

ZAKONSKI OKVIR RAZVOJA SISTEMA CIVILNE ODBRANE REPUBLIKE SRBIJE

Sažetak: Sve krize koje nastaju na globalnom, regionalnom i lokalnom nivou ispoljavaju svoj uticaj na bezbednost Republike Srbije. One mogu dovesti do destruktivnih aktivnosti usmerenih na štćene vrednosti, pa se na nivou Republike Srbije mora uspostaviti efikasan sistem njihove zaštite – sistem civilne odbrane. Neophodan korak u postizanju tog cilja predstavlja adekvatno normativno-pravno uređenje oblasti civilne odbrane koje je od posebnog interesa za bezbednost Republike Srbije, ali i za razvoj samog sistema. Adekvatnim pravnim uređenjem stvaraju se preduslovi za uspešno uspostavljanje, organizovanje i funkcionisanje sistema civilne odbrane koji u savremenom bezbednosnim uslovima ima nemerljiv značaj. Tema ovog rada je nastala na osnovu istraživanja za izradu doktorske disertacije i bavi se prednostima i nedostacima zakonskih rešenja u oblasti civilne odbrane Republike Srbije.¹

Ključne reči: normativna regulativa, zakon, civilna odbrana, Republika Srbija

1. UVOD

Izbijanjem sukoba u Ukrajini, obuke civilne odbrane u celom svetu su u značajnom porastu. Sintagma civilna odbrana je, odjednom, došla u prvi plan i tema je svakodnevnih izveštaja razlićitih medija, geostratega i bezbednosnih stručnjaka. Tokom vojnih operacija u Ukrajini, do svog punog izražaja došla je uloga sistema civilne odbrane, jer predstavlja sistem koji može omogućiti sveobuhvatnu pripremljenost za odbranu i zaštitu podrazumevajući neposredno angažovanje celokupnog društva. U skladu sa savremenim bezbednosnim uslovima, dolazi se i do zaključka da sistem civilne odbrane Republike Srbije mora postojati i mora se razvijati da bi se omogućilo njegovo funkcionisanje u miru, ratu i vanrednom stanju.

Početni korak u razvoju sistema civilne odbrane Republike Srbije predstavlja stvaranje odgovarajućeg pravnog okvira za njegovo funkcionisanje, jer trenutna nepovoljna norma-

* Dr, Vojna akademija, Univerzitet odbrane, Beograd, Srbija, mladenovicmilica21@yahoo.com

¹ Doktorska disertacija na temu „Razvoj civilne odbrane Republike Srbije u funkciji smanjenja ugroženosti civilnog stanovništva i materijalnih resursa“, Univerzitet odbrane, Vojna akademija, Beograd, 2023.

tivna rešenja i nedostatak saradnje i koordinacije na svim nivoima negativno utiču na njegov razvoj. Nedostaci u normativno-pravnoj regulativi nepovoljno utiču i na organizaciju i razvoj sistema civilne odbrane, posebno što se ne može utvrditi pojedinačna uloga svih činilaca koju utiču na funkcionisanje sistema. U zakonskim odredbama Republike Srbije u oblasti civilne odbrane postoji određeni pravni vakuum koji se mora što pre prevazići da bi ova, strateški važna, oblast bila uređena na adekvatan i precizan način. Nazivanje sistema civilne odbrane proizvoljnim terminima kako u istom, tako i u različitim normativnim aktima, ne doprinosi njegovom razvoju, a pritom dovodi u pitanje funkcionisanje celokupnog sistema nacionalne bezbednosti.

Iako se sistem civilne odbrane prvenstveno uređuje Zakonom o odbrani, skoro da ne postoji normativno-pravni akt u bilo kojoj oblasti bezbednosti koji nema dodirnih tačaka sa razvojem i funkcionisanjem ovog sistema. Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o Vladi i Zakon o Predsedniku Republike treba da regulišu nadležnosti tih subjekata nad sistemom civilne odbrane, kao njegovim upravljačkim delom, dok Zakon o ministarstvima reguliše nadležnosti, dužnosti i obaveze svakog ministarstva u oblasti civilne odbrane. Zakonom o odbrani se uspostavlja sistem civilne odbrane, njegovi ciljevi, zadaci, definiše struktura sistema i uspostavlja osnova za izradu drugih zakonskih i podzakonskih akata. S obzirom da Zakon o civilnoj odbrani ne postoji u RS, ona se u Zakonu o odbrani mora urediti na mnogo ozbiljniji i jasniji način uz donošenje svih neophodnih podzakonskih akata.

2. ZAKON O NARODNOJ SKUPŠTINI

Narodna skupština Republike Srbije je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji. U okviru svojih nadležnosti, Narodna skupština, vrši predstavničku, zakonodavnu, izbornu i kontrolnu funkciju.² Kao nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti vrši sledeće funkcije od značaja za civilnu odbranu:³

- 1) donosi i menja Ustav,
- 2) odlučuje o ratu i miru i proglašava ratno i vanredno stanje,
- 3) nadzire rad službi bezbednosti,
- 4) donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije,
- 5) usvaja strategiju odbrane,

U ostvarivanju kontrolne funkcije Narodna skupština vrši nadzor nad radom:

- 1) Vlade i odlučuje o prestanku mandata Vlade i ministara,
- 2) službi bezbednosti,
- 3) drugih organa i tela u skladu sa zakonom.

Narodna skupština je stub zakonodavne vlasti od koga počinje izgradnja efikasnog i efektivnog sistema civilne odbrane, jer usvajanjem strategija i donošenjem zakona postavlja podlogu za uspostavljanje i izgradnju tog sistema. Zakon o Narodnoj skupštini pruža adekvatnu osnovu za razvoj sistema civilne odbrane RS utvrđivanjem osnova sistema odbrane, donošenjem zakona u oblasti odbrane, utvrđivanjem budžeta odbrane i nadzorom i kontrolom nad sprovođenjem politike odbrane i svih propisa u ovoj oblasti.

² Zakon o Narodnoj skupštini, *Službeni glasnik RS*, 9/2010.

³ *Ibidem*.

3. ZAKON O VLADI

„Vlada je nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji. Ona utvrđuje i vodi politiku Republike Srbije u okviru Ustava i zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine“.⁴ Vlada donosi posebne propise o planiranju civilne odbrane i to stvara polaznu osnovu za razvoj efikasnog, trajnog, stabilnog i kompletnog sistema sposobnog da odgovori svim izazovima, rizicima i pretnjama u svim uslovima ugrožavanja. Vlada je odgovorna za izvršavanje zakona u oblasti civilne odbrane koje donosi Narodna skupština i usmeravanje i nadzor nad sprovođenjem tih akata. Vlada Republike Srbije je najvažniji subjekat sistema civilne odbrane, jer se u njejoj nadležnosti nalazi rukovođenje ovim sistemom preko Ministarstva odbrane tj. ministra odbrane. Na osnovu Zakona o Vladi može se zaključiti da su njime stvorene normativne osnove za razvoj sistema civilne odbrane, ali u praksi nisu ispunjeni uslovi za stvaranje jedinstvenog i celovitog sistema, posebno uspostavljanja međuresorske koordinacije u oblasti civilne odbrane, izvršavanje propisa u ovoj oblasti i nadzor nad njima. S obzirom da je, u skladu sa Zakonom, Vlada odgovorna za izgradnju i razvoj sistema civilne odbrane Republike Srbije ona mora u praksi sprovesti plansko povezivanje svih delova sistema u jedinstvenu celinu i time omogućiti razvoj sistema civilne odbrane.

4. ZAKON O PREDSEDNIKU

Zakonom o predsedniku je određeno da „Predsednik Republike donosi ukaze, odluke, pravila, naredbe, naređenja i druge pravne akte koji su određeni zakonom“.⁵ Ukazom, predsednik Republike proglašava zakon, raspušta Narodnu skupštinu i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske Srbije. Ovlašćenja Predsednika od značaja za civilnu odbranu koja su određena ovim zakonom svode se na komandovanje Vojskom i postavljanje, unapređenje i razrešavanje oficira Vojske Srbije. Međutim, odredbama o vraćanju zakona Narodnoj skupštini na ponovno odlučivanje i donošenjem određenih pravnih akata, Zakonom o predsedniku su stvoreni uslovi za unapređenje i razvoj sistema civilne odbrane Republike Srbije.

5. ZAKON O MINISTARSTVIMA

Zakonom o ministarstvima se obrazuju ministarstva i posebne organizacije i utvrđuje njihov delokrug rada.⁶ Sva ministarstva imaju svoju ulogu u okviru razvoja sistema civilne odbrane, jer predstavljaju nezaobilazni deo ovog sistema. Svako ministarstvo u okviru svog delokruga rada obavlja nezamenljivu ulogu kao subjekat sistema, posebno Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova.

„Ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana; sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela

⁴ Zakon o Vladi, *Službeni glasnik RS*, 55/2005, 71/2005 - ispr, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US, 44/2014 i 30/2018 - dr. zakon.

⁵ Zakon o Predsedniku Republike, *Službeni glasnik RS*, 111/2007.

⁶ Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, 128/2020.

i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; pružanje pomoći u slučaju opasnosti; skloništa; obezbeđivanje zborova i drugih okupljanja građana; obezbeđivanje određenih ličnosti i objekata, uključujući i strana diplomatska i konzularna predstavništva na teritoriji Republike Srbije; bezbednost, regulisanje i kontrolu saobraćaja na putevima; promet i prevoz oružja, municije, eksplozivnih i određenih drugih opasnih materija; ispitivanje ručnog vatrenog oružja, naprava i municije; zaštitu od požara“.⁷

Ministarstvo odbrane obavlja „poslove državne uprave koji se odnose na: politiku odbrane, stratezijsko planiranje u oblasti nacionalne bezbednosti i odbrane, planiranje razvoja sistema odbrane, vojnu doktrinu; međunarodnu saradnju u oblasti odbrane; planiranje, pripremanje i učešće u multinacionalnim operacijama; planiranje i pripremanje mobilizacije građana, državnih organa, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika i Vojske Srbije za izvršavanje zadataka u vanrednom i ratnom stanju; civilnu odbranu i obučavanje za odbranu zemlje; učešće u civilnoj zaštiti; planiranje mera i radnji za rad građana, državnih organa, privrednih društava i drugih pravnih lica i za upotrebu Vojske Srbije i drugih snaga odbrane u vanrednom i ratnom stanju; vojnu, radnu i materijalnu obavezu; organizovanje veza i kripto zaštite za potrebe državnih organa i Vojske Srbije; usklađivanje organizacije veza i informatičkih i telekomunikacionih sistema u Republici Srbiji za potrebe odbrane; bezbednost značajnu za odbranu; uređivanje i pripremanje teritorije Republike Srbije za potrebe odbrane; vođenje jedinstvene evidencije o vojnim nepokretnostima i zbirne evidencije pokretnih stvari; istraživanje, razvoj, proizvodnju i promet naoružanja i vojne opreme; opremanje i naoružavanje Vojske Srbije i drugih snaga odbrane; vojno obrazovanje; zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje vojnih osiguranika; naučnoistraživački rad i izdavačku delatnost od značaja za odbranu; statusna i druga pitanja profesionalnih pripadnika Vojske Srbije. Inspektorat odbrane, kao organ uprave u sastavu Ministarstva odbrane, obavlja inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa u oblasti odbrane i od značaja za odbranu“.⁸

Zakon o ministarstvima, prilikom određivanjem nadležnosti i obaveza svih ministarstava, ne postavlja čvrstu osnovu za razvoj sistema civilne odbrane Republike Srbije. Prvenstveno ne definiše nadležnost nad sistemom civilne odbrane, a zatim i ne pravi suštinsku razliku između civilne odbrane i civilne zaštite. Uzimajući u obzir kompleksnost sistema civilne odbrane, Zakonom o ministarstvima se mora eksplicitno naznačiti da svako ministarstvo, kao subjekt sistema, ima određene obaveze u oblasti civilne odbrane. Ministarstva moraju planirati, organizovati i obezbediti sprovođenje svih aktivnosti sistema civilne odbrane, vršiti stručne poslove za potrebe sistema i prikupljati i dostavljati podatke od značaja za sistem civilne odbrane tj. imati aktivnu ulogu u razvoju sistema civilne odbrane izvršavanjem svojih obaveza.

6. ZAKON O ODBRANI

Zakonom o odbrani Republike Srbije se uređuje „sistem odbrane, nadležnosti državnih organa i Vojske Srbije u odbrani, prava i dužnosti državnih organa, autonomnih pokrajina,

⁷ *Ibidem.*

⁸ Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, 128/2020.

jedinica lokalne samouprave, građana, privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika u odbrani“. Odbrana se ostvaruje angažovanjem svih raspoloživih ljudskih i materijalnih resursa, a obezbeđuje se upotrebom Vojske Srbije i drugih snaga odbrane. Cilj odbrane Republike Srbije je odvracanje od napada i suprotstavljanje vojnim i nevojnim izazovima, rizicima i pretnjama i zaštita civilnog stanovništva, materijalnih resursa i životne sredine.

Prema Zakonu o odbrani „odbrana Republike Srbije obuhvata vojnu i civilnu odbranu. Civilna odbrana, prema ovom Zakonu, je deo odbrane Republike Srbije koji 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“.

Prema zakonu o odbrani, odbrana zemlje se ostvaruje⁹:

1) organizovanjem i pripremanjem subjekata odbrane za izvršavanje zadataka u ratnom i vanrednom stanju,

2) preduzimanjem 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,

3) preduzimanjem mera i aktivnosti na zaštiti i spasavanju ljudi i materijalnih dobara i životne sredine u ratnom i vanrednom stanju,

4) učešćem u multinacionalnim operacijama.

Zakonom o odbrani RS reguliše se angažovanje Vojske Srbije u oblasti civilne odbrane. U slučaju kada su ugroženi „deo teritorije Republike Srbije, granica, život i zdravlje ljudi i životinja i materijalna dobra na tom području, na zajednički predlog ministra unutrašnjih poslova i ministra odbrane, a uz saglasnost predsednika Republike, Vlada obrazuje policijske i vojne snage za izvršavanje zajedničkih zadataka. U izvršavanju tih zadataka, policijske i vojne snage su potčinjene starešini Vojske Srbije koga ovlasti predsednik Republike, na zajednički predlog ministra unutrašnjih poslova i ministra odbrane“.¹⁰ Međutim, u Zakonu se takođe konstatuje da se „u slučaju prirodnih i drugih nesreća većih razmera u kojima su na određenoj teritoriji ugroženi život i zdravlje ljudi i životinja i materijalna dobra, jedinice Vojske Srbije na zahtev organa nadležnih za zaštitu i spasavanje ljudi i materijalnih dobara, mogu angažovati na pružanju pomoći stanovništvu, u skladu s posebnim zakonom“, dok je istovremeno određeno da „Načelnik Generalštaba Vojske Srbije, odnosno starešina nadležne komande Vojske Srbije, na osnovu posebnog ovlašćenja predsednika Republike, a radi zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i katastrofa, posledica terorizma i drugih većih nesreća, može narediti mere sprovođenja pripravnosti i upotrebu delova Vojske Srbije, radi otklanjanja štetnih posledica koje mogu nastati nevojnim pretnjama bezbednosti“¹¹ što pokazuje da nadležnosti

⁹ Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, 116 od 11. decembra 2007, 88 od 28. oktobra 2009, 88 od 28. oktobra 2009 - dr. zakon, 104 od 16. decembra 2009 - dr. zakon, 10 od 29. januara 2015, 36 od 10. maja 2018.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, br. 116 od 11. decembra 2007, 88 od 28. oktobra 2009, 88 od 28. oktobra 2009 - dr. zakon, 104 od 16. decembra 2009 - dr. zakon, 10 od 29. januara 2015, 36 od 10. maja 2018.

u slučaju nevojnih izazova, rizika i pretnji koja se nalaze i u Ministarstvu odbrane i u Ministarstvu unutrašnjih poslova nisu određene na jasan i nedvosmislen način.

Na osnovu odredbi Zakona o odbrani može se zaključiti da sam Zakon ne reguliše mnogo važna pitanja u oblasti sistema civilne odbrane, što dovodi do pretpostavke da taj sistem u praksi još uvek ne funkcioniše. Prvi nedostatak Zakona se ogleda u nedostatku preciznog regulisanja odnosa civilne odbrane i civilne zaštite. Civilna odbrana se čak i ne pominje, osim u uvodnim odredbama zakona, što predstavlja ogroman propust s obzirom da je jasno navedeno da se odbrana RS sastoji od vojne i civilne odbrane. Takođe, civilna zaštita se izjednačava sa sistemom zaštite i spasavanja koji se uređuje posebnim zakonom i nalazi u nadležnosti drugog ministarstva, dok Zakon o odbrani kaže da ona u slučaju ratnog i vanrednog stanja funkcioniše u okviru sistema odbrane, dok sam način tog funkcionisanja u Zakonu nije određen. „Nadležnosti državnih organa u zaštiti od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoloških nesreća i katastrofa, elementi sistema civilne zaštite, prava i dužnosti građana u vezi s njihovim učešćem u zaštiti i spasavanju ljudi, životinja, materijalnih, kulturnih i drugih dobara i životne sredine i mere i aktivnosti koje preduzimaju organi civilne zaštite kao i nadležnost i unutrašnje uređenje posebne organizacije za vođenje poslova zaštite i spasavanja uređuju se na poseban način zakonom kojim se uređuje oblast zaštite i spasavanja“¹², a čitava oblast se nalazi u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova. Definisane civilne zaštite u Zakonu o odbrani je u direktnoj koliziji sa stratejskim odredbama i odredbama drugih zakonskih propisa kojima se ona reguliše poput Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama.

S obzirom da je integralni deo sistema odbrane, civilna odbrana mora biti konstituisana na istim pravnim osnovama kao i vojna odbrana, jer se samo na taj način ostvaruje sveobuhvatno normativno-pravno uređenje odbrane Republike Srbije u celini. U Zakonu je neophodno postojanje odredbi kojima se nedvosmisleno proklamuju da su subjekti i snage sistema odbrane istovremeno i subjekti i snage sistema civilne odbrane. Zakon mora da normira njihova prava, dužnosti i zadatke u oblasti civilne odbrane, zatim položaj i funkciju sistema civilne odbrane, osnove organizacije i upotrebe snaga. Zakon o odbrani treba da sadrži i odredbe dispozitivnog karaktera iz kojih proizilaze ovlašćenja subjekata sistema civilne odbrane, obaveze da se podzakonskim aktima detaljnije pravno normiraju Zakonom nerešena pitanja i međusobni odnose u sistemu. Na taj način bi se omogućilo kompletiranje zakonske regulative u oblasti civilne odbrane, razvoj, potpunost i efikasnost sistema. Pravno uređenje sistema civilne odbrane u Zakonu o odbrani Republike Srbije stvara pretpostavku za uspešno organizovanje, razvoj i unapređenje sistema civilne odbrane. Obavezujućom snagom zakonskih odredbi stvorila bi se osnova za izgradnju efikasnog i kompletnog sistema civilne odbrane sa precizno definisanim pravima, dužnostima i odgovornostima svih subjekata.

7. ZAKON O VOJSCI SRBIJE

„Vojska Srbije je organizovana oružana snaga koja brani zemlju od oružanog ugrožavanja spolja i izvršava druge misije i zadatke, u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile. Predsednik Republike ili ministar odbrane,

¹² *Ibidem.*

po ovlašćenju predsednika Republike, može odlučiti da Vojska Srbije nadležnom državnom organu, odnosno organizaciji, organu autonomnih pokrajina i organu jedinica lokalne samouprave, na njihov zahtev, pruži pomoć radi zaštite života i bezbednosti ljudi i imovine, zaštite životne sredine ili iz drugih razloga utvrđenih zakonom¹³. Ova odredba se odnosi na treću misiju Vojske Srbije koja podrazumeva podršku civilnim vlastima u suprotstavljanju pretnjama bezbednosti i ostvaruje se kroz¹⁴:

- pomoć civilnim vlastima u suprotstavljanju unutrašnjem ugrožavanju bezbednosti, terorizmu, separatizmu i organizovanom kriminalu i
- pomoć civilnim vlastima u slučaju prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoloških i drugih nesreća.

Treća misija vojske se direktno odnosi na civilnu odbranu, ali u Zakonu o Vojsci Srbije ne postoje odredbe kojima se uređuje učešće Vojske u sistemu civilne odbrane Republike Srbije. Zakon o Vojsci Srbije ne obrađuje treću misiju vojske na dovoljno detaljan način, dok se u celokupnoj normativno-pravnoj regulativi u prvi plan ističe prevladavanje nevojnih izazova, rizika i pretnju, što samo po sebi indicira da je treća misija vojske nešto čemu bi se trebala posvetiti mnogo veća pažnja. Vojska Srbije je u praksi veoma često glavni nosilac odgovora na krizne situacije, jer je jedina institucija koja u kratkom roku može mobilisati veći broj svojih subjekata i snaga. Međutim, u Zakonu o Vojsci ne postoje detaljnije odredbe o izvršavanju treće misije, o formiranju posebnih jedinica za izvršenje te misije, obuci pripadnika za odgovor na krizne situacije, a posebno ne odredbe o koordinaciji operacija sa drugim subjektima sistema civilne odbrane, prvenstveno Ministarstvom unutrašnjih poslova. Navedeni nedostaci ukazuju na nepostojanje osnova za razvoj sistema civilne odbrane u Zakonu o Vojsci Srbije.

8. ZAKON O SMANJENJU RIZIKA OD KATASTROFA I UPRAVLJANJU VANREDNIM SITUACIJAMA

Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama¹⁵ se uređuje sistem zaštite i spasavanja u Republici Srbiji. Ovim zakonom uređuje se „smanjenje rizika od katastrofa, prevencija i jačanje otpornosti i spremnosti pojedinaca i zajednice za reagovanje na posledice katastrofa, zaštita i spasavanja ljudi, materijalnih, kulturnih i drugih dobara, prava i obaveze građana, udruženja, pravnih lica, organa jedinica lokalne samouprave, autonomnih pokrajina i Republike Srbije, upravljanje vanrednim situacijama, funkcionisanje civilne zaštite, rano upozoravanje, obaveštavanje i uzbunjivanje, međunarodna saradnja, inspeksijski nadzor i druga pitanja od značaja za organizovanje i funkcionisanje sistema smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama“¹⁶.

¹³ Zakon o Vojsci Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 116 od 11. decembra 2007, 88 od 28. oktobra 2009, 101 od 29. decembra 2010 - dr. zakon, 10 od 29. januara 2015, 88 od 23. oktobra 2015 - US, 36 od 10. maja 2018, 94 od 27. decembra 2019.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Službeni glasnik RS*, 87/2018.

¹⁶ *Ibidem*.

„Sistem smanjenja rizika od katastrofa i upravljanja vanrednim situacijama je od posebnog interesa za Republiku Srbiju i predstavlja deo sistema nacionalne bezbednosti“.¹⁷ Subjekti i snage sistema zaštite i spasavanja su isti subjekti i snage sistema civilne odbrane tj. „drugih snaga odbrane“ kako ih naziva Zakon o odbrani. Zakon o smanjenju rizika od katastrofa predviđa nadležnosti sistema odbrane i drugih snaga odbrane: „U uslovima kada druge snage i sredstva sistema nisu dovoljne za zaštitu i spasavanje ljudi, materijalnih i drugih dobara od posledica katastrofa, na zahtev Republičkog štaba za vanredne situacije, Ministarstvo odbrane obezbeđuje učešće svojih organizacionih jedinica, komandi, jedinica i ustanova Vojske Srbije za pružanje pomoći u zaštiti i spasavanju, u skladu sa zakonom, osim u ratnom i vanrednom stanju. Kada u zaštiti i spasavanju učestvuju jedinice Vojske Srbije, njima komanduju njihove nadležne starešine, u skladu sa zaključcima i preporukama štaba za vanredne situacije koji rukovodi i koordinira zaštitom i spasavanjem.“¹⁸

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama uređuje i oblast civilne zaštite koja predstavlja „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. Civilnu zaštitu čine lična i uzajamna zaštita, mere, poverenici, zamenici poverenika i jedinice.“¹⁹

Analizom Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama dolazi se do zaključka da postoji pravno normiranje sistema zaštite i spasavanja na istim osnovama kao i sistema civilne odbrane, predviđaju se isti subjekti, iste snage, slični zadaci sistema, ali ovoga puta u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova. U poređnom analizom Zakona o odbrani i Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama ne može se stvoriti jasna predstava o organizaciji i funkcionisanju sistema civilne odbrane i sistema zaštite i spasavanja pri čemu je civilna zaštita sastavni deo oba sistema koja, pri tom, služe istoj svrsi. Prilikom regulisanja sistema zaštite i spasavanja u Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama mora biti naglašeno da je civilna zaštita deo sistema civilne odbrane, ali se nalazi u nadležnosti MUP-a, u okviru sistema zaštite i spasavanja, pri čemu se ta nadležnost, kao i saradnja i koordinacija aktivnosti sa sistemom odbrane RS mora precizno definisati bez kolizije sa Zakonom o odbrani i po istom principu urediti u svim ostalim zakonskim i podzakonskim aktima.

9. ZAKON O KRITIČNOJ INFRASTRUKTURI

Zakonom o kritičnoj infrastrukturi uređuje se „nacionalna i evropska kritična infrastruktura, identifikacija i određivanje kritične infrastrukture Republike Srbije, zaštita kritične infrastrukture, nadležnost i odgovornost organa i organizacija u oblasti kritične infrastrukture i informacije, izveštavanje, pružanje podrške odlučivanju, zaštita podataka, upravljanje i nadzor u oblasti kritične infrastrukture“.²⁰ Zaštita kritične infrastrukture predstavlja „skup

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Službeni glasnik RS*, 87/2018.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ Zakon o kritičnoj infrastrukturi, *Službeni glasnik RS*, 87/2018.

aktivnosti i mera koje imaju za cilj osiguranje funkcionisanja kritične infrastrukture u slučaju ometanja ili uništenja, odnosno zaštitu u slučaju pretnji i sprečavanje nastanka posledice ometanja ili uništenja. Sektori u kojima se vrši identifikacija i određivanje kritične infrastrukture od strane nadležnog ministarstva za svaki sektor su²¹:

- 1) energetika;
- 2) saobraćaj;
- 3) snabdevanje vodom i hranom;
- 4) zdravstvo;
- 5) finansije;
- 6) telekomunikacione i informacione tehnologije;
- 7) zaštita životne sredine;
- 8) funkcionisanje državnih organa.

Zaštita, čuvanje, korišćenje, kontrola i nadzor kritične infrastrukture u nadležnosti Ministarstva odbrane i Vojske Srbije sprovodi se u skladu sa Zakonom o odbrani i Zakonom o Vojsci Srbije. „Kritična infrastruktura se u izradi planskih dokumenata iz oblasti nacionalne bezbednosti mora posebno tretirati stavljanjem akcenta na preventivnim aktivnostima i aktivnostima vezanih za odgovor na krizne situacije u kojima mora imati prioritet“.²²

Donošenjem Zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama „Republika Srbija se opredelila da Ministarstvo unutrašnjih poslova bude nosilac svih aktivnosti na planu zaštite ljudi i materijalnih dobara od katastrofa. U Zakonu se procenom rizika iznova identifikuju kritična postrojenja, kritična mesta i prostori sa gledišta ugroženosti tj. vrši se procena kritične infrastrukture sa stanovišta ugroženosti i određuju subjekti od posebnog značaja za zaštitu i spasavanje. U Zakonu o odbrani se takođe vrši identifikacija kritične infrastrukture i određuju subjekti od značaja za odbranu i veliki tehnički sistemi od značaja za odbranu“²³ čiji je spisak skoro identičan spisku subjekata od značaja za sistem zaštite i spasavanja. Isti princip se primenjuje u Zakonu o privatnom obezbeđenju sa spisakom obavezno obezbeđenih objekata. Imajući u vidu da je Republika Srbija donela Zakon o kritičnoj infrastrukturi, ostaje nejasno zbog čega se u svakom normativnom aktu koji se njome bavi, ona iznova definiše.

Kada je u pitanju zaštita kritične infrastrukture „primarni cilj kojem Republika Srbija treba težiti je izgradnja adekvatnog mehanizma koji će sprečiti stvaranje uslova koji mogu dovesti do otkazivanja određene infrastrukture usled nesreće ili napada na bilo koji element sistema i sve to inkorporirati u postojeći Zakon o zaštiti kritične infrastrukture“.²⁴ Zakon o kritičnoj infrastrukturi treba da definiše i konkretizuje elemente ili oblasti kritične infrastrukture, stepen njihove kritičnosti kao i subjekte odgovorne za zaštitu čime bi se uspostavio normativni okvir za izgradnju i razvoj adekvatnog sistema civilne odbrane koji će spreči-

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

²³ Odluka o određivanju velikih tehničkih sistema od značaja za odbranu, *Službeni glasnik RS*, br. 41 od 16. aprila 2014, 35 od 17. aprila 2015, 86 od 21. oktobra 2016, 53 od 30. maja 2017, 26 od 5. aprila 2019, 94 od 27. decembra 2019, 67 od 2. jula 2021

²⁴ Mladenović, M., Komazec, N. (2022): Normativni okvir kritične infrastrukture u Republici Srbiji, *Zbornik radova – Diskurs o kritičnoj infrastrukturi*, Bezbjednosni istraživački centar Banjaluka, Dobo, str. 21.

ti stvaranje uslova koji mogu dovesti do povećanja nivoa ugroženosti kritične infrastrukture i njenu zaštitu i svim kriznim situacijama.

10. ZAKON O POLICIJI

Prema Zakonu o policiji nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova koja je u direktnoj vezi sa civilnom odbranom se odnosi na „obavljanje poslova zaštite i spasavanja ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine od elementarnih nepogoda, tehničko-tehnoških nesreća, udesa i katastrofa, posledica terorizma, ratnih i drugih većih nesreća i sprovođenja zaštite od požara i eksplozija“.²⁵ Ministarstvo, u skladu sa svojim delokrugom rada utvrđenim zakonom, kao i u skladu sa propisima iz oblasti odbrane, vrši pripreme za delovanje za vreme vanrednog ili ratnog stanja. „Za vreme vanrednog ili ratnog stanja MUP zadatke iz svog delokruga izvršava tako što nastalim promenama prilagođava svoju organizaciju, oblike i metode rada u skladu sa zakonom i aktima donetim radi otklanjanja vanrednog, odnosno ratnog stanja“.²⁶

Prema Zakonu o Policiji se može zaključiti da policija doprinosi razvoju sistema civilne odbrane vršeći, prvenstveno, svoju redovnu delatnost. Međutim, potrebno je definisati nadležnost policije u uslovima kriznih situacija, kada je neophodna saradnja sa sistemom civilne odbrane, njegovim rukovodećim organima, subjektima i snagama. U delu Zakona koji definiše saradnju MUP-a sa ostalim subjektima nacionalne bezbednosti ne postoji odredba o saradnji sa Ministarstvom odbrane, a ona ima krucijalni značaj u razvoju sistema civilne odbrane. Postojanje te odredbe je neophodno. Navedenim pristupom se vrši razgraničenje nadležnosti između ova dva ministarstva u istoj oblasti. Nezaobilazna međuzavisnost organa unutrašnjih poslova i sistema civilne odbrane nameće potrebu normativnog, funkcionalnog i organizacionog uređenja njihovih odnosa doprinoseći pritom razvoju sistema civilne odbrane.

11. ZAKON O PRIVATNOM OBEZBEĐENJU

Privatno obezbeđenje, u smislu Zakona o privatnom obezbeđenju „obuhvata pružanje usluga, odnosno vršenje poslova zaštite lica, imovine i poslovanja, fizičkom i tehničkom zaštitom kada ti poslovi nisu u isključivoj nadležnosti državnih organa“. Ovaj zakon obrađuje zaštitu obavezno obezbeđenih objekata u koje spadaju „objekti od strateškog značaja za Republiku Srbiju i njene građane, kao i objekti od posebnog značaja čijim oštećenjem ili uništenjem bi mogle nastupiti teže posledice po život i zdravlje ljudi ili koji su od interesa za odbranu zemlje, osim objekata čiju zaštitu obavljaju državni organi i objekata čija se zaštita obavlja saglasno propisima iz oblasti odbrane. Pod obavezno obezbeđenim objektima smatra se i prostor na kome se nalaze ti objekti i čine njihov sastavni deo, kao i prateći objekti koji su u funkciji tih objekata.“²⁷

²⁵ Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, 6/2016, 24/2018 i 87/2018.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Zakon o privatnom obezbeđenju, *Službeni glasnik RS*, 104/2013, 42/2015 i 87/2018.

Donošenjem Zakona o privatnom obezbeđenju, ovom sektoru bezbednosti je dato obeležje privredne grane. Iako se nalazi u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, sa uspostavljenim režimom licenciranja, obavezne edukacije i inspekcijskog nadzora, uvek se mora imati na umu da je to, ipak, deo nacionalne bezbednosti koji direktno ne garantuje i obezbeđuje država, a usmeren je na smanjenje ugroženosti štićenih vrednosti. To samo po sebi podrazumeva da se mora normativno urediti institucionalna saradnja privatnog i javnog sektora bezbednosti, posebno saradnja sa sistemom civilne odbrane.

12. ZAKLJUČAK

Na osnovu analize normativne regulative može se zaključiti da zakoni u oblasti bezbednosti i odbrane ne tretiraju civilnu odbranu na sistemski način. Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o Vladi i Zakon o predsedniku stvaraju odgovarajuću osnovu za razvoj sistema civilne odbrane, utvrđivanjem njegovih osnova i donošenjem akata kojima se sistem uređuje. Nadležnosti najviših državnih institucija (Narodna skupština, Vlada, Predsednik) su jasne i nedvosmislene, ali već u Zakonu o ministarstvima se pojavljuje vakuum u nadležnostima u oblasti civilne odbrane. Definisane nadležnosti subjekata sistema civilne odbrane (čija precizna određenost čak i ne postoji) je nepotpuna i nejasna.

Zakon o odbrani koji bi trebalo da daje sveobuhvatnu sliku ovog sistema je pun manjkavosti i nejasnoća u delovima koji se odnose na sistem civilne odbrane. Ovaj zakon u uvodnom delu daje civilnoj odbrani podjednak značaj kao i vojnoj odbrani Republike Srbije, ali se u nastavku zakona ta činjenica gubi iz vida i dolazi do upotrebe različitih sintagmi poput „civilna odbrana“, „civilna zaštita“, „sistem zaštite i spasavanja“ i „druge snage odbrane“ bez njihovog preciznog razgraničavanja. S obzirom da predstavlja najvažniji pravni akt kojim se reguliše oblast civilne odbrane, svi nedostaci ovog zakona se nedvosmisleno moraju otkloniti, posebno kolizija sa Zakonom o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

Zakon o Vojsci Srbije ne obrađuje učešće Vojske Srbije u sistemu civilne odbrane, posebno treću misiju vojske koja se u potpunosti izvršava u okviru ovog sistema. Nadležnosti ili uloge subjekata u okviru sistema civilne odbrane nisu precizirane ni u Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa ni u Zakonu o policiji i Zakonu o privatnom obezbeđenju, a svi ovi sistemi su neraskidivo povezani sa sistemom civilne odbrane i ne mogu uspešno vršiti svoje funkcije jedni bez drugih. Zakon o kritičnoj infrastrukturi je od velikog značaja za sistem civilne odbrane, usled činjenice da civilna odbrana mora da obezbedi zaštitu kritične infrastrukture u kriznim situacijama. Kvalitetan zakon u ovoj oblasti uslovljava uspešnu zaštitu materijalnih resursa i smanjenje ugroženosti kritične infrastrukture na najmanji mogući nivo.

Uporedna analiza normativno-pravne regulative sistema civilne odbrane Republike Srbije i višestruko preklapanje mnogih odredbi u različitim zakonskim rešenjima više su nego očigledne. Razvoj sistema civilne odbrane Republike Srbije može se uspešno ostvarivati isključivo ukoliko postoji odgovarajuća normativno-pravna regulativa tj. ukoliko se u okviru svih sistemskih zakona definišu nadležnosti, prava i obaveze svih subjekata i snaga sistema, poštuje načelo ustavnosti i zakonitosti, izbegava kolizija među pravnim aktima, a prevashodno kontradiktornosti u istom pravnom aktu. Stvaranje jasnog i preciznog zakonskog

okvira sistema civilne odbrane je primaran i neophodan uslov za njegovo uspostavljanje i razvoj.

LITERATURA

- Mladenović, M., Komazec, N. (2022): Normativni okvir kritične infrastrukture u Republici Srbiji, *Zbornik radova – Diskurs o kritičnoj infrastrukturi*, Bezbjednosni istraživački centar Banjaluka, Doboju, str. 21, fn 21
- Odluka o određivanju velikih tehničkih sistema od značaja za odbranu, *Službeni glasnik RS*, br. 41 od 16. aprila 2014, 35 od 17. aprila 2015, 86 od 21. oktobra 2016, 53 od 30. maja 2017, 26 od 5. aprila 2019, 94 od 27. decembra 2019, 67 od 2. jula 2021
- Zakon o kritičnoj infrastrukturi, *Službeni glasnik RS*, 87/2018.
- zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, 128/2020.
- Zakon o Narodnoj skupštini, *Službeni glasnik RS*, 9/2010).
- Zakon o odbrani, *Službeni glasnik RS*, 116 od 11. decembra 2007, 88 od 28. oktobra 2009, 88 od 28. oktobra 2009 - dr. zakon, 104 od 16. decembra 2009 - dr. zakon, 10 od 29. januara 2015, 36 od 10. maja 2018.
- Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, 6/2016, 24/2018 i 87/2018.
- Zakon o Predsedniku Republike, *Službeni glasnik RS*, 111/2007.
- Zakon o privatnom obezbeđenju, *Službeni glasnik RS*, 104/2013, 42/2015 i 87/2018.
- zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, *Službeni glasnik RS*, 87/2018.
- Zakon o Vladi, *Službeni glasnik RS*, 55/2005, 71/2005 - ispr, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US, 44/2014 i 30/2018 - dr. zakon.
- Zakon o Vojsci Srbije, *Službeni glasnik RS*, 116 od 11. decembra 2007, 88 od 28. oktobra 2009, 101 od 29. decembra 2010 - dr. zakon, 10 od 29. januara 2015, 88 od 23. oktobra 2015 - US, 36 od 10. maja 2018, 94 od 27. decembra 2019.

Milica Mladenovic, PhD

UDC 355.02:005.96
UDC 355.3(497.11+470)
DOI: 10.5937/MegRev2301121M
Review scientific paper
Received 18.11.2022.
Approved 05.08.2023.

LEGAL FRAMEWORK FOR THE REPUBLIC OF SERBIA'S CIVIL DEFENSE SYSTEM DEVELOPMENT

Summary: *All crises that arise at the global, regional and local level exert their influence on the security of the Republic of Serbia. They can lead to destructive activities aimed at protected values, so an effective system of their protection - civil defense system - must be established at the level of the Republic of Serbia. A necessary step in achieving that goal is the adequate normative-legal regulation of the field of civil defense, which is of special interest for the security of the Republic of Serbia, but also for the development of the system itself. Adequate legal regulation creates prerequisites for the successful establishment, organization and functioning of the civil defense system, which in modern security conditions has immeasurable importance. The topic of this paper was created based on research for the preparation of a doctoral dissertation and deals with the advantages and disadvantages of legal solutions in the field of civil defense of the Republic of Serbia.*

Keywords: normative regulation, law, civil defense, Republic of Serbia