

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ  
ВОЈНА АКАДЕМИЈА



**РАЗВОЈ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ФУНКЦИЈИ  
СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И  
МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА**

- Докторска дисертација -

**МЕНТОР:**  
ванр. проф. др Станислав Стојановић

**КАНДИДАТ:**  
MSc Милица Младеновић

Београд, 2023.

# РАЗВОЈ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ФУНКЦИЈИ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА

*Сажетак:*

Савремени изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије као и целокупна безбедносна слика савременог света довела је до потребе за поновним успостављањем система цивилне одбране. Угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса у тренутним безбедносним условима захтева постојање ефикасног и ефективног система цивилне одбране у складу са усвојеним концептом тоталне одбране Републике Србије. Први корак у успостављању тог система захтева свеобухватно редефинисање нормативног оквира којима се он уређује. Легислатива уређеност система цивилне одбране представља незаобилазни услов за развој система и условљава потребу научног утемељења постулата на којима ће се нормативне одредбе заснивати.

Предмет истраживања на тему докторске дисертације је проистекао из ставова исказаних у највишим стратегијским документима у којима цивилна одбрана представља незаобилазни део концепта тоталне одбране и један од стубова одбране Републике Србије. Свеобухватном анализом стратегијског, нормативног и планско-организационог оквира цивилне одбране ствара се прецизна слика тренутног стања система и омогућава се идентификовање проблема и могућности њиховог решавања у циљу развоја система чиме се значајно смањује ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса као најважнијих штићених вредности. Резултати истраживања на тему докторске дисертације стварају чврсту основу за даља истраживања и омогућавају постепену имплементацију система цивилне одбране у систем одбране Републике Србије.

*Кључне речи:* цивилна одбране, цивилно становништво, материјални ресурси, развој, угроженост.

*Ужа научна област:* менаџмент у одбрани

# **DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA'S CIVIL DEFENSE IN THE FUNCTION OF REDUCING THE ENDANGERMENT TO THE CIVILIAN POPULATION AND MATERIAL RESOURCES**

## *Summary:*

Contemporary challenges, risks and threats to the security of the Republic of Serbia, as well as the entire security picture of the modern world, led to the need for the re-establishment of the civil defense system. The threat to the civilian population and material resources in the current security conditions requires the existence of an efficient and effective civil defense system in accordance with the adopted concept of total defense of the Republic of Serbia. The first step in establishing that system requires a comprehensive redefinition of the normative framework governing it. The legislative organization of the civil defense system is an indispensable condition for the development of the system and conditions the need for a scientific foundation of the postulates on which the normative provisions will be based.

The subject of research on the topic of the doctoral dissertation arose from the views expressed in the highest strategic documents in which civil defense is an indispensable part of the concept of total defense and one of the pillars of the defense of the Republic of Serbia. A comprehensive analysis of the strategic, normative and planning-organizational framework of civil defense creates a precise picture of the current state of the system and enables the identification of problems and the possibility of solving them in order to develop the system, which significantly reduces the level of potential endangerment of the civilian population and material resources as the most important protected values.

The results of the research on the topic of the doctoral dissertation create a solid basis for further research and enable the gradual implementation of the civil defense system in the defense system of the Republic of Serbia.

*Keywords:* civil defense, civilian population, material resources, development, endangerment.

*Narrower scientific field:* defense management

*Tamu...*

## САДРЖАЈ

УВОД .....	7
<b>I МЕТОЛОШКИ ОКВИР .....</b>	<b>12</b>
1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА .....	12
2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА .....	24
3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА .....	30
4. ХИПОТЕТИЧКИ СТАВОВИ .....	32
5. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА .....	35
6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА .....	40

### ПРВИ ДЕО

#### ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА

1. АНАЛИЗА УТИЦАЈА САВРЕМЕНИХ ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ ПО БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊИХОВЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ НА УГРОЖАВАЊЕ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА ....	48
1.1. Изазови, ризици и претње – појам и теоријски концепт .....	50
1.2. Изазови, ризици и претње - карактеристике и класификација .....	52
1.3. Карактеристике изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије ...	56
2. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ИДЕНТИФИКОВАНИХ ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ ПО БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ И ЗЕМАЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	61
2.1. Изазови ризици и претње безбедност Европске уније и њених чланица .....	63
2.2. Изазови ризици и претње безбедност Републике Северне Македоније .....	68
2.3. Изазови ризици и претње безбедност Републике Црне Горе .....	68
2.4. Изазови ризици и претње безбедност Босне и Херцеговине .....	69
2.5. Изазови ризици и претње безбедност Републике Албаније .....	70
3. СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	72
3.1. Историјски развој цивилне одбране Републике Србије .....	73
3.2. Појмовно одређење цивилне одбране Републике Србије .....	84
3.3. Карактеристике система цивилне одбране Републике Србије .....	86
3.4. Начела и функције система цивилне одбране Републике Србије .....	92
3.5. Цивилна одбрана у систему националне безбедности Републике Србије .....	97
3.6. Цивилна одбрана у оквиру система одбране Републике Србије и концепта тоталне одбране .....	99

## ДРУГИ ДЕО

### НОРМАТИВНА И ФУНКЦИОНАЛНА УРЕЂЕНОСТ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. НОРМАТИВНА УРЕЂЕНОСТ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ НА СТРАТЕГИЈСКОМ НИВОУ .....	104
1.1. Устав Републике Србије .....	104
1.2. Стратегија националне безбедности Републике Србије .....	107
1.3. Стратегија одбране Републике Србије .....	113
1.4. Национална стратегија заштите и спасавања Републике Србије .....	118
2. НОРМАТИВНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ РАЗВОЈА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ .....	121
2.1. Закон о Народној скупштини .....	122
2.2. Закон о Влади .....	122
2.3. Закон о председнику .....	123
2.4. Закон о министарствима .....	124
2.5. Закон о одбрани .....	132
2.6. Закона о Војсци Србије .....	141
2.7. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама .....	142
2.8. Закон о критичној инфраструктури .....	146
2.9. Закон о полицији .....	148
2.10. Закон о приватном обезбеђењу .....	148
3. СТРУКТУРА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	151
3.1. Управљање системом цивилне одбране .....	151
3.2. Субјекти система цивилне одбране .....	153
3.3. Снаге система цивилне одбране .....	155
3.4. Опремање у систему цивилне одбране .....	159
3.5. Оспособљавање у систему цивилне одбране .....	160

## ТРЕЋИ ДЕО

### ПЛАНИРАЊЕ И ОРГАНИЗОВАЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. ПЛАНИРАЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	164
1.1. Планирање цивилне одбране у оквиру система одбране Републике Србије .....	166
1.2. Циљеви и задаци система цивилне одбране .....	169
1.3. План одбране Републике Србије .....	171
1.4. План цивилне одбране Републике Србије .....	174
2. ОРГАНИЗОВАЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	180
2.1. Имплементација плана цивилне одбране .....	181
2.2. Државни органи, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе у систему цивилне одбране .....	185
2.3. Привредна друштва и друга правна лица у систему цивилне одбране .....	187
2.4. Грађани у систему цивилне одбране .....	188

## ЧЕТВРТИ ДЕО

### ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА

1. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ СТРАТЕГИЈСКИХ ДОКУМЕНАТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ .....	205
2. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ СТРАТЕГИЈСКИХ И НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ ДОКУМЕНТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	220
3. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА, ОРГАНИЗОВАЊА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЗАДАТАКА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	233
<b>ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>246</b>
<b>СПИСАК СКРАЋЕНИЦА .....</b>	<b>255</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>256</b>
<b>ПРИЛОЗИ .....</b>	<b>269</b>

## УВОД

Савремени свет није ни близу свету у коме је успостављен период дуготрајног мира, стабилности и просперитета, већ га карактеришу дефицит безбедности, глобалне поделе, процеси брзих промена праћени нестабилношћу, несигурношћу и неизвесношћу. Брзина промена у савременом свету доводи у питање могућност предвиђања будућих догађаја што сваку државу суочава са сталном и неизвесном борбом за егзистенцију.

Безбедност људи и материјалних ресурса се тренутно налази у центру пажње читаве међународне заједнице. Процес глобализације, нови светски поредак, информатичка револуција, енергетска безбедност, корпоративна мондијализација, многобројни локални и регионални сукоби, драстичне климатске промене и угрожавање животне средине су само неке од појава које су донеле безброј нових извора, облика и носилаца угрожавања. Опасности попут природних и техничко-технолошких несрећа, тероризма и појаве нових заразних болести односе последњих година велики број људских живота и изазивају озбиљне штете по материјалне ресурсе, што значи да осим продубљивања старих, савремени свет карактеришу и бројни нови изазови, ризици и претње који су сваким даном све бројнији.

Иако се мислило да је нови глобални оружани сукоб скоро па немогућ, тренутна дешавања на простору Украјине показује да време акција и операција војне природе свакако не припада прошлости и да је у било ком тренутку могуће избијање новог глобалног сукоба. То показује и све већи пораст буџета намењених одбрани већине држава света, као и постојање више од 40 регионално ограничених конфликта који се могу прелити у један велики сукоб на глобалном нивоу. Опасност од војних претњи условила је и ширења НАТО-а у 2022. години и захтеве неутралних држава за приступ овој алијанси. Глобална криза настала сукобом у Украјини са собом носи додатне изазове, ризике и претње по безбедност сваке државе, тако да је ефикасност њихових система одбране у првом плану.

Безбедносна ситуација показује да савремено доба захтева свеобухватне припреме свих људских и материјалних потенцијала једне државе. У таквим условима, до свог пуног изражаја долази улога система одбране, јер једино тај систем може омогућити свеобухватну припремљеност за одбрану подразумевајући непосредно ангажовање целокупног друштва. У светлу савремених изазова, ризика и претњи, одбрана, безбедност и заштита постају ствар сваког грађанина. Самим тим, долази до разматрања



значаја система цивилне одбране који представља саставни део сваког ефикасног система одбране. Оне државе које су у протеклих 30 година занемариле овај систем, поново увиђају потребу његовог успостављања, јер се само ангажовањем целокупних људских и материјалних потенцијала једне државе може постићи њена одбрана и заштита. Све већи број жртава и све тежа материјална разарања у савременим сукобима, све бројније природне и техничко-технолошке катастрофе, епидемије и угроженост животне средине дали су цивилној одбрани немерљиви значај, јер је њена тежишна активност заштита, одбрана и спасавање цивилног становништва и материјалних ресурса.

Изазови, ризици и претње на глобалном, регионалном и локалном нивоу условљавају изазове, ризике и претње које утичу на безбедност Републике Србије (у даљем тексту РС). Сви они доводе до деструктивних активности усмерених на цивилно становништво и материјалне ресурсе што захтева да се на нивоу Републике Србије успостави ефикасан систем њихове заштите – систем цивилне одбране. Изазови, ризици и претње са којима се Република Србија суочава последњих година изискују обавезу свих нивоа државне организације да креирају систем цивилне одбране који ће бити у стању да својом институционалном и функционалном организацијом одговори на њих, а његова ефикасност првенствено зависи од прецизног легислативног оквира којим се овај систем успоставља и развија.

Успостављање стратегијски значајног система као што је систем цивилне одбране подразумева нормативно дефинисање јасних постулата на којима ће се он развијати и функционисати. Систем цивилне одбране Републике Србије се мора развијати на основу прецизне нормативно-правне регулативе, јер њено постојање условљава постојање самог система. На основу јасно дефинисаних ставова у стратегијским документима, посебно у Стратегији одбране, уређује се правац реструктурирања система у законској и подзаконској регулативи. Законском регулативом се омогућава успостављање и функционисање система, док се подзаконском регулативом прецизно дефинише све оно што омогућава његово несметано функционисање на свим нивоима.

Увидом у постојећу нормативно-правну регулативу и на основу досадашњих истраживања, не може се стећи јасна слика система цивилне одбране Републике Србије. Проблеми система цивилне одбране нису наишли на интересовање већег броја аутора, а такође нема помака у нормативном регулисању ове области. Цивилна одбрана није уређена на системском приступу, нема своју организацијску и формацијску структуру, а двоструке надлежности над системом, који скоро и да не постоји у пракси, стварају

додатну конфузију. Једино што се недвосмислено може закључити из највиших нормативних аката је да цивилна одбрана представља, поред војне, један од стубова одбране Републике Србије, да се, с обзиром на карактеристике савремених изазова, ризика и претњи, знатно повећава њен значај и да ју је потребно нормативно-правно регулисати у што краћем року да би се добио ефикасан систем, способан да смањи угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса. Република Србија мора нормативно-правно утврдити и обликовати овај део свог система одбране, јер је потребно успоставити и развити свеобухватан и конзистентан систем цивилне одбране способан да ефикасно делује, остварујући и одбрану и заштиту и помоћ и спасавање у свим кризним ситуацијама.

Непостојање адекватне нормативне регулативе којом се регулише функционисање система цивилне одбране Републике Србије условило је дефинисање проблема овог рада. Он се, првенствено, односи на анализу развоја стратегијских, нормативно-правних и планско-организационих елемената система цивилне одбране и проналажење и дефинисање решења за структурирање цивилне одбране као система тј. подсистема система одбране на адекватним стратегијским, нормативно-правним и планско-организационим основама што би омогућило његово унапређење и развој као најзначајније компоненте система одбране Републике Србије која у потпуности испуњава своју функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Циљ овог рада је да применом различитих метода истраживања анализира постојећу нормативно-правну регулативу у области цивилне одбране, уочи недостатке и предложи решења за развој и унапређење постојећих одредби, а самим тим и самог система.

Рад обухвата четири целине повезане и усклађене са предметом и циљевима истраживања и постављеним хипотезама. Након увода, презентована је научна замисао истраживања са формулисаним проблемом и предметом истраживања, постављеним циљевима истраживања и дефинисаним хипотетичким ставовима. У научној замисли истраживања су приказане и методе истраживања и образложена његова научна и друштвена оправданост.

Први део рада обрађује изазове, ризике и претње по безбедност са акцентом на анализу њиховог утицаја на безбедност Републике Србије и безбедност цивилног становништва и материјалних ресурса. У првом делу се анализира теоријски концепт, појам, карактеристике и класификација изазова, ризика и претњи, као и карактеристике изазова, ризика и претњи које угрожавају безбедност Републике Србије. Након обраде

изазова, ризика и претњи, врши се упоредна анализа идентификованих изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије са изазовима, ризицима и претњама земаља Европске Уније (у даљем тексту ЕУ) и земаља у окружењу које нису чланице ЕУ. На крају првог дела је приказан систем цивилне одбране Републике Србије. Анализира се место цивилне одбране у систему националне безбедности и систему одбране Републике Србије, затим историјски развој система цивилне одбране РС, појмовно одређење система цивилне одбране, његове карактеристике, начела и функције. У овом делу се такође прави дистинктивна разлика између система цивилне одбране и цивилне заштите.

Други део рада обрађује нормативну и функционалну уређености система цивилне одбране Републике Србије. Уређеност цивилне одбране на стратегијском нивоу се анализира на основу највиших нормативних аката Републике Србије у области безбедности: Устава Републике Србије, Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране и Националне стратегије заштите и спасавања Републике Србије. Након стратегијских докумената, следи анализа најзначајније законске регулативе у области развоја система цивилне одбране: Закон о Народној скупштини, Закон о Влади, Закон о председнику, Закон о министарствима, Закон о одбрани, Закона о Војсци Србије, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Закон о критичној инфраструктури, Закон о полицији и Закон о приватном обезбеђењу. Након анализе нормативне уређености описује се структура система цивилне одбране Републике Србије на основу анализираних нормативно-правне регулативе. У овом делу се описује и управљање системом, субјекти и снаге система и опремање и оспособљавање у оквиру система цивилне одбране.

Трећи део рада се бави местом и улогом система цивилне одбране у систему одбране Републике Србије. У овом делу се обрађује планирање система цивилне одбране у оквиру система одбране, циљеви и задаци система, План одбране Републике Србије и потреба постојања Плана цивилне одбране у оквиру Плана одбране Републике Србије. Затим се прелази на организацију система цивилне одбране са акцентом на имплементацију Плана цивилне одбране код свих субјеката овог система: државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, предузетника и грађана са акцентом на њиховој улози и значају у оквиру система цивилне одбране.

Резултати истраживања су представљени у четвртном делу рада у коме су приказани резултати анализе стратегијских докумената Европске уније, Републике Србије и земаља у кружењу, резултати анализе нормативно-правне регулативе и планско-

организационих докумената система, као и резултати анализе организовања и имплементације задатака из плана одбране код субјеката система цивилне одбране.

У овом делу су приказани и резултати спроведеног истраживања у којем су анкетирани познаваоци предметне области из организационих целина Министарства одбране и Војске Србије, Министарства унутрашњих послова, државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица и цивилног становништва којима се потврђује значај система цивилне одбране у оквиру система одбране и потреба његовог нормативно-правног уређења у функцији развоја система и смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Резултатима истраживања се, такође, врши и верификација постављених хипотеза у оквиру докторске дисертације.

У закључним разматрањима је направљен осврт на најзначајније резултате истраживања и извршена је компарација са тренутним стањем система, а затим су изведени закључци проистекли из реализованог истраживања и предложени су могући правци даљих истраживања.

Саставни део рада чини и 5 прилога у којима су приказани: резултати анализе садржаја докумената, процена угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у односу на посматране индикаторе, табеле са резултатима истраживања и материјали за реализацију истраживања.

## I МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

### 1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА

#### 1.1. Формулација проблема истраживања

Људско друштво је од свог настанка до данас изложено многим опасностима. Са напретком цивилизације мењао се и карактер опасности, али је стање угрожености људи и материјалних ресурса константа која је стално присутна. Потреба за организовањем одбране и заштите подразумевала је повезивање појединаца и друштвених група, које је резултирало стварањем посебних организованих снага и њиховим опремањем потребним средствима и опремом. Иако ту још увек није реч о цивилној одбрани као систему и државној функцији, могу се ипак видети поједине њене функције које су се временом развијале кроз историју људског друштва.

Цивилна одбрана се у већини држава развила као механизам супротстављања тоталној агресији, али је временом број угроженог цивилног становништва био у сталном порасту што показују бројеви да је у Првом светском рату однос губитака цивила према војницима био је 1:20, у Другом светском рату 1:1, у Корејском рату 7:1<sup>1</sup>, у рату у Ираку 10:1, док данас број цивилних жртава у сукобима иде и до 90% што цивилну одбрану све више усмерава ка ефикаснијој одбрани цивилног становништва и материјалних ресурса.

Крајем XX века класични рат је изгубио статус глобалног извора угрожавања, али су се појавиле друге глобалне опасности чије се последице по људе и материјалне ресурсе не само не разликују од ратних, него их у неким случајевима и могу превазићи, па се јавља потреба да се пажња све више усмерава ка мирнодопским опасностима. Свету безбедности, XXI век је донео бројне новине тако да поседовање само војне моћи није довољно и не гарантује безбедност. Процес глобализације, нови светски поредак, информатичка револуција, енергетска безбедност, корпоративна мондијализација, драстичне климатске промене и угрожавање животне средине су само неке од појава које су донеле свету бројне нове изворе и облике угрожавања. Опасности попут природних и техничко-технолошких несрећа, тероризма и појаве нових заразних болести односе последњих година велики број људских живота и изазивају озбиљне штете по материјалне ресурсе. У једном од извештаја из Уједињених нација истиче се да је од

---

<sup>1</sup> Сукђењик, К. (1976): *Цивилна одбрана*, Војноиздавачки завод, Београд.

1980. до 2000. године само у природним катастрофама широм света живот изгубило 1.5 милиона људи<sup>2</sup>.

Поред тога, физиономија рата је услед процеса глобализације знатно измењена, што је довело до појаве тзв. савременог рата који обухвата појаве попут тероризма, сајбер ратовања и психолошких операција које стварају нестабилно ратно поље, без чврстих граница. Чиниоци савременог рата конципирани су да прожимају цивилни живот и све поре друштва са циљем да се оствари потпуна доминација над непријатељем и урушавање свих његових капацитета да не би пружио успешан отпор, при чему су главни циљеви напада све виталне тачке, не само система одбране, већ друштвеног система у целини. Сходно појави нових извора угрожавања и укупним карактеристикама савременог рата, модерно друштво мора развити систем цивилне одбране којим се остварује организационо и функционално повезивање укупних потенцијала друштва и њихово усмеравање у ефикасну одбрану земље. Неопходно је да се уведе нови принцип преласка са брзог одговора на управљање ризиком и превенцију, јер „процес глобализације садржи бројне непознанице које могу да поприме апокалиптични карактер“<sup>3</sup>.

Иако међународно право забрањује ратове и агресију и постоје бројне декларације Уједињених нација које позивају на мир и мирно решавање конфликта у свету, то још увек није довело до искорењивања оружаних сукоба, јер и упркос забрани, у савременим међународним односима поједине државе и даље прибегавају том начину решавања спорова и конфликта. Поред тога што се карактеристике савремених ратова углавном огледају у коришћењу оружја заснованог на великој прецизности, постојања споразума о смањењу нуклеарног арсенала и забрани коришћења хемијског и биолошког оружја, могућност њихове употребе у савременим ратовима се још увек не може искључити. Све то доводи до закључка да савремена средства оружане борбе имају неограничен домет, високу прецизност и огромну разорну моћ што представља велику опасност за цивилно становништво и материјалне ресурсе једне државе. Све то се може видети на примеру НАТО агресије на СРЈ 1999. године када је бомбардовано преко 200 градова и насеља, убијено више хиљада цивила, 2.5 милиона људи остало без средстава за задовољавање основних животних потреба и изазвана материјална штета од преко 100 милијарди долара<sup>4</sup>. Све то указује да угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса

---

<sup>2</sup> Кастратовић, Ј. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – Нови модел*, СИЦ, Београд.

<sup>3</sup> Стојановић, С. (2005): „Безбедност и изазови процеса глобализације“, *Војно дело 1/2005*, Београд.

<sup>4</sup> Кастратовић, Ј. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – Нови модел*, СИЦ, Београд.

од ратних опасности није немогућа што представља још један од разлога развоја ефикасног система цивилне одбране.

Савремени изазови, ризици и претње по безбедност на глобалном и регионалном нивоу, условљавају идентификацију, анализу и процену изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије. У складу са њима, треба развијати систем цивилне одбране који ће бити успостављен на адекватним стратегијским, нормативним и планско-организационим основама и способан да смањи угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса на што мању могућу меру. На прошлим и садашњим примерима попут НАТО агресије 1999. године, великих поплава 2010, 2014. и 2020. године, масовних миграција 2019. године, експлозије у Бејруту и пандемије Корона вируса и рата у Нагорно-Карабаху 2020. године, можемо видети да је развој цивилне одбране и њено структурирање као подсистема у оквиру система одбране неопходно за супротстављање савременим изазовима, ризицима и претњама по безбедност Републике Србије. Стога, у садашњим условима цивилна одбрана Републике Србије делује као незаобилазан фактор остваривања стратешких циљева националне одбране.

Цивилна одбрана је најефикаснији одбрамбени концепт с обзиром на карактеристике савременог безбедносног окружења и опредељења Републике Србије за концепт тоталне одбране. Цивилна одбрана као део система националне безбедности и система одбране земље треба да буде спремна на заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса у миру, рату и ванредном стању. У концепту тоталне одбране прописаном у Стратегији одбране Републике Србије, цивилна одбрана представља незаобилазан део одбрамбено-заштитног система Републике Србије који је првенствено усмерен на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Као систем који се остварује на свим нивоима организације друштва, цивилна одбрана се сусреће са бројним проблемима на теоријском и практичном нивоу – од непостојања консензуса о дефиницији цивилне одбране до неадекватне нормативно-правне регулативе и њеног спровођења у пракси. Потребно је редефинисати цивилну одбрану у стратегијским документима, нормативном регулативом је уредити као систем са свим неопходним елементима, успоставити свеобухватан систем планирања и организовања да би се првенствено подигао ниво свести самог становништва о значају цивилне одбране, а затим и да би систем цивилне одбране, који је од стратегијског значаја за Републику Србију, недвосмислено заузео своје место у систему националне

безбедности и ефикасно остваривао своју функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Изузетан значај који цивилна одбрана има у целокупном систему националне безбедности, оправдава потребу за идентификацијом проблема са којима се сусреће у свом развоју и остваривању својих функција. Цивилна одбрана подразумева припрему, ангажовање и координацију свих субјеката, снага и капацитета цивилног друштва у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, у миру, рату и ванредном стању. Њен ефикасан развој је неопходан за остваривање постављених циљева и задатака одбране и заштите укупних ресурса друштва у условима угрожавања. Зато се проблем овог истраживања односи на анализу развоја стратегијских, нормативно-правних и планско-организационих елемената система цивилне одбране и проналажење и дефинисање решења за структурирања цивилне одбране као система тј. подсистема система одбране на адекватним стратегијским, нормативно-правним и планско-организационим основама што би омогућило његово унапређење и развој као најзначајније компоненте система одбране Републике Србије који у потпуности испуњава своју функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

## 1.2. Основни хипотетички ставови о проблему истраживања

У доступној литератури која се бави проблемом цивилне одбране могу се наћи различити хипотетички ставови од којих су најзначајнији:

- Цивилна одбрана је саставни део сваког савременог одбрамбеног и безбедносног система<sup>5</sup>.

Сваки савремени одбрамбени и безбедносни систем обавља функцију одбране и заштите од различитих опасности па је тако један од основних задатака цивилне одбране одбрана и заштита становништва и материјалних ресурса од ратних и мирнодопских опасности. С обзиром да је у данашњим условима цивилна одбрана све актуелнија и добија на све већем значају, постала је и саставни део сваког савременог одбрамбеног и безбедносног система без обзира што је негде поистовећена са цивилном заштитом, која представља само један од њених елемената, и што се у свим одбрамбеним и заштитним системима није формализована на исти начин и на истом месту. Упркос различитим називима и

---

<sup>5</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Системи одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд.



структури, постојање цивилне одбране у систему безбедности сваке савремене државе је неоспорно.

- Ефикасан систем цивилне одбране је у функцији развоја целокупног одбрамбеног система једне земље и од њега зависи цивилизацијско достигнуће сваке заједнице<sup>6</sup>, Све је више извора и облика угрожавања становништва и материјалних ресурса којима ефикасан систем цивилне одбране треба да се супротстави и омогући опстанак и развој целокупне заједнице. Он на неки начин ангажује све људске и материјалне потенцијале једне земље у извршавању својих функција и представља делатност од стратегијског значаја.

- Смисао постојања цивилне одбране је заштита, одбрана и спасавање цивилног становништва и материјалних ресурса, али и друштва и државе како од ратних тако и од мирнодопских опасности<sup>7</sup>.

Успостављање и развој цивилне одбране је у прошлости превасходно био усмерен на заштиту, одбрану и спасавање цивилног становништва и материјалних ресурса у случају ратних опасности. Међутим, савремено схватање безбедности и појава нових изазова, ризика и претњи довели су проширивања циљева цивилне одбране ка деловању у свим кризним ситуацијама на одбрани и заштити државе и друштва у целини, како у ратном и у ванредном стању, тако и миру .

- Комплексност система цивилне одбране, његових циљева и задатака као и обим ангажовања у миру, рату и ванредном стању захтева развој, адекватну припрему и добру организацију свих елемената система цивилне одбране<sup>8</sup>.

Систем цивилне одбране је по својој структури и организацији изузетно комплексан систем који захтева стварање одређених услова за његову изградњу и развој. Првенствено је неопходна одговарајућа стратегијска, нормативно-правна и планско-организациона основа за његово успостављање. Систем цивилне одбране је правно уређен многобројним стратегијским, законским и подзаконским актима, као и прописима међународног права. Тим прописима се цивилној одбрани даје обавезујућа снага и ствара се правна основа система. Принцип правне уређености система цивилне одбране је неминовност и обавеза и једна од најбитнијих претпоставки за његово

---

<sup>6</sup> Вејл, Л., Џ. (1991): *Цивилна одбрана*, Војноистраживачки и новински центар, Београд.

<sup>7</sup> Сукјењик, К. (1978): *Цивилна одбрана страних земаља*, Војноиздавачки Завод, Београд.

<sup>8</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд.

функционисање и успешност<sup>9</sup> у смањењу угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Целокупан систем цивилне одбране са свим својим елементима мора почивати на прописаним, јасно дефинисаним, планираним и организованим активностима.

- Цивилна одбрана представља подсистем система кризног менаџмента једне државе<sup>10</sup>.

Иако синтагма „цивилна одбрана“ усмерава на одбрану цивилних капацитета у држави, тешко је раздвојити укупне капацитете на „цивилне“ и „војне“, када је економски аспект у питању. У сваком случају страдање становништва и уништавање материјалних добара су питања од значаја за економско стање земље, нарочито у кризним ситуацијама. Кризни менаџмент не посматра појаве само у тренутним оквирима дешавања, већ са аспекта дугорочних утицаја на социјалне, економске, демографске, политичке и друге димензије државе. У том смислу, цивилна одбрана добија нову димензију у правцу интеграције цивилних и војних капацитета у функцији смањења деструкције људског и материјалног фактора система одбране. Посматрана кроз призму управљања кризним ситуацијама, цивилна одбрана треба да омогући функционисање невојних субјеката одбране државе синхронизованих са војним субјектима у циљу смањења или елиминације угрожености штићених вредности државе.

### 1.3. Основно питање

Након формулације проблема истраживања и претходно наведених хипотетичких ставова може се поставити основно питање: **Да ли се развојем система цивилне одбране Републике Србије стварају неопходни услови за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса од савремених изазова, ризика и претњи?**

### 1.4. Резултати досадашњих истраживања

У досадашњим истраживањима цивилне одбране се може видети да се и у свету и код нас под том синтагмом подразумевају различите ствари и да она још увек није јединствено одређена. Поред подразумевања различитих садржаја и облика организовања, цивилна одбрана је синтагма која се веома често користи како на

---

<sup>9</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд.

<sup>10</sup> Комазец, Н., Шошкић, С., Карапетровић, Љ. (2016): „Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента“, *Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса*, Београд.

државном тако и на свим осталим нивоима организације друштва. Тежишта досадашњих истраживања цивилне одбране су се углавном односила на место цивилне одбране у одбрамбеном систему земље, а најчешће се она у истраживањима изједначава са синтагмом „цивилна заштита“ која у ствари представља само један од елемената односно подсистем цивилне одбране. Према резултатима досадашњих истраживања, може се видети да је изостала детаљнија анализа самог система цивилне одбране, његове улоге и развоја, иако се његово место у систему одбране Републике Србије налази уз војну одбрану, што доводи до закључка да војна и цивилна одбрана према Стратегији одбране Републике Србије имају исти значај за заштиту одбрамбених интереса, али се то не може закључити и према резултатима досадашњих истраживања ових двеју области. Цивилно становништво и материјалне ресурсе непрекидно угрожавају бројне и разноврсне опасности и на глобалном и на локалном нивоу. Све те опасности се условно могу сврстати у мирнодопске и ратне.<sup>11</sup> Појава нових извора угрожавања, велика страдања цивилног становништва и уништавање материјалних ресурса од ратних дејстава и последица природних и техничко-технолошких катастрофа такође доводе цивилну одбрану у центар истраживачке пажње.

С обзиром на све напред исказано, у овом раду ће се анализирати научна и стручна литература домаћих и страних аутора који цивилну одбрану и њен развој, као и угрожавање цивилног становништва и материјалних ресурса посматрају са различитих аспеката, у различитим условима и друштвено политичким системима. Приликом коришћења резултата досадашњих истраживања о овој теми посебно место заузимају дела глобално признатих аутора попут: Џ. Л. Вејла, К. Сукјењика, Ж. Семлена, Жан-Мари Милера, К. Мелона као и домаћих аутора: В. Јаковљевића, Д. Војчића, М. Вучинића, Ж. Кешетовића, С. Мишовића, М. Ковача...

У својој књизи „Цивилна одбрана“ из 1991 године Лоренс Џ. Вејл разматра системе цивилне одбране САД-а, Швајцарске, Велике Британије и СССР-а у светлу припрема за одбрану становништва и материјалних ресурса од нуклеарног рата. У књизи даје одговоре на који начин су се развиле идеје о цивилној одбрани, ко је одговоран за њено спровођење, каква образложења се дају као оправдање за постојање цивилне одбране и која су њена техничка и политичка ограничења. Вејл констатује да тадашња литература није успела да на задовољавајући начин испита пресудне факторе који чине цивилну одбрану. Након анализе цивилне одбране појединачних земаља, Вејл закључује

---

<sup>11</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд.

да „варијације у ангажовању на плану цивилне одбране нису произвољне: оне су последица сложених политичких и историјских околности, које су јединствене за сваку државу“<sup>12</sup>. Иако се првенствено бави цивилном одбраном у случају нуклеарног рата, Вејл сматра да је једино потпуно уверљиво образложење за постојање цивилне одбране хуманитарно осигурање<sup>13</sup> тј. одбрана и заштита најпре цивилног становништва, а затим и материјалних ресурса од мноштва непредвиђених ситуација, од мирнодопских катастрофа до тоталног нуклеарног рата.

Дело К. Сукјењика „Цивилна одбрана страних земаља“ из 1976. године приказује организацију и припрему цивилне одбране у десетак држава попут социјалистичких са посебним освртом на цивилну одбрану Совјетског савеза, капиталистичких, прекоморских држава НАТО-а, земаља БЕНЕЛУКСА и неутралних државама – Швајцарска и Шведска. Сукјеник описује предуслове стварања и развоја цивилне одбране и њене улоге и значаја у војно-одбрамбеним припремама сваке државе. Према Сукјенику задаци од прворазредног значаја, који се ослањају на цивилну одбрану су: одбрана становништва, обезбеђење континуитета рада привредних објеката и заштита материјално-техничких извора. Он сматра да „савремена цивилна одбрана захтева дугогодишње, континуиране припреме у време мира, дугорочно планирање акција и њихову доследну реализацију на научним принципима. Припреме у оквиру цивилне одбране обухватају све области државног и друштвеног живота, а њене задатке, који проистичу из закона, указа и планских потреба, реализују сви органи државне администрације, све јединице народне привреде, установе, друштвене организације и цело друштво“<sup>14</sup>. Сукјеник закључује да је улога цивилне одбране у савременим ратовима веома важна и да је њен главни задатак заштита становништва и материјалних ресурса, али да постоји тенденција да ће у будућности њене активности бити све више усмерене на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса од мирнодопских опасности.

Професор др Владимир Јаковљевић је један од водећих стручњака у области цивилне одбране у Републици Србији. Објавио је више десетина научних и стручних радова у области цивилне одбране и цивилне заштите и управљања ванредним ситуацијама, као и уџбенике из ових области. У књизи „Систем цивилне одбране“ појмовно одређује систем цивилне одбране, анализира друштвену условљеност и етапе

---

<sup>12</sup> Вејл, Л., Ц. (1991): *Цивилна одбрана*, Војноистраживачки и новински центар, Београд.

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

<sup>14</sup> Сукјењик, К. (1978): *Цивилна одбрана страних земаља*, Војноиздавачки Завод, Београд.

развоја као и опредељујуће факторе развоја и изградње система цивилне одбране у свету. Јаковљевић одређује стратегијско место система цивилне одбране у савременим концептима одбране и одбрамбено-заштитним системима, детаљно анализира систем цивилне одбране Државне заједнице Србије и Црне Горе, место и улогу свих субјеката у њему као и припреме цивилне одбране. По њему је цивилна одбрана делатност од стратегијског значаја усмерена на одбрану и заштиту како од ратних тако и од мирнодопских опасности усмерена првенствено на заштиту, одбрану и спасавање становништва и материјалних ресурса, али и друштва и државе, човекове околине и екосистема у целини<sup>15</sup>. Сматра да је правно уређивање односа везаних за одбрану једне земље једна од претпоставки успешног организовања, развоја и функционисања система одбране, а самим тим и система цивилне одбране. Начела која садрже правни прописи о цивилној одбрани добијају снагу која обавезује, чиме они постају правне основе система цивилне одбране<sup>16</sup>. Јаковљевић закључује да су искуства у остваривању основне функције система цивилне одбране - заштита, одбрана и спасавање становништва и материјалних ресурса, указала на потребу да се овај систем нормативно-правно уреди како би могао што квалитетније да обавља своју основну функцију.

С. Мишовић и М. Ковач цивилну одбрану посматрају као део система одбране Републике Србије чија је основна мисија заштита и спасавање људи и материјалних ресурса и олакшавање преживљавања становништва у условима природних, техничко-технолошких и других несрећа већих размера, те за подршку Војсци у условима њеног оперативног деловања<sup>17</sup>. Надлежности и одговорности везане за цивилну одбрану проистичу из Устава, закона и других прописа којима се морају обезбедити неопходни предуслови за организовање, функционисање и планирање цивилне одбране како у миру, тако и у рату и другим кризним ситуацијама. Наглашава се потреба доктринарног, законског и организационог уређења цивилне одбране да би се избегла ентропија појединих подсистема и елемената цивилне одбране<sup>18</sup>.

Новију литературу у области цивилне одбране представља дело др Луке Кастратовића „Развој система цивилне одбране у Републици Србији - нови модел“ из 2015. године. Монографија обрађује развој тј. историјат цивилне одбране од првих облика организовања до данас како у међународној заједници, тако и у Републици

---

<sup>15</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, Факултет цивилне одбране, Београд.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Систем одбране*, Факултет безбедности, Београд.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Србији да би се понудио нови модел система цивилне одбране који би био ефикаснији и рационалнији од постојећег. Приказујући историјски развој цивилне одбране, Л. Кастратовић анализира и развој нормативно-правне регулативе, истичући њихове најбитније одредбе и такође долази до закључка да је за изградњу ефикасног система цивилне одбране у првом реду потребно обезбедити нормативно-правне услове<sup>19</sup> што представља део предмета овог истраживања.

Посебно истакнути научни радови из ове области код нас су:

Др Бранко Бабић у раду „Цивилна одбрана Републике Србије“ констатује да је систем цивилне одбране у Републици Србији у фази је формирања, да има својих недостатака, својих слабости, које би требало отклонити доношењем адекватних нормативних аката. Према Бабићу „цивилна одбрана, као један од темеља система одбране, представља најорганизованију снагу друштва која може пружити сву потребну помоћ угроженом становништву и очувати животну средину, материјална и културна добра“<sup>20</sup>.

Рад др Ненада Комазеца „Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента“ представља ново гледиште на цивилну одбрану и сврстава је у област кризног менаџмента. Истиче се да је неопходност развоја програма заштите становништва и материјалних ресурса достигла свој врхунац па је потребно да циљеве које поставља теорија цивилне одбране неопходно имплементирати у пракси и омогућити стварање јединственог и одрживог система кризног менаџмента<sup>21</sup>.

Досадашњи резултати научних истраживања цивилне одбране показују да ова област није довољно научно истражена у свим својим сегментима. Постоји сагласност међу ауторима о њеном стратегијском значају, о неопходности њеног постојања у систему одбране, њеним мисијама, циљевима и задацима, али део који се односи на конкретне одредбе стратегијске и нормативно-правне регулативе, услед недовољне одређености, не пружају могућност за димензионисање система на реалним основама у складу са његовом стратегијском димензијом. Најчешће се констатује да је нормативна регулатива основни корак у успостављању и развоју ефикасног система цивилне одбране, али и да је непотпуна и непрецизна, а при том се у малом броју случајева нуде конкретна решења тих проблема, која често буду исто тако недоречена.

---

<sup>19</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – нови модел*, СИЦ, Београд.

<sup>20</sup> Бабић, Б. (2012): „Цивилна одбрана Републике Србије“, *Војно дело 3/2012*, Београд.

<sup>21</sup> Комазец, Н., Шошкић, С., Карапетровић, Љ. (2016): „Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента“, *Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса*, Београд.

### 1.5. Значај истраживања

Тренутни услови развоја и напретка људског друштва показују да је оно све угроженије. Овакво стање друштва одликује се великим бројем опасности и ризика којих човек постаје све свеснији, односно све више прихвата чињеницу да живи у друштву у којем су ризици иманентна појава. Људска безбедност је више него икада у вези са способностима друштва да реагује на опасност. Нарочити значај у том случају добија цивилна одбрана која подразумева укључивање и усклађивање науке и праксе, као основних стубова развоја. Свестан наведених чињеница, човек би требало да, стављањем науке у први план, истражује узроке опасности и мере за смањење или неутралисање њихових ефеката. Само потпуним упознавањем опасности, околности под којима настају, узрока и начина испољавања и ефикасним планирањем развоја способности друштвене заједнице за цивилну одбрану, може ефикасно да се одговори на њихово деструктивно деловање.

Последње године двадесетог века обилују сукобима чија се заједничка карактеристика несразмерно страдање цивилног становништва. Сукоби на територијима где је систем цивилне одбране развијен у одређеном степену имали су мање цивилних жртава од оних где то није случај. Свакако, комплексност сукоба, интензитет и број сукобљених страна, као и просторна димензија, указују на повећање броја цивилних жртава у савременим сукобима. Република Србија се такође нашла на траси интензивних сукоба у којима је највише страдало цивилно становништво. Ова чињеница упућује на потребу развоја цивилне одбране Републике Србије у циљу превенције и смањења броја цивила који страдају у сукобима развојем различитих механизма деловања и заштите.

Цивилна одбрана представља област друштвеног деловања који има велики значај за укупну друштвену безбедност. У концепту тоталне одбране Републике Србије, цивилна одбрана је незаобилазни део и један од стубова читавог система одбране што доводи до закључка да је њен научни и друштвени значај неоспоран. Систем цивилне одбране Републике Србије треба да буде прилагођен стварним потребама и да буде у могућности да одговори свим изазовима, ризицима и претњама са којима може бити суочено цивилно становништво и материјални ресурси, да створи услове за ефикаснију заштиту живота, здравља и имовине грађана и очување животне средине. Да би се то постигло, потребно је створити одговарајућу полазну основу за успостављање система у виду недвосмислених и обавезујућих одредби у стратегијским, нормативно-правним и планско-организационим документима који ће омогућити унапређење и развој система

цивилне одбране способног на одговор на све савремене изазове, ризике и претње по цивилно становништво и материјалне ресурсе.

Истраживање развоја цивилне одбране у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса заснива се на претходно објављеним истраживањима, књигама и радовима на научно-стручним скуповима, домаћим и страним часописима, пре и у току докторских студија и истраживањима реализованим у току саме израде пројекта. У складу са тим, научни значај истраживања ове теме се огледа у долажењу до нових сазнања о могућностима унапређења и развоја система цивилне одбране Републике Србије редефинисањем постојећих и предлагањем доношења нових стратегијских, нормативно-правних и планско-организационих докумената чије ће одредбе бити засноване на провереном научном сазнању и истраживању. Таквим истраживањем проблема и долажењем до научно заснованих решења обогаћује се фонд знања свих наука које се баве проблемом цивилне одбране попут војних, безбедносних и организационих.

Поред научног, истраживање има и свој друштвени значај који се огледа у изналажењу међусобних веза и односа развоја система цивилне одбране успостављеног на адекватним нормативним основама са степеном угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Верификаторски резултати се односе на потврђивање места, улоге и важности адекватног развоја цивилне одбране у Републици Србији да би се степен угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса смањио на најмању могућу меру. Самим тим, друштвени значај истраживања се огледа у дефинисању конкретних стратегијских, нормативно-правних и планско-организационих одредби за успостављање и развој система цивилне одбране у Републици Србији који ће ефикасно обављати своју примарну функцију – одбрана и заштита цивилног становништва и материјалних ресурса од савремених изазова, ризика и претњи у свим кризним ситуацијама.



## 2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

### 2.1. Теоријско одређење предмета истраживања

Теоријска знања о предмету истраживања је могуће извести из постојећих научних сазнања о конкретном предмету, а која се могу пронаћи у наукама безбедности, војним наукама и другим наукама које се баве проблемом цивилне одбране. Већ је указано на то да је научни фонд посвећен проблему цивилне одбране прилично скроман, а сама сазнања о проблему истраживања нису систематизована. Међутим, у систему постојећих научних сазнања јасно је указано на место и значај које цивилна одбрана заузима у комплетном систему безбедности Републике Србије. Теоријским одређењем предмета истраживања биће извршена анализа досадашњих сазнања о цивилној одбрани и њеном развоју, као и утицају развоја цивилне одбране на степен угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Предмет овог истраживања је предлагање нових и редефинисање постојећих стратегијских, нормативних, планских и организационих докумената за унапређење и развој система цивилне одбране Републике Србије као подсистема система одбране чији је задатак смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

#### 2.1.1. Анализа сазнања о предмету истраживања

##### *а) Проверена научна сазнања*

Проверена научна сазнања о проблему и предмету истраживања јасно указују да цивилна одбрана представља сложен систем који је, поред војне одбране, један од стубова одбрамбено-заштитног система сваке државе. У науци постоји консензус да је цивилна одбрана делатност од стратегијског значаја и да се у свакој држави, која води рачуна о одбрани свог становништва и материјалних ресурса, развоју и унапређењу система цивилне одбране мора поклонити посебна пажња. Цивилна одбрана је државна функција у којој учествује целокупно друштво тј. која делегира одговорности по свим нивоима управљања, све до појединца па самим тим треба да буде формирана као (под)систем у оквиру система одбране. Сврха постојања система цивилне одбране је се огледа у припреми целокупне друштвене заједнице за функционисање у различитим кризним ситуацијама – у миру, ванредном стању и рату. Као систем, цивилна одбрана треба да има своје мисије и задатке, да буде адекватно регулисана стратегијским, нормативним и планско-организационим документима и да у потпуности може да одговори на процењене изазове, ризике и претње по безбедност. Успостављање

одговарајуће организационе структуре система цивилне одбране је од пресудног значаја за његову ефикасност па је самим тим неопходно да он има своје субјекте, мере, снаге, средства и послове и адекватан стратегијско-нормативни оквир да би се развио савремен и стабилан систем цивилне одбране који ће обезбедити одбрану, заштиту и спасавање цивилног становништва и материјалних ресурса у свим условима.

*б) Сазнања која нису до краја проверена*

Све израженији глобални карактер угрожавања утицао је на то да цивилна одбрана постане ствар сваког појединца и да се систем цивилне одбране ослања на целокупну друштвену заједницу. Развој и унапређење система цивилне одбране битно су условљени врстама и облицима угрожавања којима система треба да одговори да би био ефикасан. Функција смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса је толико разграната, комплексна и широка да се сазнања о резултатима многих активности у њеном спровођењу не могу до краја проверити посебно сама мобилизација свих људских и материјалних потенцијала земље када је то потребно тј. у условим појаве глобалне опасности.

*в) Искусвена сазнања*

Искуства из различитих кризних ситуација попут савремених ратова, терористичких напада и ванредних ситуација су показала да страдање становништва и уништавање материјалних ресурса треба свести на што мању могућу меру и да је потребно уложити много више напора у постизању тог циља. Ратови који су се десили на територији и у окружењу Републике Србије у последњих неколико деценија јасно указују на величину страдања цивилног становништва и материјалних ресурса и потребу за развојем механизма превенције и заштите. Нарочит значај имају високо-технолошки сукоби, као што је била НАТО агресија 1999. године на Републику Србију у којем су се појавили нови начини деструктивног деловања према цивилном становништву и материјалним ресурсима. Из наведеног се може закључити да је неопходно истражити и развијати нове организационе, техничке и практичне аспекте заштите становништва и материјалних ресурса у миру, рату и ванредном стању, а то опет указује на посебан значај унапређења и развоја система цивилне одбране. Иако је теоријски утврђено место, улога и значај система цивилне одбране у смањењу угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, његова ефикасност у пракси је на веома ниском

нивоу тј. систем цивилне одбране не испуњава своју функцију што је првенствено потврдила актуелна глобална пандемија.

## 2.2. Појмовно-категоријални систем

Основни појмови које обухвата истраживање су: систем одбране, одбрана, цивилна одбрана, угроженост, цивилно становништво и материјални ресурси.

*Одбрана* – функција државе којом се обезбеђује заштита и остваривање одбрамбених интереса<sup>22</sup>. Одбрана Републике Србије обухвата војну и цивилну одбрану. Остварује се ангажовањем расположивих људских и материјалних ресурса. Основни циљ одбране је одвраћање од напада и супротстављање војним и невојним изазовима, ризицима и претњама безбедности земље и заштита грађана, материјалних добара и животне средине<sup>23</sup>.

*Систем одбране* – део система националне безбедности који представља јединствену, нормативно, структурно и функционално уређену целину, чији је циљ заштита суверености, независности, територијалне целovitости и безбедности Републике Србије од свих облика спољњег и унутрашњег угрожавања у миру, ванредном стању и рату<sup>24</sup>.

Како у свету, тако и код нас, синтагма „цивилна одбрана“ се дефинише на различите начине. У Уједињеним нацијама цивилна одбрана представља „систем мера, под руководством владиних служби, за заштиту цивилног становништва у време рата, као одговор на катастрофе и за спречавање и смањивање последица ванредних ситуација у време мира“<sup>25</sup>, док Лоренс Ц. Вејл у својој књизи „Цивилна одбрана“ говори да се она у оквиру међународног права тумачи као „нужно спровођење одређених хуманитарних задатака чији је циљ да се заштити цивилно становништво, да се омогући да се оно опорави од непредвидивих дејстава рата, непријатељстава или катастрофа и да му обезбеди неопходне услове за опстанак“<sup>26</sup>. Константи Сукјењик под цивилном одбраном подразумева: „свеукупност превентивних и спасилачких акција чији је циљ отклањање последица разарања у областима (рејонима) ратних операција и смањење губитака цивилног становништва. Цивилна одбрана је одговорна и за организацију и извођење

---

<sup>22</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС број 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *MCDA Guidelines* (Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies).

<sup>26</sup> Вејл, Л.Ц. (1991): *Цивилна одбрана*, ВИНЦ, Београд.

ефикасних акција спасавања за време елементарних непогода и катастрофа у време мира<sup>27</sup>.

Домаћи аутори такође цивилну одбрану дефинишу на различите начине. Проф. др Владимир Јаковљевић даје неколико дефиниција цивилне одбране од којих ће се једна користити у овом истраживању. Јаковљевић, између осталог, под системом цивилне одбране подразумева: „обиман склоп невојних мера које обезбеђују одбрану, заштиту и спасавање становништва, материјалних и културних добара, и деловање институција у ситуацијама драстично нарушених услова функционисања државног система, дакле у рату и у условима елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа у миру“<sup>28</sup>, док проф. др Слободан Мишовић и др Митар Ковач цивилну одбрану дефинишу као „скуп добро организованих и функционално усклађених елемената, чијим деловањем се остварују претпоставке за успешно превладавање кризних ситуација у мирнодопским и ратним условима и обезбеђују што бољи услови за функционисање свих државних институција, посебно оних које пружају услуге целокупном становништву“<sup>29</sup>. У Стратегији одбране Републике Србије стоји да је „цивилна одбрана део јединственог система одбране који се организује на нивоу Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе“<sup>30</sup>, док се у Закону о одбрани она дефинише као „део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на: припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима, обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању“<sup>31</sup>. С обзиром да не постоји научни консензус о дефиницији цивилне одбране, а да се појмови „цивилно становништво“ и „материјални ресурси“ такође различито дефинишу у зависности од потреба аутора, они у овом истраживању имају следећа значења:

*Цивилна одбрана* – саставни део одбрамбено - заштитног система земље који представља облик цивилног организовања државе и друштва са главним циљем заштите и одбране становништва и материјалних ресурса<sup>32</sup>. Цивилна одбрана је део јединственог

<sup>27</sup> Сукђењик, К. (1976): *Цивилна одбрана страних земаља*, ВИЗ, Београд.

<sup>28</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Цивилна одбрана*, Факултет цивилне одбране, Београд.

<sup>29</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Систем одбране*, Факултет безбедности, Београд.

<sup>30</sup> *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС број 37/2009, Београд.

<sup>31</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018.

<sup>32</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Цивилна одбрана*, Факултет цивилне одбране, Београд.

система одбране Републике Србије. Систем цивилне одбране има своје мисије, циљеве и задатке. Основни подсистеми система цивилне одбране су: Цивилна заштита, Служба осматрања, обавештавања и узбуњивања и Заштита животне средине. Елементи система цивилне одбране су: одбрамбене мере, снаге и средства цивилне одбране, послови и субјекти цивилне одбране.

*Угроженост* – Под појмом угрожавања се подразумевају друштвене појаве или понашање настало деловањем човека (појединачно или групно), природе или техничких система у дужем периоду које су значајнијег обима, при чему настају или могу настати штетне последице по интегритет човека, његову слободу, имовину и здравље, као и по интегритет и субјективитет државе и њених институција, вредности које она штити као и вредности међународне заједнице<sup>33</sup>.

*Цивилно становништво* – сва лица која не припадају оружаним снагама или њиховим помоћним организацијама и сва лица која припадају снагама које су намењене за борбу, али не учествују у њој<sup>34</sup>. Сва лица која се не убрајају у категорију ратних заробљеника, бораца и припадника оружаних снага, дакле, сви они који нису борци су – цивили<sup>35</sup>.

Према Доктрини Војске Србије материјални ресурси обухватају природне, привредне, финансијске, енергетске и информационе потенцијале сукобљених страна који се ангажују за војне потребе. Обезбеђивање материјалних ресурса за војне потребе има стратешки значај за реализацију мисија и задатака Војске Србије<sup>36</sup>.

*Материјални ресурси* - обухватају природне, привредне, финансијске, информационе и остале потенцијале Републике Србије који се ангажују за потребе одбране. Најзначајнији материјални ресурси за потребе одбране су финансијска средства, наоружање и војна опрема, војна инфраструктура и капацитети за производњу наоружања и војне опреме<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Стајић, Љ. (2008): *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад.

<sup>34</sup> *Допунски протокол I уз женевске конвенције* од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (протокол I).

<sup>35</sup> Зоран Вучинић (2001): *Међународно ратно и хуманитарно право*, Београд, Владан Јончић, (2015): *Међународно хуманитарно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, Владан Јончић, (2012): *Међународноправни статус учесника оружаних сукоба*, Београд.

<sup>36</sup> *Доктрина Војске Србије*, 2010.

<sup>37</sup> <http://www.mod.gov.rs/lat/5920/materijalni-resursi-5920>

## 2.3. Операционално одређење предмета истраживања

### 2.3.1. Чиниоци садржаја предмета истраживања који ће бити непосредно истражени

- Савремени изазови, ризици и претње по безбедност
- Систем цивилне одбране Републике Србије
- Стратегијска документа система цивилне одбране Републике Србије
- Нормативно-правна регулатива система цивилне одбране Републике Србије
- Планска документа система цивилне одбране Републике Србије
- Степен имплементације законских обавеза код субјеката система цивилне одбране

### 2.3.2. Просторно, временско и дисциплинарно одређење предмета истраживања

#### 2.3.2.1. Просторно одређење предмета истраживања

Предмет истраживања се односи на систем цивилне одбране Републике Србије.

#### 2.3.2.2. Временско одређење предмета истраживања

Истраживање је фокусирано на развој цивилне одбране у Републици Србији од 2000. године до данас. Предмет истраживања односи се на тренутно стање цивилне одбране у Републици Србији и дефинисање смерница за развој система у наредном периоду од 10 година.

#### 2.3.2.3. Дисциплинарно одређење предмета истраживања

Предмет истраживања је интердисциплинаран, у ширим је оквирима система друштвених наука (политичких, правних, социолошких, организационих), а у ужем смислу припада теорији и пракси наука безбедности и војних наука. Резултате истраживања могу користити све науке и научне дисциплине које истражују овај проблем.

### 3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Циљеви истраживања представљају стицање одговарајућег, првенствено, научног сазнања. Они изражавају квалитативна својства сазнања које се стиче датим истраживањем, њихов ниво и, сагласно томе, сврсисходност научног сазнања. Циљеви истраживања могу бити научни и друштвени.

#### 3.1. Научни циљеви

Научни циљеви истраживања имају место, улогу и функцију у научном сазнању, а тиме нужно и у теоријском сазнању. Научни циљеви овог истраживања су:

- *научна дескрипција* историјског развоја цивилне одбране и постојећег система цивилне одбране Републике Србије и утврђивање његових карактеристика,
- *научна класификација и типологизација* мисија, циљева и задатака система цивилне одбране и извора, облике и носиоца угрожавања цивилног становништва и материјалних ресурса.
- *научно откриће законитости* које владају у односу успостављања адекватне стратегијско-нормативне и планско-организационе основе система цивилне одбране Републике Србије и степена угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса од савремених изазова, ризика и претњи.
- *научно објашњење* могућности унапређења постојећих стратегијских, нормативних, планских и организационих докумената у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса тј. развоја целокупног система цивилне одбране.
- *научна прогноза* ефеката развоја и унапређења систем цивилне одбране по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса у целокупном систему безбедности Републике Србије, прогноза функционисања унапређеног система цивилне одбране (од ефеката по појединца до ефеката по државу и друштво у целини).

Задаци овог истраживања су:

- Идентификација, анализа и процена изазова ризика и претњи по безбедност Републике Србије који условљавају постојање система цивилне одбране, кроз анализу стратегијских докумената интерног, регионалног и међународног карактера.
- Идентификација и анализа постојеће стратегијске, нормативно-правне и планско-организационе регулативе система цивилне одбране.

- Идентификација и анализа критичних тачака у постојећој регулативи и узрочно-последичних веза са системом цивилне одбране Републике Србије и степена угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.
- Утврђивање могућих праваца развоја регулативе која би омогућавала унапређење система цивилне одбране Републике Србије у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.
- Дескрипција ефеката развоја и унапређења система цивилне одбране Републике Србије.

### 3.2. Друштвени циљеви

Истраживање има за циљ да презентује слику актуелног стратегијског, нормативног, планског и организационог оквира система цивилне одбране у Републици Србији и предложи елементе за даљи развој система како би се преузеле конкретне активности на дефинисању нових и побољшању постојећих стратегијских, нормативних, планских и организационих докумената чиме би се повећала ефикасност система цивилне одбране у остваривања функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Друштвени циљ истраживања је да укаже на који начин систем цивилне одбране нормативно-правно био уређен у прошлости, до ког степена развоја се дошло у садашњости и како се регулатива система цивилне одбране може развијати у будућности да би се угроженост цивилног становништва и материјалних добара свела на најмању могућу меру.

Веома важан друштвени циљ истраживања је утврђивање нивоа развоја свести свих субјеката система цивилне одбране о њеној нормативној уређености као основног услова за изналажење начина за смањење свих негативних фактора који онемогућавају развој и успостављање ефикасног система цивилне одбране у Републици Србији. Идентификовањем фактора који чине основу нормативног утемељења система цивилне одбране, врши се анализа постојећих стратегијских, нормативно-правних и планско организационих докумената система цивилне одбране у Републици Србији, дефинишу се нове и редефинишу постојеће одредбе које недвосмислено омогућавају развој система цивилне одбране као елемента система одбране Републике Србије који ефикасно остварује функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. На тај начин се на бази искуственог сазнања, применом научних метода идентификују релевантни параметри за унапређење и развој система цивилне одбране у пракси.



## 4. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

### ГЕНЕРАЛНА ХИПОТЕЗА

Развојем система цивилне одбране Републике Србије, димензионисаног адекватним стратегијским, нормативним и планско – организационим документима, стварају се услови за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса од савремених изазова, ризика и претњи.

#### **4.1.Прва посебна хипотеза**

Развојем система цивилне одбране Републике Србије у складу са процењеним изазовима, ризицима и претњама по безбедност стварају се услови за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

##### ***4.1.1. Прва појединачна хипотеза***

Адекватном идентификацијом и анализом изазова, ризика и претњи по безбедност омогућава се унапређење и развој система цивилне одбране усмереног на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Индикатори: Синхронзованост процењених изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије са стратегијским документима безбедности Европске уније и земаља у окружењу (Мађарске, Румуније, Бугарске, Македоније, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Хрватске).

##### ***4.1.2. Друга појединачна хипотеза***

Позиционирање и димензионирање система цивилне одбране у оквиру система националне безбедности, усмереног на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, условљено је правилном проценом изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије.

Индикатори: Ставови о величини утицаја процењених изазова, ризика и претњи на безбедност исказани у стратегијским документима Републике Србије.

## **4.2. Друга посебна хипотеза**

Доношењем нових и редефинисањем постојећих стратегијских и нормативних докумената у систему националне безбедности Републике Србије димензионише се систем цивилне одбране усмерен на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

### ***4.2.1. Прва појединачна хипотеза***

Свеобухватним редефинисањем стратегијских докумената Републике Србије стварају се основе за нормативни, институционални и организацијски развој система цивилне одбране чијим се деловањем смањује угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса.

Индикатори: Непостојање ставова о цивилној одбрани у Стратегији националне безбедности Републике Србије, адекватност дефинисања цивилне одбране, њена организациона структура и начин функционисања у Стратегији одбране Републике Србије.

### ***4.2.2. Друга појединачна хипотеза***

Систем цивилне одбране Републике Србије остварује функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса уколико се нормативно-правном регулативом дефинишу надлежности система као и права и обавезе свих субјеката и снага.

Индикатори: Адекватност и потпуност дефинисаних надлежности субјеката система цивилне одбране у системским законима у области безбедности и одбране Републике Србије (Закон о Народној скупштини, Закон о Влади, Закон о председнику, Закон о министарствима, Закон о одбрани, Закона о војсци Републике Србије, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Закон о критичној инфраструктури, Закон о полицији, Закон о приватном обезбеђењу...).

### **4.3.Трећа посебна хипотеза**

Перманентним и свеобухватним планирањем и системским организовањем цивилне одбране Републике Србије прецизније се дефинишу задаци субјеката и организација снага, средстава, мера и поступака у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

#### ***4.3.1. Прва појединачна хипотеза***

Унапређењем планирања цивилне одбране Републике Србије утврђују се њени циљеви, начин њиховог остваривања и израђују се планови којима се врши распоређивање ресурса у остваривању задатака у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Индикатори: Постојање Плана цивилне одбране на различитим нивоима управљања и његове имплементације код субјеката цивилне одбране

#### ***4.3.2. Друга појединачна хипотеза***

Системским организовањем цивилне одбране Републике Србије омогућава се потпуније ангажовање субјеката, снага и средстава на реализацији мера и активности цивилне одбране у остваривању функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Индикатори: Степен имплементације задатака из Плана цивилне одбране код различитих субјеката (изграђеност и усаглашеност планске документације по нивоима управљања, изграђена организацијско формацијска структура, попуњеност људским ресурсима, попуњеност материјално техничким средствима).

## 5. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА

### 5.1.Избор методе истраживања

Сложеност проблема и предмета истраживања, разноврсност циљева и хипотетички оквир намећу потребу за применом више метода у истраживању и то:

#### 5.1.1. Основне методе научног истраживања

У нашем истраживању применићемо све **основне методе** научног мишљења и истраживања са посебним освртом на структуралну, функционалну и каузалну анализу.

#### 5.1.2. Опште-научне методе научног истраживања

Опште-научним методама се сматрају оне методе које се, као целине, користе, или се могу користити за стицање научног сазнања у свим наукама и свим научним дисциплинама. Од опште-научних метода, у овом истраживању ће се користити:

- *Хипотетичко-дедуктивна метода* - У истраживању ова метода се примењује кроз анализу постојећих знања у области цивилне одбране. Иако је област мало истраживана и квантум истраживачких резултата не одговара потребама реалности, чињеница је да има различитих искустава из различитих ситуација угрожавања безбедности цивилног становништва и материјалних ресурса. Искусвени показатељи доказују потребу развоја цивилне одбране, и ту вероватно настаје главни проблем, јер се овој функцији друштвене безбедности додељује атрибут подразумевања. Сукоби, различите природне и техничко технолошке несреће, показују да није тако у стварности, него се по правилу лече последице. Управо анализом тих искустава кроз истраживање се долази до објашњења потреба за развојем система цивилне одбране. Иако, замишљена и пројектована у различитим земљама у војној димензији са наменом да се заштити становништво у условима када се у сукобима примењују нуклеарна борбена средства, промена парадигме друштвене безбедности указује на цивилну одбрану као сегмент кризног менаџмента и наменом да се одбрани и заштити целокупно становништво и материјални ресурси једне земље. Дугогодишње искуство у изградњи система цивилне одбране Републике Србије представља основ за дедуковање сазнања и развој и унапређење система у складу са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама.

- *Историјска метода* – Ова метода научног истраживања омогућава да се проуче и упознају пракса и теорија предмета истраживања од његовог настанка до данашњег дана. Историјском методом ће се доћи до сазнања о различитим фазама развоја система цивилне одбране у Републици Србији од његовог успостављања до данас као и до сазнања о структури и карактеристикама стратегијских, нормативних и планско-организационих докумената система цивилне одбране кроз историју његовог развоја. Историјском методом долазимо да сазнања и о развоју изазова, ризика и претњи који су утицали на угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса од периода успостављања система цивилне одбране 1932. године до данас. У истраживању ће се користити примарни, секундарни и терцијарни историјски извори. Доступни примарни извори сазнања представљају писани историјски извори – списи и документа попут устава, повеља, закона и одредаба и других државних и војних докумената којима се систем одбране уређивао у посматраном периоду. Поред докумената, користиће се и различите публикације – новине и часописи посвећени теми цивилне одбране попут часописа „Цивилна одбрана“. Такође ће у истраживању бити коришћени и секундарни и терцијарни извори који су настали на основу примарних попут различитих историјских књига и чланака (секундарни) и речника и енциклопедија (терцијарни).
- *Компаративна метода* – Компаративном методом уочавамо сличности и разлике система цивилне одбране у фазама његовог развоја у истраживаном временском оквиру и на основу тога долазимо до општих сазнања која могу представљати основу за будуће прогнозе развоја и унапређења система. Велики је број ситуација у којима је дошло до угрожавања становништва и материјалних добара у републици Србији и окружењу. Чињеница је да је било нарушавања живота и здравља људи и уништавања материјалних ресурса. Анализом карактеристичних примера интерног и екстерног карактера долази се до показатеља о узорцима угрожавања становништва и материјалних добара, последицама и начину реаговања и његовој сврсисходности. С обзиром да искуства показују да постоји тренд повећања страдања становништва у савременим сукобима, разарања материјалних ресурса и деградације животне средине, разложна је потреба развоја система цивилне одбране димензионираног у складу са стварним потребама друштвене безбедности. Предмет компарације су број и категорије страдања становништва, степен, врсте и локације

уништавања материјалних добара, организованост система цивилне одбране на различитим нивоима управљања, благовремене припреме и реаговање у различитим условима.

- *Статистичка метода* – Статистичком методом се у овом истраживању анализирају нумерички подаци који се односе на величину утицаја који систем цивилне одбране Републике Србије има на величину угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Ова метода омогућава систематизацију података ради уочавања одређених правилности и узрочно последичних веза између развоја система цивилне одбране и угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Статистичку масу сачињавају субјекти система цивилне одбране Републике Србије. У систему цивилне одбране биће извршена идентификација субјеката, прикупљање њихових карактеристика, одабирање субјеката са најзначајнијим карактеристикама који су имплементирали мере цивилне одбране и коначно утврђивање статистичке масе. Истраживање ће се вршити на случајно одабраном парцијалном статистичком узорку, састављеном од дела субјеката стратешког нивоа управљања, дела субјеката оперативног нивоа управљања и дела тактичког нивоа управљања у Републици Србији. У оквиру статистичке методе, статистички скуп представља систем цивилне одбране Републике Србије. Статистички скуп чиниће стања субјеката у смислу материјализације задатака цивилне одбране добијених од надређеног дела система. Статистичка стања ће служити као платформа за избор статистичких серија података, у циљу њихове класификације по критеријуму степена имплементације у процесу управљања у субјекту. Статистичку јединицу у узорку чине појединци – познаваоци предметне области из организационих целина Министарства одбране и Војске Србије, Министарства унутрашњих послова, државних органа, органа локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица и цивилног становништва. С обзиром да је законска обавеза субјеката система цивилне одбране, да имплементирају у пракси задатке дефинисане Планом одбране Републике Србије, истраживањем ће се издвојити критичне тачке у процесу и њихов утицај на стање угрожености становништва и материјалних добара.

### 5.1.3. Методе за прикупљање података

Прикупљање података је једна од најбитнијих фаза сваког истраживања. Да би се ти подаци што квалитетније прикупили, у истраживању ће се користити следеће методе за прикупљање података:

- *Метода испитивања* - Методом испитивања ће се прикупљати подаци о елементима система цивилне одбране који су неопходни за развој система и утицаја тих елемената на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних добара. Методом испитивања ће бити прикупљени подаци о потреби доношења нових и редефинисања постојећих стратегијско-нормативних и планско-организационих докумената система цивилне одбране Републике Србије, као и подаци о степену имплементације одредби постојећих докумената код субјеката цивилне одбране. Због специфичности предмета истраживања, испитаници ће бити лица која обављају послове у вези са одбраном у органима државне управе, органима аутономне покрајине, округа, јединице локалне самоуправе, јавним предузећима и привредним друштвима. Приликом испитивања примениће се техника испитивања - анкета. Анкета ће се спровести у писаној форми применом комбинованог анкетног упитника са питањима која обухватају посебне и појединачне хипотезе. Инструмент методе испитивања: Анкета
- *Метода анализе садржаја* - Помоћу квалитативне и квантитативне анализе извора докумената истраживањем ће се доћи до одговора на питања о: структури система цивилне одбране Републике Србије, развоју система цивилне одбране у складу са променама у окружењу, постојању стратегијско-нормативних, планских и организационих елемената система и њиховом функционисању, изворима и облицима угрожавања цивилног становништва и материјалних ресурса, утицају развијености цивилне одбране на ниво смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Извори података за анализу садржаја су: јавно објављене књиге, брошуре, монографије, билтени, часописи у свету и код нас, нормативно-правна регулатива Европске уније, нормативно-правна регулатива Републике Србије, закључци са симпозијума, саветовања, конференција и семинара код нас и у свету, домаћи и страни стручни и научни радови из области истраживања, војна енциклопедија и војни лексикон и речници. *Инструмент*: арак за анализу садржаја.

## 5.2. Извори података

Због комплексности предмета истраживања који изискује употребу разноврсних извора података подразумева се, пре свега, да извори података треба да буду примерени предмету истраживања. У том смислу биће коришћени изворни подаци којима пре свега располаже Министарство одбране и Министарство унутрашњих послова, пре свега Сектор за ванредне ситуације МУП-а Републике Србије, као и друге организације јавног сектора, привредна друштва и друга правна лица, субјекти од посебног значаја за одбрану и заштиту и спасавање, али и подаци којима располажу специјализоване организације страних земаља цивилне одбране у обиму који дозволи постојећа литература и њихови интернет сајтови.

По критеријуму изворности користиће се посредовани и изведени извори. Посредовани подаци биће прикупљени из стручних часописа са обрађеним одређеним искуствима у развоју цивилне одбране. Такође, посредни подаци биће прикупљени од познавалаца ове области, најпре из Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова и са државних и приватних факултета у области безбедности. Као извор изведених података користиће се подаци из страних војски који се могу наћи у билтенима превода или стручним часописима. По критеријуму јавности користиће се углавном јавни извори података који су садржани у литератури. По критеријуму спољних својстава биће коришћени визуелни извори података, аудио-визуелни, односно они подаци који су адекватни предмету истраживања, а посебно хипотезама и индикаторима.

## 5.3. Обухват истраживања

Пројектом истраживања је дефинисан обухват истраживања који има три димензије: просторну, временску и садржајну. У истраживању развоја цивилне одбране Републике Србије у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса обухваћен је развој цивилне одбране од њеног успостављања 1932. године до данас на територији Републике Србије. Обухваћени елементи истраживања су стратегијски, нормативно-правни, плански и организациони чиниоци система цивилне одбране Републике Србије.



## 6. НАУЧНА И ДРУШТВЕНА ОПРАВДАНОСТ ИСТРАЖИВАЊА

### 6.1. Научна оправданост истраживања

Научна оправданост истраживања се огледа у чињеници да цивилна одбрана Републике Србије суштински представља незаобилазну компоненту система одбране Републике Србије којој је у науци потребно посветити посебну пажњу. С обзиром да представља значајну снагу једног друштва захтева се научно засновано дефинисање самог система, субјеката, снага, модалитета употребе, циљева, задатака, права и обавезе, начина координације и свега осталог што условљава развој система, а самим тим и смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. У истраживању ће бити редефинисан комплетан стратегијски, нормативни, плански и организациони оквир система цивилне одбране у функцији развоја система које ће омогућити смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. У методолошком смислу истраживање ће допринети развоју војних наука и наука безбедности, али и менаџмента, посебно на стратегијском нивоу.

### 6.2. Друштвена оправданост истраживања

Цивилна одбрана Републике Србије има стратегијски значај, јер је њен примарни задатак одбрана и заштита цивилног становништва и материјалних ресурса у случају ратних и мирнодопских опасности. У први план ставља смањење људских жртава и материјалних разарања, па је самим тим утемељена као најзначајнији подсистем система одбране. Самим тим се развојем система цивилне одбране Републике Србије смањује степен угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у пракси. Истраживањем степена развоја цивилне одбране у Републици Србији и доказивањем потребе за њеним одговарајућим стратегијским и нормативним уређењем, као и планирањем и организовањем, доприноси се побољшању и унапређењу целокупног система безбедности Републике Србије.

## ПРВИ ДЕО

### ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА

Друштвена заједница се на прагу XXI века налази у стању перманентне кризе упркос очекивањима да ће убрзани глобални напредак довести до општег мира и безбедности целокупне људске заједнице. Савремено доба, које првенствено карактерише процес глобализације, поред својих позитивних промена, одликује огроман број, мање очекиваних, негативних импликација на безбедност, а самим тим и на опстанак читавог глобалног друштва. Безбедност је била и остала једна од универзалних вредности људске заједнице. Она се остварује од нивоа појединца па све до глобалног нивоа. Значај безбедности за човека и његову заједницу види се из огромног броја настојања да се безбедност дефинише, да се класификује, да се операционализује, унапреди или, у коначном облику, да осигура лако и потпуно остварење животних потреба.

Остваривање егзистенцијалних потреба за човека је, од његовог настанка, представљало врхунски приоритет – „могућност егзистенције је највиша вредност која даје смисао свим другим вредностима, а безбедност опстанка основно егзистенцијално, практично и симболичко поље у којем је опстанак могућ.“<sup>38</sup> Успех у остваривању тих циљева је условљен са више различитих фактора, који су на различит начин и са различитим последицама спречавали човека у намери остваривања својих потреба. Почев од природних непогода, које није разумео, до других људи који су желели да му преотму плен, окружење је постајало све опасније. Удруживање у различите групе је донело одређене предности на пољу заједничког деловања, против одређених опасности, али истовремено и нове услове живота и остваривања животних потреба. У друштвеним групама су се развијали нови односи који су покретали дотад непознате силе, које су представљале нове опасности. Дакле, човек није више имао појединачне проблеме, већ су они подигнути на друштвени ниво, а тиме се повећао и ниво сложености међусобних односа међу људима. Једноставно, човеку је наметнута потреба да заштити своје вредности, како би остварио своје потребе. Да би то реализовао, морао је да створи окружење у коме нема опасности, односно безбедно окружење.

---

<sup>38</sup> Савић, М. (2010): *Безбедност и опстанак у модерном огледалу – Ризик, моћ, заштита*, Службени гласник, Београд, стр. 19

На тај начин је безбедност термин који је постао незаобилазан у савременој комуникацији у свакој области живота. Иако се чини, с обзиром на тренутни цивилизацијски развој и напредак, да би свет требало да буде безбеднији више него икада у својој историји, чињенице говоре супротно – „савремена међународна заједница суочена је са ризиком у најширем смислу те речи“.<sup>39</sup> Свакога дана, све је више догађаја који угрожавају безбедност људи и материјалних ресурса. „Неизвесност је постала главно обележје начина живота, а неочекивани догађаји – опште место.“<sup>40</sup> Таква ситуација је довела до потребе дефинисања појма безбедности. Сам појам се у теорији и пракси наука безбедности и војним наукама различито тумачи, у зависности од потреба како аутора, тако и оних који ту безбедност успостављају, штите и гарантују.

Реч безбедност (lat. *Securitas, atis f.*) у најопштијем смислу се односи на стање одсуства опасности, означава стање заштићености, сигурности и безопасности. Латински *sine cura* – без бриге, може се превести као ситуација без ризика. Само значење појма безбедности се мењало у зависности од опасности које су претиле кроз историјски развој међународне заједнице, да би савремено значење тог појма било јако тешко дефинисати и постићи консензус око једног значења које би било општеприхваћено. Међутим, постоје општеприхваћени ставови о безбедности и скоро се сви аутори слажу да је безбедност настала када и сам човек и да је незаобилазан услов опстанка и развоја, па самим тим представља „својство неког реалног друштвеног, природног или техничког субјекта (бића, творевине или ствари) испољено као успостављено, одржано или унапређено стање и/или вредност, а које се изражава кроз испуњеност минимума безбедносних стандарда својствених том субјекту, а што му омогућава реалну основу за опстанак, раст и развој без обзира на носиоце, облике, време и место угрожавања“.<sup>41</sup>

У Војној енциклопедији<sup>42</sup> безбедност се дефинише као: а) стање заштићености неког добра или вредности, од свих видова спољних и унутрашњих претњи и других штетних делатности и утицаја; б) механизам заштите, низ организационих форми заснованих и регулисаних уставним и другим законским актима или одлукама политичких власти; в) функција, нераздвојиви атрибут државе, без обзира на карактер уређења, политички систем и облик власти. С обзиром на то, јако је значајно разумевање безбедности у нормативно-правном смислу које обухвата „правно уређиваним и

---

<sup>39</sup>Стојановић, С. (2008): „Перспективе безбедности савременог света“, *Војно дело* 4/2008, стр. 12

<sup>40</sup> Симић, Д. (2002): *Наука о безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, стр. 12

<sup>41</sup> Стајић, Љ. (2008): *Основи система безбедности*, Правни факултет, Нови Сад, стр. 28

<sup>42</sup> *Војна енциклопедија* (1974): Војноиздавачки завод, Београд.

обезбеђиваним друштвеним односима успостављено стање у држави које омогућава ефективну заштићеност државе и грађана који у њој живе од свих (спољних и унутрашњих) противправних аката (активности) којима се угрожава уставни поредак, суверенитет, независност и територијална целокупност државе, рад државних органа, обављање привредних и друштвених делатности и остваривање слободе, права и дужности човека и грађанина“.<sup>43</sup>

Новије дефиниције безбедности фокусирају се на заштиту људског живота на начине који унапређују људске слободе и њихово испуњење. То значи да безбедност подразумева „заштиту основних слобода које су суштина живота, користећи процесе који се заснивају на људској снази и тежњама, стварајући политичке, друштвене, еколошке, економске, војне и културне системе који заједно дају људима могућност опстанка, стварања средстава за живот и достојанство. Безбедност значи слободу од сиромаштва, загађења, глади, бескућништва, болести и неписмености.“<sup>44</sup> Савремени аутори безбедност дефинишу као „објективну извесност гаранције неприкосновеног опстанка и слободе развоја безбедносно референтним ентитетима.“<sup>45</sup> Карактеристика ове модерне дефиниције безбедности је схватање овог концепта као друштвеног стања и процеса. Савремена наука указује на два начина разумевања појма безбедност: уски (негативни) и широки.<sup>46</sup> У случају уског приступа, безбедност треба схватити као одсуство претњи и гарантовање опстанка субјекта безбедности. Широки приступ претпоставља и гаранцију интегритета ентитета и слободе његовог развоја.

Постојање различитих приступа безбедности показује различито виђење улоге институција државе и међународних организација у процесу остваривања безбедности, али је свима заједничко да државне институције имају примарну одговорност за безбедност државе и грађана, с тим што сам тај списак институција одговорних за безбедност појавом нових опасности постаје све већи и самим тим тзв. индивидуална безбедност постаје центар интересовања научне заједнице. На основу датих дефиниција можемо рећи да се ново поимање безбедности не исцрпљује само војном моћи, већ се свеобухватно проширује на поља економије, спољне политике, унутрашње безбедности

---

<sup>43</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, Службени гласник и правни факултет Универзитета у Новом Саду, Београд-Нови Сад, стр. 74-75

<sup>44</sup> Hamourtziadou, L. (2019): „Security challenges of the 21st century: new challenges and perspectives“, *Journal of Global Faultlines*, Vol. 6, No. 2, 121-123, str. 122

<sup>45</sup> Rogozińska A. (2021): “Theoretical aspects of modern security threats”, *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*. 2021;53;1(199):86-95. DOI: <http://dx.doi.org/10.5604/01.3001.0014.8112>, str. 88

<sup>46</sup> *Ibidem*.

екологије и социологије<sup>47</sup> и представља стање заштићености државе, људи, материјалних ресурса, вредности, тековина и друштва у целини, од свих извора и облика угрожавања и свих опасности. У савременом поимању, безбедност је вишезначан појам који обухвата делатност, функцију, стање, врсту и степен угрожавајућих појава. Безбедност представља степен заштићености од свих могућих врста опасности тј. постоји концепт тзв. интегралне безбедности који настоји да обухвати, уз безбедност становништва и безбедност државе, допринос међународној и глобалној безбедности. Ради се о свеобухватном стању заштићености виталних вредности и интереса, које се оптимизира функцијом државног и недржавног сектора националног система безбедности<sup>48</sup> од свих врста опасности.

Кроз историју, опасности су представљале различите врсте догађаја се драматичним и рушилачким ефектима због којих је човек трпео негативне последице. Догађаји и ситуације које су угрожавале опстанак човека јављале су се у различитим облицима, са различитим интензитетом и карактеристикама. У таквој ситуацији, током свог еволутивног и социо-културолошког развоја, човек је на различите начине покушавао да, у својој средини, сузбије опасности које су га ограничавале и ометале у реализацији својих потреба. Невоље које су погађале човека биле су непредвидиве, вишедимензионалне, без временског и просторног ограничења, а ефекти су често били погубни. Различита настојања да се догађаји са негативним ефектима спрече или бар редукују резултирала су различитим мерама које су људи предузимали ради постизања одређеног степена заштите. Иако су научна достигнућа на веома високом степену развоја, човеку и његовој друштвеној заједници још увек прете исте или сличне опасности, чији су ефекти многоструко увећани са аспекта повећања капацитета опасности услед појаве нових угрожавајућих појава попут супервулкана и других геофизичких процеса, комета и астероида, климатских промена, зараза и пандемија, развоја вештачке интелигенције, неконтролисаних технологија, нуклеарног тероризма, биотехнологије, нанотехнологије... Савремену безбедносну слику света карактеришу старе опасности које нису изгубиле на значају, и нове, које су сваким даном све бројније, непознате и сложеније.

---

<sup>47</sup> Јефтић, З., Стојановић, С. (2010): „Различити третмани безбедности претпоставке за дефинисање појма безбедности“, *Зборник Ризик, моћ и заштита* - Увођење у студије безбедности, Службени гласник, Београд, стр. 624

<sup>48</sup> Ђукић, С. (2016): Безбедносни менаџмент и савремени безбедносни изазови, ризици и претње као угрожавајуће делатности националној безбедности, *Војно дело*, 67:8/2016, стр. 113

Опасност (eng. hazard) представља изложеност повреди или штети и основни је елемент граматике безбедности.<sup>49</sup> Опасност је „активност или стање, својство или способност нечега или некога да потенцијално узрокује штету, својство које може довести до губитка живота, угрозити животну средину, делатности или јавне функције, угрозити здравље или изазвати повреду људи, уништење или оштећење објеката“.<sup>50</sup> Опасност представља стање „када на одређеном простору за одређено краће или дуже време, дође до угрожавања живота и здравља људи, материјалних и културних добара, животне средине и оштећења – нарушавања природе, чије настајање није могуће предвидети, нити отклонити последице у жељено време.“<sup>51</sup>

С обзиром да опасност обухвата бесконачан списак појава, активности, стања и својстава, постоје и бројне класификације опасности према различитим критеријумима. Нагле промене и развој друштва ту класификацију чине сложенијом и непрецизнијом. Једна од класификација опасности све опасности дели на следећи начин<sup>52</sup>:

- Опасности настале деловањем природних сила,
- Опасности настале деловањем људског фактора.

Најчешће се опасности сврставају у две групе: мирнодопске и ратне опасности. Међутим, многе мирнодопске опасности се могу појавити и у рату, као што се и многе опасности карактеристичне за рат, могу испољити и у миру, тако да је најприхватљивија подела она које опасности дели на<sup>53</sup>:

- Ратне опасности,
- Природне опасности,
- Опасности настале деловањем људског фактора.

Основни облик испољавања опасности је угрожавање.<sup>54</sup> Угрожавање може настати деловањем човека, природе или техничког система. Као и код већине безбедносних појмова разлике у дефиницијама угрожавања зависе од научне дисциплине којој су намењене. Једна од прихватљивијих дефиниција угрожавања са становишта безбедности

---

<sup>49</sup> Ејдус, Ф. (2012): „Међународна безбедност: теорије, сектори, нивои“, *Службени гласник*, Београд, стр. 36

<sup>50</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, стр. 501

<sup>51</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији – нови модел*, Иновациони центар Факултета безбедности, Београд, стр. 22

<sup>52</sup> Штрбац, К., Ристић, Т. (2009): „Појам опасности“, *Зборник радова са Међународног научног скупа „Ванредне ситуације“*, Београд, стр. 97

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Стајић, Љ. (2008): *Основи система безбедности*, стр. 49

под појмом угрожавања подразумева „друштвене појаве или понашање настало деловањем човека (појединачно или групно), природе или техничких система у дужем периоду које су значајнијег обима, при чему настају или могу настати штетне последице по интегритет човека, његову слободу, имовину и здравље, као и по интегритет и субјективитет државе и њених институција, вредности које она штити као и вредности међународне заједнице.“<sup>55</sup> То значи да је угрожавање „свака врста природне, друштвене и техничке опасности којом се угрожавају интегритет, слобода, имовина или здравље људи, као и територијални интегритет и суверенитет и уставни поредак и право државе, народа, нација или друштвених група и појединаца“.<sup>56</sup>

Угрожавање „се остварује самодеструктивним и деструктивним деловањем човека, деловањем неке природне или друштвене силе, ненамерним или намерним, циљним и сврсисходним деловањем неке организације или државе са намером да се изазову одређене последице по природу или друштво, односно човека“.<sup>57</sup> Анализом дефиниција угрожавања у контексту безбедности, које у себи садрже, између осталог: слободу од ризика и опасности; слободу од бриге, узнемирености или сумње; слободу од финансијских брига или немаштине; сигурност породице; опасности по заједницу у целини итд., долазимо до закључка да је опсег угрожавања живота и слобода савременог човека изузетно велики. То упућује на чињеницу, да појам угрожавања безбедности има недефинисано широк дијапазон.<sup>58</sup>

Угрожавање се састоји од три елемента: извора, облика и носиоца угрожавања. Приликом дефинисања угрожавања потребно је разграничити ове појмове, јер у литератури често долази до њиховог мешања, па се јавља потреба за њиховим јасним и прецизним дефинисањем и разјашњавањем. Извори угрожавања се могу дефинисати као „појаве и процеси настали у друштвеној, природној или техничкој сфери који самостално или међусобном комбинацијом омогућавају, потпомажу или изазивају настанак одређеног субјекта (носиоца) који, опет, својом делатношћу изазива негативне последице (облике угрожавања).“<sup>59</sup> Међутим, иако извори угрожавања омогућавају настанак облика и носилаца угрожавања они сами по себи нису угрожавање, што значи да постојање извора угрожавања не значи да постоји и угрожавање. Из горе наведеног

---

<sup>55</sup> Стајић, Љ. (2008): *Основи система безбедности*, стр. 52

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, стр. 772

<sup>58</sup> Вјелажас, Џ. (2018): “Phenomenological and ethological aspects of security endangerment. culture of polis”, *Journal for Nurturing of Democratic Political Culture*, 15(36), 387–404, str. 388

<sup>59</sup> Стајић, Љ. (2008): *Основи система безбедности*, стр. 55

можемо дефинисати носиоце угрожавања као субјекте који спроводе облике угрожавања, а облици угрожавања су конкретан начин испољавања угрожавања.

Подела извора угрожавања се врши према различитим критеријумима, а одговарајуће поделе за област безбедности су оне које изворе угрожавања деле на<sup>60</sup>:

- Друштвени извори угрожавања,
- Природни извори угрожавања и
- Техничко-технолошки извори угрожавања.

Сходно месту где настају или одакле долазе облици угрожавања деле на<sup>61</sup>:

- Спољашње облике угрожавања и
- Унутрашње облике угрожавања.

И спољашњи и унутрашњи облици угрожавања безбедности се деле на оружане и неоружане облике угрожавања или војне и невојне облике.<sup>62</sup> Свако испољавање облика угрожавања безбедности се манифестује као изазов, ризик или претња (у даљем тексту ИРП) по безбедност односно њих не би требало посматрати као синтагму, већ појединачно, као три групе угрожавања у односу на деловање на безбедност – изазови по безбедност, ризици по безбедност и претње по безбедност.

Препознавање свих могућих облика изазова, ризика и претњи по безбедност цивилног становништва и материјалних ресурса представља неопходан услов за процену њиховог утицаја на безбедност државе, правовремено предузимање неопходних превентивних и других мера и адекватну припрему снага за одговор на такве појаве угрожавања безбедности. Идентификовање изазова, ризика и претњи у највећој мери зависи од чинилаца стратешког окружења и његове процене.

---

<sup>60</sup> Стајић, Љ. (2008): *Основи система безбедности*, стр. 55

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Милашиновић, Р (2007): *Основи теорије конфликта*, Факултет безбедности, Београд, стр. 259



## 1. АНАЛИЗА УТИЦАЈА САВРЕМЕНИХ ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ НА БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЊИХОВЕ ИМПЛИКАЦИЈЕ НА УГРОЖАВАЊЕ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА

Процена изазова, ризика и претњи и анализа њиховог утицаја на угрожавање цивилног становништва и материјалних ресурса у највећој мери зависи од чинилаца стратешког окружења сваке државе. У стратешком окружењу делују чиниоци који је неопходно детаљно познавати да би се направила потпуна и одговарајућа процена изазова, ризика и претњи по безбедност. Приликом те процене мора се узети у обзир велики број фактора да би анализа утицај изазова, ризика и претњи на безбедност била што прецизнија. Анализа фактора безбедносног окружења попут: физичког, технолошког, економског, правног, друштвено-културног, политичког и војног је незаобилазна активност приликом процене изазова, ризика и претњи. Чиниоци који у највећој мери утичу на ту процену могу се поделити на<sup>63</sup>:

- Глобалне,
- Регионалне,
- Националне

и сви се они морају сагледати приликом процене стратешког окружења.

Најзначајнији чиниоци из спољашњег окружења који утичу на процену изазова, ризика и претњи по безбедност одређене државе су: глобализација, корпоративна мондијализација, нови светски поредак, међународни односи, савезништва, међународне организације... Поред њих ту спадају и процеси милитаризације, транзиција, неолиберализам, неоимперијализам, дипломатија и дипломатске мисије, обавештајне службе, пропагандна делатност...<sup>64</sup> Ниједна савремена држава, као део глобалног друштва, не може у њему функционисати без утицаја из окружења и без утицаја на окружење, тако да све оно што се дешава на глобалном плану има утицаја на безбедност сваког појединачног ентитета који егзистира у глобалној заједници.

Приликом процене изазова, ризика и претњи по безбедност битну улогу играју и унутрашњи или национални чиниоци попут: безбедносних, политичких, економских, демографских, социјалних, културних, етичких... Међу њима се посебно могу издвојити

---

<sup>63</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Систем одбране*, Факултет безбедности, Београд, стр. 225

<sup>64</sup> Милашиновић, Р., Милашиновић, С. (2007): *Основи теорије конфликта*, стр. 159

нестабилност државе, социјалне неједнакости, унутрашње противречности, сложени етнички односи, депресије и кризе и све оно што на било који начин и у било ком обиму доводи до угрожавања безбедности државе односно угрожавања цивилног становништва и материјалних ресурса.

Процена чиниоца стратешког окружења је неизоставан елемент изградње сваког ефикасног система националне безбедности и свеобухватне процене изазова, ризика и претњи по безбедност државе. Број чинилаца који утичу на стратешко окружење је неисцрпан па процена изазова, ризика и претњи треба да буде таква да обезбеди изградњу система националне безбедности и система одбране који омогућава ефикасно решавање свих задатака који су му постављени, остварење свих његових мисија и осигурање правовременог одговора на њих, али се при томе нарочито мора узети у обзир да је прављење коначног списка изазова, ризика и претњи врло мало вероватно с обзиром на скоро свакодневну појаву нових извора, облика и носилаца угрожавања безбедности, па процена изазова, ризика и претњи представља перманентну обавезу државе и има огроман значај у подизању нивоа општег стања безбедности цивилног становништва и материјалних ресурса.

На основу процене стратешког окружења и процене изазова, ризика и претњи по безбедност дефинише се политика националне безбедности. Најважније подручје политике националне безбедности<sup>65</sup> је праћење глобалних и регионалних безбедносних процеса и процењивање њиховог утицаја на безбедност државе и друштва. Такође, потребно је непрестано праћење, вредновање и процењивање конкретних узрока настанка познатих и нових изазова, ризика и претњи безбедности и сагледавање објективне могућности (дозвољене методе и доступна средства) примењивања превентивних и других мера потребних за борбу против њих.<sup>66</sup> Политика националне безбедности која се заснива на примени свеобухватног приступа ствара основе за јединствен, усклађен и целовит одговор на изазове, ризике и претње безбедности.

---

<sup>65</sup> Политика националне безбедности је део укупне државне политике и представља скуп ставова, начела и опредељења којима се усмерава одлучивање и деловање државе ради заштите и остварења националних интереса - Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2019.

<sup>66</sup> Јовановић, М. (2017): „Методологија процењивања изазова, ризика и претњи Републици Србији“, Тематска монографија, *Интегрална безбедност Републике Србије*, Београд, стр. 65

### 1.1. Изазови, ризици и претње – појам и теоријски концепт

Синтагма „изазови, ризици и претње“ је у Републици Србији ушла у научну и стручну литературу у последњој деценији прошлог века, а затим се нашла и у свим најважнијим стратегијским документима из области безбедности. Употреба ове синтагме у свету и код нас се одомаћила појавом ревидираног Стратешког концепта НАТО-а 1999. године. Бројни аутори су се бавили и баве се њоме, али још увек не постоји потпуна сагласност у њеном одређивању и дефинисању. У стратегијским документима у области безбедности већине земаља света се користи као синтагма – „изазови, ризици и претње“, а процена ових појава је незаобилазни део било које стратегије националне безбедности у којој се, у већини случајева, прецизно не одређује шта спада у изазове, шта у ризике, а шта представља претњу. Иако се ова синтагма користи без прављења „концептуалне разлике међу појмовима”<sup>67</sup> изазови, ризици и претње немају исто значење и представљају појмове са суштинским разликама.

У теоријским концептима се користе различити критеријуми за одређивање изазова, ризика и претњи међу којима се истичу: „интензитет – сила деловања...који може да буде потенцијалан, посредан и непосредан; ширина утицаја на објекат и процена вредности коју интензитет оставља на одређени објекат – неутралан, позитиван и негативан.”<sup>68</sup> Сваки појам понаособ има своје значење, специфичности и одређено место у градацији, класификацији и приоритизацији. Критеријуми попут „предвидљивости, потенцијалне угрожености и вероватноће испољавања одређују о ком се појму ради.”<sup>69</sup> У књизи „Неухватљивост националне моћи” Милан Мијалковски изазове назива загонетном врстом опасности, ризике универзалном врстом опасности, а претње највишим обликом опасности<sup>70</sup>, што указује да је међу њима могуће правити разлике у појму, дефиницији, класификацији и карактеристикама.

Изазов – је околност, ситуација, делатност или понашање које некога или нешто ставља на пробу, с неизвесношћу на негативан или позитиван исход. Представљају извориште угрожавања безбедности, најнижи (први) ниво опасности и као такви се не могу вредновати.<sup>71</sup> Изазов као такав има највиши ниво општости у односу на ризик и

<sup>67</sup> Ејдус, Ф. (2012): „Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои“, стр. 36

<sup>68</sup> Орлић, Д. (2004): „Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“, *Војно дело*, 3/04, стр. 90

<sup>69</sup> Миленковић, М. (2016): „Да ли су традиционални безбедносни изазови, ризици и претње нови облици угрожавања безбедности на глобалном, регионалном и локалном нивоу“, Министарство одбране, *Научни скуп „Србија и стратегијска раскрића” „ИСИКС – 2016”*, Београд, стр. 716

<sup>70</sup> Мијалковски, М. (2010): *Неухватљивост националне моћи*, Службени гласник, Београд, стр. 160-192

<sup>71</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, стр. 256

претњу. Може се посматрати као „иницијална фаза формирања претњи”.<sup>72</sup> Он симболизује појаву или процес који је могућ и вероватан, свеобухватан, вишесмеран и вредносно неутралан. Почетна неутралност временом може добити негативно или позитивно усмерење. Уколико преовлада негативна усмереност, изазов прераста у ризик и повећава се вероватноћа штетног утицаја наштићени објекат.<sup>73</sup> Изазови су катализатор за настанак нових ситуација и сходно томе одговарајуће акције државе или групе држава за постизање специфичног стања безбедности.<sup>74</sup> То значи да су изазови елементи скупа предвиђених догађаја, појава, стања или процеса које држава треба да узме у обзир приликом пројектовања будуће, планиране безбедности.

Ризик – представља појам који је у литературу увео амерички економиста Френк Најт 1921. године за означавање неодређености исхода неке појаве. Ризик представља могућност тј. одређени степен вероватноће да ће наступити одређени догађај или дејство неке силе са негативним последицама.<sup>75</sup> Он је други, виши степен опасности у односу на изазов и може се рећи да се манифестује као ниво у коме се изазов развија у претњу. Ризик се дефинише као „могућност губитка, повреде, стварања неугодне ситуације или уништења”.<sup>76</sup> Може имати позитиван и негативан предзнак, али у односу на безбедност, тај предзнак је готово увек негативан. Ризике треба схватити као могуће штетне ефекте утицаја субјекта у сфери безбедности. Они могу бити резултат активности субјекта или се могу појавити без обзира на ентитет у његовом окружењу.<sup>77</sup> У Војној енциклопедији ризик је дефинисан као свесно излагање опасности од могућности различитих исхода, па се одређује као могућност, одређени степен вероватноће наступања неког догађаја или дејства с неповољним последицама. У односу на изазов, ризик има нижи ниво општости, по интензитету је конкретнији, ближи и вероватнији.<sup>78</sup> Има и већи степен опасности који временом може прерастати у претњу уколико се не идентификује на време.

Претња – вербално и физички испољена намера угрожавања неког субјекта или објекта безбедности с намером да ће се на њему употребити сила или нанети штета.<sup>79</sup>

---

<sup>72</sup> Алексеевна, С., И. (2018): „Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск», *Научно-практический журнал*, ISSN 2618-6780, стр. 12

<sup>73</sup> *Concise Oxford Dictionary* (1997), Ninth edition, str. 866

<sup>74</sup> Rogozińska A. (2021): “Theoretical aspects of modern security threats”, str. 88

<sup>75</sup> Алексеевна, С., И. (2018): „Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск», стр. 652

<sup>76</sup> Ејдус, Ф. (2012): „Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои“, стр. 36

<sup>77</sup> Rogozińska A. (2021): “Theoretical aspects of modern security threats”, str. 90

<sup>78</sup> Миленковић, М. (2016): „Да ли су традиционални безбедносни изазови, ризици и претње нови облици угрожавања безбедности на глобалном, регионалном и локалном нивоу“, стр. 717

<sup>79</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, стр. 594

Безбедносне претње треба схватити као скуп деструктивних појава, фактора, процеса и догађаја у вези са референтним ентитетима и елементима окружења, који директно наносе штету приоритетним вредностима које штите друштва и државе и добрима која подлежу заштити.<sup>80</sup> Лех Хојновски предлаже разумевање претње као субјективног ефекта сагледавања негативно вреднованих ситуација у људској свести. Перцепција појединаца о безбедносним претњама се директно преводи у осећај сигурности, односно субјективни осећај сигурности или недостатка исте.<sup>81</sup> Претња има најнижи ниво општости и увек има негативан предзнак, јер представља наговештавање конкретне опасности са циљем да се објекат претње присили на одређено понашање или уступке. Претња представља „изразиту намеру да се повреди, уништи или казни“.<sup>82</sup> Претња, за разлику од изазова и ризика, представља највиши степен опасности и има највиши интензитет испољавања.

Из приказаног се може закључити да појмови изазов, ризик и претња представљају различите појаве које морају бити процењене у складу са својим карактеристикама. Процењивање није могуће без непрестаног вредновања, а вредновање без објективних критеријума и метода идентификације, класификације и мерења појава које имају разне облике, димензије, интензитет и фреквенције појављивања.<sup>83</sup> У зависности од врсте и карактера процене, треба да се дограђују и критеријуми и методе за њено спровођење.

## 1.2. Изазови, ризици и претње - карактеристике и класификација

Савремени изазови, ризици и претње по безбедност добијају такве размере да цивилно друштво више није у стању да на њих адекватно и правовремено одговори. Зато је потребно непрестано праћење, вредновање и процењивање конкретних узрока настанка познатих, али и нових изазова, ризика и претњи како би се могло превентивно утицати на могућност њиховог појављивања. Неопходно је познавати њихове карактеристике и извршити њихову класификацију. Изазове, ризике и претње по безбедност савремени аутори класификују по бројним и разноврсним критеријумима у зависности од потреба.

Најзаступљеније класификације изазова, ризика и претњи у литератури користе различите критеријуме<sup>84</sup>:

---

<sup>80</sup> Rogozińska A. (2021): "Theoretical aspects of modern security threats", str. 90

<sup>81</sup> Chojnowski L. (2015): *Bezpieczeństwo. Zarys teorii*. Słupsk: Akademia Pomorska, str. 201

<sup>82</sup> Ејдус, Ф. (2012): „Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои“, стр. 36

<sup>83</sup> Јовановић, М. (2017): „Методологија процењивања изазова, ризика и претњи Републици Србији“, стр.66

<sup>84</sup> Ејдус, Ф. (2012): „Међународна безбедност, теорије, сектори и нивои“, стр. 37-38.

- Сектор безбедности: војни, политички, социјални, економски и еколошки,
- Порекло опасности: унутрашњи и спољашњи,
- Извор: људски и природни фактор,
- Тренд: стара и нова епоха,
- Однос снага: асиметрични и симетрични,
- Време: краткорочни, средњорочни и дугорочни,
- Интензитет штете: ниски, средњи и високи интензитет.

Критеријуми који су потребни за класификацију изазова, ризика и претњи и вредновање и процењивање њихове опасности по безбедност су следећи<sup>85</sup>:

(1) према критеријуму идентификовања узрока настанка (процењује се врста угрожавања - одређује се који је узрок настанка, а од тога зависи која је врста реаговања потребна);

(2) према критеријуму процене простора који је угрожен процењује се ко је надлежан за реаговање (размере простирања одређују да ли је потребно реаговање на локалном, рејонском или на нивоу државе);

(3) према критеријуму опасности по опште вредности друштва и виталне интересе државе, процењује се врста, достигнути ниво интензитета или дужина трајања, која код неких појава може да проузрокује много веће размере опасности него што су биле на почетку.

(4) према критеријуму времена потребног за реаговање, процењује се колико је времена потребно и који степен хитности мора да се примени.

Према првом критеријуму, изазови, ризици и претње могу да се поделе на<sup>86</sup>: (1) политичке изазове; (2) одбрамбено-војне претње; (3) економске ризике; (4) изазове социјалном и демократском развоју, и (5) изазове за окружење и цивилне ванредне ситуације. Према другом критеријуму (процене простора који је захваћен угрожавањем) важно је да се идентификују безбедносни квалитети на основу којих може, упоређивањем са стварном ситуацијом, да се нека појава окарактерише као појединачна претња, претња локалне распрострањености, претња регионалне распрострањености и тренутак када изазови, ризици и претње достигну такве размере да њихов интензитет или угрожавање прети да се прошири на регион или шире. Тада може да се окарактерише

---

<sup>85</sup> Јовановић, М. (2017): „Методологија процењивања изазова, ризика и претњи Републици Србији“, стр. 71-73

<sup>86</sup> *Ibidem*.

као стратешка претња са тенденцијом ширења на глобалну заједницу. Према трећем критеријуму нивоа опасности по опште вредности друштва и виталне интересе државе, важно је да се идентификују безбедносни квалитети на основу којих може, упоређивањем са стварном ситуацијом, да се нека појава окарактерише као мала опасност, претња средње опасности и тренутак када изазови, ризици и претње по безбедност достигну такве размере да њихов интензитет или врста угрожавања прети да се прошири на регион или шире. То се дефинише као стратешка опасност по безбедност државе и друштва и остваривање њених виталних интереса. По четвртом критеријуму, времена и хитности, најопасније су оне претње које долазе као шокантна и неугодна или трагична изненађења, ненајављено и непредвиђено, а времена нема довољно за редовне процедуре него се све ради по хитном поступку. Затим следе изазови ризици и претње безбедности за које је потребно неко ограничено време за реаговање (хитно) и на крају, оне за које има довољно времена (довољно). Време и простор су увек фактори за себе па њих треба узимати у обзир приликом анализе сваког процеса, а посебно када се неки догађај или појава предвиђају у будућности.

Из перспективе субјекта, на комплетну класификацију безбедносних претњи указао је Лех Хојновски<sup>87</sup>:

- 1) субјективни, основни, критеријум: на кога утиче претња? У овом контексту најчешће су безбедносне претње личности, друштвеној групи, локалној заједници, држави, међународној заједници, цивилизацији и човечанству;
- 2) објективни критеријум који се додаје субјективном критеријуму: на које области функционисања субјекта се претње односе? Односе се на типологију безбедности и њену поделу на политичку, војну, економску, еколошку, културну и другу;
- 3) безбедносне вредности (штићене вредности): које категорије штићених вредности претња угрожава? У овој категорији разликујемо претње које се односе на опстанак, интегритет, идентитет, независност, суверенитет, развој, просперитет, квалитет живота и здравље;
- 4) извори безбедносних претњи: ко/шта изазива претње? Разликујемо претње које произилазе из силе природе (природне катастрофе) и претње које су створили људи, које могу бити намеране и ненамеране;
- 5) локација извора претњи: где је извор претње? Постоје спољашње, унутрашње и прекограничне претње;

---

<sup>87</sup> Chojnowski, L. (2015): *Bezpieczeństwo. Zarys teorii*. Słupsk, str. 213-215

- 6) природа претњи: каква је природа претњи? Који је безбедносни ризик?;
- 7) физичко окружење настанка претње: копнене, ваздушне, свемирске, водене (површинске, подводне) и кибернетичке претње;
- 8) просторни обим претњи: колики просторни обим претња има? У оквиру њега разликујемо локалне, националне (државне), међународне (регионалне, глобалне) претње;
- 9) ефекти безбедносних претњи: претње физичкој и психичкој безбедности;
- 10) динамика развоја безбедносних претњи: прикрадајућа и динамична претња;
- 11) природа друштвених односа: конфликтне и неконфликтне претње;
- 12) вероватноћа појаве: потенцијалне, реалне и блиске (временски);
- 13) природа потребних мера за супротстављање претњама: војна („тврда“) и невојна („мека“);
- 14) намере/сврсисходност изазивања претњи: намерне (планиране) и случајне (ненамерне);
- 15) импликације за ванредно стање: претње миру, кризе и рат;
- 16) перцепција претње: објективна и субјективна претња.

Процена изазова, ризика и претњи се, дефинитивно, мора одвијати према јединственој научној методологији. Коришћење научне методологије обезбеђује већи квалитет вредновања и реалнију процену и предвиђање могућих изазова, ризика и претњи по безбедност државе, али је њихову коначну листу практично немогуће сачинити, јер се они свакодневно мењају и мултипликују у савременој безбедносној заједници, па се чини да је најадекватнија класификација изазова, ризика и претњи она која их дели на<sup>88</sup>:

- Војне изазове, ризике и претње и
- Невојне изазове, ризике и претње.

Војне изазове, ризике и претње представљају оружани сукоби глобалних размера, регионални и локални оружани сукоби и оружане побуне на првом месту, а ту спадају и потенцијалне војне интервенције, и други облици агресије. Према Закону о одбрани Републике Србије „војни изазови, ризици и претње по безбедност испољавају се у облику: агресије, оружане побуне и других облика употребом оружане силе; док се невојни изазови, ризици и претње по безбедност испољавају у облику: тероризма,

---

<sup>88</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, стр. 68



организованог криминала, корупције, елементарних непогода, техничко-технолошких и других несрећа и опасности.<sup>89</sup> Након извршене класификације изазова, ризика и претњи, треба установити научну методологију за њихово вредновање тј. измерити величину њиховог појединачног утицаја на безбедност да би се појаве могле сврстати у одговарајуће категорије – изазов, ризик или претња.

На основу претходно наведеног, може се закључити да изазови, ризици и претње подразумевају различити степен угрожавања безбедности тј. они су појавни облици угрожавања безбедности различитог интензитета. Изазов је најнижи степен угрожавања безбедности, ситуација која може, али не мора довести до угрожавања. Ризик је средњи степен угрожавања безбедности, са мањом или већом вероватноћом појављивања. Претња је највиши и сасвим извесни степен угрожавања безбедности.<sup>90</sup> Самим тим, изазови, ризици и претње представљају појмове који имају различито значење, могу се теоријски и практично разграничити, дефинисати и класификовати.

Изазови, ризици и претње по безбедност једне државе најчешће су детерминисани у највишим стратегијским документима који се доносе на дужи временски период, најчешће на пет до десет година. Перцепција изазова, ризика и претњи у стратегијским документима држава ЕУ и земаља у окружењу је анализирана у наставку рада.

### 1.3. Карактеристике изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије

Безбедност треба схватити као незаобилазан услов опстанка и развоја једне државе. Пол Вилијамс у књизи „Увод у студије безбедности“ наводи четири питања на које треба дати одговор да би се до безбедности дошло<sup>91</sup>:

1. Шта је безбедност?
2. О чијој безбедности говоримо?
3. Шта све можемо схватити као питање безбедности?
4. Како се безбедност може постићи?

Одговори на та питања би уједно били и одговор на питања који су изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије који се процењују у главном стратегијском документу из области безбедности – Стратегији националне безбедности Републике Србије која је први пут донета 2009. године. У другом поглављу Стратегије „Изазови

---

<sup>89</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

<sup>90</sup> Бошковић, М. (2017): *Лексикон безбедности*, стр. 67-68

<sup>91</sup> Вилијамс, П. (2012): *Увод у студије безбедности*, Службени гласник, Београд, стр. 44

ризичи и претње безбедности“ је назначено да постоје значајни изазови, ризици и претње безбедности Републике Србије. Сви они имају комплексан карактер, а полазни критеријум у њиховом разматрању и навођењу је тежина последица по безбедност Републике Србије које би могле да настану у случају њиховог испољавања.<sup>92</sup> Изазови, ризици и претње препознати у Стратегији из 2009. године су<sup>93</sup>:

- Опасност од оружане агресије,
- Сепаратистичке тежње,
- Противправно једнострано проглашена независност Косова,
- Оружана побуна,
- Спорови уз употребу оружја,
- Тероризам,
- Полифериација оружја за масовно уништење,
- Национални и верски екстремизам,
- Обавештајна делатност,
- Организовани криминал,
- Корупција,
- Проблеми економског развоја,
- Енергетска безбедност,
- Неравномеран привредни и демографски развој,
- Нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица,
- Нерешен процес разграничења међу државама некадашње СФРЈ,
- Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине,
- Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана,
- Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи зараза код животиња,
- Наркоманија,
- Деструктивно деловање појединих верских секти и култова,
- Високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система,
- Глобално загревање,

---

<sup>92</sup> Стратегија националне безбедности РС, Службени гласник РС број 37/2009, стр. 8-12

<sup>93</sup> *Ibidem.*

- Злоупотреба нових технологија и научних достигнућа у области информатике, генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и других научних области.

У Стратегији је назначено да садржај, обим и вероватноћа испољавања изазова, ризика и претњи утичу на дефинисање политике националне безбедности што значи да се комплетан систем националне безбедности Републике Србије гради на основу њихове процене, која би онда требало да буде недвосмислена, јасна и потпуно прецизна.

Нова Стратегија националне безбедности Републике Србије донета је 2019. године, а изазови, ризици и претње су такође наведени у другом поглављу са одређеним корекцијама. Стратегијом је Република Србија декларисана као војно неутрална држава која непрестано унапређује свој систем безбедности да би се постигао што ефикаснији одговор на изазове, ризике и претње по безбедност. У новој стратегији не постоји критеријум у разматрању и навођењу ИРП, већ је назначено да су у односу на последице идентификовани најзначајнији изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије (Табела 1).

Из табеле се види да није дошло до значајније промене у процени изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије у периоду од десет година, иако је познато да често долази до потцењивања извора, облика и носиоца угрожавања и да у пракси „не постоје две апсолутно исте угрожавајуће појаве“<sup>94</sup> тако да није дошло ни до значајнијих промена у структури система националне безбедности. Изазови, ризици и претње су дефинисани као синтагма и без постојања критеријума у приоритетима њиховог навођења.

Изградња ефикасног система националне безбедности Републике Србије и свих његових подсистема, првенствено одбране и цивилне одбране, недвосмислено зависи од процењених изазова, ризика и претњи по безбедност. Да би они били адекватно идентификовани и процењени мора да постоји научно верификован методолошки приступ у теорији безбедносних наука, јасни и прецизни критеријуми класификације, а потом и рангирања, јер од тога зависи позиционирање и димензионисање система цивилне одбране Републике Србије у оквиру система националне безбедности.

---

<sup>94</sup> Стајић, Љ. (2009): „Стратегија националне безбедности у функцији безбедности Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, стр. 231

**Табела 1.** Упоредна анализа изазова, ризика и претњи из Стратегија националне безбедности Републике Србије

Стратегија националне безбедности – 2019. година <sup>95</sup>	Стратегија националне безбедности – 2009. година <sup>96</sup>
Оружана агресија	Опасност од оружане агресије
Сепаратистичке тежње	Сепаратистичке тежње
/	Противправно једнострано проглашена независност Косова
Оружана побуна	Оружана побуна
/	Спорови уз употребу оружја
Тероризам	Тероризам
Полиферација оружја за масовно уништење	Полиферација оружја за масовно уништење
Етнички и верски екстремизам	Национални и верски екстремизам
Обавештајна делатност	Обавештајна делатност
Организовани криминал	Организовани криминал
Корупција	Корупција
Проблеми економског развоја	Проблеми економског развоја
/	Енергетска безбедност
Проблеми демографског развоја	Неравномеран привредни и демографски развој
/	Нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица
Нерешен процес разграничења међу државама некадашње СФРЈ	Нерешен процес разграничења међу државама некадашње СФРЈ
/	Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине
Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће, као и угрожавање животне средине и здравља грађана	Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа, као и угрожавање животне средине и здравља грађана
Епидемије и пандемије заразних болести	Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи зараза код животиња
Наркоманија	Наркоманија
/	Деструктивно деловање појединих верских секти и култова
Високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система	Високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система
Климатске промене	Глобално загревање
Злоупотреба нових технологија и научних достигнућа у области информатике, генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и других научних области	Злоупотреба нових технологија и научних достигнућа у области информатике, генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и других научних области
Масовне илегалне миграције	/

<sup>95</sup> Стратегија националне безбедности РС, Службени гласник број 94/2019, стр. 8–12

<sup>96</sup> *Ibidem.*

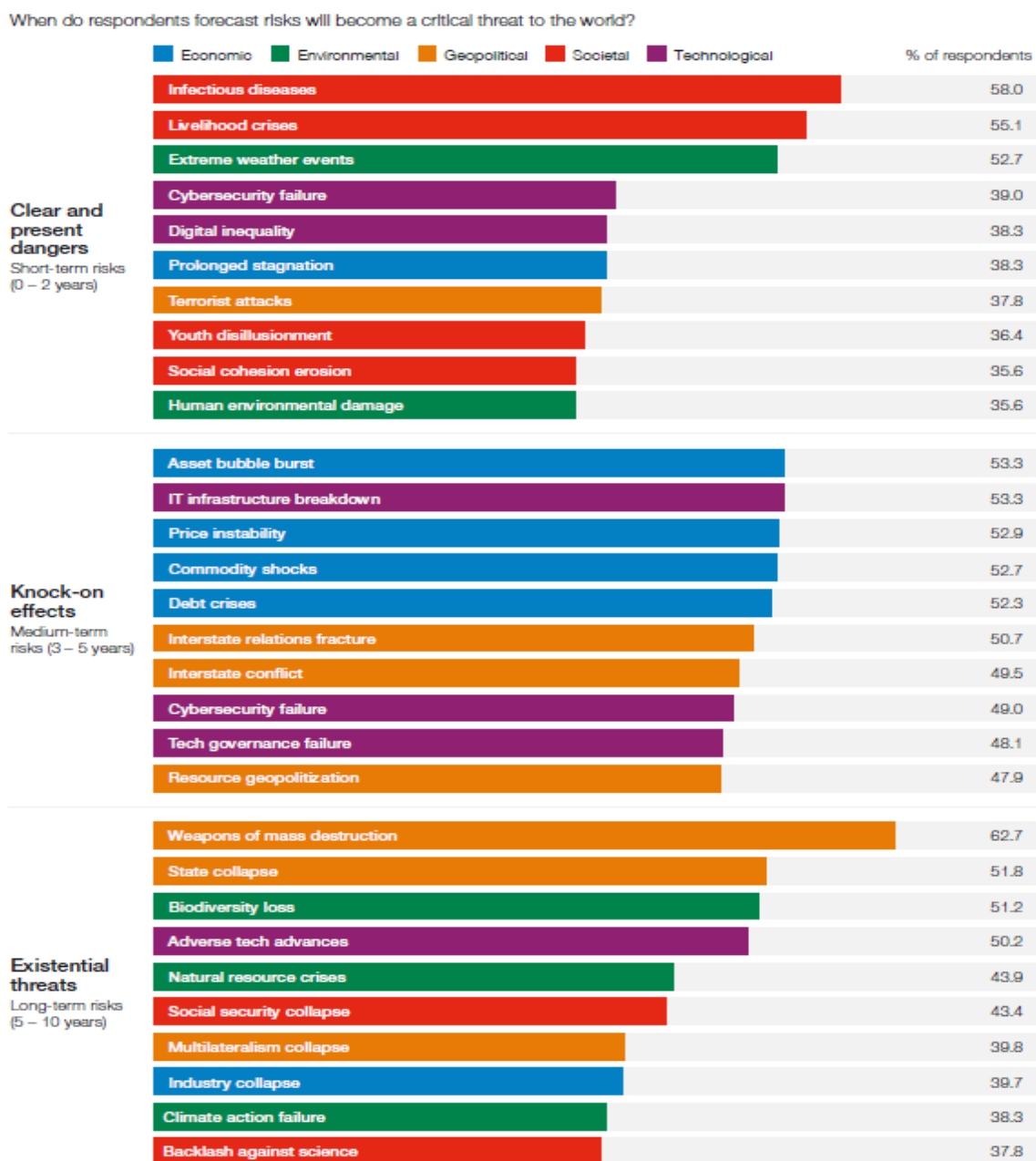
Пракса, да се у највишем стратегијском документу једне државе „изазови, ризици и претње“ користе као синтагма мора бити промењена. Сваки од ова три појма, као што је претходно утврђено, има различито значење и морају се развити методолошки приступи за њихово разграничење и класификацију према критеријумима који их сврставају у изазове, у ризике и/или у претње. Мора се направити суштинска разлика у стварним изворима, облицима и носиоцима угрожавања безбедности, да би се пронашао најефикаснији начина за одговор на њих тј. формирао система цивилне одбране у складу са процењеним појавама које угрожавају безбедност, првенствено цивилно становништво и материјалне ресурсе.

С обзиром да је у савременом свету могућност катаклизмичних сценарија до којих може доћи постала свакодневно присутна, највиши стратегијски документ једне државе мора да представља интегрални документ којим се успоставља чврста основа превентивног и проактивног деловања и стварна слика безбедносног стања у коме се држава налази, јер се дугорочно планирање у систему безбедности и одбране базира на процени изазова, ризика и претњи по безбедност која мора бити изведена на одговарајући начин. Постојећа листа изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије захтева свеобухватно редефинисање применом савремених метода процене, јер је безбедност међународне заједнице све угроженија, док се листа изазова, ризика и претњи свакодневно проширује појавом нових облика угрожавања уз перманентно присуство већ постојећих.

## 2. УПОРЕДНА АНАЛИЗА ИДЕНТИФИКОВАНИХ ИЗАЗОВА, РИЗИКА И ПРЕТЊИ ПО БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, ЗЕМАЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ

Последњих година безбедност постаје центар пажње свих држава у свету. Довођење безбедности у центар интересне сфере како државних актера, тако и академске заједнице условило је свакодневно мултипликовање изазова, ризика и претњи по безбедност. Готово да не постоји област живота у којој није потребна њихова перманентна процена. Значај који им се придаје може се видети у чињеници да су изазови, ризици и претње по безбедност незаобилазни део највиших и најважнијих стратешких докумената сваке државе. Њихова прецизна процена представља *conditio sine qua non* за успостављање и изградњу целокупног система безбедности једне државе који је у могућности да обезбеди најефикаснији могући одговор на њих.

У Извештају Светског економског форума за 2021. годину (Слика 1) процењени су ризици по безбедност глобалне заједнице у наредних 10 година. Ризици су, у Извештају, подељени на економске, еколошке, геополитичке, друштвене и технолошке, а према вероватноћи испољавања на краткорочне (0-2 године), средњорочне (3-5 година) и дугорочне (5-20 година). Највероватнији процењени краткорочни ризици по глобалну заједницу су: заразне болести, егзистенцијалне кризе, затим екстремне временске појаве, климатске промене, сајбер безбедност, терористички напади и урушавање друштвене кохезије. Они представљају јасне и присутне опасности (*clear and present dangers*). Средњорочни ризици су представљени као ризици са домино ефектом (*knock-on effects*) и највероватнији међу њима су: уништење информационе инфраструктуре, нестабилност тржишта, дужничке кризе и међудржавни сукоби. Дугорочни ризици прелазе у егзистенцијалне претње по глобалну заједницу (*existential threats*) и њих чине: оружје за масовно уништење, пропаст држава, губитак биодивезитета, недостатак природних ресурса и различите врсте друштвеног колапса.



Source: World Economic Forum Global Risks Perception Survey 2020

Слика 1. Ризици по безбедност глобалне заједнице у наредних 10 година<sup>97</sup>

Процена изазова, ризика и претњи безбедности на глобалном нивоу условљава њихову идентификацију, анализу и оцену код субјеката на свим осталим нивоима светске заједнице, што доводи до закључка да у том процесу примарну улогу заузимају глобалне силе које на тај начин диктирају одвијање тог процеса, док се остале државе прилагођавају њему уз одређене корекције својствене њиховом окружењу. Самим тим је процена изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије условљена њеним

<sup>97</sup> World economic forum (2021), *The global risk report 2021*, ISBN 978-2-9406631-24-7, str. 11

положајем у Европи и региону, јер се „савремени безбедносни проблеми не могу решавати на нивоу националних друштава, већ се за њихово адекватно решавање морају узети у обзир глобални процеси“.<sup>98</sup> На основу те анализе се може видети и да је листа изазова, ризика и претњи по безбедност како на глобалном, тако и на регионалном и локалном нивоу веома слична, што показује да при њиховој идентификацији одлучујући утицај имају најзначајније безбедносне институције и државе са водећим улогама на међународној сцени.

За Републику Србију „која географски, политички и културолошки представља део европског простора, прикључење ЕУ представља стратешко опредељење и кључни садржај у пројекцији државотворне политике”<sup>99</sup> па се намеће закључак да ће дефинисање изазова, ризика и претњи по безбедност бити условљено тим стратешким опредељењем. Тај принцип следе и земље у окружењу које су или чланице ЕУ или су опредељене да то постану. Упоредна анализа изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије, ЕУ и њених чланица и земаља у окружењу има за циљ да се на основу ње стекне општи утисак о регионалној безбедносној динамици, безбедносним политикама анализираних држава и њиховој условљености чланством у међународним организацијама.

## 2.1. Изазови, ризици и претње по безбедност Европске уније и земаља чланица

Европска стратегија безбедности из 2003. године почиње оптимистичним речима: „Европа никада није била тако напредна, тако безбедна, ни тако слободна. Насиље из прве половине XX века уступило је место периоду мира и стабилности, без преседана у европској историји.“<sup>100</sup> И поред те реченице, наводи се да је безбедност предуслов опстанка и развоја и да ниједна земља није у стању да се сама ухвати укоштац са сложеним проблемима. У Стратегији се наводи да је агресија против било које државе чланице мало вероватна, али да постоји пет основних претњи које су разноврсније, мање уочљиве и мање предвидљиве: тероризам, полифериација оружја за масовно уништење, регионални сукоби, неуспеле државе и организовани криминал.

У новој Глобалној стратегији за спољну и безбедносну политику Европске уније „Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа“ из 2016. године се на почетку констатује „Потребна нам је јача Европа. Живимо у времену егзистенцијалне кризе, у

<sup>98</sup> Стојановић, С. (2008): „Перспективе безбедности савременог света“, стр. 27

<sup>99</sup> Стојановић, С. (2015): „Србија и заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ“, *Нови гласник* 1/2015, Београд, стр. 5

<sup>100</sup> Европски савет (2003): *Европска стратегија безбедности*, Брисел, стр. 3



оквиру Европске уније и ван ње. Наша Унија је изложена претњи. Наш европски пројекат, који је донео до сада највећи мир, просперитет и демократију, доведен је у питање.“<sup>101</sup> За само тринаест година, променио се читав поглед на безбедносну инфраструктуру савременог света, од света мира и просперитета, дошло се до света претњи и сталне неизвесности што указује на појаву нових изазова, ризика и претњи по безбедност и брзину промене безбедносне слике света.

Обе стратегије Европске уније не препознају синтагму „изазови, ризици и претње“ већ се у делу који се односи на приоритете спољне политике препознају само претње: тероризам, хибридне претње, климатске промене, економска нестабилност, високотехнолошки криминал, енергетска несигурност, регионални конфликти и кризе и миграције. Идентификоване претње у Стратегији безбедности ЕУ нису класификоване по приоритизацији већ представљају визију европске безбедности у XXI веку. Самим тим, постоји велика сличност у идентификованим изазовима, ризицима и претњама по безбедност у земљама чланицама ЕУ (Табела 2). У Стратегији националне безбедности Републике Бугарске се не користи синтагма „изазови, ризици и претње“, док је у осталим стратегијама и даље заступљена. У Стратегији одбране Румуније се иде и корак даље, па се, чини се, по први пут идентификују посебно рањивост, посебно ризици, посебно претње, док је термин изазов изостављен.

**Табела 2.** Изазови, ризици и претње безбедности у стратегијским документима земаља чланица Европске уније<sup>102</sup>

МАЂАРСКА <sup>103</sup>	РУМУНИЈА <sup>104</sup>	БУГАРСКА <sup>105</sup>	ХРВАТСКА <sup>106</sup>	АУСТРИЈА <sup>107</sup>
Тероризам	Тероризам	Тероризам	Тероризам	Тероризам
Економска криза	Економска криза изазвана пандемијом Covid -19*	Економске и финансијске кризе	Економске и финансијске кризе	Међународне финансијске и економске кризе
Полиферација оружја за масовно уништење	Полиферација оружја за масовно уништење*	Полиферација оружја за масовно уништење	Полиферација оружја за масовно уништење	Полиферација оружја за масовно уништење

<sup>101</sup> Министарство спољних послова Републике Србије (2013): *Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику Европске уније: „Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа“*, Београд, стр. 13

<sup>102</sup> Младеновић, М. (2021): „Синтагма „изазови, ризици и претње“ у стратегијским документима земаља ЕУ, земаља у окружењу и РС“, *VII international scientific professional conference security and crisis management – theory and practice (SECMAN)*, Београд, стр. 335-336

<sup>103</sup> *Hungary's national security strategy* (2020): Government resolution 1163/2020 (21st April), <https://honvedelem.hu/hirek/government-resolution-1163-2020-21st-april.html>

<sup>104</sup> *National Defence Strategy 2020-2024* (2020): Romania presidential administration, стр. 25-30

<sup>105</sup> *Национална отбранителна стратегија* (2011): Министерство на отбраната на Република Бугарија, стр. 3-5

<sup>106</sup> *Стратегија националне сигурности Републике Хрватске* (2017): Хрватски сабор, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html)

<sup>107</sup> *Austrian Security Strategy* (2013): Bundeskanzleramt Osterreich, стр. 7

Климатске промене	Климатске промене	Климатске промене	Климатске промене	Климатске промене
Ширење заразних болести	/	Здравствени проблеми	Здравствени проблеми	Пандемије
Глобално загревање		Опасност по животну средину	Опасност по животну средину	Опасност по животну средину
Енергетска криза	Поремећаји на енергетским тржиштима*	Демографска, еколошка и енергетска безбедност	Демографска кретања	/
Хибридне претње	/	Асиметрични и транснационални ризици и претње	Хибридне претње	/
Сајбер криминал	Сајбер напади Интеграција нових и реметилачких технологија Сајбер криминал*	Информациона безбедност	Развој нових технологија Сајбер криминал	Сајбер криминал
Регионални конфликти и нестабилност држава у окружењу	Нестабилна безбедносна ситуација на западном Балкану Нестабилност на Блиском Истоку и у Северној Африци*	Унутрашњи и регионални сукоби	Регионални сукоби	Унутрашњи и регионални сукоби
Организовани криминал	Организовани криминал*	Организовани криминал	Организовани криминал	Организовани криминал
Изненадна оружана агресија	Јачање војног потенцијала у близини Румуније, укључујући и на источном боку НАТО-а* Нежељено мешање и непријатељска преузимања из иностранства*	Војне и оружане претње	Оружана агресија	Оружана агресија
Природне непогоде и индустријски акциденти и катастрофе	/	/	Природне и техничко-технолошке несреће Минско-експлозивна и неексплодирана убојна средства	Природне и техничко-технолошке несреће Претње стратешкој инфраструктури
Трговина дрогом	/	Трговина дрогом	Трговина људима, оружјем и дрогом	Трговина дрогом
Масовне миграције	/	Миграције	Миграције	Илегалне миграције

Екстремизам	/	Екстремистичке групе	Екстремизам	/
/	Увредљиво / агресивно понашање*	/	/	/
/	Кашњења у процесу прилагођавања Савеза претњама у његовом источном и јужном суседству*	/	/	/
/	Непријатељске обавештајне акције*	/	/	/
/	Непријатељске акције утицаја извршене у јавном простору*	/	/	Пиратерија и претње транспортним путевима
/	Акције, чињенице, стратегиије, намере или планови држава и недржавних актера* <sup>108</sup>	/	Корупција	Корупција

На основу истраживања које је 2017. године спроведено међу грађанима земаља ЕУ<sup>109</sup> изазови по њену безбедност који су истакнути као најважнији су: тероризам (95%), организовани криминал (93%), природне катастрофе и катастрофе изазване људским фактором (89%) и сајбер криминал (87%). На основу анкете која се састоји од интервјуа са креаторима политике ЕУ и чланова аналитичке заједнице, као и истраживања политичких докумената, академског дискурса и анализе медија, Европски савет за спољне односе <sup>110</sup> наводи сајбер нападе, тероризам, неконтролисане миграције, пропадање држава или грађански рат у суседству ЕУ и спољно мешање у унутрашњу политику као највеће претње европској безбедности.<sup>111</sup> Центар за европску политичку стратегију<sup>112</sup> је анализом перцепције претњи десет земаља чланица ЕУ дошао до списка

<sup>108</sup> У табели су приказане само претње, за рањивости и ризике видети више National Defense Strategy 2020-2024 (2020): Romania presidential administration, str. 25-30

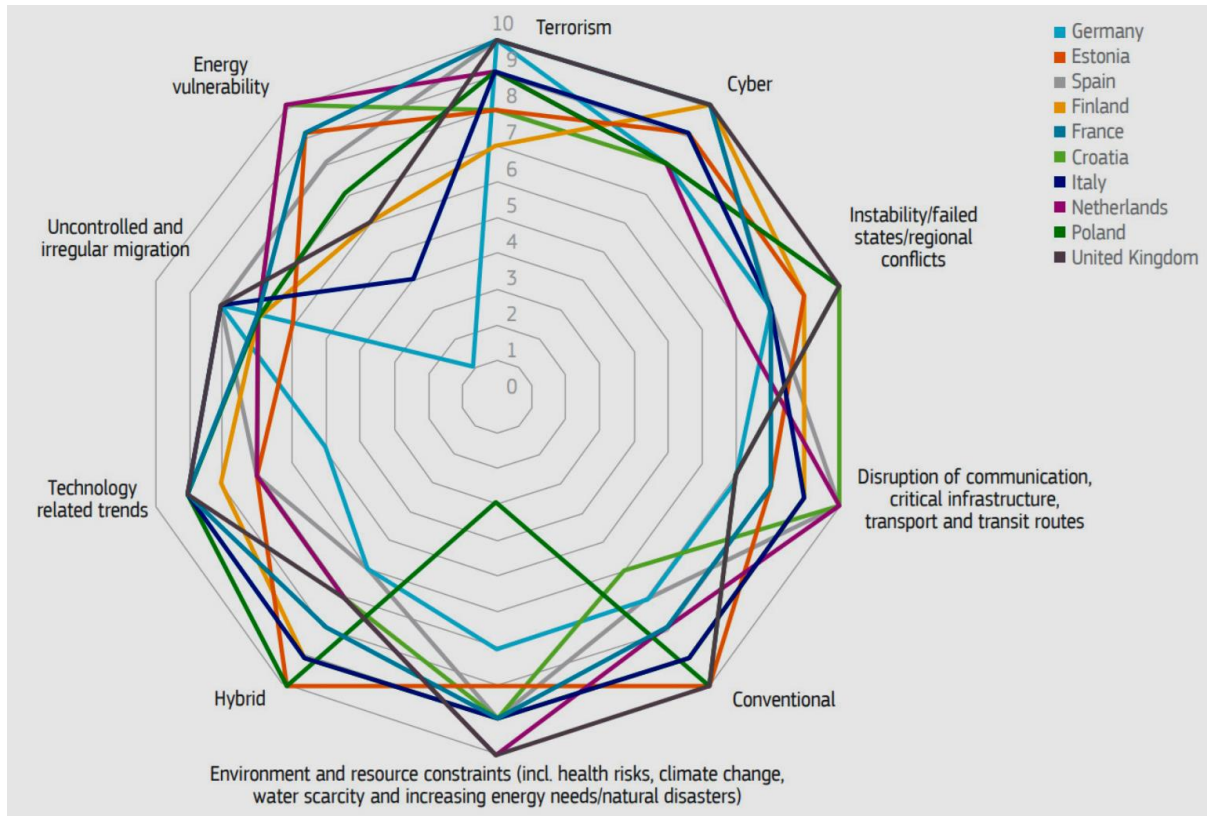
<sup>109</sup> European Commission (2017): *Public Opinion: Europeans' attitudes towards security*, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1569>

<sup>110</sup> <https://ecfr.eu/>

<sup>111</sup> Dokos, Th. (2019): „Threats and Challenges to European Security and the Need for Well-informed Parliamentarians“, *German Marshall Fund of the United States*, str. 2

<sup>112</sup> EPSC - European Political Strategy Centre (2019): *Delivering on European common goods*, EpSC - European Commission - European Union.

најважнијих претњи европској безбедности: тероризам, сајбер претње, хибридне претње, неконтролисане миграције, енергетска рањивост, климатске промене и природне катастрофе, претње по критичну инфраструктуру, регионални сукоби и неуспешне државе (Слика 2).



**Слика 2.** Истоветност кључних претњи по безбедност држава чланица ЕУ  
**Извор:** *European Political Strategy Centre. (2019). Joining Forces: The Way Towards the European Defense Union. EPSC Brief.*

На основу упоредне анализе стратегија се може закључити да су идентификовани изазови, ризици и претње по безбедност Европске уније и земаља чланица скоро идентични, са мањим разликама у терминима. Дефинитивно постоји сагласност о врстама изазова, ризика и претњи по безбедност на глобалном, европском и националном нивоу, чак и ако се њихова вероватноћа понекад другачије перципира. Такође се може закључити да не постоје јединствени критеријуми за процену изазова, ризика и претњи, па се сходно томе а доводи у питање ефикасности система националне безбедности, с обзиром да се комплетан систем гради на основу те процене. Потребно је на нивоу ЕУ успоставити научно верификован метод процене угрожавајућих појава, са јасним и прецизним критеријумима класификације и рангирања којим би се направила суштинска разлика између појаве која представља изазов, ризик или претњу.

## 2.2. Изазови, ризици и претње по безбедност Републике Северне Македоније

Република Северна Македонија постоји под тим именом од 2019. године што је условило доношење нових стратегијских докумената у складу са променом имена државе. У Националној концепцији за безбедност и одбрану из 2003. године били су препознати ризици и опасности који могу довести до криза и конфликта: екстремни национализам, расна и верска нетрпељивост, међународни тероризам, организовани криминал, илегалне миграције, илегална трговина дрогом, оружјем и људима, употреба оружја за масовно уништење, корупција, уцене, рекетирање, убиства, активности страних специјалних служби, сукоби интереса око стратешких енергената, елементарне и друге непогоде, техничко-технолошке катастрофе, заразне болести људи и животиња, сајбер криминал и деградација и уништење животне средине.<sup>113</sup> Након промене имена државе донета је нова Стратегија одбране 2020. године у којој су препознате претње по националну безбедност: економско-политички проблеми, организовани криминал, стране обавештајне службе, радикализам и насилни екстремизам, тероризам, илегалне миграције, сајбер криминал, елементарне непогоде, техничко-технолошке катастрофе, епидемије и климатске промене и деградација и уништавање животне средине.<sup>114</sup> Поред препознатих претњи по безбедност, Република Северна Македонија је израдила Стратегије за борбу против највећих претњи по безбедност ове државе: трговине људима, илегалне миграције, тероризма, насилног екстремизма, дроге, прања новца и финансирања тероризма и сајбер криминала.<sup>115</sup>

У складу са стратегијским документима Републике Северне Македоније, може се закључити да се она још увек суочава са конвенционалним претњама и опасностима, али да, такође, није имуна ни на савремене претње безбедности, што потврђује списак идентификованих претњи у највишим стратегијским документима. Процењене претње и опасности су у већем делу компатибилне са процењеним претњама по безбедност ЕУ.

## 2.3. Изазови, ризици и претње по безбедност Републике Црне Горе

Стратегија националне безбедности Црне Горе из 2008. године препознаје синтагму „изазови, ризици и претње безбедности“. Препознати изазови, ризици и претње по безбедност Црне Горе су: војне претње, кризе у непосредном окружењу и ширем подручју, међународни тероризам, организовани криминал, кријумчарење

<sup>113</sup> *Национална концепција за безбедност и одбрана*, <https://www.scribd.com/document/203269976/Nacionalna-Koncepcija-Za-Bezbednost-i-Odbrana>, стр. 6-7

<sup>114</sup> *Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија* (2020), Службени весник број 75, стр. 4-6

<sup>115</sup> <https://mvr.gov.mk/page/strategii>

опојних дрога, оружја, илегалне миграције, трговина људима и полифериација оружја за масовно уништење, последице процеса глобализације и проблеми транзиције, природне, техничко-технолошке, биолошке, хемијске нуклеарне и радиолошке катастрофе, епидемије, вишак застарелог наоружања и муниције, еколошке претње и информатичка безбедност.<sup>116</sup>

У Стратегији је назначено да „Црна Гора дели стратешки приступ изазовима, ризицима и претњама по националну безбедност који су дефинисани стратешким документима НАТО-а“<sup>117</sup> с обзиром да је од 2017. године чланица овог савеза. Из Стратегије националне безбедности Црне Горе се може закључити да су процене изазова, ризика и претњи углавном условљене стратешким документима Европске Уније и чланством у безбедносним организацијама што доводи до поклапања појава које су процењене као изазови, ризици и претње по безбедност са ЕУ.

#### 2.4. Изазови, ризици и претње по безбедност Босне и Херцеговине

Босна и Херцеговина још увек није донела стратегију националне безбедности као највиши стратешки акт у области безбедности. У Белој књизи одбране из 2005. године препознати су глобални, регионални и унутрашњи изазови по безбедност.<sup>118</sup> У глобалне изазове су сврстани: глобализација, међународни тероризам, угрожавање животне средине, неконтролисана производња и продаја наоружања укључујући и оружје за масовно уништење, интензивирање присилних миграција, организовани криминал и ширење неизлечивих болести. Када је реч о регионалним изазовима, у њих спадају: транзициски процеси и регионални сукоби, док унутрашње изазове представљају: заостали политички и друштвени анимозитети, спора имплементација Дејтонског мировног споразума, проблеми политичке транзиције, проблеми транзиције ка тржишној економији, порозне границе, незапосленост, превелике количине наоружања и муниције, велики број нагазних мина и НУС-а, разни еколошки изазови.<sup>119</sup>

У Белој књизи одбране БиХ примат је дат унутрашњим изазовима, а с обзиром на њих може се сматрати оправданим што је процес проширивања и спецификавања нормативног оквира у области безбедности БиХ спор и сложен. Поред тога, непрепознавање термина попут ризика и претњи представља отежавајућу околност при изградњи ефикасног система националне безбедности што је додатно отежано

---

<sup>116</sup> *Стратегија националне безбедности*, Службени лист Црне Горе бр. 75/08.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Бела књига одбране Босне и Херцеговине* (2005): Председништво БиХ, стр. 13-14

<sup>119</sup> *Ibidem*.

непостојањем највишег стратегијског документа у области безбедности. Израдом тог документа треба отклонити све постојеће недостатке у процени изазова у Белој књизи одбране, посебно у деловима који се односе на ризике и претње безбедности. Европска Унија и земље чланице недвосмислено препознају тероризам као једну од највећих претњи безбедности савременог света, па у складу са тим не постоји легитимни основ да она у БиХ буде сведена на ниво изазова. Компатибилност у процењеним ИРП између земаља Европе, било да су чланице ЕУ или не, мора постојати.

## 2.5. Изазови, ризици и претње по безбедност Републике Албаније

Ризици и претње по безбедност Републике Албаније препознати су у Стратегији националне безбедности 2014-2020. године. У Стратегији се констатује да је период после Хладног рата донео нове ризике и претње које је много теже предвидети. И поред потешкоћа у дефинисању и подели, они су класификовани на унутрашње, транснационалне и глобалне, где се као унутрашњи ризици и претње препознају: организовани криминал, политичка нестабилност, недовољан економски развој, илегалне миграције, природне катастрофе, демографски проблеми, дезинформисање јавног мњења, неадекватан развој образовања, науке и културе, а као транснационални: употреба војне силе, национални и етнички конфликти, тероризам, организовани криминал, илегална трговина. Глобалне ризике и претње представљају: полиферација нуклеарног и оружја за масовно уништење, загађење животне средине и епидемије и редуковање извора пијаће воде.<sup>120</sup> Како стратешко окружење постаје све сложеније морају се озбиљно преиспитати традиционални приступи у суочавању са садашњим и будућим изазовима, ризицима и претњама по националну безбедност и избегавати навођење појава као синтагме, а да се о њима се не говори у смислу њихове вероватноће и утицаја на националну безбедност и да нису везане за стратешки императив (циљ националне безбедности) или под-циљ<sup>121</sup>, што сугерише да се не сматрају довољно озбиљним да би се предвиделе додатне мере за њихово решавање.

У Стратегији националне безбедности Албаније се не препознаје термин изазов, а ризици и претње су класификовани у складу са нивоом деловања поделом у три групе, што указује на постојање одређеног критеријума за класификацију ризика и претњи према њиховом значају. Албанија своје претње дели јасно на унутрашње, регионалне и

---

<sup>120</sup> *The national security strategy of The Republic of Albania* (2014): The Republic of Albania, str. 10-13

<sup>121</sup> Dafa, A. (2021): „Strategic uncertainty - A Review of Albania’s National Security Strategy and Policy“, *The Institute for Democracy and Mediation*, Tirana, str. 11

глобалне.<sup>122</sup> Такође, постоји висок ниво компатибилности процењених ризика и претњи са проценама у стратегијским документима земаља ЕУ.

На основу резултата анализе стратегијских докумената датих земаља, може се закључити да нема драстичних разлика између процењених изазова, ризика и претњи, али постоје суштинске разлике у коришћењу саме синтагме. Стратегија безбедности ЕУ не препознаје термине изазов и ризик, већ само констатује постојање претњи по безбедност, док их Република Бугарска назива факторима стратешког окружења. Албанија препознаје само ризике и претње, Северна Македонија претње, а БиХ само изазове. Остале анализиране државе користе синтагму „изазови, ризици и претње“, док Румунија препознаје рањивост, ризике и претње и појаве дели према препознатим категоријама, без мавођења критеријума по коме су подељене.

Према анализираним стратегијама закључује се да постоји сличност у перцепцији опасности које ЕУ и њене чланице, Република Србија и државе у њеном окружењу препознају. Међутим, постоји мноштво термина којима се те опасности означавају и то може довести до проблема у њиховом супротстављању. Поред тога, свака држава се суочава са угрожавајућим појавама карактеристичним за њен положај и стратешко окружење и мора поседовати методологију за процену величине утицаја на безбедност сваке појаве, процеса и стања које може довести до угрожавања. Изградња и развој система националне безбедности сваке државе, у оквиру кога постоји и систем цивилне одбране, недвосмислено су условљени адекватном проценом изазова, ризика и претњи по безбедност. (Прилог 1).

Успостављање, унапређење и развој система цивилне одбране РС условљено је адекватном идентификацијом, анализом и оценом изазова ризика и претњи по безбедност и њиховом компатибилношћу са процењеним ИРП земаља ЕУ, а нарочито са земљама у окружењу, јер се само на тај начин може смањити угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса и остварити функција заштите. Правилна процена изазова, ризика и претњи по безбедност доводи до спознаје значаја система цивилне одбране РС, његовог позиционирања и димензионисања у оквиру система одбране и система националне безбедности. Системским приступом процењивања ИРП се постиже значајно смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, која је непостојањем или недовољном развијеношћу тог система на неприхватљивом нивоу.

---

<sup>122</sup> Цветковић М. В. и др. (2014): „Компаративна анализа националних стратегија безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе“, *Безбједност - Полиција - Грађани*, година X број 3–4/14, стр. 258



### 3. СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Од праисторије, једна од основних функција људске заједнице је била супротстављање различитим врстама опасности. Потреба за организовањем одбране и заштите подразумевала је повезивање појединаца и друштвених група, које је резултирало стварањем посебно организованих снага и њиховим опремањем потребним средствима. Иако ту још увек није реч о систему цивилне одбране као државној функцији, могу се ипак видети поједине његове функције које су се временом развијале кроз историју људског друштва. Томас Хобс у свом делу *De cive* (О грађанину)<sup>123</sup> је међу првима истакао идеју да је дужност сваке законите државе и њене владе да брани и заштити своје грађанство и да је „безбедност људи врховни закон.“<sup>124</sup> То подразумева постојање система који ће штитити и бранити становништво и материјалне ресурсе.

Поред рата, савремено доба карактерише појава нових извора глобалних опасности и угрожавања попут природних и техничко-технолошких катастрофа и материјалних разарања које су довеле до обликовања одбрамбено-заштитног система државе који се не ослања само на професионалне структуре, већ и на грађане и друге друштвене и недржавне организације,<sup>125</sup> па се самим тим савремени одбрамбено-заштитни системи већине држава у свету састоје од два сегмента: војне и цивилне одбране. Цивилна одбрана представља област друштвеног деловања који има велики значај за укупну друштвену безбедност. Са аспекта државе, ова делатност мора бити уређена тако да постоји максимална контрола и утицај над тим системом како од стране државних органа тако и од оних који директно управљају системом.

Систем цивилне одбране Републике Србије представља стратегијску компоненту и намењен је заштити цивилног становништва и материјалних ресурса у миру, рату и ванредном стању. Последњих година се препознаје потреба за његовом свеобухватном реформом у оквиру јединственог система националне безбедности којом би се обезбедило ефикасно спровођење функције задовољавања потреба војске, државних органа и грађана и функција заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних ресурса. Са порастом улоге и значаја система цивилне одбране Републике Србије у оквиру система националне безбедности, расте и потреба за његовом бржом реформом, развојем и усавршавањем.

---

<sup>123</sup> Hobbes, T.: *De cive*, приредио Бернард Герт, део XIII, стр. 258

<sup>124</sup> *Ibidem*.

<sup>125</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, Факултет безбедности, Београд, стр. 8

### 3.1. Историјски развој цивилне одбране Републике Србије

Током целокупне историје људског друштва појавни облици цивилне одбране су пролазили кроз различите етапе развоја како у свету тако и у Републици Србији. Појавом све већег броја опасности долазило је и до формирања све сложенијег система за одбрану и заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса – система цивилне одбране. С обзиром на сложеност изазова, ризика и претњи по безбедност, постоји консензус међу ауторима да је цивилна одбрана тековина XX века, настала као резултат убрзаног развоја друштва, два светска рата и многих природних катастрофа које су обележиле тај период. Цивилна одбрана Републике Србије се развијала скоро паралелно са развојем одбрамбено-заштитних система у свету. Етиологија тог развоја се углавном разматра кроз шест периода<sup>126</sup>:

- Период ненаучног приступа цивилној одбрани до 1904. године
- Период класичног схватања одбране и заштите у конвенционалном рату (1905-1935),
- Период формирања цивилне заштите као компоненте војне одбране (1935-1955),
- Период радикалних промена концепције одбране и заштите у условима нуклеарног рата (1956-1980),
- Период изградње нове концепције одбране, којом су посебно дефинисане војна и цивилна одбрана са заштитом животне средине (1981-1988).
- Период убрзаног развоја цивилне одбране од 1989. године.<sup>127</sup>

Пораст опасности и појава нових извора угрожавања цивилног становништва и материјалних ресурса у XX веку и стање и развој цивилне одбране у свету утицао је и на развој цивилне одбране у Краљевини Југославији. Почетком функционисања цивилне одбране у Југославији сматра се 1932. година, издавањем Општег упутства за рад у циљу одбране земље у случају непријатељског напада из ваздуха од стране Министарства војске и морнарице Краљевине Југославије<sup>128</sup> које предвиђа мере за одбрану становништва од непријатељског бомбардовања (пасивну заштиту) и активна дејства „омладинских одељења“ и делова становништва против ваздушних десаната.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 24

<sup>127</sup> Кастратовић, Ј. (2015): *Развој система цивилне одбране Републике Србије – нови модел*, стр. 18

<sup>128</sup> *Ibidem*, стр. 91

<sup>129</sup> Божовић, А. (1954): *Цивилна одбрана у савременом рату, Војно дело 6/1954*, стр. 38

Настанак цивилне одбране у савременом смислу везан је за развој авијације, која је дејством из ваздушног простора стварала могућност брзог преношења борбених дејстава ван фронта и наношење великих људских и материјалних губитака по целој територији државе. Тако је 1939. године Влада Краљевине Југославије издала Уредбу о заштити од ваздушних напада којом је утврђена организација територијалне ваздушне одбране и формиран Средишњи одбор при инспекцији земаљске одбране, као централно руководеће тело. Средишњи одбор чинили су представници министарстава која су била заинтересована за ову проблематику и пододбори за санитарску, хемијску и техничку службу, за евакуацију и за пропаганду. У бановинама су били формиран бановски одбори, којима је руководио бан, а у Београду Управа града. Године 1940. донета је Уредба о команди територијалне ваздушне одбране у чији састав улази Команда противавионске одбране и Дирекција за пасивну заштиту.<sup>130</sup>

Током Другог светског рата планиране мере нису биле ефикасне па је за време рата, на окупираној територији, становништво било без организоване заштите. На ослобођеним територијама формиран су збегови, у којима је склањано становништво и болнице за лечење рањених и оболелих, посебно у подручјима захваћених епидемијама.<sup>131</sup> Иако је Краљевина Југославија питањима цивилне одбране у оквиру свог законодавства пришла на озбиљан начин, резултати су у пракси били слабији од очекиваног, али су бројна решења у области цивилне одбране пренета у касније законодавство.

### ***Систем цивилне одбране у ФНРЈ, СФРЈ и СРЈ***

Први национални закон о цивилној одбрани донет је у ФНРЈ 1948. године. Тада почиње успостављање система цивилне одбране на нормативно-правним основама, али се законом регулише само цивилна заштита, као део система цивилне одбране. До развоја и сложености организације цивилне одбране долази у СФРЈ у периоду 1964-1982. године да би од 1992. године у СРЈ дошло до формирања цивилне одбране као комплексног система са свим његовим подсистемима и елементима. Након 1993. године долази до наглог урушавања система цивилне одбране СРЈ изазваног различитим политичким превирањима и локалним сукобима, да би формирање Државне заједнице Србија и Црна Гора довело до убрзаног наставка тог процеса све до осамостаљења

---

<sup>130</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране Републике Србије – нови модел*, стр. 91

<sup>131</sup> *Ibidem*.

држава чланица и формирања Републике Србије. У новоформираној држави, цивилна одбрана функционише у оквиру надлежности Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова без јасних разграничења надлежности и конфузне нормативно-правне регулативе која уређује ову област.

### *Систем цивилне одбране у Федеративној Народној Републици Југославији*

Први национални закони о цивилној одбрани, са програмима мера које се односе на читаву земљу, донети су у свету тек 1948. године, док је те године у Федеративној Народној Републици Југославији донета Уредба о организацији и деловању Одељења за противваздушну заштиту које је образовано у оквиру Државног министарства унутрашњих послова.<sup>132</sup> Противваздушна заштита била је организована првенствено за заштиту људи, материјалних и културних добара од оружаног дејства из ваздушног простора. Надлежни органи за спровођење уредбе била су министарства унутрашњих послова република.

Цивилна одбрана, њена организација и функционисање, први пут су конкретније дефинисани доношењем Закона о народној одбрани 1955. године којим је она одређена као саставни део народне одбране.<sup>133</sup> У овом закону се први пут помиње термин „цивилна заштита“, а за њено спровођење је било надлежно Савезно министарство за унутрашње послове.<sup>134</sup> Као део народне одбране намењена првенствено за ратне потребе, цивилна заштита је организована као Служба цивилне заштите са задатком заштите и спасавања људи и материјалних добара од елементарних непогода и катастрофа. Службу је организовао и њоме руководио народни одбор среза преко органа унутрашњих послова, под непосредним руководством и надзором Државног секретаријата за унутрашње послове Народне Републике.<sup>135</sup> Опште руковођење и надзор на целокупној територији земље вршио је савезни Државни секретаријат за унутрашње послове. Законом је регулисана дужност учешћа држављана Федеративне Народне Републике Југославије у служби цивилне заштите.<sup>136</sup> Према Закону, обавези служења у цивилној заштити подлегали су способни држављани оба пола од навршених шеснаест година живота.

---

<sup>132</sup>Милетић, М. (2021): *Политика одбране Југославије (1945-1958): Идеје и пракса*, докторска дисертација, Филозофски факултет, Универзитет у Београду, стр. 261

<sup>133</sup> *Закон о народној одбрани*, Службени лист ФНРЈ бр. 30, 6. јун 1955.

<sup>134</sup> Јовић, Р. (1995): „Развој концепције и организације цивилне одбране код нас и у свету“, *Војно дело* 4-5/95, стр. 106

<sup>135</sup> *Закон о народној одбрани*, Службени лист ФНРЈ бр. 30, 6. јун 1955.

<sup>136</sup> *Ibidem*.

У периоду од 1932. до 1961. године је нормативна регулатива у области цивилне одбране имала дефинисану само цивилну заштиту као саставни део одбране тј. организацијско-формацијска структура Министарства одбране није предвиђала посебан орган који би се бавио пословима цивилне одбране. Међутим, 1961. године у формацији Државног секретаријата за послове народне одбране уводи се помоћник државног секретара за цивилни сектор, који је, између осталог, имао задатак координације послова цивилне заштите.<sup>137</sup> У овом периоду цивилна одбрана првенствено је функционисала за потребе народне одбране, а постепено је преузимала задатке заштите и спасавања људи и материјалних добара од елементарних непогода и катастрофа.

### *Систем цивилне одбране у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији*

У Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији цивилна одбрана се развијала у складу са богатом нормативно-правном регулативом. Она је у СФРЈ била регулисана Уставима из 1963. и 1974. године, Законима о народној одбрани из 1965, 1969. и 1974. године и Законом о општенародној одбрани из 1982. године.

Устав из 1963. године је прописивао да је „одбрана земље право и највиша дужност и част сваког грађанина“.<sup>138</sup> Овим уставом цивилна заштита прелази у надлежност органа за народну одбрану као један од чинилаца система општенародне одбране.<sup>139</sup> Устав разматра и питање цивилне одбране где се дефинише да су за организацију цивилне одбране земље, предвојничке обуке<sup>140</sup> и уопште за припреме и организовање цивилне заштите земље одговорне федерација, република, општина и друге друштвено-политичке заједнице.<sup>141</sup> Наредне године се уводи помоћник савезног секретара за цивилну одбрану у формацији Савезног секретаријата за послове народне одбране што цивилну одбрану доводи до знатног унапређења. У сектору за цивилну одбрану Савезног секретаријата за послове народне одбране, постојали су следећи органи: Управа за цивилну одбрану, Управа за цивилну заштиту, Одељење за студије и опште послове и Одељење за обуку, агитацију и пропаганду. Формирањем органа цивилног сектора, Савезни секретаријат је био организационо и кадровски ојачан и оспособљен за регулисање питања цивилне одбране. Уставним решењима из 1963. године у вези са

---

<sup>137</sup>Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 94

<sup>138</sup> *Устав СФРЈ*, Службени лист СФРЈ бр. 14/63.

<sup>139</sup> Јовић, Р. (1995): „Развој концепције и организације цивилне одбране код нас и у свету“, стр. 106

<sup>140</sup> У СФРЈ од 1963. године предвојничка обука спроводила за сву омладину кроз школски систем и кроз логоровања за оне који нису похађали средњу школу. Обука се изводила кроз предмет Одбрана и заштита а на универзитетима кроз предмет Основи народне одбране. Обука је престала да се организује почетком 90-тих година.

<sup>141</sup> *Устав СФРЈ*, Службени лист СФРЈ бр. 14/63.

питањима цивилне одбране стварају се услови за активирање најшире друштвене базе у одбрамбеним напорима.<sup>142</sup>

Доношењем Закона о Народној одбрани 1965. године<sup>143</sup> регулише се обавеза служења у цивилној одбрани, заштита и спасавање становништва и материјалних добара, образовање јединица цивилне заштите, мере заштите и спасавања, обука за одбрану и заштиту и употреба јединица цивилне заштите у борби против елементарних непогода. Закон је усклађен са концепцијом општенародне одбране, која је усвојена 1968. године. На основу Закона о народној одбрани из 1969. године уведена је доктрина Општенародне одбране и друштвене самозаштите – ОНО и ДСЗ. Војна доктрина "општенародне одбране" подразумевала је одбрану земље или вођење рата коришћењем свих људских и материјалних средстава и снага друштва у борби против агресора. "Општенародна одбрана" укључивала је разне облике борбе и отпора. Осим оружаних снага (које су биле главни носилац и ослонац борбе), у њој је учествовало целокупно становништво, укључујући све оне који су способни за борбу и пружање отпора, као и сви економски и остали друштвени потенцијали. Оружане снаге СФРЈ биле су састављене од Југословенске народне армије (ЈНА) као маневарске компоненте и Територијалне одбране (ТО)<sup>144</sup> као просторне компоненте, која је била најшири облик организованог оружаног општенародног отпора. Савезни секретаријат за народну одбрану одредио је оријентациони наставни предмет „Прва помоћ и заштита“ за основне школе, наставни предмет „Одбрана и заштита“ за средње школе и научно-наставну област „Основе општенародне одбране за више школе и факултете“. Реализација програма започета је школске 1970/71. године.<sup>145</sup> Концепт општенародне одбране и

---

<sup>142</sup> Вучинић, М. (1971): „Народна одбрана у новом уставном систему СФРЈ“, *Војно дело 4/1971*, стр. 33

<sup>143</sup> *Закон о народној одбрани*, Службени лист СФРЈ, број 8/1969 од 19. 02. 1969. године.

<sup>144</sup> Територијална одбрана (ТО) је била компонента Оружаних снага Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (ОС СФРЈ). Оружане снаге СФРЈ састојале су се од две компоненте: Југословенске народне армије (ЈНА) и Територијалне одбране. Задатак Оружаних снага СФРЈ био је да штите независност, суверенитет, целокупност територије и Уставом утврђено друштвено уређење СФРЈ.

Оснивању ТО претходио је развој концепције војне доктрине "општенародне одбране" која је обликована 1968. године, а као службена војна доктрина проглашена 1969. године доношењем Закона о народној одбрани ("Службени лист СФРЈ", број 8/1969 од 19. 02. 1969. године) којим је уједно и основана ТО као компонента Оружаних снага. ТО је укључивала све наоружане саставе у СФРЈ који нису припадали ЈНА или милицији. Територијална одбрана је представљала најшири облик организовања радних људи и грађана за оружану борбу и одређене задатке друштвене самозаштите и најшири облик организованог оружаног општенародног отпора. Сврха ТО била је да велики број мушког становништва прође војну обуку и буде оспособљено за учешће у одбрани СФРЈ кроз локално организоване и великим делом независне војне јединице. ТО су организовале, финансирале и опремале конститутивне федералне јединице - социјалистичке републике (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија, Црна Гора и Македонија) и социјалистичке аутономне покрајине (Косово и САП Војводина). Због тога, ТО се често сматрала "републичком војском", војскама федералних јединица.

<sup>145</sup> *Закон о народној одбрани*, Службени лист СФРЈ, број 8/1969 од 19. 02. 1969. године.

друштвене самозаштите је подразумевао масовно учешће народа у одбрани, јер је „одбрана Југославије и заштита уставом утврђеног поретка јединствен интерес радничке класе, радних људи и грађана, свих наших народа и народности, република и покрајина“.<sup>146</sup> Овај концепт је омогућавао ангажовање целокупних одбрамбених снага и потенцијала друштва у заштити независности СФРЈ. За стратегију ОНО оружана борба је била главно, али не једино средство одбране. Она је имала мноштвом других средстава и по правилу их је комбиновала у миру и рату. Општенародна одбрана и друштвена самозаштита је концепт који је подразумевао тотални народни отпор агресору комбиновањем снага, средстава и начина дејства, уз максималну активност на свим секторима у дуготрајном рату на територији целе земље, чиме је требало да се осигура успешан маневар јединица југословенских оружаних снага и изнуривање непријатеља, а самим тим и остварење коначног циља.<sup>147</sup>

Устав из 1974. године је потврдио да су оружане снаге јединствене, да их чине Југословенска народна армија и Територијална одбрана. У складу са овим Уставом, као елемент цивилне заштите уведена је самозаштита која обухвата мере и поступке за непосредну личну и узајамну колективну заштиту грађана и радних људи у стамбеним зградама, организацијама удруженог рада и другим организацијама и државним органима. У спровођењу самозаштите грађани и радни људи су били дужни да се узајамно помажу. Уставом су и проширена овлашћења република и покрајина, тако да је територијална одбрана била у надлежности република и покрајина, а цивилна заштита је из сектора за цивилну одбрану пренета у надлежност територијалне одбране.<sup>148</sup>

Законом о општенародној одбрани из 1982. године утврђено је да је цивилна одбрана најмасовнији облик организовања, припремања и учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара од ратних разарања, елементарних и других несрећа и других опасности у миру и рату, а организовала се и спроводила као део општенародне одбране и друштвене самозаштите.<sup>149</sup> Овим законом уведена је и лична и узајамна заштита која обухвата мере и поступке за непосредну личну и узајамну заштиту.

---

<sup>146</sup> Тито, Ј., Б. (1980): *Општенародна одбрана и друштвена самозаштита*, Десети конгрес СКЈ, ВИЗ, Београд, стр. 266

<sup>147</sup> Љубичић, Н. (1977): *Општенародна одбрана – стратегија мира*, ВИЗ, Београд, стр. 140-141

<sup>148</sup> *Устав СФРЈ*, Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, година XXX, број 9, Београд, четвртак, 21. фебруар 1974.

<sup>149</sup> *Закон о општенародној одбрани СФРЈ*, Службени лист СФРЈ бр. 21, 1982. године.

Реализација концепта ОНО и ДСЗ у СФРЈ подразумевала је, првенствено, водећу улогу месне заједнице у општеној одбрани. Припреме месних заједница су првенствено биле усмерене на<sup>150</sup>:

- Припреме за вођење борбе у свим ратним условима, а нарочито у условима привремено запоседнутих делова територије,
- Припреме за организовање свих облика неоружаног супротстављања агресору,
- Организацију цивилне заштите,
- Планирање, организовање и припрему свих друштвених субјеката за континуирано функционисање државе у свим ратним условима, посебно у најтежим ратним ситуацијама.

Месна заједница је представљала централни субјекат организовања цивилне одбране. Према нормативној регулативи СФРЈ у овој области, месна заједница је била дужна да организује заштиту и спасавање људи и материјалних ресурса и да предвиди мере и поступке за ратне услове.<sup>151</sup> Тежиште организације цивилне одбране у месној заједници је било на самозаштити која је почивала на принципу масовности, а целокупна њена организација и функционисање је било дефинисано у плану одбране месне заједнице. Целокупна организација система цивилне одбране била је препуштена месним заједницама, покрајинама и републикама све до распада СФРЈ.

#### *Систем цивилне одбране у Савезној Републици Југославији*

У Савезној Републици Југославији цивилна обрана се развијала у складу са Уставом од 1992. године и Законом о одбрани из 1993. године. У Уставу Савезне Републике Југославије нису постојале одредбе о цивилној одбрани, али је било одређено да је одбрана Савезне Републике Југославије право и дужност сваког грађанина.

Законом о одбрани из 1993. године се уводе неке новине у систем цивилне одбране. За разлику од претходне подруштвљене концепције одбране, према овом закону, одбрана се организује и развија искључиво као државна функција. Раније законодавство у оквиру своје регулативе, имало је само цивилну заштиту, а Закон о одбрани из 1993. године, поред одредаба о цивилној заштити, садржи и одредбе о цивилној одбрани.<sup>152</sup> Закона наводи да је дужност сваког грађанина да учествује у јединицама Цивилне

---

<sup>150</sup> Тодоровић, Б. (1975): „О неким питањима општеној одбрани у мјесној заједници“, *Војно дело* 6/1975, стр. 156

<sup>151</sup> *Ibidem*, стр. 162

<sup>152</sup> *Закон о одбрани*, Службени лист СРЈ, бр. 67 од 29. октобра 1993.



одбране и заштите. Та дужност се састоји од обављања задатака у саставу јединица и органа ради заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара од природних, ратних или других врста уништења.<sup>153</sup>

Одредбе о цивилној одбрани и заштити систематизоване су у глави V Закона о одбрани.<sup>154</sup> Један део се бавио Службом за осматрање и јављање. Дужност ове службе је била да нађе и прати све врсте опасности које прете становништву и другим субјектима одбране. Други део се бавио заштитом цивилног становништва и предвиђао различите обавезе појединих субјеката за заштиту цивила. У овом делу су дефинисане и јединице Цивилне одбране. У случају ратног стања, и ако је било потребно у случају непосредне ратне опасности, могло је бити регрутовано локално становништво (чувари, патроле и јединице Цивилне одбране) ради заштите цивилног становништва од напада, ради обезбеђења материјалних средстава и грађевина у јавном коришћењу. Закон је покривао и могућност евакуације становништва у случају ратног стања, непосредне ратне опасности и ванредног стања према Плану одбране државе. Евакуација је укључивала државне органе, предузећа и друга правна лица. Савезна влада је наређивала евакуацију.<sup>155</sup>

Мере заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних и других добара биле су регулисане Уредбом о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара.<sup>156</sup> Уредбом је уређивано организовање, рад, опремање и оспособљавање јединица цивилне заштите и других облика организовања заштите цивилног становништва и утврђене су мере заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних и других добара од ратних разарања, природних и других несрећа и опасности у миру и рату. Мере заштите и спасавања су обухватале: узбуњивање, евакуацију, склањање, замрачивање, прву медицинску помоћ, заштиту од пожара, откривање и означавање опасних зона, радиолошко-хемијско-биолошку заштиту, асанацију, очување добара битних за опстанак и друге мере зависно од врсте опасности која је могла угрозити становништво и материјална добра.<sup>157</sup> До 1994. године, систем

---

<sup>153</sup> *Закон о одбрани*, Службени лист СРЈ, бр. 67 од 29. октобра 1993.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

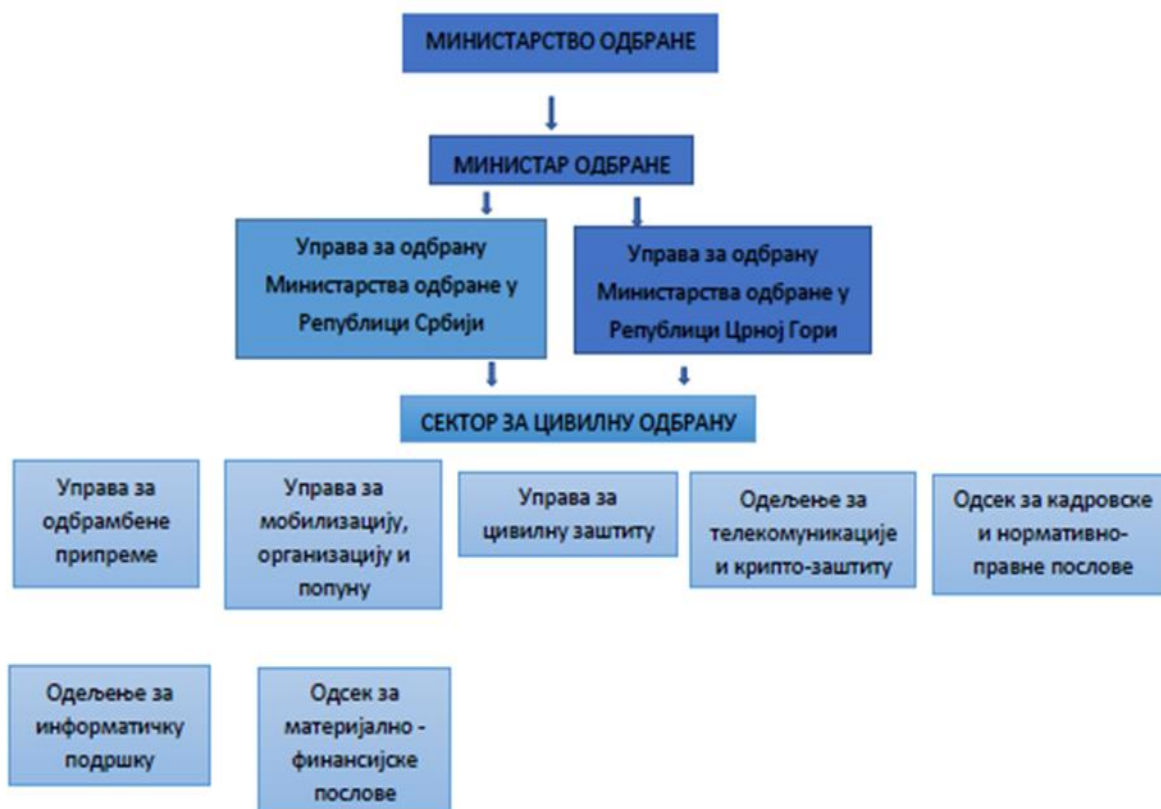
<sup>155</sup> *Преглед југословенских прописа о сектору безбедности: статус људских права и демократске контроле* (2002), Женевски центар за демократску контролу оружаних снага и Центар за цивилно-војне односе, Београд, стр. 26-37

<sup>156</sup> *Уредба о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара*, Службени лист СРЈ, бр. 54/94.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

цивилне одбране располагао је широком мрежом центара за обуку кадрова, који су омогућавали квалитетну и стручну обуку кадрова свих нивоа. Исте године сви центри за обуку су предати у надлежност Министарства унутрашњих послова док су у надлежности Министарства одбране остали само делови Савезног центра, који практично није имао нарочиту функцију, а постепено је потпуно укинут.<sup>158</sup>

Након 1993. године долази до наглог урушавања система цивилне одбране СРЈ због сложених политичких прилика у земљи што је довело до неповољног утицаја на организацију и спровођење цивилне одбране током НАТО агресије 1999. године. Током бомбардовања СРЈ у Сектору за цивилну одбрану формирана је Управа за мобилизацију и попуњу, а подручни органи у републикама прерасли су у Управе за одбрану у оквиру истоименог министарства. Управа за мобилизацију, организацију и попуњу је водила радну и материјалну обавезу за потребе свих субјеката одбране у земљи, а војна обавеза је била у надлежности Генералштаба Војске Југославије.<sup>159</sup> У току НАТО агресије на СРЈ цивилном одбраном је руководио министар одбране преко помоћника за цивилну одбрану који је уједно био и начелник сектора цивилне одбране (Слика 3).



Слика 3. Организација система цивилне одбране 1999. године  
Извор. Документација Министарства одбране СРЈ

<sup>158</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 112

<sup>159</sup> *Ibidem*, стр. 121

Недостатак доктринарних докумената, непостојање ресорних органа цивилне одбране, недовољно развијена сарадња између државних органа и непотпуност одредби Закона о одбрани неповољно су утицали на спровођење задатака цивилне одбране у току бомбардовања земље. Сви недостаци су решавани наређењима Савезног министра како пре, тако и у току агресије и уредбама и одлукама Савезне владе.

Снаге система цивилне одбране СРЈ ангажоване су одмах након првог удара снага НАТО-а. И поред свих недостатака у нормативној регулативи и функционисању у пракси, систем цивилне одбране СРЈ за време бомбардовања је показао свој немерљив значај и незаменљиву улогу у систему одбране. Центри за обавештавање и узбуњивање су непрекидно функционисали све време агресије обавештавајући становништво о ваздушној опасности и омогућавајући склањање и заштиту цивилног становништва. Формирани штабови цивилне одбране (заштите) и именовани повереници су се показали као незаменљива снага у заштити и спасавању цивилног становништва и материјалних ресурса. Иако је функционисање система цивилне одбране у току бомбардовања СРЈ углавном било успешно, до изражаја су дошли и бројни недостаци настали занемаривањем развоја система попут: неопремљености система одговарајућим средствима, непопуњености система одговарајућим људским ресурсима, лоша координација са другим субјектима система...<sup>160</sup> Поред недостатка у доктринарним документима на нивоу државе, нереализовања нормативних одредби у пракси и бомбардовања од стране НАТО-а, сва решења у области цивилне одбране до формирања Државне заједнице Србија и Црна Гора су била тренутна и привремена.

Систем цивилне одбране је у периоду НАТО бомбардовања СРЈ, поред свих недостатака, показао велику могућност прилагођавања насталој ситуацији и огромну улогу у заштити и спасавању цивилног становништва и материјалних ресурса што је, у великој мери, била последица успешног организовања и функционисања система у прошлости. Самим тим се показало да постоји реална потреба за усавршавањем и развојем овог система, а првенствено стварањем прецизне нормативне регулативе која ће омогућити успостављање рационалне организационе структуре са свим потребним субјектима, снагама, циљевима, мерама и задацима система.

---

<sup>160</sup> Кастратовић, Ј. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 131

## *Систем цивилне одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора*

Државна заједница Србија и Црна Гора (у даљем тексту СЦГ) конституисана је после усвајања Уставне повеље<sup>161</sup> 14. марта 2002. године и функционисала је, као прелазно решење, до референдума у Црној Гори 21. маја 2006. године, када се Црна Гора одвојила од Републике Србије. Систем цивилне одбране био је заснован на Уставној повељи Државне заједнице Србија и Црна Гора, на Уставима држава чланица и на Стратегији одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора.<sup>162</sup>

У нормативним документима СЦГ, цивилна одбрана није нашла одговарајуће место. Стратегија одбране Србије и Црне Горе само у једној реченици помиње да постоје ризици и претње по безбедност са мањом или већом вероватноћом испољавања и препознавања, као што су природне непогоде, индустријске несреће и епидемије. Одлуком Савета министара 2005. године, цивилна одбрана прелази у надлежност република чланица. Систем одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора званично се састојао од две компоненте: војне и цивилне одбране. Цивилну одбрану је држава планирала, организовала и реализовала преко надлежних органа Државне заједнице и држава чланица. Основна мисија цивилне одбране је била да обезбеди неопходне претпоставке за планирање, опремање и стабилно функционисање одбране Србије и Црне Горе, као и заштити и спасавање становништва и материјалних добара у условима природних, техничко-технолошких и других несрећа и да пружи подршку војсци у условима њеног оперативног деловања.<sup>163</sup>

Систем цивилне одбране је био уређен многобројним законским и подзаконским актима и прописима националног и међународног права и чинили су га<sup>164</sup>:

- Цивилна заштита,
- Државни органи и институције свих нивоа,
- Привредни и економски потенцијал земље,
- Службе јавних делатности,
- Систем обучавања и оспособљавања за активности цивилне одбране.

Међутим, иако се наставило са разрадом и унапређењем војне одбране, област цивилне одбране није, како је најављено, реформисана и унапређивана, већ су поједине

<sup>161</sup> Уставна повеља Државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист СЦГ бр. 1/2003.

<sup>162</sup> Стратегија одбране Државне заједнице СЦГ, Службени лист Србије и Црне Горе бр. 55/2004.

<sup>163</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 147.

<sup>164</sup> *Ibidem*, стр. 165.

делатности смањене, а поједине организационе структуре постепено укидане, што се негативно одразило на потенцијалну угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса у наредним годинама. Реорганизацијом Министарства одбране, почетком 2005. године, у свим општинама су укинута одељења и одсеци цивилне одбране, запослени премештени, јединице цивилне одбране расформиране, а складишта опреме затворена.<sup>165</sup> Све то, заједно са распадом државне заједнице, довело је до потпуног урушавања система цивилне одбране Републике Србије.

### 3.2. Појмовно одређење цивилне одбране Републике Србије

Синтагма „цивилна одбрана“ први пут се помиње 1940. године у Енглеској као назив за комплексну заштиту становништва и отклањање последица бомбардовања.<sup>166</sup> У савременој теорији се срећу различита дефинисања и схватања овог појма, али је свима њима заједничко то да је реч о заштити цивилног становништва и материјалних ресурса и да у томе првенствено учествују цивилне структуре друштва. Како у свету, тако се и код нас синтагма „цивилна одбрана“ дефинише на различите начине.

У Уједињеним нацијама цивилна одбрана представља „систем мера, под руководством владиних служби, за заштиту цивилног становништва у време рата, као одговор на катастрофе и за спречавање и смањивање последица ванредних ситуација у време мира“,<sup>167</sup> док Л. Ц. Вејл у својој књизи „Цивилна одбрана“ говори да се она у оквиру међународног права тумачи као „нужно спровођење одређених хуманитарних задатака чији је циљ да се заштити цивилно становништво, да се омогући да се оно опорави од непредвидивих дејстава рата, непријатељстава или катастрофа и да му обезбеди неопходне услове за опстанак“.<sup>168</sup> Сукјењик под цивилном одбраном подразумева: „свеукупност превентивних и спасилачких акција чији је циљ отклањање последица разарања у областима (рејонима) ратних операција и смањење губитака цивилног становништва. Цивилна одбрана је одговорна и за организацију и извођење ефикасних акција спасавања за време елементарних непогода и катастрофа у време мира“.<sup>169</sup>

---

<sup>165</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 141

<sup>166</sup> Сукјењик, К. (1976): *Цивилна одбрана*, ВИЗ, Београд, стр. 14

<sup>167</sup> MCDA Guidelines (2006): *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Office for the coordination of humanitarian affairs, Oslo, str.20

<sup>168</sup> Вејл, Л.Ц. (1991): *Цивилна одбрана*, стр. 33

<sup>169</sup> Сукјењик, К. (1976): *Цивилна одбрана*, стр. 9

Јаковљевић, под системом цивилне одбране подразумева: „обиман склоп невојних мера које обезбеђују одбрану, заштиту и спасавање становништва, материјалних и културних добара, и деловање институција у ситуацијама драстично нарушених услова функционисања државног система, дакле, у рату и у условима елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа у миру“, <sup>170</sup> док Мишовић и Ковач цивилну одбрану дефинишу као „скуп добро организованих и функционално усклађених елемената, чијим деловањем се остварују претпоставке за успешно превладавање кризних ситуација у мирнодопским и ратним условима и обезбеђују што бољи услови за функционисање свих државних институција, посебно оних које пружају услуге целокупном становништву“. <sup>171</sup>

Стратегија одбране Републике Србије одређује да је „цивилна одбрана део одбране Републике Србије усмерен на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима. Реализује се у миру, ванредном стању и рату кроз скуп мера и активности са циљем обезбеђивања успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица; стварања услова за живот и рад грађана; задовољења потреба снага одбране; планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље; координације послова заштите и спасавања; извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације, <sup>172</sup> док се у Закону о одбрани она дефинише као „део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на: припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима, обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању. <sup>173</sup>

Цивилна одбрана је саставни део одбрамбено-заштитног система земље који представља облик цивилног организовања државе и друштва са главним циљем заштите и одбране становништва и материјалних ресурса. <sup>174</sup> Она је незаобилазни део јединственог система одбране Републике Србије. То је „део одбрамбено-заштитног система земље који представља облик цивилног организовања државе и друштва, који

---

<sup>170</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Цивилна одбрана*, стр. 14

<sup>171</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Систем одбране*, стр. 461

<sup>172</sup> *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>173</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018.

<sup>174</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Цивилна одбрана*, стр. 14

претпоставља максимално ангажовање свих потенцијала цивилног сектора друштва у циљу заштите, одбране и спасавања становништва, материјалних и културних добара, привреде, органа власти и екосистема од свих катастрофичних угрожавања у миру и рату, и стварање што повољнијих услова за заштиту и одбрану и за неоружано супротстављање нападачу (агресору у рату)<sup>175</sup>.

На основу претходног се може закључити да цивилна одбрана треба да представља скуп добро организованих и функционално усклађених елемената, чијим деловањем се остварују претпоставке за успешно превладавање различитих кризних ситуација у мирнодопским и ратним условима.<sup>176</sup> У односу на период после Другог светског рата, усмереност цивилне одбране, њени циљеви и задаци су се значајно изменили, што је довело до укључења цивилне одбране у најшире аспекте заштите становништва и вредности друштва у кризним ситуацијама.

### 3.3. Карактеристике система цивилне одбране Републике Србије

Цивилна одбрана Републике Србије, поред Војске Србије, представља један од темеља система одбране и треба да буде најорганизованија снага друштва која пружа сву потребну помоћ угроженом становништву и чува материјалне ресурсе. Иако у пракси тај процес није до краја спроведен, систем цивилне одбране се мора довести на ниво да може ефикасно да испуњава све своје циљеве и задатке и пружи неопходну заштиту. Систем цивилне одбране Републике Србије чине различити елементи и подсистеми, који омогућавају остваривање циљева и задатака система. Међутим, не постоји нормативна регулатива којом се прецизно дефинишу сви ти елементи.

Према Кастратовићу, основни подсистеми система цивилне одбране су<sup>177</sup>:

- Цивилна заштита,
- Служба осматрања и обавештавања,
- Заштита животне средине,
- Привредна заштита ,
- Психолошко-пропагандна заштита.

По својој улози, месту и организованости, цивилна заштита је најважнији подсистем система цивилне одбране. Она функционише у миру, ванредним ситуацијама и рату. Као

---

<sup>175</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Цивилна одбрана*, стр. 14

<sup>176</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Систем одбране*, стр. 461

<sup>177</sup> Кастратовић, Ј. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 166

подсистем система цивилне одбране Републике Србије, цивилна заштита је усмерена на заштиту и спасавање људи, материјалних ресурса и животне средине од различитих природних, техничко-технолошких и других опасности. Деловање цивилне заштите је првенствено усмерено на превенцију, спремност и заштиту, а у кризним ситуацијама на спасавање, помоћ и опоравак угрожених<sup>178</sup>.

Цивилна заштита у оквиру система цивилне одбране има своје циљеве и функције, начела и принципе функционисања. Главни циљ цивилне заштите је осигурање свакодневне безбедности људи, материјалних ресурса и животне средине ограничавањем дејстава и последица било какве кризне ситуације, обезбеђивањем брзог одговора на кризне ситуације и стварањем нове културе у области цивилне заштите уз првенствено истицање значаја превенције и смањења ризика. Функције цивилне заштите су:<sup>179</sup>

- Заштита – обухвата све превентивне активности усмерене на спречавање кризних ситуација и ограничавање њихових последица,
- Помоћ – све мере оријентисане на смањење последица кризних ситуација, првенствено спасавање људи и материјалних ресурса,
- Рехабилитација – све мере и активности које се предузимају у успостављању неопходних услова за живот грађана.



**Слика 4.** Међународни симбол цивилне заштите успостављен Међународним хуманитарним правом

У остваривању својих циљева и функција цивилна заштита има бројне задатке који се реализују у периоду припрема цивилне заштите у систему цивилне одбране и задатке

<sup>178</sup> Јаковљевић, В (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 85

<sup>179</sup> Јаковљевић, В (2011): *Цивилна заштита у Републици Србији*, Факултет безбедности, Београд, стр. 94



који се реализују у условима испољавања кризних ситуација. Сложеност задатака цивилне заштите захтева адекватну организацију и припрему целокупног система цивилне одбране Републике Србије да би се на адекватан начин заштитили првенствено људски животи, а потом и материјални ресурси и животна средина.

Као подсистем система цивилне одбране, цивилна заштита има своје организационе елементе који су прописани одговарајућим нормативним актима. Цивилна заштита је као део система цивилне одбране успостављена Законом о одбрани, али је због сложености својих задатака детаљније организацијски уређена посебним законом - Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и њиме стављена у надлежност Министарства унутрашњих послова. Према Закону о одбрани „цивилна заштита је организован систем чија је основна делатност заштита, спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину у миру и ванредном и ратном стању“<sup>180</sup>, а мере цивилне заштите које су одређене законом и прописима о цивилној заштити спроводе различита министарства у оквиру свог делокруга рада.

У пракси организовања система цивилне одбране Републике Србије тренутно не постоји орган који би управљао овим системом ( до 2020. године постојао је Сектор за цивилну одбрану и припреме одбране у оквиру Министарства одбране), док се цивилна заштита тренутно организује у систему заштите и спасавања Министарства унутрашњих послова – Сектора за ванредне ситуације. Сектор за ванредне ситуације обавља послове нормативне, управне, организационо-техничке, превентивне, оперативне, програмске, планске, информативне и друге природе, ради организовања и спровођења мера заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа - удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа.<sup>181</sup>

Своју мисију заштите цивилног становништва и материјалних ресурса, систем цивилне одбране, као што се може закључити из претходно наведеног, остварује преко свог подсистема – цивилне заштите, па је самим тим цивилна заштита саставни део система цивилне одбране, у оквиру система одбране и система националне безбедности

---

<sup>180</sup> Закон о одбрани, Службени гласник број 116/2007-3, 88/2009-3, 88/2009-31 (др. закон), 104/2009-13 (др. закон), 10/2015-3, 36/2018-11

<sup>181</sup> <http://www.mup.gov.rs/>

Републике Србије.<sup>182</sup> Она има јасне приоритете – заштита људских живота, материјалних ресурса и животне средине. Цивилна заштита испуњава хуманитарну функцију система цивилне одбране и као таква, неодвојиви је део тог система. Иако се у пракси цивилна одбрана и цивилна заштита често поистовећују, између ових (под)система постоје суштинске разлике које се огледају у следећем:

- Цивилна одбрана по природи делатности обухвата шири концепт од цивилне заштите,<sup>183</sup>
- Цивилна одбрана је део одбрамбено-заштитног система земље који представља облик цивилног организовања државе и друштва са главним циљем заштите и одбране становништва, док цивилна заштита представља основу система заштите и спасавања људи, материјалних, културних и других добара и животне средине, али и отклањање насталих последица,<sup>184</sup>
- цивилна заштита је саставни део цивилне одбране,
- цивилна одбрана је везана за одбрамбену функцију,
- цивилна одбрана обезбеђује услове за функционисање органа државне управе и смањење угрожености ресурса, а цивилна заштита извршава активности којима се то спроводи у пракси.
- Цивилна одбрана обезбеђује опстанак државе (што представља суштинску разлику између ова два (под)система).

Неке од суштинских разлика између цивилне одбране и цивилне заштите показују да се ови термини не могу користити као синоними и да се ови (под)системи никако не смеју поистовећивати у пракси. Треба нагласити да је у енглеском преводу Женевских конвенција и Допунских протокола термин у наслову „цивилна одбрана“, а не „цивилна заштита“.<sup>185</sup> Женевске конвенције и Допунски протоколи односе се на заштиту жртава међународних оружаних сукоба и садрже мере које су карактеристичне за ратне услове (замрачења, хитно успостављање потребних услуга од јавног интереса, помоћ у очувању добара неопходних за опстанак) што је још један јасан показатељ да је реч о цивилној

---

<sup>182</sup> Младеновић, М., Комазец, Н. (2021): „Место и улога цивилне заштите у систему цивилне одбране Републике Србије“, *Превенција катастрофа, заштита и спасавање у ванредним ситуацијама*, Београд, стр. 145

<sup>183</sup> Комазец, Н., Шошкић, С., Карапетровић, Ј. (2016). „Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента“, *Безбедност и кризни менаџмент- теорија и пракса*, Регионална асоцијација за безбедност и кризни менаџмент, Београд, стр. 17

<sup>184</sup> Јаковљевић, В. (2009): *Систем цивилне одбране*, стр. 19

<sup>185</sup> "Civil defense", а не "civil protection".

одбрани, а не о цивилној заштити.<sup>186</sup> Разликовање ових појмова је круцијално питање за једну државу како због формирања институција и других органа цивилне одбране и цивилне заштите тако и због јасног одређивања надлежности над овим системима, а у крајњем циљу њиховог успешног успостављања, функционисања и развоја. Цивилна одбрана и цивилна заштита су две функције државе које се морају развијати паралелно у складу са савременим демократским принципима друштва и уз пуно поштовање основних људских права и слобода. Узимајући у обзир суштинску и садржајну разлику између цивилне одбране и цивилне заштите, државе морају да развијају обе компоненте као део унутрашње безбедности који ће омогућити не само заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса, већ и омогућити држави да остварује своје право на самоодбрану.<sup>187</sup>

Систем цивилне одбране се састоји од различитих елемената. Елементи система цивилне одбране су: одбрамбене мере, задаци, субјекти, снаге и средства цивилне одбране. Цивилна одбрана је скуп активности од стратегијског значаја за систем одбране и остварује се на свим нивоима организације друштва са циљевима који се код већине аутора своде на<sup>188</sup>:

- Заштиту цивилног становништва у случају рата и у ванредним ситуацијама,
- Очување виталног снабдевања становништва и оружаних снага неопходним производима у ванредном и ратном стању,
- Обезбеђење континуираног функционисања власти и друштва у време рата и у мирнодопским кризним ситуацијама,
- Обезбеђење континуираног функционисања служби јавних делатности,
- Умањење штетних ефеката и катастрофа рата,
- Смањење рањивости, односно повредивости критичне инфраструктуре од свих облика угрожености,
- Заштиту и унапређење квалитета животне средине,
- Допринос миру и безбедности у свету.

---

<sup>186</sup> Јуришић, Д. (2022): „Цивилна одбрана или цивилна заштита“, *Безбедност и кризни менаџмент-теорија и пракса*, Сремска Каменица, стр. 166

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 16

Цивилна одбрана је у савременим условима укључена у најшире аспекте заштите цивилног становништва и основних вредности друштва у свим кризним ситуацијама. Првенствено је усмерена на одбрану и заштиту од<sup>189</sup>:

1. У миру:

- Природних (елементарних) непогода,
- Техничко-технолошких несрећа,
- Намерно и ненамерно изазваних великих хаварија,
- Других несрећа и незгода великих размера,
- Угроженост због сукоба различитих социјалних групација у друштву.

2. У рату:

- Ратних разарања,
- Насилног и другог непријатељског деловања агресорове војске и њених институција,
- Свих мирнодопских угрожености које би се јавиле у рату.

У односу на оно што се брани и штити у Републици Србији, цивилна одбрана је усмерена на одбрану, заштиту и спасавање цивилног становништва и материјалних ресурса, али и друштва и државе у целини, па се самим тим организује на нивоу државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Њена два најважнија задатка су<sup>190</sup>:

- Обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране,
- Заштита и спасавање.

Најважнији задаци цивилне одбране се остварују кроз реализацију различитих активности који се деле на активности које се реализују у периоду припрема за одбрану и заштиту и активности које се реализују у случају рата или елементарних и других несрећа у миру. Спремност да се кризне ситуације предвиде, благовремено уоче и где је могуће спрече, да се смањи њихов ефекат, као и да се одговори - реагује на њих и санирају њихове последице – рехабилитује, најважније су области деловања и основни задаци система цивилне одбране.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Јаворовић, Б. (1992): *Савремени сустви цивилне одбране*, Отворено свеучилиште, Загреб, стр. 27

<sup>190</sup> Кековић, З. (2009): *Системи безбедности*, Факултет безбедности, Београд, стр. 161

<sup>191</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 168

Улога система цивилне одбране Републике Србије до пуног изражаја долази у савременом свету препуном разноврсних извора, облика и носиоца угрожавања који се испољавају кроз све бројније изазове, ризике и претњи којима се, без сваке сумње, не могу супротстављати само људски и материјални потенцијали Војске Србије. Самим тим, цивилна одбрана постаје незаобилазан елемент безбедносне и одбрамбене политике Републике Србије, што доводи до увођења категорије интегралне безбедности, одбране и заштите у све аспекте формирања читавог система националне безбедности у оквиру кога се налази и систем цивилне одбране.

С обзиром на непрецизност нормативне регулативе, конфузије око управљања и непрецизности елемената који чине систем цивилне одбране, потребна је свеобухватна реорганизација читавог система, првенствено доношењем адекватне нормативно-правне регулативе, а затим и успостављањем система на новим принципима, јер постојеће појаве угрожавања безбедности постављају нове захтеве пред систем цивилне одбране. У том светлу, а имајући у виду искуства различитих земаља, евидентно је да цивилна одбрана мора да буде димензионирана по принципима кризног менаџмента.<sup>192</sup> Будућа истраживања треба усмерити на изналажење могућности за успостављање система цивилне одбране способног за превенцију криза, супротстављање њима и отклањање њихових последица, при чему приоритет треба да буде смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

#### 3.4. Начела и функције система цивилне одбране Републике Србије

Цивилна одбрана Републике Србије је усмерена на одбрану, заштиту и спасавање становништва и материјалних ресурса, али и друштва и државе, човекове околине и екосистема у целини па се самим тим организује на нивоу државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Њени циљеви су<sup>193</sup>:

- Опстанак државе и стварање услова за ефикасно функционисање политичког, економског и сваког другог система,
- Пружање подршке оружаним снагама и другим субјектима система одбране,
- Управљање кризама,
- Обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране,

---

<sup>192</sup> Комазец, Н., Шошкић, С., Карапетровић, Јб. (2016): „Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента“, стр. 19

<sup>193</sup> *Ibidem.*

- Заштита и спасавање становништва и материјалних ресурса као и отклањање последица ратних разарања и других кризних ситуација.

Циљеви цивилне одбране се остварују кроз реализацију различитих задатака који се деле на задатке који се реализују у периоду припрема за одбрану и заштиту и задатке који се реализују у случају рата или елементарних и других несрећа у миру.<sup>194</sup>

Систем цивилне одбране РС мора се развијати у складу са карактеристикама савременог света и мора почивати на одређеним принципима и начелима. Само тако се може развити систем који одговара реалним потребама и могућностима државе и друштва и за који се може рећи да је савремен. Основна начела на којима треба да се заснива модеран систем цивилне одбране РС су<sup>195</sup>:

- Превенција – подразумева развој и примену превентивних мера у циљу смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.
- Масовност – се изражава кроз ангажовање свих људских и материјалних капацитета у систему цивилне одбране. Ово начело значи да целокупно цивилно становништво треба да буде обучено, припремљено и укључено у систем цивилне одбране.
- Правовремено припремање система цивилне одбране у миру – систем цивилне одбране се мора организовати и припремити у миру тј. пре настанка угрожавања. Ово начело омогућава спровођење превентивних мера и поступака, припрему људских и материјалних ресурса, професионализам, ефикасност и еластичност читавог система цивилне одбране са свим његовим елементима.
- Јединственост и целовитост система – систем цивилне одбране мора бити структурно и функционално јединствен и целовит да би функционисање било усклађено и да би се сви елементи система међусобно допуњавали.
- Мобилност – подразумева присуство снага и средстава на било ком месту где се може појавити угрожавање цивилног становништва и материјалних ресурса. Одговарајућа опремљеност и мобилност система омогућава брзе и ефикасне интервенције у условима кризе.
- Аутономност – као начело подразумева да система цивилне одбране може самостално да извршава своје задатке.

---

<sup>194</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 148

<sup>195</sup> *Ibidem*, стр. 157-161

- Хуманост – наглашава потребу да систем цивилне одбране мора да делује хумано и солидарно у свим условима и у духу међународних конвенција.

Конципирање система цивилне одбране треба извршити тако да он буде саставни део система одбране тј. његов подсистем при чему је неопходно уважавати и развијати одговарајуће функције система цивилне одбране, а првенствено<sup>196</sup>:

Планска функција: Организована и координисана употреба снага и средстава система цивилне одбране у Републици Србији захтева планирање. Систем цивилне одбране треба да има своје дефинисане смернице у Стратегији националне безбедности, које су осмишљене тако да тачно осликавају разлоге постојања система и његовог развоја. Систем цивилне одбране подразумева постојање процеса управљања и основних процесних функција система: планирања, организовања, вођења и контроле. Процес планирања је почетни процес у коме се врши спајање стварних потреба са циљевима који се желе постићи. У процесу планирања цивилне одбране првенствено се дефинишу циљеви које систем треба да оствари. По дефинисању циљева, успостављају се стратегије њихове реализације и интеграције и на крају процеса израђују се планови, као документа којима се све верификује и материјализује. Уважавајући наведене чињенице, планирање цивилне одбране у Републици Србији обухвата три врсте планирања: стратегијско, оперативно и тактичко планирање. С обзиром на повезаност наведених врста планирања у систему цивилне одбране, неопходно је имати у виду да је стратегијско планирање у великој зависности од остала два и обрнуто.

Стратегијско планирање цивилне одбране дефинише се документима највишег нивоа, одређују се стратегијски циљеви цивилне одбране и утврђују начини реализације. Овом врстом планирања се усклађује систем цивилне одбране у односу на опасности у окружењу и на самој територији државе. Целокупан процес се заснива на одређеним принципима који карактеришу планирање цивилне одбране у Републици Србији и који су садржани у следећем<sup>197</sup>:

- Стратегијско планирање цивилне одбране мора да разматра и унутрашње и спољашње окружење,
- Основна оријентација стратегијског планирања система цивилне одбране је будућност,

---

<sup>196</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 155-156

<sup>197</sup> Младеновић, М. (2018): *Планирање цивилне одбране у Републици Србији на стратегијском нивоу, Зборник радова - Безбедност и кризни менаџмент-теорија и пракса*, Београд, стр. 147

- Кроз утврђивање нових циљева, стратегијско планирање развија „жив организам“ и перманентно утврђује задатке оперативном планирању,
- Дефинисање циљева се односи на све аспекте цивилне одбране,
- Долазак до валидних информација и закључака за доношење одлука је код стратегијског планирања сложен процес.

Оперативно планирање представља континуирани, итеративни процес усмерен на обезбеђење усклађености организације са њеним окружењем.<sup>198</sup> Обухвата процес којим се стратегијска опредељења преводe у конкретне активности док тактичко планирање подразумева одређивања приоритетних задатака и њихових извршилаца. Процес тактичког планирања почиње стратешким планирањем што показује међусобну зависност ових врста планирања.

Планирање цивилне одбране је перманентан и континуиран процес. Коначан резултат планирања треба да буде систем цивилне одбране који има све елементе којима се обезбеђује ефикасно и ефективно деловање у условима најаве или настанка опасности. С обзиром да је држава носилац планирања цивилне одбране, она мора да обезбеди усклађеност система цивилне одбране који је у надлежности државних органа са системима цивилне одбране регионалних и међународних система. Неопходност усклађивања потреба и могућности произлази из неколико чињеница<sup>199</sup>:

- систем цивилне одбране је веома скуп систем,
- састоји се из великог броја међусобно зависних елемената,
- мора да постоји поступност у употреби снага и средстава.

Планирање у систему цивилне одбране подразумева перманентно и свеобухватно процењивање и сагледавање укупних потреба земље. Оно обухвата и процењивање расположивих људских и материјалних могућности за задовољавање потреба живота и рада у миру, рату и у условима природних и других катастрофа.

Одбрамбена функција система цивилне одбране стратешки је важан сегмент система одбране Републике Србије и обухвата све активности којима се задовољавају потребе Војске Србије, Министарства унутрашњих послова, грађана, државних органа, привредних и других организација и заједница, као и посебно организованих снага

<sup>198</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006): *Систем одбране*, стр. 370

<sup>199</sup> Кековић, З. Марић, П., Комазец, Н. (2011): „Процена ризика од елементарних непогода и других несрећа у РС“, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко – полицијска академија, Vol.XVI, 3/2011, Београд, стр. 1-17



цивилне одбране. Војна компонента и цивилна одбрана су део једне целине, одбрамбеног система земље како по својој намени, тако и по циљу и функцији. Војска је фактор одвраћања од оружане интервенције и снага способна за оружану борбу, а цивилна одбрана треба да представља снагу која обезбеђује потребе војске (војне силе), као и заштиту и функционисање свих државних и локалних институција. Цивилна одбрана би требало да обухвата све државне и друштвене делатности, све људске и материјалне потенцијале и њихове вредности од значаја за одбрану државе. Без оваквих активности, војска не може остварити своју функцију. Земља се брани целином својих снага, а од њене укупне моћи зависи да ли ће адекватно одговори на све могуће изазове, ризике и претње.

Заштитна функција: Систем цивилне одбране све више добија на значају у кризним ситуацијама и рату, где посебно до изражаја долази његова заштитна функција. У амбијенту савременог рата где се ангажују сва човекова подручја живота и рада и где средства масовног уништења наносе директне и индиректне последице, намеће се потреба већег организовања и ангажовања становништва на заштити материјалних и културних добара и животне средине како од ратних разарања, тако и од природних, техничко-технолошких и других катастрофа. Развојем и успешним функционисањем заштитне функције система цивилне одбране стварају се реални услови за смањење људских и материјалних губитака и правовремену помоћ људима. Посебно је значајно стварање услова за функционисање друштвеног и економског система у ратном стању, као основних елемената организације живота и рада у рату и пружања свих облика отпора агресору. Функција заштите треба да олакша вођење оружане борбе и сачува људе и материјалне ресурсе као њене најважније факторе. Зато као значајна функција система цивилне одбране треба да се развија и прожима све сфере друштвеног живота.

Хуманитарни карактер система цивилне одбране прожима све њене делатности и функције. Он произилази из циљева одбрамбеног система државе који поред одбране Републике Србије даје активан допринос очувању мира, развијању повољног безбедносног окружења, као и развијању и унапређивању партнерских односа са одговарајућим институцијама система колективне безбедности и заједничке одбране у свету и земљама у окружењу. Систем цивилне одбране конципиран је уз пуно уважавање међународних правних норми, а посебно Женевских конвенција о заштити жртава рата

из 1949. године<sup>200</sup> и допунских Протокола (I и II)<sup>201</sup> из 1977. године. Он није уперен против неког народа или државе, већ је искључиво усмерен на заштиту и спасавање људи, материјалних и културних добара и заштиту животне средине. Усмерен је на ублажавање последица ратних разарања и природних непогода, техничко-технолошких удеса и других угрожавања и опасности ширих размера. У систему цивилне одбране, на хуманитарним пословима, треба да се ангажују сви људски и материјални потенцијали државе, у зависности од потреба и могућности, с тежњом да сви грађани буду заштићени од свих врста опасности.<sup>202</sup>

На основу појмовног одређења, дефинисаних карактеристика, начела и функција система цивилне одбране може се закључити да се систем цивилне одбране Републике Србије мора развијати у складу са карактеристикама глобалног, регионалног и локалног окружења и сопственим унутрашњим приликама, могућностима и потребама. Савремени систем цивилне одбране мора да гарантује отпорност и ефикасност у одбрани, заштити и спасавању цивилног становништва и материјалних ресурса. Мора се остваривати на свим нивоима државе и друштва уважавајући све принципе и начела који обезбеђују њихово функционисање и развој у свим условима. Да би се све то постигло, првенствено се морају обезбедити легислативни услови за развој система цивилне одбране на највишим нивоима државне организације.

### 3.5. Цивилна одбрана у систему националне безбедности Републике Србије

Систем националне безбедности представља један од најважнијих система којим се постиже и чува интегритет државе. Он се може одредити као „скуп активности на пет подручја деловања државе: војном, политичком, економском, социјалном и еколошком“. <sup>203</sup> Систем националне безбедности је „облик организовања и функционисања друштва у спровођењу мера и активности на превентивном и репресивном плану ради очувања суверенитета и интегритета државе, њеног Уставом

---

<sup>200</sup> Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (ступила на снагу 1950. године)

Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродолоника оружаних снага на мору (ступила на снагу 1950. године)

Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима (ступила на снагу 1950. године)

Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (ступила на снагу 1950. године)

<sup>201</sup> Допунски протокол (I) уз женевске конвенције о заштити жртава међународних оружаних сукоба (ступио на снагу 1978. године)

Допунски протокол (II) уз женевске конвенције о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба (ступио на снагу 1978. године)

<sup>202</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 154-162

<sup>203</sup> Buzan, B. (1991): *People, states and Fear*, Harvester Press, New York, стр. 37

утврђеног поретка, права и слобода грађана, као и свих осталих друштвених и међународних вредности од свих облика угрожавања“<sup>204</sup>

Према одредбама Стратегије националне безбедности Републике Србије „Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и остваривање националних интереса Републике Србије.“<sup>205</sup> У оквиру система националне безбедности се обезбеђује свеобухватно и усклађено управљање и деловање у извршавању послова и задатака ради превенције, ублажавања и неутралисања изазова, ризика и претњи по безбедност и отклањања последица њиховог испољавања. У сваком савременом систему националне безбедности, систем цивилне одбране би требало да заузима значајно место. Место и улога система цивилне одбране у систему националне безбедност Републике Србије дефинисана је у Стратегији националне безбедности, Стратегији одбране и многим законским и подзаконским актима.

Систем цивилне одбране у Републици Србији је у фази формирања, има својих недостатака и слабости које би требало отклонити, првенствено, редефинисањем стратегијско-нормативних докумената из ове области. За отклањање тих недостатака од изузетне је важности препознати место система цивилне одбране у оквиру система националне безбедности и система одбране Републике Србије (Слика 5).<sup>206</sup>



Слика 5. Систем цивилне одбране у оквиру система националне безбедности<sup>207</sup>

Извор: обрада аутора

<sup>204</sup> Стајић, Јб. (2005): *Основи система безбедности*, стр. 43

<sup>205</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019-13.

<sup>206</sup> Младеновић, М. (2018): „Планирање цивилне одбране у Републици Србији на стратегијском нивоу“, *Безбедност и кризни менаџмент-теорија и пракса*, Обреновац, стр. 144

<sup>207</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019-13.

На слици се може видети да је систем цивилне одбране Републике Србије препознат као саставни део система националне безбедности преко система одбране који спада у његов извршни део<sup>208</sup> и представља јединствену целину, нормативно, структурно и функционално уређену, са циљем остваривања одбрамбених интереса Републике Србије.

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

У већини држава света одбрану цивилног становништва и материјалних ресурса обезбеђују два система: „систем војне одбране који се припрема за вођење одбрамбеног рата у случају агресије на државну територију и њен интегритет од стране спољног агресора или унутрашњих сепаратистичких снага и систем цивилне одбране, који се организује, припрема и делује у рату и свим кризним ситуацијама у миру на заштити, безбедности и одбрани цивилног становништва, привреде, материјалних и културних добара и у заштити животне средине“.<sup>209</sup>

Систем цивилне одбране Републике Србије представља подсистем система одбране и неодвојив је од војне одбране. Систем одбране Републике Србије је део система националне безбедности и представља „уређену и функционалну целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса кроз реализацију војне и цивилне одбране (Слика 6). Носилац војне одбране је Војска Србије, а цивилне одбране државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, привредна друштва, јавне службе и остали субјекти и снаге система одбране.“<sup>210</sup>

У Стратегијском концепту одбране<sup>211</sup> је изражено опредељење Републике Србије за концепт тоталне одбране који омогућава свеобухватни одговор система одбране на изазове, ризике и претње по безбедност значајне за одбрану Републике Србије са ослонцем на сопствене снаге и потенцијале. Тотална одбрана обухвата војну и цивилну

---

<sup>208</sup> Стратегија националне безбедности Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019-13.

<sup>209</sup> Јовић, Р., Ц. (2000): *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд, стр. 49-50

<sup>210</sup> Бабић, Б. (2012): „Цивилна одбрана Републике Србије“, *Војно дело 4/12*, стр. 200

<sup>211</sup> Стратегијски концепт одбране утврђен је на основу опредељења и циљева политике одбране, процене изазова, ризика и претњи безбедности, као и нове друштвене и међународне улоге одбрамбених потенцијала. Овим концептом, који представља основу за пројектовање система одбране Републике Србије, исказани су основни ставови Републике Србије о начину ангажовања расположивих ресурса у очувању и заштити њених одбрамбених интереса – Бела књига одбране Републике Србије (2010), МО, Медија центар Одбрана, Београд, стр. 15

одбрану, а планира се, организује и спроводи у миру, ванредном стању и рату.<sup>212</sup> У оквиру система одбране Републике Србије, цивилна одбрана је усмерена на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима и реализује се у миру, ванредном стању и рату као „скуп мера и активности са циљем обезбеђивања успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштва и других правних лица, стварање услова за живот грађана, задовољење потреба снага одбране, планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље, координација послова заштите и спасавања, извршавање војне, радне и материјалне обавезе као и мобилизације.“<sup>213</sup> Ставови изражени у стратегијском концепту одбране представљају важну основу за пројектовање и развој система одбране Републике Србије.



**Слика 6.** Место цивилне одбране у оквиру система одбране  
*Извор:* Стратегија одбране Републике Србије (обрада аутора)

<sup>212</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>213</sup> *Ibidem.*

Из приказаних одредаба се види се су системи војне и цивилне одбране уско повезани и не могу функционисати један без другог. С обзиром на то да је Република Србија војно неутрална држава која оружану агресију не искључује као претњу, али могућност њеног појављивања своди на минимум, до изражаја долазе невојни изазови, ризици и претње, на које се не може ефикасно утицати без постојања система цивилне одбране. Такође, систем цивилне одбране представља део система одбране који је усмерен на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима, што показује да цивилна одбрана не може функционисати без војне одбране и обрнуто, јер представљају подсистеме истог система за чије је функционисање неопходно постојање свих његових елемената.

На основу Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране може се доћи до закључка о месту и улози система цивилне одбране, али не постоји јасно дефинисана структура овог система. Приликом дефинисања структуре система одбране у стратегијским документима Републике Србије, изостављена је дефиниција цивилне одбране као система и његове структуре као извршног дела система одбране, иако је у Стратегији одбране јасно наглашено да се одбрана Републике Србије реализује кроз војну и цивилну одбрану, али је касније извршни део система одбране структуриран од „Војске Србије и других снага одбране“<sup>214</sup> што представља потпуно анулирање претходно прихваћених ставова концепта тоталне одбране, посебно става да „ће се нормативно-правним уређењем цивилне одбране, у складу са концептом тоталне одбране, прецизирати надлежности, повећати одговорност и унапредити оспособљеност субјеката система одбране у домену цивилне одбране.“<sup>215</sup> Планирани развој система цивилне одбране Републике Србије мора се базирати на јасном и прецизном дефинисању система у најважнијим стратегијским документима из ове области да би се омогућило остварење концепта тоталне одбране.

---

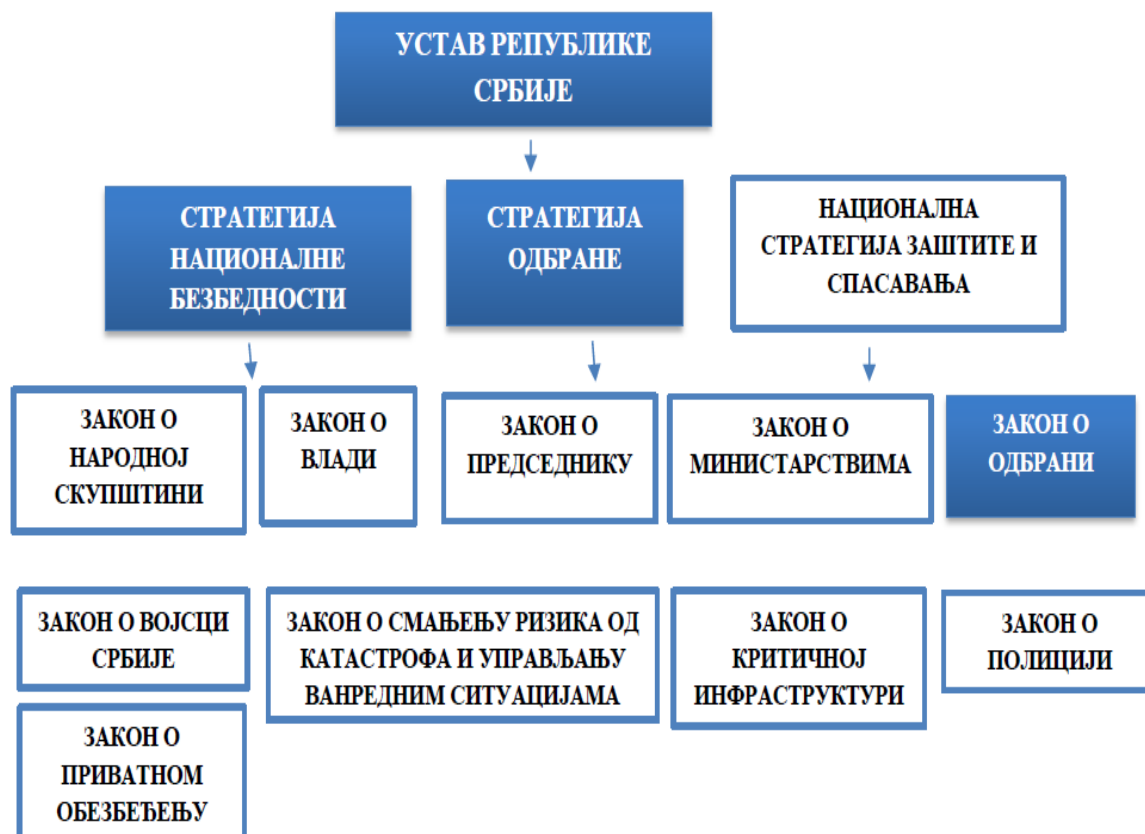
<sup>214</sup>Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>215</sup>*Ibidem*.

## ДРУГИ ДЕО

### НОРМАТИВНА И ФУНКЦИОНАЛНА УРЕЂЕНОСТ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Систем цивилне одбране је по својој структури и организацији изузетно комплексан систем који захтева стварање одређених услова за његову изградњу и развој. Првенствено је неопходна одговарајућа стратегијска, нормативно-правна и планско-организациона основа за његово успостављање. Систем цивилне одбране Републике Србије је правно уређен многобројним стратегијским, законским и подзаконским актима, као и прописима међународног права (Слика 7). Тим прописима се цивилној одбрани даје обавезујућа снага и ствара се правна основа за постојање система. Принцип правне уређености система цивилне одбране је неминовност и обавеза и једна од најбитнијих претпоставки за његово функционисање и успешност<sup>216</sup> у остваривању функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.



Слика 7. Нормативна регулатива система цивилне одбране Републике Србије<sup>217</sup>

<sup>216</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 161.

<sup>217</sup> Обрада аутора.

Као систем који се остварује на свим нивоима организације друштва, цивилна одбрана се сусреће са бројним проблемима који се првенствено односе на неадекватну нормативно-правну регулативу и њено спровођење у пракси. Услед неспорне важности за систем националне безбедности, неопходно је редефинисање целокупног система цивилне одбране у стратегијским документима из области безбедности Републике Србије. Након тога је неопходно нормативном регулативом цивилну одбрану уредити као систем са свим саставним елементима, а затим успоставити свеобухватан систем планирања и организовања да би се, не првом месту, подигао ниво свести свих субјеката система о значају цивилне одбране, а затим и да би се целокупан систем могао успоставити на чврстим основама. Тиме би систем цивилне одбране, који је од стратегијског значаја за Републику Србију, недвосмислено заузео своје место у систему националне безбедности и систему одбране и ефикасно остваривао своју функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. На такав начин, систем цивилне одбране добија на значају у реалним условима, а омогућава се његов перманентан развој у складу са појавом различитих изазова, ризика и претњи из окружења.

Целокупан систем цивилне одбране са свим својим елементима мора почивати на прописаним, јасно дефинисаним, планираним и организованим активностима. Он треба да буде прилагођен стварним потребама и да буде у могућности да одговори изазовима, ризицима и претњама са којима може бити суочено цивилно становништво и материјални ресурси, да створи услове за ефикаснију заштиту живота, здравља и имовине грађана и очување животне средине. Да би се то постигло, потребно је створити одговарајућу полазну основу за успостављање система у виду недвосмислених и обавезујућих одредби у стратегијским, нормативно-правним и планско-организационим документима који ће омогућити унапређење и развој система цивилне одбране способног на одговор на све савремене изазове, ризике и претње по цивилно становништво и материјалне ресурсе.



## 1. НОРМАТИВНА УРЕЂЕНОСТ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА СТРАТЕГИЈСКОМ НИВОУ

Систем цивилне одбране је систем од стратегијског значаја за Републику Србију, што подразумева да његово успостављање и развој мора започети од највишег – стратегијског нивоа. Нормативну уређености система цивилне одбране Републике Србије на стратегијском нивоу одликује недореченост, конфузност, контрадикторност и нејасноћа. У највишим нормативним документима Републике Србије, систем цивилне одбране се уређује тако да је колизија међу прописима очигледна и без поштовања принципа правне уређености као основног принципа на коме почива сам систем. Принцип правне уређености цивилне одбране је најважнији друштвени и државни задатак који треба да се обавља у складу са стратегијом, доктрином, политиком и плановима одбране.

Систем цивилне одбране мора бити тако нормативно-правно уређен да сваки елемент зна своје место у систему и остварује своју прописану и планирану обавезу.<sup>218</sup> Правна уређеност система цивилне одбране Републике Србије представља неминовност, обавезу и најбитнију претпоставку његовог функционисања, успешности и развоја. Успостављање система цивилне одбране на стратегијском нивоу треба да почне од Устава Републике Србије, затим уређивањем кроз Стратегију националне безбедности, Стратегију одбране и Националну стратегију заштите и спасавања. Сви ови документи морају бити међусобно компатибилни да би се избегле тренутне противуречности које у њима постоје.

### 1.1. Устав Републике Србије

Устав Републике Србије као највиши општи правни акт уређује најбитније односе у држави и правно конституише државу, успоставља органе државне власти, уређује унутрашње односе у држави и одређује однос грађана према држави. Устав Републике Србије представља основу на којој почива систем цивилне одбране гарантујући право на слободу и безбедност „Свако има право на личну слободу и безбедност“.<sup>219</sup> Устав такође дефинише надлежности Републике Србије у остваривању безбедности<sup>220</sup>:

---

<sup>218</sup> Кастратовић, Л. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 149.

<sup>219</sup> *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

<sup>220</sup> *Ibidem*.

- РС обезбеђује сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама;
- РС обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката;
- РС обезбеђује територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе;
- РС обезбеђује одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања;
- РС обезбеђује одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја;
- организацију, надлежност и рад републичких органа.

У Уставу Републике Србије се прописује уређење власти и дефинишу надлежности државних органа од значаја за развој система цивилне одбране, првенствено надлежност Народне скупштине као најважнијег тела у формирању било ког система безбедности. Народна скупштина као највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији<sup>221</sup>:

- доноси и мења Устав,
- одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
- надзире рад служби безбедности,
- доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
- даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине,
- усваја стратегију одбране,
- усваја буџет и завршни рачун Републике Србије, на предлог Владе,
- проглашава и укида ванредно стање,
- прописује мере одступања од људских и мањинских права у ратном и ванредном стању,

---

<sup>221</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

- доноси закон којим Република Србија поверава аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности,
- усваја буџет и завршни рачун.

Устав уређује и положај Владе и Председника Републике. Председник Републике указом проглашава законе, командује Војском и поставља, унапређује и разрешава офицере Војске Србије, док Влада: утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом. Влада је одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе. Уставом се дефинише надлежност и контрола Војске Србије која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. О Војсци Србије доноси се закон.<sup>222</sup> Од значаја за систем цивилне одбране је и део Устава који прописује територијално уређење Републике Србије, с обзиром да цивилна одбрана обухвата све нивое територијалне организације Републике Србије, као и начин проглашења ратног и ванредног стања, јер систем цивилне одбране мора функционисати у сваком тренутку.

Све наведене одредбе Устава указују на неминовност постојања система цивилне одбране Републике Србије као незаобилазног елемента система националне безбедности и система одбране, јер се тиме недвосмислено обезбеђује смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. У Уставу Републике Србије не постоје одредбе о цивилној одбрани, а требало би да се уставним основама правног нормирања систему цивилне одбране да стратегијски значај и створе услови за стварање целовитог система. У најважнијем нормативном акту мора бити наглашено да се стубове одбране Републике Србије чине војна и цивилне одбрана. С обзиром да Војска Србије представља носиоца војне одбране Републике Србије, а Устав поставља основе за њено успостављање и уређење, у овом делу Устава је потребно дефинисати и систем цивилне одбране као део система националне безбедности и система одбране Републике Србије, његове надлежности и контролу. Попут Војске Србије, о којој се доноси посебан закон као носиоцу војне одбране, систем цивилне одбране мора бити препознат у Уставу

---

<sup>222</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС бр. 98/2006.

Републике Србије као незаобилазни део концепта тоталне одбране и део система одбране Републике Србије који ће даље бити разрађен у Стратегији националне безбедности, Стратегији одбране, законским и подзаконским актима.

## 1.2. Стратегија националне безбедности Републике Србије

Појам стратегије потиче од грчке речи *stratēgos* и значи вођење војске. Временом се тај термин мењао и ушао у ширу употребу за означавање једног општег плана акција чија је сврха остваривање одређених, јасно дефинисаних, циљева. Стратегија је планирана, циљана и координирана примена свих снага једне државе у миру, кризи и рату. Она представља „теорију и праксу употребе и претње употребом организоване силе у политичке сврхе.“<sup>223</sup> Стратегија представља систем знања, правила и принципа којима се постижу стратегијски циљеви.

Свака држава би требало да има једну општу стратегију која не мора бити исказана у форми званичног документа, али треба да представља програмско становиште за достизање и очување националних вредности и интереса. „Општа“, „велика“ или „државна“ стратегија идентификује и артикулише безбедносне циљеве датог политичког актера у одређеном тренутку и описује како они ће се постићи употребом комбинације инструмената моћи - укључујући војне, дипломатске и економске инструменте<sup>224</sup> и представља опште становиште из кога произилазе посебне или појединачне стратегије државе – стратегија националне безбедности и стратегија одбране.

Стратегија националне безбедности представља најважнији стратешки документ у области безбедности једне државе. Она је јавни документ којим се домаћој и међународној јавности представљају основна стратешка опредељења у области националне безбедности. Она се може схватити као „програмско становиште за реализовање функције безбедности и као подручје практичног деловања система безбедности државе у миру и рату.“<sup>225</sup> Стратегија националне безбедности се јавља као услов, основ, усмеравајући и корективни документ једне државе (друштва) настао као израз уважавања општеприхваћених стандарда безбедносног организовања савремених држава. Анализом стратегије националне безбедности једне државе може се стећи увид у основне смернице којима се та држава руководи у остваривању своје безбедности.<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> Gray, C. (1999): *Modern Strategy*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, str. 1

<sup>224</sup> Biddle, T. (2015): *Strategy and Grand Strategy: What Students and Practitioners Need to Know*, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, str. 4

<sup>225</sup> Кековић, З. (2009): *Систем националне безбедности*, Факултет безбедности, Београд, стр. 92

<sup>226</sup> Цветковић, В., Стојковић, Д. (2014): „Компаративна анализа националних стратегија безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе“, *Безбједност - Полиција - Грађани*, година X број 3, стр. 253

Она је уједно и документ пројекције развоја и функционисања система безбедности у будућности. То је отворен и динамичан програмски и делимично доктринарни садржај у кога „улазе“ ставови друштва о најопштијем државном циљу на заштити сопствених вредности друштва, његовом опстанку, расту и развоју, а „излазе“ ставови о активностима и мерама на превентивном и репресивном плану усмерених на остваривање безбедности као државне функције.<sup>227</sup>

Стратегија националне безбедности је највиши стратешки документ чијим се спровођењем штите националне вредности и интереси од изазова, ризика и претњи по безбедност у свим областима друштвеног живота. Заснива се на примени свеобухватног приступа који подразумева заједничко ангажовање свих потенцијала друштва и државе у супротстављању изазовима, ризицима и претњама по безбедност и заштити и остваривању националних интереса.<sup>228</sup> У њој се анализира стратегијско окружење, процењују изазови, ризици и претње, формулишу национални интереси и циљеви, утврђује политика националне безбедности, структура и начела функционисања система националне безбедности и начин спровођења стратегије.

Стратегија националне безбедности представља „систем комплементарних норми, из домена државних стратегија, које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, информационој, војној, верској и другим областима основних функција државе. Она је основа за интегрисано деловање снага безбедности у функцији остварења повољног стања безбедности државе, кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних интереса.“<sup>229</sup> Свака држава на свету има неку врсту стратегије националне безбедности – план за обезбеђивање сопственог даљег постојања. Било да је формално артикулисана у објављеном документу доступном јавности или индиректно пренета кроз говоре владиних лидера, основна сврха стратегије националне безбедности је да пружи смернице за управљање угрожавањем повезаним са будућим изазовима, ризицима и претњама, чиме се обезбеђује дугорочна безбедност нације у општој неизвесношћу којом је окарактерисан савремени свет.

Иако стратегија националне безбедности може бити различито структурисана широм света, постоје одређени основни елементи који су заједнички свим стратегијама,

---

<sup>227</sup> Стајић, Љ. (2009): „Стратегија националне безбедности у функцији безбедности Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад, 351.74/.78(497.11), стр. 224

<sup>228</sup> *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>229</sup> Ковач, М., Стојковић, Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, стр. 241

без којих би се она сматрала некомплетном или некохерентном. У неким стратегијама се могу наћи и неки додатни елементи који нису стриктно неопходни да би стратегија била одржива, али имају за циљ да ојачају документ или способност владе да га примени. Основни елементи које свака стратегија националне безбедности има су најчешће<sup>230</sup>:

- Одобрење државног врха. Да би стратегија националне безбедности била валидна за имплементацију, она мора имати недвосмислену подршку високог државног званичника који има формална овлашћења за надгледање питања националне безбедности, обично шефа владе.
- Тачан приказ националних вредности. Стратегија националне безбедности мора узети у обзир и оснажити вредности једне нације како би на одговарајући начин одредила приоритете у остваривању националних интереса.
- Јасна артикулација националних интереса. У хијерархији елемената стратегије националне безбедности од ширих ка прецизнијим, национални интереси леже испод националних вредности и изнад циљева националне безбедности. Национални интереси су специфичне идеје које произилазе и подржавају широке концепте садржане у националним вредностима. Они се затим преводе у коначну листу циљева који се разумно могу постићи у одређеном временском оквиру.
- Став о стратешкој визији. Овај став је сажети резиме укупног ефекта који влада жели да постигне стратегијом националне безбедности. Стратешка визија треба да омогући артикулацију коначног скупа циљева који ће омогућити њено остварење.
- Идентификација и процена будућих изазова, ризика и претњи. Стратегије националне безбедности су по природи документи који гледају у будућност и имају за циљ да омогуће владама да се припреме за управљање питањима која се могу појавити у будућности.
- Процена ризика. Није неопходно или изводљиво да стратегија националне безбедности идентификује сваки ризик са којим ће се нација суочити у будућности. Да би стратегија пружила одговарајуће смернице влади, она мора дати приоритет ризицима на основу вероватноће и озбиљности њиховог утицаја на националне интересе. Катастрофални ризик за државу, колико год мало вероватан и без обзира да ли је резултат људских или природних догађаја, мора се узети у обзир. Од суштинског је значаја схватање да нису сви ризици лоши и да се сви ризици не морају ублажити.

---

<sup>230</sup> Atlantic council (2019): *Elements of national security strategy*, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/elements-of-national-security-strategy/>

Уместо тога, одговарајући приступ ризику је управљање, а не ублажавање. Понекад ће најприкладнији приступ управљању одређеним ризиком бити прихватање, а не трошење ресурса покушавајући смањење његовог нивоа или његово избегавање; концепт управљања ризиком омогућава овај избор, пружајући тако флексибилност.

- Преглед потребних ресурса. Релевантне стратегије националне безбедности морају узети у обзир расположиве ресурсе државе.

- Ефективан временски оквир. Одржива стратегија националне безбедности мора имати ефективан животни век дужи од једне године како би се на одговарајући начин водила дугорочна политика. Суштинске промене у безбедносном окружењу, које утичу на националне интересе и на тај начин доводе до преиспитивања стратешке визије и циљева, требало би да доведу до израде нове стратегије, али се оне не дешавају тако често. Добро осмишљена стратегија националне безбедности треба да буде довољно флексибилна да издржи мање промене безбедносног окружења која се дешавају сваког дана, недеље или године. Период израде нове стратегије требало би да износи од пет до десет година.

- Мере ефективности. Да би се обезбедила могућност мерења ефеката спровођења стратегије, мере ефективности треба да буду или директно наведене или садржане у циљевима стратегије. Да би биле одрживе, мере ефикасности морају бити квантитативне у одређеном степену и треба да имају потенцијал за праћење у одређеном временском оквиру.

- Основно упутство за имплементацију. Детаљи о томе како ће се спроводити стратегија националне безбедности обично су веома осетљиви, па се стога специфичне смернице за имплементацију често укључују у поверљиве пратеће документе.

Након утврђивања основних и обавезних елемената стратегије националне безбедности, приступа се њеној изради. Већина држава света нема званично верификовану методологију израде стратегије, али се тај поступак може условно приказати кроз неколико фаза и активности<sup>231</sup>:

---

<sup>231</sup> ISSAT, (2022): *Draft The National Security Strategy*, Geneva center for security sector governance, <https://issat.dcaf.ch/ser/Learn/SSR-Methodology-Guidance/National-SSR-Process-Guidance/Phase-C-Build-National-Security-and-Justice-Strategy/6.-Draft-The-National-Security-Strategy>

Фаза А – Процена националног стратешког контекста, стратегија, политика и приоритета

Фаза Б – Изградња визије и политике националне безбедности

- Покретање процеса националног дијалога о безбедности, визија безбедности и будућа политика
- Формулисање прелиминарне визије и основних елемената који ће бити укључени у безбедносну политику
- Нацрт коначне политике националне безбедности
- Саопштавање главних закључака

Фаза Ц – Дефинисање стратегије националне безбедности

- Процена стратешког контекста
- Вођење националног дијалога о начинима за испуњавање визија и циљева
- Успостављање Савета за националну безбедност састављеног од представника владе и академске заједнице ради размене идеја о развоју стратегије
- Одлучивање о кључним приоритетима, водећим актерима, механизмима координације и потребама људских и финансијских ресурса
- Израда Стратегије националне безбедности

Фаза Д – Формулисање планова реформе система националне безбедности

Фаза Е - Унапређивање националне безбедности

Анализом стратегија националне безбедности већине држава долази се до закључка да оне углавном подсећају једна на другу и стиче се утисак да је њихова израда усмерена искључиво на испуњавање форме. Веома је важно да стратегију националне безбедности израђују врхунски стручњаци у тој области, да се приликом израде стратегије консултује академска и стручна јавност и да се организује квалитетна јавна расправа пре усвајања стратегије. Стратегија националне безбедности представља полазни документ за било коју реформу или реорганизацију система безбедности једне државе, у њој се дефинише структура и функционисање тог система, права и обавезе субјеката у том систему, као и начин спровођења саме стратегије.

Република Србија је 2019. године израдила нову Стратегију националне безбедности као највиши стратешки документ чијим спровођењем се штите националне вредности и интереси од изазова, ризика и претњи по безбедност у свим областима друштвеног живота. Она представља полазну основу за израду других стратешких докумената, докумената јавних политика и нормативно-правних аката у свим областима



друштвеног живота и функционисања државних органа и институција, ради очувања и заштите безбедности грађана, друштва и државе. Садржај и процес израде Стратегије националне безбедности Републике Србије сличан је садржајима и процесима израде стратегија већине земаља савременог света. Стратегија након уводног дела почиње описом стратегијског окружења у коме је приказана тренутна безбедносна слика државе. Затим се идентификују најзначајнији изазови, ризици и претње по безбедност РС (Табела 3) који нису ранжирани према приоритетима, нити постоји критеријум њиховог набрајања, већ су само означени као најзначајнији. Дефинишу се национални интереси, затим политика националне безбедности на основу које се формира систем националне безбедности. У Стратегији се, такође, заступа концепт тоталне одбране, који подразумева значајно повећање броја грађана обучених за одбрану.

**Табела 3.** Изазови, ризици и претње по безбедност РС

<b>Изазови, ризици и претње - Стратегија националне безбедности – 2019. година<sup>232</sup></b>
Оружана агресија
Сепаратистичке тежње
Оружана побуна
Тероризам
Полиферација оружја за масовно уништење
Етнички и верски екстремизам
Обавештајна делатност
Организовани криминал
Корупција
Проблеми економског развоја
Проблеми демографског развоја
Нерешен процес разграничења међу државама некадашње СФРЈ
Елементарне непогоде и техничко-технолошке несреће, као и угрожавање животне средине и здравља грађана
Епидемије и пандемије заразних болести
Наркоманија
Високотехнолошки криминал и угрожавање информационах и телекомуникационих система
Климатске промене
Злоупотреба нових технологија и научних достигнућа у области информатике, генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и других научних области
Масовне илегалне миграције

Стратегија националне безбедности дефинише структуру система националне безбедности Републике Србије који се састоји од управљачког и извршног дела. Систем одбране, у оквиру кога се налази систем цивилне одбране, чини извршни део система националне безбедности. Систем одбране је „део система националне безбедности који представља јединствену целину, нормативно, структурно и функционално уређену, чији

<sup>232</sup>Стратегија националне безбедности РС, Службени гласник РС број 94/2019.

је циљ остваривање одбрамбених интереса Републике Србије“.<sup>233</sup> Важећа Стратегија националне безбедности Републике Србије не препознаје подсистем цивилне одбране као део система одбране Републике Србије и самим тим не ствара основу правног нормирања комплетног система одбране Републике Србије који недвосмислено чини војна и цивилна одбрана.

Из прокламованих ставова о стратешком окружењу и идентификованим изазовима, ризицима и претњама по безбедност РС произилази све већи значај формирања и развоја што ефикаснијег система цивилне одбране ради заштите националних вредности и интереса првенствено очувања суверености, независности и територијалне целовитости и унутрашње стабилности и безбедности као услова непрекидног развоја и заштите од угрожавања. Одржавање потребног нивоа способности система одбране и његов стални развој обезбеђује прилагођеност система одбране променама безбедносног окружења и променама изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије.

Стратегија националне безбедности представља основу за израду свих осталих стратегијских, законских и подзаконских аката система безбедности и непрепознавањем цивилне одбране као дела система одбране доводи до колизије ставова у Стратегији одбране и осталој нормативно-правној регулативи. Одбрана Републике Србије представља најважнију делатност Стратегије националне безбедности па би самим тим она требало да створи чврсту основу за нормирање те делатности у домену организације одбране, првенствено структуре и функционисања система одбране, командовања, припреме, ангажовања и обезбеђења.

### 1.3. Стратегија одбране Републике Србије

Као подстратегија Стратегије националне безбедности, Стратегија одбране је „основни документ у којем се дефинишу ставови о стању безбедности, изазовима, ризицима и претњама по безбедност који се односе на систем одбране, као и опредељења о одбрамбеним интересима и циљевима, политици одбране, систему, ресурсима и другим кључним питањима којима се дефинишу полазне основе за функционисање система одбране и ангажовање снага при реализовању мисија и задатака.“<sup>234</sup>

Поступак израде стратегије одбране је, попут процеса израде стратегије националне безбедности, готово исти у свим земљама са одређеним специфичностима

---

<sup>233</sup> Стратегија националне безбедности РС, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>234</sup> Ковач, М., Стојковић, Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, стр. 277

које су условљене различитим локалним чиниоцима. Поступак израде Стратегије одбране се спроводи кроз следеће фазе<sup>235</sup>:

Фаза А – Изградња политике националне одбране

- Формирање тима
- Надгледање процеса израде Беле књиге одбране
- Дефинисање надлежности
- Спровођење анализе
- Дефинисање опција политике одбране
- Консултације и комуникација
- Одлучивање о опцијама одговора
- Објављивање Политике одбране

Фаза Б – Израда стратегије одбране

Фаза Ц – Формулисање планова одбране

Стратегија одбране представља основу за израду других нормативно-правних докумената у области одбране и треба да осликава стварно стање система одбране, јер од тога зависи квалитет нижеродних докумената у систему одбране. Стратегија одбране Републике Србије представља документ који се заснива на Уставу и Стратегији националне безбедности РС и основни је стратегијски документ који усмерава развој нормативних, доктринарних и организацијских решења система одбране, планирање и финансирање одбране и ангажовање ресурса одбране Републике Србије.<sup>236</sup>

Анализом безбедносног окружења у Стратегији одбране Републике Србије идентификовани су изазови, ризици и претње по безбедност од значаја за одбрану који су рангирани према критеријуму тежине последица које њиховим испољавањем могу настати: оружана агресија, противправно једнострано проглашена независност територије коју административно обухвата Аутономна покрајина Косово и Метохија, сепаратистичке тежње, оружана побуна, терористичко деловање, етнички и верски екстремизам, елементарне непогоде и ТТ несреће, високотехнолошки криминал и угрожавање информационо-комуникационих система. Безбедност Републике Србије и њене одбрамбене способности угрожавају и други ризици и претње, са различитом

---

<sup>235</sup> ISSAT, (2022): *Build National Defence Policy*, Geneva centre for security sector governance, <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-Methodology-Guidance/SSR-Thematic-and-Sectoral-Guidance/Phase-B-Build-National-Defence-Strategy>

<sup>236</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019.

вероватноћом препознавања и испољавања, првенствено: транзициони проблеми, обавештајна делатност, корупција, организовани криминал, масовне ирегуларне миграције, проблеми демографског развоја, као и злоупотреба научних достигнућа у областима генетског инжењеринга, медицине, метеорологије и другим областима. Одговор на те врсте угрожавања безбедности треба тражити у изградњи способности надлежних државних органа, као и у интензивирању сарадње на регионалном и међународном нивоу.<sup>237</sup> У Стратегији одбране се наводи да садржај, обим и вероватноћа испољавања изазова, ризика и претњи одбрани Републике Србије непосредно утичу на утврђивање политике одбране и изградњу способности система одбране за заштиту одбрамбених интереса.

Политика одбране Републике Србије<sup>238</sup> у Стратегији подразумева снажан систем одбране који остварује функцију заштите суверености, независности и територијалне целовитости<sup>239</sup>, а то, између осталог, подразумева и ефикасну цивилну одбрану. Република Србија прописује и потребу обезбеђивања ефикасног управљања кризама оспособљавањем грађана за правилно реаговање у ванредним ситуацијама, ванредном стању и рату да би се смањили губици људских живота и материјалних ресурса што представља својеврсно понављање циља који је претходно већ постављен и може бити сврстан у домен ефикасне цивилне одбране. Стратегија одбране РС истиче потребу нормативно-правног уређења цивилне одбране, у складу са концептом тоталне одбране, прецизирање надлежности, повећање одговорности и унапређење оспособљености субјеката система одбране у домену цивилне одбране. Такође, прописује унапређење припрема за цивилну одбрану и изградњу организационих капацитета за јединствено управљање цивилном одбраном, организационих и кадровских капацитета за оспособљавање свих субјеката система одбране.<sup>240</sup>

Основу за формирање система цивилне одбране представљају и ставови исказани у стратегијском концепту одбране Републике Србије који „изражава основне ставове државе о начину ангажовања расположивих ресурса (људских, материјалних,

---

<sup>237</sup> *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>238</sup> Политика одбране, као део политике националне безбедности Републике Србије, представља скуп одређења, начела и ставова којима се усмерава одлучивање и деловање у Републици Србији ради заштите и остварења одбрамбених интереса. Политика одбране спроводи се предузимањем усклађених мера у различитим областима друштвеног живота значајним за одбрану Републике Србије.

<sup>239</sup> *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019.

<sup>240</sup> *Ibidem*.

финансијских и др.) у очувању и заштити њених одбрамбених интереса.“<sup>241</sup> Стратегијски концепт одбране Републике Србије се заснива на моделу тоталне одбране, као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње. Тотална одбрана обухвата војну и цивилну одбрану, а планира се, организује и спроводи у миру, ванредном стању и рату. „Цивилна одбрана је део одбране Републике Србије усмерен на припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима. Реализује се у миру, ванредном стању и рату кроз скуп мера и активности са циљем обезбеђивања успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица; стварања услова за живот и рад грађана; задовољења потреба снага одбране; планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље; координације послова заштите и спасавања; извршавања војне, радне и материјалне обавезе, као и мобилизације.“<sup>242</sup>

Стратегија одбране предвиђа и војну неутралност Републике Србије за чије је остварење један од циљева интегрално ангажовање субјеката система одбране и одбрамбених потенцијала које захтева доградњу нормативно-правне регулативе која се односи на цивилну одбрану, као дела одбране Републике Србије са посебним акцентом на оспособљавању становништва за одбрану и разради механизма координације субјеката система одбране.

Безбедност Републике Србије и њених грађана, за један од циљева одбране у Стратегији одбране има ефикасну заштиту и спасавање становништва у миру, рату и ванредном стању, ефикасно управљање кризама, као и осигурање безбедности објеката критичне инфраструктуре. Ефикасна заштита и спасавање становништва у миру, рату и ванредном стању првенствено захтева ажурирање процена ризика од катастрофа, планова заштите и спасавања у миру, ванредном стању и рату на свим нивоима и унапређење способности и капацитета ватрогасно-спасилачких јединица и јединица цивилне заштите. Стратегија одбране садржи и став који гласи: „Ради превенције, правовременог и делотворног одговора на ванредне ситуације обезбедиће се функционална интеграција служби од интереса за заштиту и спасавање и управљање ванредним ситуацијама и изградња система за јавно узбуњивање на територији Републике Србије. Предузеће се мере ради непрекидног оспособљавања штабова за ванредне ситуације и становништва за обављање послова заштите и спасавања.

---

<sup>241</sup> Мачкић, Р. (2013): „Стратегијски концепт одбране Републике Србије“, *Војно дело 4/2013*, Београд, стр. 215

<sup>242</sup> *Стратегија одбране Републике Србије*, Службени гласник РС број 94/2019.

Република Србија наставиће активну сарадњу са међународним организацијама у области заштите и спасавања становништва,<sup>243</sup> а надлежност за све наведене активности је тренутно у Министарству унутрашњих послова – Сектору за ванредне ситуације што доводи у питање постизање овако прокламованих циљева и испољава негативни утицај на ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, а самим тим и остваривање безбедности Републике Србије.

Стратегије одбране дефинише да се одбрана Републике Србије остварује употребом Војске Србије и других снага одбране, а да се одбрана реализује кроз војну и цивилну одбрану, па се логички може закључити да друге снаге одбране, у ствари представљају цивилну одбрану, иако се то нигде експлицитно не наводи. Структурирање система одбране се даље врши на управљачки и извршни део, где је структура војне одбране јасно наведена са свим њеним мисијама, док се синтагма цивилне одбрана више не појављује, већ се наставља са синтагмом „друге снаге одбране“ са одређивањем њихових задатака. Управљање цивилном одбраном које се спроводи у оквиру државних органа, органа државне управе, органа аутономних покрајина, органа јединице локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица је последњи став о цивилној одбрани у оквиру стратегије који не разјашњава надлежности над управљањем системом.

На основу претходно изнетог долази се до закључка о очигледној конфузности ставова о цивилној одбрани у самој Стратегији одбране која представља основни документ у процесу структурирања и развоја система цивилне одбране РС. Стратегија одбране РС препознаје цивилну одбрану као део система одбране, прописује потребно нормативно-правно уређење цивилне одбране, у складу са концептом тоталне одбране, али не дефинише структуру, субјекте и снаге система већ се даље уводи синтагма „друге снаге одбране“. Закључак је да у Стратегији одбране Републике Србије не постоји јасно и прецизно одређење цивилне одбране, њене структуре (субјеката и снага), мисија и задатака. Стратегија одбране не уређује цивилну одбрану на системским основама, не дефинише прецизно надлежност над системом и његовим подсистемима (цивилна заштита) и самим тим не ствара услове за развој и унапређење повећавајући тиме ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

---

<sup>243</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019.

#### 1.4. Национална стратегија заштите и спасавања Републике Србије

Национална стратегија заштите и спасавања Републике Србије (у даљем тексту Стратегија ЗиС) донета је 2011. године да би се њоме „обезбедило испуњење препорука Европске уније за развој система националне заштите: успостављање институционалних, организационих и персоналних услова за спровођење заштите у ванредним ситуацијама; обезбеђење добро обучених кадрова; успостављање и оспособљавање постојећих ватрогасних и спасилачких јединица у свим местима за извршавање нових задатака; развијање способности да се у случају катастрофе одговори на најефикаснији начин, укључујући и отклањање последица катастрофа узрокованих терористичким нападом; обезбеђење материјалне помоћи за подршку реализацији Националне стратегије; оспособљавање ватрогасних и спасилачких јединица Министарства унутрашњих послова, ватрогасних јединица у привредним субјектима и ватрогасних јединица добровољних ватрогасних друштава, јединица цивилне заштите (специјализованих и јединица опште намене); оспособљавање грађана за деловање у ванредним ситуацијама, итд.“<sup>244</sup> Ове одредбе указују да се Националном стратегијом заштите и спасавања првенствено уређује област цивилне заштите, али се и виде сличности са одредбама Стратегије одбране које се односе на област цивилне одбране. Према Стратегији, за одговор на ванредну ситуацију одговорне су снаге заштите и спасавања које чине штабови за ванредне ситуације, јединице цивилне заштите, ватрогасно-спасилачке јединице, полиција, Војска Србије и други субјекти чија је редовна делатност заштита и спасавање или који су опремљени и оспособљени за овакво реаговање.

У Стратегији ЗиС се наводи да „Министарство одбране и Војска Србије не развијају посебне капацитете за ангажовање на извршењу задатака заштите и спасавања, већ, у случају потребе, постојећим капацитетима врше подршку цивилним властима и носиоцима послова заштите и спасавања. У пословима заштите и спасавања из Министарства одбране и Војске Србије могу се ангажовати капацитети логистичке подршке, ваздухопловне, инжењерски састави и јединица АБХО.“<sup>245</sup> Тим ставом се надлежност над извршењем задатака заштите и спасавања у оквиру система цивилне одбране прописује Министарству унутрашњих послова. Из Стратегије се, такође, може видети да се на нивоу Министарства одбране и Војске Србије води само оперативна

---

<sup>244</sup> *Национална стратегија заштите и спасавања*, Службени гласник РС број 86/2011.

<sup>245</sup> *Ibidem*.

евиденција, где су садржани подаци о опреми и средствима, која се у случају ангажовања Војске у операцији подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама могу ангажовати.

Целокупан систем цивилне заштите се налази у надлежности МУП-а који преко „Сектора за ванредне ситуације организује и спроводи активности у циљу заштите живота, здравља и имовине грађана, очувања услова неопходних за живот и припремања за превладавање насталих ситуација у условима елементарних непогода и других већих несрећа, техничко-технолошких акцидентата и других стања опасности које су резултат природних и изазваних катастрофа (ванредне ситуације).“<sup>246</sup> Сектор за ванредне ситуације настао је реорганизацијом делова органа државне управе, обједињавањем функција, запослених и имовине Сектора за заштиту и спасавање Министарства унутрашњих послова и Управе за ванредне ситуације Министарства одбране (на основу Споразума о преузимању запослених, материјално-техничких средстава, покретне и непокретне имовине и архиве Управе за ванредне ситуације Министарства одбране), као и делова организационих јединица Министарства животне средине, рударства и просторног планирања које се баве пословима управљања ризиком и одговором на хемијске удесе, формирањем јединствене службе за ванредне ситуације. Формирањем СВС у његову надлежност је прешла целокупна област цивилне заштите који представља саставни део система цивилне одбране. Систем цивилне одбране не може ефикасно функционисати без свог најважнијег подсистема – цивилне заштите што даље имплицира да се у Националној стратегији заштите и спасавања се мора променити став о нормирању цивилне заштите као система одвојеног од цивилне одбране.

На основу претходно изнетог може се закључити да између стратегија из различитих области безбедности у Републици Србији дефинитивно постоји колизија при нормирању истог система. Надлежност над цивилном заштитом се мора јединствено дефинисати у свим стратегијама из области безбедности и створити јасна и недвосмислена структура система цивилне одбране. С обзиром да су Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране РС новијег датума потребно је да се у новој Стратегији заштите и спасавања отклоне сви наведени недостаци и да се она прилагоди стварним потребама система на који се односи, јер тренутно стање не омогућава развој и унапређење система цивилне одбране и повећава ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса с обзиром да се према

---

<sup>246</sup> *Национална стратегија заштите и спасавања*, Службени гласник РС број 86/2011.



постојећим стратегијским одредбама не може прецизно закључити ко је надлежан за њихову заштиту.

Узимајући у обзир савремене изазове, ризике и претње, усвојени концепт тоталне одбране и значај функције заштите цивилног становништва и материјалних ресурса, систему цивилне одбране Републике Србије се неспорно мора дати стратегијски значај. Најпре мора постојати одредба о значају цивилне одбране у самом Уставу Републике Србије, као највишем нормативно-правном акту једне државе, затим се његова стратегијска димензија мора потврдити одредбама Стратегије националне безбедности, одређујући његово место и значај у самом систему. Стратегијом одбране треба адекватно дефинисати цивилну одбрану, формирати је као подсистем система одбране, а затим успоставити његову целокупну организациону структуру и омогућити његово функционисање. Подударност одредби Стратегије одбране и Националне стратегије заштите и спасавања је неопходан корак у дефинисању надлежности и суштинских сличности и разлика између система цивилне одбране и цивилне заштите. Двојна надлежност министарстава над овим системима представља конфузно и непрактично решење. Неизбежан закључак је да је неопходно свеобухватно редефинисање стратегијских докумената Републике Србије, да би се на одговарајући начин створиле основе за нормативни, институционални и организацијски развој система цивилне одбране Републике Србије чијим би се деловањем смањио ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

## 2. НОРМАТИВНО-ПРАВНА РЕГУЛАТИВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ОБЛАСТИ РАЗВОЈА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ

Нормативно-правно уређење области цивилне одбране од посебног је интереса за безбедност Републике Србије, за развој самог система, али и за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Адекватним правним уређењем стварају се предуслови за успешно успостављање, организовање и функционисање система цивилне одбране којим се штити цивилно становништво и материјални ресурси. У законским одредбама у области цивилне одбране у РС постоји одређени правни вакуум који се мора што пре превазићи да би ова, стратегијски важна, област била уређена на адекватан и прецизан начин. Називање система цивилне одбране произвољним терминима како у истом, тако и у различитим нормативним актима, не доприноси његовом развоју, а притом доводи и до драстичног повећања нивоа потенцијалне угрожености свих оних елемената које он брани и штити.

Иако се систем цивилне одбране првенствено уређује Законом о одбрани, скоро да не постоји нормативно-правни акт у било којој области безбедности који нема додирних тачака са развојем и функционисањем овог система. Закон о Народној скупштини, Закон о Влади и Закон о Председнику Републике треба да регулишу надлежности ових субјеката над системом цивилне одбране, као његовим управљачким делом, док Закон о министарствима регулише надлежности, дужности и обавезе сваког министарства у области цивилне одбране. Законом о одбрани се успоставља систем цивилне одбране, његови циљеви, задаци, дефинише се структура система и успоставља основа за израду других законских и подзаконских аката. С обзиром да се цивилна одбрана Републике Србије не уређује посебним законом, она се у Закону о одбрани мора уредити на много озбиљнији и јаснији начин уз доношење свих неопходних подзаконских аката.

Систем цивилне одбране РС мора постојати и мора се развијати, јер су сви појмови под којима се он подразумева у законским решењима (цивилна заштита, систем заштите и спасавања, ванредне ситуације, катастрофе...) много ужи од појма цивилне одбране, а одбрана и заштита цивилног становништва и материјалних ресурса представља континуирану државну обавезу, у миру, рату и ванредном стању, па неповољна нормативна решења и недостатак сарадње и координације на стратегијском нивоу негативно утичу на функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Недостаци у нормативно-правној регулативи неповољно утичу и на организацију и развој система цивилне одбране, посебно што се не може утврдити појединачна улога свих чинилаца коју утичу на стварање и развој система.

## 2.1. Закон о Народној скупштини

Народна скупштина Републике Србије је највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији. У оквиру својих надлежности врши представничку, законодавну, изборну и контролну функцију.<sup>247</sup> Народна скупштина доноси законе, буџете, завршне рачуне, планове развоја, просторне планове, пословнике, стратегије, декларације, резолуције, препоруке, одлуке, закључке и аутентично тумачење закона. Преко Надлежног одбора доноси акт којим се уређују јединствена методолошка правила за израду прописа, која надлежни органи примењују при изради предлога закона и других аката. Као носилац уставотворне и законодавне власти Народна скупштина врши следеће функције од значаја за цивилну одбрану<sup>248</sup>:

- 1) доноси и мења Устав,
- 2) одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање,
- 3) надзире рад служби безбедности,
- 4) доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије,
- 5) усваја стратегију одбране,

У остваривању контролне функције Народна скупштина врши надзор над радом:

- 1) Владе и одлучује о престанку мандата Владе и министара,
- 2) служби безбедности,
- 3) других органа и тела у складу са законом.

Народна скупштина је стуб законодавне власти од кога почиње изградња ефикасног и ефективног система цивилне одбране, јер усвајањем стратегија и доношењем закона поставља подлогу за успостављање и изградњу тог система. Закон о Народној скупштини пружа адекватну основу за развој система цивилне одбране РС утврђивањем основа система одбране, доношењем закона у области одбране, утврђивањем буџета одбране и надзором и контролом над спровођењем политике одбране и свих прописа у овој области.

## 2.2. Закон о Влади

Влада је носилац извршне власти у Републици Србији. Она утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне

---

<sup>247</sup> Закон о Народној скупштини, Службени гласник РС бр. 9/2010.

<sup>248</sup> *Ibidem*.

скупштине. Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере. Предлаже Народној скупштини законе, буџет и друге опште и појединачне акте, надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад.<sup>249</sup> Влада доноси посебне прописе о планирању одбране и то ствара полазну основу за развој ефикасног, трајног, стабилног и комплетног система способног да одговори свим изазовима, ризицима и претњама у свим условима угрожавања. Из приложених одредаба закона о Влади се види да је Влада одговорна за извршавање закона у области одбране које доноси Народна скупштина и усмеравање и надзор над спровођењем тих аката.

Влада Републике Србије је најважнији субјекат система цивилне одбране, јер се у њеној надлежности налази руковођење овим системом преко Министарства одбране тј. министра одбране. На основу Закона о Влади може се закључити да су њиме створене нормативне основе за развој система цивилне одбране, али у пракси нису испуњени услови за стварање јединственог и целовитог система, посебно успостављања међуресорске сарадње у области цивилне одбране, извршавање прописа у овој области и надзор над њима. С обзиром да је, у складу са Законом, Влада одговорна за изградњу и развој система цивилне одбране Републике Србије она мора у пракси спровести планско повезивање свих делова система у јединствену целину и тиме омогућити значајно смањење нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

### 2.3. Закон о председнику

Председник Републике доноси указе, одлуке, правила, наредбе, наређења и друге правне акте који су одређени законом.<sup>250</sup> Указом, председник Републике проглашава закон, распушта Народну скупштину и поставља, унапређује и разрешава официре Војске Србије. Законом о председнику је одређено да Председник Републике може, уз писмено образложење, вратити Народној скупштини изгласани закон на поновно одлучивање ако сматра да закон није сагласан са Уставом или да је у супротности с потврђеним међународним уговорима или општеприхваћеним правилима међународног права или да, при доношењу закона, није поштована процедура која је прописана за

---

<sup>249</sup> Закон о Влади, Службени гласник РС бр. 55/2005, 71/2005 - испр, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. Закон.

<sup>250</sup> Закон о Председнику Републике, Службени гласник РС бр. 111/2007.

доношење закона или да закон не уређује неку област на одговарајући начин. Он не може Народној скупштини вратити на поновно одлучивање закон о коме су се грађани изјаснили на референдуму пре његовог доношења и закон који су грађани потврдили на референдуму.

Овлашћења Председника од значаја за цивилну одбрану која су одређена овим законом своде се на командовање Војском Србије. Међутим, одредбама о враћању закона Народној скупштини на поновно одлучивање и доношењем одређених правних аката, Законом о председнику су створени услови за унапређење и развој система цивилне одбране РС, а самим тим и за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

#### 2.4. Закон о министарствима

Законом о министарствима се образују министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг. У Републици Србије постоје следећа министарства<sup>251</sup>:

- 1) Министарство финансија;
- 2) Министарство привреде;
- 3) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде;
- 4) Министарство заштите животне средине;
- 5) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- 6) Министарство рударства и енергетике;
- 7) Министарство унутрашње и спољне трговине;
- 8) Министарство правде;
- 9) Министарство државне управе и локалне самоуправе;
- 10) Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог;
- 11) Министарство унутрашњих послова;
- 12) Министарство одбране;
- 13) Министарство спољних послова;
- 14) Министарство за европске интеграције;
- 15) Министарство просвете;
- 16) Министарство здравља;
- 17) Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
- 18) Министарство за бригу о породици и демографију;

---

<sup>251</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

- 19) Министарство спорта;
- 20) Министарство културе;
- 21) Министарство за бригу о селу;
- 22) Министарство науке, технолошког развоја и иновација;
- 23) Министарство туризма и омладине;
- 24) Министарство информисања и телекомуникација;
- 25) Министарство за јавна улагања.

Сва министарства имају своју улогу у оквиру развоја система цивилне одбране у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, јер представљају субјекте система цивилне одбране. Улога министарстава у овој области се огледа у:

Министарство финансија обавља послове од значаја за цивилну одбрану који се односе на: републички буџет, уређење изворних прихода аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; анализу фискалних ризика који произлазе из пословања јавних предузећа чији је оснивач Република Србија, привредних друштава која обављају делатност од општег интереса и привредних друштава са већинским државним капиталом; анализу ризика повезаних са буџетима локалних самоуправа и јавно-приватним партнерствима; анализу ризика у вези са последицама елементарних непогода и њиховим финансијским ефектима на буџет Републике Србије и буџете локалних самоуправа и осталим обавезама Републике Србије; буџетску контролу свих средстава буџета Републике Србије, територијалне аутономије и локалне самоуправе и организација обавезног социјалног осигурања и јавних предузећа.<sup>252</sup>

Министарство привреде обавља послове државне управе који се односе на: привреду и привредни развој; положај и повезивање привредних друштава и других облика организовања за обављање делатности; методологију за мерење степена развијености локалних самоуправа и региона; пружање помоћи јединицама локалне самоуправе у имплементацији пројеката локалног економског развоја; подстицање сарадње јединица локалне самоуправе, невладиног сектора, привредних субјеката и државних органа;

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе који се односе на: стратегију и политику развоја пољопривреде и прехранбене индустрије; анализу производње и тржишта пољопривредних производа; билансе

---

<sup>252</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

пољопривредно-прехрамбених производа и систем робних резерви основних пољопривредно-прехрамбених производа; заштиту и коришћење пољопривредног земљишта; инспекцијски надзор у области пољопривреде.

Управа за ветерину, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: здравствену заштиту животиња; ветеринарско-санитарну контролу у производњи и у унутрашњем и спољном промету животиња, споредних производа животињског порекла, репродуктивног материјала и других организама и предмета којима се може пренети заразна болест, хране за животиње и компоненти за производњу хране за животиње; регистрацију, односно одобравање и контролу рада објеката за производњу намирница животињског порекла (кланице, млекаре и др.); регистрацију, односно одобравање и контролу објеката за производњу хране за животиње и нешкодљиво уклањање лешева и споредних производа животињског порекла, као и објеката за њихову прераду; контролу производње и унутрашњи и спољни промет лекова и биолошких средстава за употребу у ветерини, као и друге послове одређене законом.

Управа за заштиту биља, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: заштиту биља од заразних болести и штеточина; контролу средстава за заштиту биља и ђубрива у производњи, унутрашњем и спољном промету; контролу примене средстава за заштиту биља; производњу и регистрацију средстава за заштиту биља и исхрану биља; утврђивање испуњености услова, процену ризика и спровођење мера контроле везаних за биолошку сигурност код ограничене употребе, увођења у производњу, стављање у промет и увоз генетички модификованих организама; фитосанитарни надзор и инспекцију у унутрашњем и спољном промету биља, семена и садног материјала.

Републичка дирекција за воде, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: политику водопривреде; вишенаменско коришћење вода; водоснабдевање, изузев дистрибуције воде; заштиту од вода; спровођење мера заштите вода и планску рационализацију потрошње воде; уређење водних режима и инспекцијски надзор у области водопривреде.

Управа за шуме, као орган управе у саставу Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде обавља послове државне управе и стручне послове који се

односе на: политику шумарства; очување шума; унапређење и коришћење шума и дивљачи; спровођење мера заштите шума и дивљачи; контролу семена и садног материјала у шумарству; инспекцијски надзор у области шумарства и ловства.<sup>253</sup>

Министарство заштите животне средине обавља послове државне управе који се односе на: основе заштите животне средине; систем заштите и унапређења животне средине; инспекцијски надзор у области заштите животне средине; заштиту природе; заштиту ваздуха; заштиту озонског омотача; климатске промене; прекогранично загађење ваздуха и воде; заштиту вода од загађивања ради спречавања погоршања квалитета површинских и подземних вода; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; заштиту од великог хемијског удеса и учешће у реаговању у случају хемијских удеса; заштиту од буке и вибрација; заштиту од јонизујућег и нејонизујућег зрачења; управљање хемикалијама и бицидним производима; спровођење Конвенције о хемијском оружју у складу са законом; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом;

Агенција за заштиту животне средине, као орган управе у саставу Министарства заштите животне средине, са својством правног лица, обавља послове државне управе који се односе на: развој, усклађивање и вођење националног информационог система заштите животне средине (праћење стања чинилаца животне средине кроз индикаторе животне средине; регистар загађујућих материја и др.); спровођење државног мониторинга квалитета ваздуха и вода, укључујући спровођење прописаних и усаглашених програма за контролу квалитета ваздуха, површинских вода и подземних вода прве издани и падавина; прикупљање и обједињавање података о животној средини, њихову обраду и израду извештаја о стању животне средине и спровођењу политике заштите животне средине.<sup>254</sup>

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре обавља послове државне управе који се односе на: грађевинарство; грађевинско земљиште; урбанизам; просторно планирање, односно организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије; уређење и безбедност техничко-технолошког система саобраћаја; инспекцијски надзор; планове развоја и планове везане за организацију саобраћајног система и организацију превоза; издавање употребне дозволе за саобраћајни објекат и инфраструктуру.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

<sup>254</sup> *Ibidem.*

<sup>255</sup> *Ibidem.*



Министарство рударства и енергетике обавља послове државне управе који се односе на: рударство, енергетику; стратегију и политику енергетске безбедности; обавезне и друге резерве енергената; нуклеарна енергетска постројења чија је намена производња електричне, односно топлотне енергије, производња, коришћење и одлагање радиоактивних материјала у тим објектима; заштиту животне средине, одрживо коришћење водних ресурса и климатске промене у области енергетике; израду биланса резерви подземних вода, норматива и стандарда за израду геолошких карата.<sup>256</sup>

Министарство унутрашње и спољне трговине обавља послове државне управе који се односе на: функционисање тржишта; контролу квалитета индустријско-непрехрамбених производа у производњи и промету и контролу услуга; снабдевеност тржишта и цене; заштиту потрошача; оснивање и рад робних берзи и берзанских посредника; инспекцијски надзор у области трговине, спољну трговину и унапређење система извозно-увозне контроле наоружања, војне опреме и робе двоструке намене (контролисане робе), уз сагласност Министарства одбране; уређење и безбедност у области електронских комуникација и поштанског саобраћаја; инспекцијски надзор; заштиту података и информациону безбедност.

Министарство правде обавља послове државне управе који се односе на: кривично законодавство и законодавство о привредним преступима и прекршајима.

Министарство државне управе и локалне самоуправе обавља послове државне управе који се односе на: систем државне управе и организацију и рад министарстава, посебних организација, јавних агенција и јавних служби; систем локалне самоуправе и територијалне аутономије; усмеравање и подршку јединицама локалне самоуправе у обезбеђивању законитости и ефикасности рада; изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у органима јединица локалне самоуправе.<sup>257</sup>

Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог обавља послове државне управе који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; припрему прописа којима се уређује положај удружења и других организација цивилног друштва; иницирање дијалога са цивилним друштвом о питањима од заједничког интереса; припрему и спровођење стратешких докумената који се односе на стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, с циљем даљег развоја сарадње јавног, приватног и цивилног сектора.<sup>258</sup>

---

<sup>256</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

<sup>257</sup> *Ibidem.*

<sup>258</sup> *Ibidem.*

Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се односе на: заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана; спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; одржавање јавног реда и мира; пружање помоћи у случају опасности; склоништа; обезбеђивање зборова и других окупљања грађана; обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије; безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима; промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; испитивање ручног ватреног оружја, направа и муниције; заштиту од пожара.<sup>259</sup>

Министарство одбране обавља послове државне управе који се односе на: политику одбране, стратегијско планирање у области националне безбедности и одбране, планирање развоја система одбране, војну доктрину; међународну сарадњу у области одбране; планирање, припремање и учешће у мултинационалним операцијама; планирање и припремање мобилизације грађана, државних органа, привредних друштава, других правних лица, предузетника и Војске Србије за извршавање задатака у ванредном и ратном стању; цивилну одбрану и обучавање за одбрану земље; учешће у цивилној заштити; планирање мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ванредном и ратном стању; војну, радну и материјалну обавезу; организовање веза и крипто заштите за потребе државних органа и Војске Србије; усклађивање организације веза и информатичких и телекомуникационих система у Републици Србији за потребе одбране; безбедност значајну за одбрану; уређивање и припремање територије Републике Србије за потребе одбране; вођење јединствене евиденције о војним непокретностима и збирне евиденције покретних ствари; истраживање, развој, производњу и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; војно образовање; здравствену заштиту и здравствено осигурање војних осигураника; научноистраживачки рад и издавачку делатност од значаја за одбрану; статусна и друга питања професионалних припадника Војске Србије. Инспекторат одбране, као орган управе у саставу Министарства одбране, обавља

---

<sup>259</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

инспекцијски надзор над применом закона и других прописа у области одбране и од значаја за одбрану.<sup>260</sup>

Министарство спољних послова обавља послове државне управе који се односе на: спољну политику и одржавање односа Републике Србије с другим државама, међународним организацијама и институцијама; закључивање, потврђивање и примену међународних уговора; послове у вези са учешћем представника Републике Србије у мултинационалним операцијама – мисијама и организацију и обезбеђивање учешћа цивила у тим операцијама – мисијама, у сарадњи са другим надлежним државним органима, сагласно посебном закону.

Министарство за европске интеграције обавља послове државне управе и са њима повезане стручне послове који се односе на: праћење и подстицање усклађивања прописа Републике Србије са прописима и стандардима Европске уније и обавештавање Европске уније и јавности о томе.

Министарство просвете, науке и технолошког развоја обавља послове државне управе који се односе на: истраживање, планирање и развој предшколског, основног, средњег и високог образовања и ученичког и студентског стандарда; управни надзор у предшколском, основном, средњем и високом образовању и ученичком и студентском стандарду; систем, развој и унапређење научноистраживачке делатности у функцији научног, технолошког и привредног развоја; истраживање у области нуклеарне енергије; сигурност нуклеарних објеката; производњу и привремено складиштење радиоактивних материјала, изузев у нуклеарним енергетским постројењима, као и друге послове одређене законом.<sup>261</sup>

Министарство здравља обавља послове државне управе који се односе на: систем здравствене заштите; садржај здравствене заштите, очување и унапређење здравља грађана и праћење здравственог стања и здравствених потреба становништва; организацију здравствене заштите; санитарну инспекцију; здравствени и санитарни надзор у области заштите становништва од заразних и незаразних болести, здравствене исправности животних намирница и предмета опште употребе у производњи и промету, јавног снабдевања становништва хигијенски исправном водом за пиће и другим областима одређеним законом.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

<sup>261</sup> *Ibidem.*

<sup>262</sup> *Ibidem.*

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања обавља послове државне управе који се односе на: безбедност и здравље на раду; инспекцијски надзор у области радних односа и безбедности и здравља на раду; систем социјалне заштите; социјално осигурање и заштиту војних осигураника; борачко-инвалидску заштиту, заштиту цивилних инвалида рата и чланова породица лица на војној служби; неговање традиција ослободилачких ратова Србије; заштиту споменика и спомен-обележја ослободилачких ратова Србије, војних гробова и гробаља бораца, у земљи и иностранству; борачко-инвалидске и инвалидске организације и удружења.<sup>263</sup>

Министарство за бригу о породици и демографију обавља послове државне управе који се односе на: популациону политику; квалитета живота и продужетка живота, репродуктивног здравља и унутрашњих миграција.<sup>264</sup>

Министарство културе обавља послове државне управе који се односе на: заштиту непокретног, покретног и нематеријалног културног наслеђа; библиотечку, издавачку, кинематографску и музичко-сценску делатност; сарадњу у области заштите културне баштине.<sup>265</sup>

На основу анализираних закључује се да свако министарство, као субјекат система цивилне одбране, у оквиру свог делокруга рада, обавља незаменљиву улогу у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, а посебно Министарство одбране и МУП. Закон о министарствима, одређивањем надлежности и обавеза свих министарстава, не поставља чврсту основу за развој система цивилне одбране Републике Србије. Првенствено не дефинише надлежност над системом цивилне одбране, а затим и не прави суштинску разлику између цивилне одбране и цивилне заштите. Узимајући у обзир комплексност система цивилне одбране, Законом о министарствима се мора експлицитно назначити да свако министарство, као субјект система, има одређене обавезе у систему цивилне одбране. Министарства морају планирати, организовати и обезбедити спровођење свих активности система цивилне одбране, вршити стручне послове за потребе система и прикупљати и достављати податке од значаја за систем цивилне одбране тј. имати активну улогу у развоју система цивилне одбране и смањењу нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса извршавањем својих обавеза.

---

<sup>263</sup> Закон о министарствима, Службени гласник РС број 116/2022.

<sup>264</sup> *Ibidem.*

<sup>265</sup> *Ibidem.*

## 2.5. Закон о одбрани

Законом о одбрани Републике Србије се уређује систем одбране, надлежности државних органа и Војске Србије у одбрани, права и дужности државних органа, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, грађана, привредних друштава, других правних лица и предузетника у одбрани. Одбрана се остварује ангажовањем свих расположивих људских и материјалних ресурса, а обезбеђује се употребом Војске Србије и других снага одбране. Људске ресурсе у одбрани представља демографски потенцијал државе који подлеже обавези одбране, који је способан и обучен за укључивање у систем одбране, а материјални ресурси у одбрани обухватају природне, привредне, финансијске, информационе и остале потенцијале државе, који се ангажују за потребе одбране. Циљ одбране Републике Србије је одвраћање од напада и супротстављање војним и невојним изазовима, ризицима и претњама и заштита цивилног становништва, материјалних ресурса и животне средине. У војне изазове, ризике и претње по безбедност сврстани су: агресија, оружана побуна и други облици употребом оружане силе, а у невојне изазове, ризике и претње по безбедност: тероризам, организовани криминал, корупција, елементарне непогоде, техничко-технолошке и друге несреће и опасности.

Према Закону о одбрани, одбрана Републике Србије обухвата војну и цивилну одбрану. Цивилна одбрана, према овом Закону, је део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на: припреме за одбрану и одбрану Републике Србије невојним средствима; обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању; док је цивилна заштита у Закону о одбрани дефинисана као „организован систем чија је основна делатност заштита, спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину у миру и ванредном и ратном стању;“<sup>266</sup> У појашњењу појмова који се користе, Закон дефинише ванредно стање као „стање јавне опасности у којем је угрожен опстанак државе или грађана, а последица је војних или невојних изазова, ризика и претњи по безбедност“, а ратно

---

<sup>266</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

стање је „стање опасности у којем је оружаним деловањем споља угрожена сувереност, независност и територијална целовитост земље, односно мир у региону, које захтева мобилизацију снага и средстава за одбрану:“

Према Закону о одбрани, одбрана земље се остварује<sup>267</sup>:

- 1) организовањем и припремањем субјеката одбране за извршавање задатака у ратном и ванредном стању,
- 2) предузимањем мера и радњи за рад субјеката одбране и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању до коначног отклањања или престанка опасности за земљу,
- 3) предузимањем мера и активности на заштити и спасавању људи и материјалних добара и животне средине у ратном и ванредном стању,
- 4) учешћем у мултинационалним операцијама.

Законом о одбрани су дефинисана и најважнија документа у области одбране. Основни стратегијско-доктринарни документи су: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије и Доктрина Војске Србије. Документи планирања одбране су: стратегијско-доктринарни документи, документи планирања развоја и документи планирања употребе снага. Основни документи планирања развоја су: Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране Републике Србије и Средњорочни план и програм развоја система одбране. Основни документи планирања употребе снага су План одбране Републике Србије и План употребе Војске Србије као његов саставни део.<sup>268</sup>

Законом су, такође, прецизиране надлежности државних органа у области одбране:

Народна скупштина: доноси законе и друга општа акта у области одбране, одлучује о рату и миру и проглашава ратно и ванредно стање, усваја Стратегију националне безбедности Републике Србије, усваја Стратегију одбране Републике Србије, усваја Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије, доноси законе о потврђивању међународних уговора у области одбране и војне сарадње, одлучује о висини средстава за финансирање потреба одбране, разматра остваривање Плана одбране Републике Србије, надзире рад служби безбедности.

---

<sup>267</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

<sup>268</sup> *Ibidem*.

Председник Републике командује Војском Србије, подноси заједно с Владом, Народној скупштини предлог за проглашење ратног и ванредног стања, даје сагласност на нацрт основних докумената планирања развоја, усваја Доктрину Војске Србије, на основу предлога министра одбране и даје сагласност на нацрт осталих основних стратегијско-доктринарних докумената, наређује спровођење Плана одбране Републике Србије; Председник Републике образује војни кабинет за послове из своје надлежности у области одбране.

Влада утврђује и води политику одбране, предлаже и извршава законе и општа акта Народне скупштине која се односе на одбрану, подноси Народној скупштини заједно с председником Републике предлог за проглашење ратног и ванредног стања; усваја Процену војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље, на предлог министра одбране, предлаже Народној скупштини усвајање Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије, доноси акционе планове за спровођење Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије, усваја Стратегијски преглед одбране Републике Србије и Средњорочни план и програм развоја система одбране, на предлог министра одбране, усваја План одбране Републике Србије, осим Плана употребе Војске Србије и Плана мобилизације Војске Србије, предлаже Народној скупштини доношење закона из области одбране, безбедности и Војске Србије, доноси Смернице за израду Плана одбране Републике Србије, на предлог министра одбране, усваја Годишњи извештај о стању припрема за одбрану и о томе извештава Народну скупштину, одобрава планове одбране органа државне управе и утврђује њихову организацију за рад у ратном и ванредном стању, прописује мере приправности субјеката система одбране у ратном и ванредном стању, осим приправности Војске Србије, предлаже председнику Републике спровођење мера приправности и општу и делимичну мобилизацију, осим мобилизације Војске Србије, одлучује о одређивању правних лица који су од значаја за одбрану Републике Србије, одлучује о одређивању производа и услуга од посебног значаја за одбрану Републике Србије, одређује врсте инвестиционих објеката и просторних и урбанистичких планова од значаја за одбрану и ближе уређује начин и поступак постављања захтева и обавештавања надлежних органа за припремање, доношење и спровођење просторних и урбанистичких планова и обавеза инвеститора објеката од значаја за одбрану при пројектовању, изградњи и реконструкцији тих објеката по којима су дужни да поступају у складу са законом, одлучује о оснивању и укидању

војношколских и војних научноистраживачких установа, о њиховом укључивању у образовни и научноистраживачки систем Републике Србије и о оснивању буџетских фондова за потребе обезбеђења средстава за финансирање војног образовања и војне научноистраживачке делатности, прописује начела и критеријуме за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране, на основу предлога министра одбране, прописује критеријуме за распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране и попуне Војске Србије, на основу предлога министра одбране, прописује начин и поступак спровођења мобилизације, осим мобилизације Војске Србије, као и начин и поступак извршавања војне, радне и материјалне обавезе у ратном и ванредном стању, на предлог Министарства одбране, предузима мере за стварање, употребу, коришћење, обнављање и размештај резерви за потребе одбране и обезбеђује средства за финансирање посебних задатака у одбрани у ратном и ванредном стању, на основу предлога ресорних министарстава; У ратном и ванредном стању, Влада спроводи одлуке Народне скупштине и председника Републике, које се односе на: функционисање државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника на територији Републике Србије, прелазак државних органа с мирнодопске на организацију утврђену за ратно и ванредно стање и њихово функционисање према плановима одбране;

Министарство одбране обавља послове који се односе на: израду предлога Процене војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље; израду нацрта Стратегије националне безбедности Републике Србије, Стратегије одбране Републике Србије и Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије и усвајање документа за њихову разраду, израду предлога акционих планова за спровођење Стратегије националне безбедности Републике Србије и Стратегије одбране Републике Србије, предлагање Доктрине Војске Србије, израду предлога Стратегијског прегледа одбране Републике Србије, израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране, израду предлога годишњег извештаја Владе о стању припрема за одбрану, израду нацрта закона из области одбране, безбедности и Војске Србије, припремање Смерница за израду Плана одбране Републике Србије, припремање и доношење Упутства о јединственој методологији за израду планова одбране и мерама безбедности у изради планова одбране у складу с одлуком и Смерницама за израду Плана одбране Републике Србије, израду аката и планских докумената на основу којих се припремају, израђују и усклађују планови одбране којима се планирају мере и радње за рад грађана,



државних органа, привредних друштава, других правних лица и предузетника и за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању, контролу припрема за одбрану и давање претходне сагласности на предлоге планова одбране које израђују и припремају носиоци обавезе планирања и њихову усаглашеност с плановима развоја система одбране и усаглашеност с плановима које израђује, припрема и доноси Војска Србије, планирање, припремање и контролу спровођења мобилизације и активирање субјеката система одбране за извршавање задатака у ратном и ванредном стању, извршавање војне обавезе и њено усклађивање са извршавањем радне и материјалне обавезе у складу с посебним законом, одређивање програма обуке и уређивање начина и поступка планирања и спровођења планова обуке грађана за одбрану земље преко надлежних територијалних органа Министарства одбране, у сарадњи са субјектима система одбране и Генералштабом Војске Србије, планирање, сарадња и организовање цивилно-војних односа у извршавању заједничких послова у области одбране и безбедности, прописивање начина и посебних услова и поступака за уређење и припрему територије и акваторије за потребе одбране, опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране, спровођење поступка набавки и материјално обезбеђивање Војске Србије, планирање и организовање школовања и усавршавања за рад на пословима одбране и безбедности земље и надзор над радом војних школа у складу с посебним законом, развој војног образовања и војне научноистраживачке делатности од значаја за одбрану и Војску Србије и уређивање начина и поступка за њихово усклађивање с општим системом образовања и научноистраживачке делатности у Републици Србији под условима прописаним законом којим се уређују ове делатности, доношење аката о организацији Министарства одбране и Војске Србије, ближе уређивање начина и поступка израде предлога средњорочног и финансијског плана у Министарству одбране и Војсци Србије, у складу са законом којим се уређује буџетски систем, сарадњу и координацију са органима државне управе и осталим државним органима, органима аутономних покрајина и органима јединица локалне самоуправе у припремању и спровођењу планова одбране и извршавању прописаних надлежности, права и дужности, организацију, преношење и спровођење мера приправности, мобилизације и попуне државних органа, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава, других правних лица и предузетника, уређивање планирања развоја система одбране;

Генералштаб Војске Србије се налази у саставу Министарства одбране и врши послове из своје надлежности, у складу са законом и овлашћењима председника

Републике и министра одбране. Генералштаб Војске Србије обавља послове који се односе на: израду доктринарних докумената, израду Плана употребе војске Србије; Министарство одбране обавља послове инспекцијског надзора у вези са извршавањем закона у области одбране и од значаја за одбрану и Војску Србије, прописа донетих на основу тих закона, планова и мера државних органа, организација и Војске Србије, као и друге послове који се односе на: припреме за одбрану, спровођење одлука и аката органа управљања системом одбране; инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: рад Министарства одбране и Војске Србије; радни односи професионалних припадника Војске Србије у Војсци Србије и распоређених у Министарство одбране; општи управни поступак и посебни управни поступци, инспекцијски надзор над применом закона, других прописа, стандарда одбране и техничких захтева за производе у области грађевинске делатности у Министарству одбране и Војсци Србије; У вршењу послова инспекцијског надзора инспектор и друго лице овлашћено за обављање послова инспекцијског надзора има право и дужност да: врши проверу спровођења одлука и аката органа управљања системом одбране, врши увид у документа која се односе на припреме снага одбране за одбрану, наложи отклањање утврђених недостатака у плановима одбране или у спровођењу прописаних мера и радњи за извршавање задатака из Плана одбране Републике Србије и појединачних планова, наложи обуставу мера и радњи које нису у складу са законом и плановима одбране до доношења одлуке надлежног органа, наложи отклањање утврђене повреде закона и других прописа; Министарство одбране обавља послове међународне сарадње у области одбране и војне сарадње, у складу са законом и другим прописима који уређују међународну сарадњу и закључивање међународних уговора. Министарство одбране остварује међународну сарадњу и организује међународну војну сарадњу за потребе Војске Србије и цивилне одбране, у складу с утврђеном стратегијом и политиком одбране.<sup>269</sup>

Закон о одбрани одређује права и дужности органа државне управе и осталих органа у области одбране: Министарства, у оквиру свог делокруга, извршавају законе из области одбране, прописе за рад у ратном и ванредном стању, општа акта Народне скупштине и Владе, задатке утврђене Планом одбране Републике Србије и одговарају за поступање правних лица која су у њиховој надлежности. Министарства у области

---

<sup>269</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

одбране: на захтев Министарства одбране израђују акта и прилоге за припрему Плана одбране Републике Србије; организују и прате стање припрема за одбрану субјеката из делокруга својих надлежности и одговарају за њихово спровођење; израђују свој план одбране и спроводе сопствене припреме за рад у ратном и ванредном стању, доносе методолошка, стручна и техничка упутства припрема за одбрану правних лица из делокруга своје надлежности, предлажу Влади утврђивање обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника од значаја за одбрану из делокруга својих надлежности, планирају и спроводе мере цивилне заштите и спасавања, одређене законом и прописима о цивилној заштити, оспособљавају запослене и предузимају мере неопходне за успешно функционисање привредних и других делатности у ратном и ванредном стању, спроводе мере приправности у ванредном стању и друге мере неопходне за прелазак на организацију за рад у ратном и ванредном стању;

Министарство унутрашњих послова има посебна права и дужности у области одбране, које се односе на: организовање, припремање и планирање употребе Полиције у ратном и ванредном стању и за подршку Војсци Србије у одбрани Републике Србије од војних и невојних изазова, ризика и претњи из надлежности Војске Србије, припремање мера безбедности и заштите објеката од значаја за одбрану, осим војних објеката у ратном и ванредном стању.<sup>270</sup>

Органи државне управе, дужни су да из свог делокруга Министарству одбране достављају податке од значаја за одбрану. У извршавању послова одбране, органи државне управе, органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе сарађују у пословима одбране из свог делокруга. Остали државни органи планирају и спроводе припреме за свој рад у ратном и ванредном стању и одговорни су за ефикасан рад и примену прописа и заштиту гарантованих права и слобода грађана у ратном и ванредном стању, и у том циљу на захтев Министарства одбране достављају податке за припрему Плана одбране Републике Србије, израђују свој план одбране и спроводе сопствене припреме за рад у ратном и ванредном стању, сарађују са министарствима, другим органима државне управе и другим државним органима у припремању и изради елемената Плана одбране Републике Србије из свог делокруга, планирају и обезбеђују средства и опрему за рад у ратном и ванредном стању;

---

<sup>270</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

Органи аутономних покрајина и органи јединица локалне самоуправе, у оквиру свог делокруга, одговорни су за стање припрема за одбрану, као и за стање припрема привредних друштава, других правних лица и предузетника преко којих грађани непосредно задовољавају своје потребе или се реализују задаци из Плана одбране Републике Србије. Аутономне покрајине, општине, градови и град Београд у оквиру својих надлежности у области одбране: израђују своје планове одбране, предузимају мере за усклађивање припрема за одбрану правних лица у делатностима из своје надлежности с одбрамбеним припремама аутономне покрајине и Планом одбране Републике Србије, предузимају мере за функционисање локалне самоуправе у ратном и ванредном стању, спроводе мере приправности и предузимају друге мере потребне за прелазак на организацију за рад у ратном и ванредном стању.<sup>271</sup>

Законом о одбрани РС регулише се ангажовање Војске Србије у области цивилне одбране. У случају када су угрожени „део територије Републике Србије, граница, живот и здравље људи и животиња и материјална добра на том подручју, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране, а уз сагласност председника Републике, Влада образује полицијске и војне снаге за извршавање заједничких задатака. У извршавању тих задатака, полицијске и војне снаге су потчињене старешини Војске Србије кога овласти председник Републике, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране.<sup>272</sup> Међутим, у Закону се такође констатује да се у случају природних и других несрећа већих размера у којима су на одређеној територији угрожени живот и здравље људи и животиња и материјална добра, јединице Војске Србије на захтев органа надлежних за заштиту и спасавање људи и материјалних добара, могу ангажовати на пружању помоћи становништву, у складу с посебним законом, док је истовремено одређено да „Начелник Генералштаба Војске Србије, односно старешина надлежне команде Војске Србије, на основу посебног овлашћења председника Републике, а ради заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма и других већих несрећа, може наредити мере спровођења приправности и употребу делова Војске Србије, ради отклањања штетних последица које могу настати невојним претњама безбедности“<sup>273</sup> што показује да надлежности у

---

<sup>271</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

<sup>272</sup> *Ibidem.*

<sup>273</sup> *Ibidem.*

случају невојних изазова, ризика и претњи која се налазе и у Министарству одбране и у Министарству унутрашњих послова нису одређене на јасан и недвосмислен начин.

Права и дужности грађана у области одбране своде се на војну, радну и материјалну обавезу и обавезу учествовања у цивилној заштити и обучавања за одбрану. „Цивилна заштита се организује, припрема и спроводи као систем заштите и спасавања људи, животиња, материјалних и културних добара од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа, а у складу с важећим прописима, начелима и захтевима Допунског протокола уз Женевске конвенције и другим правилима међународног хуманитарног права, као и потврђеним међународним уговорима. Цивилна заштита у ратном и ванредном стању организује се и функционише као део система одбране. Систем цивилне заштите чине: лична и узајамна заштита, мере и задаци цивилне заштите, органи управљања и руковођења цивилном заштитом, правна лица опремљена и оспособљена за заштиту и спасавање, јединице цивилне заштите и систем осматрања, обавештавања и узбуњивања.<sup>274</sup>

На основу одредби Закона о одбрани може се закључити да сам Закон не регулише многа важна питања у области система цивилне одбране, што доводи до претпоставке да тај систем у пракси још увек не функционише. Први недостатак Закона се огледа у недостатку прецизног регулисања односа цивилне одбране и цивилне заштите. Цивилна одбрана се чак и не помиње, осим у уводним одредбама закона, што представља огроман пропуст с обзиром да је јасно наведено да се одбрана РС састоји од војне и цивилне одбране. Такође, цивилна заштита се изједначава са системом заштите и спасавања који се уређује посебним законом и налази у надлежности другог министарства, док Закон о одбрани каже да она у случају ратног и ванредног стања функционише у оквиру система одбране, док сам начин тог функционисања у Закону није одређен. Надлежности државних органа у заштити од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и катастрофа, елементи система цивилне заштите, права и дужности грађана у вези с њиховим учешћем у заштити и спасавању људи, животиња, материјалних, културних и других добара и животне средине и мере и активности које предузимају органи цивилне заштите као и надлежност и унутрашње уређење посебне организације за вођење послова заштите и спасавања уређују се на посебан начин законом којим се уређује

---

<sup>274</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

област заштите и спасавања, а читава област се налази у надлежности Министарства унутрашњих послова. Дефинисање цивилне заштите у Закону о одбрани је у директној колизији са стратегијским одредбама и одредбама других законских прописа којима се она регулише попут Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама.

С обзиром да је интегрални део система одбране, цивилна одбрана мора бити конституисана на истим правним основама као и војна одбрана, јер се само на тај начин остварује свеобухватно нормативно-правно уређење одбране Републике Србије у целини. У Закону је неопходно постојање одредби којима се недвосмислено прокламује да су субјекти и снаге система одбране истовремено и субјекти и снаге система цивилне одбране. Закон мора да нормира њихова права, дужности и задатке у области цивилне одбране, затим положај и функцију система цивилне одбране, основе организације и употребе снага. Закон о одбрани треба да садржи и одредбе диспозитивног карактера из којих произилазе овлашћења субјеката система цивилне одбране, обавезе да се подзаконским актима детаљније правно нормирају Законом нерешена питања и међусобни односи у систему. На тај начин би се омогућило комплетирање законске регулативе у области цивилне одбране, развој, потпуност и ефикасност система. Уређењем цивилне одбране у Закону о одбрани Републике Србије треба створити претпоставку за успешно организовање, развој и унапређење система цивилне одбране. Обавезујућом снагом законских одредби створила би се основа за изградњу ефикасног и комплетног система права, дужности и одговорности, а ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса би се значајно смањио.

## 2.6. Закон о Војсци Србије

Војска Србије је организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Мисије Војске Србије су<sup>275</sup>:

- одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља,
- учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и
- подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

---

<sup>275</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019.

Председник Републике или министар одбране по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска Србије, надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или из других разлога утврђених законом.<sup>276</sup> Ова одредба се односи на трећу мисију Војске Србије која подразумева подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности и остварује се кроз<sup>277</sup>:

- помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и
- помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа

Трећа мисија војске се директно односи на цивилну одбрану, али у Закону о Војсци Србије не постоје одредбе којима се детаљније уређује учешће Војске у овом систему. Закон о Војсци Србије не обрађује трећу мисију војске на довољно детаљан начин, а требало би јој посветити много већу пажњу, јер је Војска Србије у пракси веома често главни носилац одговора на кризне ситуације, као једина институција која у кратком року може мобилисати већи број својих субјеката и снага. Међутим, у Закону о Војсци не постоје детаљније одредбе о извршавању треће мисије, о формирању посебних јединица за извршење те мисије, обуци припадника за одговор на кризне ситуације, а посебно не одредбе о координацији операција са другим субјектима система цивилне одбране, првенствено Министарством унутрашњих послова. Наведени недостаци Закона о Војсци Србије доводе до неприхватљивог нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и непостојање основа за развој система цивилне одбране.

## 2.7. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама

Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама се уређује систем заштите и спасавања у Републици Србији. Овим законом уређује се смањење ризика од катастрофа, превенција и јачање отпорности и спремности појединаца и заједнице за реаговање на последице катастрофа, заштита и спасавања

---

<sup>276</sup> Закон о Војсци Србије, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 101 од 29. децембра 2010 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 88 од 23. октобра 2015 - УС, 36 од 10. маја 2018, 94 од 27. децембра 2019.

<sup>277</sup> *Ibidem.*

људи, материјалних, културних и других добара, права и обавезе грађана, удружења, правних лица, органа јединица локалне самоуправе, аутономних покрајина и Републике Србије, управљање ванредним ситуацијама, функционисање цивилне заштите, рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање, међународна сарадња, инспекцијски надзор и друга питања од значаја за организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама. Систем смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама је од посебног интереса за Републику Србију и представља део система националне безбедности.<sup>278</sup> Субјекти и снаге система заштите и спасавања су исти као и субјекти и снаге система цивилне одбране тј. „других снага одбране“ како их назива Закон о одбрани.

Закон о смањењу ризика од катастрофа предвиђа надлежности система одбране и других снага одбране: „У условима када друге снаге и средства система нису довољне за заштиту и спасавање људи, материјалних и других добара од последица катастрофа, на захтев Републичког штаба за ванредне ситуације, Министарство одбране обезбеђује учешће својих организационих јединица, команди, јединица и установа Војске Србије за пружање помоћи у заштити и спасавању, у складу са законом, осим у ратном и ванредном стању. Када у заштити и спасавању учествују јединице Војске Србије, њима командују њихове надлежне старешине, у складу са закључцима и препорукама штаба за ванредне ситуације који руководи и координира заштитом и спасавањем.“<sup>279</sup>

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама уређује и област цивилне заштите која представља „организован систем чија је основна делатност заштита, спасавање и отклањање последица елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и других већих опасности које могу угрозити становништво, материјална и културна добра и животну средину у миру и ванредном и ратном стању. Цивилну заштиту чине лична и узајамна заштита (у даљем тексту: ЛУЗ), мере, повереници, заменици повереника и јединице.“<sup>280</sup> Лична и узајамна заштита подразумева организовање грађана за личну заштиту и самопомоћ, као и за пружање помоћи другим особама када је то неопходно. Сви субјекти цивилне заштите дужни су да поседују и држе у исправном стању средства и опрему прописану Уредбом о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од

---

<sup>278</sup> Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС бр. 87/2018.

<sup>279</sup> *Ibidem.*

<sup>280</sup> *Ibidem.*



елементарних непогода и других несрећа.<sup>281</sup> Поред ЛУЗ, Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама прописује и мере цивилне заштите које чине<sup>282</sup>:

- 1) узбуњивање;
- 2) евакуација;
- 3) склањање;
- 4) збрињавање угрожених и настрадалих;
- 5) радиолошка, хемијска и биолошка заштита;
- 6) заштита од техничко-технолошких несрећа;
- 7) заштита и спасавање из рушевина;
- 8) заштита и спасавање од поплава и несрећа на води и под водом;
- 9) заштита и спасавање на неприступачним теренима;
- 10) заштита и спасавање од пожара и експлозија;
- 11) заштита од ЕОР;
- 12) прва и медицинска помоћ;
- 13) асанација терена.

У насељеним местима, делу насеља, стамбеним зградама, привредним друштвима и другим правним лицима и органима државне управе, именују се повереници и заменици повереника као особе одговорне за вршење задатака цивилне заштите и имају статус припадника цивилне заштите. Повереници и заменици повереника цивилне заштите учествују у припремама грађана и запослених за личну и узајамну заштиту, обавештавају грађане и запослене о правовременом предузимању мера цивилне заштите, о општој мобилизацији ради учешћа у заштити и спасавању људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама, врше координацију и спровођење евакуације, збрињавања, склањања и друге мере цивилне заштите и врше проверу постављања обавештења о знацима за узбуњивање грађана у зградама у зони своје одговорности. Рад повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријуми за њихово именовање ближе су

---

<sup>281</sup> Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, Службени гласник РС бр. 3/2011 и 37/2015.

<sup>282</sup> Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС бр. 87/2018.

уређени Правилником о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање.<sup>283</sup>

Јединице цивилне заштите могу бити јединице опште и специјализоване намене и попуњавају се на различите начине. Распоређивање војних обвезника у јединице цивилне заштите врши надлежни територијални орган Министарства одбране, према исказаним потребама Министарства унутрашњих послова и јединица локалне самоуправе и у складу са прописима који уређују распоређивање грађана и материјалних средстава за потребе одбране.<sup>284</sup> Јединица локалне самоуправе у циљу вођења евиденције о јединицама цивилне заштите доставља Министарству одбране донету Одлуку о образовању јединица цивилне заштите, као и податке о степену попуњености јединица људством и њиховој обучености, материјално-техничкој опремљености, податке о планираним и извршеним обукама и тренинзима, преглед мобилизацијских зборишта и друге податке потребне за вођење евиденције.<sup>285</sup> У условима ванредног и ратног стања, позивање припадника јединица цивилне заштите врши надлежни територијални орган Министарства одбране.

Анализом Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама долази се до закључка да постоји правно нормирање система заштите и спасавања на истим основама као и система цивилне одбране, предвиђају се исти субјекти, исте снаге, слични задаци система, али овога пута у надлежности Министарства унутрашњих послова. Упоредном анализом Закона о одбрани и Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама не може се створити јасна представа о организацији и функционисању система цивилне одбране и система заштите и спасавања при чему је цивилна заштита саставни део оба система која, при том, служе истој сврси. Приликом нормативног регулисања система заштите и спасавања, у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама мора бити наглашено да је цивилна заштита део система цивилне одбране, али се налази у надлежности МУП-а, у оквиру система заштите и спасавања, при чему се та надлежност, као и сарадња и координација активности са системом одбране РС

---

<sup>283</sup> *Правилник о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање*, Службени гласник РС број 102/2020.

<sup>284</sup> *Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама*, Службени гласник РС бр. 87/2018.

<sup>285</sup> *Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе*, Службени гласник РС број 84/2020.

мора прецизно дефинисати без колизије са Законом о одбрани и по истом принципу уредити у свим осталим законским и подзаконским актима.

## 2.8. Закон о критичној инфраструктури

Законом о критичној инфраструктури уређује се национална и европска критична инфраструктура, идентификација и одређивање критичне инфраструктуре Републике Србије, заштита критичне инфраструктуре, надлежност и одговорност органа и организација у области критичне инфраструктуре и информације, извештавање, пружање подршке одлучивању, заштита података, управљање и надзор у области критичне инфраструктуре.<sup>286</sup> Заштита критичне инфраструктуре представља скуп активности и мера које имају за циљ осигурање функционисања критичне инфраструктуре у случају ометања или уништења, односно заштиту у случају претњи и спречавање настанка последице ометања или уништења. Сектори у којима се врши идентификација и одређивање критичне инфраструктуре од стране надлежног министарства за сваки сектор су<sup>287</sup>:

- 1) енергетика;
- 2) саобраћај;
- 3) снабдевање водом и храном;
- 4) здравство;
- 5) финансије;
- 6) телекомуникационе и информационе технологије;
- 7) заштита животне средине;
- 8) функционисање државних органа.

Заштита, чување, коришћење, контрола и надзор критичне инфраструктуре у надлежности Министарства одбране и Војске Србије спроводи се у складу са Законом о одбрани и Законом о Војсци Србије. Критична инфраструктура се у изради планских докумената из области националне безбедности мора посебно третирати стављањем акцента на превентивним активностима и активностима везаних за одговор на кризне ситуације у којима мора имати приоритет.

Доношењем Закона о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама Република Србија се определила да Министарство унутрашњих послова

---

<sup>286</sup> Закон о критичној инфраструктури, Службени гласник РС број 87/2018.

<sup>287</sup> *Ibidem*.

буде носилац свих активности на плану заштите људи и материјалних ресурса од катастрофа. У Закону се проценом ризика изнова идентификују критична постројења, критична места и простори са гледишта угрожености тј. врши се процена критичне инфраструктуре са становишта угрожености и одређују субјекти од посебног значаја за заштиту и спасавање. У Закону о одбрани се такође врши идентификација критичне инфраструктуре и одређују субјекти од значаја за одбрану и велики технички системи од значаја за одбрану<sup>288</sup> чији је списак скоро идентичан списку субјеката од значаја за систем заштите и спасавања. Исти принцип се примењује у Закону о приватном обезбеђењу са списком обавезно обезбеђених објеката. Имајући у виду да је Република Србија донела Закон о критичној инфраструктури, остаје нејасно због чега се у сваком нормативном акту који се њоме бави, она изнова дефинише.

У погледу мера заштите критичне инфраструктуре, Република Србија мора да утврди одређене поступке за идентификацију и заштиту критичне инфраструктуре:

- идентификација критичне инфраструктуре,
- израда мапа критичне инфраструктуре,
- размена информација,
- оспособљавање особља ангажованих на пословима и задацима у системима критичне инфраструктуре,
- увежбавање система за заштиту критичне инфраструктуре или опоравак у случају кризне или ванредне ситуације.<sup>289</sup>

Када је у питању заштита критичне инфраструктуре, примарни циљ којем Република Србија треба тежити је изградња адекватног механизма који ће спречити стварање услова који могу довести до отказивања одређене инфраструктуре услед несреће или напада на било који елемент система и све то инкорпорирати у постојећи Закон о заштити критичне инфраструктуре.<sup>290</sup> Овај Закон треба да дефинише и конкретизује елементе или области критичне инфраструктуре, степен њихове критичности, као и субјекте одговорне за заштиту чиме би се успоставио адекватан нормативни оквир за

---

<sup>288</sup> Одлука о одређивању великих техничких система од значаја за одбрану, Службени гласник РС бр. 41 од 16. априла 2014, 35 од 17. априла 2015, 86 од 21. октобра 2016, 53 од 30. маја 2017, 26 од 5. априла 2019, 94 од 27. децембра 2019, 67 од 2. јула 2021.

<sup>289</sup> Шкоро, М., Атељевић, В. (2015): Заштита критичне инфраструктуре и основни елементи усклађивања са директивом Савета Европе 2008/114/ЕС, *Војно дело*, 3/2015, стр. 207

<sup>290</sup> Младеновић, М., Комазец, Н. (2022): Нормативни оквир критичне инфраструктуре у Републици Србији, *Зборник радова – Дискурс о критичној инфраструктури*, Безбједносни истраживачки центар Бањалука, Добој, стр. 21

који ће спречити стварање услова који могу довести до повећања нивоа угрожености критичне инфраструктуре и омогућити њену заштиту и свим кризним ситуацијама.

## 2.9. Закон о полицији

Према Закону о полицији надлежност Министарства унутрашњих послова која је у директној вези са цивилном одбраном се односи на обављање послова заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара и животне средине од елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа и спровођења заштите од пожара и експлозија. Министарство, у складу са својим делокругом рада утврђеним законом, као и у складу са прописима из области одбране, врши припреме за деловање за време ванредног или ратног стања. За време ванредног или ратног стања МУП задатке из свог делокруга извршава тако што насталим променама прилагођава своју организацију, облике и методе рада у складу са законом и актима донетим ради отклањања ванредног, односно ратног стања.<sup>291</sup>

Према Закону о Полицији се може закључити да полиција доприноси смањењу угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса вршећи, првенствено, своју редовну делатност. Међутим, потребно је дефинисати надлежност полиције у условима кризних ситуација, када је неопходна сарадња са системом цивилне одбране, његовим руководећим органима, субјектима и снагама. У делу Закона који дефинише сарадњу МУП-а са осталим субјектима националне безбедности не постоји одредба о сарадњи са Министарством одбране, а она има круцијални значај у развоју система цивилне одбране у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Постојање те одредбе је неопходно. Наведеним приступом би се омогућило разграничење надлежности између ова два министарства у истој области. Незаобилазна међузависност органа унутрашњих послова и система цивилне одбране у смањењу нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса намеће потребу нормативног, функционалног и организационог уређења њихових односа доприносећи притом развоју система цивилне одбране.

## 2.10. Закон о приватном обезбеђењу

Приватно обезбеђење, у смислу Закона о приватном обезбеђењу, обухвата пружање услуга, односно вршење послова заштите лица, имовине и пословања,

---

<sup>291</sup>Закон о полицији, Службени гласник РС бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

физичком и техничком заштитом када ти послови нису у искључивој надлежности државних органа. Овај закон обрађује заштиту обавезно обезбеђених објеката у које спадају „објекти од стратешког значаја за Републику Србију и њене грађане, као и објекти од посебног значаја чијим оштећењем или уништењем би могле наступити теже последице по живот и здравље људи или који су од интереса за одбрану земље, осим објеката чију заштиту обављају државни органи и објеката чија се заштита обавља сагласно прописима из области одбране. Под обавезно обезбеђеним објектима сматра се и простор на коме се налазе ти објекти и чине њихов саставни део, као и пратећи објекти који су у функцији тих објеката.“<sup>292</sup>

Доношењем Закона о приватном обезбеђењу овом сектору безбедности је дато обележје привредне гране. Иако се налази у надлежности Министарства унутрашњих послова, са успостављеним режимом лиценцирања, обавезне едукације и инспекцијског надзора, увек се мора имати на уму да је то, ипак, део националне безбедности који директно не гарантује и обезбеђује држава, а усмерен је на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. То само по себи подразумева да се мора нормативно уредити институционална сарадња приватног и јавног сектора безбедности, посебно сарадња са системом цивилне одбране, јер би у супротном ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса био неприхватљив.

На основу анализе нормативне регулативе може се закључити да закони у области безбедности и одбране не третирају систем цивилне одбране на системски начин. Закон о Народној скупштини, Закон о Влади и Закон о председнику стварају одговарајућу основу за развој система цивилне одбране, утврђивањем његових основа и доношењем аката којима се систем уређује. Надлежности највиших државних институција (Народна скупштина, Влада, Председник) су јасне и недвосмислене, али већ у Закону о министарствима се појављује вакуум у надлежностима у области цивилне одбране. Дефинисане надлежности субјеката система цивилне одбране (чија прецизна одређеност чак и не постоји) је непотпуна и нејасна.

Закон о одбрани који би требало да даје свеобухватну слику овог система је пун мањкавости и нејасноћа у деловима који се односе на систем цивилне одбране. Овај закон у уводу делу даје цивилној одбрани подједнак значај као и војној одбрани Републике Србије, али се у наставку закона та чињеница губи из вида и долази до

---

<sup>292</sup> Закон о приватном обезбеђењу, Службени гласник РС бр. 104/2013, 42/2015 и 87/2018.

употреба различитих синтагми попут „цивилна заштита“, „систем заштите и спасавања“ и „друге снаге одбране“ без њиховог прецизног разграничавања. С обзиром да представља најважнији правни акт којим се регулише област цивилне одбране, сви недостаци овог закона се недвосмислено морају отклонити, посебно колизија са Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама.

Закон о Војсци Србије не обрађује учешће Војске Србије у систему цивилне одбране, посебно трећу мисију војске која се у потпуности извршава у оквиру овог система. Надлежности или улоге субјеката у оквиру система цивилне одбране нису прецизиране ни у Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама ни у Закону о полицији и Закону о приватном обезбеђењу, а сви ови системи су нераскидиво повезани са системом цивилне одбране и не могу успешно вршити своје функције једни без других. Закон о критичној инфраструктури је од великог значаја за систем цивилне одбране, услед чињенице да цивилна одбрана мора да обезбеди заштиту критичне инфраструктуре у кризним ситуацијама. Угроженост материјалних ресурса је уско повезана за критичном инфраструктуром. Квалитетан закон у овој области условљава успешну заштиту материјалних ресурса и смањење угрожености критичне инфраструктуре на најмањи могући ниво.

Упоредна анализа нормативно-правне регулативе система цивилне одбране Републике Србије и вишеструко преклапање многих одредби у различитим законским решењима више су него очигледне (Прилог 3). Функција смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса система цивилне одбране Републике Србије може се успешно остваривати искључиво уколико постоји одговарајућа нормативно-правна регулатива тј. уколико се у оквиру свих системских закона дефинишу надлежности, права и обавезе свих субјеката и снага система, поштује начело уставности и законитости, избегава колизија међу правним актима, а превасходно контрадикторности у истом правном акту.

### 3. СТРУКТУРА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Структура система цивилне одбране у једној држави углавном зависи од значаја који му се придаје. Те разлике у важности система цивилне одбране у различитим државама могу се приписати следећим факторима<sup>293</sup>:

- Финансијски извори,
- Геополитика,
- Раније искуство са природним катастрофама,
- Ранија искуства из ратова,
- Унутрашња политика и
- Нуклеарно оружје.

За успостављање ефикасног система цивилне одбране у одређеној држави одговорни су, првенствено, органи власти у оквиру својих надлежности и одговорности. Они морају створити све неопходне услове за развој, ефикасно организовање, планирање и функционисање система цивилне одбране.

Систем цивилне одбране Републике Србије се супротставља читавом дијапазону потенцијалних опасности које у датим условима захтевају енергично, планско и усмерено деловање. Обим и последице појава и догађаја због којих се развија овај систем показују његову стратешку димензију. Систем цивилне одбране Републике Србије тренутно нема своју јасно дефинисану структуру ни у једном нормативно-правном акту, већ се она може извести на основу детаљних анализа различитих аката којима држава регулише ову област, а у којима се може утврдити да систем цивилне одбране недвосмислено представља део система националне безбедности и незаобилазни део система одбране Републике Србије.

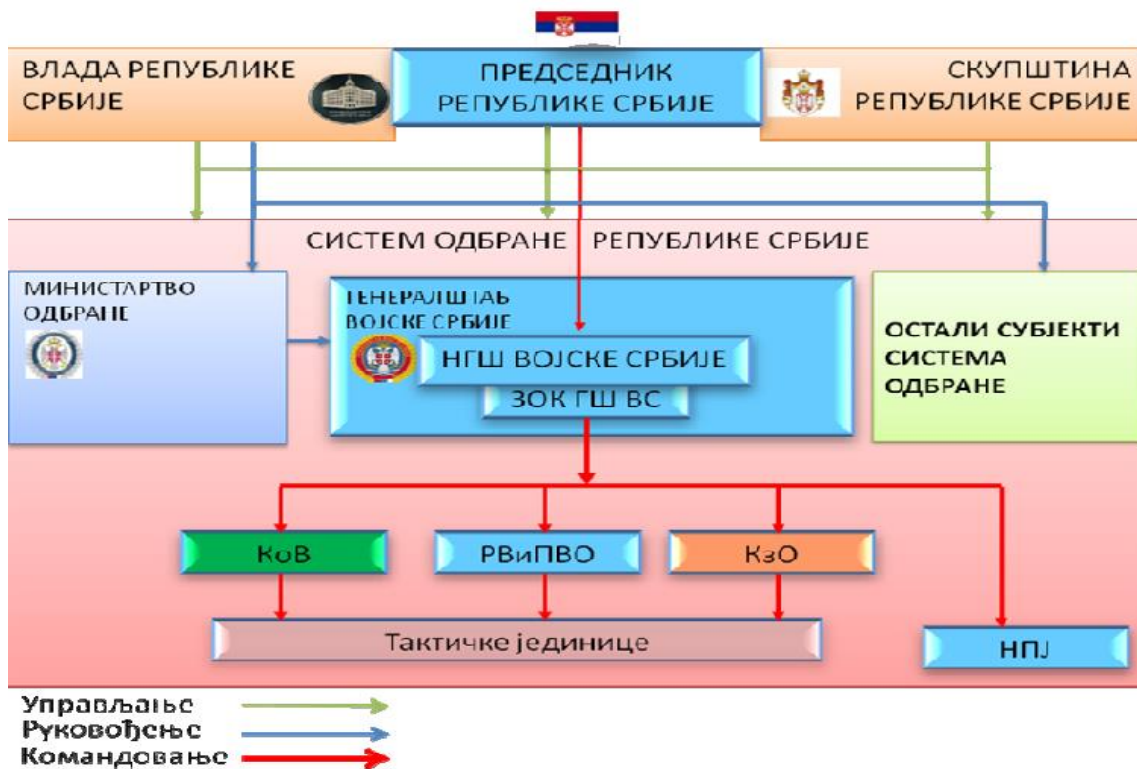
#### 3.1. Управљање системом цивилне одбране

Према постојећим стратегијским и законским одредбама, управљање системом цивилне одбране је у надлежности управљачког дела система одбране који представљају Народна скупштина Републике Србије, Председник Републике, Влада, Министарство одбране, Генералштаб Војске Србије и Савет за националну безбедност (Слика 8).

---

<sup>293</sup> Вејл. Л.Ц. (1991): *Цивилна одбрана*, стр. 33





Слика 8. Управљање, руковођење и командовање у систему одбране РС  
*Извор: Доктрина командовања у Војсци Србије*

Систем цивилне одбране Републике Србије је систем који се налази у оквиру система националне безбедности и незаобилазни је део система одбране Републике Србије и у надлежности је државе Србије и њених институција. На основу тога се може рећи да је управљачки део система одбране истовремено и управљачки део система цивилне одбране. Управљање системом одбране представља организовану делатност усмеравања субјеката система одбране Републике Србије у извршавању њихових мисија и задатака, чиме се обезбеђује деловање и ефикасно реаговање система одбране на војне и невојне изазове, ризике и претње.<sup>294</sup> То се, истовремено, односи и на систем цивилне одбране. Међутим, с обзиром да управљање системом цивилне одбране Републике Србије представља једну од компоненти управљања одбраном, ову област треба неизоставно прецизирати нормативно-правном регулативом.

Управљање цивилном одбраном се спроводи у оквиру државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединице локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица.<sup>295</sup> Поред управљања, руковођење системом представља изразито значајну функцију. Руковођење системом цивилне одбране је у надлежности Владе Републике Србије, односно Министарства одбране.<sup>296</sup> Народна скупштина је задужена

<sup>294</sup> Доктрина командовања у Војсци Србије (2016): Генералштаб Војске Србије, Министарство одбране РС, стр. 7

<sup>295</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС бр. 97/2019.

<sup>296</sup> *Ibidem.*

за стварање адекватне нормативно-правне регулативе из области цивилне одбране, док је спровођење одбрамбене политике и политике цивилне одбране, доношење подзаконских аката и других општих аката у надлежности Владе Србије. Министарство одбране преко Министра одбране, Генералштаба Војске Србије и Војске Србије координира и спроводи утврђену одбрамбену политику. Управљачки органи система цивилне одбране су задужени за све активности планирања, организовања, вођења и контроле свих активности система који доприносе развоју и одржавању одбрамбено-заштитне способности друштва и постизања и одржавања што већег степена ефикасности система цивилне одбране. Да би се све то успешно остваривало, од изузетног значаја је развој безбедносне културе свих субјеката система цивилне одбране, а првенствено цивилног становништва.

Без обзира на место система цивилне одбране у систему националне безбедности, много је важнији значај који се у једном друштву придаје његовим функцијама. Управљање системом цивилне одбране Републике Србије треба да буде део јединственог управљања системом одбране и треба да се спроводи у оквиру државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних и других правних лица. У постојећој нормативно-правној регулативи не постоје одредбе које прецизно дефинишу управљање системом цивилне одбране и тиме не стварају одговарајућу основу за развој овог система, а непостојање прецизно одређених органа управљања повећава ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, јер не постоји легислативна одговорност за њихову заштиту. Управљање системом цивилне одбране директно је везано за процењене изазове, ризике и претње и органе власти, јер подразумева активности планирања, организовања, руковођења, координације и контроле спровођења свих активности у систему у циљу постизања и одржавања што мањег нивоа угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, док носиоци власти има директну одговорност за успостављање, функционисање и развој система.

### 3.2. Субјекти система цивилне одбране

Субјекти система цивилне одбране Републике Србије нису прецизно одређени ни у једном нормативно-правном документу Републике Србије, али су одређени субјекти система одбране. Према Закону о одбрани субјекти система одбране су: грађани, државни органи, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе,

привредна друштва, друга правна лица, предузетници и Војска Србије.<sup>297</sup> Субјекте система цивилне одбране Стратегија одбране назива „другим снагама одбране“ и ту спадају<sup>298</sup>:

- државни органи,
- органи државне управе,
- органи аутономних покрајина,
- органи јединица локалне самоуправе,
- привредна друштва,
- друга правна лица,
- предузетници,
- грађани.

На основу Стратегије одбране и Закона о одбрани може се закључити да једину разлику између субјеката система одбране и других снага одбране чини Војска Србије. Међутим, Војска Србије, преко своје треће мисије, такође представља субјекат система цивилне одбране и на основу тога би у нормативно-правној регулативи требало да буде дат следећи списак субјеката система цивилне одбране:

- државни органи,
- органи државне управе,
- органи аутономних покрајина,
- органи јединица локалне самоуправе,
- Војска Србије,
- привредна друштва,
- друга правна лица,
- предузетници,
- грађани.

Сви субјекти система цивилне одбране су извршиоци одређених задатака цивилне одбране. Положај и задаци наведених субјеката цивилне одбране морају се уредити одговарајућим законима на нивоу државе и пратећим подзаконским актима на свим осталим нивоима. Нормативно-правно регулисање субјеката система цивилне одбране добија на значају и чињеницом да сви субјекти морају наставити извршење додељених

---

<sup>297</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС број 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018.

<sup>298</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС бр. 97/2019.

задатака у ванредном и ратном стању и представља незаобилазну претпоставку да се систем цивилне одбране организује као „трајан, стабилан и способан да одговори свим изазовима, ризицима и претњама и да функционише у свим условима угрожавања.<sup>299</sup> Законом је неопходно прецизирати субјекте система цивилне одбране, њихов положај, задатке и међусобан однос на свим нивоима. Прецизирање је изузетно важно за спровођење свих активности којима се обезбеђују најповољнији могући услови за развој система цивилне одбране у остваривању функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Прецизно одређивање субјеката система цивилне одбране обезбеђује да се цивилна одбрана Републике Србије конституише као хомоген, целовит и јединствен систем који ће успешно штитити цивилно становништво и материјалне ресурсе.

### 3.3. Снаге система цивилне одбране

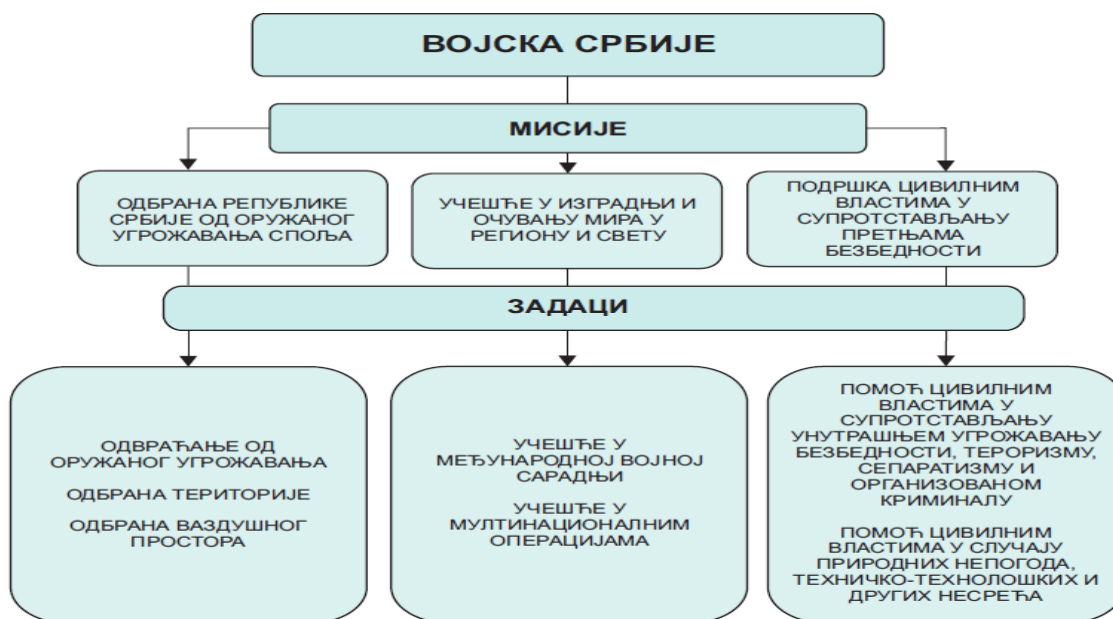
Субјекти система цивилне одбране извршавају одређене задатке у оквиру система. За извршење тих задатака, потребно је постојање снага цивилне одбране. С обзиром на констатацију да субјекти система цивилне одбране нису одређени у нормативно-правној регулативи Републике Србије, логичан закључак је да то није урађено ни са снагама система. Снаге цивилне одбране Републике Србије представљају они организациони делови субјеката система цивилне одбране који непосредно обављају постављене задатке. Као снаге цивилне одбране треба да буду одређени они организациони делови субјеката система цивилне одбране који непосредно учествују у извршавању задатака што значи да у снаге цивилне одбране спадају организациони делови:

- државних органа,
- органа државне управе,
- органа аутономних покрајина,
- органа јединица локалне самоуправе,
- Војске Србије,
- привредних друштава,,
- других правних лица,
- предузетника и
- грађани.

---

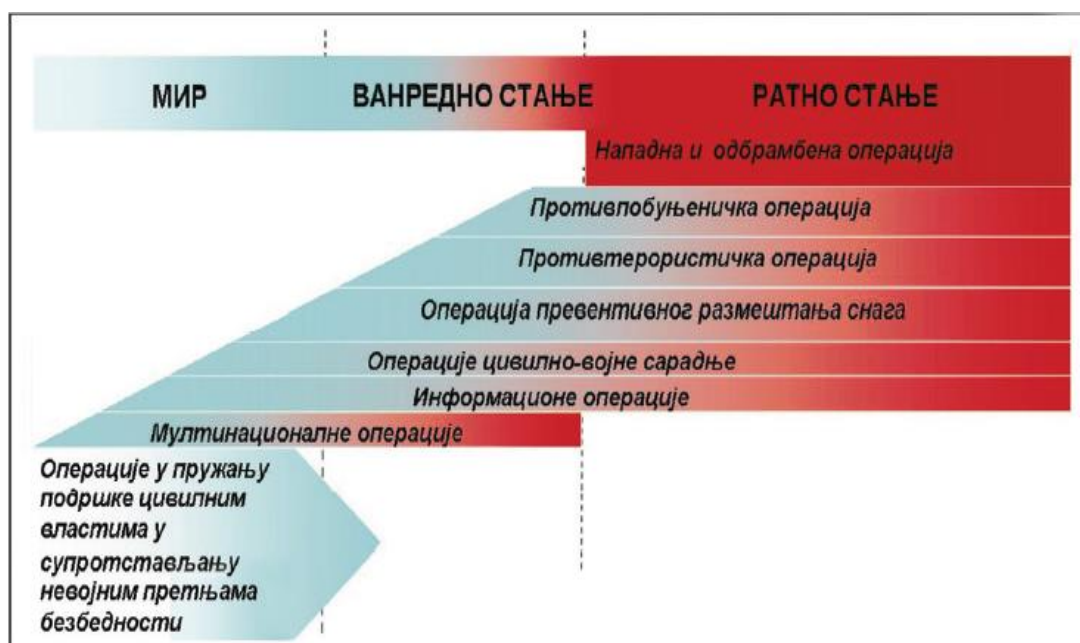
<sup>299</sup> Кастратовић, Ј. (2015): *Развој система цивилне одбране у Републици Србији - Нови модел*, стр. 175

Снаге система цивилне одбране су у Закону о одбрани називају другим снагама одбране, а Војска Србије је у неборбеним операцијама одређена као подршка другим снагама система одбране (Слика 9).



Слика 9. Мисије и задаци Војске Србије  
 Извор: Доктрина Војске Србије<sup>300</sup>

Самим тим, систем цивилне одбране подразумева учешће Војске Србије у оквиру извршавања треће мисије ВС. (Слика 10).



Слика 10. Операција Војске Србије  
 Извор: Доктрина операција<sup>301</sup>

<sup>300</sup> Доктрина Војске Србије (2010): Медија центар Одбрана, Република Србија, стр. 25

<sup>301</sup> Доктрина операција (2012): Генералштаб ВС, Министарство одбране РС, стр. 33

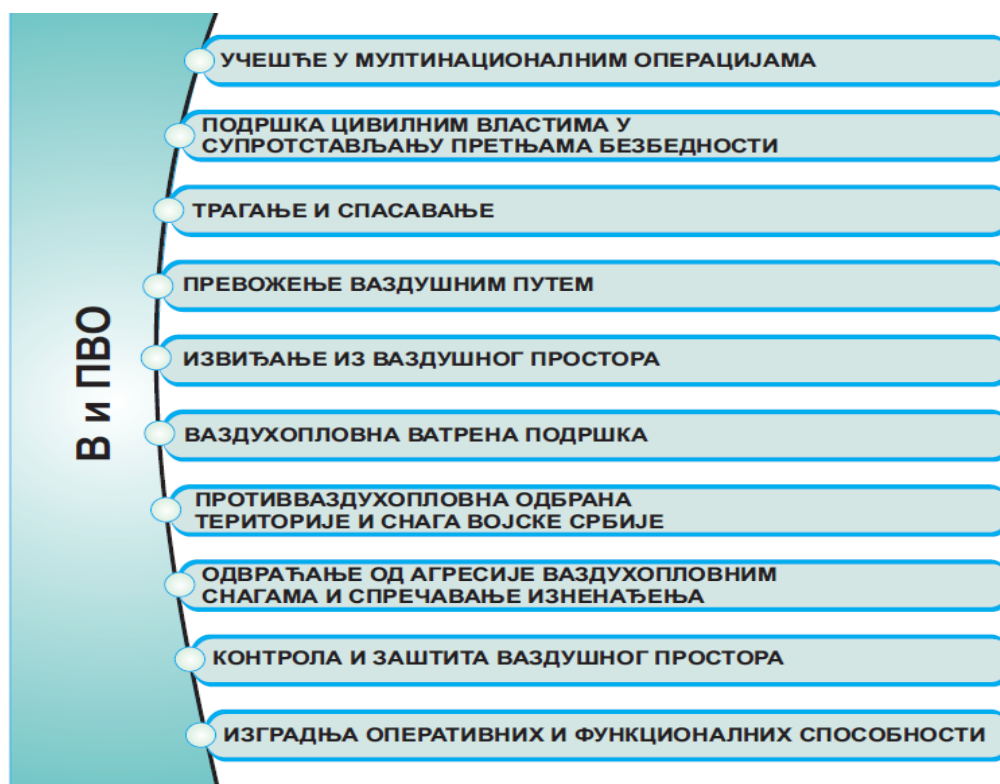
Војска Србије не развија посебне снаге намењене за пружање подршке цивилним властима, већ ангажује постојеће које, сходно својој основној намени, могу успешно извршавати те задатке. Подршка цивилним структурама у супротстављању претњама безбедности се остварује кроз помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњим претњама безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и кроз помоћ цивилном властима у случају природних непогода, техничко-технолошких и других несрећа.<sup>302</sup> У борбеним дејствима противтерористичких снага ангажују се наменске противтерористичке јединице у складу са својим задацима и у функцији подршке другим снагама система одбране. Носилац задатака употребе Војске Србије у супротстављању унутрашњем оружаном и неоружаном угрожавању безбедности је Копнена војска (Слика 11), уз подршку Ваздухопловства и противваздухопловне одбране и територијалних снага (Слика 12).<sup>303</sup>



Слика 11. Задаци КоВ  
Извор: Доктрина Војске Србије

<sup>302</sup> Доктрина Војске Србије (2010): Медија центар Одбрана, Република Србија, стр. 26

<sup>303</sup> *Ibidem*, стр. 62



Слика 12. Задаци РВиПВО  
Извор: Доктрина Војске Србије

Операције подршке цивилним властима у супротстављању неоружаним претњама безбедности изводе се у случају природних непогода, индустријских и других несрећа и епидемија. Циљ извођења операција је подршка цивилним властима и становништву ради заштите и спасавања живота људи, материјалних добара и животне средине. Основни предуслови за успех операција су: непосредна сарадња и координација са државним органима који руководе свим снагама на угроженом подручју и употреба потпуно оспособљених и опремљених јединица Војске (Табела 4).<sup>304</sup>

Табела 4. Операција КоВ

ОПЕРАЦИЈЕ ПОДРШКЕ ЦИВИЛНИМ ВЛАСТИМА	
НЕБОРБЕНЕ АКТИВНОСТИ	
-	Евакуација становништва,
-	Дистрибуција основних животних намирница,
-	Обезбеђење здравствених услуга,
-	Пружање помоћи у санирању последица елементарних и техничко-технолошких несрећа.
ЦИЉЕВИ	
-	Очување живота становништва,
-	Обнављање основних јавних сервиса,
-	Заштита инфраструктуре,
-	Подршка органима локалне самоуправе,
-	Обликовање окружења за успех активности међународних хуманитарних организација.

Извор: Доктрина КоВ<sup>305</sup>

<sup>304</sup> Доктрина операција (2012): Генералштаб ВС, Министарство одбране РС, стр. 37

<sup>305</sup> Доктрина Коппене Војске (2012): Генералштаб Војске Србије, Министарство одбране, стр. 65

Планирање употребе Војске Србије у пружању помоћи цивилним властима остварује се у оквиру планирања превенције криза и у складу са конкретном ситуацијом.

На основу анализе нормативне регулативе и стручне литературе може се закључити да не постоје јасно одређене снага система цивилне одбране. У циљу остваривања функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса неопходно је нормативно-правном регулативом одредити снаге система цивилне одбране које ће бити организоване, опремљене и оспособљене у складу са процењеним изазовима, ризицима и претњама по безбедност Републике Србије и тиме омогућити даљи развој система цивилне одбране.

#### 3.4. Опремање у систему цивилне одбране

Снаге цивилне одбране морају одговорити на све изазове, ризике и претње по безбедност, а да би се то постигло, потребно је да буду опремљене неопходним средствима која омогућавају ефикасно извршавање постављених задатака. Финансирање опремања система одбране, Република Србија спроводи из свог буџета. На нивоу аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе из њихових буџета се финансирају задаци одбране који су утврђени као њихова права и обавезе. То исто важи и за привредна друштва, друга правна лица и предузетнике. Тај принцип треба применити и на цивилну одбрану, с обзиром да је она саставни део одбране Републике Србије, па би опремање у систему цивилне одбране требало обезбеђивати Министарство одбране у оквиру буџета РС.<sup>306</sup> Међутим, такве одредбе не постоје у Закону о одбрани, нити у било ком другом нормативном акту, што онемогућава развој система цивилне одбране, а самим тим повећава ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Опремање у систему цивилне одбране би требало нормативно уредити на начин да тежиште опремања буде на максималном организацијском и функционалном усмеравању постојећих средстава државе на остварење функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у циљу рационализације система.

---

<sup>306</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.



### 3.5. Оспособљавање у систему цивилне одбране

Едукација и оспособљавање свих субјеката система цивилне одбране веома је битан сегмент у процесу одбране државе и требало би да се спроводи кроз<sup>307</sup>:

- Редовно школовање (формално образовање),
- Неформално образовање

Обука припадника Војске Србије за пружање помоћи цивилним властима у супротстављању претњама безбедности изводи се у оквиру редовне обуке и оспособљавања команди, јединица и установа Војске Србије,<sup>308</sup> док обука других субјеката система цивилне одбране још увек није предвиђена.

У нормативно-правној регулативи Републике Србије не постоје прописи о оспособљавању у области цивилне одбране. Да би систем цивилне одбране Републике Србије био заокружен, свеобухватан и целовит, потребно је перманентно оспособљавање и усавршавање свих субјеката и снага система. Остваривање функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса захтева одржавање сталне оспособљености за извршавање задатака у свим условима. Оспособљавање у систему цивилне одбране се првенствено мора остваривати кроз систем образовних институција односно формалног образовања, а затим и кроз делатност стручних, научних, друштвених, хуманитарних и осталих организација. За постојање високостручних кадрова цивилне одбране не постоје посебни факултети у Републици Србији. Једино место где се тренутно могу добити поједина знања из те области је Војна академија у оквиру Универзитета одбране Републике Србије и државни и приватни факултети из области безбедности, али без специфичног усмеравања на ту област или постојања знања из области цивилне одбране. Оспособљавање недостајућег вишег и средњег стручног кадра би се требало обављати у вишим и средњим школама у овој области. Даље оспособљавање и усавршавање би требало вршити и на нивоу привредних друштава, других правних лица, као и грађана у месту становања. За оспособљавање, усавршавање и научноистраживачки рад у области цивилне одбране је потребно издвојити значајнија финансијска средства и тиме омогућити да ова област постане део општег образовања и безбедносне културе сваког грађанина. Све то подразумева стварање једне потпуно нове професије и посебног образовног програма

---

<sup>307</sup> Бешкер, М. (1989): *Едукација за одбрану и заштиту*, Факултет прометних знаности, Загреб, стр. 36

<sup>308</sup> *Доктрина Војске Србије* (2010): Медија центар Одбрана, Република Србија, стр. 55

чији недостатак, на основу прошлих искустава, показује да може негативно утицати на угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса и успостављање концепта тоталне одбране.

У условима савремених опасности, Република Србија мора да изгради ефикасан и свеобухватан систем цивилне одбране и да функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса подигне на много виши ниво, с обзиром да је самој цивилној одбрани функција одбране, заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних ресурса тежишна активност. Та функција захтева опсежне нормативно-правне, организацијске и техничке мере које обезбеђују заштиту цивилног становништва, условљавају ефикасност војне одбране и омогућавају заштиту материјалних ресурса. Да би се то постигло, систему цивилне одбране је потребан правни легитимитет. Доношењем нових и редефинисањем постојећих стратегијских и нормативно-правних докумената у систему националне безбедности Републике Србије омогућава се димензионирање система цивилне одбране усмереног на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Без обзира на сву сложеност, нормативним решењима мора да се омогући да систем цивилне одбране Републике Србије функционише као јединствен систем, а то се може постићи само свеобухватним редефинисањем постојећих нормативних одредби којима би се дефинисала квалитетна документа која су претпоставка успешног остваривања свих функција система (Прилог 1). Законима се морају уредити, дефинисати и разграничити надлежности, структура система, субјекти, снаге, задаци и обавезе свих субјеката, посебно државних органа, јавног и приватног сектора, локалне самоуправе и сваког грађанина. Нормативним актима се мора уредити централизовано планирање, организовање, контрола и руковођење системом цивилне одбране, омогућујући његов развој и унапређење. Постојање прецизне нормативно-правне регулативе је неопходан услов за функционисање система цивилне одбране Републике Србије.

## ТРЕЋИ ДЕО

### ПЛАНИРАЊЕ И ОРГАНИЗОВАЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Одбрана и заштита националних интереса Републике Србије се остварује кроз војну и цивилну одбрану. Међутим, у односу на војну одбрану, у нормативној регулативи, цивилној одбрани је посвећено много мање пажње. Да би целокупан систем одбране Републике Србије био ефикасан и ефективан у испуњавању својих мисија и извршавању задатака, цивилна одбрана мора бити системски имплементирана у оквиру њега, што подразумева да се након уређења цивилне одбране на (под)системским основама, мора извршити свеобухватна имплементација овог система у систем одбране Републике Србије чији саставни део представља, што још увек није у потпуности учињено у пракси. Поред проблема у стратегијској и нормативно-правној регулативи, надлежностима и самом функционисању, цивилну одбрану прате и проблеми имплементације у систем одбране, као процеса чији су начини успостављања недефинисани и нејасни. Постоје бројна питања имплементације система цивилне одбране која су још увек нерешена, а посебно питања оспособљеног и обученог кадра који успешно може управљати таквим системом, а управљање системом одбране (цивилне одбране) је незаобилазни услов за његово ефикасно и ефективно функционисање.

Систем цивилне одбране се у савременим условима мора посматрати као систем у оквиру кризног менаџмента, јер је првенствено намењен за супротстављање кризним ситуацијама, а да би успешно функционисао у било којим условима потребно је управљати њиме као организационим системом процесима планирања, организовања, вођења и контроле. Сви ови процеси менаџмента су међусобно зависни и блиско повезани. Планирање је систематски процес доношења одлука о циљевима и активностима које ће систем спроводити.<sup>309</sup> Појам планирања потиче од латинске речи *planus* – скица стана и глагола *planare* – *равнати, смишљати, намеравати, правити нацрт*. Планирање је један од најважнијих процеса менаџмента. Процесом планирања се дефинишу циљеви, успостављају стратегије за њихову реализацију и израђују планови интегрисања и координисања активности.<sup>310</sup>

---

<sup>309</sup> Lloyd, R., Aho, W. (2020): *The Four Functions of Management - An essential guide to Management Principles*, Management Open Educational Resources, [https://scholars.fhsu.edu/management\\_oer/1](https://scholars.fhsu.edu/management_oer/1), str. 20

<sup>310</sup> Ковач., М., Стојковић., Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, стр. 367

Организовање следи након процеса планирања и обухвата више активности истовремено. Углавном се своди на питање како донесене одлуке претворити у акције тј. одредити начине за остваривање постављених циљева.<sup>311</sup> Организовање је процес окупљања и додељивања људских, финансијских, физичких, информационих и других ресурса потребних за постизање циљева.<sup>312</sup> Резултат процеса организовања треба да буде организациона структура па самим тим организовање представља најсложенију фазу процеса (кризног) менаџмента. Вођење као процес подразумева мотивисање и усмеравање потчињених, координацију њихових активности, помоћ у решавању конфликта, избор најефективнијег канала комуницирања<sup>313</sup> тј. утицај на друге како би се ангажовали на најбољи начин ради ефикасног и ефективног остваривања постављених циљева.<sup>314</sup>

Након процеса планирања, организовања и вођења, следи процес контроле. Контрола је функција управљања која обухвата мерење остварених резултата, њихово поређење са планираним и предузимање корективних акција ради елиминисања одступања уколико је то потребно. Контрола обухвата спровођење процеса који воде ка циљевима и праћење учинка остварености тих циљева.<sup>315</sup> Контрола омогућава да се све планиране активности и резултати остваре у пракси. Она прожима све остале фазе менаџмента, јер се не контролише само остваривање постављених циљева, већ и процеси планирања, организовања и вођења. Иако све функције менаџмента системом имају значајну улогу у његовом развоју, јер се међусобно прожимају и морају бити добро координисане, најзначајнија од њих је свакако планирање, јер се њоме стварају предуслови за спровођење свих осталих функција и остварује се успешна припрема система одбране. Планирање система цивилне одбране Републике Србије је од суштинског значаја за целокупан систем одбране, јер правовремен и ефикасан одговор на изазове, ризике и претње захтева системски организован приступ који се стално развија.

---

<sup>311</sup> Ерић., Д. (2000): *Увод у менаџмент*, Економски факултет у Београду, Београд, стр. 31

<sup>312</sup> Lloyd, R., Aho, W. (2020): *The Four Functions of Management - An essential guide to Management Principles*, str.119

<sup>313</sup> Ковач., М., Стојковић., Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, стр. 367

<sup>314</sup> Ерић., Д. (2000): *Увод у менаџмент*, стр. 31

<sup>315</sup> Lloyd, R., Aho, W. (2020): *The Four Functions of Management - An essential guide to Management Principles*, str. 177

## 1. ПЛАНИРАЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Успешно функционисање система одбране Републике Србије подразумева свеобухватне припреме које се спроводе у миру, а по потреби настављају и у ратним условима и ванредном стању. Припреме система одбране су услов за „остваривање мисија и задатака свих подсистема у систему одбране, одвраћање евентуалног агресора и спречавање стратегијског изненађења, организован, плански и брз прелазак свих субјеката друштва из мирнодопског у ратно стање и у успешно вођење дејстава за ослобађање земље.“<sup>316</sup> Оне представљају саставни део активности свих субјеката који се баве одбраном земље. Обухватају скуп нормативно-правних, планско-организационих, материјално-техничких, психофизичких, персоналних и образовних мера и активности свих субјеката система одбране у миру, а са циљем успешне одбране земље. Припреме за одбрану земље су неотуђиво право и обавеза свих субјеката одбране и део њихове редовне делатности. Одвијају се непрекидно и темеље се на принципима: непрекидности планирања и реализације, свеобухватности елемената, јединству субјеката и снага и економичности спровођења припрема.<sup>317</sup> У оквиру припрема система одбране РС подразумева се да би требало вршити и припреме система цивилне одбране.

Цивилна одбрана „као део одбране Републике Србије који обухвата скуп мера и активности усмерених на припреме за одбрану и одбрану невојним средствима; обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, заштите и спасавања и обезбеђења услова за живот и рад грађана и задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању“<sup>318</sup> подразумева постојање потребе за свеобухватним припремама система. Најзначајнија активност у процесу тих припрема је свакако процес планирања. Планирање одбране је „континуирана управљачка делатност коју спроводе органи државне управе и војска на подручју одбране“<sup>319</sup> Планирање је функција којом се изналазе оптимална решења за реализацију мисија и извршавање додељених задатака. „Планирање одбране је функција управљања системом одбране чијом реализацијом се одређују циљеви у области одбране и начини остваривања тих циљева; реализује се израдом стратегијско-доктринарних докумената, планирањем

<sup>316</sup> Мишовић, С., Ковач, М. (2006), *Системи одбране*, стр. 479

<sup>317</sup> *Ibidem*, стр. 479-480

<sup>318</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018

<sup>319</sup> Ковач, М., Стојковић, Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, стр. 386

развоја и планирањем употребе снага.<sup>320</sup> Планирање се изводи увек и на свим нивоима без обзира на расположиво време. Резултат планирања је план којим се дефинишу циљеви, начини њиховог остваривања и потребни ресурси. Планирање се заснива на предвиђању, одлучивању и изради планова.<sup>321</sup> У оквиру планирања система одбране Републике Србије предвиђено је да се врши и планирање свих његових (под)система, што значи да је неопходно успоставити процесе планирања система цивилне одбране.

Планирање система цивилне одбране треба да представља „процес дефинисања циљева система, успостављање одговарајуће стратегије за остваривање тих циљева и израду планова ради интегрисања и координације организационих активности“.<sup>322</sup> Процес планирања овог система мора да буде свеобухватан и континуиран и да се спроводи на нивоу државних органа и Министарства одбране, аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе до нивоа предузетника, привредних друштава и других правних лица. Поред тога, мора да омогући изградњу потребних способности, функционисање и развој система цивилне одбране, рационално ангажовање расположивих ресурса и транспарентност располагања финансијским средствима за потребе цивилне одбране. Процес планирања треба засновати на реалним економским могућностима земље, циљевима и задацима система, проценама угрожености, дефинисаним мисијама и прописаним обавезама. Планирање цивилне одбране се мора одвијати у оквиру планирања система одбране што значи да би требало успоставити израду Плана цивилне одбране, као саставног дела Плана одбране Републике Србије за чију припрему, израду, усвајање, усклађивање и ажурирање већ постоји јединствена методологија.

---

<sup>320</sup> *Закон о одбрани*, Службени гласник РС бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

<sup>321</sup> *Доктрина командовања у Војсци Србије* (2016): Генералштаб ВС, МО РС, стр. 16

<sup>322</sup> *Ibidem*, стр. 370

### 1.1. Планирање цивилне одбране у оквиру система одбране Републике Србије

Планирање одбране Републике Србије је функција управљања системом одбране чијом реализацијом се одређују циљеви у области одбране и начини остваривања тих циљева. Планирање одбране се реализује<sup>323</sup>:

- израдом стратегијско-доктринарних докумената,
- планирањем развоја и
- планирањем употребе снага.

Документи планирања одбране су: стратегијско-доктринарни документи, документи планирања развоја и документи планирања употребе снага.

Основни стратегијско-доктринарни документи су:

- Стратегија националне безбедности Републике Србије,
- Стратегија одбране Републике Србије и
- Доктрина Војске Србије.

Основни документи планирања развоја су:

- Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије,
- Стратегијски преглед одбране Републике Србије и
- Средњорочни план и програм развоја система одбране.

Дугорочним планом развоја система одбране Републике Србије треба утврдити дугорочне циљеве и приоритете развоја система цивилне одбране, будуће способности система цивилне одбране, садржај и динамику развоја система цивилне одбране, финансирање система и сва друга питања од значаја за функционисање и развој система цивилне одбране. Дугорочним планом развоја система одбране треба успоставити основу за процесе планирања система цивилне одбране на свим осталим нивоима. Затим се у Стратегијском прегледу одбране Републике Србије треба утврдити стање одбрамбених способности и достигнутог степена развоја система цивилне одбране, утврдити потребне способности, стратешка опредељења и приоритете развоја система цивилне одбране, као и друга питања од значаја за функционисање и развој система цивилне одбране. Операционализација ставова из Дугорочног плана развоја врши се у Средњорочном плану и програму развоја система одбране који представља документ

---

<sup>323</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018.

планирања у којем би требало утврдити средњорочне циљеве и приоритете развоја система цивилне одбране, садржај и динамику развоја система цивилне одбране, финансијски оквир и друга питања од значаја за функционисање и развој система цивилне одбране.

Основни документи планирања употребе снага су:

- План одбране Републике Србије и
- План употребе Војске Србије као његов саставни део.

Планирање употребе Војске Србије у пружању помоћи цивилним властима остварује се у оквиру планирања превенције криза и у складу са конкретном ситуацијом.<sup>324</sup> Све јединице и установе Војске обавезно израђују планове превенције кризе за своје употребу у пружању подршке цивилним властима у случају природних непогода и техничко-технолошких несрећа, а у складу са својим оперативним и функционалним способностима.<sup>325</sup> Сви наведени плански документи система одбране Републике Србије у себи садрже делове који се односе и на систем цивилне одбране, али се у тим документима не појављује План цивилне одбране као засебан план или саставни део већ постојећих планова што представља својеврстан проблем у функционисању самог система с обзиром на његов стратегијски значај, циљеве и задатке.

Планирање цивилне одбране Републике Србије се мора вршити у оквиру припрема система одбране, посебно на стратегијском нивоу и требало би да поседује одређене карактеристике које му омогућавају ефективно и ефикасно деловање. Планирање система цивилне одбране се мора непрекидно одвијати, мора бити усклађено са реалним потребама друштва и мора обезбедити прилагодљивост система свакој ситуацији. Процес планирања првенствено мора да обухвати следеће аспекте<sup>326</sup>:

- обезбеђивање успешног функционисања државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица,
- заштита и спасавање и обезбеђење услова за живот и рад грађана
- задовољења потреба снага одбране у ванредном и ратном стању.

---

<sup>324</sup> Доктрина Војске Србије, Медија центар Одбрана, Република Србија, 2010, стр. 52

<sup>325</sup> Доктрина планирања у Војсци Србије, Генералштаб ВС, МО РС, 2012, стр. 20

<sup>326</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49158.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm)



Сам процес планирања цивилне одбране у Републици Србији треба да започне припремама за планирање тј. процењивањем потреба и спремности за спровођење тог процеса, утврђивањем корака и других важних питања у планирању, израђивањем потребних планова и одређивањем кључних учесника у процесу, као и обезбеђивањем посвећености и подршке за реализацију планирања цивилне одбране. Затим треба да следи израда стратегијско-нормативних докумената, планова и програма развоја система и планирање употребе снага и средстава. Полазни корак у планирању цивилне одбране Републике Србије чини прецизно дефинисање ставова у Стратегији националне безбедности, Стратегији одбране, Доктрини Војске Србије, доктринама на осталим нивоима командовања, функционалним доктринама и другим документима. На основу прецизно утврђених стратегијских и доктринарних опредељења и утврђених потреба за системом, уз помоћ система ППБИ<sup>327</sup>, требало би израдити планове и програме развоја, дефинисати управљање ресурсима цивилне одбране, а све то у функцији развоја и изградње способности за извршавање додељених циљева и задатака.

На основу претходно наведеног се може закључити да се у оквиру система одбране Републике Србије не врши планирање цивилне одбране на стратегијском и оперативном нивоу, док на операцијском нивоу постоје одређени делови система обухваћени другим плановима система одбране. Међутим, планирање цивилне одбране има неизмеран значај за систем одбране и потребно га је што пре имплементирати у процесе планирања одбране. Узимајући у обзир тренутно стање, најекономичније решење у планирању цивилне одбране би била имплементација плана цивилне одбране у План одбране Републике Србије, с обзиром да многи плански елементи у њему представљају саставни део Плана цивилне одбране. План одбране се израђује на нивоу општине, града, града Београда и аутономних покрајина и сви они чине саставни део Плана одбране Републике Србије, што би требало применити и на План цивилне одбране, јер би и њега требало израђивати на истим нивоима државне организације и по усвојеној методологији израде Плана одбране.

---

<sup>327</sup> П-планирање, П-програмирање, Б-буџетирање, И-извршење, више: Ковач, М., Стојковић, Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, ВИЗ, Београд.

## 1.2. Циљеви и задаци система цивилне одбране

У постојећој нормативно-правној регулативи Републике Србије не постоје прецизно дефинисани циљеви и задаци система цивилне одбране. Стратегија одбране РС из 2009. године је садржала циљеве цивилне одбране<sup>328</sup>:

- обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране,
- заштита и спасавање,
- учешће у међународним операцијама заштите и спасавања.

Остваривање тих циљева је било предвиђено кроз извршавање различитих задатака<sup>329</sup>:

- Припрему државних органа, органа државне управе, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица за функционисање у миру, ванредном стању и рату
- Обезбеђивање услова за живот и рад грађана у миру, ванредном стању и рату,
- Образовање и одбрамбено оспособљавање грађана и координацију активности са осталим институцијама значајним за одбрану.

Заштита и спасавање се остваривала кроз задатке<sup>330</sup>:

- Осматрања и обавештавања,
- Заштите и склањања материјалних добара,
- Очувања животне средине.

Учешће у међународним операцијама заштите и спасавања се остваривало на основу међународних и билатералних уговора и споразума, као и у складу са указаном потребом за отклањање последица природних и техничко-технолошких катастрофа.<sup>331</sup>

На основу опредељења Републике Србије за концепт тоталне одбране, физиономије савремених оружаних сукоба и безбедносног амбијента у коме цивилна одбрана треба да извршава своје задатке, треба поставити циљеве и разрадити задатке система цивилне одбране. Ови елементи одређују организацију, садржај припрема, употребу и обезбеђење свих елемената система. Циљеве и задатке цивилне одбране треба да дефинише Народна скупштина Републике Србије у складу с Уставом и на

---

<sup>328</sup> Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 88/2009.

<sup>329</sup> *Ibidem.*

<sup>330</sup> *Ibidem.*

<sup>331</sup> *Ibidem.*

основу неотуђивог права Републике Србије на индивидуалну и колективну одбрану, сагласно члану 51 Повеље Уједињених нација и основним принципима међународног права, посебно Женевских конвенција и Допунских протокола.

Систем цивилне одбране Републике Србије недвосмислено треба да има прецизно одређене циљеве и задатке. На основу дефиниције цивилне одбране и осталих одредаба у Закону о одбрани могу се извести закључци о циљевима система цивилне одбране:

- обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране у миру и кризним ситуацијама,
- обезбеђивање успешног функционисања субјеката система цивилне одбране у миру и кризним ситуацијама,
- обезбеђивање функције заштите цивилног становништва и материјалних ресурса у кризним ситуацијама,
- управљање кризним ситуацијама невојног карактера (невојним методама),
- обезбеђивање интероперабилности система цивилне одбране у функцији ефикасне међународне сарадње и
- учешће у међународним операцијама.

Наведени циљеви би се остваривали кроз реализацију две врсте задатака:

- задаци који се реализују у периоду припрема за одбрану,
- задаци који се реализују у кризним ситуацијама.

Задаци који се реализују у оквиру периода припрема за одбрану треба да обухвате: нормативно-правно регулисање цивилне одбране, изградњу система цивилне одбране и његово функционисање у складу са процењеним ИРП, припрему свих структура друштва за цивилну одбрану, едукацију и одбрамбено оспособљавање субјеката ЦО, нарочито грађана, непрекидно праћење и процењивање извора опасности, превентивно деловање, сарадњу са свим субјектима од значаја за (цивилну) одбрану, међународна сарадња на пољу ЦО.

Задаци који се реализују у кризним ситуацијама би били: супротстављање свим изазовима, ризицима и претњама по безбедност, обавештавање, упозоравање и узбуњивање цивилног становништва, заштита и спасавање људи, материјалних добара и животне средине, задовољавање потреба снага одбране, учешће у хуманитарним мисијама и међународна сарадња.

На основу свега наведеног се долази до закључка да се систем цивилне одбране Републике Србије мора укључити у најшире аспекте одбране и заштите цивилног становништва и материјалних ресурса у миру и свим кризним ситуацијама. Поред тога мора обезбедити ангажовање укупних људских ресурса и свих осталих потенцијала земље да би пружио подршку снагама одбране и притом извршио све задатке из кодекса међународног хуманитарног права. Сложеност наведених задатака система цивилне одбране, као и потреба његовог функционисања у миру, ванредном стању и рату захтевају ефикасну и ефективну организацију и свеобухватне припреме система.

### 1.3. План одбране Републике Србије

План одбране Републике Србије представља документ, исход из процеса планирања, којим се врши дефинисање циљева и успостављање стратегије деловања снага уз примену средстава, превентивних и оперативних мера. Планом одбране Републике Србије се утврђују задаци свих субјеката одбране, у погледу организације снага, мера, средстава и поступака за рад државних органа и употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању. Израда Плана одбране Републике Србије је у функцији организовања, планирања и извршавања задатака субјеката одбране у циљу ефикасног и јединственог деловања свих снага одбране за одбрану од војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље и њених грађана, а заснива се на одбрамбеним потребама утврђеним Стратегијом одбране.<sup>332</sup>

План одбране представља исход целокупног процеса планирања одбране Републике Србије на стратегијском нивоу и обухвата<sup>333</sup>:

- План мера приправности,
- План мобилизације Војске Србије,
- План употребе Војске Србије,
- План задатака и мера за мобилизацију, осим мобилизације Војске Србије,
- План функционисања цивилне заштите, осматрања и обавештавања и узбуњивања,
- План телекомуникационо-информатичког обезбеђења и заштите (криптозаштите) информација,
- План организације и функционисања државних органа,

---

<sup>332</sup> Упутство о методологији за израду планова одбране (2009), Министарство одбране РС, ВИЗ, стр. 10.

<sup>333</sup> *Ibidem*.

- План задатака и обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника за вршење производње и услуга од интереса за одбрану земље,
- План мера безбедности и заштите,
- План измештања на ратне локације,
- Друге мере и активности од интереса за одбрану Републике Србије у ратном и ванредном стању.

План одбране припрема Министарство одбране и предлаже га Влади. Из његовог садржаја се може видети да се планирање одбране спроводи кроз следеће фазе планирања<sup>334</sup>:

- Одређивање циљева,
- Одређивање акција за остваривање циљева,
- Распоређивање ресурса за извршавање планских активности и
- Извршавање активности.

На тај начин се остварује планирање снага, средстава и мера<sup>335</sup> система одбране.

Изради Плана одбране претходи<sup>336</sup>:

- Израда процене војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље,
- Организовање и припремање субјеката система одбране за извршавање задатака у ратном и ванредном стању,
- Предузимање мера за припрему и радњи за обезбеђење неопходних услова за употребу Војске Србије и других снага одбране,
- Предузимање мера на заштити и спасавању људи, материјалних добара и животне средине у ратном и ванредном стању.

Процена војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље садржи: војну процену, обавештајно-безбедносну процену, мобилизацијску процену, процену организовања и рада државних органа, процену могућности организације телекомуникационо-информатичког обезбеђења и заштите (криптозаштите) информација, процену функционисања система осматрања, обавештавања и узбуњивања, процену угрожености, потреба и могућности за заштиту и спасавање,

<sup>334</sup> Ковач, М., Стојковић, Д. (2009): *Стратегијско планирање одбране*, стр. 367

<sup>335</sup> Комазец, Н., Бабић, Б. (2015): „Стратегијско планирање заштите и спасавања“, *Зборник радова - Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса*, Београд, стр. 245

<sup>336</sup> *Упутство о методологији за израду планова одбране* (2009), стр. 12.

процену услова и могућности извршавања обавеза провредних друштава и других правних лица за производњу и вршење услуга од значаја за одбрану земље.

Процена угрожености, потреба и могућности за заштиту и спасавање садржи: процену угрожености од војних и невојних изазова, ризика и претњи којом се сагледавају врсте и начин угрожавања територије, угроженост становништва, материјалних и других добара, животињског света и животне средине, степен повредивости територије у односу на густину насељености, техничко-технолошки садржај урбаних структура и индустријских зона и утицај природних сила, могуће последице и губитке по становништво и материјална добра од војних и невојних изазова, ризика и претњи, процену потреба и могућности за заштиту и спасавање којом се сагледавају потребе и могућности за: организовање опште заштите, мера заштите и спасавања, јединица цивилне заштите опште и специјализоване намене и других облика организовања заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних и других добара, употребу јединица цивилне заштите.<sup>337</sup>

Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама је прописана Методологија за израду и садржај Плана заштите и спасавања која садржи скоро идентичне елементе Плана одбране што доводи до непотребног дуплирања докумената на нивоу државе, а све због изједначавања значења синтагми цивилна одбрана, цивилна заштита и систем заштите и спасавања. План одбране се израђује на нивоу Републике Србије, а на основу припремљених предлога Плана одбране за државне органе и органе државне управе, органе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредна друштва и друга правна лица. План заштите и спасавања у ванредним ситуацијама се израђује на истим нивоима, са истим елементима. Уређење цивилне заштите у оквиру Плана одбране за случај ванредног и ратног стања и уређење система заштите и спасавања у оквиру МУП-а који мора функционисати у миру, ванредном стању и рату доводи до преклапања надлежности министарстава над процесом планирања овог система, уноси конфузију у процесе планирања и организовања и због тога је потребно наћи решење које ће успоставити јасну структуру и организацију и омогућити ефикасан процес планирања. Најекономичније решење би било планирање цивилне одбране у оквиру система одбране, а након тога препуштање организације и функционисања цивилне заштите у миру МУП-у, која у условима ратног и ванредног стања свакако функционише, према дефинисаним надлежностима, у оквиру

---

<sup>337</sup> Упутство о методологији за израду планова одбране (2009), стр. 17-18.

Министарства одбране. Приликом израде Плана одбране долази до изражаја сарадња са Министарством унутрашњих послова који израђује прилоге Плана одбране који се односе на План употребе Полиције у ратном и ванредном стању за подршку Војсци Србије у одбрани од војних и невојних изазова, ризика и претњи и мере безбедности и заштите објеката од посебног значаја за одбрану. Тим обавезама треба додати обавезу достављања плана цивилне заштите тј. Плана заштите и спасавања чија је израда у надлежности МУП-а претходно усаглашена са Министарством одбране.

Методологију израде Плана одбране Републике Србије би требало применити и на израду Плана цивилне одбране. План функционисања цивилне заштите, осматрања обавештавања и узбуњивања у оквиру Плана одбране РС требало би преименовати у План цивилне одбране, уредбама, одлукама и другим прописима утврдити његов садржај и Упутством о методологији за израду планова одбране уредити начин његове израде. План функционисања цивилне заштите, осматрања обавештавања и узбуњивања се овим не би занемарио, већ би се он и даље израђивао у оквиру система заштите и спасавања и представљао би саставни део Плана цивилне одбране добијањем потребних извода од Министарства унутрашњих послова и избегавањем непотребног планирања истог (под)система у оба министарства, поштујући принцип економичности. Овим кораком би се направило и разграничење синтагми цивилна одбрана, цивилна заштита и систем ЗиС, а тиме би се и значајно смањио ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и омогућио огроман напредак у развоју система цивилне одбране Републике Србије.

#### 1.4. План цивилне одбране Републике Србије

Реформа и изградња способности институција цивилне одбране је један од задатака политике одбране. Концепт тоталне одбране, на коме почива систем одбране Републике Србије, састоји се од војне и цивилне компоненте. Док су напори који се улажу у развој војне одбране и више него очигледни, чини се да се не ради довољно и на развоју цивилне одбране. Развој представља скуп промена којима се систем преводи из постојећег стања у ново, побољшано, стање.<sup>338</sup> Први корак у области развоја система цивилне одбране је свакако свеобухватно планирање система. С обзиром да војна и цивилна одбрана представљају два стуба одбране Републике Србије, неопходност њиховог планирања је неупитна. Израда плана цивилне одбране је незаобилазни корак у

---

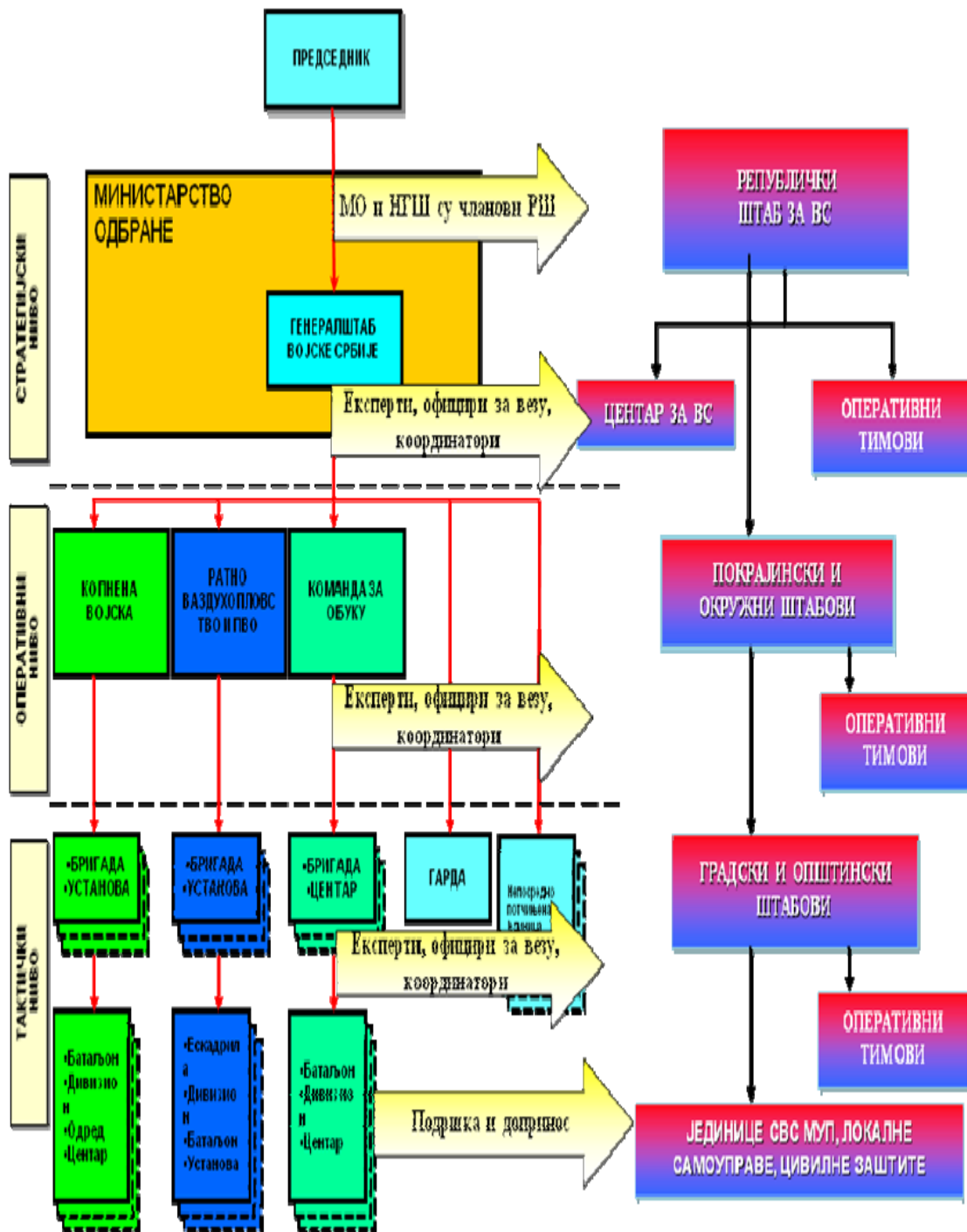
<sup>338</sup> Правилник о планирању развоја система одбране, Службени војни лист број 11/2019.

формирању целокупног система одбране и у функцији је организовања, планирања и извршавања задатака субјеката система цивилне одбране у циљу ефикасног и јединственог деловања свих снага за одбрану и заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса.

План цивилне одбране као документ не постоји у оквиру Плана одбране Републике Србије. Делимично је планирано само учешће Војске Србије у извршењу задатака треће мисије у случају да су угрожени део територије Републике Србије, гранични појас, граница и животи људи и материјалних ресурса на том подручју, на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране, а уз сагласност Председника Републике Србије, Влада образује полицијске и војне снаге за извршавање заједничких задатака. Тако образоване полицијске и војне снаге су потчињене старешини Војске Србије кога овласти председник Републике на заједнички предлог министра унутрашњих послова и министра одбране. Старешина Војске Србије командује војним снагама и додељује задатке полицијским снагама, у складу са надлежностима, ради извршавања заједничких задатака. Одговоран је за стање безбедности у зони операције, реализације мисије и достизање услова за окончање војних операција, односно жељеног крајњег стања. Носиоци супротстављања невојним претњама безбедности су Штабови за ванредне ситуације, који су организовани на општинском, градском, окружном, покрајинском и републичком нивоу. У случајевима када због обима угрожености, снаге и средства са територије јединице локалне самоуправе нису довољне, надлежни Штаб за ванредне ситуације обезбеђује употребу снага и средстава са територије Републике Србије. Ангажовање снага Војске Србије за пружање помоћи цивилним властима, се врши на основу захтева штабова за ванредне ситуације, преко Републичког штаба за ванредне ситуације. Снагама Војске Србије, које се употребљавају у пружању помоћи у заштити и спасавању, командују надлежне старешине Војске Србије, у складу са одлукама Штаба за ванредне ситуације који руководи и координира заштитом и спасавањем. Ради координације заједничких активности снага Војске Србије са осталим снагама заштите и спасавања, у састав штабова за ванредне ситуације на свим нивоима организовања одређују се представници Војске Србије. Министар одбране и начелник Генералштаба Војске Србије односно старешина кога одреди начелник Генералштаба Војске Србије су чланови Републичког штаба за ванредне ситуације, док се у



покрајинске, окружне, градске и општинске штабове одређују старешине из команди и јединица, у складу са гарнизонам поделом и надлежностима (Слика 13).<sup>339</sup>



Слика 13. Војска Србије у подршци цивилним властима  
Извор: Доктрина командовања у ВС

<sup>339</sup> Доктрина командовања у ВС (2016), Генералштаб ВС, МО РС, стр. 37

На основу резултата претходне анализе, закључује се да План цивилне одбране треба да буде документ који дефинише обим, организацију, поредак, подршку, методе и мере за узбуњивање субјеката и снага цивилне одбране током преласка из мирнодопске у ратну организацију или ванредно стање. План цивилне одбране треба израдити тако да садржи прецизне мере. Мере цивилне одбране предвиђене Планом треба да имају за циљ смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у свим кризним ситуацијама. Главни циљ израде Плана цивилне одбране треба да буде припрема субјеката за одрживо деловање током преласка из мирнодопског у ратно или ванредно стање.

Захтеви за поступак израде Плана цивилне одбране, његова структура, обим, као и одобрења треба да буду у надлежности Министарства одбране. План цивилне одбране треба да се израђује на нивоу Републике, на нивоу органа државне управе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, предузетника и свих осталих субјеката који имају законску обавезу израде Плана одбране. Процена војних и невојних изазова, ризика и претњи по безбедност земље у оквиру Плана одбране представља полазни документ на основу кога се планирају задаци система цивилне одбране у миру и кризним ситуацијама. Процена обухвата<sup>340</sup>:

- Војну процену,
- Обавештајно безбедносну процену,
- Мобилизацијску процену,
- Процену организовања и рада државних органа,
- Процену могућности организовања телекомуникационо-информатичког обезбеђења и заштите (криптозаштите) информација,
- Процену функционисања система ООиУ,
- Процену угрожености, потреба и могућности за ЗиС,
- Процену услова и могућности извршавања обавеза привредних друштава и других правних лица за производњу и вршење услуга од значаја за одбрану земље.

Процена угрожености, потреба и могућности за ЗиС садржи: процену угрожености од војних и невојних ИРП којим се сагледавају врсте и начин угрожавања територије, угроженост становништва, материјалних и других добара, животињског света и животне средине, степен повредивости територије у односу на густину насељености, ГТ садржај

---

<sup>340</sup> Упутство о методологији за израду планова одбране (2009), стр. 13

урбаних структура и индустријских зона и утицај природних сила, могуће последице и губитке по становништво и материјална добра од војних и невојних ИРП и др. Процену потреба и могућности за ЗиС, којом се сагледавају потребе и могућности за: организовање опште заштите, мера ЗиС, јединица цивилне заштите опште и специјализоване намене и других облика организовања ЗиС цивилног становништва и материјалних и других добара, употребу ЈЦЗ.<sup>341</sup> Изводи из процене се достављају свим субјектима планирања на свим нивоима и сви ти субјекти би требало да израђују план цивилне одбране на свом нивоу и достављају га Министарству одбране за израду плана цивилне одбране РС.

На основу претходно наведеног може се доћи до закључка о садржају Плана цивилне одбране Републике Србије. Он би требало да садржи:

- Извод<sup>342</sup> из Плана мера приправности,
- Извод из Плана задатака и мера за мобилизацију,
- Извод из Плана организације и функционисања државних органа,
- Извод из Плана задатака и обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника за вршење производње и услуга од значаја за одбрану земље,
- Извод из Плана телекомуникационог-информатичког обезбеђења и заштите (криптозаштите) информација за потребе цивилне одбране,
- Национални план заштите и спасавања Републике Србије,
- Преглед субјеката и снага система цивилне одбране,
- План употребе снага цивилне одбране ,
- План организовања и спровођења мера и активности цивилне одбране,
- Радна документа.

Израдом Плана цивилне одбране омогућио би се огроман напредак у развоју система и унапређењу развоја целокупног система одбране Републике Србије.

Најзначајнија активност припрема система цивилне одбране је планирање. Да би процес планирања био правремен, реалан и целовит, он се мора унапредити утврђивањем циљева и задатака система цивилне одбране и начина њиховог остваривања. Унапређење процеса планирања се може омогућити израдом Плана цивилне одбране као саставног дела Плана одбране Републике Србије и његове свеобухватне имплементације код субјеката цивилне одбране на свим нивоима чиме се

---

<sup>341</sup> Упутство о методологији за израду планова одбране (2009), стр. 17-18

<sup>342</sup> Извод се односи на изводе из Плана одбране Републике Србије.

врши ефективно распоређивање ресурса за остваривање задатака којим се првенствено смањује угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса, а затим и остваривање свих осталих дефинисаних задатака система. План цивилне одбране свих субјеката планирања требало би усклађивати како у поступку израде, тако и у поступку његовог одобравања и мора бити усаглашен са Планом цивилне одбране РС и потврђен од стране Министарства одбране. Требало би га ажурирати редовно, у складу са новонасталим променама, чувати и контролисати према захтевима Плана одбране.

Само постојањем Плана цивилне одбране, како на нивоу Републике Србије, тако и на свим осталим нивоима, може се створити чврста основа за развој система цивилне одбране и значајно смањење нивоа угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса. На тај начин се могу потврдити дефинисани стратегијски ставови о концепту тоталне одбране, структури система одбране и цивилној одбрани у нормативно-правној регулативи. У супротном, они остају само ставови, без практичне реализације, што у систему од општег друштвеног значаја – систему одбране, не сме бити препуштено случају. Сходно наведеном, систем цивилне одбране представља веома комплексан систем који обухвата све области друштвеног живота које морају бити прецизно испланиране у миру да би омогућиле његов развој и функционисање државе у рату и свим осталим кризним ситуацијама у циљу смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

## 2. ОРГАНИЗОВАЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Организовање је активност која следи након сваког процеса планирања. Оно омогућава распоред ресурса на начин на који би се планске одлуке оствариле кроз серију предузетих акција. Организовање система спада у једну од најсложенијих активности, јер обухвата огроман број различитих послова. Организовање је функција којом се успоставља оптимална организациона структура и унутрашњи односи елемената за реализацију мисија и извршавање додељених задатака, а основни услов за извршење задатка је добро постављена организација. Основу правилне организације рада чини систем успостављених односа заснованих на примени савремених метода рада и анализе и коришћењу техничких средстава за рад. Структура је организована у односу на сродне послове, задатке и активности који се групишу у функције.<sup>343</sup>

На основу постојеће нормативно-правне регулативе Републике Србије не може се створити јасна слика о организацији система цивилне одбране, што онемогућава његов развој. Цивилна одбрана мора бити организована на системским основама и принципима кризног менаџмента. Кризни менаџмент се може одредити као способност организације да поступа брзо, ефикасно и ефективно у могућим операцијама, које имају за циљ смањивање претњи људском здрављу и безбедности, умањењу штете на јавној или приватној имовини и смањењу негативног утицаја на наставак нормалног пословања или других операција.<sup>344</sup> Кризни менаџмент обухвата скуп функција или процеса који имају за циљ да идентификују, изуче и предвиде могуће кризне ситуације и успоставе посебни начини које ће организацији омогућити да спречи кризу или да се са њом избори и да је превазиђе, уз минимизирање последица њеног дејства и што бржи повратак у нормално стање. Дакле, кризни менаџмент је назив за све врсте активности усмерене на поступање са системом у стању поремећаја: превенцију, припрему, ублажавање и опоравак. Ради се о обликовању поступака, договора и одлука које утичу на ток кризе и обухвата организацију, припреме, мере и распоређивање ресурса за њено савладавање.<sup>345</sup>

Систем цивилне одбране је систем који представља скуп елемената који међусобно интерреагују и служе заједничкој сврси. Такав систем се успоставља да би друштво успешно одговорило на било коју врсту кризне ситуације, па је његова организација на

---

<sup>343</sup> Доктрина командовања у ВС (2016), Генералштаб ВС, МО РС, стр. 17.

<sup>344</sup> Gigliotti, R., Ronald, J. (1991): *Emergency Planning for Maximum Protection*, Butterworth-Heinemann, New York, стр. 34.

<sup>345</sup> Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2008): „Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења“, *Безбедност 1/2, Београд*, стр. 51-52.

принципима кризног менаџмента неопходна. Систем цивилне одбране Републике Србије мора да има јасну организацију с обзиром на опредељење државе за цивилну одбрану у стратегијским документима. Република Србија мора развити систем цивилне одбране са прецизно утврђеном организационом структуром да би се обезбедило јединство система на свим нивоима његове организације. Тренутно је цивилна одбрана представљена као појам који подразумева оно што је ван војне сфере одбране и не постоји њена јасна и прецизна системска организација. У постојећем стању цивилне одбране сваки елемент функционише као засебна целина уз одређене органе који координирају њихов рад и све је углавном сведено да цивилну заштиту.

Цивилна одбрана Републике Србије мора бити организована као систем тј. подсистем система одбране са јединственом вертикалном и хоризонталном организацијом, систем цивилно-војног карактера, са обавезним и добровољним учешћем грађана у њему, а све то у надлежности Министарства одбране. То се може постићи првенствено реформом нормативно-правног система који уређује ову област, дефинисањем Плана цивилне одбране и његовом даљом имплементацијом на свим нивоима. Организација система цивилне одбране треба да прати територијалну структуру Републике Србије тј. треба да буде развијена према административно-територијалној подели државе и да буде заступљена на свим нивоима државне организације. Да би се систем цивилне одбране развијао, неопходно је да поседује свеобухватну организацију којом би се омогућило смањење нивоа угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

## 2.1. Имплементација плана цивилне одбране

Цивилну одбрану је у организационом смислу неопходно конституисати као један од два дела система одбране – систем цивилне одбране. Такав систем би требало институционално конституисати тако да се све његове функције ослањају на већ постојећу друштвену структуру што би значило да „друштво не ствара посебан одбрамбено-заштитни механизам који би био нека осамостаљена професионална сила попут војне силе, већ организацијски и функционално усмерава постојеће снаге и средства друштва на остваривање сигурног живљења, производње и промета.“<sup>346</sup> Организација система цивилне одбране мора да омогући синхронизацију активности свих структура друштва и целокупног одбрамбено-заштитног потенцијала Републике

---

<sup>346</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 106.

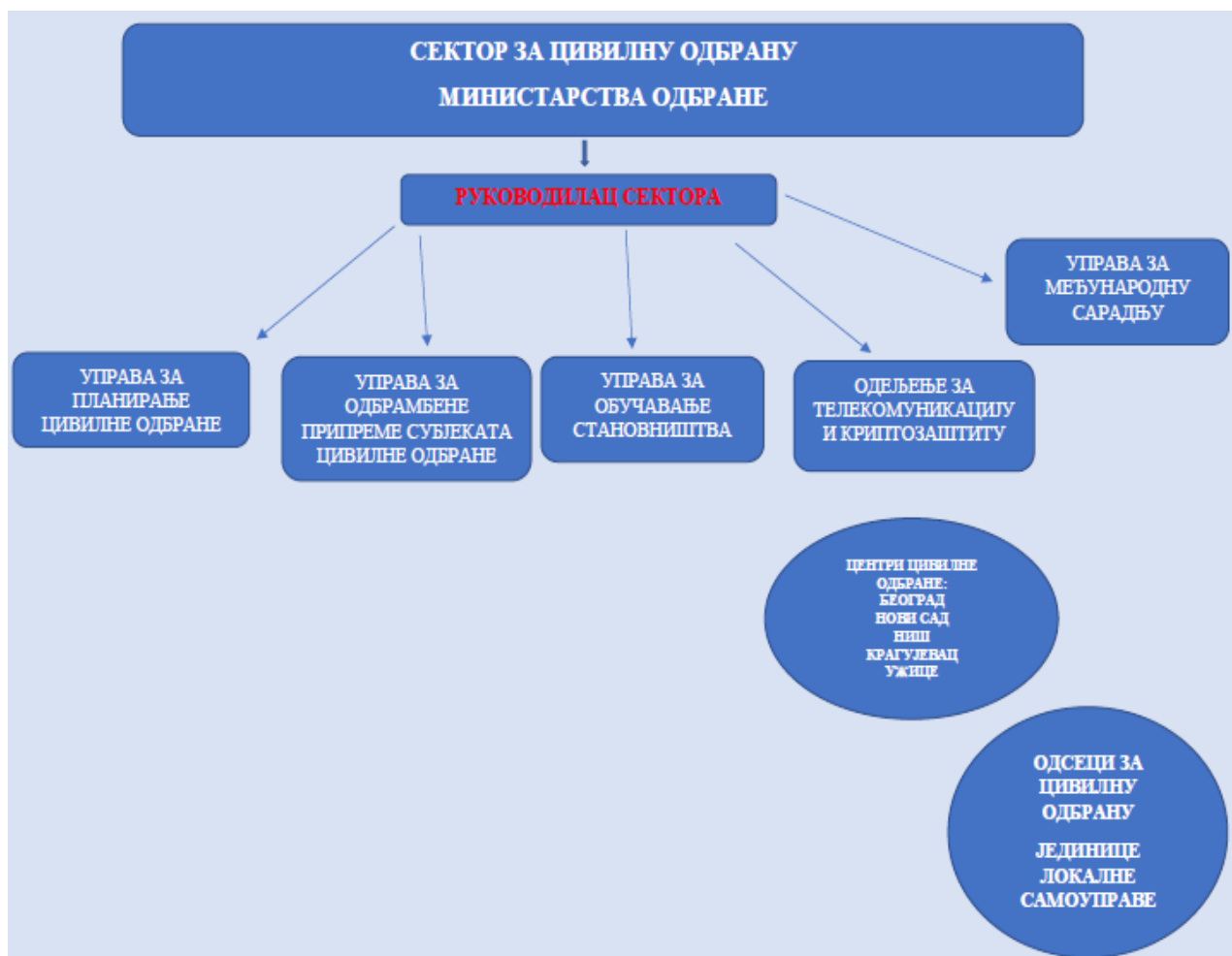
Србије у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Већ је закључено да је потребно израдити План цивилне одбране Републике Србије у оквиру Плана одбране и имплементирати га на свим нивоима државне организације. Имплементација задатака из Плана цивилне одбране захтева међусобну сарадњу свих субјеката система, а посебно сарадњу са надлежним органом Министарства одбране. У оквиру имплементације Плана цивилне одбране и формирања система првенствено мора да се одреди посебан орган за руковођење цивилном одбраном у оквиру Министарства одбране. Руковођење системом цивилне одбране Републике Србије тренутно је у надлежности Владе, а руководећи орган је Министарство одбране, што је најрационалније решење с обзиром да је цивилна одбрана подсистем одбрамбеног система земље и руковођење системом у надлежности неког другог министарства би било крајње нерационално. У Министарству одбране је до 2021. године постојао Сектор за цивилну одбрану и припреме одбране који је поред свих активности у области цивилне одбране, посебан акценат стављао на обучавање становништва за потребе одбране земље. Поред спровођења обучавања лица у резервном саставу, која нису одслужила војни рок, пажња је била усмерена и на пружање помоћи субјектима система одбране у обучавању осталих категорија становништва. Сектор за цивилну одбрану и припреме одбране је био надлежан и за координацију послова заштите и спасавања с надлежним државним органима. Области деловања Сектора, у којима су активно укључени грађани и које су им познате, односиле су се на спровођење војне, радне и материјалне обавезе, као и послове мобилизације. Поновно успостављање овог сектора је од изузетног значаја за система цивилне одбране Републике Србије (Слика 14). Основни задаци Сектора цивилне одбране би требало да обухватају:

- разрада предлога државне политике у области цивилне одбране и заштите цивилног становништва и територије у кризним ситуацијама и организација њеног спровођења и реализације у пракси. Сектор би остваривао ову функцију обједињавањем органа управљања, снага и средстава државе у чијој надлежности је било решавање тих проблема;
- управљањем системом цивилне одбране. Сектор за цивилну одбрану би имао функцију координације делатности свих субјеката у области цивилне одбране.
- остваривање функције контроле. Контролу у систему цивилне одбране Сектор треба да остварује с циљем обезбеђења да се органи извршне власти, органи локалне

самоуправе и друге организације стриктно придржавају законодавних, нормативно-правних аката, норми, стандарда и правила у области цивилне одбране;

- спровођење превентивних мера усмерених на супротстављање изазовима, ризицима и претњама, умањивање њихових размера и последица као и спровођење акција у току отклањања последица кризних ситуација;
- организовање адекватног система обучавања стручних кадрова за потребе цивилне одбране и обучавање становништва за активности цивилне одбране. Ова активност је обавеза свих органа управљања системом цивилне одбране на свим нивоима и
- успостављање међународне сарадње и закључивање споразума и других међународних аката с циљем изградње заједничке правне основе по питањима заједничких или колективних активности.



**Слика 14.** Предлог организационе шеме Сектора за цивилну одбрану  
*Извор: Обрада аутора*



Сви развијани, опремани и кадровски припремани организациони облици система цивилне одбране који су већином одбачени морају се поново имплементирати у систем одбране Републике Србије да би се<sup>347</sup>:

- ојачало функционисање цивилне одбране у њеном приоритетном мирнодопском ангажовању у заштити и спасавању цивилног становништва и материјалних ресурса од невојних изазова, ризика и претњи,
- успоставио функционални плански програм на организовању и припремању цивилног становништва за предузимање првих, неодложних мера, радњи и поступака у систему цивилне одбране,
- организованије приступило припремама за спровођење мера цивилне одбране,
- управна и функционална организација цивилне одбране пратила територијалну организацију Републике Србије, успостављањем организационих веза са локалном самоуправом и олакшало адекватно управљање ризиком, јер нема ефикасне цивилне одбране без увезивања и планског ангажовања свих расположивих ресурса јединице локалне самоуправе,
- успоставиле функционалне везе са осталим подсистемима цивилне одбране и њихово увезивање у јединствен систем ослобођен непотребног, скупог и неефикасног паралелизма и преклапања у организовању, планирању и деловању постојећих организација и служби,
- створио ефикаснији, економичнији и еластичнији систем цивилне одбране који би се првенствено ослањао на постојеће професионалне организације и службе опремљене и оспособљене за цивилну одбрану,
- успоставило функционално повезивање цивилне одбране са облашћу цивилне заштите и система заштите и спасавања.

Сви субјекти система цивилне одбране након израде Плана цивилне одбране би требало да изврше његову имплементацију на свим нивоима управљања. Планом ЦО је неопходно дефинисати обавезе у оквиру система интерног функционисања, којима би се омогућила организацију и функционисање цивилне одбране и њено спровођење у складу са јединственим системом одбране Републике Србије да би се на ефикасан начин смањило ниво угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

---

<sup>347</sup> Благојевић, М. (2007): „Потребе за редифинисањем сектора цивилне заштите“, *НБП – Београд*, Год. 12, број 1, 177–189, Београд, стр. 179-180.

## 2.2. Државни органи и органи државне управе, органи аутономних покрајина јединица локалне самоуправе у систему цивилне одбране

Државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе као субјекти система цивилне одбране треба да имају обавезу израде и имплементације Плана цивилне одбране на основу Методологије израде Плана одбране Републике Србије. Њима треба прописати дужност да у оквиру свог функционисања треба да омогуће организацију и функционисање система цивилне одбране. Субјектима планирања цивилне одбране би за потребе израде сопствених планова, надлежни орган Министарства одбране достављао полазна документа за њихову израду. Садржај извода за сваки државни орган, орган државне управе, орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе би требало утврђивати у складу са делокругом рада и надлежностима тог органа. Наведени органи би, на основу достављених извода, спроводили имплементацију и организацију система цивилне одбране за своје органе, у њиховом седишту и за организационе јединице изван седишта.<sup>348</sup>

Локална самоуправа представља место где систем цивилне одбране треба да има најконкретнију и најразвијенију организацију. У јединици локалне самоуправе се развијају основни елементи сваког дела система цивилне одбране посебно цивилне заштите. Сви ови органи треба да израђују своје планове цивилне одбране у сарадњи са надлежним органом Министарства одбране који би били саставни део Плана цивилне одбране Републике Србије. Планови цивилне одбране државних органа, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе морали би бити усклађени са Планом цивилне одбране Републике Србије. У систему одбране Републике Србије, цивилна одбрана се не планира ни на једном нивоу државне организације, а посебно не на нивоу јединице локалне самоуправе, док постоји планирање (под)система цивилне заштите у оквиру два министарства, што представља беспотребно израђивање истих планова за исти (под)систем, са истим задацима, субјектима и снагама, док се сам систем цивилне одбране занемарује и не развија. Идентичност ових планова се може видети и из самог њиховог садржаја.

План заштите и спасавања јединице локалне самоуправе који се израђује за територију јединице локалне самоуправе садржи: рано упозоравање и приправност (спремност); мобилизација и активирање; заштита и спасавање по врстама опасности;

---

<sup>348</sup> Упутство о методологији за израду планова одбране, стр. 64

екстерни план заштите од великог удеса (ако на територији локалне самоуправе има СЕВЕСО комплекса вишег реда); мере цивилне заштите (узбуђивање, евакуација, склањање, збрињавање, прва и медицинска помоћ и асанација терена) и употреба снага и субјеката заштите и спасавања.<sup>349</sup> На почетку Плана је дат увод који садржи: законски оквир за израду Плана; кратак сиже тј. закључке из ризика о опасностима којима је ЈЛС изложена (угрожени рејони, објекти, становништво). У уводу се наводе документа која је јединица локалне самоуправе донела у циљу организације заштите и спасавања на својој територији (Одлука о функционисању цивилне заштите, акт о одређивању субјеката од посебног значаја за заштиту и спасавање, акт о именовану и постављању повереника и заменика повереника цивилне заштите, акт о образовању и формирању јединица цивилне заштите) – односно број одређених субјеката, повереника и јединица. План у уводном делу садржи шему организације система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама (шема руковођења) јединице локалне самоуправе; преглед свих субјеката и снага заштите и спасавања у јединици локалне самоуправе и преглед свих капацитета субјеката и снага заштите и спасавања на територији јединице локалне самоуправе, а у делу разраде по опасностима и мерама цивилне заштите дају се општи обрасци за сваку конкретну опасност и меру цивилне заштите (снаге и капацитети за конкретну опасност/меру), преглед мера и активности учесника у заштити и спасавању; стручно оперативни тим за конкретну опасност/меру, подсетник за рад лица задуженог за конкретну опасност/меру).<sup>350</sup>

План функционисања цивилне заштите на нивоу јединице локалне самоуправе као саставни део Плана одбране садржи<sup>351</sup>:

- План функционисања цивилне заштите,
- План мера цивилне заштите,
- План употребе субјеката и снага ЗиС,
- Радна документа.

На основу претходно анализираног долази се до закључка да се цивилна заштита планира на нивоу два министарства, а да се систем цивилне одбране не планира ни на једном нивоу државне организације Републике Србије што онемогућава развој система

---

<sup>349</sup> *Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања*, Службени гласник РС бр. 80/19, стр. 13.

<sup>350</sup> *Ibidem*, стр. 14

<sup>351</sup> *План функционисања цивилне заштите ЈЛС*.

и доводи потенцијалну угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса на неприхватљив ниво.

Органи државне управе, аутономних покрајина и ЈЛС морају израђивати План цивилне одбране који садржи организацију система, спровођења мера цивилне одбране, стручних послова за потребе система цивилне одбране, достављања података од значаја за систем и оспособљавање људских ресурса. Ови органи морају Планом ЦО утврдити начин организације и функционисања система, начине и изворе финансирања, остваривање права и обавеза у систему, опремање и оспособљавање, функционисање цивилне заштите и друге послове из области цивилне одбране за којима постоји потреба у складу са нормативно-правном регулативом.

### 2.3. Привредна друштва и друга правна лица и предузетници у систему цивилне одбране

У складу са Законом о одбрани, привредна друштва и друга правна лица планирају, организују и спроводе задатке из области одбране. Међу најважнијим ставкама у Плану одбране које се односе на цивилну одбрану је решење да привредна друштва у Републици Србији који производе и пружају одређене услуге имају задатак да у случају ратног или ванредног стања снабдевају одређене субјекте одбране па је свако привредно друштво обавезно да има сопствени план снабдевања или пружања помоћи одређеном субјекту одбране, који се израђује на основу достављених извода из Плана одбране Републике Србије. На основу тога се може закључити да овим субјектима одбране, који су истовремено и субјекти система цивилне одбране, треба прописати обавезу израде и имплементације Плана цивилне одбране. У границама својих овлашћења и у складу са поступцима који би били утврђеним законима и другим регулаторним правним актима они треба да:

- планирају и организују активности система цивилне одбране,
- спроводе мере за одржавање њиховог стабилног функционисања у рату,
- спроводе обуку својих запослених у области цивилне одбране,
- стварају и одржавају залихе материјалних, техничких, прехранбених, медицинских и других средстава за потребе цивилне одбране.

Привредна друштва и друга правна лица која обављају делатности из области здравства, ветеринарства, водопривреде, шумарства, стамбених и комуналних делатности, хемијске индустрије, рударства, пољопривреде, транспорта, енергетике,

грађевинарства, угоститељства, ватрогаства и других области од значаја за одбрану требало би да спроводе одговарајуће припреме, доносе планове цивилне одбране и упознају своје запослене са планираним активностима и мерама. Сва та предузећа већ имају дужност спровођења материјалне обавезе. У складу са Законом о одбрани, дужна су да при обављању своје редовне делатности врше планирање, организовање, припремање и оспособљавање за свој рад у случају ванредног и ратног стања и требало би да буду одговорни и за стање својих припрема за цивилну одбрану доприносећи тиме развоју система цивилне одбране и смањујући ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

#### 2.4. Грађани у систему цивилне одбране

Постојећим законским решењима, грађани су и субјекти и снаге система цивилне одбране, а систем је тежишно усмерен на заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса. За остваривање задатака, грађани морају имати активно учешће у систему. Предуслов за то је одговарајући систем едукације у области цивилне одбране. Права и обавезе грађана, које тренутно нису ангажовани у систему ЦО, морају бити уређене нормативно-правном регулативом у правном систему РС. Мора се прописати право и обавеза учешћа грађана у цивилној одбрани, обавеза давања материјалних средстава, спровођења мера и обучавање за цивилну одбрану.

У оквиру система цивилне одбране, грађани своје најзначајније учешће имају у оквиру система цивилне заштите и оно је, иако не на најадекватнији начин, ипак легислативно уређено, док учешће у систему цивилне одбране још увек није. Организовано практично и примењено оспособљавање деце, младих и одраслих грађана за цивилну одбрану требало би остварити на нивоу институционалне и ванинституционалне едукације. Оспособљавање треба да почне од најранијег узраста у породици, преко основношколског и средњошколског образовања кроз засебан наставни предмет, попут „Одбране и заштите“ који је некада постојао, па до највиших нивоа образовања при универзитетима. Ванинституционална едукација грађана за цивилну одбрану, треба да се обавља, кроз систем неформалног образовања, преко програма средстава јавног информисања, трибина, предавања, документарних и едукативних филмова.<sup>352</sup> Незаступљеност предмета цивилне одбране у образовном систему, низак ниво безбедносне културе и непостојање одредби диспозитивног карактера о обавези

---

<sup>352</sup> Јаковљевић, В. (2006): *Систем цивилне одбране*, стр. 302-303.

учешћа грађана у цивилној одбрани у нормативној регулативи значајно повећава ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и недвосмислено успорава развој система цивилне одбране Републике Србије.

Цивилна одбрана је делатност која функционише пре, за време и након извршења задатака из области одбране, али је она и компонента друштвене егзистенције уопште. Стога је цивилна одбрана појам са јасним приоритетима, организацијом и модалитетима функционисања у сфери безбедности. Систем цивилне одбране садржи компоненте система одбране на локалном, регионалном, националном и глобалном нивоу и он се трансформише сходно условима који пред њега постављају актуелни токови политичке, економске и еколошке стварности, захтеви друштва и захтеви времена.<sup>353</sup> Систем цивилне одбране је динамичан систем који се константно мења и трансформише. Организација једног оваквог система треба да задовољи потребе конкретне друштвене заједнице и да одговори савременим безбедносним променама. Такође, све организационе промене у систему цивилне одбране треба да буду усмерене на повећање степена заштите цивилног становништва и материјалних ресурса у миру, ванредном стању и рату (Прилог 1).

Претходно обрађене организационе промене система цивилне одбране су неминовне и неопходне, а све у циљу остварења функције смањења потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Израда Плана цивилне одбране РС, имплементација његових задатака и усаглашавање планске документације на свим осталим нивоима државне организације је обавезна, да би се добила јасно изграђена организацијско-формацијска структура система, омогућила попуњеност људским ресурсима и материјално-техничким средствима. Системско организовање цивилне одбране РС омогућава потпуније ангажовање субјеката, снага и средстава у реализовању мера и задатака цивилне одбране у остваривању функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, а истовремено се развија свеобухватан, ефикасан и ефективан систем, са развијеним способностима да одговори свим изазовима, ризицима и претњама који угрожавају безбедност.

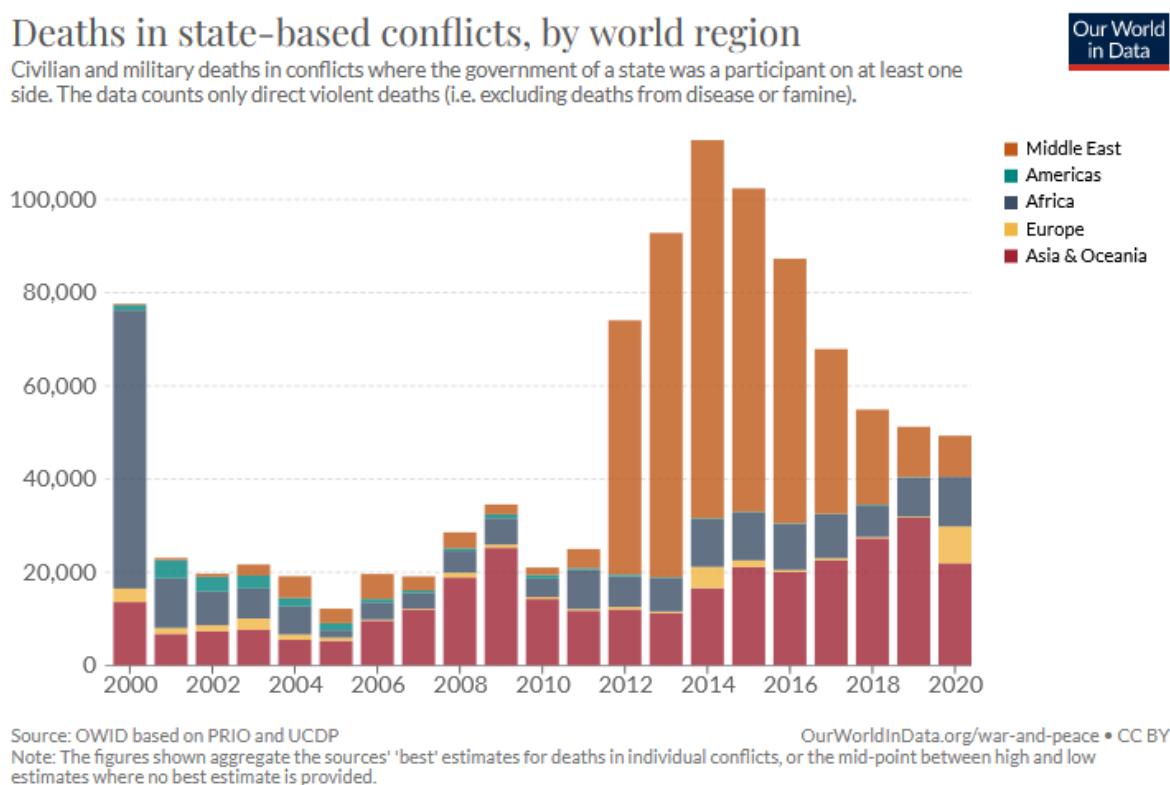
---

<sup>353</sup> Благојевић, М. (2007): „Потребе за редифинисањем система цивилне заштите“, стр. 178.

## ЧЕТВРТИ ДЕО

### ПРИКАЗ РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА

Свакодневни пораст броја угроженог цивилног становништва и материјалних ресурса, како од војних, тако и од невојних облика угрожавања условио је потребу за спровођењем истраживања на тему дисертације. Број цивилних жртава у последњих неколико година у различитим оружаним сукобима заузима скоро 90% укупних жртава (Слика 15 и 16).



Слика 15. Жртве конфликта у периоду 2000-2020.<sup>354</sup>

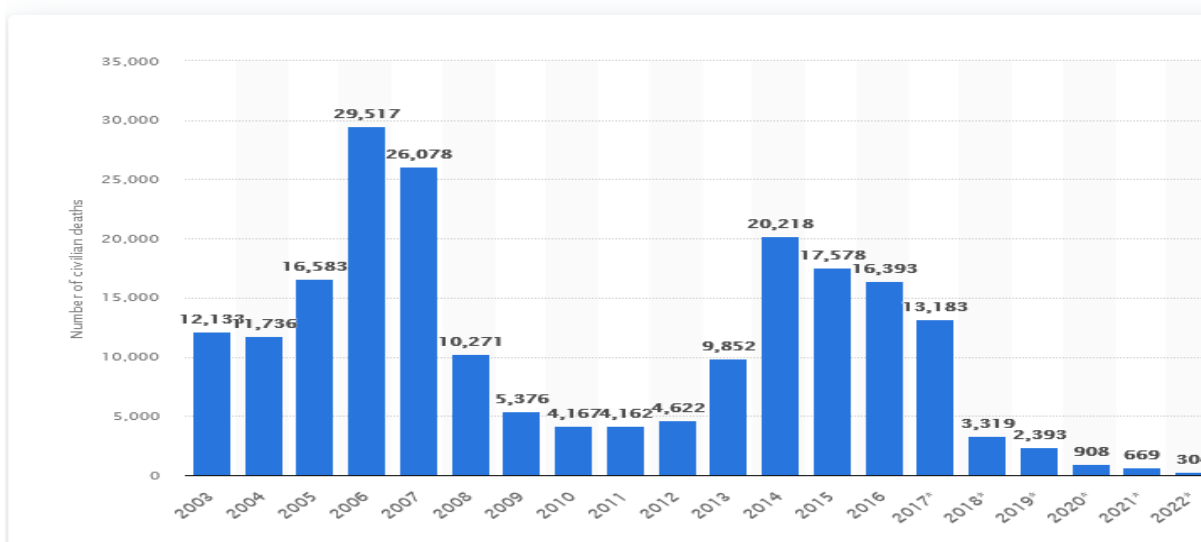
Свакодневни пораст броја цивилних жртава у оружаним сукобима показује да се у међународним односима још увек прибегава оружаном начину решавања спорова и конфликта што ефикасан систем цивилне одбране чини актуелнијим него икада. Само је у рату у Ираку, у периоду од 2003. до јуна 2022. године било преко 200.000 цивилних жртава (Слика 17).

<sup>354</sup> <https://ourworldindata.org/war-and-peace>

Major Military Conflicts						
Conflict	Period	Total deaths	Military deaths	Main foreign army	Civilian deaths	Civilian death rate
Korean War	1950–1953	2,238,172	579,736	33,686	1,658,436	74%
Vietnam War	1965–1974	1,353,000	726,000	58,200	627,000	46%
Persian Gulf War	1990–1991	162,341–232,541	20,341–26,541	341	142,000–206,000	87%–88%
Balkan War	1991–2001	130,000–140,000	-	-	72,716	52%–56%
2nd intifada	2000–2007	5,848	2000	-	3000	51%
Afghanistan	2001–2019	157,052	113,481	2,298	43,571	28%
Pakistan	2001–2019	66,063	41,956	0	24,107	36%
Iraq	2003–2019	276,363–308,212	91,626–100,701	4,572	184,737–207,511	66%–67%
Syria/ISIS	2014–2019	179,424	129,572	7	49,852	28%
Yemen	2002–2019	90,072	78,003	1	12,069	13%
Ukrainian	2014–2019	13,117–13,496	9,750–10,129	500	3,367	25–26%

Слика 16. Процент цивилних жртава у савременим оружаним сукобима<sup>355</sup>

### Number of documented civilian deaths in the Iraq war



Слика 17. Цивилне жртве рата у Ираку у периоду 2003-2022.<sup>356</sup>

У тренутном сукобу у Украјини је од његовог почетка 24. фебруара 2022. године регистровано је 11 544 цивилне жртава од којих је 5.024 погинулих и 6.520 повређених. Материјална штета настала у сукобу изражава се у милијардама долара.<sup>357</sup> Сви ови сукоби доказују да је угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса од

<sup>355</sup> <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2021.765261/full>

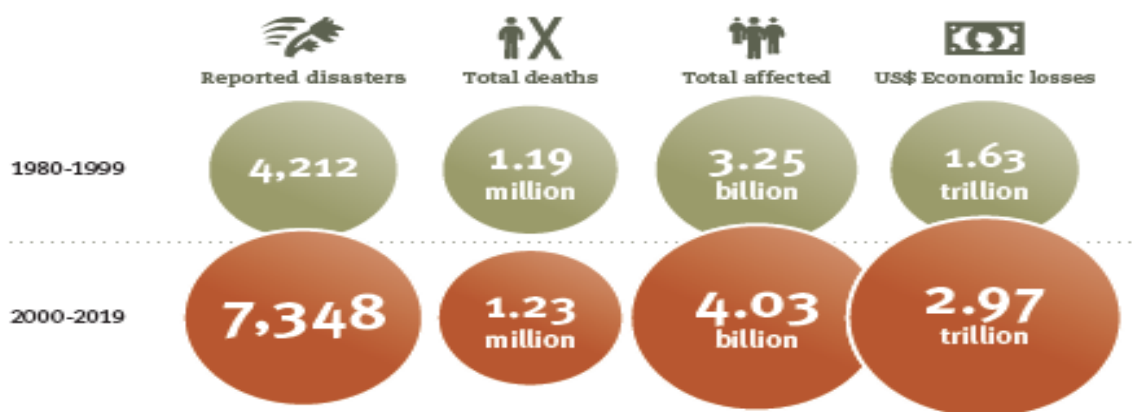
<sup>356</sup> <https://www.statista.com/statistics/269729/documented-civilian-deaths-in-iraq-war-since-2003/>

<sup>357</sup> <https://www.ohchr.org/en/news/2022/07/ukraine-civilian-casualty-update-12-july-2022>



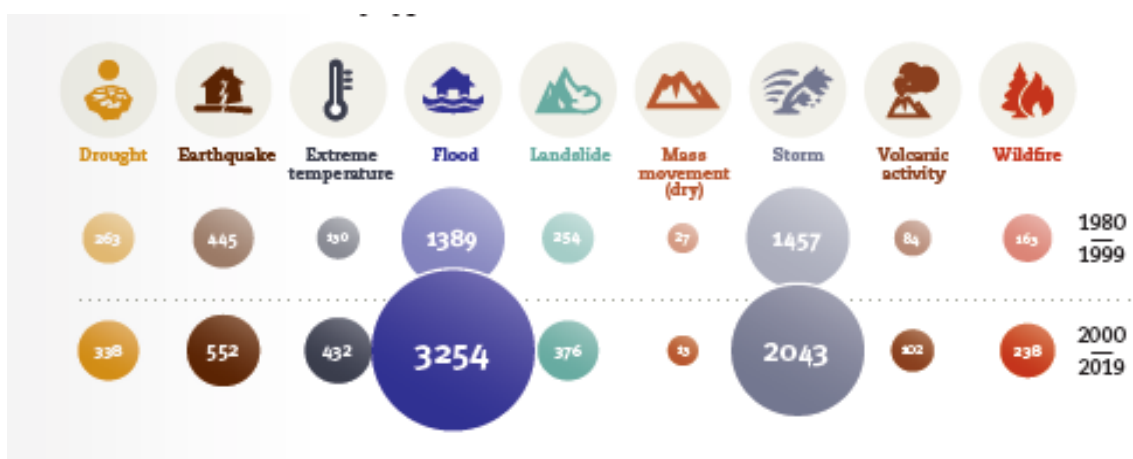
оружаних опасности свакодневно присутна и да представља довољан разлог за развој и унапређење система који ће штитити ове вредности – система цивилне одбране.

Поред оружаних, свака држава се свакодневно суочава и са неоружаним облицима угрожавања. Опасност од пандемије COVID-19, која је у свету однела преко 5 000 000 људских живота, још увек није прошла, а свакодневно су присутне и опасности попут елементарних непогода и других несрећа које погађају све већи број цивилног становништва и проузрокују огромне штете по материјалне ресурсе (Слика 18 и 19).



Слика 18. Последице катастрофа<sup>358</sup>

На слици се може видети пораст броја пријављених катастрофа, пораст броја страдалих као и броја цивилног становништва погођеног катастрофом, а посебно пораст трошкова и губитака узрокованих природним непогодама. Катастрофе представљају реалност савременог света с обзиром на масовну индустријализацију и савремени начин живота, само је питање облика у коме ће се појавити на одређеном простору ( Слика 19).



Слика 19. Врсте опасности које су проузроковале катастрофу<sup>359</sup>

<sup>358</sup> UNDRR (2022): *Human cost of disasters - An overview of the last 20 years 2000-2019*, str. 6.

<sup>359</sup> *Ibidem*, str. 7.

Угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса од војних и невојних изазова, ризика и претњи указује на изузетан значај постојања система цивилне одбране и оправдава потребу за идентификацијом проблема са којима се сусреће у свом успостављању и развоју. У Републици Србији беспоговорно постоји потреба за дефинисањем и организовањем овог система, првенствено успостављањем одговарајућег нормативно-правног оквира којим се бави истраживање на тему докторске дисертације.

У истраживању су примењене све основне методе научног мишљења и истраживања. Од опште-научних метода примењена је хипотетичко-дедуктивна метода, историјска, компаративна и статистичка метода. Прикупљање података за потребе истраживања извршено је помоћу методе анализе садржаја и методе испитивања. За испитивање је коришћен инструмент испитивања – анкета. Методом испитивања су прикупљени подаци о елементима система цивилне одбране који су неопходни за развој система и утицаја тих елемената на смањење нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Методом испитивања су прикупљени подаци и о потреби доношења нових и редефинисања постојећих стратегијско-нормативних и планско-организационих докумената система цивилне одбране Републике Србије, као и подаци о степену имплементације одредби постојећих докумената у оквиру система цивилне одбране.

Због специфичности предмета истраживања, за учеснике истраживања тј. за познаваоце предметне области су изабрана лица из организационих целина Министарства одбране и Војске Србије, Министарства унутрашњих послова, државних органа, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, јавних предузећа, привредних друштава и других правних лица, предузетника и цивилног становништва односно свих субјеката система цивилне одбране. Мишљење је затражено и од лица која су у временском оквиру предмета истраживања имала професионалног искуства у области предмета истраживања. Као познаваоци предметне области су изабрана лица чије су компетенције утврђене комбинацијом функционалног и бихевиоралног модела компетенција која подразумева да познаваоци предметне области нису само високо квалификовани у области предмета истраживања него да поседују и способности брзог учења, прилагођавања променама, ефикасног комуницирања и унапређења

међуљудских односа.<sup>360</sup> Функционални модел компетенција се повезује са квалитетом обављања посла у специфичној области рада и поседовањем знања и вештина које омогућавају натпросечан учинак у његовом обављању.<sup>361</sup> Бихевиорални модел компетенција се односи на понашања и способности познавалаца предметне области попут ставова, мотивације и личних особина. Познавалац предметне области у оквиру овог истраживања поседује компетенције по оба модела. Комбинацијом функционалног и бихевиоралног модела за утврђивање компетенција, изабрани су познаваоци предметне области који:

- поседују свеобухватно знање о предмету истраживања и способност да га ефикасно употребе,
- поседују способност обављања широког спектра задатака у оквиру предмета истраживања,
- поседују способност за усавршавање и напредак у области предмета истраживања,
- поседују одговарајуће личне и професионалне вредности и способности које омогућавају добијање поузданих информација.

Анкетирање познавалаца предметне области је извршено слањем упитника (прилог 5) путем електронске поште уз претходни договор и објашњење начина, циљева и значаја истраживања. Упитник који је коришћен у истраживању је наменски развијен за потребе истраживања и садржи питања која обухватају све посебне и појединачне хипотезе и индикаторе. У првом делу упитника су дати елементи за оцењивање компетенција познавалаца предметне области<sup>362</sup> на основу комбинације функционалног и бихевиоралног<sup>363</sup> модела за утврђивање компетенција.<sup>364</sup> Компетенције познавалаца се утврђују из два дела. У првом делу се утврђује ниво образовања испитаника, године радног искуства у области предмета истраживања, звање, позиција и организација у којој је испитаник запослен, сектор коме она припада, добијене награде испитаника, као и научне и стручне публикације у области предмета истраживања. У другом делу

---

<sup>360</sup> Rodriguez, D., Patel, R., Bright, A., Gregory, D. & Gowing, M.K. (2002) 'Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices', *Human Resource Management*, 41(3), 309–324, Wiley Periodicals, Inc.

<sup>361</sup> Wickramasinghe, V. & Zoyza D. N. (2011) 'Managerial competency requirements that enhance organizational competences: a study of a Sri Lankan telecom organization', *The International Journal of Human Resource Management*, 22(14), 2981–3000.

<sup>362</sup> *A Global Competency Framework Human Resources Implementation Guide* (2014), Workitect, Florida, USA.

<sup>363</sup> Boyatzis, R.E., (2008) 'Competencies in the 21st century', *Journal of Management*.

<sup>364</sup> *Korn Ferry Leadership Architect Global Competency Framework Legacy Mapping* (2014).

утврђивања компетенција се врши самопроцена компетенција за које су дати описи (дескриптори).

Други део упитника истражује значај адекватне процене изазова, ризика и претњи по безбедност у односу на развој система цивилне одбране Републике Србије. Трећи део упитника истражује систем цивилне одбране Републике Србије. Четврти део упитника истражује (не)постојање одредби у области цивилне одбране у нормативно-правној регулативи Републике Србије, док се пети део упитника бави истраживањем (не)постојања планско-организационе регулативе у области цивилне одбране Републике Србије.

За приказ резултата истраживања је коришћена статистичка метода. Статистичком методом је у овом истраживању одређена величина узорка, анализирани су нумерички подаци који се односе на величину утицаја који систем цивилне одбране Републике Србије има на величину угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и обрађени добијени резултати. Ова метода је омогућила систематизацију података ради уочавања одређених правилности и узрочно-последичних веза између развоја система цивилне одбране и нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. У систему цивилне одбране је извршена идентификација субјеката, прикупљање њихових карактеристика, одабирање субјеката са најзначајнијим карактеристикама који су имплементирали мере цивилне одбране и коначно утврђивање статистичке масе. Статистичку масу сачињавају познаваоци предметне области у оквиру субјеката система цивилне одбране Републике Србије. Истраживање је извршено на одабраном парцијалном статистичком узорку, састављеном од дела субјеката стратешког нивоа управљања, дела субјеката оперативног нивоа управљања и дела тактичког нивоа управљања у Републици Србији. У оквиру статистичке методе, статистички скуп представља систем цивилне одбране Републике Србије. Статистички скуп чине стања субјеката у смислу материјализације задатака цивилне одбране добијених од надређеног дела система. Статистичка стања служе као платформа за избор статистичких серија података, у циљу њихове класификације по критеријуму степена имплементације у процесе управљања у субјекту. Статистичку јединицу у узорку чине појединци – познаваоци предметне области из организационих целина Министарства одбране и Војске Србије, Министарства унутрашњих послова, државних органа, органа јавне управе, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, као и грађани.

Репрезентативан узорак је одређен на основу формуле за израчунавање величине узорка у случајевима када је он непознат или превелики (систем цивилне одбране обухвата све људске и материјалне ресурсе Републике Србије)<sup>365</sup>:

$$n = \frac{z^2 \cdot p \cdot q}{e^2}$$

где је:

n – величина узорка

z – нормализовано одступање, утврђено на основу изабраног нивоа поверења који у овом истраживању износи 95%, па је самом тим вредност  $z = 1,96$ .

p – варијација за узорак тј. вероватноћа да ће испитаници изабрати одређени одговор. С обзиром да је у анкети понуђено 5 одговора, варијација износи 20% односно  $p = 0,2$

q = 1-p што значи q да износи 0,8

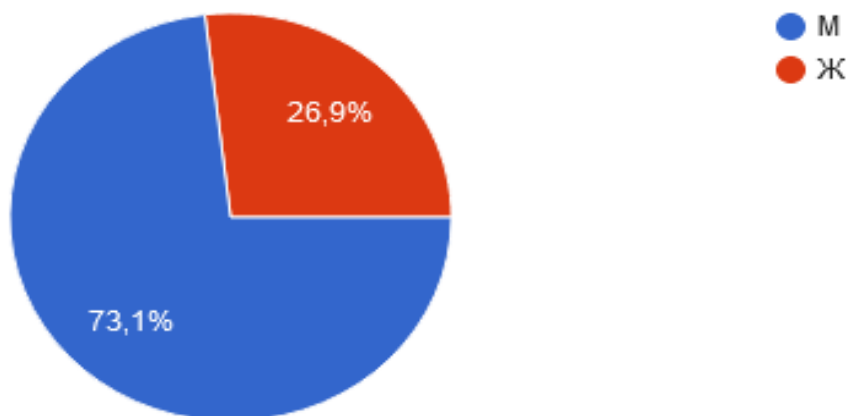
e – представља дозвољену грешку. Дозвољена грешка у истраживању износи 10% па је  $e=0,1$

$$n = \frac{1,96^2 \cdot 0,2 \cdot 0,8}{0,1^2}$$

$$n = \frac{0,614656}{0,01}$$

$$n = \mathbf{61,4656}$$

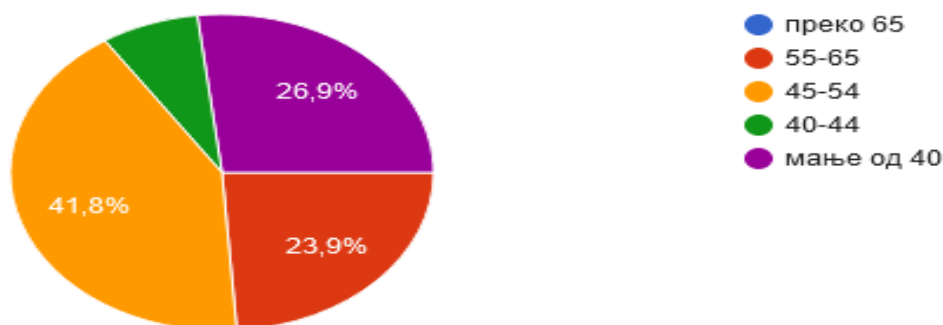
Величина репрезентативног узорка према датој формули износи 61. Укупно је послато 73 упитника, а добијено је 67 одговора. Истраживање је спроведено на 67 познаваоца предметне области од којих је 18 жена и 49 мушкараца (Слика 20).



**Слика 20.** Полна структура познавалаца предметне области

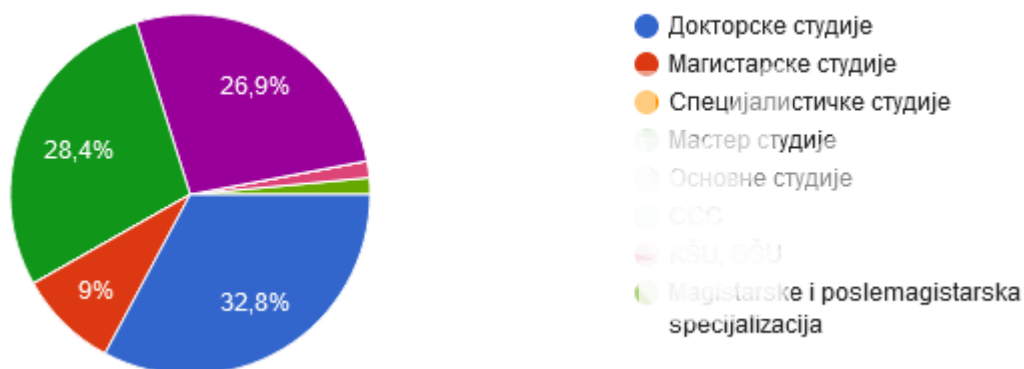
<sup>365</sup> Field, A. (2009): “Discovering Statistics Using SPSS”. 3rd Edition, Sage Publications Ltd., London.

Од 67 испитаника њих 28 је година старости 45-54, 18 има мање од 40 година, 16 има 55-65, а њих 7 има између 40 и 44 године (Слика 21). На основу година старости се може утврдити тачност датих одговора о нивоу образовања и годинама радног искуства у области предмета истраживања.



**Слика 21.** Године старости познавалаца предметне области

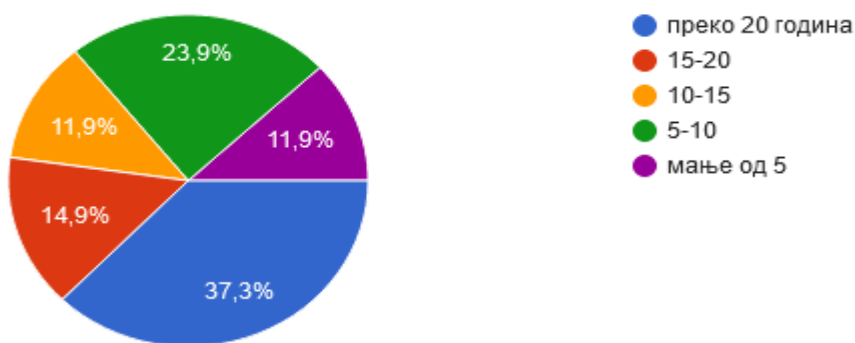
Међу познаваоцима предметних области је заступљен висок ниво образовања од којих је 22 доктора наука, 19 испитаника са завршеним мастер студијама, 7 магистара, док су остали завршили основне академске студије са одређеним стручним усавршавањем попут Командноштабног или Генералштабног усавршавања.<sup>366</sup> Сви нивои образовања познавалаца предметне области се односе на област предмета истраживања што их чини подобним за учешће у истраживању (Слика 22).



**Слика 22.** Ниво образовања познавалаца предметне области

Од 67 познаваоца предметне области, њих 25 има преко 20 година радног искуства у области предмета истраживања, 10 има 15-20 година радног искуства, 8 има 10-15 година радног искуства, 16 њих има између 5 и 10 година радног искуства, док њих 8 има мање од 5 година што представља одговарајуће радно искуство за учешће у истраживању (Слика 23).

<sup>366</sup> Нивои стручног усавршавања официра на Војној академији.



**Слика 23.** Радно искуство познавалаца предметне области у области предмета истраживања

Академским или стручним звањима познавалаца предметне области се потврђују њихове компетенције у области предмета истраживања Табела 5.

**Табела 5.** Звање познавалаца предметне области – академско или стручно

ЗВАЊЕ	БРОЈ ИСПИТАНИКА	ОБЛАСТ
Професор/доктор наука	30	Цивилна одбрана Народна одбрана Менаџмент у одбрани Одбрана Биотехничке науке Одбрана и заштита Науке безбедности и заштите Науке одбране, безбедности и заштите Политичке науке у оквиру безбедносних и мировних студија
Мастер менаџер	17	Безбедност Политикологија Економија Заштита животне средине Индустријски менаџмент Менаџмент у одбрани Тероризам, организовани криминал и безбедност Правне науке – национална безбедност
Дипломирани инжењер	8	Пољопривреда Електротехника Машинство Организационе науке Пословна информатика Геологија Шумарство
Дипломирани менаџер	12	Безбедност Економија Полицијска академија

Утврђивање компетенција познавалаца предметне области везане за област рада у оквиру предмета истраживања извршено је и на основу позиције на којој су (били) запослени и организације у којој су радили или још увек раде (Табела 6 и 7).

**Табела 6.** Позиција познавалаца предметне области

ПОЗИЦИЈА	БРОЈ ИСПИТАНИКА
Шеф одсека <sup>367</sup>	3
Референт за послове безбедности, одбране и заштите	2
Наставник <sup>368</sup>	2
Професор <sup>369</sup>	8
Директор <sup>370</sup>	7
Саветник за послове планирања одбране и послове везане за ванредне ситуације	7
Стручно лице за послове одбране и безбедности	6
Инструктор у Центру за борбене симулације	1
Генерал у пензији	1
Руководилац тима за процену ризика	1
Министар	2
Помоћник министра	2
Начелник округа/председник општине/градоначелник	6
Начелник одељења <sup>371</sup>	2
Самостални сарадник за одбрану и ванредне ситуације	5
Руководилац групе за координацију послова цивилне заштите	4
Начелник сектора полиције	2
Менаџер ризика	2
Стручно лице за одбрану	4

**Табела 7.** Организација у којој су испитаници запослени

ОРГАНИЗАЦИЈА	БРОЈ ИСПИТАНИКА
Министарство одбране <sup>372</sup>	14
Факултети у области безбедности	9
МУП - СВС <sup>373</sup>	9
Управни округ/ЈЛС <sup>374</sup>	14
Државни орган/Орган јавне управе <sup>375</sup>	10
Привредно друштво <sup>376</sup>	8
Институти	3

Од значаја за утврђивање компетенција у области система цивилне одбране представља и сектор коме припада организација рада познавалаца предметне области (Слика 24). Сектор и организација рада потврђују учешће у истраживању познавалаца предметне области из свих субјеката система цивилне одбране тј. државних органа, органа државне управе, аутономних покрајина и ЈСЛ, привредних друштава и других правних лица на основу чијих се одговора ствара свеобухватна слика система цивилне одбране на свим нивоима државне организације.

<sup>367</sup> Послови одбране, безбедности и заштите

<sup>368</sup> Одбрана, безбедност и заштита

<sup>369</sup> *Ibidem.*

<sup>370</sup> Државни орган, орган јавне управе, привредно друштво од значаја за одбрану, заштиту и спасавање

<sup>371</sup> Одбрана, безбедност и заштита.

<sup>372</sup> Министарство одбране РС, Министарство одбране БиХ.

<sup>373</sup> МУП РС, МУП БиХ

<sup>374</sup> Два начелника управног округа, 12 градоначелника/председника општина

<sup>375</sup> ЈП „Србијашуме“, Завод за јавно здравље, ЈП ЕПС, ЈП Пошта Србије, ЈП „Водовод и канализација“, ЈП Спортско-културни центар, ЈВП „Србијаводе“, Пореска управа РС.

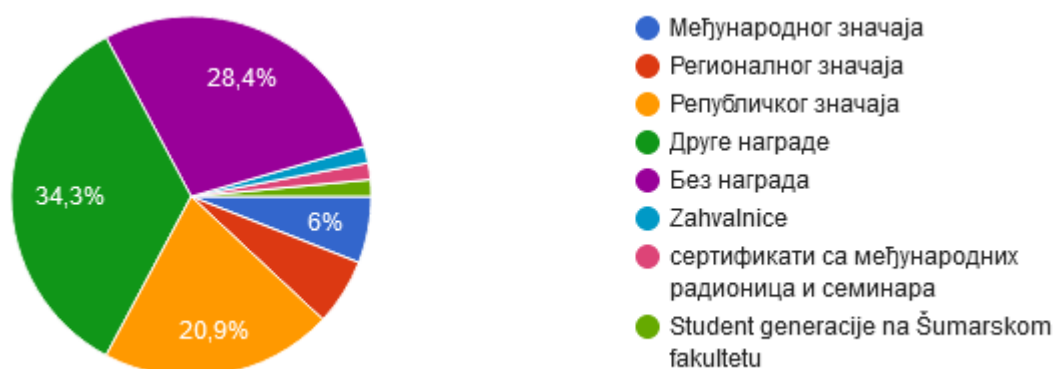
<sup>376</sup> Ђердап услуге АД, НИС АД, Generali osiguranje Србија, Ваљаоница Безбедност доо.





Слика 24. Сектор рада познавалаца предметне овласти

Више од 60% испитаника је награђивано неком наградом, било међународног, регионалног или републичког значаја (Слика 25).

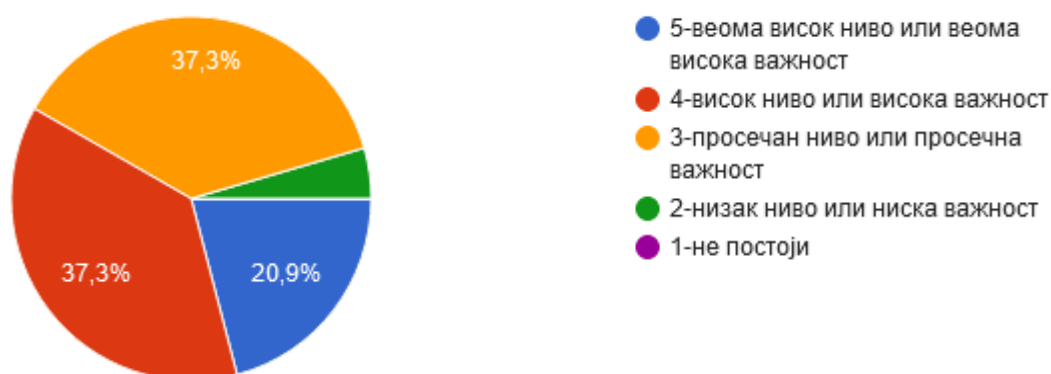


Слика 25. Награде познавалаца предметне области

Више од 70% испитаника је објављивало научне и/или стручне радове из области предмета истраживања на међународним и националним конференцијама и у међународним и националним часописима, на различитим научним скуповима и у оквиру хрестоматија. Међу испитаницима више од 50% је аутора монографија међународног и националног значаја повезаних са облашћу истраживања, а више од 80% је учесника међународних и националних скупова и конференција што потврђује перманентно усавршавање у области предмета истраживања.

На основу претходно изнетог може се закључити да учесници истраживања представљају познаваоце предметне области одговарајућег нивоа образовања, звања, позиције и организације у којој су запослени чиме се потврђују компетенције за учешће у истраживању. Такође се из претходног види да имају довољно година радног искуства у предметној области, као и да се, на основу броја награда и објављених радова и монографија, редовно усавршавају у погледу познавања области која је предмет истраживања.

Следећи корак у потврђивању компетенција представља самопроцена компетенција познавалаца предметне области. Од 67 познаваоца предметне области, 14 испитаника има веома висок ниво познавања система цивилне одбране Републике Србије, 25 има висок ниво, 25 има просечан ниво, до само 3 испитаника сматра да је њихов ниво познавања система цивилне одбране РС низак, а ниједан од испитаника не сматра да не познаје систем (Слика 26). На основу тога се може потврдити егзактност добијених одговора.



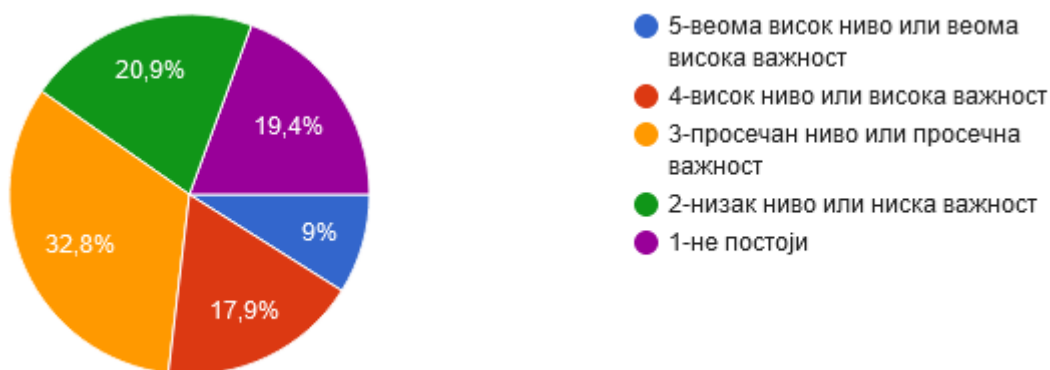
**Слика 26.** Познавање система цивилне одбране Републике Србије

Што се тиче познавања нормативне регулативе система цивилне одбране 14 испитаника познаје нормативну регулативу на веома високом нивоу, 28 на високом, 20 на просечном, 5 на ниском, док ниједан испитаника не сматра да уопште не познаје нормативну регулативу система цивилне одбране Републике Србије (Слика 27). С обзиром да преко 60% испитаника познаје област на високом и врло високом нивоу, може се закључити да су одговори дати у истраживању квалитетни и представљају реално стање и погледе по питању предмета истраживања.

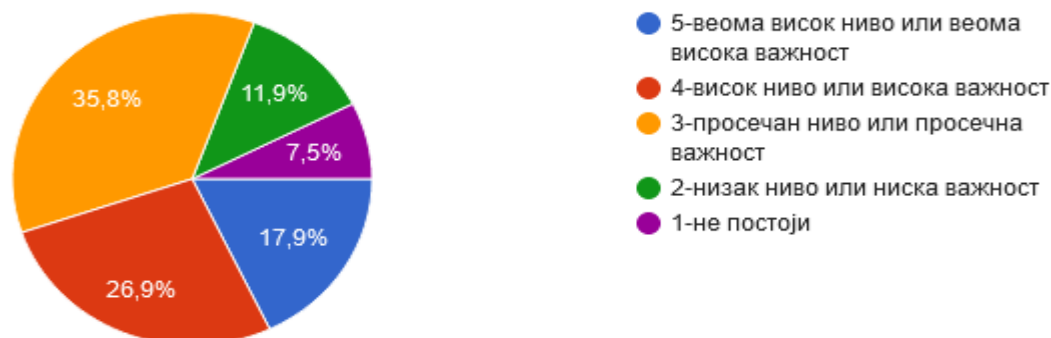


**Слика 27.** Познавање нормативне регулативе система цивилне одбране

Учешће у доношењу прописа у области цивилне одбране (учешће у формалним тимовима за израду прописа, мишљења на јавним расправама, индивидуална мишљења прихваћена од стране надлежног тела...) на веома високом нивоу има 6 испитаника, 12 на високом, 22 на просечном, 14 на ниском, док 13 није имало никаквог учешћа. Тумачењем и реализацијом прописа у области цивилне одбране се бави 12 испитаника на веома високом нивоу, 18 на високом, 24 на средњем нивоу, 14 на ниском, док се 5 њих не бави тумачењем и реализацијом прописа у области цивилне одбране Републике Србије (Слика 28 и 29).



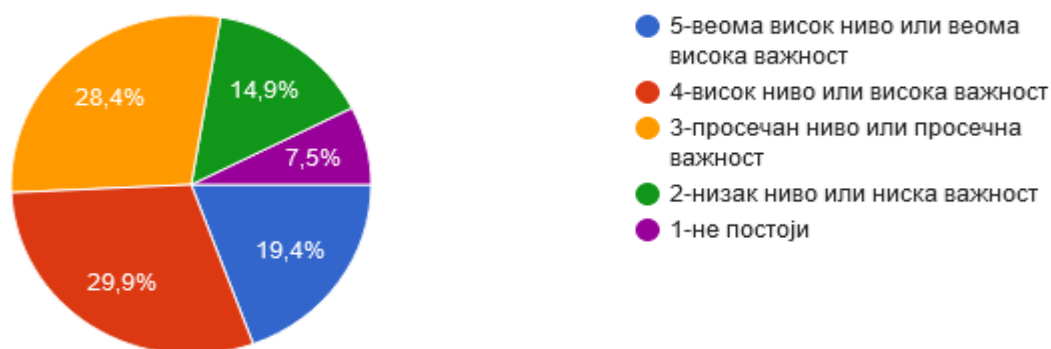
**Слика 28.** Учешће у доношењу прописа у области цивилне одбране (учешће у формалним тимовима за израду прописа, мишљења на јавним расправама, индивидуална мишљења прихваћена од стране надлежног тела...)



**Слика 29.** Тумачење и реализација прописа у области цивилне одбране

На основу одговора испитаника који учествују у доношењу, тумачењу и реализацији прописа у области цивилне одбране може се стећи јасна слика о тренутном стању нормативно-правне регулативе у области предмета истраживања, као и могућностима за њено унапређење.

Утврђивањем компетенција испитаника о тренутном или некадашњем раду на пословима цивилне одбране утврђено је да је њих 13 ради(ло) на овим пословима на веома високом нивоу, 20 на високом, 19 на просечном, 10 на ниском нивоу, док само 5 не ради на овим пословима (Слика 30).



Слика 30. Рад на пословима у области цивилне одбране

Рад на пословима цивилне одбране омогућава испитаницима давање поузданих одговора на питања које се односе на функционисање система цивилне одбране Републике Србије, постојеће проблеме и могућности за унапређење и развој система.

Учешће на националним и међународним скуповима са тематиком из области безбедности (национална безбедност, друштвена безбедност, одбрана, кризе) је потврдило 17 познавалаца предметне области на веома високом нивоу, 15 на високом, 10 на просечном, 12 на ниском, док 13 њих није учествовало на оваквим скуповима (Слика 31).



Слика 31. Учешће на националним и међународним скуповима са тематиком из области безбедности (национална безбедност, друштвена безбедност, одбрана, кризе)

Поред тога, 45,2% познавалаца предметне области је учествовало на пословнима цивилне одбране у ратним сукобима, а 47,8% учествује на националним и међународним вежбама у области цивилне одбране.

На основу приказаних одговора испитаника може се закључити да познаваоци предметне области поседују све потребне компетенције у области предмета истраживања и да се самим тим сви њихови одговори могу користити приликом доказивања постављених хипотеза. Хипотезе су потврђене и помоћу квалитативне и квантитативне анализе садржаја којом се дошло до одговора на питања о: структури система цивилне одбране Републике Србије, развоју система цивилне одбране у складу са променама у окружењу, постојању стратегијско-нормативних, планских и организационих елемената система и њиховом функционисању, изворима и облицима угрожавања цивилног становништва и материјалних ресурса, утицају развијености система цивилне одбране на ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. На основу коришћених метода, спроведеног истраживања, Упутства о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама<sup>377</sup> и стандарда SRPS A.L2.003:2017 Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика<sup>378</sup> дат је предлог процене нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса којима се, такође, потврђују постављене хипотезе. Циљ предлога процене нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса није давање модела вршења процене, већ потврђивања хипотеза и идентификовање нивоа угрожености штићених вредности (Прилог 2) .

---

<sup>377</sup> Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама ("Сл. гласник РС", бр. 96/2012).

<sup>378</sup> SRPS A.L2.003:2017 Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Институт за стандардизацију Србије.

## 1. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ СТРАТЕГИЈСКИХ ДОКУМЕНАТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ

Адекватно нормативно уређење система цивилне одбране Републике Србије првенствено зависи од детаљног сагледавања изазива, ризика и претњи по безбедност. Анализом стратегијских докумената Европске Уније и земаља у окружењу може се закључити да изазови, ризици и претње по безбедност представљају различите појмове и имају различити степен угрожавања безбедности тј. они су појавни облици угрожавања безбедности различитог интензитета. Изазов је најнижи степен угрожавања безбедности, ситуација која може, али не мора довести до њега. Ризик је средњи степен угрожавања безбедности, са мањом или већом вероватноћом угрожавања, док је претња највиши и сасвим извесни степен угрожавања безбедности. Самим тим, изазови, ризици и претње представљају појмове који имају различито значење, могу се теоријски и практично разграничити, дефинисати и класификовати.

Анализом највиших стратегијских докумената Европске уније и њених чланица: Мађарске, Румуније, Бугарске, Хрватске и Аустрије, као и земаља у окружењу које нису чланице ЕУ: Републике Северне Македоније Црне Горе, БиХ и Албаније долази се до закључка да су идентификовани изазови, ризици и претње по безбедност земаља Европске уније скоро идентични, са мањим разликама у терминима и углавном без постојања критеријума за класификацију угрожавајућих појава (Табела 8).

**Табела 8.** Чиниоци угрожавања безбедности анализираних земаља

Редни број	ДРЖАВА	ЧИНИЛАЦ УГРОЖАВАЊА	КРИТЕРИЈУМ КЛАСИФИКАЦИЈЕ
1	Европска унија	Претње	/
2	Румунија	Рањивост, ризици, претње	Подељени на категорије, без дефинисаног критеријума
3	Бугарска	Фактори стратешког окружења	
4	Аустрија	Изазови, ризици, претње	/
5	Мађарска	Изазови, ризици, претње	/
6	Хрватска	Изазови, ризици, претње	/
7	Северна Македонија	Претње	/
8	Црна Гора	Изазови, ризици, претње	/
9	БиХ	Изазови	/
10	Албанија	Ризици, претње	Унутрашњи, транснационални, глобални

На основу приказаног се може закључити да не постоје јединствени критеријуми за процену изазова, ризика и претњи у земљама ЕУ и земљама у окружењу, а самим тим

се доводи у питање и изградња ефикасног система националне безбедности с обзиром да комплетан систем гради на основу те процене. Потребно је успоставити научно верификован метод процене ИРП са јасним и прецизним критеријумима класификације и рангирања којим би се направила суштинска разлика између појаве која представља изазов, ризик или претњу. Компатибилност у процењеним ИРП између земаља Европе, било да су чланице ЕУ или не, мора постојати.

На основу претходно изнетих резултата истраживања може се доћи до критеријума за идентификацију потенцијалне опасности по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса као штићених вредности у складу са постављеном првом појединачном хипотезом у оквиру прве посебне хипотезе и израчунати ниво њихове угрожености (Табела 9-15). Захтеви за процену опасности дефинисани су на основу индикатора у оквиру постављене хипотезе. Први захтев утврђује постојање највиших стратегијских докумената и њихову потпуност. Други захтев идентификује постојање процене изазова, ризика и претњи у оквиру највиших стратегијских докумената, док трећи захтев посматра компатибилност ИРП у међународним безбедносним документима уколико су они идентификовани.

**Табела 9.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Прва појединачна хипотеза – **Прва посебна хипотеза**

Р.бр.	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Постојање највиших стратегијских докумената</b>	Не постоје највиша стратегијска документа	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна, нису израђена у складу са важећим стандардима и прописима и нису ажурна.	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна, нису израђена у складу са важећим стандардима и прописима, али су ажурна.	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна. Израђена су у складу са важећим стандардима и прописима и ажурна су.	Постоје највиша стратегијска документа, потпуна су. Израђена су у складу са важећим стандардима и прописима и ажурна су.
2.	<b>Процена изазова, ризика и претњи</b>	Не постоји процена изазова, ризика и претњи	Постоји процена само изазова, само ризика или само претњи.	Постоји делимична процена изазова, ризика и претњи.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, али није у потпуности адекватна.	Постоји потпуна процена изазова, ризика и претњи.

3.	<b>Компатибилност процењених ИРП у међународним безбедносним документима</b>	Процењени ИРП нису компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су минимално компатибилни са проценама ИРП у међународним	Процењени ИРП су делимично компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су већином компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су у потпуности компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима
----	--	--	---	--	--	---

На основу критеријума за одређивање вероватноће (Прилог 2), за захтев 1 и 3 величина вероватноће износи 3 што значи да постоје одређене мере заштите и да се оне примењују на средњем нивоу, а за захтев 2 вероватноћа износи 2 што имплицира да постоји већи број мера заштите које се примењују, али без претходно израђене процене угрожености. Према утврђеним захтевима за процену потенцијалне опасности и критеријума за одређивање последица (Прилог 2), долази се до закључка да величина последица за задате критеријуме износи 2 тј. може доћи до угрожености штићених вредности због које су могући поремећаји функционисања.

**Табела 10.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

Захтеви за процену угрожености	Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица по штићене вредности	
1	2	3	4	5	6
1.	<b>Прва појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>				
1.1.	Постојање највиших стратегијских докумената	ПОСТОЈИ	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна, нису израђена у складу са важећим стандардима и прописима, али су ажурна.	3	2
1.2.	Процена изазова ризика и претњи	ПОСТОЈИ	Постоји процена изазова, ризика и претњи, али није у потпуности адекватна.	2	2
1.3.	Компатибилност процењених ИРП у међународним безбедносним документима	ПОСТОЈИ	Процењени ИРП су делимично компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	3	2

Идентификација и анализа потенцијалних опасности омогућава израчунавање нивоа ризика и његово сврставање у одговарајућу категорију угрожености.



**Табела 11.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Прва појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>							
1.1.	Постојање највиших стратегијских докумената	3	2	2	4	2	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
1.2.	Процена изазова, ризика и претњи	2	3	2	6	3	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
1.3.	Компатибилност процењених ИРП са међународним безбедносним документима	3	3	2	6	3	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>

**Табела 12.** Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ		Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА		1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	4	5
Невероватно	2	2	4	6	8	10
Вероватно	3	3	6	9	12	15
Скоро извесно	4	4	8	12	16	20
Сигурно	5	5	10	15	20	25

**Табела 13.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

**Табела 14.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

Категорија	Величина ризика	Ниво ризика
1 ПРВА	Врло мала	1 и 2
2 ДРУГА	Мала	3, 4 и 5
3 ТРЕЋА	Умерена	6, 8 и 9
4 ЧЕТВРТА	Велика	10, 12, 15 и 16
5 ПЕТА	Врло велика	20 и 25

**Табела 15.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
НЕПРИХВАТЉИВ	10, 12, 15, 16, 20 и 25

Из табела се може видети да ризици величине 4 и 6 спадају у другу и трећу категорију угрожености која ризике третира као прихватљиве. У складу са постављеном првом појединачном хипотезом у оквиру прве посебне хипотезе може се закључити да у највећој мери постоји компатибилност процењених ИРП по безбедност РС са стратегијским документима безбедности ЕУ и земаља у окружењу што категорију утицаја на систем цивилне одбране и смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у складу са овим индикаторима чини прихватљивом.

На основу презентованог начина одређивања нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса долази се до закључка да је унапређење и развој система цивилне одбране РС усмереног на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса условљено адекватном проценом изазова, ризика и претњи по безбедност која ће притом, бити компатибилна са проценама ИРП земаља ЕУ и земаља у окружењу чиме је доказана **прва појединачна хипотеза у оквиру прве посебне хипотезе.**

Анализом Стратегије националне безбедности Републике Србије може се закључити да изградња ефикасног система националне безбедности Републике Србије и свих његових подсистема, првенствено одбране и цивилне одбране, недвосмислено зависи од процењених изазова, ризика и претњи по безбедност. У Стратегији националне безбедности Републике Србије препозната је синтагма „изазови, ризици и претње“ по безбедност без критеријума класификације угрожавајућих појава. Процењени изазови, ризици и претње по безбедност РС су делимично усклађени са процењеним ИРП земаља ЕУ и земаља у окружењу, али постојећа листа изазова, ризика и претњи по безбедност захтева свеобухватну идентификацију применом савремених метода процене. Да би изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије били адекватно идентификовани и процењени мора да постоји научно верификован методолошки приступ у теорији безбедносних наука, јасни и прецизни критеријуми класификације, а потом и рангирања, јер од тога зависи позиционирање и димензионирање система цивилне одбране Републике Србије у оквиру система националне безбедности. „Изазови, ризици и претње“ су појмови са различитим значењем и морају се развити посебни методолошки приступи за њихово разграничење и класификацију да би се направила суштинска разлика о стварним изворима, облицима и носиоцима угрожавања безбедности, као и изналажења најефикаснијег начина за одговор на њих тј. формирања система цивилне одбране у складу са процењеним ИРП које угрожавају безбедност, првенствено цивилно становништво и материјалне ресурсе.

Успостављање, унапређење и развој система цивилне одбране Републике Србије условљено је адекватном идентификацијом и проценом изазова ризика и претњи по безбедност и њиховом компатибилношћу са процењени ИРП са земљама ЕУ, а нарочито са земљама у окружењу, јер се само на тај начин може смањити угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса и остварити функција одбране и заштите. Правилна процена ИРП доводи до спознаје значаја система цивилне одбране Републике Србије, његовог позиционирања и димензионирања у оквиру система одбране и система националне безбедности и значајног смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, која је непостојањем или недовољном развијеношћу тог система на неприхватљивом нивоу.

На основу претходно изнетих резултата истраживања може се доћи до критеријума за идентификацију потенцијалне опасности по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса као штићених вредности у складу са постављеном другом појединачном хипотезом у оквиру прве посебне хипотезе и израчунати ниво њихове угрожености (Табела 16-22). Захтеви за процену опасности дефинисани су на основу индикатора у оквиру постављене хипотезе. Први захтев посматра постојање процене изазова, ризика и претњи у највишим стратегијским документима РС, други захтев се односи на дефинисање система цивилне одбране РС у складу са процењеним ИРП, док трећи захтев констатује да ли постоји одређивање величине утицаја процењених ИРП по безбедност.

**Табела 16.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Друга појединачна хипотеза – **Прва посебна хипотеза**

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Процена изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије</b>	Не постоји процена изазова, ризика и претњи	Постоји процена изазова, ризика и претњи, али није адекватна и не заснива се на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је, али се не заснива на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је и заснива се на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је и заснива се на одговарајућој методологији, појава се рангирају према степену угрожавања.
2.	<b>Позиционирање и димензионарање система цивилне одбране</b>	Не постоји систем ЦО	Систем ЦО није позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП	Само поједини елементи система ЦО су позиционирани и димензионирани у складу са процењеним ИРП	Систем ЦО је претежно позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП	Систем ЦО је у потпуности позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП
3.	<b>Одређивање величине утицаја процењених ИРП у стратегијским документима РС</b>	Не постоји одређена величина утицаја процењених ИРП	Постоји одређена величина утицаја процењених ИРП само у појединачним случајевима	Постоји делимично одређена величина утицаја процењених ИРП	Постоји одређена величина утицаја за већину процењених ИРП	Постоји потпуно одређена величина утицаја процењених ИРП

На основу критеријума за одређивање вероватноће (Прилог 2), за захтев 1 величина вероватноће износи 3 што значи да постоје одређене мере заштите и да се оне примењују на средњем нивоу, а за захтев 2 вероватноћа износи 5 што имплицира изложеност претњи дужи низ година и непостојање мера заштите, док за захтев 3 величина вероватноће износи 4 тј. постоје поједине мере заштите, али се примењују на ниском нивоу. Према утврђеним захтевима за процену потенцијалне опасности и критеријума за одређивање последица (Прилог 2), долази се до закључка да величина последица износи 2 за први критеријум тј. може доћи до угрожености штићених вредности због које су могући поремећаји функционисања, док за критеријуме 2 и 3 износи 5 и оне могу бити катастрофалне.

**Табела 17.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

Захтеви за процену угрожености	Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица по штићене вредности	
1	2	3	4	5	6
<b>2. Друга појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>					
2.1	Процена изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије	ПОСТОЈИ	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је, али се не заснива на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	3	2
2.2	Позиционирање и димензионирање система цивилне одбране	ПОСТОЈИ	Систем ЦО није позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП	4	5
2.3	Одређивање величине утицаја процењених ИРП у стратегијским документима РС	ПОСТОЈИ	Постоји одређена величина утицаја процењених ИРП само у појединачним случајевима	4	5

Идентификација и анализа потенцијалних опасности омогућава израчунавање нивоа ризика и његово сврставање у одговарајућу категорију угрожености.

**Табела 18.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>2 Друга појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>							
2.1	Процена изазова, ризика и претњи по безбедност РС	3	3	2	6	3	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
2.2	Позиционирање и димензионирање система цивилне одбране	4	5	5	25	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
2.3	Одређивање величине утицаја процењених ИРП у стратегијским документима РС	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>

**Табела 19.** Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ		Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА		1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	4	5
Невероватно	2	2	4	6	8	10
Вероватно	3	3	6	9	12	15
Скоро извесно	4	4	8	12	16	20
Сигурно	5	5	10	15	20	25

**Табела 20.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

**Табела 21.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

Категорија	Величина угрожености	Ниво угрожености
1 ПРВА	Врло мала	1 и 2
2 ДРУГА	Мала	3, 4 и 5
3 ТРЕЋА	Умерена	6, 8 и 9
4 ЧЕТВРТА	Велика	10, 12, 15 и 16
5 ПЕТА	Врло велика	20 и 25

**Табела 22.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
НЕПРИХВАТЉИВ	10, 12, 15, 16, 20 и 25

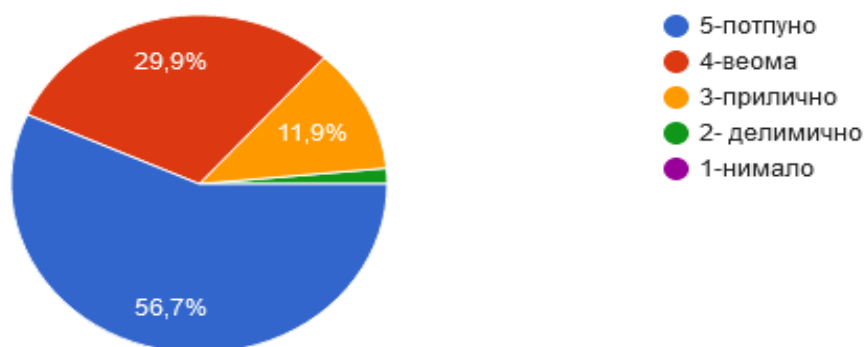
На основу претходних табела се може видети да ризици величине 6, 20 и 25 спадају у трећу и пету категорију угрожености која ризике треће категорије третира као прихватљиве, док ризике пете категорије третира као неприхватљиве. У складу са постављеном другом појединачном хипотезом у оквиру прве посебне хипотезе може се закључити да у оквиру највиших стратегијских докумената РС постоји процена ИРП, али да се она не спроводи по општеприхваћеном методолошком приступу и да не постоје исказани ставови о величини утицаја процењених ИРП по безбедност што онемогућава да систем цивилне одбране РС буде адекватно позициониран и димензиониран у оквиру система националне безбедности.

На основу анализираних докумената, спроведеног истраживања и процене угрожености може се закључити да се систем цивилне одбране Републике Србије мора развијати у складу са карактеристикама глобалног, регионалног и локалног окружења и сопственим унутрашњим приликама, могућностима и потребама. Савремени систем цивилне одбране мора да гарантује отпорност и ефикасност у одбрани, заштити и спасавању цивилног становништва и материјалних ресурса. Мора се остваривати на свим нивоима друштва уважавајући све принципе и начела који обезбеђују функционисање и развој у свим условима. Да би систем цивилне одбране остварио све своје функције у складу са усвојеним начелима, првенствено се морају обезбедити легислативни услови на највишим нивоима друштва.

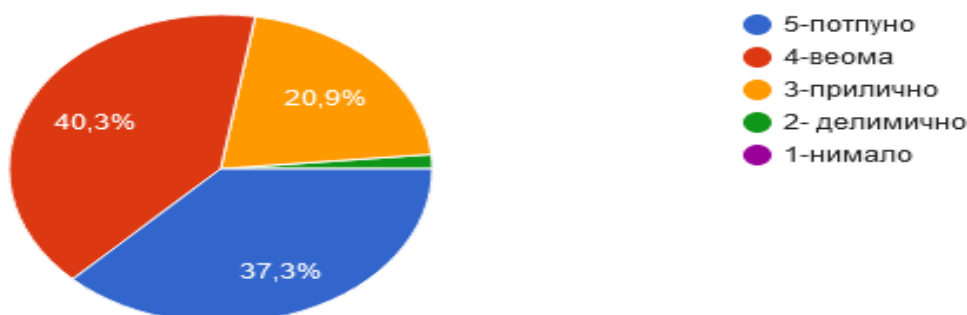
Изазови, ризици и претње идентификовани у Стратегији националне безбедности Републике Србије условљавају развој система цивилне одбране и смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, тако да они морају бити прецизно и правилно идентификовани, процењени и компатибилни са изазовима, ризицима и претњама на националном, регионалном и глобалном нивоу чиме је доказана **друга појединачна хипотеза** у оквиру **прве посебне хипотезе** да је позиционирање и димензионирање система цивилне одбране у оквиру система националне безбедности, усмереног на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, условљено правилном проценом изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије.

Према анализираном садржају, спроведеном истраживању и доказивањем појединачних хипотеза може се закључити да постоји одређена компатибилност опасности које Република Србија и државе у њеном окружењу препознају, а које су компатибилне са опасностима које се процењују у Стратегији безбедности Европске уније и њених чланица, али не постоји усклађеност термина којима се те опасности означавају. Поред тога, свака држава се суочава са изазовима, ризицима и претњама карактеристичним за њен положај и стратешко окружење и мора поседовати методологију за процену величине утицаја на безбедност сваке појаве, процеса и стања које може довести до угрожавања. Изградња и развој комплетног система националне безбедности сваке државе, у оквиру кога постоји и систем цивилне одбране, недвосмислено су условљени адекватном идентификацијом и анализом ИРП по безбедност.

На основу спроведеног истраживања се може закључити да већина испитаника мисли да савремене опасности доводе до све веће угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и да у савременом безбедносном окружењу превађавају невојни изазови, ризици и претње што потврђује и исти став исказан у Стратегији националне безбедности Републике Србије (Слика 32 и 33).



**Слика 32.** Савремене опасности доводе до све веће угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса



**Слика 33.** У савременом безбедносном окружењу превађавају НЕВОЈНИ изазови, ризици и претње

С обзиром на савремене претње са којима се Република Србија свакодневно суочава и које захтевају стално јачање система цивилне одбране, у анкетном упитнику је од испитаника тражено да наведу три највеће невојне претње по безбедност Републике Србије (Табела 23).

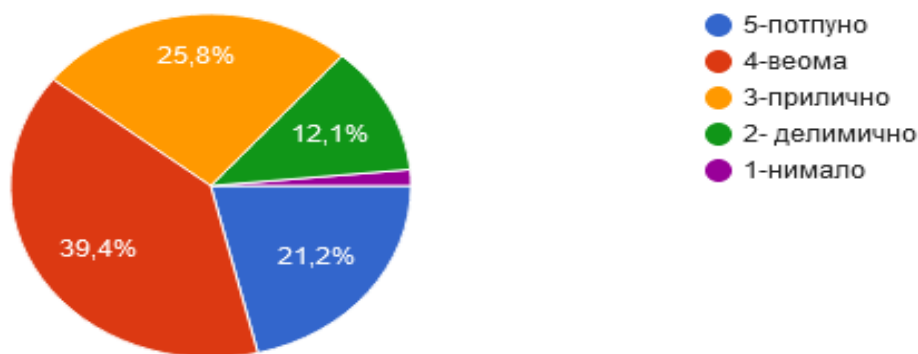


**Табела 23.** Највеће невојне претње по безбедност РС

ПРЕТЊА	БРОЈ ИСПИТАНИКА
Природне непогоде	34
Епидемије/пандемије	30
Миграције	28
ТТ несреће	15
Организовани криминал	12
Угрожавање животне средине	9
Сепаратизам	8
Економска криза	8
Климатске промене	7
Национализам	6
Сајбер претње	6
Тероризам	6
Депопулација	6
Обавештајна делатност	5
Корупција	5
Политичко насиље	5
Енергетска криза	4
Биолошко оружје	3
Екстремизам	3
Хибридне претње	3

Према табели се може закључити да, према мишљењу познавалаца предметне области, највеће невојне претње по безбедност Републике Србије представљају природне непогоде, епидемије/пандемије и миграције становништва и оне првенствено утичу на ниво угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса што доводи до закључка о неопходности постојања система цивилне одбране којим се они штите.

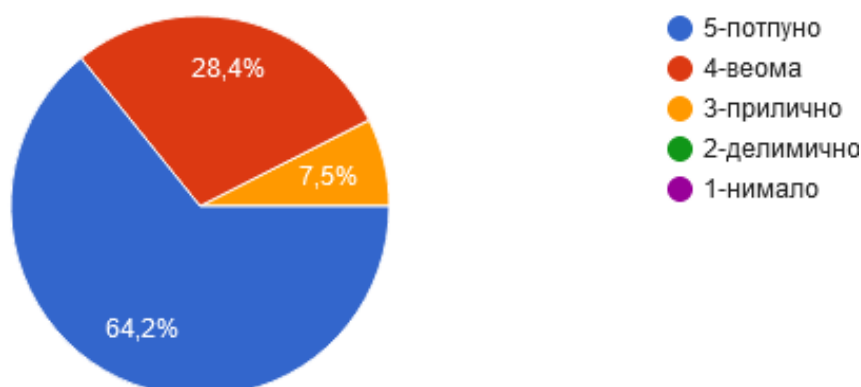
Код већине испитаника, такође, постоји сагласност о компатибилности процењених ИРП РС, земаља у окружењу и земаља ЕУ (Слика 34).



**Слика 34.** Процењени изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије треба да буду компатибилни са изазовима, ризицима и претњама по безбедност земаља у окружењу и земаља ЕУ

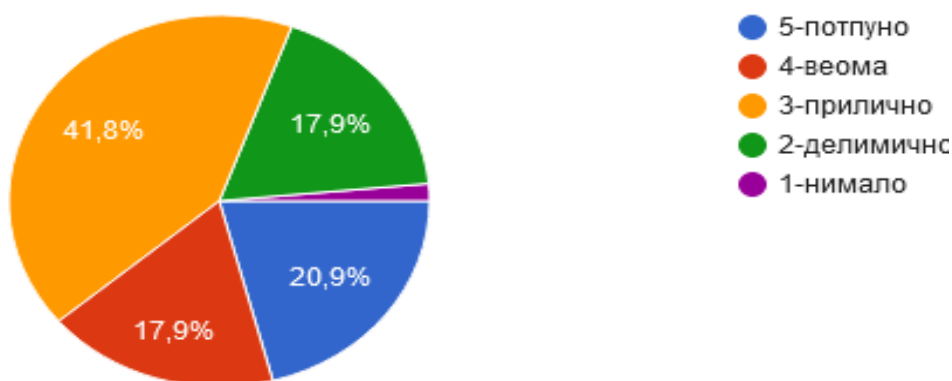
У складу са процењеним изазовима, ризицима и претњама, Република Србија треба да успостави ефикасан и ефективан систем цивилне одбране, јер цивилна одбрана

представља делатност од стратегијског значаја за РС и по мишљењу познавалаца предметне области (Слика 35).

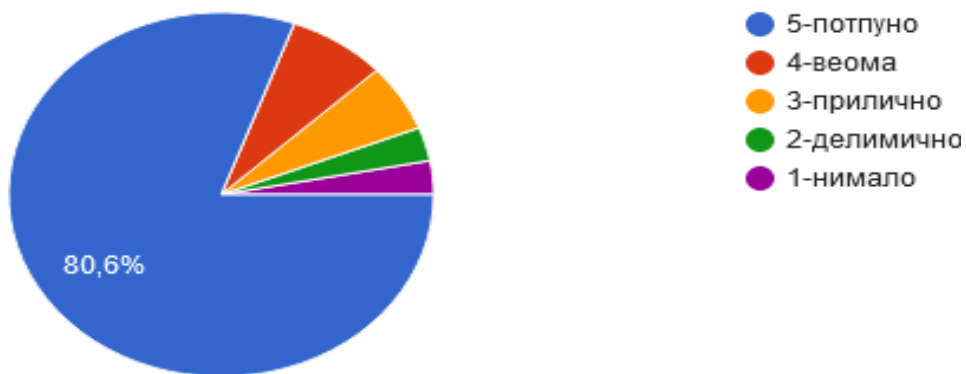


**Слика 35.** Цивилна одбрана је делатност од стратегијског значаја за Републику Србију

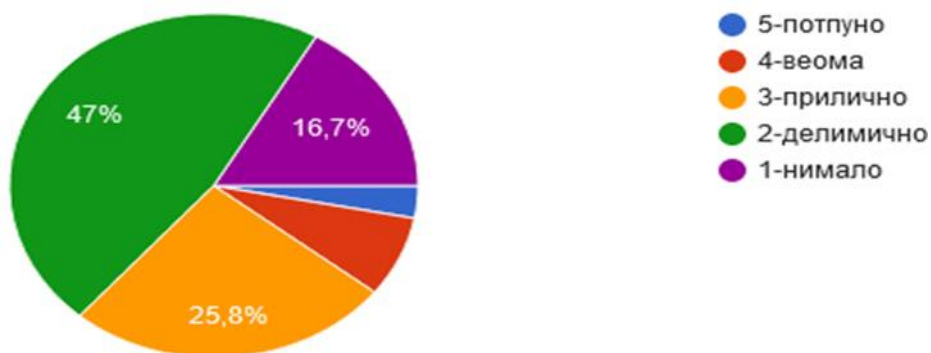
Успостављање и унапређење система цивилне одбране почиње прецизним дефинисањем његових елемената у стратегијским документима РС (Слика 36) и одређивањем његовог места и улоге у оквиру система одбране (слика 37), што тренутно у пракси није случај (слика 38).



**Слика 36.** Систем цивилне одбране није прецизно дефинисан у стратегијским документима Републике Србије



**Слика 37.** Неопходно је да систем цивилне одбране постоји у оквиру система одбране Републике Србије



**Слика 38.** Република Србија у пракси има ефикасан и ефективан систем цивилне одбране

За успостављање система цивилне одбране Републике Србије, од кључног је значаја његово разликовање од (под)система цивилне заштите. Испитаници сматрају да ови појмови нису синоними и да између њих постоје кључне разлике (Табела 24).

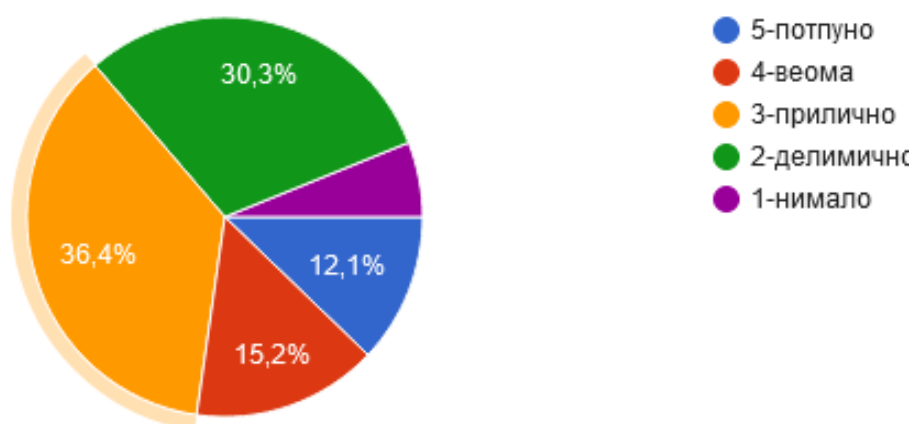
**Табела 24.** Разлике између цивилне одбране и цивилне заштите

РАЗЛИКА	БРОЈ ИСПИТАНИКА
Цивилна одбрана је шири појам од цивилне заштите	30
Цивилна одбрана се активира ванредном и ратном стању, а цивилна заштита се употребљава у миру, ванредном и ратном стању	16
Цивилна заштита је саставни део цивилне одбране	13
Област деловања цивилне одбране и цивилне заштите је различита	3
Цивилна одбрана обезбеђује услове за функционисање органа државне управе и смањење угрожености ресурса, а цивилна заштита извршава активности којима се то спроводи у пракси	3
Цивилна одбрана има одбрамбену функцију државе и брањење цивила током рата, и/или елементарних непогода и катастрофа. Цивилна заштита има улогу заштите цивила кроз друге инстанце и механизме, такође и помоћ цивилима у отклањању штетних последица ратних дејстава или елементарних непогода и катастрофа. Цивилна заштита је интернационалног карактера, те функционише и ван граница земље, док је цивилна одбрана везана за једну одређену државу.	1

На основу приказаних резултата истраживања, предложене процене угрожености и доказаних појединачних хипотеза може се закључити да је успостављање, унапређење и развој система цивилне одбране Републике Србије условљен адекватном идентификацијом и проценом изазова, ризика и претњи по безбедност и њиховом компатибилношћу са процењеним изазовима, ризицима и претњама у земљама ЕУ, а нарочито у земљама у окружењу, јер се само на тај начин може смањити угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса и остварити функција одбране и заштите. Правилна идентификација, процена и анализа изазова, ризика и претњи доводи до спознаје значаја система цивилне одбране Републике Србије, његовог позиционирања и димензионирања у оквиру система одбране и система националне безбедности и значајног смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, која је непостојањем или недовољном развијеношћу тог система на неприхватљивом нивоу чиме је доказана **прва посебна хипотеза**.

## 2. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ СТРАТЕГИЈСКИХ И НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ ДОКУМЕНТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

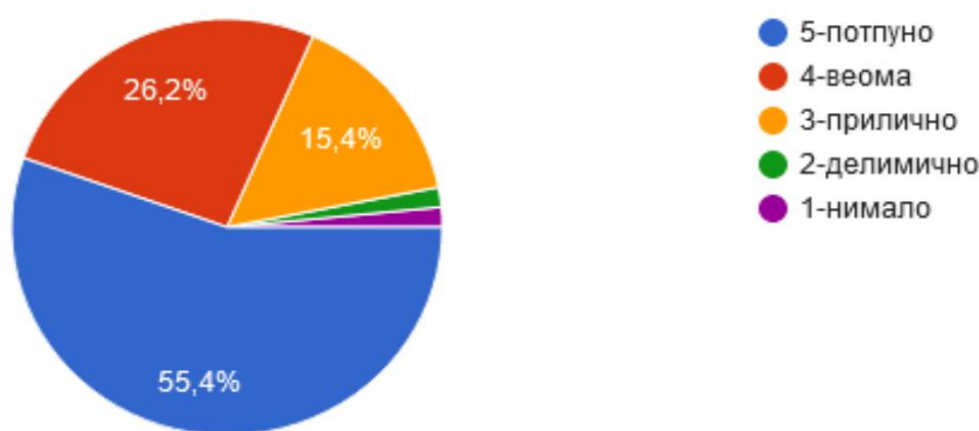
Анализом стратегијских и нормативно-правних докумената Републике Србије из области предмета истраживања долази се закључка да је неопходна свеобухватна реформа тих докумената, да би се на одговарајући начин створиле основе за нормативни, институционални и организацијски развој система цивилне одбране Републике Србије чијим би се деловањем смањила угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса. У Уставу Републике Србије не постоје одредбе о цивилној одбрани, док је војна одбрана препозната, што имплицира да би уставним основама правног нормирања требало и систему цивилне одбране дати стратегијски значај и створити услове за стварање целовитог система. Међутим, прокламовањем права на одбрану, Устав ствара делимичну основу за успостављање система цивилне одбране по мишљењу већине познавалаца предметне области (Слика 39).



**Слика 39.** Уставним одредбама су постављене основе система цивилне одбране Републике Србије

Стратегија националне безбедности Републике Србије не препознаје подсистем цивилне одбране као део система одбране и самим тим не ствара основу правног нормирања комплетног система одбране који недвосмислено чини војна и цивилна одбрана. Ни у Стратегији одбране Републике Србије не постоји јасно и прецизно одређење цивилне одбране, њене структуре (субјеката и снага), циљева и задатака, али се предвиђа њено уређење и унапређење. Стратегија одбране не уређује цивилну одбрану на системским основама, не дефинише надлежност над њеним подсистемом (цивилне заштита) и самим тим не ствара услове за њен развој и унапређење и доводи до повећања нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. У Националној стратегији заштите и спасавања се мора променити став о

нормирању цивилне заштите као система одвојеног или изнад система цивилне одбране, јер систем цивилне одбране, као што је претходно закључено, обухвата много шири аспект активности од цивилне заштите и система заштите и спасавања.<sup>379</sup> Надлежност над цивилном заштитом се мора јединствено дефинисати у свим стратегијским документима из области безбедности и створити јасна и недвосмислена структура система цивилне одбране. Више од половине познавалаца предметне области сматра да нормативним документима Републике Србије треба успоставити организацију и дефинисати начин функционисања система цивилне одбране (Слика 40).



**Слика 40.** Нормативним документима Републике Србије треба успоставити организацију и дефинисати начин функционисања система цивилне одбране

На основу претходно изнетог може се закључити да између стратегија из области безбедности у Републици Србији дефинитивно постоји колизија при нормирању истих система и свима је заједничко то да се систем цивилне одбране не препознаје или се делимично дефинише и такво тренутно стање не омогућава његов развој и унапређење и повећава потенцијалну угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса с обзиром да се према постојећим стратегијским одредбама не може прецизно закључити ко је надлежан за њихову одбрану и заштиту.

Прописи који, по мишљењу испитаника, имају највећи значај за развој и унапређење система цивилне одбране Републике Србије су Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране (слика 41).

<sup>379</sup> *Национална стратегија заштите и спасавања*, Службени гласник број 86/2011.



Слика 41. Пропис који има највећи значај за развој и унапређење система цивилне одбране

На основу претходно изнетих резултата истраживања може се доћи до критеријума за идентификацију потенцијалне опасности по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса као штићених вредности у складу са постављеном првом појединачном хипотезом у оквиру друге посебне хипотезе и израчунати ниво њихове потенцијалне угрожености (Табела број 25-31). Захтеви за процену опасности дефинисани су на основу индикатора у оквиру постављене хипотезе. Први захтев посматра постојање одредби о цивилној одбрани у највишим стратегијским документима Републике Србије, други захтев се односи на адекватно дефинисање система цивилне одбране у тим документима, док трећи захтев констатује постојање одредби о организационој структури и начину функционисања система цивилне одбране.

Табела 25. Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Прва појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	Стратегијска документа РС	Не постоје одредбе о систему ЦО.	Постоје поједине одредбе о систему ЦО.	Постоји делимична одређеност система ЦО.	Постоји претежна одређеност система ЦО.	Постоји потпуна одређеност система ЦО.
2.	Дефинисање система ЦО у стратегијским документима РС	Не постоји дефинисан систем цивилне одбране.	Систем ЦО је неадекватно дефинисан.	Само поједини елементи система ЦО су адекватно дефинисани.	Систем ЦО је већински адекватно дефинисан.	Систем ЦО је у потпуности позициониран и дефинисан.

3.	<b>Стратегија одбране РС</b>	Не постоје одредбе о организационој структури и начину функционисања система ЦО	Постоје поједине одредбе о организационој структури и начину функционисања система ЦО	Постоји делимична одређеност организационе структуре и начина функционисања система ЦО.	Постоји претежна организациона структура и начина функционисања система ЦО	Постоји потпуна одређеност организационе структуре и начина функционисања система ЦО.
----	------------------------------	---	---	---	--	---

На основу критеријума за одређивање вероватноће (Прилог 2) за захтев 1 и 3 величина вероватноће износи 4 што значи да постоје одређене мере заштите и да се оне примењују на ниском нивоу, а за захтев 2 вероватноћа износи 5 што имплицира да је угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса на таквом нивоу да долази до потпуног нарушавања безбедности и прекида функционисања субјекта или ванредног стања. Према утврђеним захтевима за процену потенцијалне опасности и критеријума за одређивање последица (Прилог 2) долази се до закључка да величина последица за задате критеријуме 1 и 2 износи 5 тј. оне могу бити катастрофалне, док је за критеријум 2 величина последица 4 што значи да су оне озбиљне.

**Табела 26.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

Захтеви за процену угрожености		Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица поштићене вредности
1	2	3	4	5	6
3.	<b>Прва појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>				
3.1	Стратегијска документа РС	ПОСТОЈИ	Постоје поједине одредбе о ЦО.	4	5
3.2	Дефинисање ЦО у стратегијским документима РС	ПОСТОЈИ	Систем цивилне одбране је неадекватно дефинисан.	4	4
3.3	Стратегија одбране РС	ПОСТОЈИ	Постоје поједине одредбе о организационој структури и начину функционисања система ЦО	4	4

Идентификација и анализа потенцијалних опасности омогућава израчунавање нивоа ризика и његово сврставање у одговарајућу категорију угрожености.



**Табела 27.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Прва појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>							
3.1	Стратегијска документа РС	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
3.2	Дефинисање ЦО у стратегијским документима РС	4	5	4	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
3.3	Стратегија одбране РС	4	4	4	16	4	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>

**Табела 28.** Матрица за одређивање нивоа ризик

ПОСЛЕДИЦЕ	Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА	1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	5
Невероватно	2	2	4	6	10
Вероватно	3	3	6	9	15
Скоро извесно	4	4	8	12	16
Сигурно	5	5	10	15	20

**Табела 29.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

**Табела 30.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

Категорија	Величина угрожености	Ниво угрожености	
1	ПРВА	Врло мала	1 и 2
2	ДРУГА	Мала	3, 4 и 5
3	ТРЕЋА	Умерена	6, 8 и 9
4	ЧЕТВРТА	Велика	10, 12, 15 и 16
5	ПЕТА	Врло велика	20 и 25

**Табела 31.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
НЕПРИХВАТЉИВ	10, 12, 15, 16, 20 и 25

На основу претходних табела се може видети да ризици величине 16 и 20 спадају у пету категорију која их третира као неприхватљиве. У складу са постављеном првом

појединачном хипотезом у оквиру друге посебне хипотезе може се закључити да у оквиру највиших стратегијских докумената РС не постоји адекватно дефинисање система цивилне одбране, његове организационе структуре и начина функционисања што ниво потенцијалне угрожености чини неприхватљивим. Анализом стратегијских докумената Републике Србије из области безбедности долази се до закључка да је потребно њихово свеобухватно редефинисање да би се створила чврста основа за нормативни, институционални и организацијски развој система цивилне одбране чијим се деловањем смањује угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса чиме је доказана **прва појединачна хипотеза** у оквиру **друге посебне хипотезе**.

Законска регулатива у области цивилне одбране показује да постоје одређене основе система у нормативно-правној регулативи Републике Србије. Закон о Народној скупштини и Закон о Председнику пружају адекватну основу за развој система цивилне одбране Републике Србије утврђивањем основа система одбране, доношењем закона у области одбране, утврђивањем буџета одбране и надзором и контролом над спровођењем политике одбране и свих прописа у овој области. Закон о Влади, као нормативни акт, Владу Републике Србије позиционира као одговорну за изградњу и развој система цивилне одбране Републике Србије, али пракса говори да стварање јединственог и целовитог система цивилне одбране није остварено и тиме се значајно повећава ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Исти је случај и са Законом о министарствима који поред свих недостатака не прави суштинску разлику између цивилне одбране и цивилне заштите.

Закон о одбрани, као најважнији документ којем би требала да буде регулисана област цивилне одбране има бројних недостатака:

- Не дефинише цивилну одбрану на системским основама,
- Непрецизно регулисање односа цивилне одбране и цивилне заштите,
- Не садржи одредбе о субјектима и снагама система, њиховим активностима, циљевима и задацима,
- Непрецизно регулисање функција и организације система цивилне одбране,
- Недефинисана надлежност над системом цивилне одбране...

То су најважнији недостаци Закона о одбрани који значајно повећавају ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и који захтевају предузимање корективних мера у правцу стварања обавезујућих законских

одредби којима ће се успоставити основа за изградњу ефикасног и комплетног система цивилне одбране, а ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса значајно смањити.

Закон о Војсци би требало да регулише учешће војске у цивилној одбрани, првенствено у остваривању треће мисије која је директно везана за овај систем. Међутим, нигде у Закону о Војсци не постоје детаљније одредбе о извршавању треће мисије, о формирању посебних јединица за извршење те мисије, обуци припадника за одговор на кризне ситуације, а не постоје ни одредбе о координацији операција са другим субјектима система цивилне одбране, првенствено Министарством унутрашњих послова. Сви ти недостаци доводе до неприхватљивог нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и непостојање основа за развој система цивилне одбране. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама је закон који је у колизији са Законом о одбрани. Ова два закона регулишу исте области на два различита начина па самим тим доводе до двоструке надлежности над истим системима. Закон о критичној инфраструктури треба да дефинише и конкретизује елементе и области критичне инфраструктуре, степен њихове критичности као и субјекте одговорне за заштиту чиме би се успоставио нормативни оквир за изградњу и развој адекватног система цивилне одбране који ће спречити стварање услова који могу довести до повећања нивоа угрожености критичне инфраструктуре и њену заштиту у свим кризним ситуацијама, без обавезе поновног дефинисања критичне инфраструктуре у другим законима коришћењем различитих термина, а дефинисањем истих објеката. У различитим нормативним документима се дефинише критична инфраструктура коришћењем различитих назива (објекти од посебног значаја за одбрану, објекти од посебног значаја за заштиту и спасавање, посебно обезбеђени објекти...), док се као резултат добија скоро идентичан списак објеката. Закон о Полицији и Закон о приватном обезбеђењу не садрже одредбе о сарадњи са Министарством одбране, а она има круцијални значај у развоју система цивилне одбране, посебно у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. У њима треба разграничити надлежности између ова два министарства у истој области. Незаобилазна међузависност органа унутрашњих послова и система цивилне одбране у смањењу нивоа угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса намеће потребу нормативног, функционалног и организационог уређења њихових односа доприносећи притом развоју система цивилне одбране.

Анализом нормативно-правне регулативе Републике Србије у области цивилне одбране долази се до закључка да систем цивилне одбране Републике Србије тренутно нема своју јасно дефинисану структуру ни у једном нормативно-правном акту, већ се она може извести на основу детаљних анализа различитих аката којима држава регулише ову области. Оно што се у постојећој регулативи може прецизно утврдити је да систем цивилне одбране недвосмислено представља део система националне безбедности и незаобилазни део система одбране Републике Србије што потврђује његову стратегијски значај.

Систем цивилне одбране Републике Србије је потребно даље правно нормирати у складу са његовом стратегијском функцијом. Управљање системом цивилне одбране Републике Србије треба да буде део јединственог управљања системом одбране и треба да се спроводи у оквиру државних органа, органа аутономних покрајина, органа јединица локалне самоуправе, привредних и других правних лица. Његове субјекте и снаге треба да представљају државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина, органи јединица локалне самоуправе, Војска Србије, привредна друштва и друга правна лица, предузетници, грађани. Прецизно одређивање субјеката система цивилне одбране обезбеђује да се цивилна одбрана Републике Србије конституише као хомоген, целовит и јединствен систем који успешно штити цивилно становништво и материјалне ресурсе. Опремање и оспособљавање у систему цивилне одбране би требало нормативно уредити на начин да тежиште буде на максималном организацијском и функционалном усмеравању постојећих средстава државе на остварењу функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у циљу рационализације система.

На основу претходно изнетих резултата истраживања може се доћи до критеријума за идентификацију потенцијалне опасности по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса као штићених вредности у складу са постављеном другом појединачном хипотезом у оквиру друге посебне хипотезе и израчунати ниво њихове угрожености (Табела 32-38). Захтеви за процену опасности дефинисани су на основу индикатора у оквиру постављене хипотезе. Први захтев посматра постојање нормативно-правне регулативе у области система цивилне одбране РС, други захтев се односи на адекватно дефинисање надлежности субјеката система цивилне одбране РС у тим документима, док трећи захтев констатује постојање дефинисаних права и обавеза субјеката система цивилне одбране РС.

**Табела 32.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Друга појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Нормативно-правна регулатива система ЦО</b>	Не постоји нормативно-правна регулатива у области система ЦО.	Постоје поједине одредбе у системским законима.	Постоји делимична одређеност система ЦО.	Постоји већинска одређеност система ЦО.	Постоји потпуна одређености система ЦО.
2	<b>Надлежности субјеката система ЦО у нормативно-правној регулативи</b>	Не постоје дефинисане надлежности.	Постоје дефинисане надлежности, али су неадекватне и непотпуне.	Постоје делимично адекватно дефинисане надлежности.	Постоје претежно дефинисане надлежности, али су непотпуне.	Постоје потпуно и адекватно дефинисане надлежности.
3.	<b>Права и обавезе субјеката и снага система ЦО у нормативно-правној регулативи</b>	Не постоје дефинисана права и обавезе.	Постоје дефинисана права и обавезе, али су неадекватне и непотпуне.	Постоје делимично адекватно дефинисана права и обавезе.	Постоје претежно адекватно дефинисана права и обавезе.	Постоје потпуно и јасно дефинисана права и обавезе.

На основу критеријума за одређивање вероватноће (Прилог 2), за захтев 1 величина вероватноће износи 4 што значи да постоје одређене мере заштите и да се оне примењују на ниском нивоу, а за захтев 2 и 3 вероватноћа износи 3 што имплицира да постоје одређене мере заштите и да се примењују на средњем нивоу. Према утврђеним захтевима за процену потенцијалне опасности и критеријума за одређивање последица (Прилог 2), долази се до закључка да величина последица за задате критеријуме 1 и 2 износи 4 тј. оне могу бити озбиљне, док је за критеријум 3 величина последица 5 што значи да су катастрофалне.

**Табела 33.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

Захтеви за процену угрожености	Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица по штићене вредности	
1	2	3	4	5	6
4.	<b>Друга појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>				
4.1	Нормативно-правна регулатива система ЦО	ПОСТОЈИ	Постоје поједине одредбе о ЦО у системским законима.	4	4
4.2	Надлежности субјеката система ЦО у нормативно-правној регулативи	ПОСТОЈИ	Постоје дефинисане надлежности, али су неадекватне и непотпуне.	4	4
4.3	Права и обавезе субјеката и снага система ЦО у нормативно-правној регулативи	ПОСТОЈИ	Постоје дефинисана права и обавезе, али су неадекватне и непотпуне.	4	5

Идентификација и анализа потенцијалних опасности омогућава израчунавање нивоа ризика и његово сврставање у одговарајућу категорију угрожености.

**Табела 34.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
4.	<b>Друга појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>						
4.1	Нормативно-правна регулатива система ЦО	4	4	4	16	4	НЕПРИХВАТЉИВ
4.2	Надлежности субјеката система ЦО у нормативно-правној регулативи	4	3	4	12	4	НЕПРИХВАТЉИВ
4.3	Права и обавезе субјеката и снага система ЦО у нормативно-правној регулативи	4	3	5	15	4	НЕПРИХВАТЉИВ

**Табела 35.** Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ		Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА		1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	4	5
Невероватно	2	2	4	6	8	10
Вероватно	3	3	6	9	<b>12</b>	<b>15</b>
Скоро извесно	4	4	8	12	<b>16</b>	20
Сигурно	5	5	10	15	20	25

**Табела 36.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
<b>4</b>	<b>Велика</b>	<b>10, 12, 15 и 16</b>
5	Врло велика	20 и 25

**Табела 37.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

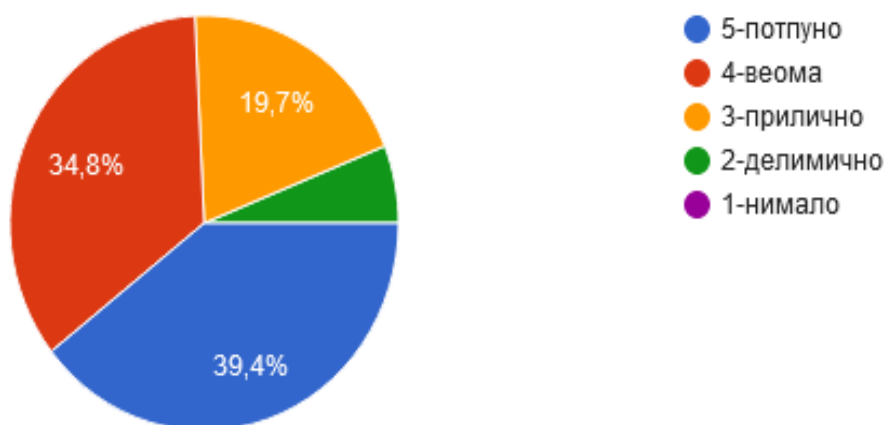
Категорија	Величина угрожености	Ниво угрожености
1 ПРВА	Врло мала	1 и 2
2 ДРУГА	Мала	3, 4 и 5
3 ТРЕЋА	Умерена	6, 8 и 9
<b>4 ЧЕТВРТА</b>	<b>Велика</b>	<b>10, 12, 15 и 16</b>
5 ПЕТА	Врло велика	20 и 25

**Табела 38.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

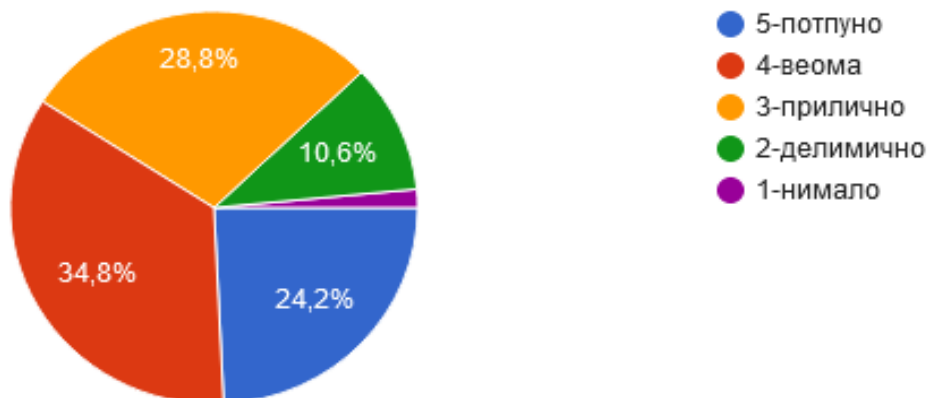
Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>	<b>10, 12, 15, 16, 20 и 25</b>

На основу претходних табела се може видети да ризици величине 12, 15 и 16 спадају у четврту категорију угрожености која ризике третира као неприхватљиве. У складу са постављеном другом појединачном хипотезом у оквиру друге посебне хипотезе може се закључити да у оквиру нормативно-правне регулативе РС не постоји адекватно и потпуно дефинисање надлежности, права и обавеза субјеката система цивилне одбране што ниво потенцијалне угрожености чини неприхватљивим. Систем цивилне одбране остварује функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса само уколико се нормативно-правном регулативом дефинишу надлежности система као и права и обавезе свих субјеката и снага, али се анализом нормативне регулативе дошло до закључка да системски закони у области безбедности и одбране не третирају систем цивилне одбране на одговарајући начин чиме је доказана **друга појединачна хипотеза у оквиру друге посебне хипотезе.**

Да би изградила ефикасан и свеобухватан систем цивилне одбране, Република Србија мора предузети опсежне нормативно-правне мере које функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса подижу на много виши ниво. 26 испитаника се потпуно слаже да су одговарајући прописи у области цивилне одбране основ за ефикасно остваривање функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, 23 се веома слажу, 13 делимично, док се 5 делимично слаже. Не постоји ниједан познавалац предметне области који се не слаже са овом констатацијом (Слика 42 и 43).



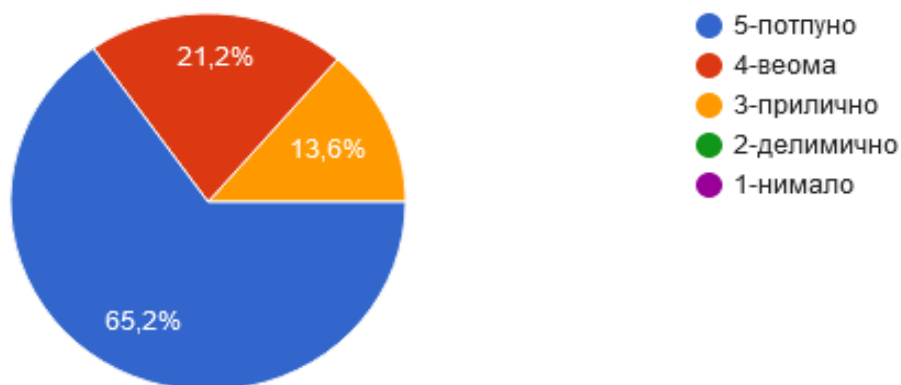
**Слика 42.** Одговарајући прописи у области цивилне одбране су основ за ефикасно остваривање функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса



**Слика 43.** Нормативно-правно успостављање и уређење система цивилне одбране обезбеђује деловање у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса

На основу резултата истраживања може се закључити да је неопходно, на систематизован начин, успоставити свеобухватни нормативно-правни оквир система цивилне одбране Републике Србије (слика 44). 44 испитаника се у потпуности слаже са овом тврдњом.



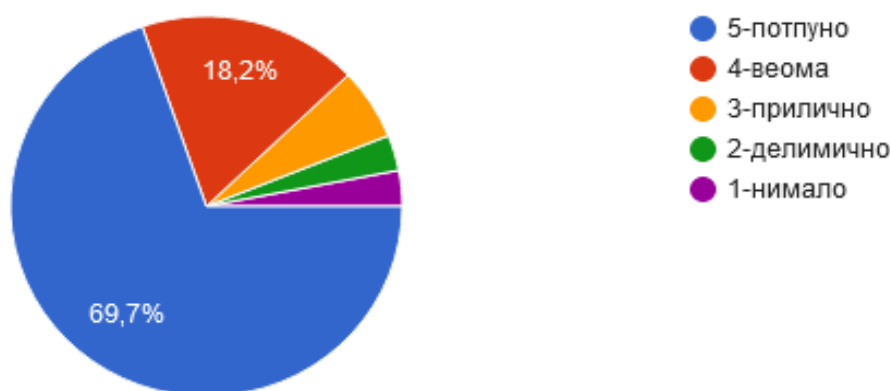


**Слика 44.** Неопходно је, на систематизован начин, успоставити свеобухватни нормативно-правни оквир система цивилне одбране Републике Србије

На основу приказаних резултата истраживања, предложене процене угрожености и доказаних појединачних хипотеза може се закључити да се свеобухватним редефинисањем стратегијских и нормативно-правних докумената стварају основе за нормативни, институционални и организацијски развој система цивилне одбране Републике Србије, дефинишу се надлежности система, права и обавезе субјеката и снага чиме се димензионише систем цивилне одбране усмерен на смањење нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса што доказује **другу посебну хипотезу.**

### 3. РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА, ОРГАНИЗОВАЊА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЗАДАТАКА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Анализом процеса планирања одбране и планских докумената у области одбране Републике Србије долази се до закључка да се цивилна одбрана, као нормативно прокламовани део одбране Републике Србије, не планира у потпуности ни на једном нивоу државне организације. Планирање цивилне одбране се мора одвијати у оквиру планирања система одбране Републике Србије што значи да би План цивилне одбране, који тренутно не постоји, требало да буде саставни део Плана одбране Републике Србије за чију припрему, израду, усвајање, усклађивање и ажурирање већ постоји јединствена методологија која (слика 45). Број познавалаца предметне области који се у потпуности слажу са овом тврдњом је 47, њих 12 се веома слаже, 6 се прилично слаже, док се само по један испитаник делимично или нимало не слаже.



**Слика 45.** Потребно је изградити План цивилне одбране у оквиру Плана одбране Републике Србије

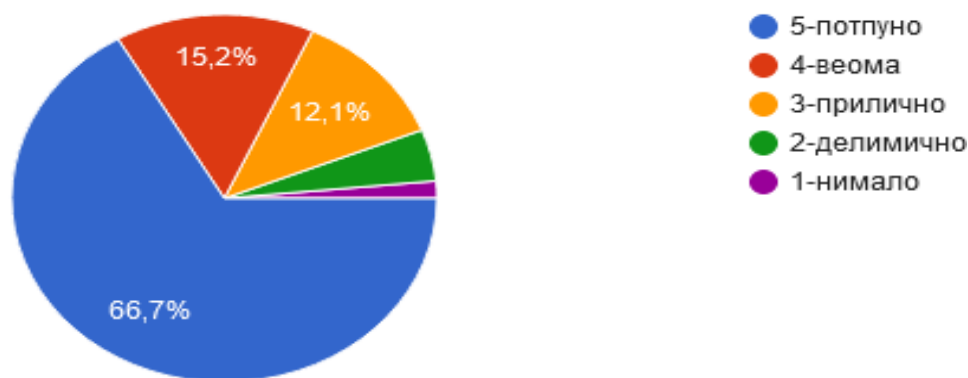
Планом цивилне одбране треба поставити циљеве и разрадити задатке система. Ови елементи одређују организацију, садржај припрема, употребу и обезбеђење свих елемената система. Циљеви система цивилне одбране су:

- обезбеђивање претпоставки за функционисање система одбране у миру и кризним ситуацијама,
- обезбеђивање успешног функционисања субјеката система цивилне одбране у миру и кризним ситуацијама,
- заштита и спасавање у кризним ситуацијама,
- управљање кризним ситуацијама невојног карактера (невојним средствима),
- учешће у међународним операцијама.

Наведени циљеви се остварују кроз реализацију две врсте задатака:

- задаци који се реализују у периоду припрема за одбрану,
- задаци који се реализују у кризним ситуацијама.

Израдом Плана цивилне одбране треба уклонити све недоумице и двоструко планирање цивилне заштите у оквиру система одбране и система заштите и спасавања. Главни циљ израде Плана цивилне одбране је припрема субјеката за одрживо деловање током преласка из мирнодопског у ратно или ванредно стање. Захтеви за поступак израде Плана цивилне одбране, његова структура, обим, као и одобрења треба да буду у надлежности Министарства одбране. План цивилне одбране је потребно израдити на нивоу Републике, на нивоу органа државне управе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица, предузетника и свих осталих субјеката који имају законску обавезу израде Плана одбране (Слика 46) и то потврђује 45 познаваоца предметне области, њих 10 се веома слаже, 8 се прилично слаже, троје се делимично слаже, док се само један испитаник нимало с тим не слаже.



**Слика 46.** План цивилне одбране РС треба да се израђује на свим нивоима државне организације

На основу извршене анализе стратегијских докумената која третирају област безбедности Републике Србије, важеће нормативне-правно регулативе, стратегијских докумената ЕУ и земаља у окружењу, може се извући закључак о потенцијалном садржају Плана цивилне одбране Републике Србије:

- Извод<sup>380</sup> из Плана мера приправности,
- Извод из Плана задатака и мера за мобилизацију,
- Извод из Плана организације и функционисања државних органа,

<sup>380</sup> Извод се односи на извод из Плана одбране Републике Србије.

- Извод из Плана задатака и обавеза привредних друштава, других правних лица и предузетника за вршење производње и услуга од значаја за одбрану земље,
- Извод из Плана телекомуникационог-информатичког обезбеђења и заштите (криптозаштите) информација за потребе цивилне одбране,
- Национални план заштите и спасавања Републике Србије,
- Преглед субјеката и снага система цивилне одбране,
- План употребе снага цивилне одбране,
- План организовања и спровођења мера и активности цивилне одбране,
- Радна документа.

Постојањем Плана цивилне одбране у оквиру Плана одбране, како на нивоу Републике Србије, тако и на свим осталим нивоима државне организације, ствара се чврста основа за развој система цивилне одбране и значајно смањује ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

На основу претходно изнетих резултата истраживања може се доћи до критеријума за идентификацију потенцијалне опасности по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса као штићених вредности у складу са постављеном првом појединачном хипотезом у оквиру треће посебне хипотезе и израчунати ниво њихове угрожености (Табела 39-45). Захтеви за процену опасности дефинисани су на основу индикатора у оквиру постављене хипотезе. Први захтев посматра планирање система цивилне одбране РС, други захтев се односи на дефинисање циљева и задатака система цивилне одбране РС у планским документима, док трећи захтев констатује (не)постојање Плана цивилне одбране РС.

**Табела 39.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Прва појединачна хипотеза – **Трећа посебна хипотеза**

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Планирање система ЦО</b>	Не врши се планирање система ЦО.	Врши се планирање само појединих елемената система ЦО.	Врши се делимично планирање система ЦО.	Врши се планирање већине елемената система ЦО	Врши се планирање комплетног система ЦО.
2	<b>Циљеви и задаци система ЦО</b>	Не постоје дефинисани циљеви и задаци.	Постоји дефиниција само појединих задатака.	Постоје делимично адекватно дефинисани циљеви и задаци.	Постоје претежно дефинисани циљеви и задаци, али су непотпуни.	Постоје потпуно и адекватно дефинисани циљеви и задаци.
3.	<b>План цивилне одбране</b>	Не постоји План цивилне одбране.	Постоје појединачни делови Плана цивилне одбране.	Постоје поједини делови Плана цивилне одбране у оквиру других планова.	Постоји План цивилне одбране у оквиру других планова.	Постоји самосталан План цивилне одбране.

На основу критеријума за одређивање вероватноће (Прилог 2), за захтев 1 и 2 величина вероватноће износи 4 што значи да постоје одређене мере заштите и да се оне примењују на ниском нивоу, а за захтев 2 вероватноћа износи 5 што имплицира је да изложеност претњи дужи низ година, да су мере заштите потпуно слабе или уопште не постоје. Према утврђеним захтевима за процену потенцијалне опасности и критеријума за одређивање последица (Прилог 2), долази се до закључка да величина последица за задате критеријуме износи 5 што значи да су катастрофалне.

**Табела 40.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

Захтеви за процену угрожености		Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица поштићене вредности
1	2	3	4	5	6
5.	<b>Прва појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>				
5.1	Планирање система ЦО	ПОСТОЈИ	Врши се планирање само појединих елемената система ЦО.	<b>4</b>	<b>5</b>
5.3	Циљеви и задаци система ЦО	ПОСТОЈИ	Постоји дефиниција само појединих задатака.	<b>4</b>	<b>5</b>
5.3	План цивилне одбране	ПОСТОЈИ	Не постоји План цивилне одбране.	<b>5</b>	<b>5</b>

Идентификација и анализа потенцијалних опасности омогућава израчунавање нивоа ризика и његово сврставање у одговарајућу категорију угрожености.

**Табела 41.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Посебнице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
5	<b>Прва појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>						
5.1	Планирање система ЦО	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
5.2	Циљеви и задаци система ЦО	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
5.3	План цивилне одбране	5	5	5	25	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>

**Табела 42.** Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ	Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА	1	2	3	4	5
Немогуће	1	2	3	4	5
Невероватно	2	4	6	8	10
Вероватно	3	6	9	12	15
Скоро извесно	4	8	12	16	20
Сигурно	5	10	15	20	25

**Табела 43.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

**Табела 44.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

Категорија	Величина угрожености	Ниво угрожености
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

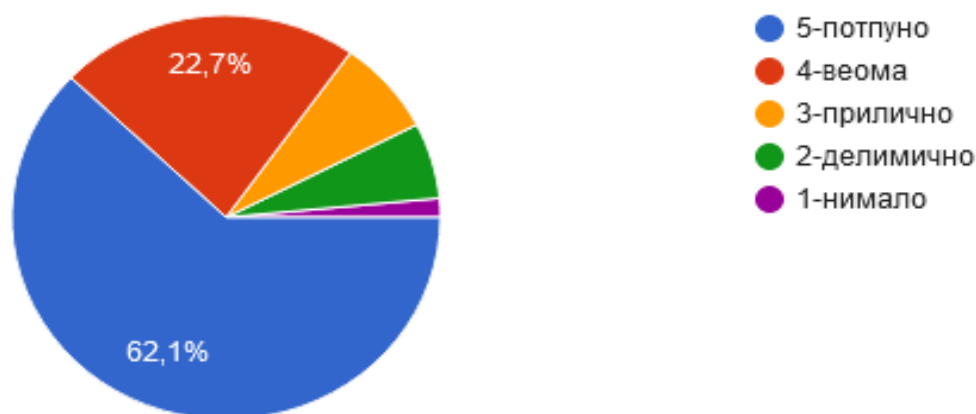
**Табела 45.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
НЕПРИХВАТЉИВ	10, 12, 15, 16, 20 и 25

На основу претходних табела се може видети да ризици величине 20 и 25 спадају у пету категорију угрожености која ризике третира као неприхватљиве. У складу са постављеном првом појединачном хипотезом у оквиру треће посебне хипотезе може се закључити да непостојање Плана цивилне одбране РС онемогућава унапређење планирања система цивилне одбране, утврђивање његових циљева, начина њиховог остваривања и распоређивање ресурса у остваривању задатака што ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса чини неприхватљивим. Израдом Плана цивилне одбране као саставног дела Плана одбране Републике Србије и његове свеобухватне имплементације код субјеката цивилне одбране на свим нивоима, врши се ефективно распоређивање ресурса за остваривање задатака којим се првенствено смањује угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса, а затим и остваривање свих осталих дефинисаних задатака система. На тај начин се могу потврдити прокламовани стратегијски ставови о концепту тоталне одбране, структури система одбране и цивилној одбрани у нормативно-правној регулативи. У супротном, они остају само ставови, без практичне реализације, што у систему од општег друштвеног значаја – систему одбране, не сме бити препуштено случају, посебно што систем цивилне одбране представља веома комплексан систем који обухвата све области друштвеног живота у целини које морају бити прецизно испланиране у миру да би омогућиле његов развој и функционисање државе у рату и свим осталим кризним ситуацијама у циљу смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса чиме је доказана **прва појединачна хипотеза** у оквиру **треће посебне хипотезе**.

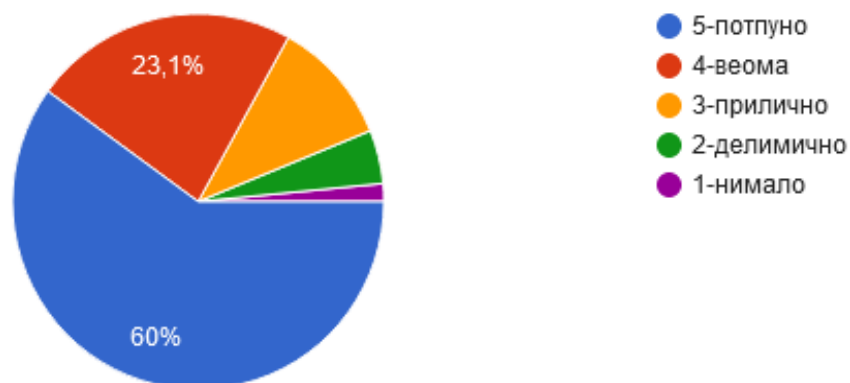
Потврђивањем да се цивилна одбрана не планира скоро ни на једном нивоу државне организације закључује се да не постоји ни имплементација планираних задатака у оквиру субјеката тог система. Систем цивилне одбране Републике Србије мора да има јасну организацију с обзиром на опредељење државе за цивилну одбрану у стратегијским документима. Република Србија мора развити систем цивилне одбране са прецизно утврђеном организационом структуром да би се обезбедило јединство система на свим нивоима његове организације. Цивилна одбрана Републике Србије мора бити организована као систем тј. подсистем система одбране са јединственом вертикалном и хоризонталном организацијом, као тотални - свеобухватни систем, систем цивилно-војног карактера, са обавезним и добровољним учешћем грађана у њему, а све то у надлежности Министарства одбране. То се постиже реформом нормативно-правног система који уређује ову област, дефинисањем Плана цивилне одбране и његовом даљом имплементацијом на свим нивоима.

Организација система цивилне одбране треба да прати територијалну структуру Републике Србије тј. треба да буде развијена према административно-територијалној подели државе и да буде заступљена на свим нивоима државне организације према мишљењу 42 познаваоца предметне области. Веома се слаже са овом констатацијом 15 испитаника, док се четворо прилично слаже, четворо се слаже делимично, док се двоје нимало не слаже (слика 47).



**Слика 47.** Систем цивилне одбране треба да буде уређен према територијалној организацији Републике Србије

У оквиру имплементације Плана цивилне одбране и формирања система првенствено мора постојати посебан орган за руковођење цивилном одбраном у оквиру Министарства одбране. Успостављање органа руковођења системом цивилне одбране је потребно извршити и на свим осталим нивоима државне организације у чему се потпуно слаже 40 познавалаца предметне области. Веома се слаже са овом констатацијом 15 испитаника, седморо се прилично слаже, док се двоје делимично слаже, док се један испитаник нимало не слаже са овом тврдњом (Слика 48).

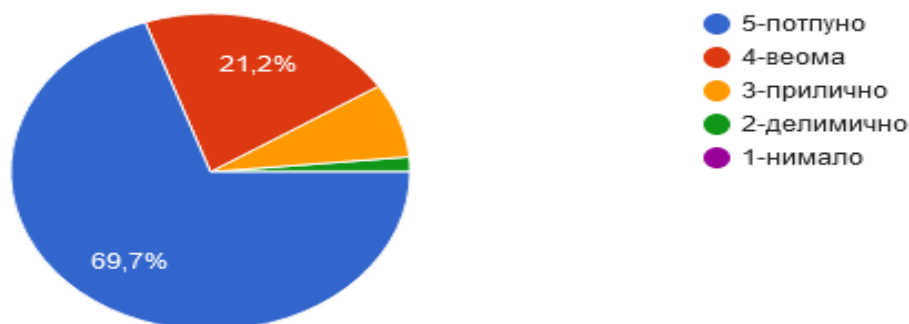


**Слика 48.** Неопходно је успостављање органа за руковођење системом цивилне одбране на свим нивоима државне организације



Државни органи, органи државне управе, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, као и правна лица и предузетници треба да врше израду Плана цивилне одбране и његову имплементацију на нивоима свог управљања. Њима треба прописати дужност да у оквиру свог функционисања омогуће организацију и функционисање цивилне одбране и спровођење њених задатака у складу са јединственим системом одбране Републике Србије да би се на ефикасан начин смањило ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса и омогућило функционисање и развој система цивилне одбране.

Грађани представљају субјекте и снаге система цивилне одбране којима је овај систем првенствено намењен – заштита и спасавање цивилног становништва и материјалних ресурса. За остваривање тог задатка, грађани морају имати активно учешће у систему. Предуслов за то је одговарајући систем едукације (Слика 49). Да је потребно успоставити систем едукације за потребе функционисања система цивилне одбране на свим нивоима образовања потпуно се слаже 47 познвалаца предметне области, њих 14 се слаже на високом нивоу, троје се делимично слаже док је један испитаник делимично сагласан, али не постоји ниједан познвалац области који је изразио неслагање са датом тврдњом.



**Слика 49.** Потребно је успоставити систем едукације за потребе функционисања система цивилне одбране на свим нивоима образовања

На основу претходно изнетих резултата истраживања може се доћи до критеријума за идентификацију потенцијалне опасности по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса као штићених вредности у складу са постављеном другом појединачном хипотезом у оквиру треће посебне хипотезе и израчунати ниво њихове угрожености (Табела 46-52). Захтеви за процену опасности дефинисани су на основу индикатора у оквиру постављене хипотезе. Први захтев посматра планирање система цивилне одбране РС на свим нивоима државне организације, други захтев се односи на постојање организацијско-формацијске структуре система цивилне одбране РС, док

трећи захтев констатује (не)попуњеност система цивилне одбране потребним људским и материјалним ресурсима.

**Табела 46.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Друга појединачна хипотеза – **Трећа посебна хипотеза**

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Планирање система ЦО на нивоу државних органа, органа државне управе, аутономне покрајине, ЈЛС, привредних друштава и других правних лица, предузетника</b>	Не врши се планирање система ЦО. Не постоји План цивилне одбране. Документација није усаглашена на свим нивоима.	Врши се планирање само појединих елемената система ЦО. Постоје појединачни делови Плана цивилне одбране. Појединачна документација је усаглашена на свим нивоима.	Врши се делимично планирање система ЦО. Постоје поједини делови Плана цивилне одбране у оквиру других планова. Делови плана су делимично усаглашени на свим нивоима.	Врши се планирање већине елемената система ЦО. Постоји План цивилне одбране у оквиру других планова. Документација је претежно усаглашена на свим нивоима.	Врши се комплетног система ЦО. Постоји самосталан План цивилне одбране. Документација је потпуно усаглашена на свим нивоима.
2	<b>Организацијско-формацијска структура система ЦО.</b>	Не постоји организацијско-формацијска структура.	Постоје појединачни делови организацијско-формацијске структуре.	Постоји делимична организацијско-формацијска структура.	Постоји организацијско-формацијска структура, али је непотпуна.	Постоје потпуна и ефикасна организацијско-формацијска структура.
3.	<b>Људски и материјални ресурси</b>	Не постоји попуњеност система ЦО људским и материјалним ресурсима.	Постоји одређена особа за рад у систему ЦО.	Постоје одређене службе за рад попуњене људским и материјалним ресурсима у систему ЦО.	Постоји већинска попуњеност система ЦО људским и материјалним ресурсима.	Постоји потпуна попуњеност система ЦО људским и материјалним ресурсима.

На основу критеријума за одређивање вероватноће (Прилог 2) за захтев 2 и 3 величина вероватноће износи 4 што значи да постоје одређене мере заштите и да се оне примењују на ниском нивоу, а за захтев 2 вероватноћа износи 5 што имплицира је да изложеност претњи дужи низ година, да су мере заштите потпуно слабе или уопште не постоје. Према утврђеним захтевима за процену потенцијалне опасности и критеријума за одређивање последица (Прилог 2), долази се до закључка да величина последица за задате критеријуме износи 5 што значи да су катастрофалне.

**Табела 47.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

Захтеви за процену угрожености	Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица поштићене вредности	
1	2	3	4	5	6
<b>6. Друга појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>					
6.1	Планирање система ЦО на нивоу државних органа, органа државне управе, аутономне покрајине, ЈЛС, привредних друштава и других правних лица, предузетника	ПОСТОЈИ	Не врши се планирање система ЦО. Не постоји План цивилне одбране. Документација није усаглашена на свим нивоима организације.	5	5
6.2	Организацијско-формацијска структура система ЦО.	ПОСТОЈИ	Постоје појединачни делови организацијско-формацијске структуре.	4	5
6.3	Људски и материјални ресурси	ПОСТОЈИ	Постоји одређена особа за рад у систему ЦО.	4	5

Идентификација и анализа потенцијалних опасности омогућава израчунавање нивоа ризика и његово сврставање у одговарајућу категорију угрожености.

**Табела 48.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>6. ДРУГА ПОЈЕДИНАЧНА ХИПОТЕЗА – ТРЕЋА ПОСЕБНА ХИПОТЕЗА</b>							
6.1	Планирање система ЦО на нивоу државних органа, органа државне управе, аутономне покрајине, ЈЛС, привредних друштава и других правних лица, предузетника	5	5	5	25	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
6.2	Организацијско-формацијска структура система ЦО	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
6.3	Људски и материјални ресурси	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>

**Табела 49.** Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ		Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА		1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	4	5
Невероватно	2	2	4	6	8	10
Вероватно	3	3	6	9	12	15
Скоро извесно	4	4	8	12	16	20
Сигурно	5	5	10	15	20	25

**Табела 50.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

**Табела 51.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

Категорија	Величина угрожености	Ниво угрожености
1 ПРВА	Врло мала	1 и 2
2 ДРУГА	Мала	3, 4 и 5
3 ТРЕЋА	Умерена	6, 8 и 9
4 ЧЕТВРТА	Велика	10, 12, 15 и 16
5 ПЕТА	Врло велика	20 и 25

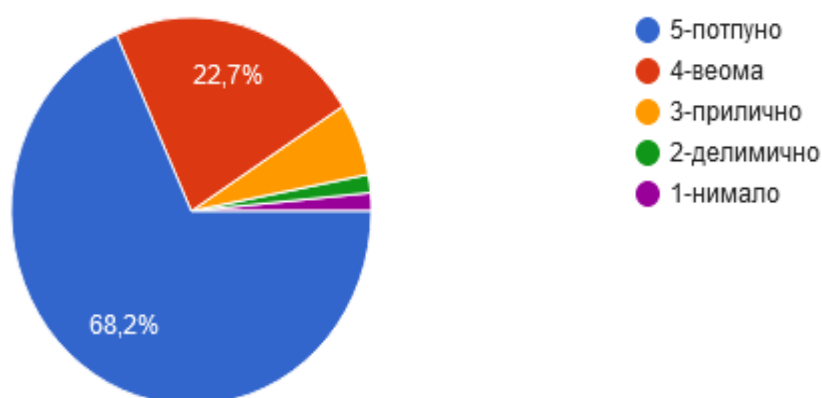
**Табела 52.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
НЕПРИХВАТЉИВ	10, 12, 15, 16, 20 и 25

На основу претходних табела се може видети да ризици величине 20 и 25 спадају у пету категорију угрожености која ризике третира као неприхватљиве. У складу са постављеном другом појединачном хипотезом у оквиру треће посебне хипотезе може се закључити да непостојање плана цивилне одбране РС онемогућава имплементацију задатака на свим нивоима управљања, изграђивање организацијско-формацијске структуре система цивилне одбране и попуњеност људским и материјалним ресурсима. Системским организовањем свих наведених елемената омогућава се смањење нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса која је тренутно на неприхватљивом нивоу. Организовање система цивилне одбране и његова имплементација у пракси је неминован процес услед свакодневне мултипликације изазова, ризика и претњи у безбедносном окружењу Републике Србије. Системско

организовање цивилне одбране омогућава потпуније ангажовање субјеката, снага и средстава у реализовању мера и задатака цивилне одбране у остваривању функције смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, а истовремено се развија свеобухватан, ефикасан и ефективан систем способан да одговори свим изазовима, ризицима и претњама који угрожавају безбедност чиме је доказана **друга појединачна** хипотеза у оквиру **треће посебне хипотезе**.

Непостојање адекватних стратегијских, нормативних и планско-организационих докумената условило је непостојање ефикасног система цивилне одбране Републике Србије у пракси. Анализом садржаја, спровођењем истраживања и проценом угрожености је доказано да је ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса у односу на ове елементе на неприхватљивом нивоу и да је потребно свеобухватно редефинисање стратегијских, нормативних и планско-организационих докумената да би се омогућио развој и функционисање система у пракси на свим нивоима државне организације и да би се та угроженост смањила и довела на прихватљив ниво (Табела 50).



**Слика 50.** Обезбеђивање функционисања система цивилне одбране у пракси смањује ниво угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса

Развојем система цивилне одбране Републике Србије, димензионираног адекватним стратегијским, нормативним и планско – организационим документима, стварају се услови за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса од савремених изазова, ризика и претњи чиме је доказана **генерална хипотеза**.

Систем цивилне одбране је, у складу са својим циљевима и задацима, врло комплексан систем који захтева свеобухватну припрему и перманентан развој свих својих елемената. С обзиром да у нормативној регулативи Републике Србије не постоји детаљно одређена структура и адекватна организација система, овим истраживањем су створени одређени услови за његову изградњу и унапређење. Неопходност стратегијске, нормативне и планско-организационе уређености система недвосмислено је потврђена и представља полазну основу за развој система. Одговарајућим прописима се постајању система цивилне одбране даје обавезујућа снага и ствара се правна основа система. Правном уређеношћу система цивилне одбране стварају се неопходни услови за смањење нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, ствара се систем прилагођен стварним потребама који је у могућности да одговори свим опасностима са којима се суочава и омогућава се ефикаснија заштита свих штићених вредности.

Утврђивањем бројним проблема са којима се суочава цивилна одбрана Републике Србије у оквиру свог функционисања и развоја може се закључити да је потребно много времена и ресурса за њихово решавање. Сви кораци ка постизању свеобухватног и ефикасног система се не могу преузети одједном већ се прво морају одредити приоритети који ће омогућити даљи развој и напредак. Да би се покренуло успостављање система најпре се мора дефинисати сврха постојања система цивилне одбране, затим је потребно утврдити стање постојећих и потребних људских и материјалних ресурса, а након тога прецизно дефинисати нормативни оквир и координација са другим министарствима и свим релевантним субјектима, да би се на основу свега извршила имплементација система у пракси.

Систем цивилне одбране Републике Србије представља незаобилазну компоненту система одбране и потребно му је, у науци, посветити много више пажње него што је то био случај у протеклих 20 година. С обзиром да представља систем од општег друштвеног значаја, његово функционисање, успостављање и развој мора бити научно засновано. То, поред свега, захтева стварање једног потпуно новог погледа на систем, подизање нивоа безбедносне културе свакој појединца у овој области и формирање потпуно нове професије која ће омогућити ефикасан развој система. Као део система одбране, систем цивилне одбране Републике Србије, има стратегијски значај и усмерен је на одбрану и заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса као најважнијих штићених вредности једне државе па његов развој доприноси и развоју и унапређењу целокупног система националне безбедности Републике Србије.

## ЗАКЉУЧАК

Утицај цивилне одбране на друштвену безбедност све је значајнији услед свакодневног пораста броја чинилаца угрожавања безбедности друштва. У већини савремених држава, цивилна одбрана је формирана на системском принципу и налази се у оквиру система одбране. Њен стратегијски значај захтева да буде формирана као систем у који су укључени сви људски и материјални потенцијали једног друштва и који је способан да ефикасно одговори на све облике угрожавања безбедности. Поред тога, ефикасна цивилна одбрана подразумева омогућавање стабилног функционисања комплетног система одбране. Постојањем система цивилне одбране, омогућава се перманентно праћење и процена свих извора, облика и носиоца угрожавања безбедности чиме се омогућава ефикасно превентивно деловање, а по потреби и супротстављање свим угрожавајућим појавама. Остваривањем превентивне функције, цивилна одбрана обезбеђује успешну припрему целокупног друштва за одбрану и заштиту у свим кризним ситуацијама. Цивилна одбрана је делатност која функционише пре, за време и након извршења задатака из области одбране, али је она и компонента друштвене егзистенције уопште. Стога је цивилна одбрана појам са јасним приоритетима, организацијом и модалитетима функционисања у сфери безбедности.

Савремено безбедносно окружење Републике Србије се одликује све већим бројем промена и чинилаца које утичу на ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије су све бројнији и разноврснији и зато је потребно њихово свакодневно свеобухватно сагледавање, процена и препознавање. Правилна процена ових појава првенствено зависи од утврђивања њиховог појма и теоријског концепта, сагледавања карактеристика и класификације. Изазови, ризици и претње су појаве са различитим значењем и карактеристикама и не би се требале изједначавати и посматрати као синтагма, посебно не у највишим нормативним документима једне државе. Анализом стратегијских докумената у области безбедности може се приметити да државе полако напуштају такву праксу и почињу користити јединствену методологију за процену појава које угрожавају њихову безбедност, што представља неопходан корак у дефинисању система националне безбедности који ће се супротстављати тим појавама. За супротстављање чиниоцима угрожавања потребно је тежити њиховом што потпуном сагледавању и изградњи система одбране који ће бити у могућности да пружи ефикасан одговор на њих.

Изазови ризици и претње по безбедност се процењују у највишим стратегијским актима у овој области. На основу те процене се формира структура система националне безбедности и система одбране и постављају се основе за њихову изградњу. Сходно томе, у стратегијским документима налазе се основи тврдње о потреби развоја система цивилна одбране Републике Србије. Стратегија националне безбедности у циљу очувања суверености, независности и територијалне целовитости подразумева постојање ефикасне одбране која се постиже одржавањем потребног нивоа способности система одбране и његовим сталним развојем да би се обезбедила прилагођеност система променама безбедносног окружења и променама изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије. Развој система одбране свакако подразумева и развој свих његових подсистема, посебно цивилне одбране. Та потреба се посебно разрађује у оквиру Стратегије одбране која у циљу заштите суверености, независности и територијалне целовитости Републике Србије прописује ефикасну цивилну одбрану. Према Стратегији одбране, први корак у успостављању те ефикасности представља нормативно-правно уређење цивилне одбране, у складу са концептом тоталне одбране, прецизирање надлежности, повећање одговорност и унапређење оспособљености субјеката система одбране у домену цивилне одбране.

Општеприхваћени и нормативно прокламовани концепт тоталне одбране Републике Србије подразумева да поред војне, један од стубова одбране јесте цивилна одбрана. Први корак у остваривању тих циљева подразумева постојање прецизних и недвосмислених стратегијских, нормативних и планско-организационих докумената којима се омогућава да овај систем успешно врши своју најважнију функцију – смањење нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Развој система цивилне одбране треба да се заснива на потребама и могућностима државе, у складу са јачањем економских и демографских потенцијала земље, а да се спроводи на основу планова и програма развоја. Такође, потребно је радити на стварању неопходних услова за интегрално ангажовање свих субјеката система одбране. У том смислу, разрађује се и примењује концепт тоталне одбране и значајно повећава број грађана обучених за одбрану земље.

Сагледавајући историјски развој система цивилне одбране Републике Србије и уважавањем ставова исказаних у највишим стратегијским документима дошло се до закључка о неопходности његовог успостављања и развоја, као и обезбеђивања непрекидности његовог функционисања у свим условима. Поред тога, постојала је и потреба за утврђивањем појмовног одређења система цивилне одбране, да би се



извршила свеобухватна анализа његових карактеристика, начела и функција, као и утврдило његово место и улога у систему националне безбедности и систему одбране на основу нормативно-правних докумената којима се уређује ова област као један од циљева истраживања.

Циљ целокупног истраживања у оквиру докторске дисертације је анализа нормативног оквира цивилне одбране Републике Србије и утврђивање тренутног стања нормативне уређености цивилне одбране у пракси. Истраживање је имало за циљ да укаже на предности и недостатке постојеће нормативне регулативе, као и организације система цивилне одбране, односно да предвиди и успостави одговарајуће начине и акције за решавање кључних нормативних проблема, оперативних и функционалних способности система, у оквирима расположивих ресурса. Утврђивањем нормативног уређења цивилне одбране и сагледавањем његовог тренутног стања дошло се до закључака о могућностима и потребама његовог системског уређења и развоја.

Један од циљева истраживања на тему докторске дисертације је и да презентује слику актуелног стратегијског, нормативног, планског и организационог оквира система цивилне одбране у Републици Србији и предложи елементе који могу допринети даљем развоју система како би се преузеле конкретне активности у дефинисању нових и побољшању постојећих нормативних докумената чиме би се повећала ефикасност система цивилне одбране у остваривању функције смањења нивоа потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Истражено је на који је начин систем цивилне одбране нормативно-правно био уређен у прошлости, до ког степена развоја се дошло у садашњости и како се регулатива система цивилне одбране може развијати у будућности да би се угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса свела на најмању могућу меру. Дошло се до мишљења субјеката система цивилне одбране о његовој нормативној уређености као основног услова за изналажење начина за смањење свих негативних ефеката који онемогућавају развој и успостављање ефикасног система цивилне одбране у Републици Србији. Идентификовањем фактора који чине основу нормативног утемељења система цивилне одбране извршена је анализа постојећих стратегијских, нормативно-правних и планско-организационих докумената система цивилне одбране у Републици Србији и идентификовани су релевантни параметри за унапређење и развој система, јер се на основу анализираних нормативних регулатива може закључити да решавање питања системског уређења цивилне одбране за Републику Србију има приоритетни значај с обзиром да још увек нису јасне основе на којима ће се овај систем развијати.

Научном дескрипцијом је представљен историјски развој цивилне одбране, постојећи систем цивилне одбране Републике Србије и утврђене су његове карактеристике. Научном класификацијом и типологизацијом се дошло до начела, циљева и задатака система цивилне одбране и изазова, ризика и претњи по безбедност цивилног становништва и материјалних ресурса. Научно откриће законитости које владају у односу успостављања адекватне стратегијско-нормативне и планско-организационе основе система цивилне одбране Републике Србије и степена угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса од савремених изазова, ризика и претњи довело је до предлога процене угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, док је научно објашњење могућности унапређења постојећих стратегијских, нормативних, планских и организационих докумената у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса тј. развоја целокупног система цивилне одбране, резултирало изналажењем свих критичних одредби у регулативи предмета истраживања и предлозима за њихову корекцију, а научна прогноза ефеката развоја и унапређења система цивилне одбране по угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса у целокупном систему безбедности Републике Србије довела је до закључка да је тренутним стањем система тај ниво угрожености на неприхватљивом нивоу, али да се свеобухватним редефинисањем нормативног оквира и његовом имплементацијом на свим нивоима државне организације тј. омогућавањем функционисања унапређеног система цивилне одбране, ниво потенцијалне угрожености може значајно смањити и довести до прихватљивог нивоа.

У дисертацији је извршена анализа изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије интерног, регионалног и међународног карактера који условљавају постојање система цивилне одбране у стратегијским документима, идентификација и анализа постојеће стратегијске, нормативно-правне и планско-организационе регулативе система цивилне одбране Републике Србије као и анализа критичних одредби у постојећој регулативи и њихових узрочно-последичних веза са нивоом потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Затим су утврђени могући правци унапређења регулативе који би омогућили развој система цивилне одбране Републике Србије и ефекти тог развоја на ниво угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Анализом постојећих знања у области цивилне одбране и истраживањем искустава из праксе, посебно у протеклих 20 година, дошло се објашњења потребе за развојем система цивилне одбране. Дугогодишње искуство у

изградњи система цивилне одбране Републике Србије у прошлости указује на цивилну одбрану као сегмент кризног менаџмента са наменом да се одбрани и заштити целокупно становништво и материјални ресурси и представља основ тврдњи да је потребан развој и унапређење система у складу са савременим безбедносним изазовима, ризицима и претњама по безбедност.

Истраживање у оквиру докторске дисертације је извршено методом испитивања којом су прикупљени подаци о елементима система цивилне одбране који су неопходни за развој система, утицају тих елемената на смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, потреби доношења нових и редефинисања постојећих стратегијско-нормативних и планско-организационих докумената система цивилне одбране Републике Србије, као и подаци о степену имплементације одредби постојећих докумената код субјеката цивилне одбране. Истраживањем је обухваћено 67 познавалаца предметне области из организационих јединица Министарства одбране, министарства унутрашњих послова, органа државне управе, органа аутономне покрајине, округа, јединице локалне самоуправе, јавних предузећа, привредних друштава и грађана. Након спроведеног истраживања анализирани су квантитативни и квалитативни подаци који се односе на утицај који постојање и развој система цивилне одбране Републике Србије има на ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Резултати добијени истраживањем коришћени су за верификацију хипотеза, односно потврду дефинисаних теоретских поставки у складу са постављаним индикаторима.

Доказивањем постављених хипотеза је закључено да изазови, ризици и претње по безбедност представљају различите појмове и да имају различити степен угрожавања безбедности тј. они су појавни облици угрожавања безбедности различитог интензитета. Анализом највиших стратегијских докумената Европске уније и њених чланица, као и земаља у окружењу Републике Србије које нису чланице ЕУ дошло се до закључка да су идентификовани изазови, ризици и претње по безбедност анализираних земаља скоро идентични, са мањим разликама у терминима и углавном без постојања критеријума за класификацију угрожавајућих појава. Такође, закључује се да не постоје јединствени критеријуми за процену изазова, ризика и претњи у овим земљама па се самим тим доводи у питање и изградња ефикасног система цивилне одбране с обзиром да комплетан систем гради на основу те процене. Сходно томе, намеће се закључак о потреби успостављања научно верификоване методе процене изазова, ризика и претњи са јасним и прецизним критеријумима класификације и рангирања којим би се

направила суштинска разлика између појаве која представља изазов, ризик или претњу. Компатибилност у процењеним изазовима, ризицима и претњама између земаља Европе, било да су чланице ЕУ или не, мора постојати, јер то условљава изградњу комплетног система националне безбедности, а самим тим и система цивилне одбране као његовог саставног дела.

Анализа Стратегије националне безбедности Републике Србије довела је до закључка да изградња ефикасног система националне безбедности и свих његових подсистема, првенствено одбране и цивилне одбране, недвосмислено зависи од процењених изазова, ризика и претњи по безбедност. У Стратегији националне безбедности Републике Србије препозната је синтагма „изазови, ризици и претње“ по безбедност без критеријума класификације угрожавајућих појава. Процењени изазови, ризици и претње по безбедност су делимично усклађени са процењеним изазовима, ризицима и претњама у земљама ЕУ и земљама у окружењу, али постојећа листа ових појава захтева свеобухватну процену применом савремених метода процене. Изазови, ризици и претње идентификовани у Стратегији националне безбедности Републике Србије условљавају развој система цивилне одбране, а самим тим и смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, тако да они морају бити прецизно и правилно идентификовани, процењени, анализирани и синхронизовани са изазовима, ризицима и претњама на националном, регионалном и глобалном нивоу.

Према обрађеним стратегијама и спроведеном истраживању се може закључити да постоји одређена компатибилност опасности по безбедност које Република Србија и државе у њеном окружењу препознају, а које су компатибилне са опасностима које се процењују у Стратегији безбедности Европске уније и њеним чланицама, али мноштво термина којима се те опасности означавају. Поред тога, свака држава се суочава са изазовима, ризицима и претњама карактеристичним за њен положај и стратешко окружење и мора поседовати методологију за процену величине утицаја на безбедност сваке појаве, процеса и стања које може довести до угрожавања.

Изградња и развој комплетног система националне безбедности сваке државе, у оквиру кога постоји и систем цивилне одбране, недвосмислено су условљени адекватном проценом изазова, ризика и претњи по безбедност. У складу са процењеним изазовима, ризицима и претњама, Република Србија треба да успостави ефикасан и ефективан систем цивилне одбране, јер цивилна одбрана представља делатност од стратегијског значаја за Републику Србију. Успостављање и унапређење система цивилне одбране почиње прецизним дефинисањем његових елемената у стратегијским

документима и одређивањем његовог места и улоге у оквиру система одбране, што тренутно у пракси није случај. Тиме је потврђено је да се адекватном идентификацијом и анализом изазова, ризика и претњи омогућава унапређење и развој система цивилне одбране и да се позиционирањем и димензионарањем тог система у складу са њима стварају услови за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Истраживањем у оквиру докторске дисертације је утврђено да се нормативно-правна регулатива система цивилне одбране Републике Србије одликује бројним нејасноћама и недореченостима. Устав Републике Србије делимично пружа основу за развој и унапређење система цивилне одбране, док закони у овој области само парцијално регулишу многа важна питања неопходна за ефикасно функционисање система. Закон о Народној Скупштини, Закон о Влади, Закон о председнику и Закон о министарствима мора одређивати обавезу ових управљачких органа, не само у нормативно-правном уређењу система цивилне одбране, већ и у остваривању свих прокламованих циљева. Поред доношења одговарајућих правних аката, управљачким органима се мора прописати и обавеза успостављања система цивилне одбране и одговорност за његово функционисање и развој. Закон о одбрани, као најважнији законски акт којим се уређује систем цивилне одбране, својим одредбама мора да отклони све недоумице којима се тренутно одликује. Анализом свих његових одредби, закључује се да он само дефинише конкретан појам цивилне одбране, без дефинисања надлежности, обавеза, места и улоге чинилаца система и прављења суштинске разлике између цивилне одбране, цивилне заштите и других снага одбране. Закон о одбрани, цивилну одбрану не формира на системским основама и не дефинише њене управљачке органе, субјекте, снаге, начин опремања и оспособљавања. Сходно претходно наведеном, закључак је да се систем цивилне одбране не третира на адекватан начин ни у стратегијским ни у законским актима.

С обзиром на бројне недостатке нормативне регулативе, попут непостојања ставова о цивилној одбрани у најважнијим стратегијским документима, посебно у Стратегији одбране, затим неадекватном и непотпуном дефинисању надлежности, права и обавезе субјеката и снага у системским законима, логичан закључак је да би се свеобухватним редефинисањем стратегијских и законских докумената Републике Србије створиле основе за нормативни, институционални и организацијски развој система цивилне одбране чијим се деловањем смањује ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.

Истраживањем је утврђено да у Републици Србији не постоји процес свеобухватног планирања система цивилне одбране ни на једном нивоу државне организације, већ да је парцијално планирају само поједини његови елементи. Систем цивилне одбране се мора планирати у оквиру систем одбране Републике Србије, са свим неопходним циљевима и прецизно утврђеним задацима који ће бити исказани у посебном документу – Плану цивилне одбране који може бити засебан план или саставни део Плана одбране Републике Србије. План се мора доносити на свим нивоима државне организације тј. мора постојати на нивоу државних органа, органа аутономних покрајина, јединица локалне самоуправе, привредних друштава и других правних лица. Сви задаци система дефинисани тим планом морају се имплементирати на свим тим нивоима, међу којима мора постојати непрекидна сарадња и координација. Спроведеним истраживањем и потврђивањем да План цивилне одбране не постоји као документ утврђено је да се систем цивилне одбране свеобухватно не планира ни на једном нивоу државне организације. Тај недостатак се мора отклонити унапређењем процеса планирања одбране Републике Србије у оквиру кога ће се планирати цивилне одбрана, утврђивањем њених циљева, начина њиховог остваривања и израђивањем планова којима се врши распоређивање ресурса у остваривању задатака у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Након тога је потребно извршити системско организовање цивилне одбране Републике Србије и имплементацију свега планираног у пракси.

Цивилна одбрана, као део концепта тоталне одбране, подразумева организацију на системским основама и принципима који су дефинисани нормативном регулативом да би систем могао да испуни своју функцију смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. За успостављање и развој система цивилне одбране Републике Србије непобитно је неопходна измена постојећих и доношење нових стратегијских, нормативних и планско-организационих докумената којима би у потпуности било уређено питање система цивилне одбране, а тиме и обезбедила максимална одбрана и заштита цивилног становништва и материјалних ресурса. Постојањем адекватног нормативног оквира у овој области успостављају се основе за развој система и смањење нивоа угрожености штићених вредности. Свест сваког становника Републике Србије, као најважнијег и најбројнијег елемента система, о месту и улози у извршењу задатака цивилне одбране на било ком нивоу државне организације представља огледало могућности и нивоа развоја система цивилне одбране и представља полазни аргумент у оправдавању потребе и тежње за његовим развојем.

Резултати истраживања на тему докторске дисертације дају научну основу за примену решења у постојећим нормативним документима са становишта развоја система цивилне одбране; допуну садржаја постојећих нормативних аката; одређивање могућности Министарства одбране за управљање системом цивилне одбране; одређивање начина обучавања и оспособљавања субјеката система цивилне одбране; развијање сарадње са осталим снагама и субјектима система, са тежиштем на заједничкој изградњи и развоју; и даљи развој система цивилне одбране. Резултати истраживања потврђују значај адекватне нормативне уређености једне области, односно дата је научна основа за промену делова Плана одбране, као и за израду посебног плана у оквиру њега – Плана цивилне одбране Републике Србије.

Истраживањем на тему дисертације недвосмислено је доказан значај система цивилне одбране у оквиру концепта тоталне одбране за систем националне безбедности и, нарочито, систем одбране Републике Србије. Ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, као најважнијих штићених вредности Републике Србије, првенствено зависи од (не)постојања система цивилне одбране и његове свеобухватне нормативне уређености, као основног и незаобилазног корака у њиховој одбрани и заштити. Резултати добијени у процесу истраживања могу се применити на развој и унапређење система цивилне одбране Републике Србије у пракси. Предложене измене стратегијских, нормативних и планско-организационих докумената обезбеђују развој и унапређење целокупног система одбране и значајно смањују ниво потенцијалне угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса, што значи да оне имају немерљив значај за целокупни систем националне безбедности Републике Србије. Резултати истраживања испуњавају све постављене циљеве истраживања и представљају основу за будућа истраживања. Неоспорна је чињеница да се на основу резултата овог истраживања може покренути поступак измене нормативних решења у области цивилне одбране који има утемељење у Стратегији одбране.

## СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

- БиХ – Босна и Херцеговина  
ВС – Војска Србије  
ГШ – Генералштаб  
ДСЗ – Друштвена самозаштита  
ЕЕА – Европска агенција за заштиту животне средине  
ЕИОНЕТ – Европска мрежа за информације и посматрање  
ЕУ – Европска Унија  
ЗиС – Заштита и спасавање  
ЗОК – Здружена оперативна команда  
ИРП – Изазови, ризици и претње  
ЈЛС – Јединица локалне самоуправе  
ЈНА – Југословенска народна армија  
ЈЦЗ – Јединица цивилне заштите  
КоВ – Копнена војска  
МО – Министарство одбране  
МУП – Министарство унутрашњих послова  
НАТО - North Atlantic Treaty Organization  
НУС – Неексплодирано убојно средство  
ОНО – Општенародна одбрана  
ООиУ – Осматрање, обавештавање и узбуњивање  
ППБИ – Планирање, програмирање, буџетирање, извршење  
РВиПВО – Ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана  
РС – Република Србија  
СВС – Сектор за ванредне ситуације  
СРЈ – Савезна Република Југославија  
СФРЈ - Социјалистичка Федеративна Република Југославија  
ТО – Територијална одбрана  
ФНРЈ - Федеративна Народна Република Југославија  
ЦЗ – цивилна заштита  
ЦО – цивилна одбрана



## ЛИТЕРАТУРА

1. A Global Competency Framework Human Resources Implementation Guide (2014), Workitect, Florida, USA.
2. Alexander, David (2002): From civil defense to civil protection – and back again, Disaster Prevention and Management: An International Journal. MCB UP Ltd.
3. Atlantic council (2019): Elements of national security strategy, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/elements-of-national-security-strategy/>
4. Austrian Security Strategy (2013): Bundeskanzleramt Osterrich
5. Bjelajac, Ž. (2018): Phenomenological and ethological aspects of security endangerment. culture of polis - Journal for Nurturing of Democratic Political Culture, 15(36), 387–404
6. Boyatzis, R.E., (2008): 'Competencies in the 21st century', Journal of Management.
7. Butterworth – Heinemann (1999). Encyclopedia of Security Management. Boston.
8. Buzan, B. (1991): People, states and Fear, Harvester Press, New York.
9. Chojnowski L. (2015): Bezpieczeństwo. Zarys teorii. Słupsk: Akademia Pomorska.
10. Concise Oxford Dictionary (1997), Ninth edition.
11. Dafa, A. (2021): Strategic uncertainty - A Review of Albania's National Security Strategy and Policy, The Institute for Democracy and Mediation, Tirana.
12. Department of the army, (1967): Civil defence 1960-67, Washington D.C.
13. Dess, G., Lumpkin, G.T, Eisner, A. (2007): Стратегијски менаџмент, Београд.
14. Dokos, Th. (2019): Threats and Challenges to European Security and the Need for Well-informed Parliamentarians, German Marshall Fund of the United State
15. Encyclopaedia Britannica, 2005, Deluxe Edition, CD-ROM.
16. EPSC - European Political Strategy Centre (2019): Delivering on European common goods, Epsc - European Commission - European Union.
17. Essex-Lopresti, T. (2005): A brief history of Civil Defense, Civil Defense Association, Derbyshire.
18. European Commission (2017): Public Opinion: Europeans' attitudes towards security, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1569>
19. Fay J. (1999). Encyclopedia of Security Management, Butterworth – Heinemann, Boston.
20. Gray, C. (1999): Modern Strategy, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
21. Gray, C. (2014): Strategy and defense planning – Meeting the challenge of uncertainty, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
22. Biddle, T. (2015): Strategy and Grand Strategy: What Students and Practitioners Need to Know, Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press, str. 4

23. Field, A. (2009): *Discovering Statistics Using SPSS*. 3rd Edition, Sage Publications Ltd., London.
24. Gigliotti, R., Ronald, J. (1991): *Emergency Planning for Maximum Protection*, Butterworth-Heinemann, New York.
25. Grant, M. (2009): *After the Bomb: Civil Defense and Nuclear War in Britain, 1945–68*, St Martin's Press LLC, New York.
26. Hamourtziadou, L. (2019): Security challenges of the 21st century: new challenges and perspectives, *Journal of Global Faultlines*, Vol. 6, No. 2, 121-123.
27. Headquarters department of the army (2006), *Composite risk management*, US ARMY FM 5-19.
28. Hobbes, T.: *De cive*, приредио Бернанд Герт, део XIII.
29. Hungary's national security strategy (2012): Ministry of foreign affairs of hungary.
30. Hungary's national security strategy (2020): Government resolution 1163/2020 (21st April), <https://honvedelem.hu/hirek/government-resolution-1163-2020-21st-april.html>
31. *International Encyclopedia of Terrorism*, Chicago, London: Fitzroy Dearborn Publishers
32. ISSAT, (2022): *Draft The National Security Strategy*, Geneva center for security sector governance, <https://issat.dcaf.ch/ser/Learn/SSR-Methodology-Guidance/National-SSR-Process-Guidance/Phase-C-Build-National-Security-and-Justice-Strategy/6.-Draft-The-National-Security-Strategy>
33. Korn Ferry Leadership Architect *Global Competency Framework Legacy Mapping* (2014).
34. Lloyd, R., Aho, W. (2020): *The Four Functions of Management - An essential guide to Management Principles*, Management Open Educational Resources, [https://scholars.fhsu.edu/management\\_oer/1](https://scholars.fhsu.edu/management_oer/1)
35. McCoy, J. F. (2003). *Geo-Data: The World Geographical Encyclopedia*, third edition.
36. MCDA Guidelines (2006): *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Office for the coordination of humanitarian affairs, Oslo.
37. McEnaney, L. (2000): *Civil Defense Begins at Home*. New Jersey: Princeton University Press.
38. *National Defense Strategy 2020-2024* (2020): Romania presidential administration.
39. Nikolić, V., Savić, S., Stanković, M. (2007): *Designing a multimedia platform for emergency management*, *Management of Environmental Quality*, Vol.18, No2, ISSN1477-7835, Emerald, pp 198-210.
40. *Proceedings of IDMNEE*, (2017): The 1st international conference on Management, engineering and environment, Belgrade.
41. Rodriguez, D., Patel, R., Bright, A., Gregory, D. & Gowing, M.K. (2002): 'Developing Competency Models to Promote Integrated Human Resource Practices', *Human Resource Management*, 41(3), 309–324, Wiley Periodicals, Inc.

42. Rogozińska A. (2021): Theoretical aspects of modern security threats, *Scientific Journal of the Military University of Land Forces*. 2021;53;1(199):86-95. DOI: <http://dx.doi.org/10.5604/01.3001.0014.8112>.
43. Spath P. (2000): Analyze process changes to identify system failures, *Hosp Peer Rev*. May; 25(5):65-7.
44. SRPS A.L2.003:2017 Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Институт за стандардизацију Србије.
45. Standard (2007), ISO 31000 - Risk Management - Principles and Guidelines on Implementation.
46. Standard MIL-STD-1629A (1980): Procedures for Performing a Failure mode, effects and criticality analysis, Department of defense, Washington.
47. The national security strategy of The Republic of Albania (2014): The Republic of Albania.
48. UNDRR (2022): Human cost of disasters - An overview of the last 20 years 2000-2019.
49. Weber, E.U. (2001): Decision and choice: risk, empirical studies. In *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* (eds H.H. Kendler and N.J. Baltes). Oxford: Elsevier Science, pp. 11274–11276
50. Wickramasinghe, V. & Zoyza D. N. (2011): 'Managerial competency requirements that enhance organizational competences: a study of a Sri Lankan telecom organization', *The International Journal of Human Resource Management*, 22(14), 2981–3000.
51. World economic forum (2021): The global risk report 2021, ISBN 978-2-9406631-24-7.
52. Аврамов. С., Крећа, М. (2006): Међународно јавно право, Факултет безбедности, Београд.
53. Адиџес, И. (1989): Животни циклуси предузећа: Зашто и како предузећа расту и умиру и како их лечити, НИП Политика-издавачки центар, Београд.
54. Алексејевна, С.,И. (2018): Соотношение и взаимосвязь понятий «вызов», «опасность», «угроза», «риск», *Научно-практический журнал*. ISSN 2618-6780
55. Андрејић, М. (2008): Планирање у војним организационим системима, Војно технички гласник, Београд.
56. Анђелковић, Б. (2010): Основи система заштите, Факултет заштите на раду у Нишу, Ниш.
57. Бабић, Б.: Цивилна одбрана Републике Србије, Војно дело, УДК: 351.759.6(497.11); 351.862.21(497.11)
58. Бек, У. (2011): Светско ризично друштво, Академска Књига, Нови Сад.
59. Бела књига одбране Босне и Херцеговине (2005): Председништво БиХ.
60. Бешкер, М. (1989): Едукација за одбрану и заштиту, Факултет прометних знаности, Загреб.
61. Благојевић, М. (2007): Потребне за редефинисањем сектора цивилне заштите, НБП – Београд, Год. 12, број 1, 177–189, Београд.

62. Божовић, А. (1954): Цивилна одбрана у савременом рату, Војно дело 6/1954.
63. Бошковић, М. (2017): Лексикон безбедности, Службени гласник и правни факултет Универзитета у Новом Саду, Београд-Нови Сад.
64. Бранковић, С. (1998): Методи искуственог истраживања друштвених појава, Београд.
65. Ванредне ситуације (2009), *Зборник радова*, ВИЗ, Београд
66. Вејл, Ц.Л. (1991): Цивилна одбрана, Војноиздавачки и новински центар, Београд
67. Вилијамс, П. (2012): Увод у студије безбедности, Службени гласник, Београд.
68. Војна енциклопедија (1974): Војноиздавачки завод, Београд.
69. Војна енциклопедија, I, II и III том, Издање редакције војне енциклопедије, Београд, 1972.
70. Војни лексикон (1981). Београд: Војноиздавачки завод.
71. Вујаклија, М.: Речник страних речи и израза-3. издање, Просвета, Београд, 1980.
72. Вучинић, З. (2006): Међународно ратно и хуманитарно право, Службени гласник, Београд.
73. Вучинић, З. (2001): Међународно ратно и хуманитарно право, Факултет безбедности, Београд.
74. Вучинић, М. (1971): Народна одбрана у новом уставном систему СФРЈ, Војно дело 4/1971.
75. Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику Европске уније, Министарство спољних послова Републике Србије, Београд, 2016.
76. Група аутора (1970). Војна енциклопедија књига I. ВИЗ. Београд
77. Група аутора (1981). Војни лексикон. Војноиздавачки завод. Београд.
78. Доктрина Војске Србије (2010), Медија центар Одбрана, Република Србија.
79. Доктрина командовања у Војсци Србије (2016), Генералштаб Војске Србије, Министарство одбране РС.
80. Доктрина Копнене Војске (2012), Генералштаб Војске Србије, Министарство одбране.
81. Доктрина операција (2012), Генералштаб ВС, Министарство одбране РС.
82. Доктрина планирања у Војсци Србије, Генералштаб ВС, МО РС.
83. Допунски протокол I уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (протокол I)
84. Допунски протокол II уз Женевске конвенције од 12. августа 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (протокол II)
85. Драгишић, З. (2007): Безбедносни менаџмент, Факултет безбедности, ЈП службени гласник, Београд
86. Ђорђевић О. (1989): Лексикон безбедности, Привредапублик, Београд.

87. Ђурић, А.К., Каровић, С. (2011): Кризно комуницирање у војноорганизационим системима, Војно дело, Београд.
88. Ђукић, С. (2016): Безбедносни менаџмент и савремени безбедносни изазови, ризици и претње као угрожавајуће делатности националној безбедности, Војно дело, 67:8/2016.
89. Европски савет (2003): Европска стратегија безбедности, Брисел.
90. Ејдус, Ф. (2012): Међународна безбедност: теорије, сектори и нивои, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд.
91. Ерић, Д. (2000): Увод у менаџмент, Економски факултет, Београд.
92. Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата, од 12. августа 1949. године (IV Женевска конвенција)
93. Женевска конвенција о побољшању положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату, од 12. августа 1949. (I Женевска конвенција)
94. Женевска конвенција о побољшању положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору, од 12. августа 1949. (II Женевска конвенција)
95. Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима, од 12. августа 1949. године (III Женевска конвенција)
96. Зајечарановић, Г. (1977): Основи методологије науке, Научна књига, Београд.
97. Закон о ванредним ситуацијама, Службени лист РС број 111/09
98. Закон о Влади ("Сл. гласник РС", бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС, 44/2014 и 30/2018 - др. закон).
99. Закон о војсци Југославије, Службени лист СРЈ бр. 43/94, 28/96, 44/99 и 74/99
100. Закон о Војсци Србије, „Службени гласник РС“, бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 101 од 29. децембра 2010 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 88 од 23. октобра 2015 - УС, 36 од 10. маја 2018, 94 од 27. децембра 2019.
101. Закон о критичној инфраструктури, "Службени гласник РС", број 87/2018.
102. Закон о министарствима "Службени гласник РС", број 128/2020.
103. Закон о народној одбрани ("Службени лист СФРЈ", број 8/1969 од 19. 02. 1969. године)
104. Закон о народној одбрани, Службени лист ФНРЈ бр. 30, 6. јун 1955.
105. Закон о Народној скупштини ("Сл. гласник РС", бр. 9/2010).
106. Закон о одбрани, „Службени гласник РС“, бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.
107. Закон о одбрани, Службени лист СРЈ, бр. 67, од 29. октобра 1993.
108. Закон о општеној одбрани СФРЈ, Службени лист СФРЈ бр. 21, 1982. године.
109. Закон о полицији, "Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
110. Закон о председнику Републике, Службени гласник РС број 111/2007,

111. Закон о приватном обезбеђењу, Службени гласник РС број 04/2013, 42/2015 и 87/2018)
112. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, Службени гласник РС број 87/2018
113. Јаворовић, Б. (1992): Савремени сујави цивилне одбране, Отворено свеучилиште, Загреб.
114. Јаковљевић, В. (2006): Цивилна заштита Републике Србије, Факултет безбедности, Београд.
115. Јаковљевић, В. (2006): Цивилна одбрана, Факултет цивилне одбране, Београд.
116. Јефтић, З., Стојановић, С. (2010): „Различити третмани безбедности претпоставке за дефинисање појма безбедности“, *Зборник Ризик, моћ и заштита - Увођење у студије безбедности*, Службени гласник, Београд.
117. Јовановић П. (2003). Лексикон менаџмента. Факултет организационих наука. Београд.
118. Јовановић, М. (2017) Методологија процењивања изазова ризика и претњи Републици Србији, Тематска монографија, Интегрална безбедност Републике Србије, Београд.
119. Јовић, Р. (1995): Развој концепције и организације цивилне одбране код нас и у свету, Војно дело 4-5/95
120. Јовић, Р. (1999): Концепција, доктрина и достигнути степен развоја система цивилне одбране (заштите) у нас и у свету, *Тематски Зборник Факултета одбране и заштите*, Београд.
121. Јовић, Р. (2000): Савремене концепције цивилне одбране у систему опште одбране, *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд.
122. Јовић, Р., Ц. (2000): *Зборник Факултета цивилне одбране*, Београд.
123. Јончић, В. (2012): Међународноправни статус учесника оружаних сукоба, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
124. Јончић, В. (2015): Међународно хуманитарно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
125. Јуришић, Д. (2022): Цивилна одбрана или цивилна заштита, 8. међународни форум „Безбедност за будућност 2022, Сремска Каменица.
126. Капор, Г. (1990): Понашање и реаговање људства у ванредним ситуацијама, Војно дело, Београд
127. Каровић, С. (2011): Војни менаџмент научна дисциплина наука о менаџменту и бизнису или наука одбране, Војно дело, Београд
128. Каровић, С. (2014): Командовање и руковођење, ВИЗ, Београд.
129. Кастратовић, Ј. (2016): Нови модел цивилне одбране Републике Србије, Факултет безбедности, Београд.
130. Кековић, З. (2009): Системи безбедности, Факултет безбедности, Београд.

131. Кековић, З., Марић, П., Комазец, Н. (2011): Процена ризика од елементарних непогода и других несрећа у РС, *Журнал за криминалистику и право*, Криминалистичко – полицијска академија, Vol.XVI, 3/2011, Београд.
132. Кековић, З.; Талијан, М. (1998): Концептуални оквир система цивилне одбране у свету и код нас, *Зборник радова наставника*, Факултет цивилне одбране, Београд.
133. Кешетовић, Ж., Милашиновић, С. (2008): Кризни менаџмент и слични концепти – покушај разграничења, *Безбедност 1/2*, Београд, УДК: 65.012.32.316.485.6
134. Ковач, М. (2003): Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, Београд.
135. Ковач, М., Стојковић, Д. (2009): Стратегијско планирање одбране, ВИЗ. Београд.
136. Комазец, Н. (2017): Модел управљања ризиком у превенцији ванредних догађаја у војноорганизационим системима, докторска дисертација, Војна академија, Београд.
137. Комазец, Н., Бабић, Б. (2015): Стратегијско планирање заштите и спасавања, I међународна научно-стручна конференција: Управљање кризним и ванредним ситуацијама – теорија и пракса, Београд.
138. Комазец, Н., Шошкић, С., Карапетровић, Љ. (2016): Цивилна одбрана и заштита у систему кризног менаџмента, *Безбедност за будућност – зборник радова*, Београд.
139. Конен М., Нејгел, Е. (1965): Увод у логику и научни метод, Завод за издавање уџбеника СРС, Београд.
140. Кривокапић Б. (1998). Лексикон међународног права. Београд.
141. Кршљанин, Д., Каровић, С.: Систем одбране у ванредним ситуацијама, Војно дело, DOI: 10.5937/војдело1504142К
142. Кузмановић, Б. (2022): Утицај карактера оружане побуне као савременог облика политичког насиља на примену метода прикупљања обавештајних података, Војна академија, докторска дисертација, Београд.
143. Лукић Р. (1995): Методологија права, Научна књига, Београд.
144. Љубичић, Н. (1977): Општенародна одбрана – стратегија мира, ВИЗ, Београд.
145. Малбашаић, С., Јанковић А. (2006): Менаџмент ризиком, 33. Национална конференција о квалитету, Крагујевац,
146. Марковић, М. (1994): Филозофски основи науке, БИГЗ, Просвета, Београд.
147. Мачкић, Р. (2013): Стратегијски концепт одбране Републике Србије, Војно дело 4/2013, УДК: 355.02(497.11), Београд.
148. Мелон, К., Милер, Ж., Семлен, Ж. (1989): Неоружани отпор, ВИНЦ, Београд.
149. Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и плана заштите и спасавања, Службени гласник РС бр. 80/19.
150. Мијалковски, М. (2006): Доктрина одбране, Факултет цивилне одбране, Београд.
151. Мијалковски, М. (2010): Неухватљивост националне моћи, Службени гласник, Београд.

152. Милашиновић, Р., Милашиновић, С., (2007): Основи теорије конфликта, Факултет безбедности, Београд.
153. Миленковић, М. (2016): Да ли су традиционални безбедносни изазови, ризици и претње нови облици угрожавања безбедности на глобалном, регионалном и локалном нивоу, Министарство одбране, Научни скуп „Србија и стратегијска раскршћа” „ИСИКС – 2016”, Београд.
154. Милетић, М. (2021): Политика одбране Југославије (1945-1958): Идеје и пракса, докторска дисертација, Филозофски факултет, Универзитет у Београду.
155. Милић, В. (1965): Социолошки метод, Нолит, Београд
156. Милић, В. (1995): Социологија науке, Одсек за филозофију и социологију у Новом Саду, Нови Сад.
157. Милосављевић, С., Радосављевић, И. (2000. 2006. и 2013.): Основи методологије политичких наука, Службени гласник, Београд.
158. Милошевић, Н. (1989): Пројектовање истраживања у војној вештини, Војноиздавачки и новински центар, Београд.
159. Министарство одбране Републике Србије (2010): *Србија у савременом геостратешком окружењу – зборник радова*, Медија центар „Одбрана“, Београд.
160. Министарство одбране Републике Србије (2019): Основи система одбране Републике Србије, Сектор за цивилну одбрану и обавезе одбране, Београд.
161. Министарство спољних послова Републике Србије (2013): Глобална стратегија за спољну и безбедносну политику Европске уније: „Заједничка визија, удружено деловање: јача Европа“, Београд, ИСБН 978-86-86383-25-9.
162. Мишовић, С., Ковач, М. (2006): Систем одбране, Факултет безбедности, Београд.
163. Младеновић, М. (2015): Terrorist attacks as cause of emergencies, Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Београд.
164. Младеновић, М. (2016): Prevention of terrorist attacks through the development of the plan of protection from accident, Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Београд.
165. Младеновић, М. (2017): Risk assessment of terrorist attacks by application of АНР-МАВАС hybrid model, Безбедност и кризни менаџмент – теорија и пракса, Београд.
166. Младеновић, М. (2018): Планирање цивилне одбране у Републици Србији на стратегијском нивоу, 4. Међународна научно-стручна конференција Безбедност и кризни менаџмент-теорија и пракса, Обреновац.
167. Младеновић, М. (2020): Етиологија развоја цивилне одбране Републике Србије, 6. Међународна научно-стручна конференција Безбедност и кризни менаџмент-теорија и пракса, Београд.
168. Младеновић, М. (2021): Синтагма „изазови, ризици и претње“ у стратегијским документима земаља ЕУ, земаља у окружењу и РС, VII international scientific professional conference security and crisis management – theory and practise (secman), Београд.



169. Младеновић, М., Комазец, Н. (2021): Место и улога цивилне заштите у систему цивилне одбране Републике Србије, Превенција катастрофа, заштита и спасавање у ванредним ситуацијама, Београд, УДК 355.587 351.862.21 (497.11).
170. Младеновић, М., Комазец, Н. (2022): Нормативни оквир критичне инфраструктуре у Републици Србији, *Зборник радова – Дискурс о критичној инфраструктури*, Безбједносни истраживачки центар Бањалука, Добој.
171. Национална концепција за безбедност и одбрана, <https://www.scribd.com/document/203269976/Nacionalna-Koncepcija-Za-Bezbednost-i-Odbrana>
172. Национална одбранителна стратегија (2011): Министерство на одбраната на Република Бугарија.
173. Национална стратегија заштите и спасавања, Службени гласник број 86/2011.
174. Орлић, Д. (2004): „Појмовно одређење изазова, ризика и претњи у процесу преобликовања међународне безбедности“, Војно дело, 3/04.
175. Османагић-Беденик, Н. (2003): Криза као шанса, Школска књига, Загреб.
176. Павловић, М. (2011): Савремена историја Србије, Факултет безбедности, Београд.
177. Печујлић, М. (1976): Методологија друштвених наука, Новинска установа Службени лист СФРЈ, Београд.
178. Печујлић, М. (1987): Наука и научно сазнање, (ауторизовано предавање), ЦВВШ ЈНА, Београд.
179. Правилник о раду повереника и заменика повереника цивилне заштите и критеријумима за њихово именовање „Сл. гласник РС“ број 102/2020 од 24.7.2020.
180. Правило службе Војске Србије, (2012), Београд.
181. Преглед југословенских прописа о сектору безбедности: статус људских права и демократске контроле (2002), Женевски центар за демократску контролу оружаних снага и Центар за цивилно-војне односе, Београд.
182. Пучкова, В. А. (2016): Гражданская оборона, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Москва.
183. Радуловић Р. (1994): Лексикон безбедности и заштите, Правни факултет, Нови Сад.
184. Роквић, В. (2017): Системи одбране, Факултет безбедности, Београд.
185. Савић, М. (2010): Безбедност и опстанак у модерном огледалу – Ризик, моћ, заштита, Службени гласник, Београд
186. Савић, М. (2010): Безбедност и опстанак у модерном огледалу – Ризик, моћ, заштита, Службени гласник, Београд.
187. Савић, С., Станковић, М. (2012): Теорија система и ризика, Академска мисао, Београд.
188. Сакан, М. (2006): Методологија војних наука, Војноиздавачки завод, Београд.

- 189.Саковић, Р. (2021): Модел управљања перформанса Министарства одбране и Војске Србије у функцији спровођења планских докумената система одбране Републике Србије, Војна академија, докторска дисертација, Београд.
- 190.Симић, Д. (2002): Наука о безбедности, Службени лист СРЈ, Београд.
- 191.Срдић М., Адамовић С. Љ. (1975): Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд.
- 192.Стајић, Љ. (2008): Основи система безбедности, Правни факултет, Нови Сад
- 193.Стајић, Љ. (2009): Стратегија националне безбедности у функцији безбедности Републике Србије, *Зборник радова Правног факултета*, Нови Сад.
- 194.Стајић, Љ., Станаревић, С., Мијалковић, С. (2001): Безбедносна култура, Факултет цивилне одбране, Београд.
- 195.Стојановић С., Суботић, М., Благојевић, В., Милосављевић, Б., Миленковић, М. (2019): Асиметричне форме угрожавања безбедности на примеру Југоисточне Европе, МЦ Одбрана, Институт за стратегијска истраживања, Београд.
- 196.Стојановић, С. (2005): Безбедносни ризици глобализације, Војно дело бр. 1/2005.
- 197.Стојановић, С. (2008): Перспективе безбедности савременог света, Војно дело, УДК:355.019:341.67(100) 327.56/.57:316.32(100)
- 198.Стојановић, С. (2009): Глобализација и безбедносне перспективе света, ВИЗ, Београд.
- 199.Стојановић, С. (2010): Савремено поимање безбедности и безбедност Републике Србије, *Зборник радова са међународне конференције Србија у савременом геостратешком окружењу*, Београд, Медија центар ОДБРАНА, Београд.
- 200.Стојановић, С. (2010): Стратегија националне безбедности и стратегија одбране Републике Србије као чиниоци безбедносног и одбрамбеног аспекта прикључења ЕУ, *Зборник радова „Безбедносни и одбрамбени аспекти прикључења Републике Србије ЕУ“*, Институт за стратегијска истраживања, Мисија ОЕБС у Београду, Београд.
- 201.Стојановић, С. (2013): Strategic thinking and protection of national interests, *Зборник радова са међународне научне конференције „Дани Арчибалда Рајса 2013“*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
- 202.Стојановић, С. (2015): Србија и заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, Нови гласник, 1/2015.
- 203.Стојановић, С. (2016): Република Србија и безбедност и стабилност на Балкану, Безбедносни форум, 1/2016.
- 204.Стојановић, С., Лукић-Поткоњак, Б. (2016): Стратегијско-безбедносни трендови и пројекција стратешког оквира безбедности Републике Србије, *Зборник радова са научног скупа „Србија и стратегијска раскрића“*, Београд.
- 205.Стратегија за одбрана на Република Северна Македонија (2020), Службени весник број 75.
- 206.Стратегија националне безбедности Републике Србије, Београд, 2009.
- 207.Стратегија националне безбедности Републике Србије: 94/2019-13.

208. Стратегија националне безбедности, Службени лист Црне Горе бр. 75/08.
209. Стратегија националне сигурности Републике Хрватске (2017): Хрватски сабор.
210. Стратегија одбране Државне заједнице СЦГ, Службени лист Србије и Црне Горе бр. 55/2004.
211. Стратегија одбране Републике Србије, Београд, 2009.
212. Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник РС број 94/2019.
213. Сукђењик, К. (1976): Цивилна одбрана страних земаља, Војноиздавачки завод, Београд.
214. Термиз, Ц. (2004): Методологија друштвених наука, Универзитет у Сарајеву, Сарајево.
215. Тито, Ј., Б. (1980): Општенародна одбрана и друштвена самозаштита, Десети конгрес СКЈ, ВИЗ, Београд.
216. Тодоровић, Б. (1975): О неким питањима општенародне одбране у мјесној заједници, Војно дело 6/1975.
217. Трајановски, Ф. (2016): Култура и цивилна одбрана, Факултет безбедности, Београд.
218. Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије (2013), ГШВС, Београд.
219. Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије (2017), ГШВС, Београд.
220. Упутство за оперативно планирање у Војсци Србије (2012), Генералштаб, Београд.
221. Упутство о методологији за израду планова одбране, Министарство одбране РС, ВИЗ, 2009.
222. Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама ("Сл. гласник РС", бр. 96/2012).
223. Упутство о планирању одбране, „Службени гласник РС“, број 10.
224. Уредба о јединицама цивилне заштите, намени, задацима, мобилизацији и начину употребе, "Службени гласник РС", број 84/2020.
225. Уредба о обавезним средствима и опреми за личну, узајамну и колективну заштиту од елементарних непогода и других несрећа, "Сл. гласник РС", бр. 3/2011 и 37/2015.
226. Уредба о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара ("Сл. лист СРЈ", бр. 54/94).
227. Устав Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006).
228. Устав СФРЈ, „Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“, година XXX, број 9, Београд, четвртак, 21. фебруар 1974.
229. Устав СФРЈ, Службени лист СФРЈ бр. 14/63.

230. Уставна повеља Државне заједница Србија и Црна Гора, Службени лист СЦГ бр. 1/2003.
231. Форца, Б. (2016): Теоријски и практични аспекти савремених изазова, ризика и претњи безбедности, Министарство одбране, Научни скуп „Србија и стратегијска раскршћа” „ИСИКС – 2016”, Београд.
232. Форца, Б., Ковач, М, (1999): Управљање, руковођење и командовање у војној организацији, Војно дело. Београд.
233. Форца, Б., Стојановић, С., Путица, З., Терзић, К. (2010): Бела књига одбране Републике Србије, Медија центар ОДБРАНА, Београд.
234. Хобс, Т. (2004): Левијатан, Наклада Јесенски и Турк, Загреб.
235. Цветковић М. В. и др. (2014): Компаративна анализа националних стратегија безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе, Безбједност - Полиција - Грађани, година X број 3–4/14, УДК: 341.231.1(4-12).
236. Цветковић, В., Стојковић, Д.: Компаративна анализа националних стратегија безбедности Албаније, Македоније и Црне Горе, Безбједност - Полиција - Грађани, година X број 3–4/14 УДК: 341.231.1(4-12).
237. Цветковић, Н. (2009): Социологија, Факултет безбедности, Београд.
238. Шамић, М. (1977): Како настаје научно дјело, Свјетлост, Сарајево.
239. Шешић, Б. (1974): Основи логике, Научна књига, Београд.
240. Шешић, Б. (1978): Основи методологије друштвених наука, Научна књига, Београд.
241. Шешић, Б. (1980): Општа методологија, Научна књига, Београд.
242. Шкоро, М., Атељевић, В. (2015). Заштита критичне инфраструктуре и основни елементи усклађивања са директивом Савета Европе 2008/114/ЕС, Војно дело, 3/2015.
243. Штрбац, К., Стојановић, С., Суботић, М., Милосављевић, Б., Миленковић, М., Симић, Ј. (2015): Стратегијско-безбедносни трендови у Југоисточној Европи до 2020. године, Медија центар ОДБРАНА, Београд.
244. Штрбац, К., Ристић, Т. (2009): Појам опасности, *Зборник радова са Међународног научног скупа „Ванредне ситуације“*, Београд.
245. <http:// prezentacije.mup.gov.rs/svs/>
246. <http:// www.mod.gov.rs/>
247. <http:// www.mod.gov.rs/lat/12316/сектор-za-civilnu-odbranu-i-pripreme-odbrane-12316>
248. <http:// www.mod.gov.rs/lat/12316/сектор-za-civilnu-odbranu-i-pripreme-odbrane-12316>
249. <http:// www.mup.gov.rs/>
250. <http:// www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>
251. <https:// books.google.rs/books?id=19xBAAAIAAJ&pg=PA87&lpg=PA87&dq=civil+defence&source=bl&ots=4uZ3TEhAO7&sig=ACfU3U0adX6HszPx1ymJTAuZ3nMHTWuX>

- [A&hl=sr&sa=X&ved=2ahUKEwiK8N2\\_hJzmAhW0AxAIHWcADXI4HhDoATAlegQICRAB#v=onepage&q=civil%20defence&f=false](#)
252. <https://ecfr.eu/>
253. <https://mvr.gov.mk/page/strategii>
254. <https://mvr.gov.mk/page/strategii>
255. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_73\\_1772.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_73_1772.html)
256. <https://ourworldindata.org/war-and-peace>
257. <https://worldbeyondwar.org/bs/civilna-odbrana/>
258. <https://www.civildefence.govt.nz/>
259. <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpubh.2021.765261/full>
260. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49158.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm)
261. <https://www.ohchr.org/en/news/2022/07/ukraine-civilian-casualty-update-12-july-2022>
262. <https://www.sciencedirect.com/topics/engineering/civil-defense>
263. <https://www.scribd.com/document/203269976/Nacionalna-Koncepcija-Za-Bezbednost-iOdbrana>
264. <https://www.statista.com/statistics/269729/documented-civilian-deaths-in-iraq-war-since-2003/>

## **ПРИЛОЗИ**

**Прилог 1:** Арак за анализу садржаја

**Прилог 2:** Процена угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса

**Прилог 3.** Упоредна анализа нормативно-правне регулативе система одбране

**Прилог 4.** Анкетни упитник за спровођење истраживања

**ПРИЛОГ 1: Арак за анализу садржаја**

**Табела 53:** Прва посебна хипотеза

—	1.	Редни број	
Развојем система цивилне одбране Републике Србије у складу са процењеним изазовима, ризицима и претњама по безбедност стварају се услови за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.	2.	Хипотеза	
	3.	Јединице анализе садржаја	
	4.	Извори података	
1	5.	Тероризам	<b>Савремени изазови, ризици и претње по безбедност ЕУ и земља у окружењу</b>
2	6.	Организовани криминал	
2	7.	Високотехнолошки криминал	
1	8.	Масовне миграције и демографска кретања	
1	9.	Заштита животне средине и одрживи развој	
1	10.	Економске кризе	
1	11.	Полиферација ОМУ	
1	12.	Климатске промене	
1	13.	Пандемије	
2	14.	Енергетска безбедност	
1	15.	Хибридне претње	
1	16.	Унутрашњи и регионални конфликти	
1	17.	Оружана агресија	
1	18.	Природне и ТТ несреће	
3	19.	Трговина дрогом	
1	20.	Екстремизам	
3	21.	Корупција	
1	1.	Оружана агресија	<b>Изазови, ризици и претње по безбедност Републике Србије</b>
1	2.	Сепаратистичке тежње	
2	3.	Противправно једнострано проглашена независност Косова	
1	4.	Оружана побуна	
1	5.	Спорови уз употребу оружја	
1	6.	Тероризам	

1	7.	Полиферација оружја за масовно уништавање	
1	8.	Национални и верски екстремизам	
2	9.	Обавештајна делатност	
2	10.	Организовани криминал	
2	11.	Корупција	
1	12.	Проблеми економског развоја	
1	13.	Енергетска безбедност	
2	14.	Неравномеран привредни и демографски развој	
2	15.	Нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица	
2	16.	Нерешен процес разграничења између држава некадашње СФРЈ	
1	17.	Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине и здравља грађана	
1	18.	Последице елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа	
1	19.	Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи и зараза код животиња	
2	20.	Наркоманија	
2	21.	Деструктивно деловање верских секти и култова	
2	22.	Високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система	
1	23.	Глобално загревање	

Легенда: "1" - има потпун утицај; "2" - делимичан утицај; "3" - нема утицаја



**Табела 54.** Друга посебна хипотеза

№	1.	Редни број	
	2.	Хипотеза	
	3.	Јединице анализе садржаја	
	4.	Извори података	
1	5.	Стратегија Националне безбедности Републике Србије	Стратегијска документа
1	6.	Стратегија одбране Републике Србије	
1	7.	Стратегија заштите и спасавања	
1	8.	Закон о Народној скупштини	Нормативно-правна регулатива
1	9.	Закон о Влади	
2	10.	Закон о председнику Републике	
1	11.	Закон о министарствима	
1	12.	Закон о одбрани	
1	13.	Закон о Војсци Републике Србије	
1	14.	Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама	
2	15.	Закон о критичној инфраструктури	
2	16.	Закон о полицији	
2	17.	Закон о приватном обезбеђењу	

Легенда: "1" - има потпун утицај; "2" - делимичан утицај; "3" - нема утицаја

**Табела 55.** Трећа посебна хипотеза

3	1.	Редни број	
Перманентним и свеобухватним планирањем и системским организовањем цивилне одбране Републике Србије прецизније се дефинишу задаци субјеката и организација снага, средстава, мера и поступака у функцији смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса.	2.	Хипотеза	
	3.	Јединице анализе садржаја	
	4.	Извори података	
1	5.	План одбране Републике Србије	Планирање цивилне одбране
1	6.	План цивилне одбране РС	
1	7.	Циљеви цивилне одбране	Организовање цивилне одбране
1	8.	Задаци цивилне одбране	
1	9.	Управљање системом ЦО	
1	10.	Мисије цивилне одбране	
1	11.	Субјекти цивилне одбране	
1	12	Снаге цивилне одбране	
1	13	Опремање у систему ЦО	
1	14.	Оспособљавање у систему ЦО	
1	15.	Имплементација Плана ЦО	

Легенда: "1" - има потпун утицај; "2" - делимичан утицај; "3" - нема утицаја

## ПРИЛОГ 2. Процена угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса

Процена угрожености је свеукупан процес идентификације, анализе и оцене нивоа угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса на основу потенцијалних опасности, вероватноће догађаја и величине последица. У предложеној процени захтеви за процену угрожености су квантитативни и квалитативни. При процени угрожености коришћена су достигнућа на пољу стандардизације у области процене угрожености. Процена угрожености је направљена на основу Упутства о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама и стандарда SRPS A.L2.003:2017 Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика. За евиденцију постојања потенцијалних опасности користе се термини "постоји" и "не постоји", на датим обрасцима. Евидентирање карактеристика потенцијалних опасности врши се за сваку потенцијалну опасност посебно, а према могућим величинама, према следећем:

Величина 1	минимална опасност
Величина 2	мала опасност
Величина 3	средња опасност
Величина 4	велика опасност
Величина 5	максимална опасност

Прелиминарна анализа потенцијалних опасности има за циљ да се установи да ли постоји одређена опасност, а затим да одреди степен њеног утицаја, са аспекта угрожавања штићених вредности, у односу на друге опасности. По завршетку прелиминарне анализе врши се рангирање потенцијалних опасности према добијеним величинама, од највеће до најмање. На основу добијеног ранга потенцијалних опасности, доноси се одлука о хитности предузимања мера за смањење потенцијалне опасности. Одлука о хитном предузимању мера за потенцијалну опасност са највећом величином опасности не сме да доведе до запостављања осталих потенцијалних опасности са нижим величинама опасности, напротив, мора се и о њима водити рачуна. Резултати прелиминарне анализе потенцијалних опасности су улазни резултати анализе угрожености. Прелиминарна анализа се врши према критеријума у зависности од врсте опасности на предложеним обрасцима. Извођењем закључка из анализа свих фактора одређује се величина потенцијалних опасности. Након завршетка прелиминарне анализе потенцијалних опасности, субјекат врши анализу угрожености која резултује детерминисањем нивоа угрожености.

Вероватноћа (В) одређене опасности се степенује на следећи начин:

1	немогуће
2	невероватно
3	вероватно
4	скоро извесно
5	сигурно

Последице (П) представљају ефекат штетног догађаја по штићене вредности и њихово степеновање врши се на следећи начин:

1	Минималне
2	Мале
3	Умерене
4	Озбиљне
5	Катастрофалне

Ниво ризика је производ степена вероватноће и степена последица и одређује се према следећем обрасцу:

$$НР = В \times П$$

Ниво ризика може бити у границама од минимално 1 до максимално 25.

Након тога се врши оцена нивоа ризика. Ради оцено нивоа ризика потребно је извршити класификацију угрожености у категорије, а потом одреди који су нивои прихватљиви, а који нису. Угроженост се класификује у категорије од најниже (прва) до највише (пета).

Штићене вредности релевантне за истраживање обухватају цивилно становништво и материјалне ресурсе Републике Србије (Табела 56).

**Табела 56.** Штићене вредности

Р.бр.	Штићене вредности
1.	ЦИВИЛНО СТАНОВНИШТВО
2.	МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ

Изабране штићене вредности се односе на вредности дефинисане предметом истраживања и релевантне су искључиво за резултате овог истраживања.

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈУ ПОТЕНЦИЈАЛНИХ ОПАСНОСТИ

**Табела 57.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Прва појединачна хипотеза – **Прва посебна хипотеза**

Р.бр.	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Постојање највиших стратегијских докумената</b>	Не постоје највиша стратегијска документа	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна, нису израђена у складу са важећим стандардима и прописима и нису ажурна.	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна, нису израђена у складу са важећим стандардима и прописима, али су ажурна.	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна. Израђена су у складу са важећим стандардима и прописима, и ажурна су.	Постоје највиша стратегијска документа, потпуна су. Израђена су у складу са важећим стандардима и прописима, и ажурна су.
2.	<b>Процена изазова, ризика и претњи</b>	Не постоји процена изазова, ризика и претњи	Постоји процена само изазова, само ризика или само претњи.	Постоји делимична процена изазова, ризика и претњи.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, али није у потпуности адекватна.	Постоји потпуна процена изазова, ризика и претњи.
3.	<b>Компатибилност процењених ИРП у међународним безбедносним документима</b>	Процењени ИРП нису компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су минимално компатибилни и са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су делимично компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су већином компатибилни и са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	Процењени ИРП су у потпуности компатибилни са проценама ИРП у међународним безбедносним документима

**Табела 58.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Друга појединачна хипотеза – **Прва посебна хипотеза**

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Процена изазова, ризика и претњи по безбедност Републике Србије</b>	Не постоји процена изазова, ризика и претњи	Постоји процена изазова, ризика и претњи, али није адекватна и не заснива се на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је, али се не заснива на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је и заснива се на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је и заснива се на одговарајућој методологији, појава се рангирају према степену угрожавања.
2.	<b>Позиционирање и димензионирање система цивилне одбране</b>	Не постоји систем ЦО	Систем ЦО није позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП	Само поједини елементи система ЦО су позиционирани и димензионирани у складу са процењеним ИРП	Систем ЦО је претежно позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП	Систем ЦО је у потпуности позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП
3.	<b>Одређивање величине утицаја процењених ИРП у стратегијским документима РС</b>	Не постоји одређена величина утицаја процењених ИРП	Постоји одређена величина утицаја процењених ИРП само у појединачним случајевима	Постоји делимично одређена величина утицаја процењених ИРП	Постоји одређена величина утицаја за већину процењених ИРП	Постоји потпуно одређена величина утицаја процењених ИРП

**Табела 59.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Прва појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Стратегијска документа РС</b>	Не постоје одредбе о систему ЦО.	Постоје поједине одредбе о систему ЦО.	Постоји делимична одређености система ЦО.	Постоји претежна одређеност система ЦО.	Постоји потпуна одређеност система ЦО.
2.	<b>Дефинисање система ЦО у стратегијским документима РС</b>	Не постоји дефинисан систем цивилне одбране.	Систем ЦО је неадекватно дефинисан.	Само поједини елементи система ЦО су адекватно дефинисани.	Систем ЦО је већински адекватно дефинисан.	Систем ЦО је у потпуности позициониран и дефинисан.
3.	<b>Стратегија одбране РС</b>	Не постоје одредбе о организационој структури и начину функционисања система ЦО	Постоје поједине одредбе о организационој структури и начину функционисања система ЦО	Постоји делимична одређеност организационе структуре и начина функционисања система ЦО.	Постоји претежна одређеност организационе структуре и начина функционисања система ЦО	Постоји потпуна одређеност организационе структуре и начина функционисања система ЦО.

**Табела 60.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Друга појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Нормативно-правна регулатива система ЦО</b>	Не постоји нормативно-правна регулатива у области система ЦО.	Постоје поједине одредбе у системским законима.	Постоји делимична одређеност система ЦО.	Постоји већинска одређеност система ЦО.	Постоји потпуна одређености система ЦО.
2.	<b>Надлежности субјеката система ЦО у нормативно-правној регулативи</b>	Не постоје дефинисане надлежности.	Постоје дефинисане надлежности, али су неадекватне и непотпуне.	Постоје делимично адекватно дефинисане надлежности.	Постоје претежно дефинисане надлежности, али су непотпуне.	Постоје потпуно и адекватно дефинисане надлежности.
3.	<b>Права и обавезе субјеката и снага система ЦО у нормативно-правној регулативи</b>	Не постоје дефинисана права и обавезе.	Постоје дефинисана права и обавезе, али су неадекватне и непотпуне.	Постоје делимично адекватно дефинисана права и обавезе.	Постоје претежно адекватно дефинисана права и обавезе.	Постоје потпуно и јасно дефинисана права и обавезе.

**Табела 61.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Прва појединачна хипотеза – **Трећа посебна хипотеза**

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Планирање система ЦО</b>	Не врши се планирање система ЦО.	Врши се планирање само појединих елемената система ЦО.	Врши се делимично планирање система ЦО.	Врши се планирање већине елемената система ЦО	Врши се планирање комплетног система ЦО.
2	<b>Циљеви и задаци система ЦО</b>	Не постоје дефинисани циљеви и задаци.	Постоји дефиниција само појединих задатака.	Постоје делимично адекватно дефинисани циљеви и задаци.	Постоје претежно дефинисани циљеви и задаци, али су непотпуни.	Постоје потпуно и адекватно дефинисани циљеви и задаци.
3.	<b>План цивилне одбране</b>	Не постоји План цивилне одбране.	Постоје појединачни делови Плана цивилне одбране.	Постоје поједини делови Плана цивилне одбране у оквиру других планова.	Постоји План цивилне одбране у оквиру других планова.	Постоје самосталан План цивилне одбране.



**Табела 62.** Критеријуми за идентификацију потенцијалних опасности – Друга појединачна хипотеза – **Трећа посебна хипотеза**

Р.бр	Захтев за процену потенцијалне опасности	ВЕЛИЧИНА ПОТЕНЦИЈАЛНЕ ОПАСНОСТИ				
		Максимална	Велика	Средња	Мала	Минимална
		5	4	3	2	1
1.	<b>Планирање система ЦО на нивоу државних органа, органа државне управе, аутономне покрајине, ЈЛС, привредних друштава и других правних лица, предузетника</b>	Не врши се планирање система ЦО. Не постоји План цивилне одбране. Документација није усаглашена на свим нивоима.	Врши се планирање само појединих елемената система ЦО. Постоје појединачни делови Плана цивилне одбране. Појединачна документација је усаглашена на свим нивоима.	Врши се делимично планирање система ЦО. Постоје поједини делови Плана цивилне одбране у оквиру других планова. Делови плана су делимично усаглашени на свим нивоима.	Врши се планирање већине елемената система ЦО. Постоји План цивилне одбране у оквиру других планова. Документација је претежно усаглашена на свим нивоима.	Врши се комплетног система ЦО. Постоји самосталан План цивилне одбране. Документација је потпуно усаглашена на свим нивоима.
2	<b>Организацијско-формацијска структура система ЦО.</b>	Не постоји организацијско-формацијска структура.	Постоје појединачни делови организацијско-формацијске структуре.	Постоји делимична организацијско-формацијска структура.	Постоји организацијско-формацијска структура, али је непотпуна.	Постоји потпуна и ефикасна организацијско-формацијска структура.
3.	<b>Људски и материјални ресурси</b>	Не постоји попуњеност система ЦО људским и материјалним ресурсима.	Постоје одређена особа за рад у систему ЦО.	Постоје одређене службе за рад попуњене људским и материјалним ресурсима у систему ЦО.	Постоји већинска попуњеност система ЦО људским и материјалним ресурсима.	Постоји потпуна попуњеност система ЦО људским и материјалним ресурсима.

## ИДЕНТИФИКАЦИЈА ПОТЕНЦИЈАЛНИХ ОПАСНОСТИ

**Табела 63.** Идентификација и прелиминарна анализа потенцијалних опасности

	Захтеви за процену угрожености	Да ли постоји потенцијална опасност	Конкретан опис потенцијалне опасности у односу на затечено стање, а према процењеној величини потенцијалне опасности	Величина потенцијалне опасности	Величина последица по штићене вредности
1	2	3	4	5	6
1.	<b>Прва појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>				
1.1.	Постојање највиших стратегијских докумената	ПОСТОЈИ	Постоје највиша стратегијска документа, али су непотпуна, нису израђена у складу са важећим стандардима и прописима, али су ажурна.	3	2
1.2.	Процена изазова ризика и претњи	ПОСТОЈИ	Постоји процена изазова, ризика и претњи, али није у потпуности адекватна.	2	2
1.3.	Компатибилност процењених ИРП са међународним безбедносним документима	ПОСТОЈИ	Процењени ИРП су делимично синхронизовани са проценама ИРП у међународним безбедносним документима	3	2
2.	<b>Друга појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>				
2.1.	Процена изазова, ризика и претњи по безбедност РС	ПОСТОЈИ	Постоји процена изазова, ризика и претњи, адекватна је, али се не заснива на одговарајућој методологији, нема рангирања појава према степену угрожавања.	3	2
2.2.	Позиционирање и димензионирање система цивилне одбране	ПОСТОЈИ	Систем ЦО није позициониран и димензиониран у складу са процењеним ИРП	4	5
2.3.	Одређивање величине утицаја процењеним ИРП у стратегијским документима РС	ПОСТОЈИ	Постоји одређена величина утицаја процењених ИРП само у појединачним случајевима	4	5

3.	<b>Прва појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>				
3.1	Стратегијска документа РС	ПОСТОЈИ	Постоје поједине одредбе о ЦО.	4	5
3.2	Дефинисање ЦО у стратегијским документима РС	ПОСТОЈИ	Систем цивилне одбране је неадекватно дефинисана.	4	4
3.3	Стратегија одбране РС	ПОСТОЈИ	Постоје поједине одредбе о организационој структури и начину функционисања система ЦО	4	4
4.	<b>Друга појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>				
4.1	Нормативно-правна регулатива система ЦО	ПОСТОЈИ	Постоје поједине одредбе о ЦО у системским законима.	4	4
4.2	Надлежности субјеката система ЦО у нормативно-правној регулативи	ПОСТОЈИ	Постоје дефинисане надлежности, али су неадекватне и непотпуне.	4	4
4.3	Права и обавезе субјеката и снага система ЦО у нормативно-правној регулативи	ПОСТОЈИ	Постоје дефинисана права и обавезе, али су неадекватне и непотпуне.	4	5
5.	<b>Прва појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>				
5.1	Планирање система ЦО	ПОСТОЈИ	Врши се планирање само појединих елемената система ЦО.	4	5
5.3	Циљеви и задаци система ЦО	ПОСТОЈИ	Постоји дефиниција само појединих задатака.	4	5
5.3	План цивилне одбране	ПОСТОЈИ	Не постоји План цивилне одбране.	5	5
6.	<b>Друга појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>				
6.1	Планирање система ЦО на нивоу државних органа, органа државне управе, аутономне покрајине, ЈЛС, привредних друштава и других правних лица, предузетника	ПОСТОЈИ	Не врши се планирање система ЦО. Не постоји План цивилне одбране. Документација није усаглашена на свим нивоима државне организације.	5	5
6.2	Организацијско-формацијска структура система ЦО.	ПОСТОЈИ	Постоје појединачни делови организацијско-формацијске структуре.	4	5
6.3	Људски и материјални ресурси	ПОСТОЈИ	Постоји одређена особа за рад у систему ЦО.	4	5

## ПРОЦЕНА РИЗИКА

**Табела 64.** Процена ризика

Захтеви за процену угрожености	Величина опасности	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Категорија угрожености	Прихватљивост	
1	2	3	4	5	6	7	8
<b>Прва појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>							
1.1.	Постојање највиших стратегијских докумената	3	2	2	4	2	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
1.2.	Процена изазова, ризика и претњи	2	3	2	6	3	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
1.3.	Компатибилност процењених ИРП са међународним безбедносним документима	3	3	2	6	3	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
<b>Друга појединачна хипотеза – Прва посебна хипотеза</b>							
2.1.	Процена изазова, ризика и претњи по безбедност РС	3	3	2	6	3	<b>ПРИХВАТЉИВ</b>
2.2.	Позиционирање и димензионирање система цивилне одбране	4	5	5	25	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
2.3.	Одређивање величине утицаја процењених ИРП у стратегијским документима РС	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
<b>Прва појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>							
3.1.	Стратегијска документа РС	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
3.2.	Дефинисање ЦО у стратегијским документима РС	4	5	4	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
3.3.	Стратегија одбране РС	4	4	4	16	4	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
<b>Друга појединачна хипотеза – Друга посебна хипотеза</b>							
4.1.	Нормативно-правна регулатива система ЦО	4	4	4	16	4	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
4.2.	Надлежности субјеката система ЦО у нормативно-правној регулативи	4	3	4	12	4	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
4.3.	Права и обавезе субјеката и снага	4	3	5	15	4	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>

	система ЦО у нормативно- правној регулативи						
5	<b>Прва појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>						
5.1	Планирање система ЦО	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
5.2	Циљеви и задаци система ЦО	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
5.3	План цивилне одбране	5	5	5	25	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
6.	<b>Друга појединачна хипотеза – Трећа посебна хипотеза</b>						
6.1	Планирање система ЦО на нивоу државних органа, органа државне управе, аутономне покрајине, ЈЛС, привредних друштва и других правних лица, предузетника	5	5	5	25	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
6.2	Организацијско- формацијска структура система ЦО	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>
6.3	Људски и материјални ресурси	4	4	5	20	5	<b>НЕПРИХВАТЉИВ</b>

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ВЕРОВАТНОЋЕ

**Табела 65.** Критеријуми за одређивање вероватноће

Вероватноћа		Опис вероватноће
Величина вероватноће	Степен вероватноће	
1	Немогуће	Вероватноћа испод 1%, вероватно само у екстремним случајевима или изузетно мало вероватно или равно догађају у далекој будућности или догађа се у граници "100 година или више", изложеност претњи један до два дана, постоји потпуна заштита, оптимално пројектована и изведена према процени угрожености.
2	Невероватно	Вероватноћа изнад 1% или није се догађало али би могло да се деси или могло би се десити у граници "понеки случај у десет година", изложеност претњи три до седам дана, постоји већи број мера заштите примењених без процене угрожености.
3	Вероватно	Вероватноћа изнад 10% или могло би се десити, дешавало се и раније или могло би се десити у граници "једном у години", изложеност претњи један до дванаест месеци, Постоје одређене мере заштита, примењују се мере заштите на средњем нивоу.
4	Скоро извесно	Вероватноћа изнад 50% или вероватно би се могло догодити или могло се десити у граници "седмица у месецу", изложеност претњи једна до три године, Постоје само поједине мере заштите, примењују се мере заштите на ниском нивоу.
5	Сигурно	Вероватноћа изнад 99% или дешава се веома често или могло би се десити у граници "дан у седмици", изложеност претњи дужи низ година, потпуно слабе или уопште не постоје мере заштите.

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ ПОСЛЕДИЦА

**Табела 66.** Критеријуми за одређивање последица

Последице		Опис последица
Величина последица	Степен последица	
1	Минималне	чији износ прелази 1% националног дохотка оствареног на територији у претходној години. Угроженост штићених вредности субјекта због којег настају проблеми у функционисању који се решавају у ходу, редовним активностима и средствима. Минимално нарушени услови за нормалан живот. Поремећаја нема или се нису ни осетили код већине становништва .
2	Мале	чији износ прелази 3% националног дохотка оствареног на територији у претходној години. Угроженост штићених вредности субјекта због којег су могући поремећаји функционисања. Нарушени услови за живот у смислу нестанка енергената до 1 дан, нарушено снабдевање храном и водом до један дан. Нема примера срушених или оштећених стамбених објеката. Нема потреба за евакуацијом. .
3	Умерене	чији износ прелази 5% националног дохотка оствареног на територији у претходној години. Угроженост штићених вредности субјекта која дозвољава функционисање уз повећане напоре и допунска средства. Знатно нарушени услови за живот у смислу нестанка енергената до 10 дана, нарушено снабдевање храном, водом и хигијенским средствима до 10 дана. Има појава оштећених стамбених и привредних објеката, до 25% од укупног броја. Постоји потреба за склањањем једног броја људи, од 25 до 50% од укупног броја.
4	Озбиљне	чији износ прелази 10% националног дохотка оствареног на територији у претходној години. Угроженост штићених вредности субјекта, због којег долази до озбиљног нарушавања безбедности и функционисања организације, потребна озбиљна допунска средства. Озбиљно нарушени услови за живот у смислу нестанка енергената до 30 дана, нарушено снабдевање храном, водом и хигијенским средствима до 30 дана. Велик број стамбених и привредних објеката је оштећен и неуслован и опасан за живот. Постоји хитна потреба за обезбеђењем смештаја великог броја људи, преко 50-75% од укупног броја.
5	Катастрофалне	чији износ прелази 15% националног дохотка оствареног на територији у претходној години. Угроженост штићених вредности субјекта, због којег долази до потпуног нарушавања безбедности и прекида функционисања субјекта, ванредно стање. Потпуно нарушени услови за живот у смислу нестанка енергената преко 30 дана, нарушено снабдевање храном, водом и хигијенским средствима преко 30 дана и на дужи период. Највећи број стамбених и привредних објеката је оштећен и неуслован и опасан за живот преко 75%. Неопходно је одмах предузети мере за обезбеђењем смештаја великог броја људи, преко 75% од укупног броја.

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ НИВОА РИЗИКА

**Табела 67.** Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ		Минималне	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастрофалне
ВЕРОВАТНОЋА		1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	4	5
Невероватно	2	2	4	6	8	10
Вероватно	3	3	6	9	12	15
Скоро извесно	4	4	8	12	16	20
Сигурно	5	5	10	15	20	25

**Табела 68.** Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
1	Врло мала	1 и 2
2	Мала	3, 4 и 5
3	Умерена	6, 8 и 9
4	Велика	10, 12, 15 и 16
5	Врло велика	20 и 25

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ КАТЕГОРИЈЕ И ПРИХВАТЉИВОСТИ УГРОЖЕНОСТИ

**Табела 69.** Критеријум за одређивање категорије угрожености

	Категорија	Величина угрожености	Ниво угрожености
1	ПРВА	Врло мала	1 и 2
2	ДРУГА	Мала	3, 4 и 5
3	ТРЕЋА	Умерена	6, 8 и 9
4	ЧЕТВРТА	Велика	10, 12, 15 и 16
5	ПЕТА	Врло велика	20 и 25

**Табела 70.** Критеријум за одређивање прихватљивости ризика

Прихватљивост ризика	Ниво угрожености
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9
НЕПРИХВАТЉИВ	10, 12, 15, 16, 20 и 25



**ПРИЛОГ 3. Упоредна анализа нормативно-правне регулативе система одбране**

**Табела 71. Анализа нормативно-правних аката**

<b>СТРАТЕГИЈА НАЦИОНАЛНЕ БЕЗБЕДНОСТИ</b>	<b>СТРАТЕГИЈА ОДБРАНЕ</b>	<b>ЗАКОН О ОДБРАНИ</b>	<b>ЗАКОН О СМАЊЕЊУ РИЗИКА ОД КАТАСТРОФА И УПРАВЉАЊУ ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА</b>	<b>ЗАКОН О ВОЈСЦИ СРБИЈЕ</b>	<b>ДОКТРИНА ВОЈСКЕ СРБИЈЕ</b>	<b>ПЛАН ОДБРАНЕ</b>	<b>ФУНКЦИОНА ЛНЕ ДОКТРИНЕ И ДОКТРИНЕ ВИДОВА</b>
Процена стратешког окружења	Процена безбедносног окружења		Процена ризика од катастрофа			Процена војних и невојних ИРП по безбедност земље	Процена стратешког окружења
Изазови, ризици и претње	Изазови, ризици и претње	Изазови, ризици и претње				Процена војних и невојних ИРП по безбедност земље	
Концепт тоталне одбране	Концепт тоталне одбране						Концепт тоталне одбране
Критична инфраструктура	Критична инфраструктура	Субјекти од значаја за одбрану	Субјекти од посебног значаја за ЗиС			Субјекти од значаја за одбрану	
Структура система националне безбедности							
Систем одбране	Систем одбране Цивилна одбрана	Систем одбране Цивилна одбрана					Систем одбране
Заштита и спасавање становништва и материјалних ресурса	Заштита и спасавање становништва и материјалних ресурса	Заштита и спасавање становништва и материјалних ресурса	Заштита и спасавање становништва и материјалних ресурса				Заштита и спасавање становништва и материјалних ресурса
	Мисије Војске Србије	Мисије Војске Србије			Мисије и задаци ВС		Мисије и задаци ВС
	План одбране РС	План одбране РС		План одбране	План одбране		
		Цивилна заштита	Цивилна заштита			План функционисања цивилне заштите, осматрања, обавештавања и узбуњивања	Цивилна заштита

		Надлежности Министарства одбране	Надлежности Министарства одбране и Војске Србије	Надлежности ВС	Надлежности ВС		
		Надлежности субјеката система (цивилне) одбране	Надлежности субјеката система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама				
		Употреба ВС у трећој мисији	Употреба ВС у трећој мисији	Употреба ВС у трећој мисији	Употреба ВС у трећој мисији	Употреба ВС у трећој мисији	Употреба ВС у трећој мисији
		Војна, радна, материјална и обавеза учешћа у цз	Војна, радна, материјална и обавеза учешћа у цз				
		Систем осматрања, обавештавања и узбуњивања	Рано упозоравање, обавештавање и узбуњивање			План функционисања цивилне заштите, осматрања, обавештавања и узбуњивања	
		Ванредна ситуација	Ванредна ситуација				
		Субјекти система одбране	Субјекти и снаге система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама				

**Прилог 4. Анкетни упитник**

УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ,  
ВОЈНА АКАДЕМИЈА,  
КАТЕДРА „РУКОВОЂЕЊЕ И КОМАНДОВАЊЕ“



**РАЗВОЈ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ФУНКЦИЈИ  
СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И  
МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА**

- АНКЕТНИ УПИТНИК -

ИСТРАЖИВАЧ:

докторанд

**Милица Младеновић, MSc**

**Београд, 2021.**

**Поштовани,**

Одбрана Републике Србије се према одредбама стратегијских докумената састоји од војне и цивилне одбране. Војна одбрана је прецизно уређена нормативном регулативом, што није случај и са цивилном одбраном. Догађаји у последњих двадесет година су показали да се изазови, ризици и претње по безбедност све више појављују ван војне сфере, па је неопходност постојања система цивилне одбране постала очигледна. Цивилна одбрана као део система националне безбедности и система одбране земље, треба да обезбеди услове за заштиту цивилног становништва и материјалних ресурса у миру, рату и ванредном стању. У складу са тим, Република Србија треба да развија систем цивилне одбране који ће бити успостављен на адекватним стратегијским, нормативним и планско-организационим основама са развијеним способностима да смањи угроженост цивилног становништва и материјалних ресурса на што мању могућу меру. Изузетан значај који цивилна одбрана све више има у целокупном систему националне безбедности, оправдава потребу за идентификацијом проблема са којима се сусреће у свом развоју и остваривању својих функција. Анализом стратегијских, нормативно-правних и планско-организационих докумената могуће је уочити који су то проблеми, како и зашто настају и предузети мере у циљу њиховог спречавања или смањивања. Идентификацијом проблема ствара се основа за њихову имплементацију у стратегијска и доктринарна документа и законске прописе, односно у будућности за смањење угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса изградњом система цивилне одбране.

Попуњавањем овог упитника доприносите остваривању циљева научног истраживања којим се настоји остварити што целовитији увид у недостатке нормативне регулативе у области цивилне одбране, чијом се идентификацијом и елаборацијом доприноси уловима за развој и унапређење прописа у овој области - и целокупног система цивилне одбране Републике Србије у домену смањења угрожености цивилног становништва и материјалних ресурса. Кроз овај упитник се утврђују кључни фактори за реализацију постављених циљева односно недостаци у стратегијским, нормативним, планским и организационим документима, као и проблеми њихове примене у пракси.

Молим Вас да пажљиво прочитате све тврдње и своје одговоре и ставове изразите заокруживањем слова или броја. Уколико сматрате да понуђени одговори нису потпуни и да има потребе за њиховим допуњавањем, на понуђеним местима допишите Ваше мишљење.

**Истраживање је анонимно, а подаци из овог упитника биће коришћени искључиво за научне анализе. Учешће у истраживању је добровољно.**

**Уколико Вам нешто не буде довољно јасно, обратите се истраживачу који Вас је ангажовао на мејл адресу са које сте добили анкету и који ће Вам дати додатна објашњења.**

**ХВАЛА НА САРАДЊИ!**

**I ЕЛЕМЕНТИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ КОМПЕТЕНЦИЈА ПОЗНАВАОЦА  
ПРЕДМЕТНЕ ОБЛАСТИ**

У овом делу упитника молим Вас да наведете ваше личне податке у циљу **одређивања компетенција познаваоца предметне области** (*подаци наведени у овом делу анкета неће бити доступни широком аудиторијуму*)

**ПОДАЦИ О ИСПИТАНИКУ:**

**1. ПОЛ:**

М

Ж

**2. ГОДИНЕ СТАРОСТИ:**

- а) преко 65 година;
- б) од 55 до 65 година;
- в) од 45 до 54 година;
- г) од 40 до 44 година;
- д) мање од 40 година.

**3. НИВО ОБРАЗОВАЊА:**

- а) Докторске студије
- б) Магистарске студије;
- в) Специјалистичке студије;
- г) Мастер студије;
- д) Основне студије
- ђ) ССС
- е) \_\_\_\_\_

**4. ГОДИНЕ РАДНОГ ИСКУСТВА У ОБЛАСТИ КОЈА ЈЕ ПРЕДМЕТ  
ИСТРАЖИВАЊА:**

- а) преко 20 година;
- б) од 15 до 20 година;
- в) од 10 до 15 година;
- г) од 5 до 10 година;
- д) мање од 5 година.

**5. ЗВАЊЕ (академско или стручно, наведите назив):**

\_\_\_\_\_

**6. НАЗИВ ПОЗИЦИЈЕ НА КОЈОЈ СТЕ ЗАПОСЛЕНИ:**

\_\_\_\_\_

**8. ОРГАНИЗАЦИЈА У КОЈОЈ СТЕ ЗАПОСЛЕНИ: \_\_\_\_\_**

**9. СЕКТОР КОМЕ ПРИПАДА ОРГАНИЗАЦИЈА У КОЈОЈ РАДИТЕ:**

- а) Државни орган
- б) Орган јавне управе
- в) Министарство одбране
- г) Војска Србије
- д) Министарство унутрашњих послова – Сектор за ванредне ситуације;
- ђ) Аутономна покрајина/Јединица локалне самоуправе
- е) Привредно друштво
- ж) Предузетник
- з) \_\_\_\_\_

**10. НАГРАДЕ КОЈЕ СТЕ ДОБИЈАЛИ (заокружити више одговора уколико је потребно):**

- а) међународног значаја;
- б) републичког значаја;
- г) регионалног значаја;
- д) друге награде;
- ђ) без награда.
- е) \_\_\_\_\_

**11. ДА ЛИ СТЕ ОБЈАВЉИВАЛИ НАУЧНЕ И/ИЛИ СТРУЧНЕ РАДОВЕ ИЗ ОБЛАСТИ ИСТРАЖИВАЊА (НАВЕСТИ БРОЈ РАДОВА И НАЧИН ОБЈАВЉИВАЊА):**

а) објављивао/ла сам научне и стручне радове и то

\_\_\_\_\_

б) нисам објављивао/ла научне и стручне радове.

**12. МОЛИМО ВАС ДА ИЗВРШИТЕ САМОПРОЦЕНУ СВОЈИХ КОМПЕТЕНЦИЈА ЗА КОЈЕ СУ ДАТИ ОПИСИ (ДЕСКРИПТОРИ). ОЦЕНИТЕ САДАШЊИ НИВО СВОЈИХ КОМПЕТЕНЦИЈА КАО И ВАЖНОСТ ТЕ КОМПЕТЕНЦИЈЕ ЗА ОБЛАСТ ИСТРАЖИВАЊА.**

**1. Познаје систем цивилне одбране Републике Србије**

- 5-веома висок ниво или веома висока важност
- 4-висок ниво или висока важност
- 3-просечан ниво или просечна важност
- 2-низак ниво или ниска важност
- 1-не постоји

**2. Познаје нормативно-правну регулативу која уређује систем цивилне одбране**

- 5-веома висок ниво или веома висока важност
- 4-висок ниво или висока важност
- 3-просечан ниво или просечна важност
- 2-низак ниво или ниска важност
- 1-не постоји

**3. Учешће у доношењу прописа у области цивилне одбране (учешће у формалним тимовима за израду прописа, мишљења на јавним расправама, индивидуална мишљења прихваћена од стране надлежног тела, исл)**

5-веома висок ниво или веома висока важност

4-висок ниво или висока важност

3-просечан ниво или просечна важност

2-низак ниво или ниска важност

1-не постоји

**4. Тумачење и реализација прописа у области цивилне одбране**

5-веома висок ниво или веома висока важност

4-висок ниво или висока важност

3-просечан ниво или просечна важност

2-низак ниво или ниска важност

1-не постоји

**5. Рад на пословима у области цивилне одбране**

5-веома висок ниво или веома висока важност

4-висок ниво или висока важност

3-просечан ниво или просечна важност

2-низак ниво или ниска важност

1-не постоји

**6. Учешће у ратним сукобима на пословима цивилне одбране**

5-веома висок ниво или веома висока важност

4-висок ниво или висока важност

3-просечан ниво или просечна важност

2-низак ниво или ниска важност

1-не постоји

**7. Учешће на вежбама цивилне одбране (националним и међународним)**

5-веома висок ниво или веома висока важност

4-висок ниво или висока важност

3-просечан ниво или просечна важност

2-низак ниво или ниска важност

1-не постоји

**8. Учешће на националним и међународним скуповима са тематиком из области безбедности (национална безбедност, друштвена безбедност, одбрана, кризе)**

5-веома висок ниво или веома висока важност

4-висок ниво или висока важност

3-просечан ниво или просечна важност

2-низак ниво или ниска важност

1-не постоји

## **II ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТ ЗЕМАЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ, ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ И РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Други део упитника истражује значај адекватне процене изазова, ризика и претњи по безбедност у односу на развој система цивилне одбране Републике Србије.

Молим Вас да пажљиво прочитате све тврдње и да своје ставове у односу на њих изразите заокруживањем слова или броја. Уколико сматрате да понуђени одговори нису потпуни и да има потребе за њиховим допуњавањем, на понуђеним местима допишите ваше одговоре.

### **1. ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ИДЕНТИФИКОВАНИ У СКЛАДУ СА САВРЕМЕНИМ БЕЗБЕДНОСНИМ УСЛОВИМА НА РЕГИОНАЛНОМ И МЕЂУНАРОДНОМ НИВОУ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2- делимично
- 1-нимало

### **2. ПОСТОЈИ ЈАСАН КРИТЕРИЈУМ ВЕЛИЧИНЕ И КАРАКТЕРИСТИКА ОПАСНОСТИ НА ОСНОВУ КОГА СЕ ОНА СВРСТАВА У ИЗАЗОВ, РИЗИК ИЛИ ПРЕТЊУ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2- делимично
- 1-нимало

### **3. САВРЕМЕНЕ ОПАСНОСТИ ДОВОДЕ ДО СВЕ ВЕЋЕ УГРОЖЕНОСТИ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУСА**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2- делимично
- 1-нимало

### **4. У САВРЕМЕНОМ БЕЗБЕДНОСНОМ ОКРУЖЕЊУ ПРЕОВЛАДАВАЈУ НЕВОЈНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2- делимично
- 1-нимало

### **5. НАВЕДИТЕ ТРИ НАЈВЕЋЕ НЕВОЈНЕ ПРЕТЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

### **6. ПРОЦЕЊЕНИ ИЗАЗОВИ, РИЗИЦИ И ПРЕТЊЕ ПО БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ТРЕБА ДА БУДУ КОМПАТИБИЛНИ СА ИЗАЗОВИМА, РИЗИЦИМА И ПРЕТЊАМА ПО БЕЗБЕДНОСТ ЗЕМАЉА У ОКРУЖЕЊУ И ЗЕМАЉА ЕУ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2- делимично
- 1-нимало



### **III СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Трећи део упитника истражује систем цивилне одбране Републике Србије.

Молим Вас да пажљиво прочитате све тврдње и да своје ставове у односу на њих изразите заокруживањем слова или броја. Уколико сматрате да понуђени одговори нису потпуни и да има потребе за њиховим допуњавањем, на понуђеним местима допишите ваше одговоре.

**1. ЦИВИЛНА ОДБРАНА ЈЕ ДЕЛАТНОСТ ОД СТРАТЕГИЈСКОГ ЗНАЧАЈА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**2. НЕОПХОДНО ЈЕ ДА СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ ПОСТОЈИ У ОКВИРУ СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**3. СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ НИЈЕ ПРЕЦИЗНО ДЕФИНИСАН У СТРАТЕГИЈСКИМ ДОКУМЕНТИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**4. РЕПУБЛИКА СРБИЈА ИМА ЕФИКАСАН И ЕФЕКТИВАН СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**5. СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ НЕ МОЖЕ СЕ ПОИСТОВЕЋИВАТИ СА СИСТЕМОМ ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**6. ЗАОКРУЖИТЕ КЉУЧНУ РАЗЛИКУ ИЗМЕЂУ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ И ЦИВИЛНЕ ЗАШТИТЕ**

- цивилна одбрана је шири појам од цивилне заштите
- цивилна заштита је саставни део цивилне одбране
- област деловања цивилне одбране и цивилне заштите је различита
- цивилна одбрана се активира ванредном и ратном стању, а цивилна заштита се употребљава у миру, ванредном и ратном стању
- цивилна одбрана обезбеђује услове за функционисање органа државне управе и смањење угрожености ресурса, а цивилна заштита извршава активности којима се то спроводи у пракси

#### IV НОРМАТИВНА УРЕЂЕНОСТ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ

Четврти део упитника истражује (не)постојање одредби цивилне одбране у нормативно-правној регулативи Републике Србије.

Молим Вас да пажљиво прочитате све тврдње и да своје ставове у односу на њих изразите заокруживањем слова или броја. Уколико сматрате да понуђени одговори нису потпуни и да има потребе за њиховим допуњавањем, на понуђеним местима допишите ваше одговоре.

##### 1. УСТАВНИМ ОДРЕДБАМА СУ ПОСТАВЉЕНЕ ОСНОВЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

5-потпуно

4-веома

3-прилично

2-делимично

1-нимало

##### 2. НОРМАТИВНИМ ДОКУМЕНТИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ТРЕБА УСПОСТАВИТИ ОРГАНИЗАЦИЈУ И ДЕФИНИСАТИ НАЧИН ФУНКЦИОНИСАЊА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ

5-потпуно

4-веома

3-прилично

2-делимично

1-нимало

##### 3. ЗАОКРУЖИТЕ ПРОПИС КОЈИ, ПРЕМА ВАШЕМ МИШЉЕЊУ, ИМА НАЈВЕЋИ ЗНАЧАЈ ЗА РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ

*(уколико сматрате да је то неки други пропис, наведите га на празним линијама):*

1. Устав Републике Србије
2. Стратегија националне безбедности
3. Стратегија одбране
4. Стратегија заштите и спасавања
5. Закон о Народној скупштини
6. Закон о Влади
7. Закон о председнику
8. Закон о министарствима
9. Закон о одбрани
10. Закона о Војсци Србије
11. Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама
12. Закон о критичној инфраструктури
13. Закон о полицији
14. Закон о приватном обезбеђењу
15. \_\_\_\_\_
16. \_\_\_\_\_

*(Ако сте у овом питању констатовали да постоје други прописи, молим Вас, да их узмете у обзир и допишите у наредним табелама)*

**4. ОЦЕНИТЕ ВЕЛИЧИНУ УТИЦАЈА ДЕФИНИСАНИХ ПРОПИСА НА ДИМЕНЗИОНИСАЊЕ И РАЗВОЈ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

(заокружите по један број по фактору- уколико сте у питању бр. 6 дефинисали и додатне факторе упишите их у празне редове и оцените):

Редни број	ПРОПИСИ	Одлучујући	Важан	Делимично важан	Мало важан	Није важан
1.	Устав Републике Србије	5	4	3	2	1
2.	Стратегија националне безбедности	5	4	3	2	1
3.	Стратегија одбране	5	4	3	2	1
4.	Стратегија заштите и спасавања	5	4	3	2	1
5.	Закон о Народној скупштини					
6.	Закон о Влади	5	4	3	2	1
7.	Закон о председнику	5	4	3	2	1
8.	Закон о министарствима	5	4	3	2	1
9.	Закон о одбрани	5	4	3	2	1
10.	Закон о Војсци Србије	5	4	3	2	1
11.	Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама	5	4	3	2	1
12.	Закон о критичној инфраструктури	5	4	3	2	1
13.	Закон о полицији	5	4	3	2	1
14.	Закон о приватном обезбеђењу	5	4	3	2	1
15.		5	4	3	2	1
16.		5	4	3	2	1
17.		5	4	3	2	1

**5. У ПОСТОЈЕЋИМ ПРОПИСИМА ЈЕ ПРЕЦИЗНО ДЕФИНИСАНА НАДЛЕЖНОСТ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ НАД СИСТЕМОМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**6. НОРМАТИВНО-ПРАВНО УСПОСТАВЉАЊЕ И УРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ ОБЕЗБРЂУЈЕ СМАЊЕЊЕ УГРОЖЕНОСТ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**7. ОДГОВАРАЈУЋИ ПРОПИСИ У ОБЛАСТИ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ СУ ОСНОВ ЗА ЕФИКАСНО ОСТВАРИВАЊЕ ФУНКЦИЈЕ СМАЊЕЊА УГРОЖЕНОСТИ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

**8. НЕОПХОДНО ЈЕ, НА СИСТЕМАТИЗОВАН НАЧИН, УСПОСТАВИТИ СВЕОБУХВАТНИ НОРМАТИВНО-ПРАВНИ ОКВИР СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

5-потпуно

4-веома

3-прилично

2-делимично

1-нимало

## **V ПЛАНСКО-ОРГАНИЗАЦИОНА РЕГУЛАТИВА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ**

Пети део упитника истражује (не)постојање планско-организационе регулативе у области цивилне одбране Републике Србије.

Молим Вас да пажљиво прочитате све тврдње и да своје ставове у односу на њих изразите заокруживањем слова или броја. Уколико сматрате да понуђени одговори нису потпуни и да има потребе за њиховим допуњавањем, на понуђеним местима допишите ваше одговоре.

### **1. ПОТРЕБНО ЈЕ ИЗРАДИТИ ПЛАН ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ У ОКВИРУ ПЛАНА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

### **2. ПЛАН ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ ТРЕБА ДА СЕ ИЗРАЂУЈЕ НА СВИМ НИВОИМА ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

### **3. СИСТЕМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ ТРЕБА ДА БУДЕ УРЕЂЕН ПРЕМА ТЕРИТОРИЈАЛНОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

### **4. НЕОПХОДНО ЈЕ УСПОСТАВЉАЊЕ ОРГАНА ЗА РУКОВОЂЕЊЕ СИСТЕМОМ ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ НА СВИМ НИВОИМА ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

### **5. ПОТРЕБНО ЈЕ УСПОСТАВИТИ СИСТЕМ ЕДУКАЦИЈЕ ЗА ПОТРЕБЕ ФУНКЦИОНИСАЊА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ НА СВИМ НИВОИМА ОБРАЗОВАЊА**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало

### **6. ОМОГУЋАВАЊЕ ФУНКЦИОНИСАЊА СИСТЕМА ЦИВИЛНЕ ОДБРАНЕ У ПРАКСИ СМАЊУЈЕ НИВО УГРОЖЕНОСТИ ЦИВИЛНОГ СТАНОВНИШТВА И МАТЕРИЈАЛНИХ РЕСУРСА**

- 5-потпуно
- 4-веома
- 3-прилично
- 2-делимично
- 1-нимало