane, iskazanog kroz ljudske i materijalne resurse, radi zaštite vitalnih interesa Republike Srbije. U ostvarivanju ovako definisane funkcije odbrane, naporu državnih organa prvenstveno su usmereni na razvoj efikasnog sistema odbrane, njegovo stabilno funkcionisanje i na stvaranje uslova za njegovu interoperabilnost sa sistemima odbrane država uključenih u NATO program Partnerstvo za mir.⁴

Civilna odbrana, kao deo sistema odbrane Republike Srbije, zasniva na planiranju, pripremi i realizaciji mnogobrojnih aktivnosti u miru usmerenih, pored ostalog, i na odbrambene pripreme civilnih struktura društva kako bi se, u zavisnosti od intenziteta izazova, rizika i pretnji, obezbedila zaštita vitalnih odbrambenih interesa Republike Srbije. Osnovna namena civilne odbrane je prioritarna zaštita stanovništva od opasnosti koje dolaze kao posledica oružanih sukoba ali i u krupnim vanrednim situacijama prouzrokovanih prirodnim nepogodama i tehničko-tehnološkim katastrofama. Takođe civilna odbrana u uslovim ratnog i vanrednog stanja treba da pruži svu potrebnu pomoć snagama bezbednosti, ugroženom stanovništvu kao i da i očuva životnu sredinu, materijalna i kulturna dobra.

2. Pojmovno određenje sistema civilne odbrane

Analizirajući Strategiju odbrane Republike Srbije uočava se da sistem civilne odbrane čini deo jedinstvenog sistema odbrane Republike Srbije. Suštinski sistem civilne odbrane čini oblik organizovanja države i celokupnog društva sa glavnim ciljem da obezbedi predviđene i neophodne uslove za funkcionisanje sistema odbrane. U Strategiji odbrane Republike Srbije definisano je da je: „Civilna odbrana deo odbrane Republike Srbije usmeren na pripreme za odbranu i odbranu Republike Srbije nevojnim sredstvima. Realizuje se u miru, vanrednom stanju i ratu kroz skup mera i aktivnosti sa ciljem obezbeđivanja uspešnog funkcionisanja državnih organa, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, privrednih društava i drugih pravnih lica; stvaranja uslova za život i rad građana; zadovoljenja potreba snaga odbrane; planiranja i sprovo-

² ConflictBarometer_2019_4, https://hiik.de/wp-content/uploads/2020/08/ConflictBarometer_2019_4.pdf (05.01.2021.).

³ Strategija odbrane Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 94 od 27.12.2019. godine.

⁴ Ibid, 11.

đenja planova obuke građana za odbranu zemlje; koordinacije poslova zaštite i spasavanja; izvršavanja vojne, radne i materijalne obaveze, kao i mobilizacije”⁵. U skladu sa ovakvim definisanjem pojma civilne odbrane uočljive su tri značajne karakteristike:

1. da civilna odbrana predstavlja sistem koji ima svoju strukturu i elemente i da ti elementi svojim ulogama i vezama funkcionišu zajedno radi ostvarivanja zajedničkog cilja,
2. da je civilna odbrana deo sistema odbrane (njegov podsistem) te kao takva ima svoju ulogu i veze kojima funkcionišu zajedno sa ostalim podsistemima sistema odbrane radi ostvarivanja zajedničkog cilja a to je zaštita društva i njegovih vitalnih vrednosti čime se ostvaruje funkcija odbrane države,
3. da sistem civilne odbrane svoju namenu ostvaruje nevojnim sredstvima.

Za potpuno razumevanje šta obuhvata civilna odbrana i kakvog značaja ima na ostvarivanje funkcije odbrane Republike Srbije i njeno mesto i ulogu u sistemu odbrane, neophodno je sagledati pojam, klasifikaciju, osnovne karakteristike i odlike kao i način organizacije, uspostavljanja i funkcionisanja sistema.

Pod sistemom se podrazumeva skup elemenata (kompozicija, delova), čiji međusobni odnosi počivaju na određenim zakonima i principima.⁶

Organizacioni sistem je prikazan na način da uspostavlja sistem za ostvarivanje nekog definisanog cilja. Samim definisanjem cilja, definišu se i uslovi za ostvarenje tog cilja. Osnovni uslov za ostvarenje definisanog cilja organizacionog sistema jeste funkcionisanje sistema pod upravljačkom aktivnošću čoveka koji usmerava sistem ka cilju. Svaki složeni sistem pa tako i organizacioni sistem se sastoji od više elementa (podistema) koji se definišu radi ostvarenja postavljenog cilja. Osnovne karakteristike organizacionog sistema su:

- cilj delovanja,
- resursi (činioci),
- procesi,
- struktura i
- okruženje.

Uloga organizacionih sistema u užem smislu, je ispunjavanje potreba pojedinaca ili grupa koji formiraju taj sistem a u širem smislu, je ispunjavanje potreba društva, drugih organizacionih sistema, grupa i pojedinaca. Organizacioni sistem je svakako složeni sistem koji primenjuje organizaciju, tj. strukturiran proces u kome individue i grupe utiču jedne na druge, da bi postigli postavljene ciljeve. Najočitiji primer organizacionog sistema je svakako država odnosno državni organi. Ovakav organizacioni sistem je prvenstveno otvoreni (sistem

⁵ Strategija odbrane Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, 94/2020, 11.

⁶ Kukoleča Stevan (1972): *Osnovi teorije organizacionih sistema*, PFV "Oeconomica" – Beograd, 1.

koji komunicira s okruženjem), dinamički (sistem sa procesima i promenama stanja u vremenu) i socijalni sistem (realni sistem, čiji su činioci i ljudi).

Upravljanje organizacionim sistemom podrazumeva aktivnosti, usmerene na vođenje sistema ka ostvarenju postavljenih ciljeva koje se izvršavaju kroz regulaciju (vođenje) procesa sistema i kroz regulaciju stanja (planiranje, pribavljanje, trošenje i održavanje) resursa sistema.⁷ Veoma je bitno da upravljački organi imaju obavezu ne samo u uređivanju i uspostavljanju pravnog uređenja sistema civilne odbrane, već i u ostvarivanju projektovanih ciljeva. Pravno uređenje treba da utiče i definiše obavezu ne samo izvršnim već i upravljačkim organima u sprovođenju procesa kojima se ostvaruju ciljevi. Ovim se sprečava eventualno izbegavanje obaveza i odgovornosti upravljačkih organa. Ostvarivanje ciljeva nije postignuto samo donošenjem pravnih akata, već i načinom uspostave organizacionog sistema u kome i upravljački organi imaju odgovornost na njihovom ostvarivanju (planiranje, koordinacija, kontrola i dr.).

Važno pitanje savremene države jeste kako da na odgovarajući način zaštiti i u kontinuitetu razvija, organizuje, oblikuje i jača sve svoje vitalne vrednosti: opstanak (države, sistema, nacije...), teritorijalni integritet, suverenitet, životnu sredinu a u savremenom vremenu sve više i kvalitet života građana.

Svaki sistem pa tako i sistem odbrane je deo većeg državnog sistema. Svaka država u cilju vršenja svojih funkcija formira nekoliko velikih sistema, a u okviru njih više podsistema. Između njih postoje vertikalne i horizontalne veze, posredstvom kojih oni funkcionišu kao globalni državni i društveni sistem (slika br. 1).⁸

Teorijsko određenje sistema odbrane može se posmatrati sa dva aspekta: strukturalnog i funkcionalnog. U funkcionalnom smislu, pod pojmom sistem odbrane podrazumeva se funkcionalna celina podsistema i elemenata determinisanih misijom ili osnovnom funkcijom koju sistem ostvaruje u društvu.⁹ Sistem odbrane sačinjava struktura podsistema, elemenata, veza i procesa međusobno usklađenih tako da se njegov cilj realizuje, odnosno da sistem odbrane ostvari svrhu i namenu utvrđenu najvišim doktrinarnim aktima države. Tu strukturu čine:

1. elementi fizičke strukture sistema, koji ostvaruju ciljeve sistema realizujući određene funkcije i zadatke;
2. funkcije i zadaci, koji proizilaze iz namene sistema ili funkcije koju sistem ostvaruje u svom okruženju i
3. ciljevi sistema, koji proizilaze iz vizije i misije sistema odbrane.

⁷ Dragišić Zoran (2009): "Sistem nacionalne bezbednosti – pokušaj definisanja pojma", *Vojno Delo*, Beograd 3/2009, 167.

⁸ Mijalkovski Milan (1998): "Ugrožavanje bezbednosti države", *Vojno delo*, Beograd, 2/1998, 169-189.

⁹ Mišović Slobodan, Kovač Mitar (2006): *Sistemi odbrane*, Filip Višnjić, Beograd, 15-49 i 177-216.

Slika br. 1. Šema sistema, podsistema i mikro sistema u državnoj organizaciji

Sistem odbrane predstavlja sistem teorijskih stavova i usvojenih rešenja u vezi sa zaštitom države od svih oblika ugrožavanja njenih vitalnih državnih interesa prema sopstvenom viđenju. Strategijom odbrane Republike Srbije definisano je da je sistem odbrane Republike Srbije deo sistema nacionalne bezbednosti i predstavlja jedinstvenu, strukturno uređenu i funkcionalnu celinu snaga i subjekata odbrane čiji je cilj zaštita odbrambenih interesa Republike Srbije. Na osnovu toga, a i kako je definisano Strategijom odbrane Republike Srbije zaključuje se da su subjekti sistema odbrane: građani, državni organi, privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i konačno Vojska Srbije.

Zakonom o odbrani¹⁰ definisano je da se odbrana Republike Srbije sprovodi jedinstvenim sistemom organizovanja priprema građana, državnih organa, organa autonomnih pokrajina, organa jedinica lokalne samouprave, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika za izvršavanje zadataka odbrane i rad i upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u ostvarivanju i očuvanju bezbednosti Republike Srbije i njenih građana. Takođe se pomenutim zakonom definiše da je sistem odbrane deo sistema nacionalne bezbednosti koji predstavlja jedinstvenu, normativno, strukturno i funkcionalno uređenu celinu, čiji je cilj zaštita suverenosti, nezavisnosti, teritorijalne celovitosti i bezbednosti Republike Srbije od svih oblika spoljnog i unutrašnjeg ugrožavanja u miru, vanrednom stanju i ratu.

Strategijom odbrane utvrđuju se struktura i upravljanje sistemom odbrane. Sa aspekta strukture samog sistema odbrane iskazane strategijom odbrane može se zaključiti da on kao celina sastavljen od upravljačkog i izvršnog dela. Uprav-

¹⁰ Zakon o odbrani, Službeni glasnik RS, 116/07, 88/09, 88/09, 104/09, 10/15 i 36/2018.

ljački deo sistema odbrane čine: Narodna skupština Republike Srbije, Predsednik Republike Srbije i Vlada Republike Srbije i Ministarstvo odbrane kao deo Vlade. Izvršni deo sistema odbrane čine Vojska Srbije i druge snage odbrane. Upravljački i izvršni elementi sistema odbrane grafički su prikazani na slici br. 2.

Izvor: Autor

Slika br. 2. Šema upravljačkih i izvršnih elementa sistema odbrane

Dakle, sistem civilne odbrane je deo jedinstvenog sistema odbrane Republike Srbije koji predstavlja oblik organizovanja države i društva sa glavnim ciljem da obezbedi predviđene uslove za funkcionisanje sistema odbrane, zaštitu i spasavanje ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara i životne sredine, ali i otklanjanje nastalih posledica. Sistem civilne odbrane je uspostavljen prvenstveno radi ostvarenja odbrambene funkcije države i kao takav odnosi se na odbranu stanovništva i materijalnih dobara neposredno pre otpočinjanja ali tokom ratnih dejstava, kao i u slučajevima tehničko-tehnoloških, elementarnih i drugih nepogoda. Međutim, Strategija odbrane pravi zabunu usled nedovoljno

definisanih relacija između civilne odbrane i drugih snaga odbrane. Čitaocu se ostavlja na ličnom stavu da li se ova dva pojma podrazumevaju tj. poistovjećuju ili će ona dodatnim normativno-pravnim aktima biti dodatno definisana.

Zaštita vitalnih odbrambenih interesa kao osnovnog cilja funkcije odbrane Republike Srbije realizuje se kroz vojnu i civilnu odbranu. Radi ostvarivanja ovog cilja, u sastavu civilne odbrane angažuju se:

- državni organi,
- organi državne uprave,
- organi autonomnih pokrajina,
- organi jedinica lokalne samouprave,
- privredna društva,
- druga pravna lica.

S obzirom na sastav civilne odbrane može se reći da su nosioci civilne odbrane Republike Srbije državni organi koji se obrazuju na nivou Republike Srbije, zatim organi koje obrazuju autonomne pokrajine i organi koje obrazuju jedinice lokalne samouprave.

3. Izazovi razvoja sistema civilne odbrane

Teritorija Balkana će i u budućnosti biti instrument u međusobnom odmeravanju snaga svetskih sila ili ostvarivanja njihovih interesa. Shodno tome u eri nado-lazećeg muslimanskog uticaja, Balkan i situacija na njemu će biti produkt kompromisa velikih sila i „moneta za potkusurivanje“ u međusobnom takmičenju. Zbog toga se ne nazire bilo kakvo rešenje odnosa između naroda na Balkanu.¹¹

Razvoj sistema civilne odbrane je kompleksan u zemljama širom sveta. Težnja Evropske unije na jačanju sistema civilne odbrane usmerava se ka dodatnom uvezivanju nacionalnih kapaciteta. Međutim, pravno uređenje sistema zajedničke civilne odbrane u EU nije u potpunosti funkcionalno uspostavljen i uređen što implicira određenom rezervisanošću zemalja članica u sprovođenju zajedničkih obaveza. U tradicionalnom pogledu države članice EU imaju jaku potrebu za naglašavanjem nacionalnog suvereniteta i prave delimičan otklon zajedništvu koji nije usaglašen ili oslabljuje njihove nacionalne kapacitete. Otpor je dolazio i zbog činjenice da državni, nacionalni kapaciteti moraju biti fleksibilniji usled nepoznatih rizika i pretnji a da bi zajednički, kruti sistem bio nedovoljno prilagodljiv. Shodno tome vlasti u većini država članica zastupaju stav da se fleksibilnost može zaštititi isključivo jakom autonomijom država članica¹².

¹¹ Stepić Milomir (2019): *Srpski geopolitički obrazac*, Catena mundi, Beograd, 235

¹² Ekengren M. (2015): "What Can EU Civil Security Governance Learn from the Common Security and Defence Policy and the European Defence Agency?", *European Civil Security*

U razvijenim zemljama EU postoji bojazan od nepredviđenog razvoja bezbednosnih izazova, rizika i pretnji i zbog toga je nadnacionalni sistem zavistan od jakih nacionalnih kapaciteta, ali je pitanje koliko je efikasan jer je pristup svake od zemalja članica delom divergentan. Ovo ukazuje na opreznost svake članice ponaosob ali i potrebu da administracije zemalja EU pruže dodatnu energiju u jačanju sinergije pojedinačnih kapaciteta u zajedničkom sistemu civilne odbrane.

Institucionalne promene i prilagođavanja bezbednosnom okruženju tokom poslednjih 14 godina (od samostalnosti) bili su jedan od značajnih poduhvata Republike Srbije. Bezbednosni izazovi, rizici i pretnje po državu, u okolnostima fluidnog uspostavljanja savremenog svetskog sistema ili neizvesnosti njegovog izgleda u budućnosti, nisu više bili samo slučaj različitih unapred prepoznatih i neposrednih akata ugrožavanja. Sa pojavama intenzivnih migracija stanovništva, epidemijama i pandemijama, revolucije u komunikacijama, mogućnosti brzog putovanja, slobodnog protoka tehnologija bezbednost društva se dodatno usložila. U takvom odnosu bezbednosnih izazova, rizika i pretnji Republika Srbija se suočavala sa mnoštvom složenih i isprepletanih izazova i pretnji bezbednosti koji ispoljavaju uticaj na državu i društvo ali i na regionalnu, pa čak i globalnu (međunarodnu) bezbednost. Pored prepoznatih izazova i pretnji koji dolaze spolja kao međunacionalne pretnje (međunarodni terorizam, transnacionalni organizovani kriminalitet, korupcija međunarodnih razmera i drugo), Republika Srbija se suočavala i sa problemima sopstvene bezbednosti koji su na ostale države u regionu i svetu uticale samo posredno (Kosovo i Metohija, Kopnena zona bezbednosti, ekonomski problemi tranzicije, posleratne posledice, siromaštvo, izbeglištvo, itd.).

Međutim, oružani sukobi koji su se desili u balkanskim zemljama krajem XX veka, a zatim i u Iraku, Avganistanu, Siriji, pandemija uzrokovana virusom SARS – CoV – 2, kao i drugi izazovi, na veoma surov način su dokazali da takva vrsta pretnji nikada ne može biti isključena.

Prirodno se nameće pitanje sa kakvim savremenim bezbednosnim pretnjama se Srbija suočava, a koje zahtevaju osnaživanje i jačanje odbrambenih kapaciteta. Analizirajući strategije nacionalne bezbednosti i sistema bezbednosti gotovo svih zemalja u Evropi a i šire, može se zaključiti da je pitanje odbrane svakako prioritarno. Logično je da je i takav slučaj i sa strategijsko – doktrinarnim i normativnim dokumentima Republike Srbije.

Republika Srbija je donela Strategiju Nacionalne bezbednosti 2019. godine. Strategija nacionalne bezbednosti ima, u osnovi, tri dela: prvo, to je definisanje ugrožavanja nacionalne bezbednosti (bezbednosno okruženje i izazovi, rizici i pretnje); drugi deo se odnosi na to kako država zamišlja da praktično reaguje na ugrožavanje bezbednosti (nacionalni interesi u oblasti bezbednosti i politika nacionalne bezbednosti); i treće, to je definisanje institucija koje su predviđene da reaguju i ostvaruju nacionalnu bezbednost (sistem nacionalne bezbednosti).

Tako se u Strategiji Nacionalne bezbednosti Republike Srbije može zapaziti da se definišu sledeći elementi politike nacionalne bezbednosti¹³:

- odvrćanje od oružanog ugrožavanja i efikasna odbrana;
- očuvanje Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija u sastavu Republike Srbije;
- jačanje ugleda i međunarodnog položaja Republike Srbije;
- prevencija i otklanjanje separatističkog delovanja.

S obzirom na ovako definisane ciljeve politike nacionalne bezbednosti, nameće se zaključak da politika odbrane predstavlja jedno od prioritarnijih pitanja ukupne politike nacionalne bezbednosti. To je razlog da odbrambeni interesi Republike Srbije, od kojih se polazi pri daljoj razradi politike odbrane¹⁴, budu obrađeni u Beloj knjizi odbrane Republike Srbije¹⁵ u delu teksta koji glasi: „Odbrambeni interesi Republike Srbije, kao izraz najviših vrednosti naše države i njenih građana za izgradnju i očuvanje bezbednosti i stabilnosti kao suštinskih pretpostavki slobodnog i demokratskog razvoja društva, prvi put su definisani u Republici Srbiji, a to su: očuvanje suverenosti, nezavisnosti i teritorijalne celovitosti Republike Srbije i zaštita bezbednosti građana; izgradnja poverenja, unapređenje bezbednosti i stabilnosti u regionu i saradnja i partnerstvo sa međunarodnim bezbednosnim organizacijama i institucijama demokratskih država.”¹⁶

U prilog definisanja ciljeva odbrane Republike Srbije je i stav iz Strategije Nacionalne bezbednosti Republike Srbije, koji glasi: „Ciljevi politike odbrane Republike Srbije, koji proističu iz stratezijskih opredeljenja, jesu efikasan sistem odbrane, mir i povoljno bezbednosno okruženje i integracija u evropske i druge međunarodne bezbednosne strukture.”¹⁷

Takođe je značajan i stav iz okvira politike odbrane, koji glasi: „U skladu sa sadržajem i dinamikom procesa integracije Republike Srbije u EU izgrađivaće se kapaciteti elemenata sistema odbrane za izvršavanje obaveza u okviru Evropske bezbednosne i odbrambene politike.”¹⁸ Međutim, svakako bi trebalo kritički gledati na težnju ka evrointegracijama. Shodno tome, bitno je sa aspekta nacionalne bezbednosti Republike Srbije ne ignorisati činjenicu da evrointegraciju Srbije i

¹³ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, 94/2019, Beograd, 18

¹⁴ S obzirom na to da je Bela knjiga odbrane objavljena 2010. godine a nova Strategija nacionalne bezbednosti i odbrane doneta 2020. godine kompatibilnost postoji ali je potrebna njena revizija savremenim i aktuelnim okolnostima. Poštujući slojevitost pravnih akata izvršena je analiza aktuelnih dokumenata.

¹⁵ Bela knjiga odbrane Republike Srbije, Ministarstvo odbrane, Medija centar „Odbrana“, Beograd, 2010.godine.

¹⁶ Bela knjiga odbrane Republike Srbije, Ministarstvo odbrane, Medija centar „Odbrana“, Beograd, 2010.godine,13.

¹⁷ Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, 94/2019, Beograd, 23.

¹⁸ Ibid str. 23.

stav u vezi sa podobnošću Srbije daju zemlje u kojima su identifikovani zločini prema Srbima i shodno tome se umanjuju i dodatno tolerišu njihove namere na stvarnoj kolektivnoj bezbednosti.¹⁹

Na osnovu ovakvih stavova u najvišim doktrinarnim dokumentima Republike Srbije, sasvim je jasno da će država kao institucija i dalje biti glavni nosilac borbe protiv bezbednosnih izazova, rizika i pretnji. U tom smislu Radoslav Gaćinović ističe: „Da bi se država mogla uspešno boriti protiv svih vrsta nasilja mora biti ekonomski stabilna i jaka, o čemu isključivo i trajno treba da vodi brigu rukovodstvo države.“²⁰

Republika Srbija je u fazi formiranja sistema civilne odbrane i još nisu jasni postulati na kom će se nivou razviti i šta sve obuhvatiti. Delom postoji određeni zaostatak za savremenim sistemima civilne obrane koji su okrenuti ka predstojećim izazovima. S tim u vezi, Švedska agencija za istraživanje odbrane (Swedish Defence Research Agency) u velikoj meri teži sagledavanju izazova koji sa sobom nosi tehnološki razvoj. Pažnja se usmerava ka uticaju veštačke inteligencije, automatizacije sistema, kvantne tehnologije, biotehnologije i njenog uticaja na vojne sposobnosti zemalja. Ovo će svakako uticati na promenu načina sprovođenja vojnih operacija gde će uskoro prvu liniju činiti autonomni sistemi i bespilotne letelice. Takođe se shodno tome razmatra i jačanje ometajućeg tehnološkog proboja, koji predstavlja odgovor na automatizaciju veštačke inteligencije i upotrebu u vojne svrhe. Razvoj tehnologije uticaće da se malim sredstvima postižu veći efekti. Tako će klasični oružani sukobi biti manjeg obima. Zato se procenjuje da će ciljevi biti sabotaze, uticaj na vojne operacije, sajber napadi prvenstveno na civilno stanovništvo i ciljeve. Zato je veoma bitno da se ojačavaju mehanizmi i alati u okviru sveukupne odbrane a ne samo vojnih kapaciteta.²¹

Kako bi se obezbedili potrebni odgovori na sadašnje a i neke buduće izazove, rizike i pretnje po bezbednost Republike Srbije potrebno je uspostavljanje sistema odbrane koji je sposoban da u svakom trenutku obezbedi širok spektar odbrambenih sposobnosti. Analizirajući sve prepoznate pretnje po bezbednost, kao i njihovu evoluciju i verovatnoću nastanka, Republika Srbija je kroz sprovođenje koncepta totalne odbrane predvidela angažovanje svih subjekata odbrane i odbrambenih potencijala radi ostvarivanja najvažnijih odbrambenih ciljeva. Ovakvim konceptom odbrane jasno je izraženo da pored namenskih subjekata odbrane koji se ogledaju kroz bezbednosne snage Republike Srbije, odbranu realizuju i ostali odbrambeno sposobni subjekti.

¹⁹ Stevanović Miroslav, Đurđević Dragan (2016): “Izazov za nacionalnu bezbednost Republike Srbije u konceptu zajedničkih evropskih vrednosti”, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, broj 73, Niš, 177 – 178.

²⁰ Gaćinović Radoslav (2002): *Nasilje u Jugoslaviji*, EVRO, Beograd, 410.

²¹ Rätty Riitta (2021): ”Perspektiv på framtida militära hot”, *Strategisk utblick 9 Framtida hot*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm, 10 – 11.

4. Normativno-pravno uređenje sistema civilne odbrane

Ustav Republike Srbije²² je najviši opšti pravni akt u sistemu opštih pravnih akata Republike Srbije i uređuje najbitnije odnose u državi, a pre svega samu državnu organizaciju i ovlašćenja državnih organa, kao i slobode i prava građana. U skladu sa članom 97. Ustava nadležnost Republike Srbije je da uređuje i obezbeđuje, pod rednim brojem „1) suverenost, nezavisnost, teritorijalnu celovitost i bezbednost Republike Srbije, njen međunarodni položaj i odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama“, a pod rednim brojem „4) odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana i mere za slučaj vanrednog stanja“. Ustavom je takođe precizirano da je nadležnost Narodne skupštine (član 99, redni broj 5 i 9) da „odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje“ i „usvaja strategiju odbrane“. U članu 200. Ustava, definiše se na koji način Narodna skupština proglašava vanredno stanje u uslovima kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana a članom 201. definiše se nadležnost i način na koji Narodna skupština proglašava ratno stanje. Takođe za sistem odbrane značajni su i članovi od 139. do 141. kojima se definiše mesto i uloga Vojske Srbije.

Osnovni pravni akt kojim se preciznije uređuje način i snage za ostvarivanje odbrane je **Zakon o odbrani**²³. U članu 2. Zakona o odbrani (redni broj 1 i 3) definiše se: „Odbrana Republike Srbije ostvaruje se angažovanjem raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa, a obezbeđuje upotrebom Vojske Srbije i drugih snaga odbrane na zaštiti suverenosti, nezavisnosti, teritorijalne celovitosti i bezbednosti“ i „Odbrana Republike Srbije sprovodi se jedinstvenim sistemom organizovanja priprema građana, državnih organa, organa autonomnih pokrajina, organa jedinica lokalne samouprave, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika za izvršavanje zadataka odbrane i rad i upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u ostvarivanju i očuvanju bezbednosti Republike Srbije i njenih građana“. Analizirajući ovaj član može se zaključiti da se odbrana sprovodi jedinstvenim sistemom koji se sastoji od dve komponente odnosno dva podsistema. Prva komponenta (osnovna) se može uslovno nazvati vojna komponenta i ona se sastoji prvenstveno od Vojske Srbije i drugih bezbednosnih snaga. Druga komponenta se može uslovno nazvati civilna komponenta i nju sačinjavaju prvenstveno građani a zatim organi lokalne samouprave, privredna društva i pravna lica i preduzetnici. Na osnovu toga se istim članom Zakona o odbrani definišu subjekti odbrane, pod rednim brojem 5: „Subjekti sistema odbrane jesu: građani, državni organi, privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i Vojska Srbije“.

U skladu sa definisanim činionicima kao i ustanovljenim subjektima sistema odbrane u članu 4. Zakona o odbrani definišu se pojmovi civilne odbrane i civilne zaštite: „4) Civilna odbrana je deo sistema odbrane Republike Srbije

²² Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik R. Srbije, 98/06.

²³ Zakon o odbrani, Službeni glasnik RS br. 116/07, 88/09, 88/09 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon, 10/15 i 36/2018.

namenjen za zaštitu odbrambenih interesa i obuhvata skup mera i aktivnosti usmerenih na: pripreme za odbranu i odbranu Republike Srbije nevojnim sredstvima; obezbeđivanje uspešnog funkcionisanja državnih organa, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, privrednih društava i drugih pravnih lica, zaštite i spasavanja i obezbeđenja uslova za život i rad građana i zadovoljenja potreba snaga odbrane u vanrednom i ratnom stanju“ i „4a) civilna zaštita je organizovan sistem čija je osnovna delatnost zaštita, spasavanje i otklanjanje posledica elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i drugih većih opasnosti koje mogu ugroziti stanovništvo, materijalna i kulturna dobra i životnu sredinu u miru i vanrednom i ratnom stanju“.

U cilju definisanja načina na koji se ostvaruje odbrana zemlje, u članovima 5. i 6. Zakona o odbrani se precizira da se odbrana ostvaruje i kroz organizovanje i pripremanje subjekata odbrane za izvršavanje zadataka u ratnom i vanrednom stanju odnosno kroz preduzimanje mera i radnji za rad subjekata odbrane i za upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u ratnom i vanrednom stanju do konačnog otklanjanja ili prestanka opasnosti za zemlju. Priprema za odbranu je dužnost ali i pravo subjekata odbrane da planiraju svoje pripreme za izvršavanje zadataka odbrane i preduzimaju mere i radnje za rad i za upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u ratnom i vanrednom stanju.

Radi ostvarenja odbrane Zakonom o odbrani definišu se i nadležnosti državnih organa u oblasti odbrane među kojima i Ministarstvu odbrane u članovima od 9. do 23.

Takođe ovim zakonom (član 16.) Ministarstvu odbrane dodeljeni su i inspekcijski poslovi u oblasti odbrane u vezi s izvršavanjem zakona u oblasti i od značaja za odbranu, propisa donetih na osnovu tih zakona, kao i planova i mera državnih organa i organizacija i Vojske Srbije, koji se odnose na:

- pripreme za odbranu;
- sprovođenje odluka i akata organa upravljanja sistemom odbrane.

Isto tako su članom 17. Ministarstvu odbrane definisana i ovlašćenja inspektora i lica ovlašćena za inspekcijske poslove koji, u vršenju inspekcijskih poslova iz ostvarenja odbrane zemlje, imaju pravo i obavezu da:

- vrše uvid u dokumenta koja se odnose na pripreme snaga odbrane za odbranu;
- vrše proveru sprovođenja odluka i akata organa upravljanja sistemom odbrane.

U glavi 3 Zakona o Odbrani, članovima 24. do 29. definišu se obaveze ministarstava, da u okviru svog delokruga, izvršavaju zakone iz oblasti odbrane, propise za rad u ratnom i vanrednom stanju, opšta akta Narodne skupštine i Vlade, zadatke utvrđene Planom odbrane Republike Srbije i odgovaraju za postupanje pravnih lica koja su u njihovoj nadležnosti. Dalje se organima državne uprave, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima daje

obaveza da iz svog delokruga rada Ministarstvu odbrane dostavljaju podatke od značaja za odbranu. Takođe se i organima autonomnih pokrajina i organima jedinica lokalne samouprave, u okviru svog delokruga, dodeljuje odgovornost za stanje priprema za odbranu, kao i za stanje priprema privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika preko kojih građani neposredno zadovoljavaju svoje potrebe ili se realizuju zadaci iz Plana odbrane Republike Srbije.

Važno je napomenuti i da se Zakonom o odbrani, članom 68. određuje obaveza investitorima i građevinskim kompanijama pridržavanja posebnih uslova i zahteva u pogledu potreba odbrane zemlje pri projektovanju, izgradnji i rekonstrukciji objekata od značaja za odbranu zemlje, a da se obaveze pri projektovanju, izgradnji i rekonstrukciji skloništa propisuju posebnim zakonom. Pri izboru, izgradnji i razvoju velikih tehničkih sistema u oblasti telekomunikacija, informatike, saobraćaja, elektroenergetike, vodosnabdevanja i drugim oblastima od značaja za odbranu zemlje, kao i pri nabavkama tehničkih sredstava značajnih za njihovo funkcionisanje, investitori su dužni da ih usklade s potrebama odbrane zemlje i da o tim programima razvoja obaveste Ministarstvo odbrane.

Članom 92. Zakona o odbrani jasno je definisana obaveza da se po izdavanju naređenja predsednika Republike o sprovođenju Plana odbrane Republike Srbije:

- građani, državni organi, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici postupaju u skladu s obavezama utvrđenim planovima mobilizacije na izvršavanju zadataka odbrane i odlukama Narodne skupštine i Vlade;
- državni organi, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici preduzimaju mere i radnje za rad i vršenje svojih delatnosti u uslovima ratnog ili vanrednog stanja.

Kada se sumiraju sve stavke Zakona o odbrani koje definišu ostvarivanje odbrane, kao i obaveze i dužnosti subjekata sistema odbrane u ostvarivanju odbrane Republike Srbije, može se zaključiti da je ovim zakonom samo definisan konkretan pojam civilne odbrane. Dalje se ovim zakonom propisuju nadležnosti i obaveze raznih činilaca od značaja za odbranu zemlje a ne konkretizuje njihovo mesto i uloga u okviru sistema civilne odbrane.

Sledeći pravni akt kojim se preciznije uređuju snage za ostvarivanje odbrane je **Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi**²⁴. Ovim zakonom u pogledu ostvarivanja civilne odbrane uređuju se: radna obaveza u državnim organima i pravnim licima od značaja za odbranu, radna obaveza u jedinicama radne obaveze i materijalna obaveza građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u vanrednom i ratnom stanju.

Članom 3. ovog zakona određuje se da građani izvršavaju vojnu obavezu u ratnom i vanrednom stanju obavezu u Vojsci Srbije, policiji i ostalim snagama odbrane

²⁴ Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, Službeni glasnik RS, broj 88/2009, 95/2010 i 36/2018.

i civilnoj zaštiti, u skladu sa Planom odbrane i odlukama nadležnih organa. Članom 5. se definiše da se poslovi koji se odnose na vojnu obavezu izvršavaju i u jedinicama civilne zaštite i ostalih državnih organa u koje se mogu raspoređivati vojni obveznici u uslovima vanrednog i ratnog stanja. Član 8. propisuje da se žene vojni obveznici u miru, mogu se pozivati na vojne vežbe i vežbe civilne zaštite (u daljem tekstu: vežbe) radi sticanja neophodnih vojnih i civilnih znanja i obučavanja za dužnosti u vanrednom i ratnom stanju koje organizuje Ministarstvo odbrane, Vojska Srbije ili civilna zaštita. Prilikom određivanja rezervnog sastava član 48. je obuhvatio i rezervni sastav civilne zaštite i drugih snaga odbrane.

U glavi 3 ovog zakona, članom 82. se propisuje da je radna obaveza pravo i dužnost građana Republike Srbije koja se izvršava na radnim mestima, odnosno na određenim poslovima i zadacima u uslovima vanrednog ili ratnog stanja, u skladu sa Planom odbrane Republike Srbije. Članom 84. definiše se da obveznik radne obaveze radnu obavezu izvršava obavljanjem poslova i zadataka u državnim organima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i kod preduzetnika u delatnostima od posebnog značaja za odbranu i zaštitu i spasavanje. Raspored obveznika radne obaveze smatra se njegovim ratnim rasporedom. Član 89. nalaže mogućnost da teritorijalni organ može obrazovati jedinice radne obaveze (od obveznika radne obaveze koji nemaju određen ratni raspored) za izvođenje neodložnih radova za potrebe odbrane, Vojske Srbije i civilne zaštite u vanrednom ili ratnom stanju. Jedinice radne obaveze se angažuju samo u uslovima vanrednog i ratnog stanja.

Glavom 4 ovog zakona, članom 95. se propisuje materijalna obaveza kao pravo i dužnost građana Republike Srbije, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika čije je sedište na teritoriji Republike Srbije, da pokretne i nepokretne stvari kojima raspolažu a koje su određene kao stvari posebne namene za potrebe odbrane, ustupe na privremeno korišćenje uz naknadu državnim organima, Vojski Srbije i civilnoj zaštiti. Članom 96. definiše se da materijalnu obavezu za potrebe odbrane zemlje izvršavaju vlasnici stvari. Stvari se mogu nalaziti u svojini građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika. Materijalna obaveza se izvršava u uslovima vanrednog i ratnog stanja. U članu 100. stavlja se u nadležnost Ministarstvu odbrane izvršenje materijalne obaveze preko teritorijalnih organa u skladu sa zakonom i odlukama nadležnih organa koje se odnose na rad u vanrednom i ratnom stanju.

Takođe i ovaj zakon, kao i zakon o odbrani ne tretira civilnu odbranu u strukturalnom domenu već se prvenstveno fokusira na ostvarivanje radne i materijalne obaveze fizičkim i pravnim licima od značaja za odbranu.

U skladu sa Strategijom odbrane Republike Srbije, može se izvesti zaključak da su organi drugih snaga odbrane, implicirano na sistem civilne odbrane nosioci određenih poslova u okviru jedinstveno organizovanog sistema civilne odbrane. Druge snage odbrane čine:

- Državni organi,
- Organi državne uprave,

- Organi autonomnih pokrajina,
- Organi jedinica lokalne samouprave,
- Privredna društva,
- Preduzetnici,
- Druga pravna lica,
- Građani.

Prema Zakonu o državnoj upravi²⁵ i Zakonu o ministarstvima²⁶ organi državne uprave organizovani su kao:

1. ministarstva,
2. organi uprave u sastavu ministarstva i
3. posebne organizacije (sekretarijati, zavodi i sl.).

Organi državne uprave obavljaju sledeće poslove državne uprave: učestvovanje u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja, izvršavanje zakona, drugih propisa i akata, inspekcijski nadzor, staranje o javnim službama, razvojni poslovi, ostali stručni poslovi. Ministarstvo se obrazuje za poslove državne uprave u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti. Organi uprave u sastavu ministarstva obrazuju se za inspekcijske poslove koji zahtevaju veću samostalnost od sektora u ministarstvu – to su uprave, inspektorat i direkcije, dok se posebne organizacije formiraju za stručne i s njima povezane izvršne poslove veće samostalnosti od organa u sastavu. Vrste posebnih organizacija su sekretarijati i zavodi. Organi državne uprave, po pitanju funkcionisanja sistema civilne odbrane pripremaju nacрте zakona, propisa i opšte akta za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje sistem civilne odbrane Republike Srbije.

Lokalna samouprava je na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi²⁷ autonomni sistem upravljanja lokalnim zajednicama, konstituisanim na užim delovima državne teritorije. Ona je istovremeno izvorna i osnovna organizacija vlasti. Jedinice lokalne samouprave su opštine, gradovi i grad Beograd. Zakon o lokalnoj samoupravi definiše i dodatno opisuje ove kategorije, kao i obavezu Republike, odnosno teritorijalne autonomije da obezbede sredstva jedinici lokalne samouprave kada izvršava prava i dužnosti iz kruga poverenih poslova. Jedinice lokalne samouprave Republike Srbije omogućavaju organizaciju i funkcionisanje sistema civilne odbrane na svojoj teritoriji.

Javna preduzeća obavljaju delatnost od opšteg interesa za stanovništvo i mogu ih osnivati republički, pokrajinski kao i organi lokalne samouprave. Javna

²⁵ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018.

²⁶ Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br. 128/2020.

²⁷ Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018.

preduzeća se osnivaju i posluju u skladu sa Zakonom o javnim preduzećima²⁸, koji uređuje uslove i način obavljanja delatnosti od opšteg interesa, kao i zakonom kojim se uređuje pravni položaj privrednih društava. Zakon o privrednim društvima²⁹ dalje definiše da privredno društvo predstavlja poslovni subjekt koji ima status pravnog lica koje samostalno obavlja delatnost proizvodnje, prodaje i vršenja usluga na tržištu u cilju sticanja dobiti, dok je preduzetnik fizičko lice koje je registrovano i koje radi sticanja dobiti u vidu zanimanja obavlja sve zakonom dozvoljene delatnosti. Javna preduzeća, privredna društva, preduzetnici, kao i ostala određena pravna lica realizuju dodeljene zadatke u cilju sprovođenja sistema civilne odbrane.

U smislu Zakona o javnim službama³⁰, javnom službom smatraju se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju delatnosti odnosno poslove kojima se obezbeđuje ostvarivanje prava građana odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenim oblastima. U principu, to su službe kojima država osigurava pružanje usluga svojim građanima bez obzira na njihove prihode. Javne službe izvršavaju i realizuju predviđene mere u cilju izvršenja zadataka civilne odbrane.

Društvene organizacije su celina ili veza delova iznutra povezanih da bi se ostvario neki društveni cilj ili zadovoljila neka društvena potreba. Preko društvenih organizacija se ostvaruje delatnost društvene institucije, a dok su neke društvene institucije istovremeno i društvene organizacije. Društvene organizacije omogućavaju ostvarivanje funkcija civilne odbrane.

Građani se tradicionalno mogu definisati kao sistem različitih prava i obaveza kojima se uređuje odnos između stanovnika i države kojoj pripadaju, dok u savremenom pogledu pod pojmom građani podrazumeva skup prava i odgovornosti stanovnika države u svakodnevnom životu bez obzira na klasnu, nacionalnu ili rasnu pripadnost, bez obzira na pol, socijalno poreklo itd. U smislu odbrane građani su deo društva i subjekti odbrane koji ispunjavanjem svojih obaveza prema sistemu odbrane, kao što su uvođenje u vojnu evidenciju, služenje vojnog roka i izvršavanje obaveza u rezervnom sastavu, aktivno učestvuju u ostvarivanju funkcije odbrane države. Pravo je i obaveza svakog građanina Republike Srbije da odgovorno učestvuje na ostvarivanje funkcije odbrane države, a to se u najvećoj meri realizuje kroz uspostavljanje i funkcionisanje sistema civilne odbrane.

U skladu sa prethodno navedenim evidentno je da snage civilne odbrane nisu organizaciono precizirane ni stratejskim ni zakonskim aktima. Ipak

²⁸ Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik RS, br. 15/2016.

²⁹ Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon, 5/2015, 44/2018 i 95/2018)

³⁰ Zakon o javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 42/91, 71/94, 79/2005 – dr. zakon, 81/2005 – ispr. dr. zakona, 83/2005 – ispr. dr. zakona i 83/2014.

zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama³¹, i to članom 13. definišu se jedinice civilne zaštite kao deo snaga sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama. A kako je civilna zaštita deo sistema civilne odbrane (druga misija civilne odbrane), može se zaključiti da je samo deo snaga civilne odbrane zakonski precizno definisan. Članom 79. pomenutog zakona propisano je da se jedinice civilne zaštite obrazuju se, opremaju i osposobljavaju kao operativne snage za izvršavanje mera civilne zaštite i dele se na jedinice civilne zaštite opšte namene i specijalizovane jedinice civilne zaštite. Takođe i članom 80. dodeljuje se nadležnost lokalnim samoupravama da obrazuju jedinice civilne zaštite opšte namene i specijalizovane jedinice civilne zaštite za uzbunjivanje dok specijalizovane jedinice civilne zaštite obrazuje Ministarstvo unutrašnjih poslova.

Analizirajući strategijska opredeljenja koja se odnose na odbranu Republike Srbije i normativno-pravnu regulativu civilne odbrane može se zaključiti da je Ustavom i krovnim zakonima koji definišu funkciju odbrane, definisan sistem civilne odbrane kao i njegova uloga i mesto u sistemu odbrane Republike Srbije. Sistem civilne odbrane strukturalno je definisan i usmeren ka ostvarivanju funkcije odbrane. Međutim, postojeći institucionalni okvir ne utiče u većoj meri na strukturalno definisanje sistema civilne odbrane odnosno njegovo precizno, funkcionalno i organizaciono uspostavljanje po nivoima a u skladu sa nadležnostima u usvojenim strategijsko-doktrinarnim opredeljenjima. Jedini izuzetak su jedinice civilne zaštite koje, iako su samo deo sistema civilne odbrane, imaju zakonski definisanu organizacionu i funkcionalnu strukturu. Ovakvo stanje prvenstveno dovodi do toga da se uspostavljanje i funkcionisanje civilne odbrane u praksi ne odvija sistematski, već zavisi od slučaja do slučaja i svakako naglašava značaj civilne zaštite.

5. Zaključak

Odlika savremenog društva je odlučan i dosledan napor međunarodne zajednice ka povećanju pojedinačne, lokalne, državne i globalne bezbednosti. Ipak rat, kao oblik društvenih odnosa, ostaje veoma prisutan i posledica je određenih društvenih tokova i nesigurnosti u datom vremenskom periodu. Vidljivost rezultata ratova ogleda se najviše kroz stradanje civilnog stanovništva. Nepobitna istorijska činjenica je da u savremenim ratnim sukobima stradaju više civili nego vojnici. Jedan od razloga je i taj što vojne formacije, u toku izvođenja borbenih dejstava štite pre svega sebe, a onda, posredno i civile, u zoni svoga delovanja. Na stradanje civila naročito se odražava potreba civilnog stanovništva da i u ratnim sukobima ostanu kod svojih domova, i nastave da se bave svo-

³¹ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, Službeni glasnik RS, br. 87/2018.

jim svakodnevnim poslovima što dovodi do njihove nezaštićenosti i izloženosti sredstvima za uništavanje.

Osnovno opredeljenje Republike Srbije iskazano kroz najviša pravna akta iskazuje da se osnovne strategijske postavke odbrane zasnivaju na primeni koncepta totalne odbrane. Za primenu koncepta totalne odbrane podjednaku ulogu imaju gotovi svi kapaciteti i resursi države koji se u tu svrhu mogu angažovati. Osnovni preduslov za primenu ovakvog koncepta jeste integrisanje svih snaga u jedinstveni sistem odbrane, podela zadataka i odgovornosti svim elementima sistema odbrane čime se doprinosi većoj efikasnosti i efektivnosti, a jedinstveno razumevanje koncepta svih činilaca omogućava lakše upravljanje i realizaciju zadataka u odbrani države. Posmatrano sa nivoa organizacije snaga za odbranu u ovom konceptu snage odbrane se uslovno mogu podeliti na oružane i neoružane odnosno funkciju odbrane države ostvaruju snage oružane (vojne) odbrane i civilne odbrane. U svim državama opredeljenim za koncept totalne odbrane, paralelno i gotovo jednako značajno sa segmentom vojne odbrane egzistira i segment civilne odbrana.

Civilna odbrana je sadržaj totalne odbrane i oblik organizovanja države i društva sa glavnim ciljem da obezbedi predviđene uslove za funkcionisanje sistema odbrane, odnosno da pruži podršku prvenstveno jedinicama Vojske ali i drugim oružanim elementima sistema odbrane u izvršavanju zadataka odbrane zemlje, da obezbedi zaštitu i spasavanje ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara i životne sredine i otkloni posledice nastale borbenim dejstvima. Da bi takav koncept odbrane funkcionisao, potrebno je da država skoro celokupno stanovništvo učini ljudskim resursom sposobnim za očuvanje ili uspostavljanje odbrane kao i da postojeće materijalne resurse stavi u funkciju odbrane zemlje. Takođe, civilna odbrana, kao deo koji paralelno sa vojnom odbranom ostvaruje funkciju odbrane države, potrebno je da odgovara savremenim bezbednosnim i ekonomskim uslovima i da kao faktor doprinosi očuvanju mira.

U daljem definisanju sistema civilne odbrane u Republici Srbiji neophodna je izmena postojećih strategijsko-doktrinarnih i zakonskih propisa ali i donošenje odgovarajućih kojima bi potpuno bilo uređeno pitanje organizacije i nadležnosti. Uređenjem potrebnog zakonskog okvira za organizacijsko uspostavljanje civilne odbrane stvorile bi se osnove za donošenje potrebnih podzakonskih akata i adekvatnih naredbi čime bi se stvorili uslovi za modelovanje potrebnih resursa i podsticanje daljeg razvoja.

Sumirajući sve navedeno, može se sa sigurnošću zaključiti da je uloga civilne odbrane u sistemu odbrane Republike Srbije veoma velika i da je ona, kao najbrojnija, važna komponenta odbrane države s obzirom na izabrani koncept odbrane. Značaj organizacije društva dolazi naročito do izražaja u nastupanju mnogih bezbednosnih opasnosti koje dovode do rata i potvrđuje važnost postojanja odbrambene svesti u svim subjektima od značaja za odbranu. Lična svest svih stanovnika o svome mestu i ulozi u izvršavanju zadataka odbrane delegira odgovornosti

po nivoima i esencijalna je za uspeh odbrane države a ogleda se ponajviše kroz konkretne mogućnosti civilne odbrane. Stoga planiranje i organizovanje civilne odbrane ima opravdanje za postojanje i razvoj u sistemu odbrane i iako se trenutno radi o zapostavljenoj oblasti predstavlja budući izazov u razvoju celokupnog društva Republike Srbije za ostvarenje predviđenog koncepta odbrane.

Literatura

- Gaćinović Radoslav (2002): *Nasilje u Jugoslaviji*, EVRO, Beograd
- Dragišić Zoran (2009): „Sistem nacionalne bezbednosti – pokušaj definisanja pojma”, *Vojno Delo*, Beograd 3/2009
- Ekengren M. (2015): „What Can EU Civil Security Governance Learn from the Common Security and Defence Policy and the European Defence Agency?”, *European Civil Security Governance, New Security Challenges Series*, Palgrave Macmillan, London
- Kukoleča Stevan (1972): *Osnovi teorije organizacionih sistema*, PFV 'Oeconomica' – Beograd
- Mijalkovski Milan (1998): „Ugrožavanje bezbednosti države”, *Vojno delo* 2/1998, Beograd,
- Mišović Slobodan, Kovač Mitar (2006): *Sistemi odbrane*, Filip Višnjić, Beograd
- Råty Riitta (2021): „Perspektiv på framtida militära hot”, *Strategisk utblick 9 Framtida hot*, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm
- Stepić Milomir (2019): *Srpski geopolitički obrazac*, Catena mundi, Beograd
- Stevanović Miroslav, Đurđević Dragan (2016): „Izazov za nacionalnu bezbednost Republike Srbije u konceptu zajedničkih evropskih vrednosti”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, broj 73, Niš
- Bela knjiga odbrane Republike Srbije, Ministarstvo odbrane, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2010.godine
- Strategija odbrane Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 94 od 27.12.2019. godine
- Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik R. Srbije, 98/06
- Zakon o odbrani, Službeni glasnik RS br. 116/07, 88/09, 88/09 – dr. zakon, 104/09 – dr. zakon, 10/15 i 36/2018
- Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, Službeni glasnik RS, broj 88/2009, 95/2010 i 36/2018
- Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018
- Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br. 128/2020
- Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon i 47/2018

- Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik RS, br. 15/2016
- Zakon o privrednim društvima, Službeni glasnik RS br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – dr. zakon, 5/2015, 44/2018 i 95/2018)
- Zakon o javnim službama, Službeni glasnik RS, br. 42/91, 71/94, 79/2005 – dr. zakon, 81/2005 – ispr. dr. zakona, 83/2005 – ispr. dr. zakona i 83/2014
- Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, Službeni glasnik RS, br. 87/2018
- ConflictBarometer_2019_4, https://hiik.de/wp-content/uploads/2020/08/ConflictBarometer_2019_4.pdf (05.01.2021.)

DOI: 10.5937/MegRev2103207L

Review scientific article

Received 25.01.2021.

Approved 01.02.2021.

CHALLENGES OF LEGAL REGULATION OF THE CIVIL DEFENCE SYSTEM

Abstract. *The security of the Republic of Serbia is considered much more broadly in strategic-doctrinal documents in relation to some earlier periods, in which security was defined primarily through potential military threats. The legal regulation of civil defense in the Republic of Serbia derives from a detailed review of contemporary challenges, risks and threats and contributes to the overall review of the current security situation in the Republic of Serbia, in order to optimally draw conclusions about the possibilities, probabilities, scope and actors of its system. In order for the Republic of Serbia to adequately respond to all doctrinally recognized security challenges, risks and threats, the defense system of the Republic of Serbia is designed to ensure the permanent preparation of the entire defense society. Civil defense in the Republic of Serbia represents a certain „reserve” of a unified defense system, both for the purpose of prevention and for the purpose of eliminating the consequences of war and emergency. In the research we will use methods of analysis, synthesis, hypothetical-deductive method, analysis of document content and comparative method.*

Keywords: *civil defense, defense system, challenges, risks, threats, legal regulation.*