

Милован Трбојевић
Академија за националну безбедност, Београд

ЗАШТИТА КРИТИЧНИХ ИНФРАСТРУКТУРА – ИСКУСТВА ТРАНЗИЦИОНИХ ЗЕМАЉА

Сажетак

Перманентне промене у међународним односима, као и пораст безбедносних изазова, ризика и претњи, чине безбедносну ситуацију врло комплексном, како на националном, тако и наднационалном нивоу. У данашње време, један од најзначајнијих безбедносних изазова је питање заштите критичних инфраструктура. Наиме, обзиром да је критична инфраструктура важан сегмент националне безбедности, њена заштита представља један од приоритета сваке државе.

Полазећи од чињенице да земље у транзицији имају различите модалитете заштите критичних инфраструктура, у овом раду је анализирана нормативна и организациона структура ове области у Р. Словенији и Р. Хрватској, са циљем долажења до сазнања о искуствима која би могла бити имплементирана и у Р. Србији.

На основу добијених резултата дошло се до закључка да су Р. Словенија и Р. Хрватска, због просторно-географских, политичких, друштвено-економских и културолошких сличности, као и у погледу доношења и спровођења политике заштите критичних инфраструктура, добра референтна тачка за извлачење поука из искустава која би се могла применити у Р. Србији. Међутим, модели наведених држава се, не могу преузети и имплементирати у Р. Србији без одређених модификација, јер свака држава има своје специфичне особености.

Р. Србија нема кохерентне оквире у области заштите критичне инфраструктуре. У том смислу, потребно је спровести истраживање, које би укључило све секторе друштвених делатности, где би се дошло до релевантне листе критичних инфраструктура. Такође, на основу резултата истраживања могао би да се утврди и релативни степен критичности једне

инфраструктуре у односу на друге и карактеристичне међузависности, специфичне за територију Србије. Након тога, неопходно је донети Закон о заштити критичних инфраструктура и подзаконска акта.

Кључне речи: критична инфраструктура, транзиција, безбедност, заштита, Република Србија.

1. УВОД

Савремена друштва постала су веома сложена и динамична. Промене и нестабилност преносе се на цело човечанство обухватајући не само комуникационе и техничко технолошке иновације већ и етаблиране институције које бивају принуђене на трансформацију и прилагођавање. Повећањем количине људског знања и моћи посредоване технологијом као и развојем организационо-институционалних капацитета, људска способност за супротстављање кризама је данас већа него икад у историји. Међутим, то не значи да смо близу бескризних друштава, нити да је данашњи свет безбедније место за живот. Наиме, друга страна повећања људске моћи и савремених технологија продуковала је стварање нових врста ризика и потенцијалних криза (сајбер тероризам, климатске промене и др.) са катастрофалним последицама.

Поред тога, глобализација у многим сегментима друштва убрзано мења међународно безбедносно окружење, тако да је све теже, на националном нивоу, контролисати проток људи и добра, што доводи у питање традиционални концепт безбедности који приказује војне претње као највећу опасност по друштво и државу. Дакле, измењена природа претњи националној безбедности захтева развијање нових безбедносних концепција.

У данашње време, један од најзначајнијих безбедносних изазова је питање заштите критичних инфраструктура, јер функционисање државе у многоме зависи од ефикасне заштите појединих инфраструктурних објеката. Инфраструктуре попут производње хране, воде, енергије, саобраћајне и транспортне мреже, здравства, информационалних технологија, нуклеарне и хемијске индустрије пружају основне услове за живот људи и функционисање држава. Оштећењем или уништењем неке од њих може се нанети велика штета државама и наднационалним организацијама, а у појединим ситуацијама могу довести у питање и њихов опстанак. Свесни тога, највиши доносиоци политичких одлука у многим државама увиђају значај појединих тј. критичних ин-

фраструктура, и налажу предузимање мера на плану унапређења њихове поузданости и безбедности. Дакле, више није питање да ли ће кризе погодити организацију, већ када.¹ Резултат тога је покретање бројних програма заштите критичних инфраструктура како на националном тако и на наднационалном нивоу (European Programme on Critical Infrastructure Protection - EPCIP и др.).

2. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КРИТИЧНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ

Задатак државе до краја прошлог века, условно речено, био је да у случају терористичког или акта агресије минимизира утицај на националну критичну инфраструктуру, а данас је обавеза глобална заштита критичне инфраструктуре у случају промена у било ком смислу (економском, еколошком и сл.). Према томе, заштита критичне инфраструктуре третира се као питање од највећег значаја за савремену националну безбедност.²

Терористички напади на САД, 11. септембра 2001. године, дали су нову димензију концепту заштите критичне инфраструктуре, а терористички напади у Паризу, Лондону, Москви, Бриселу и Барселони потврдили су потребу за новим приступом у заштити критичне инфраструктуре. Исто тако, природне катастрофе могу имати разорне последице на инфраструктуру (урагани Катрина, Марија, Ирма, цунамији у југоисточној Азији и у Јапану итд). Управо овакве драматичне ситуације изазване кризом, сукобом или катастрофом представљају сметње које нарушавају или чак прекидају уобичајени ток живота. Такви трауматични догађаји постају нека врста модела кроз које се посматра, разумева и конципира савремена безбедносна политика.³

Критичне инфраструктуре су раније перципиране као нешто стабилно и конкретно, било да се ради о физичким или информационам и комуникационим системима.⁴

Насупрот томе, влада мишљење да комплексне инфраструктурне системе треба посматрати онакве какви су заиста у

1 Ian I. Mitroff, "Crisis Management and Environmentalism: A Natural Fit", *California Management Review*, Vol. 36, No. 2/1994, p. 101-113.

2 Mladen Herega, "Nacionalna kritična infrastruktura", *Menadžment i sigurnost - M&S 2010: „Planiranje i sigurnost“*, стр. 311.

3 James Brassett, NickVaughan-Williams, "Governing Traumatic Events", *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 37, No. 3/2012, p. 183.

4 Christer Pursiainen, "The Challenges for European Critical Infrastructure Protection", *European Integration*, vol. 31, No. 6/2009, p. 723.

реалном животу: отворени, рањиви и системи са доста мана и унутрашњих проблема.⁵

Данас научна јавност више прихвата ово друго мишљење, обзиром да се заштита критичне инфраструктуре не посматра само као заштита од спољних напада, већ се под тим концептом подразумева и планирање опоравка. Валидан показатељ успешне политике заштите критичне инфраструктуре је чињеница да систем може да функционише у свим условима и да се брзо опорави уколико дође до оштећења неког дела критичне инфраструктуре.

Управо овакви различити концепти довели су до тога да је данас у оптицају више дефиниција критичне инфраструктуре и углавном се све односе на средства и имовину која је кључна за неометано функционисање економије и друштва.

Тако у САД, критична инфраструктура се „односи на широк опсег различитих средстава и имовине који су неопходни за свакодневно функционисање друштвених, економских, политичких и културних система у САД“,⁶ док Организација за економску сарадњу и развој (ОЕСД) под критичном инфраструктуром подразумева скуп инфраструктура и служби које, „представљају основу економског и социјалног благостања, јавне безбедности и функционисања владиних органа“.⁷

У Европској унији (ЕУ) критична инфраструктура „представља имовину, систем или његов део који се налази на територији земље чланице и који је неопходан за одржавање кључних друштвених функција, здравства, безбедности, сигурности, економског или социјалног благостања, а чије би ометање или уништење имало значајан утицај на земљу чланицу“.⁸ Надаље, „Европска критична инфраструктура подразумева критичну инфраструктуру лоцирану на територији земље чланице, чије би ометање или уништење имало значајан утицај на бар две земље чланице. Значај поремећаја у функционисању елемената критичне инфраструктуре треба да се процени на основу критеријума међузависности. То подразумева ефекте настале као резултат

5 Tom Lundborg and Nick Vaughan-Williams, “Resilience, Critical Infrastructure and Molecular Security: the Excess of Life in Biopolitics”, *International Journal Political Sociology*, vol. 5, No. 4/2011, p. 369.

6 Alan T. Murray, “Critical Infrastructure protection; The vulnerability conundrum” *Telematics and Informatics*, vol. 29, No. 1/2012, p. 58.

7 Kathryn Gordon and Maeve Dion, *Protection of Critical Infrastructure and the Role of Investment Policies Relating to National Security*, OECD, May 2008, p. 3.

8 Direktiva Saveta Evrope 2008/114/ES o utvrđivanju i označavanju evropske kritične infrastrukture i procene potrebe poboljšanja njene zaštite, „*Službeni list EU*”, Brisel, 08.12.2008. str. 347.

међусекторске зависности од других типова инфраструктуре“.⁹

У Аустралији критична инфраструктура „представља оне физичке објекте, ланце снабдевања, информационе технологије и комуникационе мреже, које би ако се униште или на дуже време онеспособе, могле значајно утицати на друштвено или економско благостање нације, или би утицале на способност Аустралије да одржи националну одбрану и обезбеди националну сигурност”.¹⁰

Имајући у виду наведене дефиниције појма критичне инфраструктуре, може се закључити да не постоји широко прихваћена дефиниција критичне инфраструктуре и да је то још увек посебно питање сваке државе. Дакле, свака држава или организација мора да дефинише сопствену критичну инфраструктуру. Према документима ЕУ критичне инфраструктуре морају бити дефинисане и наведене у свим земљама чланицама и у свим земљама које желе да постану чланице ЕУ.

Нејединство у дефинисању појма критичне инфраструктуре, по нашем мишљењу, последица је различитог посматрања безбедносних претњи и ризика, те разлика у географским, историјским и социополитичким факторима. То у извесној мери компликује доношење нормативно-правног оквира и мера заштите критичне инфраструктуре.

3. ЗАШТИТА КРИТИЧНИХ ИНФРАСТРУКТУРА - ИСКУСТВА ТРАНЗИЦИОНИХ ЗЕМАЉА

Свесни чињенице да ефикасан систем заштите критичних инфраструктура ствара предуслове за нормално и несметано функционисање ширег друштвеног система, државе улажу велике напоре у циљу израде адекватних механизма заштите. Оно што представља отежавајућу околност приликом њихове израде јесте широк спектар виталних сектора које обухвата критична инфраструктура, попут производње и дистрибуције енергије, информационих и комуникационих система, здравствених служби, система за снабдевање водом и храном итд. Делимичан или потпун прекид рада ових инфраструктура може нарушити нормално функционисање једног система и угрозити националну безбедност.

⁹ Исто, стр. 348.

¹⁰ Kathryn Gordon and Maeve Dion, *Protection of Critical Infrastructure and the Role of Investment Policies Relating to National Security*, наведено дело, стр. 4.

Дакле, када је у питању заштита критичне инфраструктуре, заједнички циљ којем теже све државе укључујући и Р. Србију, јесте изградња адекватног механизма који ће спречити стварање услова који могу довести до отказивања одређене инфраструктуре услед несреће или напада на било који елемент система.

Земље у транзицији имају различите модалитете заштите виталне-критичне инфраструктуре, а предмет анализе су Р. Словенија и Р. Хрватска чија искуства би могла бити примењена и у Р. Србији.

3.1. Република Словенија

Р. Словенија је након стицања независности¹¹ успела релативно брзо да постане члан ЕУ,¹² преузевши обавезу да своје законодавство усклађује са европским регулативама на свим пољима. У том контексту у Р. Словенији је 2006. године формирана Међуресорна координациона група за координацију припрема за заштиту критичних инфраструктура. Ово тело су сачињавали представници: министарстава одбране, унутрашњих послова, финансија, економског развоја и технологије, инфраструктуре, јавне управе, животне средине и простора, пољопривреде, шумарства и хране, правосуђа, образовања, науке и спорта, здравства, иностраних послова, те Словеначке обавештајно сигурносне агенције и централне банке Словеније.

Међуресорска координациона група у процесу утврђивања критичне инфраструктуре предложила је, а Влада Р. Словеније усвојила:¹³

а) Основне критеријуме за утврђивање критичне инфраструктуре.

На основу дефинисаних критеријума, критичном инфраструктуром сматра се инфраструктура која у случају прекида рада:

- узрокује смрт великог броја људи (више од 50),
- утиче на здравље становништва до те мере да је неопходно хоспитализовати више од 100 људи недељно,
- доводи до уништавања објеката који су битни за националну безбедност Р. Словеније,

11 Словенија је 25.06.1991. године прогласила независност, а 22.05.1992. године примљена је у Уједињене нације.

12 Пуноправни члан Европске уније постала је 01.05.2004. године.

13 <http://www.mo.gov.si>. (03.03.2018.)

- утиче на спровођење економске или друге активности и наноси штету или губитак прихода већи од 10 милиона евра дневно,
- онемогућава снабдевање питком водом или храном, преко 100.000 људи, више од недељу дана,
- доводи до прекида снабдевања електричном енергијом 3 дана или са природним гасом више од недељу дана за преко 100.000 људи,
- има за последицу престанак испоруке нафтних деривата више од недеље, за становништво, на подручју на коме живи више од 100.000 људи,
- онемогућава обезбеђивање информација и комуникација које су неопходне за рад других критичних инфраструктура 24 сата,
- узрокује прекограничне посљедице у другима земље према претходним критеријумима.

б) Секторе критичне инфраструктуре:

- енергетски сектор,
- саобраћајни сектор,
- сектор хране,
- сектор снабдевања питком водом,
- сектор здравствене заштите,
- финансијски сектор,
- сектор заштите животне средине,
- сектор за информациону комуникацију.

в) Секторске критеријуме за утврђивање критичне инфраструктуре:

Енергетски сектор:

- квар на електроенергетском систему Р. Словеније, чија оправка траје недељу дана,
- немогућност испоруке електричне енергије 3 дана за подручје са више од 100.000 становника,
- немогућност снабдевања нафтним дериватима више од недељу дана подручја где живи и ради више од 100.000 становника или уколико продукује трошкове од 10 милиона евра дневно,
- више од недељу дана прекид испоруке гаса, узрокујући економску штету више од 10 милиона евра дневно или прекид снабдевања гасом за више од 100.000 људи.

Саобраћајни сектор:

- прекид железничког саобраћаја у кључним правцима неколико недеља или уколико производи губитак преко 10 милиона евра дневно,
- прекид функционисања теретне луке Копер за више недеља или уколико губитак прелази 10 милиона евра дневно,
- немогућност обављања авио саобраћаја у ваздушном простору Р. Словеније у трајању 12 или више сати.

Сектор хране:

- онемогућавање набавке основних прехранбених производа дуже од недељу дана за више од 100.000 становника.

Сектор снабдевања питком водом:

- немогућност снабдевања пијаћом водом више од недеље дана, за више од 100.000 становника.

Сектор здравствене заштите:

- онемогућавање пружања хитних медицинских услуга и медицинске заштите више од недељу дана на подручју са преко 100.000 становника,

Финансијски сектор:

- немогућност исплате готовине 3 и више дана за преко 50.000 становника,
- несолвентност државног буџета више од недељу дана,
- немогућност одвијања платног промета више од 1 дана.

Сектор заштите животне средине:

- немогућност управљања системима за пречишћавање воде или контаминација са директним краткорочним ефектом на људско здравље на простору где живи преко 50.000 становника или на површини већој од 100 ха.

Сектор за информациону комуникацију:

- нефункционисање средстава електронске комуникације, мрежа и услуга које су неопходне за рад система националне безбедности, енергетског система и финансијског система више од 6 сати.

Међуресурска координациона група у процесу утврђивања националне критичне инфраструктуре одредила је значај рада критичних инфраструктурних система. Према приоритетима деловања или непосредном утицају на рад других сектора, критична инфраструктура се класификује према следећем редоследу приоритета: (1) снабдевање електричном енергијом; (2) информа-

циона и комуникациона подршка; (3) снабдевање питком водом; (4) снабдевање храном; (5) пружање здравствене заштите; (6) набавка нафтних деривата; (7) железнички саобраћај; (8) ваздушни саобраћај; (9) речни саобраћај; (10) снабдевање гасом; (11) платни промет; (12) обезбеђење снабдевања готовином; (13) функционисање државног буџета и (14) заштита животне средине.¹⁴

Резултате рада Међуресурске координационе групе Р. Словенија је крајем 2017. године инкорпорирала у Закон о критичним инфраструктурама,¹⁵ који представља основу за детаљније и систематичније правно регулисање заштите критичне инфраструктуре.

Овим Законом уређује се идентификација и утврђивање критичних инфраструктура, принципи и планирање заштите критичних инфраструктура, задаци органа и организација из области критичних инфраструктура, информисање, извештавање, заштита података и контрола у области критичних инфраструктура.

Наведено је да критична инфраструктура Р. Словеније обухвата оне објекте који су од виталног значаја за земљу и који би у случају прекида рада узроковали озбиљне последице по националну безбедност, економију и друге кључне друштвене функције. Поред тога, дефинисан је однос између европских критичних инфраструктура и критичних инфраструктура Р. Словеније. У том контексту је наведено да критична инфраструктура Р. Словеније је и европска критична инфраструктура која егзистира на територији Р. Словеније, а заштита подлеже прописима који регулишу европску критичну инфраструктуру.

Надлежни органи и организације за имплементацију овог Закона су: Влада Р. Словеније, министарство одбране, носиоци најважнијих инфраструктурних сектора, државни органи који сарађују са носиоцима кључних инфраструктурних сектора у обављању својих задатака према овом закону, менаџерима за критичну инфраструктуру, Национални центар за управљање кризама и инспекторат одбране.

Критеријуми за утврђивање критичних инфраструктура су секторски и међусекторски, а одређује их влада. Секторски критерији за утврђивање критичних инфраструктура, заснивају се на процени могућих последица због поремећаја у раду или прекиду рада критичне инфраструктуре за одређени сектор, док међусекторски критерији односе се на последице озбиљних поремећаја

¹⁴ <http://www.mo.gov.si>. (03.03.2018.)

¹⁵ *Службени гласник Р. Словеније*, бр. 75/2017.

у раду или прекиду рада критичне инфраструктуре, узимајући у обзир: број жртава, економске последице и утицај на јавност.

Као сектори критичне инфраструктуре одређени су: енергетика, транспорт, прехрана, снабдевање водом за пиће, здравство, финансије, заштита животне средине, те информационе и комуникационе мреже и системи. Власници или менаџери критичне инфраструктуре су: компаније, институције, јавни сектор и банке Словеније, који поседују или управљају критичном инфраструктуром. Влада одређује критичну инфраструктуру и менаџере критичних инфраструктура који креирају и чувају планска документа, а Министарство одбране усмерава и координира активности у идентификовању и заштити критичних инфраструктура у Р. Словенији. Инспекторат надлежан за одбрану врши контролу примене овог закона.

Влада Р. Словеније и надлежни органи у обавези су да донесу подзаконска аката која ће детаљно дефинисати кључне факторе у области заштите критичних инфраструктура.

3.2. Република Хрватска

Током 2013. године Р. Хрватска је, правно регулисала област заштите критичних инфраструктура. Најпре је усвојен Закон о критичним инфраструктурама,¹⁶ потом је Влада донела Одлуку о одређивању сектора из којих централни органи државне управе (министарства) идентификују националне критичне инфраструктуре, те листе редоследа сектора критичних инфраструктура,¹⁷ а директор Државне управе за заштиту и спасавање донео је Правилник о методологији за израду анализе ризика пословања критичних инфраструктура.¹⁸ Овај Правилник је до сада у два наврата мењан у појединим сегментима, међутим суштина је остала иста.¹⁹

Законом о критичним инфраструктурама уређују се националне и европске критичне инфраструктуре, сектори националних критичних инфраструктура, управљање критичним инфраструктурама, израда анализе ризика, израда безбедносних планова власника, безбедносни координатор за критичну инфраструктуру, поступање са осетљивим и класификованим подацима, као и надзор над спровођењем овог Закона. Поред

16 *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 56/13.

17 *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 108/13.

18 *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 128/13.

19 *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 93/17.

тога, овим Законом у законодавство Р. Хрватске преузима се правна тековина ЕУ садржана у Директиви Већа 2008/114/ЕС из 2008. године, која се односи на идентификацију и одређивање европских критичних инфраструктура и процени потребе за унапређењем њихове заштите.²⁰

Националне критичне инфраструктуре Р. Хрватске у овом правном акту дефинисане су као системи, мреже и објекти од националне важности, чији прекид деловања или прекид испоруке роба или услуга може имати озбиљне последице на националну сигурност, здравље и животе људи, имовину и околину, сигурност и економску стабилност и непрекидно функционисање власти.²¹

Влада посебном одлуком одређује секторе из којих централни органи државне управе идентификују поједине националне критичне инфраструктуре.²² Сходно томе, Влада је одредила 11 сектора и унутар њих 36 подсектора и врсте објеката критичне инфраструктуре,²³ што је приказано у следећој табели.

Табела 1.
Сектори, подсектори и објекти хрватске критичне инфраструктуре

Ред. број	СЕКТОР	ПОДСЕКТОР	ОБЈЕКАТ
1.	Енергетика	<ul style="list-style-type: none"> - електрична енергија - гас (природни, УНП, биогаз) - нафта и нафтни производи - топлотна енергија 	<ul style="list-style-type: none"> - производња, укључујући акумулације и бране, - пренос, транспорт енергије и енергената, складиштење и дистрибуција - гасоводи са мерним станицама - нафтоводи- доводно-отпремни терминали - пумпе и мерне станице

20 Члан 1. Закона о критичним инфраструктурама, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 56/13.

21 Члан 3. Закона о критичним инфраструктурама, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 56/13.

22 Члан 5. Закона о критичним инфраструктурама, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 56/13.

23 Одлука о одређивању сектора из којих средишња тела државне управе идентификују националне критичне инфраструктуре, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 108/13.

2.	Комуникација и информационе технологије	<ul style="list-style-type: none"> - електронске комуникације - пренос података - информациони системи - пружање аудио и аудио-видео медијских услуга 	<ul style="list-style-type: none"> - комуникационе мреже, инфраструктура и повезана опрема - информатичка инфраструктура - системи земаљске радиодифузије
3.	Саобраћај	<ul style="list-style-type: none"> - друмски - железнички - ваздушни - поморски - унутрашњи пловни путеви 	<ul style="list-style-type: none"> - ауто путеви - државни путеви - железничка инфраструктура - мостови - надвожњаци - железничке станице - аеродроми - контрола ваздушног саобраћаја - морски пловни путеви - морске и речне луке - гранични прелази
4.	Здравствена заштита	<ul style="list-style-type: none"> - примарни ниво - секундарни ниво - терцијарни ниво 	<ul style="list-style-type: none"> - болнице - домови здравља - заводи за хитну медицинску помоћ - заводи за јавно здравље - контрола лекова и медицинских производа - заштита од заразних болести - прикупљање крви - трансфузиона медицина - токсикологија - санитарна инспекција - апотекарска делатност
5.	Водопривреда	<ul style="list-style-type: none"> - комунални, регулаторни и заштитни водни објекти 	
6.	Храна	<ul style="list-style-type: none"> - пољопривреда - сточарство - живинарство - рибарство - робне резерве 	<ul style="list-style-type: none"> - производња и дистрибуција хране - складишта хране - систем безбедности хране
7.	Финансије	<ul style="list-style-type: none"> - банкарство - берзе - инвестиције - систем осигурања и плаћања 	

8.	Производња, складиштење и превоз опасних материја	<ul style="list-style-type: none"> - хемијске материје - биолошке материје - радиоактивне материје - нуклеарни материјали 	
9.	Јавни сектор	<ul style="list-style-type: none"> - органи државне управе - хитне службе 	<ul style="list-style-type: none"> - полиција - хитна медицинска помоћ - ватрогасци - потрага и спасавање на мору
10.	Национални споменици и вредности	<ul style="list-style-type: none"> - материјална и културна добра - природна баштина 	
11.	Наука и образовање	<ul style="list-style-type: none"> - институти - универзитети 	

Извор: Народне новине Р. Хрватске, број 108/13

Закон о критичним инфраструктурама одређује да су министарства и надлежне регулаторне агенције одговорни за идентификацију националне критичне инфраструктуре у оквиру свог делокруга рада, а Влада на њихов предлог посебном одлуком верификује идентификоване критичне инфраструктуре. Одлука се потом доставља власнику /менаџеру критичне инфраструктуре, након чега је он у обавези да изради безбедносни план који обухвата мере заштите.

Такође, овај закон обавезује министарства да одреде безбедносног координатора и његовог заменика за сваки сектор критичне инфраструктуре. Исто тако власник/менаџер треба одредити свог безбедносног координатора за критичну инфраструктуру чији је задатак комуникација са надлежним министарством у циљу благовременог предузимања мера на плану заштите и обезбеђења континуитета у раду критичне инфраструктуре.

У функцији дефинисања списка критичне инфраструктуре прво треба извршити попис имовине која се налази у одређеном сектору. Да би имовина била дефинисана као критична инфраструктура мора имати озбиљан утицај на националну безбедност, здравље и живот људи, околину, безбедност и економску стабилност, те на континуитет у функционисању власти. Критеријуме по којима ће се то процењивати требају донети министарства за сваки сектор критичне инфраструктуре.

Након идентификовања критичних инфраструктура и верификовања истих од стране Владе, власници/управници

критичне инфраструктуре имају обавезу да заједно са министарствима израде анализу ризика што је предуслов за израду безбедносног плана. Поред тога, министарства су у обавези да израде секторску анализу према Правилнику о методологији за израду анализе ризика пословања критичних инфраструктура.²⁴ Овим актом утврђују се смернице, критеријуми и мерила за идентификовање критичних инфраструктура, те носиоци и њихове обавезе приликом израде анализе ризика пословања критичних инфраструктура.

Имплементацијом правне регулативе ЕУ у сегменту заштите критичних структура у правни систем Р. Хрватске, кроз доношење закона о критичним инфраструктурама, те појединих подзаконских аката, заокружен је само формални оквир, док методолошки рад на осмишљавању модела заштите критичних структура тек следи.

Државна управа за заштиту и спасавање на националном нивоу професионално усмерава и координира активности у идентификовању, утврђивању и заштити критичне инфраструктуре у Р. Хрватској.

4. КРИТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА У НОРМАТИВНО-ПРАВНИМ АКТИМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Република Србија је у протеклих десетак година уложила значајне напоре на плану стварања функционалног система заштите и спасавања који би ефикасно одговорио у условима угрожавања, пре свега људских живота, али и виталних националних ресурса.

Доношењем Закона о ванредним ситуацијама²⁵ Р. Србија се определила да Министарство унутрашњих послова буде носилац свих активности на плану заштите људи и материјалних добара од елементарних непогода и других несрећа. У Закону се наводи, да се „проценом угрожености идентификују извори могућег угрожавања, сагледавају могуће последице, потребе и могућности спровођења мера и задатака заштите и спасавања од елементарних непогода и других несрећа. Процена угрожености садржи нарочито:

²⁴ Народне новине Р. Хрватске, бр. 93/17.

²⁵ Службени гласник Р. Србије, бр. 111/2009, 91/2011 и 93/2012.

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

2) повредивост територије од елементарних непогода и других несрећа;

3) анализу могућих последица од елементарних непогода и других несрећа;

4) потребе и могућности за заштиту људи, материјалних добара и животне средине од последица елементарних непогода и других несрећа.²⁶

На основу поменутог Закона²⁷ Влада Р. Србије је донела Уредбу о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама.²⁸ У овом документу поред елемената процене угрожености утврђених Законом о ванредним ситуацијама, предвиђено је да процена садржи:

„1) процену положаја, карактеристике, повредивост територије деловањем елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа - удеса и катастрофа, последица тероризма, ратних и других већих несрећа по живот и здравље људи, животиња, материјалних и културних добара и животне средине;

2) процену критичне инфраструктуре са становишта угрожености од елементарних непогода и других несрећа;

3) идентификацију опасности и процену ризика од елементарних непогода и других несрећа;

4) процену потребних снага и средстава за заштиту и спасавање;

5) закључке.²⁹

Дакле, овом Уредбом први пут се у правни систем Р. Србије уводи појам критичне инфраструктуре, али без конкретизације елемената или области инфраструктуре, као и субјеката одговорних за заштиту.

На основу исте, Министар унутрашњих послова донео је Упутство о Методологији за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и

26 Члан 46. Закона о ванредним ситуацијама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 111/2009, 91/2011 и 93/2012.

27 *Службени гласник Р. Србије*, бр. 111/2009, 91/2011 и 93/2012.

28 *Службени гласник Р. Србије*, бр. 8/2011.

29 Члан 8. Уредбе о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 8/2011.

спасавања у ванредним ситуацијама.³⁰ У Упутству су дефинисани „објекти и друга инфраструктура од посебног значаја (критична инфраструктура)”³¹ на:

а) *Националном нивоу*: (1) електроенергетска инфраструктура; (2) телекомуникациона инфраструктура; (3) саобраћајна инфраструктура; (4) здравствена и социјална заштита;

(5) водопривредна инфраструктура; (6) снабдевање становништва храном; (7) финансије;

(8) производња и складиштење опасних материја; (9) органи државне управе и хитне службе; (10) национални споменици и вредности; (11) наука и образовање.³²

б) *Нивоу аутономних покрајина и јединица локалних самоуправа*: (1) електроенергетска инфраструктура; (2) саобраћајна инфраструктура; (3) здравствена и социјална заштита; (4) водопривредна инфраструктура; (5) снабдевање становништва храном; (6) органи аутономне покрајине, локалне самоуправе и хитне службе.³³

Поред тога, предвиђено је да привредна друштва, друга правна лица и органи државне управе изврше идентификацију објеката од посебног значаја (критичне инфраструктуре) у свом власништву према истом садржају који се примењује за национални и ново аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Из изложеног је видљиво да област заштите критичне инфраструктуре у Р. Србији није законски уређена. Дакле, неопходно је донети Закон о заштити критичне инфраструктуре чиме би се успоставио нормативни оквир за дефинисање, идентификацију, одређивање и заштиту националне и европске критичне инфраструктуре.

Након усвајања Закона неопходно је донети подзаконска акта која ће омогућити практична решења.

5. ЗАКЉУЧАК

Сталне промене у међународним односима, као и пораст безбедносних изазова, ризика и претњи, чине безбедносну си-

30 *Службени гласник Р. Србије*, бр. 18/2017.

31 Упутство о Методологији за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 18/2017.

32 Исто

33 Исто

туаију врло комплексном, како на националном, тако и наднационалном нивоу. То условљава да критична инфраструктура добије нове димензије и већи значај. Оно што представља отежавајућу околност, по нашем мишљењу, је широк спектар виталних сектора које обухвата критична инфраструктура, попут производње и дистрибуције енергије, информационах и комуникационих система, здравствених служби, система за снабдевање водом и храном итд. Делимично или потпуно отказивање ових инфраструктура може нарушити функционисање државе и угрозити националну безбедност.

Дакле, када је у питању заштита критичне инфраструктуре, заједнички циљ којем теже све државе укључујући и Р. Србију, јесте изградња адекватног механизма који ће спречити стварање услова који могу довести до отказивања одређене инфраструктуре услед несреће или било које врсте напада.

Полазећи од чињенице да земље у транзицији имају различите модалитете заштите критичних инфраструктура, у овом раду је анализирана нормативна и организациона структура ове области у Р. Словенији и Р. Хрватској, са циљем долажења до сазнања о искуствима која би могла бити имплементирана и у Р. Србији.

На основу добијених резултата може се закључити да су Р. Словенија и Р. Хрватска, због просторно-географских, политичких, друштвено-економских и културолошких сличности, као и у погледу доношења и спровођења политике заштите критичних инфраструктура, добра референтна тачка за извлачење поука из искустава која би се могла применити у Р. Србији. Наиме, поменуте државе су извршиле истраживање критичних инфраструктура са циљем идентификације најважнијих критичних инфраструктурних сектора, њихових функција и задатака, као и дефинисања организација, агенција и других државних и приватних удружења која су одговорна за функционисање и заштиту критичних инфраструктура.

Следећи поменуто добру праксу, Р. Србија би свој систем заштите критичних инфраструктура могла да осмисли и примени у складу са досадашњим искуствима Словеније и Хрватске. Тим пре што се, између осталог, Р. Србија, исто као и Републике Словенија и Хрватска, налази на раскршћу неколико важних коридора друмског, железничког, водног и ваздушног саобраћаја. Са друге стране, модели ове две државе, не могу се преузети и имплементирати у Р. Србији без одређених модификација, јер свака држава има своје специфичне особености.

Р. Србија нема кохерентне оквире у области заштите критичне инфраструктуре. Као највећи проблем на овом пољу треба

истаћи непостојање закона о заштити критичне инфраструктуре. У том смислу, неопходно је спровести истраживање широког обима које би укључило све секторе друштвене делатности, где би се дошло до релевантне листе критичних инфраструктура. На основу резултата истраживања могао би да се утврди и релативни степен критичности једне инфраструктуре у односу на друге и карактеристичне међузависности специфичне за територију Србије. Након тога, потребно је све то инкорпорирати у Закон о заштити критичних инфраструктура.

ЛИТЕРАТУРА

- Brassett James, Vaughan-Williams Nick, "Governing Traumatic Events", *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 37, No. 3/2012, p. 183.
- Gordon Kathryn, and Dion Maeve, *Protection of Critical Infrastructure and the Role of Investment Policies, Relating to National Security*, OECD, May 2008.
- Herega Mladen, „Nacionalna kritična infrastruktura“, *Menadžment i sigurnost - M&S*: „Planiranje i sigurnost“, 2010.
- Lundborg Tom and Vaughan-Williams Nick, "Resilience, Critical Infrastructure and Molecular Security: the Excess of Life in Biopolitics", *International Journal Political Sociology*, vol. 5, No. 4/2011.
- Mitroff I. Ian Crisis "Management and Environmentalism: A Natural Fit", *California Management Review*, Vol. 36, No. 2/1994.
- Murray T. Alan, "Critical Infrastructure protection; The vulnerability conundrum", *Telematics and Informatics*, vol. 29, No. 1/2012.
- Pursiainen Christer , "The Challenges for European Critical Infrastructure Protection", *European Integration*, vol. 31, No. 6/2009.
- Direktiva Saveta Evrope 2008/114/ES o utvrđivanju i označavanju evropske kritične infrastrukture i procene potrebe poboljšanja njene zaštite, „Službeni list EU“, Brisel, 08.12.2008.
- Одлуку о одређивању сектора, *Народне Новине Р. Хрватске*, бр. 108/13.
- Правилник о методологији за израду анализе ризика пословања критичних инфраструктура, *Народне Новине Р. Хрватске*, бр. 128/13 и 93/17.
- Упутство о Методологији за израду процене угрожености од елементарних непогода и других несрећа и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 18/2017.
- Уредбу о садржају и начину израде планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 8/2011.
- Закон о критичним инфраструктурама, *Народне Новине Р. Хрватске*, бр. 56/13.
- Закон о критичним инфраструктурама, *Службени гласник Р. Словеније* , бр. 75/2017.
- Закон о ванредним ситуацијама, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 111/2009, 91/2011 и 93/2012.
- <http://www.mo.gov.si>. (03.03.2018.)

Milovan Trbojevic

PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURES – EXPERIENCE OF COUNTRIES IN TRANSITION

Resume

Constant changes in international relations, as well as increase of security challenges, risks and threats, make the security situation very complex, both at national and supranational level. This results in critical infrastructure gaining new dimensions and larger significance. Namely, since critical infrastructure is an important segment of national security, its protection presents one of priorities of all countries.

Starting from the fact that countries in transition have various experiences in the field of protection of critical infrastructure, the subject of analysis of this paper are normative and organizational structure of protection of critical infrastructure in the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia, whose experiences could be applied in the Republic of Serbia.

Based on obtained results we came to the conclusion that R. Slovenia and R. Croatia, because of their spatial-geographic, political, socio-economic and cultural similarities, as well as concerning adoption and implementation of the policy of protection of critical infrastructures, are a good reference point for deriving lessons from the experiences which could be applied in the Republic of Serbia.

In fact, these countries have done research of critical infrastructures with implementation of the criteria of inter-sector analysis, with the aim of identification of the most important critical infrastructural sectors, their functions and tasks, as well as defining of organizations, agencies and other governmental and private associations responsible for functioning and protection of critical infrastructures.

Following the said good practice, R. Serbia could design and implement its system of protection of critical infrastructures in accordance with previous experiences of Slovenia and Croatia. However, the models of Slovenia and Croatia cannot be taken over and implemented in R. Serbia without certain modifications, because every state has its own specific characteristics.

R. Serbia does not have coherent frameworks in the field of protection of critical infrastructure. As the biggest problem in this field, we should stress absence of the law on protection of critical infrastructure. In this sense, it is necessary to execute a broad-scale research, which would include all sectors of social activities, which would result in a relevant list of critical infrastructures. Also, based on results of the research, relevant degree could be defined of how critical an infrastructure is in comparison to others, and characteristic inter-dependencies, specific for the territory of Serbia. After that, it is necessary to adopt the law on protection of critical infrastructures, as well as by-laws.

Keywords: critical infrastructure, transition, security, protection, Republic of Serbia.