

ОДНОС ПРЕМА КРИТИЧНОЈ ИНФРАСТРУКТУРИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Бранислав Милосављевић*, Драган Вучинић**

Достављен: 15. 07. 2021.

Језик рада: Српски

Кориговано: 22. 09. и 08. 10. 2021.

Тип рада: Прегледни рад

Прихваћен: 21. 10. 2021.

DOI број: 10.5937/vojdello2104042M

Националне политике, стратегије, доктрине и закони имају различит приступ проблематици критичне инфраструктуре. Адекватно осмишљена инфраструктура је основни покретач националног просперитета и предуслов за економску експанзију и будући раст. С друге стране, свакодневни живот у савремено доба заснива се, поред осталог, и на високоразвијеној инфраструктури, посебно у областима управљања и контроле снабдевања енергијом, осигурања извора питке воде, транспорта, одржавања система информационих технологија, телекомуникација и другог.

У раду се разматра проблематика заштите критичне инфраструктуре на примеру Републике Србије. С тим у вези, критична инфраструктура биће разматрана кроз промене у стратегијско-нормативном оквиру. Историјски посматрано, предметна област дуго је била непосредно повезана са потребама одбране државе. То је и делимично очекивано с обзиром на то да је синтагма критична инфраструктура преузета из војне терминологије ради означавања свега што је неопходно за функционисање војног система током војних сукоба, када су ресурси усмеравани на чување сопствених објеката, система и мрежа, али и њихово онеспособљавање на противничкој страни. Међутим, у савремено доба критична инфраструктура добија знатно шире одређење и значај за функционисање државе и друштва у целини.

Кључне речи: *друштвена самозаштита, критична инфраструктура, сектори инфраструктуре, национална безбедност, систем одбране*

* Институт за стратегијска истраживања, Универзитет одбране у Београду, Београд, Република Србија, branislav.milosavljevic@mod.gov.rs

** Висока школа модерног бизниса, Београд, Република Србија

Увод

Савремени концепт критичне инфраструктуре карактерише измењена перцепција претњи и повећане међузависности између разних инфраструктурних елемената. То је утицало да критична инфраструктура поприми све већи обим, садржај и сложеност, а потенцијалне претње и угрожавања представљају прворазредни значај за националну безбедност. Појам критичне инфраструктуре обухвата објекте као што су зграде, путеви и транспортни, телекомуникациони, водоводни и енергетски системи, хитне службе, банкарске и финансијске институције и извори снабдевања, као и виртуелни (сајбер) простор. Уопштено посматрано, критичну инфраструктуру чине различити системи који су потребни за несметано функционисање власти на свим нивоима.¹

Првенствено због широког обима који обухвата и разноликост садржаја, који су по својој природи мултидисциплинарни, дефинисање појма критична инфраструктура је сложен поступак. Сам појам „инфраструктура“ може се дефинисати као „основни оквир система или организације“, док се за синтагму „критична инфраструктура“ може употребити мноштво дефиниција, с обзиром на то да је појам „критичан“ променљив и тешко одредљив. Проблему сложености доприносе и вештачке мреже и системи који пружају неопходне услуге широком кругу становништва.²

И поред евидентне сложености, појам критичне инфраструктуре се обично дефинише на један од два начина. Први начин обухвата набрајање свих виталних инфраструктура, као што је био случај у америчкој стратегији заштите критичне инфраструктуре из 2003. године, као једном од првих докумената ове врсте.³

Други начин заснива се на утврђивању специфичности карактеристика система и њихових односа релације у односу на друге системе или целине, као што је то случај са немачком националном стратегијом за заштиту критичне инфраструктуре, која одређује критичност као последицу поремећаја или неуспеха функције у вези с испоруком добара и услуга друштву. Из научног угла, посебно је значајан приступ који дефинише критичност као резултат специфичних особина. У овом случају утврђују се одређена релациона својства система, јер је дати систем критичан у односу на друге системе или целине. Наиме, систем је критичан за други систем када је први неопходан да би се наставило са радом другог. Тако немачка национална стратегија за заштиту критичне инфраструктуре дефинише критичност као релативну меру за последице поремећаја или неуспеха функције у вези с испоруком добара и услуга друштву.⁴

¹ Pesch-Cronin A. Kelley, Marion E. Nancy, *Critical infrastructure protection, risk management, and resilience: a policy perspective*, Taylor & Francis Group, 2016, p. 4.

² Škero Mirko, Ateljević Vladimir, *Zaštita kritične infrastrukture i osnovni elementi usklađivanja sa direktivom Saveta Evrope, Vojno delo br.2*, MC „Odbrana“, Beograd, 2015, str. 192-193.

³ The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets, 2003.

⁴ Bundesministerium des Innern, *Bundesministerium des Innern Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*. Berlin, 2009, p. 7.

Етимолошки, корен појма критичност налази се у грчком изразу *κρίσις* (криза) који је у почетку коришћен у медицини за опис одређеног стања током болести у којем се одређује судбина пацијента. Када покушамо да разумемо потенцијал појма криза, једнако је важно испитати и његове метафоричке ефекте. Појава светске кризе и услови повезани са кризом евоцирају слике радикалне промене, па је појам криза, као такав, у модерној историји постао синоним за појмове као што су побуна, конфликт или револуција⁵. Током раног периода хладног рата, појам критичности је укључен у стратегију цивилне одбране Сједињених Америчких Држава, где је коришћен у контексту „мапирања рањивости“, као врста процене виталних делова државе, односно важне техничке инфраструктуре.⁶

То је уједно и почетак интензивније употребе предметног појма у политичким и другим дебатама ради означавања и идентификације организација и институција које су на било који начин важне, релевантне или неопходне за континуитет снабдевања становништва и привреде добрима и услугама. Уобичајено је да критична инфраструктура обухвата саобраћај, транспорт, производњу и дистрибуцију енергије, информационе и комуникационе системе, здравствене службе, системе за снабдевање водом и храном, финансијске службе, државну инфраструктуру и слично. У околностима евентуалног делимичног или потпуног отказивања ових инфраструктура долази до угрожавања друштва и, у крајњој линији, националне безбедности. То је један од разлога што многе државе настоје да идентификују и анализирају критичне секторе, као и подсекторе, процесе и објекте уз употребу различитих методолошких приступа. Међутим, сама сложеност инфраструктурних система је највећи заједнички проблем свих држава које су приступиле идентификовању и изградњи политике заштите критичне инфраструктуре.⁷

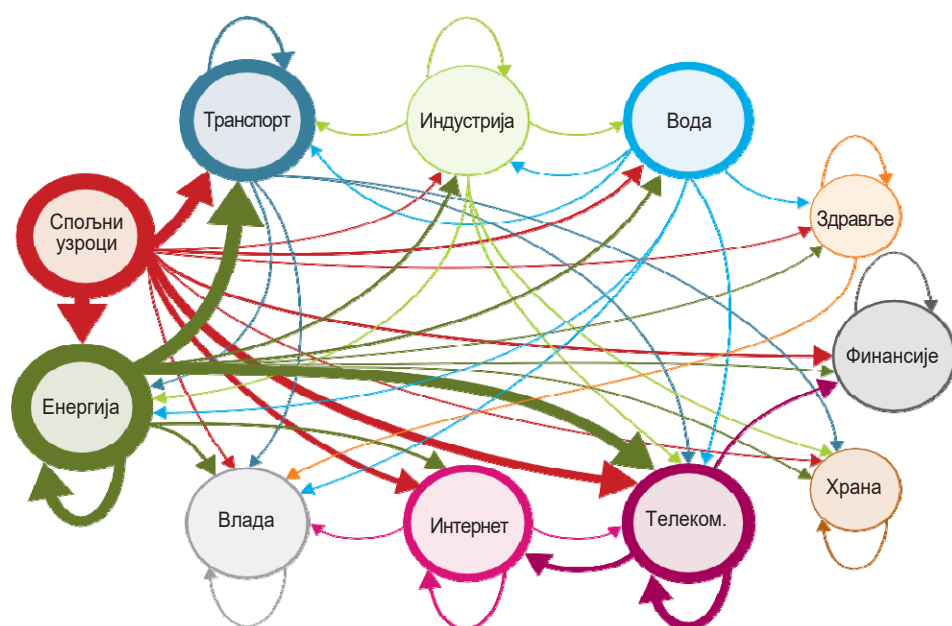
Поред наведеног, треба напоменути да се често упоредо користе појмови критична инфраструктура и критична информациона инфраструктура, који су различити, али повезани појмови. С тим у вези, критична инфраструктура укључује и критичну информациону инфраструктуру, као њен део. С друге стране, последица нефункционисања информационе инфраструктуре може бити и прекид функционисања укупне критичне инфраструктуре. Међутим, критична инфраструктура може бити угрожена услед низа других разлога који нису повезани са информационом инфраструктуром.⁸

⁵ Reinhart Koselleck et al.: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland* (Vol. 3), Klett-Cotta, Stuttgart, 1982, p. 619.

⁶ Collier J. Stephen, Lakoff Andrew, *Distributed Preparedness: The Spatial Logic of Domestic Security in the United States*. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, 26 (1), 2008, pp. 12-16.

⁷ Lewis, G. Ted, *Infrastructure Protection in Homeland Security, Defending a Networked Nation*, Wiley Interscience, 2006, p. 32.

⁸ Zaballos G. Antonio, Jeun Inkyung, *Best Practices for Critical Information Infrastructure Protection (CIIP), Experiences from Latin America and the Caribbean and Selected Countries*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2016, p. 3-4.



Пример повезаности критичне инфраструктуре и каскадног ефекта поремећаја зависности⁹

Развој заштите критичне инфраструктуре у Републици Србији

У бившој СФРЈ је, средином педесетих година, национална критична инфраструктура обухватала сва „државна предузећа“ и била штићена интерном безбедношћу, уз помоћ полицијских, безбедносних и обавештајних служби. Од друге половине седамдесетих година XX века, критичне инфраструктуре и сва друга државна или јавна имовина у тадашњој Југославији били су заштићени свеобухватном мрежом, познатом као систем друштвене самозаштите. Поред унутрашње службе безбедности, тај систем је обезбедио два додатна степена заштите имовине предузећа: унутрашњу финансијску контролу и контролу удружених радника. Упркос чињеници да су постојала три степена заштите (контроле), крађе, штете и други губици и угрожавања имовине су ипак били стално присутни.¹⁰

⁹ Luijff Eric, et al, *The GFCE-MERIDIAN Good Practice Guide on Critical Information Infrastructure Protection for governmental policy-makers*, TNO, Netherlands, 2016, p. 26.

¹⁰ Davidovic Dragomir, Kešetovic Zelimir, Pavićević Olivera, National Critical Infrastructure Protection in Serbia: The Role of Private Security, *Journal of Physical Security* 6(1), 2012, [http://rbsecurity.com/JPS%20Archives/JPS%206\(1\).pdf](http://rbsecurity.com/JPS%20Archives/JPS%206(1).pdf), 24/05/2021, p. 60.

Након тога, уследио је период (1973–1990) у којем је имплементиран концепт друштвене самозаштите, који је свој нормативни оквир имао у два закона,¹¹ а којим је била регулисана организација, као и права и дужности службе заштите у предузећима. Сва предузећа морала су имати организовану службу заштите, док су друге организације и заједнице имале обавезу да уреде физичко и техничко обезбеђење објеката. Друштвена самозаштита била је усмерена на непосредну заштиту друштвене имовине од противправног присвајања и оштећења објеката и имовине, несавесног вршења функција и пословања, повреда пословног морала, добрих пословних обичаја, као и од нелојалне конкуренције, мита и корупције, непријатељске делатности и утицаја, повреде унутрашњег реда и елементарних непогода. У том периоду систем обезбеђења се односио на физичку и техничку заштиту и представљао је правни основ за предузећа ради доношења општег акта за конкретно уређење физичке и техничке заштите објеката и имовине.¹²

Закон о основама друштвене самозаштите представљао је правни и политички оквир за организовање и спровођење друштвене заштите имовине у предузећима, активности локалне заједнице и сваког грађанина као субјекта јавне безбедности, односе између органа јавне безбедности (полиције) и самозаштите у привредним предузећима, као и услове за вршење службе непосредног физичког обезбеђења. Друштвена самозаштита се одвијала кроз три нивоа:

- унутрашња стручна контрола,
- самоуправна радничка контрола и
- физичко-техничко и противпожарно обезбеђење.

Доношењем Закона о систему друштвене самозаштите, 1986. године, посебно је био регулисан делокруг рада службе обезбеђења организације удруженог рада и њено место у систему безбедности, као што су: основни задаци службе, права радника који обављају послове обезбеђења, њихови задаци и обавезе, употреба ватреног оружја и других средстава принуде која користе радници обезбеђења, избор кадрова и друго. Такође, закон је, поред осталог, предвиђао обавезну полицијску проверу постојања кривичног досијеа и проверу психо-физичких способности радника службе обезбеђења.

Поред тога, законодавац је предвидео да се у спровођењу мера физичко-техничког обезбеђења користе услуге организација које су регистроване за вршење послова физичке и техничке заштите објеката и средстава, као и то да две или више организација, односно органа, могу заједнички организовати физичку заштиту објеката и средстава. Законом је било прописано да се у привредним системима предузимају посебне мере физичко-техничког обезбеђења ради:

- чувања и обезбеђења објеката, постројења и друге имовине,
- откривања и спречавања појава које могу угрозити безбедност људи и имовине,

¹¹ Закон о основама друштвене самозаштите био је на снази до 1986. године и Закон о систему друштвене самозаштите, Службени лист СФРЈ.

¹² Никач Жељко, Павловић Гојко, *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 93-96.

– онемогућавања приступа неовлашћеним лицима у објекте и друге просторе, и
– спровођења других мера којима се обезбеђује несметано обављање рада.¹³

Закон је уједно предвидео оснивање специјализованих агенција за послове обезбеђења лица и имовине, што је представљало и основ који је почетком 90-их година омогућио оснивање приватних агенција за обезбеђење. У периоду постојања Савезне Републике Југославије, Влада је донела Одлуку о одређивању великих техничких система од интереса за одбрану земље. Они су дефинисани као велики технички системи од интереса за одбрану земље и техничка средства значајни за функционисање тих система. То су биле области веза, информатике, ваздушног и железничког саобраћаја, електроенергетике, водоснабдевања и друге. С друге стране, одређена је обавеза да при избору, изградњи и развоју, као и набавкама техничких средстава за њихово функционисање, инвеститори врше усклађивање са потребама одбране земље. Поменутом одлуком прописан је и поступак обавештавања о избору, изградњи и развоју тих система, набавкама техничких средстава и постављању захтева за њихово усклађивање с потребама одбране земље.¹⁴

Након тога, 1992. године, ступила је на снагу Уредба о објектима и рејонима од посебног значаја за одбрану Републике Србије. У складу са том уредбом, објектима од посебног значаја за одбрану Републике Србије сматрани су они за које се проценом утврди да би њиховим оштећењем, односно откривањем врсте, намене или локације, када се то чува у тајности, могле настати теже последице за одбрану и безбедност Републике. Другим речима, у ову групу спадали су објекти и рејони у домену саобраћаја, телекомуникација и веза, енергетике, водопривреде и индустрије. Међутим, у овом документу не наводи се тероризам као безбедносни ризик, изазов или претња, али се помињу велики технички системи, објекти и рејони као кључни објекти „који могу бити угрожени, који имају посебан значај с аспекта одбране земље и чијим би угрожавањем био угрожен континуитет функционисања државе и друштва”.¹⁵

Посебну пажњу заслужује и Одлука о одређивању великих техничких система од значаја за одбрану, која је донета 2009, а иновирана 2014. године и касније, као обавеза која је проистекла из Закона о одбрани¹⁶ На тај начин је у ресурсе критичне инфраструктуре у Србији значајне за одбрану земље, укључено осам великих техничких система из области саобраћаја и телекомуникација, три јавна предузећа и четири корпорације из области енергетике, једно јавно предузеће и једно привредно друштво из области производње угља, као и 12 јавних предузећа и устано-

¹³ Закон о систему друштвене самозаштите, „Службени гласник СРС” бр. 14/86; Бошковић Мићо, Кековић Зоран, *Обезбеђење лица, имовине и пословања предузећа*, ВШУП, Београд, 2000, стр. 35.

¹⁴ Одлука о одређивању великих техничких система од интереса за одбрану земље, „Службени лист СРЈ”, бр. 54/94, 58/94, 65/94 и 10/97.

¹⁵ Nikolić Dejan, Kovač Mitar, Mitić Vlada: *Bezbednosna zaštita objekata od posebnog značaja za odbranu*, *Vojno delo br.7*, МС „Одбрана”, Београд, 2018, стр. 180.

¹⁶ Закон о одбрани, „Службени гласник РС” бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009, 104/2009, 10/2015 и 36/2018, чл. 68-70.

ва из области водоснабдевања, преноса топлотне енергије, газдовања шумама и радиодифузије. Ова одлука је значајна и по томе што је захтевала и поступак обавештавања о избору, изградњи и развоју тих система, набавкама техничких средстава и начину њиховог обезбеђења, као и постављању захтева за њихово усклађивање с потребама одбране земље. О избору, изградњи виталних, односно капиталних објеката и развоју техничких система значајних за одбрану земље, односно о набавци техничких средстава од посебне важности за функционисање тих система, инвеститор је био дужан да обавештава Министарство одбране и надлежно министарство. Уз обавештење инвеститор је прилагао и одговарајућу инвестиционо-техничку документацију о систему, односно спецификацију за набавку техничких средстава и образложен програм развоја тог система.¹⁷

У овој ретроспективи стратешког оквира значајан је и Закон о ванредним ситуацијама из 2009. године, према којем је предвиђена надлежност Министарства унутрашњих послова за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и њено достављање Влади на усвајање. С друге стране, предвиђено је и да покрајине, као и јединице локалне самоуправе, министарства и други органи и организације израђују процену угрожености у складу са делокругом и достављају је Министарству унутрашњих послова. Поред тога, законом је предвиђено да се кроз процену угрожености идентификују извори могућег угрожавања, евентуалне последице и, сходно томе, адекватне могућности за спровођење мера и задатака на заштити и спасавању. Процена је посебно садржала:

- карактеристике територије, критична постројења, критична места и просторе са гледишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа, са евентуалним прекограничним ефектима удеса,

- повредљивост територије од елементарних непогода и других несрећа,

- анализу могућих последица од елементарних и других несрећа и

- потребе и могућности за заштиту људи, материјалних добара и животне средине од последица елементарних и других несрећа.¹⁸

Поред наведеног, предметни закон је предвидео обавезу израде Уредбе о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, коју је Влада и донела 2011. године. Уредбом је предвиђено да ће део процене представљати и процена критичне инфраструктуре из угла елементарних непогода и других несрећа. Тада је први пут у Републици Србији уведен појам критичне инфраструктуре. Међутим, недостајало је јасно одређење који би елементи или области инфраструктуре, као и субјекти имали одговорност у заштити критичне инфраструктуре. Наведени недостаци су делимично отклоњени новом уредбом у којој се може препознати десет сектора критичне инфраструктуре.¹⁹

¹⁷ Одлука о одређивању великих техничких система од значаја за одбрану, „Службени гласник РС” бр. 54/2010, 4/2011, 41/2014, 35/2015 и др.

¹⁸ Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС” бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012, чл. 46.

¹⁹ Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС” бр. 102/2020, чл. 4.

Престанком важења Закона о ванредним ситуацијама ступио је на снагу нови законодавни оквир у којем се, поред осталог, уређује „смањење ризика од катастрофа, превенција и јачање отпорности и спремности појединаца и заједнице за реаговање на последице катастрофа, заштита и спасавања 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 узбуђивање, међународна сарадња, инспекцијски надзор и друга питања од значаја за организовање и функционисање система смањења ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама”.²⁰ Анализом одредби предметног закона евидентно је да је законодавац пропустио прилику да апострофира критичну инфраструктуру с обзиром на њен значај, међусобну повезаност сектора критичне инфраструктуре и ризик од евентуалног угрожавања. О парадоксалној ситуацији у овом сегменту посебно указује Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и план заштите и спасавања²¹ – документ ниже општости у којем је посебна пажња посвећена критичној инфраструктури. Поред дефинисања појма критичне инфраструктуре, посебно су наведени и садржаји сектора критичне инфраструктуре, што је посебно значајно за потпуније разумевања. С друге стране, критична инфраструктура је разматрана кроз целокупан процес процене ризика и, поред осталог, као обавезни садржај сценарија и штићена вредност.²²

Стратегијски оквир заштите критичне инфраструктуре

У оквиру претходне Стратегије националне безбедности Републике Србије из 2009. године, појам критична инфраструктура није директно помињан, али се може наћи индиректно у сегментима који се односе на: проблеме економског развоја Републике Србије услед вишегодишњих економских санкција и уништења виталних објеката привредне и саобраћајне инфраструктуре, енергетску међузависност и осетљивост инфраструктуре за производњу и транспорт енергената, те на високотехнолошки криминал и угрожавање информационих и телекомуникационих система.²³

То је случај и у актуелној Стратегији националне безбедности из децембра 2019. године, у којој се појам критична инфраструктура уопште не помиње. С друге стране, постоје одређене посредне референце у делу Стратегије у којима се каже

²⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС” бр. 87/2018, чл.1.

²¹ Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и план заштите и спасавања, „Службени гласник РС” бр. 87/2018, део А, тачка 2.

²² Ибид., део Б, тачка 2 и 3.2.

²³ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС” бр. 88/2009 тачка II.

да „различите врсте елементарних непогода (поплаве, суше, пожари, земљотреси, екстремно високе температуре и слично), као и присутност великих количина опасних материја у процесу производње, складиштења, промета и транспорта, директно и индиректно утичу на ниво ризика и стање безбедности људи, животиња, материјалних и културних добара и животне средине“, као и да „значајан ризик представљају и техничко-технолошке несреће чије се последице могу испољити не само на територији Републике Србије, већ и на територијама суседних држава“. У истој тачки тог документа наводи се и да „развој савремених технологија и њихова присутност у свим сферама друштва има за последицу и пораст високотехнолошког криминала и угрожавање информационо-комуникационих система”.²⁴

Уместо заштите критичне инфраструктуре, у Стратегији се помињу „праћење, процена, планирање и предузимање мера за ублажавање утицаја климатских промена“, „заштита од поплава и пожара“, „унапређење квалитета животне средине“, „ефикасно управљање опасним отпадом“ и „унапређење способности и капацитета за управљање ресурсима, а према стратешким опредељењем Републике Србије за примену међународно прихваћених стандарда у области заштите и унапређења квалитета животне средине”.²⁵

С друге стране, уочљиви су примери многих држава, па и оних у окружењу, које су недвосмислено у свом стратегијском оквиру исказале значај и важност критичне инфраструктуре. Тако је, на пример, Република Хрватска као стратешки циљ дефинисала „достизање највећег степена безбедности и заштите становништва као и критичних инфраструктура”. Поред тога, предметна стратегија наглашава да је „за безбедно друштво нужна је заштита живота, спасавање људи и добара као и заштита критичних инфраструктура”.²⁶ Донекле слично одређење може се наћи и у Стратегији националне безбедности Црне Горе, која апострофира „заштиту критичних инфраструктура кроз подстицање сарадње државних институција, цивилног и приватног сектора, у циљу јачања цивилне спремности за одговоре на безбедносне изазове, ризике и претње“, као национални безбедносни интерес.²⁷

Стратегијски оквира у овој области обухвата и Стратегију развоја информационог друштва у Републици Србији од 2021. до 2026. године. Наиме, критична информациона инфраструктура је од посебног значаја за адекватно функционисање свих осталих сектора, а њена специфичност утицала је да многе државе развијају посебан приступ заштити овог сегмента. С тим у вези, предметна стратегија дефинише одређене приоритетне области у оквиру развоја информационог друштва. Посебна целина Стратегије посвећена је критичној инфраструктури одредбама да је „потребно развијати и унапређивати заштиту од напада применом информационих технологија на критичне инфраструктурне си-

²⁴ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС” бр. 94/2019, тачка 2.

²⁵ Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС” бр. 94/2019, подтачка 4.7.

²⁶ Видети: Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, „Narodne novine” бр. 73/2017.

²⁷ Strategija nacionalne bezbednosti Crne Gore, „Službeni list Crne Gore” бр. 85/2018, тачка 2.

стеме, што поред ИКТ система могу бити и други инфраструктурни системи којима се управља коришћењем ИКТ, попут електро-енергетског система. У вези тога је потребно додатно уредити критеријуме за утврђивање критичне инфраструктуре са становишта информационе безбедности, критеријуме за карактеризацију напада применом информационих технологија на такву инфраструктуру у односу на класичне облике напада, као и услове заштите у овој области". Поред наведеног, Стратегија указује на значај инфраструктуре у овој области, дефинишући је као систем од посебног значаја, због чега је потребно остварити несметано функционисање, јер у супротном може „имати значајне последице у случајевима када се односе на велики број корисника, велики део територије или јавну безбедност". То је уједно и основни разлог што Стратегија предвиђа одређене мере у циљу остваривања превентивног деловања и смањења последица евентуалних инцидената.²⁸

Закон о критичној инфраструктури

Крајем 2018. године Република Србија је донела Закон о критичној инфраструктури, ради нормативног регулисања ове области и као одраз потребе усклађивања са европским законодавством. Наиме, у складу са документима Европске уније, критична инфраструктура мора бити дефинисана и пописана у свим државама чланицама, као и у земљама које претендују да постану пуноправне чланице ЕУ. С тим у вези, треба напоменути да је ЕУ покретач многих иницијатива и програма усмерених на заштити „европске критичне инфраструктуре". То је посебно подстакнуто терористичким нападима у Мадриду 2004. и Лондону 2005. године. С друге стране, концепција безбедности критичне инфраструктуре настала је и због бојазни да би се негативни ефекти, узроковани прекидом или нефункционисањем критичне инфраструктуре која се налази у одређеној држави чланици ЕУ, могли проширити на остале државе чланице. То се првенствено односи на енергетске мреже или гасоводе, јер се налазе на читавој територији ЕУ и имају виталне чворове и критична средства у различитим државама чланицама.²⁹

Према законском оквиру, критична инфраструктура у Републици Србији подразумева „системе, мреже, објекте или њихове делове, чији прекид функционисања или прекид испоруке роба односно услуга може имати озбиљне последице на националну безбедност, здравље и животе људи, имовину, животну средину, безбедност грађана, економску стабилност, односно угрозити функционисање Републике Србије".³⁰ Посебно је значајно да је законодавац дефинисао и поступак којим се системи, мреже објекти или њихови делови у одређеном сектору

²⁸ Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији од 2021. до 2026. године, „Службени гласник РС" бр. 86/2021, тач. 6.2, посебни циљеви тач.3.2.

²⁹ Lazari Alessandro, *European Critical Infrastructure Protection*, Springer, 2014, p. 45.

³⁰ Закон о критичној инфраструктури „Службени гласник РС", бр. 87/2018, чл. 4.

према критеријумима одређују као критична инфраструктура. За спровођење поступка идентификације критичне инфраструктуре у одређеном сектору задужена су министарства надлежна за одређене области, при чему критеријуме за идентификацију критичне инфраструктуре и начин извештавања прописује Влада. С тим у вези, идентификација и одређивање критичне инфраструктуре у Србији врши се у секторима енергетике, саобраћаја, снабдевања водом и храном, здравства, финансија, телекомуникационих и информационих технологија, заштите животне средине и функционисања државних органа.³¹

Поред осам наведених сектора, критична инфраструктура може се одредити и у другим секторима, на предлог министарства надлежног за одређену област, а у складу са овим законом. Коначну листу критичне инфраструктуре у Србији утврђује Влада, на предлог Министарства унутрашњих послова. Изузетак представља критична инфраструктура у надлежности Министарства одбране и Војске Србије, чије се коришћење, чување, заштита, контрола и надзор врше према одредбама Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије. Закон дефинише заштиту критичне инфраструктуре као „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”.³²

У складу са европским стандардима, Закон о критичној инфраструктури уводи појам оператора критичне инфраструктуре који је повезан са „државним органима, органима аутономне покрајине, органима јединице локалне самоуправе, јавним предузећима, привредним друштвима или другим правним субјектима који управљају системима, мрежама, објектима или њиховим деловима као критичном инфраструктуром”. Оператори критичне инфраструктуре дужни су да израде Безбедносни план оператора за управљање ризиком, којим се дефинишу безбедносни циљеви и мере оператора на основу анализе ризика, и за њега прибаве сагласност Министарства унутрашњих послова најкасније шест месеци по одређивању система, мрежа, објеката или њихових делова за критичну инфраструктуру.³³

Поред тога, оператори критичне инфраструктуре морају имати официра за везу, као лице које служи за контакт између оператора и МУП-а, које обезбеђује сталну контролу ризика и претњи, обавештава о променама у односу на критичну инфраструктуру и о евалуацији ризика, претњи и рањивости, координира Безбедносним планом оператора за управљање ризиком, врши тестирања кроз вежбе и друге активности предвиђене планом и обавља све друге послове везане за критичну инфраструктуру. Официра за везу именује МУП, на основу предлога оператора критичне инфраструктуре из редова запослених, при чему то лице мора имати одговарајућу лиценцу.³⁴

³¹ Закон о критичној инфраструктури „Службени гласник РС”, бр. 87/2018, чл. 6.

³² *Ibidem*, члан 2. тачка 4, члан 7.

³³ *Ibidem*, члан 2. тачка 5, члан 8.

³⁴ *Ibidem*, члан 9.

Закон дефинише и статус европске критичне инфраструктуре на подручју Републике Србије, који одређује Влада на предлог МУП-а и на основу захтева и сагласности заинтересованих држава чланица ЕУ. Поред тога, Влада има обавезу да обавештава државе чланице ЕУ о одређивању европске критичне инфраструктуре на простору Републике Србије. С друге стране, ако се ради о критичној инфраструктури која се налази на простору државе чланице ЕУ, а значајна је за Републику Србију, Влада предлаже надлежном телу те државе одређивање европске критичне инфраструктуре. С тим у вези, законодавац је дефинисао да се европска критична инфраструктура на територији Србије штити као и критична инфраструктура Републике Србије, осим ако прописима ЕУ то није посебно уређено. Поред тога, законодавац је предвидео и да МУП представља контакт за размену информација и координацију активности у вези са европском критичном инфраструктуром са другим државама чланицама и телима Европске уније и уједно врши надзор над применом закона и прописа у овој области.³⁵

Закључак

За државе балканског простора, осим Грчке, национална критична инфраструктура је деценијама након Другог светског рата представљала сва предузећа и установе које су се налазиле у државном власништву (енергетски сектор, телекомуникације, транспорт, пошта и друго). Ови објекти су средином педесетих година у Републици Србији билиштићени интерном безбедношћу, ангажовањем полицијских, безбедносних и обавештајних служби. Од друге половине седамдесетих година критичне инфраструктуре и сва друга државна или јавна имовина били су заштићени свеобухватном мрежом познатом као систем друштвене самозаштите. Поред унутрашње службе безбедности, тај систем је обезбедио два додатна нивоа заштите имовине предузећа: унутрашњу финансијску контролу и контролу удружених радника. С тим у вези, евидентно је да Република Србија има дугу историју заштите критичне инфраструктуре која је, као и у другим државама, била непосредно повезана са потребама функционисања система одбране. При томе се може уочити и честа промена концепта заштите као део свеопштих модификација унутрашње безбедности.

Као и многе државе у окружењу, и Република Србија је приступила идентификацији, утврђивању и заштити критичне инфраструктуре. Недостатак нормативног и адекватног организационог оквира имао је за последицу предузимање активности ради достизања стандарда развијених држава у овој области. Усвајањем закона и адекватних стратегија успостављен је одговарајући нормативни оквир као основа за даље развијање система заштите критичне инфраструктуре. С тим у вези, евидентан је приступ који обухвата прихватање европских

³⁵ *Ibidem*, чл. 14, 16; Одредбе закона о европској критичној инфраструктури примењиваће се од дана приступања Републике Србије Европској унији.

стандарда, што је од посебног значаја и у домену испуњавања критеријума за чланство у ЕУ. С друге стране, уочљива је и недореченост или потпуна усклађеност националног законодавног и стратешког оквира којим се уређује ова област. Стога је у Стратегији националне безбедности неопходно посветити пажњу критичној инфраструктури, као и у законодавном оквиру који се односи на смањење ризика и управљање ванредним ситуацијама.

Литература

- [1] Bogdan Grenda, Edyta Ślachcińska, *Terrorist Threats for the Critical Infrastructure of the State, Advances in Economics, Business and Management Research*, volume 31, Atlantis Press, 2017.
- [2] Бошковић Мићо, Кековић Зоран, *Обезбеђење лица, имовине и пословања предузећа*, ВШУП, Београд, 2000.
- [3] Bundesministerium des Innern, *Bundesministerium des Innern Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen*. Berlin, 2009.
- [4] Davidovic Dragomir, Kesetovic Zelimir, Pavicevic Olivera: National Critical Infrastructure Protection in Serbia: The Role of Private Security, *Journal of Physical Security* 6(1), 2012, [http://rbsekurity.com/JPS%20Archives/JPS%206\(1\).pdf](http://rbsekurity.com/JPS%20Archives/JPS%206(1).pdf), 24/05/2021.
- [5] Zaballos G. Antonio, Jeun Inkyung, *Best Practices for Critical Information Infrastructure Protection (CIIP), Experiences from Latin America and the Caribbean and Selected Countries*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2016.
- [6] Закон о систему друштвене самозаштите, „Службени гласник РС”, бр. 14/86.
- [7] Закон о критичној инфраструктури, „Службени гласник РС”, бр. 87/2018.
- [8] Закона о одбрани, „Службени гласник РС”, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009, 104/2009, 10/2015. и 36/2018.
- [9] Закон о ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 111/2009, 92/2011. и 93/2012.
- [10] Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљања ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 87/2018.
- [11] Kristof Lukitsch, Marcel Müller, Chris Stahlhu, Criticality in: Jens Ivo Engels, *Key Concepts for Critical Infrastructure Research*, Wiesbaden, Springer, 2018.
- [12] Lazari Alessandro: *European Critical Infrastructure Protection*, Springer, 2014.
- [13] Lewis, G. Ted : *Infrastructure Protection in Homeland Security, Defending a Networked Nation*, Wiley Interscience, 2006.
- [14] Luijff Eric et al : *The GFCE-MERIDIAN Good Practice Guide on Critical Information Infrastructure Protection for governmental policy-makers*, TNO, Netherlands, 2016.
- [15] Matthew Jude Egan, Anticipating Future Vulnerability: Defining Characteristics of Increasingly Critical Infrastructure-like Systems, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15, 2007.
- [16] Методологија израде и садржај процене ризика од катастрофа и план заштите и спасавања, „Службени гласник РС”, бр. 87/2018.

- [17] Никач Жељко, Павловић Гојко, *Право приватне безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
- [18] Nikolić Dejan, Kovač Mitar, Mitić Vlada: Bezbednosna zaštita objekata od posebnog značaja za odbranu, *Vojno delo br. 7*, МС „Одбрана”, Београд, 2018.
- [19] Одлука о одређивању великих техничких система од интереса за одбрану земље „Службени лист СРЈ”, бр. 54/94, 58/94, 65/94 и 10/97.
- [20] Одлуку о одређивању великих техничких система од значаја за одбрану „Службени гласник РС”, бр. 54/2010, 4/2011, 41/2014, 35/2015. и др.
- [21] Pesch-Cronin A. Kelley, Marion E. Nancy, *Critical infrastructure protection, risk management, and resilience: a policy perspective*, Taylor & Francis Group, 2016
- [22] Reinhart Koselleck et al.: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland (Vol. 3)*, Klett-Cotta, Stuttgart, 1982,
- [23] Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 88/2009.
- [24] Стратегија националне безбедности Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 94/2019.
- [25] Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, „Narodne novine”, br. 73/2017.
- [26] Strategija nacionalne bezbjednosti Crne Gore, „Službeni list Crne Gore”, br. 85/2018.
- [27] Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији од 2021. до 2026. године, „Службени гласник РС”, бр. 86/2021.
- [28] The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets, 2003.
- [29] Уредба о објектима и рејонима од посебног значаја за одбрану Републике Србије, „Службени гласник РС”, бр. 18/92.
- [30] Уредба о садржају и начину израде плана заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, „Службени гласник РС”, бр. 102/2020.
- [31] Collier J. Stephen, Lakoff Andrew, Distributed Preparedness: The Spatial Logic of Domestic Security in the United States. In: *Environment and Planning D: Society and Space*, 26 (1), 2008.
- [32] Škero Mirko, Ateljević Vladimir: *Zaštita kritične infrastrukture i osnovni elementi usklađivanja sa direktivom Saveta Evrope*, *Vojno delo br. 2*, МС „Одбрана”, Београд, 2015.

Резиме

Термин критична инфраструктура је релативно новијег датума, а у научној и стручној литератури се интензивније користи након терористичких напада у Сједињеним Америчким Државама у септембру 2001. До повећања значаја концепта заштите критичне инфраструктуре дошло је, између осталог, због промене у перцепцији претњи по критичну инфраструктуру и растућу међузависност различитих инфраструктурних елемената. Последњих деценија евидентан је пораст рањивости друштва на различите облике претњи, као и појава от-

казивања појединих критичних инфраструктурних система изазваних различитим узроцима. У прошлости се ова рањивост углавном односила на проблеме у функционисању високоризичне технологије. Међутим, у данашње време критична инфраструктура добија све већи обим, садржај и сложеност, а потенцијалне претње и ризици се сагледавају као питања од највеће важности за националну безбедност. Поред све присутне опасности од природних катастрофа и технолошких несрећа, нови безбедносни изазови почетком овог века, а посебно глобална претња међународног тероризма, допринели су да заштита критичне инфраструктуре постане неизоставни део стратегија националне безбедности у скоро свим земљама. С обзиром да објекти, системи, процеси и операције у деловима критичне инфраструктуре могу бити угрожени на различите начине, они су посебно заштићени на националном нивоу. С тим у вези, наведено подразумева одговарајуће нормативне, организационе, безбедносне и техничке претпоставке за њихово нормално функционисање, као и за спречавање и отклањање природних или угрожавајућих дејстава изазваних човеком.

Почетак заштите критичне инфраструктуре у Републици Србији је период од средине педесетих година прошлог века, укључујући и државна предузећа и установе, које су биле заштићене ангажовањем различитих служби. Уследило је увођење система друштвене самозаштите који је, између осталог, био усмерен на непосредну заштиту друштвене својине од одређених облика угрожавања. Касније промене нормативног оквира резултирале су и организационим променама у начину заштите критичне инфраструктуре, као и посебним акцентом на друге обавезе везане за потребе одбране земље. Треба напоменути да се ова област и у другим земљама региона сматра питањем од значаја за одбрану земље.

Међутим, у савременом добу, за разлику од развијених европских земаља, Република Србија је тек 2011. године увела концепт критичне инфраструктуре и 2016. године успоставила адекватан законодавни оквир у складу са европским стандардима. То је, између осталог, важно за постизање пуноправног чланства у ЕУ. То се види кроз одредбе националног законодавства које су имплементирале позитивна европска искуства у овој области.

Кључне речи: *друштвена самозаштита, критична инфраструктура, инфраструктурни сектори, национална безбедност, систем одбране*

© 2021 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/rs/>).

