



Развој концепције и организације цивилне одбране код нас и у свету

Проф. др *Радован Јовић*

У чланку су разматрани значај, улога и задаци цивилне одбране и заштите у прошлости и у савременом друштву код нас и у свету. Еволуција и етиопатогенеза опасности које угрожавају људе, материјална и културна добра, као и животну и радну средину, наметнули су нову и сложенију (свеобухватну) организацију и функционисање система цивилне одбране и заштите као посебног државног система, изван војне одбране.

Систем цивилне одбране и заштите прихваћен је у читавом свету као хуманитарна организација која се брине за преживљавање становништва и очување материјалних и културних добара у рату и ванредним ситуацијама у миру, без употребе силе, репресалија и принуда. Као такав, он штити и спасава цивилно становништво, материјална и културна добра, животну средину, индустрију и привреду у целини, и организује психолошко-пропагандну и антидиверзантско-терористичку одбрану и заштиту. При томе, потпуно је заштићен националним законодавством и међународном правном регулативом.

У чланку је образложено и ауторово мишљење о могућој свеобухватној организацији и функционисању система цивилне одбране и заштите у Савезној Републици Југославији.

Свеколики техничко-технолошки процват обележје је 20. века, који је на измаку. То је век убрзаног развоја, али и бурних догађаја,¹ који су његова значајна карактеристика: два светска рата; велике елементарне и техничко-технолошке несреће, које су у неким случајевима досегле ниво катастрофа²; појава епидемија већ заборављених опаких заразних болести (куга, колера и вариола вера) и до сада непознатих

¹ У најбурније догађаје могу се убројити: настанак и нестанак реал-социјалистичких државних уређења, бројне економске кризе, блокаде и социјални и политички немири, појава бројних верских и политичких секти и покрета, поново буђење и агресивни наступи ислама и клеро-католичке вере, буђење фашизма кроз национализам најпримитивнијег облика итд. Мењали су се и умножавали облици, узроци и извори угрожавања становништва, њихових материјалних, културних и духовних добара, као и животне средине.

² Земљотреси, хаварије у нуклеарним и хемијским постројењима, превозу нафте и нафтних деривата, рударске катастрофе, поплаве, пожари огромних размера и удеси у друмском, ваздушном и поморском саобраћају.

системских болести – сида (AIDS), односно болести друштва – наркоманија, алкохолизам и друге болести зависности; критична контаминација животне и радне средине итд.

Сагласно техничко-технолошким достигнућима и облицима глобалних угрожавања мењала се и концепција и доктрина одбране сваке, па и наше земље. У еволуцији одбрамбено-заштитног система могу се разматрати четири периода: 1) период класичног схватања одбране и заштите у класичном рату (1905–1935); 2) период формирања цивилне заштите као компоненте војне одбране (1935–1955); 3) период радикалних промена концепције одбране и заштите у условима нуклеарног рата (1956–1980); 4) период изградње нове концепције одбране, којом су посебно дефинисане војна и цивилна одбрана са заштитом животне средине (1980–1995).

Формирање институција цивилне заштите

У првих петнаест година у 20. веку највећа, а вероватно и једина опасност по државу, становништво и материјална, културна и духовна добра био је рат. Судар војних сила одвијао се на фронтима класичним оружјем и оруђима, док је становништво, а великим делом и његова имовина, било колико-толико безбедно, с минималним губицима и штетама. У оквиру војне тактике, оператике и стратегије ратна дејства су се одвијала у рововима и траншејама (дефанзивни облик одбране), зависно од стања борбене способности и ратне технике противника, војници су, на челу са својим старешинама, кретали у јурише (офанзивни облик вођења оружане борбе) да би противника избацили из његових ровова и померили линију фронта у своју корист. Уз бројне маневре снагама и средствима, заседама и препадима, војска је освајала територију нападнуте земље и успостављала окупациону власт.

Безбедност државе, њених народа и њихове имовине зависила је од добро организоване, увежбане, опремљене и мотивисане војне силе сваке државе. Основни облик одбране и отпора непријатељу у рату било је вођење оружане борбе, а судар војних сила и ратне технике одлучивао је о исходу рата (пораз или победа). За браниоца је победа означавала успешну одбрану свог народа, територије и имовине, а за нападача победа је означавала окупацију туђих територија и имовине и успостављање окупационе власти и режима у окупираној земљи. С таквом концепцијом и доктрином одбране и заштите кренуло се у Први светски рат. Међутим, тај рат је донео многе новине, које су морале да се одразе на концепцију и доктрину одбране и заштите. Први пут у историји ратовања појавила се авијација, далекометна артиљерија и бојни отрови као оружје. Иако је остала основна концепција фронтско-рововског вођења рата, то ново оружје је угрожавало и дубоку позадину иза линија фронта. Рушилачка моћ је више пута повећана, угроженост цивилног становништва избила је у први план, а ратна дејства су вођена истовремено на више фронтава и по дубини територије.

Појава квалитативно нових ратних опасности изнудила је иновирани и проширену концепцију одбране и заштите. Државе учеснице Првог светског рата први пут су увеле нове системе одбране: противваздушну одбрану и противавионску заштиту (ПВО и ПАЗ), а у оквиру ње и противхемијску заштиту (ПХЗ). У саставу војних снага формиране су јединице противваздушне одбране и хемијске јединице, а код цивилног становништва спроведена је обука за заштиту из ваздушног простора и противхемијску заштиту (ПАЗ). То је захтевало и одговарајућу опрему и средства за заштиту и одбрану: ново оружје у војсци, изградњу склоништа за команде и становништво, опремање гас-маскама, увођење и опремање јединица за дегазацију и указивање прве помоћи отрованим.

У периоду између два светска рата интензивно је рађено на развоју нове концепције одбране и заштите, с ослоном на искуства из Првог светског рата. Дошло је до наглог развоја ратног ваздухопловства и противваздушне одбране, до синтезе квалитативно нових бојних отрова и развоја хемијских јединица у армијама већине држава тадашњег света. Од цивилног становништва формиран су први одреди цивилне заштите, освојена је производња гас-маски и друге заштитне опреме, отпочета је изградња склоништа и обука становништва за одбрану и заштиту, формиране су посебне јединице за гашење пожара, организована служба осматрања и узбуњивања итд. Тако је у том периоду, посебно са завршетком Првог светског рата, дошло до организовања цивилног становништва за активно учешће у заштити људи и материјалних и културних добара од ратних дејстава и разарања.

Од 1935. до 1955. године и даље је постојала општа опасност од ратних разарања по становништво, слободу, територијални интегритет, безбедност и развој сваке државе, па су све државе света обављале припреме и развијале снажни одбрамбени систем. У том бурном периоду, поред бројних међудржавних и грађанских ратова, догодио се и Други светски рат. Он је отпочео масовном употребом авијације и моторизовано-оклопне технике, што је Хитлеру и његовој коалицији омогућило „блиц-криг“ у поробљавању и разарању Европе и делова Африке и Азије. Рат је завршен употребом квалитативно новог, нуклеарног оружја (Хирошима 6. августа 1945. и Нагасаки 9. августа 1945), и био је најразорнији рат у историји човечанства.³

Многе земље, учеснице рата, издвајале су значајне снаге и средства за „активну противваздушну одбрану“, али су, истовремено, предузимале и мноштво мера „пасивне одбране“ ради заштите цивилног становништва као и мере акције за повећање отпорности привреде у ратним условима. Обавезно је било обавештавање и узбуњивање, замрачивање градова и насеља, маскирање виталних објеката, збрињавање збего-

³ Иза себе је оставио пустош: разорене градове и села, убијено 50 милиона људи, неколико стотина милиона инвалида, бескућника, удовица, сирочади, економску кризу, гладовање и поремећену равнотежу у природи (животна средина).

на, склањање у подруме, извлачење из рушевина, санација водних објеката, водоводне мреже и канализације, указивање прве помоћи и збрињавање повређених и оболелих, а све је то обављало цивилно становништво које није било ангажовано у оружане снаге које су изводиле ратне операције (оружана борба).

Први пут у рату број погинулих војника у оружаној борби изједначио се са бројем погинулих цивилних становника који нису учествовали у оружаној борби (1:1 или 25:25 милиона). Ако се томе дода страдање привреде, објеката за становање и читаве инфраструктуре нападнуте државе, које се не може спречити активностима оружаных снага, јасно је да се све државе и сви народи у будућем рату морају оријентисати на концепцију тоталне одбране и заштите.

Појава и развој нуклеарног оружја, као доминантног оружја за масовно уништавање и разарања (уз раније познато хемијско и бактериолошко оружје), значајно су утицали на развој нове концепције, стратегије и доктрине будућих ратова и угрожавање живота на Земљи, али и на развој система и доктрине одбране и заштите, јер је угроженост постала свеобухватна (цивили и војска, привреда и јавне службе, живи свет и животна средина).

Тај период је обележен, пре свега, трком у наоружавању (нуклеарни, хемијски и бактериолошки потенцијали), али и усавршавањем класичних система, оруђа и оружја, претњама употребом силе, односно ратним окршајима уз употребу свих расположивих ресурса ратне технике, и улагањем огромних средстава у развој оружја и оружане снаге, која су и захватала значајни део националног дохотка великих сила. Сагласно томе, све земље, а нарочито оне у развоју, које нису поседовале нуклеарно оружје, биле су принуђене да се опредељују за организацију снажне војне и цивилне одбране и заштите, што је значајно смањивало могућности за укупни економски развој тих држава.

Крајем тог периода, када је схваћена реална тотална угроженост света, приступило се стварању новог система одбране у оквиру државе, којим би се обухватиле припреме и извођење мера за заштиту људи, привредних објеката и материјалних добара од ратне примене оружја за масовно уништавање и разарање на територији читаве земље – у сваком региону, граду, општини и насељу. Створене су правне основе за организовање и функционисање цивилне одбране и заштите усаглашене с одредбама Женевске (међународне) конвенције (1949).⁴ Тако су први национални закони о цивилној одбрани, са програмима мера које се односе на читаву земљу, донети 1948. године у Великој Британији, Шведској, Швајцарској и Норвешкој; 1950. године у САД, СССР-у, Немачкој и Шпанији, а до 1955. године и у осталим земљама. У СФРЈ донета је 1948. године Уредба о организацији и деловању Одељења за противавионску заштиту при Савезном министарству за унутрашње послове, а Законом о народној одбрани из 1955. године разрађена је

⁴ Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаном рату (12. августа 1949).

организација и функционисање цивилне заштите као дела система народне одбране, углавном за ратне потребе.

У периоду од 1955. до 1980. године достигнут је висок ниво у економском, техничко-технолошком и сваком другом развоју, нарочито нуклеарној, хемијској и рачунарској (електронска) техници и технологији. Истовремено, постојала је потенцијална опасност од избијања Трећег светског рата, који би био нуклеарни, сасвим неконвенционални, тотални рат. За такав рат није била спремна ниједна држава и народ, јер није постојала организација за успешну одбрану и заштиту. У том периоду нуклеарни рат могле су да започну искључиво државе које су освојиле технологију израде нуклеарног и термонуклеарног оружја, оформиле снажну војну силу свих видова оружаних снага (КОВ, РВ и ПВО и РМ) и усвојиле нову стратегију вођења офанзивног нуклеарног рата ван сопствене територије. Те земље су могле да воде типичан агресиван рат против народа и држава које нису поседовале нуклеарно оружје а да, при томе, уопште не размишљају о организацији и концепцији одбране и заштите сопствене државе и свог народа.

Међутим, од краја 1955. до почетка седамдесетих година, постајала је све већа опасност да до ратног сукоба дође управо између нуклеарних сила односно до директне конфронтације између САД и СССР-а, или између два војно-политичка блока (НАТО и ВУ), а то би вероватно био трећи светски рат. Такав развој догађаја директно је утицао на изградњу нове концепције, доктрине и стратегије савремене одбране и заштите. Упоредо с развојем војне моћи и одржавањем стратегијске равнотеже у наоружању, пре свега у нуклеарним и хемијским ратним потенцијалима, нуклеарне силе и све остале државе конципирале су и изграђивале снажну војну и цивилну одбрану и заштиту сопствених територија. Тако је настао концепт тоталне одбране и заштите, према којем је у одбрану земље укључено целокупно способно становништво (све до почетка осамдесетих година, окосница одбране је била војна одбрана и све је било подређено припремама за вођење рата).

Цивилна одбрана и заштита су добиле стратешки значај за заштиту цивилног становништва и материјалних, културних и духовних добара у рату. У оквиру ње, привредна одбрана је веома значајна компонента, која је у директној надлежности владе сваке државе. Под њом се подразумевају планирање, организовање и вођење привредне производње, која омогућава економски живот у ратном периоду и у другим ванредним ситуацијама, као што су економске кризе (нафтна криза), социјални немири или економска блокада. Привредна (индустријска) заштита организује се ради заштите објеката и инсталација, великих привредних система и свих предузећа наменске производње (за рат и војску), односно за производњу хране и воде, а спроводе је службе контроле, ватрогасна служба, служба безбедности и служба заштите и спасавања.

Психолошка одбрана, као део цивилне одбране, организована је у периоду од 1955. до 1960. године готово у свим западним земљама. Под

директном је управом владе, која формира специјално одељење (или секретаријат) за:

- изучавање страних и домаћих могућности комуникације и пропаганде;
- проучавање јевног мњења о могућности одбране и преживљавања у нуклеарном рату;
- планирање информативне службе и пропаганде ради одржавања и јачања духа отпора свих грађана у будућем рату или другим ванредним ситуацијама;
- планирање „психолошког рата“ против агресора.

У источним земљама у том периоду развијен је концепт општенародне одбране и друштвене самозаштите у којем нема јасних разграничења између војне и цивилне одбране. Читава концепција и доктрина засноване су на „јединственој“ одбрани, и у надлежности су војске и државне безбедности. Према том концепту, цео народ чини систем одбране и заштите, али се нико, изузев војске и политичара, професионално не бави тим пословима. Наиме, сви су били субјекти одбране и заштите, а нико за те задатке није био одговоран или су „били сви одговорни“!⁵ Пошто су у то време стваране и опремане гигантске оружане снаге, поред оперативне редовне војске формиране су и тзв. територијалне јединице, команде и установе резервног војног и старешинског састава, које су по бројности и опремљености биле готово једнаке оперативном саставу армије.⁶ У тој, као и у западној варијанти, одбрана и напад, као облици вођења рата (претњом или стварним догађајем) биле су у рукама политике – коју су на Западу водили председници држава као врховни команданти, начелници генералштабова и министри или секретари за одбрану, а на Истоку комунистичка партија, генерални секретари и комитети – све је било подређено припремама и вођењу „великог нуклеарног рата на својој и на туђим територијама. За такав рат, било је нужно:

- створити милионску оружану силу;
- успоставити равнотежу у производњи и опремању војне силе најсавременијим оружјем, укључујући нуклеарно, хемијско и биолошко оружје (ОМУ), у односима Исток–Запад;
- развити снажну наменску индустрију;
- развити научноистраживачки рад и институције за истраживање новог и усавршавање конвенционалног наоружања;
- изградити склоништа или се одредити за евакуацију цивилног становништва из урбаних у руралне делове земље у случају рата (посебно нуклеарног);
- обезбедити лична заштитна средства за војску и цивилно становништво за случај хемијског или нуклеарног рата;

⁵ Константин Сукјењик, *Цивилна одбрана*, ВИЗ, Београд, 1976.

⁶ Тако је јединствени систем општенародне одбране конципиран у претходној Југославији обухватио: 1) оружане снаге или војну одбрану, коју су чиниле ЈНА и Територијална одбрана, 2) цивилну заштиту са службом ОиО и 3) ОНО и ДСЗ.

– обезбедити привредну производњу у ратним условима на нивоу потребном за издржавање оружаних снага и преживљавање цивилног становништва...

Цивилна одбрана (заштита), и на Западу и на Истоку, заснивала се на основама Женевске конвенције и два допунска протокола из 1977. године. Све државе света које су прихватиле и ратификовале ту конвенцију отпочеле су студиозно проучавање и разраду сопствене стратегије и доктрине организације, планирања, вођења, контроле и употребе свих снага и средстава за предупређивање и отклањање последица *ратних разарања* у односу на цивилно становништво, материјална, културна и духовна добра. Све припреме система цивилне заштите биле су прилагођене ратним потребама и опасностима, а пре свега заштити и спасавању цивилног становништва (преживљавање) у случају избијања нуклеарног рата.

Непостојање професионалног стручног кадра у оквиру нове организације (систем) цивилне заштите и њено једнострано коришћење само у случају рата, уз традиционални значај армија и професионалног војностарешинског кадра, захтевало је помоћ војних старешина, који су били први руководиоци цивилне одбране и заштите. Војне старешине су у многим земљама припремали и креирали нормативно-правну регулативу система цивилне заштите; постављали организацију и формацију штабова, јединица, установа и других снага цивилне заштите; процењивали угроженост територије и цивилног становништва; доносили планове развоја и употребе цивилне заштите; руководили цивилном заштитом и контролисали њене припреме и употребу на вежбама. Обуку становништва и припадника цивилне заштите и службе ОиО, такође су обављале војне старешине или пензионисани официри и подофицири...

Цивилна одбрана у периоду „хладног рата“

У периоду „хладног рата“ постојала је јединствена стратегија и концепција одбране, у којој је цивилна одбрана била само део концепције, а под ингеренцијама војске, која мора да води рат и да га преживи. Међутим, у другој половини седамдесетих година када је у свету, посебно код суперсила, достигнут врхунац у освајању и лагеровању нуклеарног у другог савременог оружја,⁷ политика претње, зveckање оружјем, нуклеарне пробе, психопропагандни рат и тероризам уступили су место разумнијој и људскијој политици мира – без великог и самоуништавајућег рата.⁸

⁷ Према неким спекулативним прорачунима, тим оружјем се могао 7 – 10 пута уништити целокупан живи свет на нашој планети. Дошло се до разумног закључка да је свако вођење нуклеарног рата – самоубилачко, а да се живи свет може убити само једном.

⁸ У периоду од Другог светског рата уочавају се четири карактеристична периода развоја људског рода и међународних (државних) односа: а) демографска експлозија; б) велики број ратних сукоба, интервенција и локалних ратова; в) техничко-технолошки развој; д) угроженост животне и радне средине.

Бивши министар унутрашњих послова Француске Моро изнео је 1981. године, на Институту за истраживања у области националне безбедности, тезу о цивилној одбрани која је опште прихватљива за тај период, а гласи:

„Сада је потребно створити снажан систем цивилне одбране као енеобухватне организације, која би допринела:

– свеопштој обуци становништва у самозаштити од свих врста и посебно нуклеарних опасности и глобалног угрожавања;

– знатно умањила губитке цивилног становништва у нуклеарном рату, али и свим мирнодопским опасностима;

– која би деловала на националном нивоу и обезбедила: заштиту и спасавање цивилног становништва на свим нивоима и у свим ванредним ситуацијама; сигурност и континуитет власти, јавне и државне безбедности у свим ванредним ситуацијама; општу безбедност територије и становништва; заштиту привреде и средстава за рад; одржање и јачање воље и хтења код становништва за учешће у одбрани и информисање у школама, на факултетима и у центрима за обуку као и школовање професионалних кадрова цивилне одбране“.

Појава нових извора глобалног угрожавања, уз постојање ратне опасности помера питање одбране и заштите из *војно-политичке сфере* у цивилну сферу деловања, па те нове врсте и облици угрожавања са катастрофалним последицама неминовно захтевају нову улогу и концепцију цивилне одбране. Подручје одбрамбено-заштитног деловања постало је у последњих двадесетак година све значајније и све се више развија, тако да је попримило облик посебне, релативно целовите и аутономне одбрамбено-заштитне делатности и *конституисало се у посебан систем цивилне одбране*, који са системом војне и привредне одбране чини целовит систем одбране већине земаља Истока и Запада. На пример:

– *Швајцарска Федерација*⁹, која има 26 федералних јединица (кантони и полукантони) и 6.500.000 становника, усвојила је 1971. године *Концепт свеобухватне – тоталне или генералне одбране државе*, коју чине:

1) *војна одбрана* – оружане снаге, са задатком одвраћања спољњег агресора и вођење оружане борбе у рату;

2) *цивилна одбрана*, коју чине цивилна заштита и служба осматрања и обавештавања (узбуњивања);

3) *привредна одбрана*, која је у надлежности цивилне одбране и државе.

Нормативно-правна уређеност цивилне одбране је мењана и унапређивана Законом о цивилној одбрани 1947, 1958, 1963, 1971, 1977. и 1984. године, као и другим подзаконским актима и уредбама. Цивилна одбрана Швајцарске је у непосредној надлежности савезне владе, одно-

⁹ Eric Holmqvist, *The defence Forces of Sweden*, Лондон, 1975, Вејл Ц. Лоренс, *Цивилна одбрана*, ВИНЦ 1991.

сно савезних министарстава правде и полиције. Организована је на три нивоа:

а) савезни ниво, са федералном управом за цивилну одбрану и директором управе;

б) кантонални ниво са бироом цивилне одбране кантона, и

с) месна организација цивилне одбране (ниво општине), који је главни носилац свих функција цивилне одбране, јер располаже снагама и средствима и плановима развоја и употребе.

Извршну власт над организацијом цивилне одбране у општинама има општинско веће, у чијем саставу су начелник цивилне заштите, секретар цивилне заштите, надзорник средстава и опреме и контролни орган (инспектор ЦЗ). Општинска већа, по правилу, формирају и штабове цивилне одбране, које чине начелник службе ОиО, начелник РХБ заштите, противпожарне заштите и транспортне службе и комесаријат и јединице цивилне одбране.

Општине са 1.000 и више становника организују:

- штабну службу,
- службу за ОиО,
- службу за заштиту становништва,
- вишенаменску службу,
- стамбено-боравишну службу,
- службу за снабдевање.

Привредна предузећа са 100 и више радника и јавне службе са 50 и више радника, обавезно планирају и организују цивилну одбрану, јединице цивилне заштите и цивилне одбране (одреди, сагласно својим потребама). Бирои цивилне одбране на нивоу кантона планирају и организују:

- службу ОиО,
- инжењеријско-пионирску службу,
- противпожарну службу,
- службу ПНХБО,
- контролно-надзорну службу,
- службу за снабдевање,
- транспортну службу,
- службу за постројења и њихово одржавање,
- санитарску службу.

Сваки грађанин Швајцарске има право и обавезу: да се образује и организује за одбрану земље, да служи у цивилној одбрани и да гради склоништа и друге објекте цивилне одбране. Организација цивилне одбране Швајцарске има 415.000 људи (од тога 15.000 чине жене). Више од 300.000 припадника цивилне одбране комплексно је обучено и опремљено за активно деловање за случај рата, али и у свим мирнодопским акцидентима, елементарним непогодама и кризним приликама. Обука и образовање припадника цивилне заштите уређени су на сва три нивоа организовања: федералном, кантонском и месном (општинском). Основна и допунска обука је обавезна по пет дана годишње за

све припаднике цивилне заштите, а обука специјалиста траје 12 дана годишње. За руководећи кадар у штабовима и службама цивилне одбране организује се допунска обука у савезном и кантонским центрима за обуку у трајању од 12 дана, а на завршетку обуке организују се вежбе у трајању од два до четири дана годишње.

– Шведска¹⁰, као неутрална земља, која није ратовала од 1809. године и има традицију у развоју цивилне одбране, још 1956. године прихватила је доктрину система тоталне одбране. Поред професионалне војске, основу одбране и заштите чини цивилна одбрана. Већ у Другом светском рату организација ПАЗ имала је 600.000 припадника. Законом о цивилној одбрани (1937, 1944, 1965. и 1986) утврђена је обавеза служења у цивилној одбрани за све грађане старосне доби од 16 до 65 година. Сви грађани који не подлежу војној обавези (мушкарци старости од 18 до 47 година) обвезници су цивилне одбране. На тај начин се сваке године регрутује око 27.000 грађана у цивилну одбрану. Систем тоталне одбране Шведске чине:

1) *војна одбрана* (професионална војска), са свим видовима савремених оружаних снага;

2) *цивилна одбрана*, са системом осматрања, обавештавања и узбуњивања;

3) *привредна одбрана*, која треба да омогући економски живот у ванредним ситуацијама и у рату;

4) *психолошка одбрана*.

Организација цивилне одбране у Шведској подразумева:

а) Организацију *јавне цивилне одбране*, и то на три нивоа: 1) *национални ниво* (1), с јединственим државним органом на челу – *Централним уредом за цивилну одбрану*, спасавање и заштиту од пожара; 2) *регионални ниво* (24), под непосредном управом Већа Покрајине и администрацијом цивилне одбране, и 3) *локални ниво* (284), под руководством општинске администрације цивилне одбране;

б) *Индустријску заштиту*, која је у надлежности Владе и Централног уреда за цивилну одбрану, а организована је у четири службе, служба контроле, ватрогасна служба, служба осигурања и служба заштите и спасавања (припада привредној одбрани).

с) *Самоодбрану* под којом се подразумева учешће свих способних грађана да на добровољној основи и уз самоорганизовање дају допринос у заштити и спасавању људи, материјалних и културних добара. Држава им гарантује бесплатну обуку за указивање прве помоћи и заштите у оквиру самопомоћи и самозаштите од свих мирнодопских и ратних опасности (припада цивилној заштити). *Обука припадника* цивилне одбране изводи се у четири државна школска центра: Росербергу, Катринхолму, Сандоу и Ревинбегу. Сви ти центри раде током целе године и имају 250 стално запослених наставника и инструктора цивилне

¹⁰ 1991. године имала је 8.400.000 становника, 284 општине (локална самоуправа) и 24 региона (покрајина).

Eric Holmquist, *The defence Forces of Sweden*, Лондон, 1975.

одбране. Полазници курсева имају смештај, исхрану и 92 одсто накнаде својих личних доходака за време школовања.

– Француска¹¹ је једна од нуклеарних сила са сопственим нуклеарним програмом и чланица НАТО-а. Њен јединствен систем националне одбране чине:

1) *војна одбрана*, чија су основа нуклеарне снаге, а конвенционалне снаге имају КоВ, РМ и РВ, као и жандармерију;

2) *цивилна одбрана*, која подразумева цивилну безбедност и цивилну заштиту;

3) *привредна одбрана* која је у функцији цивилне одбране и заштите животне средине и која је организована на три нивоа: *департмана*, (96), *региона* или *округа* (22) и *зона* (6).

Као орган владе, одбраном Француске руководи *Генерални секретаријат за националну одбрану*, а оперативно руковођење цивилном одбраном у надлежности је министра и Министарства унутрашњих послова, у сарадњи с Министарствима одбране, привреде и финансија.

Цивилна одбрана је формирана у Француској тек 1950. године. До тада је имала споредну или формалну улогу, сагласно међународној обавези. До почетка осамдесетих година цивилна одбрана је углавном била усмерена на припреме за рат. Како се ризик од избијања рата смањивао, а мирнодопска угроженост повећавала тако се мењала концепција, организација и улога цивилне одбране, па је све више усмеравана према изворима угрожавања људи и материјалних добара, односно животне околине у мирнодопским условима.

Цивилна одбрана Француске од 1988. године има пет основних задатака:

– сигурност и континуитет власти у свим кризним и ванредним стањима;

– општа сигурност територије и становништва на свим нивоима;

– заштита цивилних средстава за рад и привреде у целини у кризним и ванредним ситуацијама;

– превентивне и оперативне мере у заштити и спасавању становништва;

– одржавање и јачање воље и мотива за пружање отпора агресору код становништва помоћу васпитно-информативног система у школама, на факултетима и у центрима за обуку за одбрану земље.¹²

¹¹ Француска има територију од 547.026 км² и око 55.000.000 становника. Територијално је подељена на 96 департмана, с префектима на челу, а у оквиру њих су општине (локална самоуправа). Шири облик организовања има 22 округа и шест зона. Flancois Mitterand, *Defense La Securite de la France*, France et defence, 68, 1989.

¹² Цивилна одбрана у Француској постала је водећа снага у заштити и унапређивању животне и радне средине. Тако је с ослонцем на цивилну одбрану Министарство за заштиту животне средине ангажовало Удружење хемијске индустрије и Уједињене синдикате за прераду нафте и формирала истраживачки центар за проучавање технолошког ризика. Тај центар обавља истраживања и мониторинг опасних материја које угрожавају животну средину и о добијеним подацима обавештава органе власти и цивилне одбране; организује

Обука и образовање за цивилну одбрану у Француској организују се и спроводе за:

а) лични састав цивилне одбране у националним, међудепартманским и департманским школским центрима;

б) професионални руководећи кадар цивилне одбране у Националном центру цивилне одбране у Невил ла Рошу (у предграђу Париза), у Националном школском центру за противпожарну заштиту и у десет међудепартманских школских центара цивилне одбране;

с) нижи командни састав и припаднике јединица цивилне заштите, обука у 96 департманских школских центара за цивилну одбрану.

Масовна обука становништва организована је у местима рада и становања у облику краткотрајних курсева (од два до три), док се основна обука за одбрану и цивилну заштиту у Француској спроводи континуирано у школском систему, и то у основним, средњим и вишим школама и на факултетима.¹³

– Италија¹⁴ се определила за војну одбрану и цивилну заштиту, која обухвата и заштиту животне средине, тек 1981. године. Иначе од 1934. када је донет први Закон о цивилној заштити, све до 1961. године цивилна заштита је имала споредну улогу у одбрани земље, као саставни део војне одбране. Законом о цивилној заштити и декретом председника Републике 1981. и 1982. године цивилна заштита је потпуно осамостаљена и представља обавезу државе да грађанима заштити животе и имовину у свим кризним и ванредним приликама (с посебним нагласком на елементарне непогоде и техничко-технолошке удесе). Формирано је посебно министарство цивилне заштите, са шест секретаријата и три посебне службе: Комитетом за хитне интервенције, Службом за координацију активности и Уредом инспектората за правне послове и ванредне акте, кадровске и опште послове. Поред државног, цивилна заштита је организована још на три нивоа:

а) *регионални комитет* (у главном граду регије), на челу са директором регионалног уреда за цивилну заштиту. На том нивоу организоване су следеће службе – здравствена, социјална, за јавне послове, еколошка, шумарска, противпожарна, ОиО и транспортна служба;

б) *провинцијски штаб* цивилне заштите, на чијем је челу поглавар провинције;

с) *општинска (месна)* цивилна заштита, на чијем је челу градоначелник, а управно-оперативне и стручне послове организује и спроводи општински штаб цивилне заштите.

специјалистичке студије кадра у вишим школама и специјалистичким центрима, и координира рад на истраживачким пројектима и експериментима у области заштите животне средине.

¹³ Основни задаци цивилне одбране преузети су из докумената; L'organisation de La Defense, које је изradio Генерални секретаријат националне одбране, а објавио часопис Armees d'aujourd'hui, бр. 128/1988.

¹⁴ Италија се протеже на површини од 301.262 км² и има око 57.000.000 становника. Територијално је подељена у 20 регија са високим степеном аутономије, а унутар њих постоје провинције и општине.

– Немачка¹⁵, као чланица НАТО-а, има двојну организацију одбране:

- 1) војну одбрану: (национална војна одбрана и војна НАТО одбрана);
- 2) цивилна одбрана (цивилна одбрана у националном подручју и цивилна одбрана НАТО-а).

Циљ укупне државне политике јесте обезбеђење заштите грађанима и институцијама од свих врста угрожавања у миру и рату. У концепцији националне цивилне заштите доминира заштита од катастрофе (ратне и мирнодопске) а аутономни систем у цивилној заштити функционално је конципиран и заокружен. Организација цивилне заштите обухвата службу за заштиту од пожара, за спасавање и за ремонте, санитарску службу, АБХ службу, службу за снабдевање, ветеринарску службу, службу за везе и службу за збрињавање. Јединствено руковођење на савезном нивоу поверено је Уреду за цивилну заштиту, на чијем је челу главни директор. У девет савезних држава постоје земаљски савети за цивилну заштиту, а за организацију и функционисање на нивоу општина одговоран је градоначелник. Као стручно оперативни органи на свим нивоима се формирају штабови цивилне заштите.

Цивилна заштита Немачке је у надлежности Министарства унутрашњих послова. У том систему прихваћена је у организационом смислу концепција Женевске конвенције из 1949, али је функционално углавном оријентисана за решавање мирнодопских катастрофа. У том систему најразвијенија је служба осматрања, мониторинга и узбуњивања. Обука, оспособљавање и образовање професионалног кадра у Немачкој веома су развијени на три нивоа: федералном, у савезним државама и локалном (општине) нивоу.

На федералном нивоу постоји Центар за образовање и усавршавање за цивилну заштиту, у којем се школују наставници, инструктори и старешине цивилне заштите. На нивоу савезних држава (9) развијени су школски центри за образовање и усавршавање специјалиста у струкама цивилне заштите, старешина јединица и руководства штабова цивилне заштите, а на општинском нивоу организовано је оспособљавање помоћног особља и чланова штабова цивилне заштите. Основна обука становништва из области самозаштите и самопомоћи, организује се годишње по три дана (12 часова). Планове и програме обуке, оспособљавања и школовања за цивилну одбрану доноси и контролише њихово спровођење Савезни уред за цивилну заштиту.

Мађарска, Пољска, Чехословачка и Румунија имале су до 1990. године исту организацију цивилне заштите као и СФРЈ, која је деловала под окриљем секретаријата народне одбране. После 1990. године у свим тим земљама, па и у Русији, дошло је до осамостаљивања цивилне заштите и преласка у надлежност министарства унутрашњих послова или до формирања државних комитета за цивилну и заштиту животне

¹⁵ Немачка има површину од 356.909 км² и око 89.000.000 становника (*Budesamt Für Clvilschutz, Civilschutz, Bon-Bad Godesberg, св. 4, 1987*).

средине директно везаних за владе тих држава. Војна одбрана је у свим тим земљама одвојена од цивилне одбране (заштите) углавном због професионализације војске.

– *Сједињене Америчке Државе*¹⁶ су организацију и задатке цивилне одбране уредиле Савезним законом о цивилној одбрани из 1950. године, када је при Министарству одбране формирана Савезна управа за цивилну одбрану – FCDA (Federal Civil Defence Administration). Међутим, 1979. године FCDA трансформисана је у Савезну управу за деловање у ванредним приликама – FEMA (Federal Emergency Management Agency), под непосредним руководством председника Сједињених Држава. Цивилна одбрана је издвојена као аутономни систем одбране, који је добио и сложенију организацију и комплексније задатке:

- разрада планова за евакуацију становништва;
- изградња склоништа и склонишна заштита;
- обавештавање и узбуњивање;
- РХБ осматрање и дозиметријска контрола;
- здравствена заштита и пружање прве помоћи;
- заштита индустријских објеката;
- школовање кадра и обука становништва;
- обезбеђење функционисања власти у ванредним ситуацијама;
- усавршавање система за руковођење органима и снагама цивилне одбране.

Према тим задацима изграђен је и одговарајући систем цивилне одбране и постављена је његова организација.

Цивилна одбрана и национални систем за обавештавање (NAWAS – National warning system) организовани су на нивоу федерације, десет округа (који чине по 4 – 8 савезних држава), савезних држава (50) и локалних самоуправа (градови и већа насеља). На челу федералне организације је FEMA; а штабови цивилне одбране су стручно-оперативни органи руковођења на нивоу округа, савезних држава и локалне самоуправе. Обуку становништва и припадника цивилне одбране изводе стручњаци – наставници цивилне одбране. Школовању професионалног кадра цивилне одбране посвећује се посебна пажња, па је FEMA 1975. године формирала Факултет цивилне одбране, више школских центара FEMA, са Институтом цивилне одбране, и Академију противпожарне заштите. Школска омладина има организовану обуку из области одбране и заштите у оквиру наставног плана и програма на свим нивоима.

У нашој земљи, пре свега у претходној Југославији, зачеци цивилне заштите потичу из 1948. године, када је при Савезном министарству унутрашњих послова формирано Одељење за противавионску заштиту (ПАЗ) и донесена уредба о њеној организацији. Надлежни органи за спровођење уредбе била су министарства унутрашњих послова република. Седам година касније, у одредбама Закона о народној одбрани

¹⁶ САД на површини 9.636.396 км², има 246.042.600 становника, у чији састав улази 50 федералних држава и један округ (дистрикт) „World Defence Almanac“, 1988/89.

(1955), први пут је поменут термин цивилна заштита, под којим су, поред припрема за рат, подразумевани задаци у заштити становништва и материјалних добара од елементарних непогода и других већих несрећа. Савезно министарство за унутрашње послове задужено је за координацију и развој целокупне заштите. Међутим, почетком 1963. године цивилна заштита је прешла у надлежност органа за народну одбрану, као један од чинилаца система општенородне одбране. Организована је по територијалном и производном принципу и окупљала је неколико милиона обвезника цивилне заштите. Будући да тада није било цивилног стручног кадра, целокупну политику развоја, управљања, опремања и обуке преузеле су старешине оружаних снага. На савезном нивоу постојала је Управа за цивилни сектор, при ССНО, и Савезни савет цивилне заштите. Читава организација, међутим, била је препуштена републикама и покрајинама све до распада СФР Југославије.

Све до доношења Закона о одбрани, крајем 1993. године, цивилна заштита у СР Југославији била је у надлежности министарства одбране Србије и Црне Горе, односно Цивилног сектора Савезног министарства одбране. Новим Законом преузете су све ингеренције цивилне и војне одбране.¹⁷ На жалост тај „привремени“ Закон о одбрани има много недостатака и недоречености. Зато се може очекивати и посебан закон о цивилној одбрани и заштити, јер готово да нема земље у свету која нема посебни закон о цивилној одбрани и заштити, почев од 1934. године до сада. Чак је и међународно право и нормативна делатност у области цивилне одбране и заштите прецизније, потпуније и боље уређено од нашег законодавства, иако није обнављано од 1977. године.

Међународноправни третман цивилне заштите

Будући да ратна дејства, елементарне непогоде, техничко-технолошке катастрофе или ширење епидемија заразних болести најчешће не познају државне и регионалне границе и да постају међународни проблем, било је неопходно да цивилна заштита добије и међународно-правни статус и регулативу. Но, развој цивилне заштите је диктиран, пре свега, ратним последицама и физиономијом минулих ратова. Цивилна заштита је постала неопходност у заштити и спасавању неборбеног становништва у рату, што значи да у ранијем периоду, све до краја Првог светског рата, таква организација није ни била потребна, јер су рат водили војници и они су страдали. Тек појавом авијације и, нарочито, оружја за масовно уништавање и онеспособљавање, када су масовно страдали цивили (неборбено становништво), настала је потреба да се друштво организује кроз цивилну заштиту, а та организација је морала бити уређена и међународним конвенцијама. Женевска конвенција из 1864. године први пут говори о заштити цивилног становништва

¹⁷ У закону је пето поглавље посвећено „цивилној одбрани и заштити“. Први пут је у нас употребљен израз „цивилна одбрана“, што је на Западу био основни израз за цивилну заштиту.

и даје неке елементе садашње међународноправне регулативе. Она се конкретно односила на пружање што боље заштите цивилном становништву и на умањење његових страдања од ратних дејстава. Заштита жртава рата постала је потреба и неопходност, па је нормативна регулатива на међународном плану стално дограђивана и иновирана, посебно после Другог светског рата.¹⁸

Конвенције треба схватити реално, с обзиром на ограничени домаћај. Наиме, у ратним условима веома се тешко могу обезбедити потпуна и директна примена обавеза утврђених у време мира. Осим тога, у рату је тешко успоставити међународну контролу и предузети одговарајуће санкције према прекршиоцима одредаба конвенција, па је чак и опасно очекивати њихово доследно спровођење. Отуда многи примери о непоштовању конвенција и њихових принципа.

У најновијим међународним правним документима посебно се наглашава забрана напада на цивилно становништво, а цивилом се сматра лице које не припада некој од категорија бораца. Осим тога, изричита је забрана напада на историјске споменике, уметничка дела и храмове, као и коришћење тих објеката у војним акцијама, а предвиђена је забрана напада на бране, насипе и нуклеарне објекте под условом да и за време рата служе њиховој мирнодопској функцији.

У *Допунским протоколима* уз Женевску конвенцију (1977) посебна пажња је посвећена статусу и регулативи цивилне заштите. Начелно, њима се регулише следеће:

- дефинише се цивилна заштита у функционалном и организационом смислу;
- утврђују се циљеви и задаци те хуманитарне организације и примена међународноправне заштите у тој области,
- одређује се садржај опште заштите цивилних организација цивилне заштите, њиховог особља, осталих цивила ангажованих на обављању задатака цивилне заштите, као и зграда, материјала, склоништа и предмета који се користе за цивилну заштиту;

¹⁸ Тако је 12. августа 1949, да би се спречило понављање масовних страдања цивилног становништва, закључено више нових женевских конвенција:

- Прва конвенција о војним рањеницима и болесницима на копну;
- Друга конвенција о војним рањеницима, болесницима, бродоломницима на мору;
- Трећа конвенција о поступању са ратним заробљеницима;
- Четврта конвенција о заштити цивилног становништва.

У тим конвенцијама, кроз 429 чланова, разрађени су основни принципи о хуманом поступању са жртвама рата. Наша земља је међу првим земљама прихватила и подржала те конвенције, а ратификовала их је већ наредне 1950. године. Најзад 10. јуна 1977. на постојеће женевске конвенције донета су два допунска протокола, које је наша земља ратификовала 26. децембра 1978. године. Тим међународним документима треба, пре свега, да се спрече: – насиље над животом, здрављем и физичким или менталним вредностима људи; нарочито окупација, као што су тортуре, сакаћења и мучења; узимање талаца; тероризам у било којем облику; пљачка; робовање и трговина робљем и принудно премештање становништва, изузев ако то захтевају посебни војни разлози у рату.

– посебно је регулисано питање функционисања цивилне заштите на окупираним територијама и права и дужности окупатора у вези с тим;

– предвиђена је примена одредаба протокола и на цивилне организације цивилне заштите, неутралних и других држава, које нису стране у сукобу, као и међународних координирајућих организација;

– одређени су услови под којима престаје заштита организацијама цивилне заштите, њиховом особљу, зградама, склоништима и материјалима;

– утврђен је међународни знак цивилне заштите и начин и поступци идентификације цивилне заштите;¹⁹

– предвиђени су посебни услови заштите припадника оружаних снага и војних јединица одређених организација цивилне заштите.

Међународна регулатива захтева да се *цивилна заштита бави само хуманитарним задацима да би имала међународну правну заштиту*. Припадници цивилне заштите могу да носе пиштоље или револвере ради самоодбране, а протоколом је детаљно регулисан положај и рад организације цивилне заштите на окупираној територији, као и специјална заштита жена, деце, избеглица, особа без држављанства и новинара – ратних дописника. У протоколима су предвиђене одређене забране и посебно се инсистира на заштити и обзирима према деци. Захтева се хумани поступак према онима који су заробљени или интернирани и извршење казне може бити само на основу пресуде овлашћеног и легалног суда, предвиђена је обавезна нега рањеника и болесника и заштита санитетског (здравственог) особља, здравствених јединица, установа и транспорта. Протоколом су регулисана и општа међународна правила о заштити цивилног становништва и цивилних објеката и у унутрашњим сукобима. Основна вредност свих конвенција и протокола јесте у њиховој моралној снази, у општем уверењу да они садрже хумане принципе које сви треба да поштују, па сваки захтев и позив на ту регулативу има најширу подршку јавног мњења у читавом свету.

Више него икада раније цивилно становништво је угрожено у савременим ратним сукобима па могућност употребе оружја за масовно уништавање захтева и много боље организовање заштите и спасавања цивилног становништва од ратних дејстава. Нема сумње, *идеална заштита не постоји, али се ефикасном организацијом цивилне заштите, одговарајућим спровођењем мера и поступака заштите становништва, материјалних и других добара, као и међународним регулисањем статуса цивилне заштите, заштита може остварити*. Првим допунским протоколом уз Женевску конвенцију први пут је у међународном праву дато одговарајуће место и наглашен значај цивилној заштити. Према одредбама протокола, израз *цивилна заштита* значи обављање хуманитарних активности ради заштите цивилног становништва од опасности и помоћи у савладавању тих непосредних опасности, непријатељстава или несрећа,

¹⁹ Знак цивилне заштите утврђен је чл. 66, тач. 4. Протокола I и чланом 15. Прилога I уз Протокол, а лична карта особља цивилне заштите, чл. 14 глава V Протокола I.

као и обезбеђења потребних усlova за преживљавање. Да би оправдала своје постојање и испунила очекивања, цивилна заштита мора да буде организована и припреmlена тако да може обавити бројне задатке, мере и активности, а међународним правом предвиђено је 15 основних задатака:

- 1) служба узбуне (служба осматрања и обавештавања – ОиО);
- 2) евакуација угроженог становништва (мера заштите и спасавања);
- 3) стављање на располагање и организовање склоништа, и склањање људи и материјалних добара;
- 4) примена мера замрачивања (као мера заштите и спасавања);
- 5) спасавање из рушевина;
- 6) санитетска служба, укључујући прву помоћ и верску помоћ;
- 7) борба против ватре – противпожарна заштита (заштита и спасавање од пожара);
- 8) откривање и означавање опасних зона, и заштита и спасавање од експлозија;
- 9) деконтаминација и друге сличне мере заштите – (радиолошко-хемијска-биолошка заштита);
- 10) пружање хитног смештаја и снабдевање (збрињавање угрожених и настрадалих);
- 11) хитна помоћ у успостављању и одржавању реда у пострадалим зонама;
- 12) хитно успостављање неопходних служби од јавног интереса (функционисање комуналних и техничких јединица и служби);
- 13) хитно сахрањивање људи и животиња и асанација терена;
- 14) помоћ у очувању добара значајних за преживљавање (заштита и спасавање животиња и намирница животињског порекла, као и заштита и спасавање биља и биљних производа);
- 15) допунске активности потребне за обављање било којег наведеног задатка, укључујући планирање и организацију.

На основу тога, целокупни ефективи цивилне заштите уживаће заштиту и биће поштеђени, што значи да неће бити предмет напада и неће се угрожавати њихова безбедност, биће им омогућен и дозвољен приступ на места где је неопходна њихова активност, биће заштићени од опасности које произилазе из војних операција или дејства, над њима се не могу примењивати мере репресалија и у свему биће поштовани и заштићени да би им се омогућило што боље обављање њихових, искључиво хуманитарних задатака. У вези с тим, нико не може бити прогањан, осуђиван, узнемираван или кажњаван због свог учешћа и ангажовања на задацима који су део цивилне заштите. Зграде, материјал и опрема за потребе и циљеве цивилне заштите уживају исту заштиту као сви остали цивилни објекти, а средства која се користе за деловање и коришћење цивилне заштите не могу бити реквирирана нити им се може променити намена.

Поред опште заштите, протоколом су предвиђене и посебне мере заштите које треба да се примењују на „окупираним“ територијама да би се обезбедило континуирано функционисање цивилне заштите у условима „окупације“. При томе се „окупирајућа сила“ ограничава у следећем:

1) цивилна заштита ће добити олакшице од „окупаторске силе“ за обављање својих задатака;

2) особље цивилне заштите не може бити приморано да обавља активности које би ометале правилно обављање задатака цивилне заштите;

3) не може се мењати структура организације цивилне заштите или њеног особља;

4) не може се тражити приоритет у активностима цивилне заштите за потребе „окупирајуће силе“;

5) цивилна заштита неће се одвраћати од употребе, нити ће се реквирирати њене зграде и објекти, материјал и опрема, ако би то штетило цивилном становништву;

6) неће се променити намена склоништа за потребе цивилног становништва.

Насупрот томе, одређена су и нека важна овлашћења за „окупациону силу“.

а) да може разоружати особље цивилне заштите, које по протоколу има право на лако наоружање ради сопствене заштите и одржавање реда;

б) у одређеним, значајно ограниченим условима „окупациона сила“ може да реквирира или промени намену зграда, објеката или материјала који припадају цивилној заштити или их она користи.

Цивилна заштита на окупираној територији мора се структурно, организацијски и материјално прилагодити тако да се тежиште функционисања и деловања пренесе на самозаштиту (личну и узајамну заштиту), односно на самопомоћ и узајамну помоћ, на јединице опште намене и поверенике. Према томе, једини легални представници цивилне заштите на окупираној територији могли би да буду само повереници цивилне заштите у месним заједницама, квартовима и предузећима. Акцијама цивилне заштите на окупираној територији, према нашој концепцији, руководили би штабови цивилне заштите са слободне територије, али и штабови цивилне заштите на самој ПЗТ, који се повлаче у илегалност.

Акција и реакција. Физичка законитост да се на сваку акцију (стимуланс) добија као одговор реакција или одбрана може се применити и на проблему угрожавања и одбране (заштите) друштва и појединца:

– на опасност напада агресора држава одговара одбраном свог интегритета, територијалне целовитости, слободе и независности;

– на појаву авијације у Првом светском рату одговарало се против-авионском заштитом, а на нападе бојним отровима – противхемијском заштитом;

– на појаву нуклеарног оружја друштво организује комплексну цивилну одбрану и заштиту и то у оквиру рата.

Међутим, појава нових извора глобалног угрожавања (елементарне непогоде, загађење животне средине, техничко-технолошки удеси), уз постојање ратне опасности помера питања одбране и заштите из војно-политичке у цивилну сферу деловања и организовања. Те појаве, због разорне моћи и могућих последица, утичу на људе, народе и државе да мењају однос према одбрани и заштити како у концепцијском, тако и у организационом и функционалном погледу. Наиме, одбрамбено-заштитна функција увек касни за испољеним облицима глобалног угрожавања, а њена физиономија, концепција и организација директно зависе од природе, интензитета и учесталости опасности које угрожавају људски род, материјална добра и државни интегритет.

Нови концепт цивилне одбране и заштите

У седамдесет петогодишњој еволуцији цивилне одбране и заштите изграђен је аутономан и моћан систем заштите људи, материјалних и културних добара, као и животне средине, у кризним, ванредним и ратним ситуацијама. Систем цивилне одбране и заштите у читавом свету, и у нас, организован је, развијан и усавршаван зависно од облика, врста и интензитета опасности које су угрожавале опстанак и развој цивилизованог друштва. Сада је то целовит државни систем који има своју организацију (снаге, средства, опрема и кадар) и многобројне хуманитарне функције. Он није уперен ни против ког народа и државе, већ треба:

- да се бори за очување мира, слободе и безбедног живота становништва и да одвраћа друге од агресије;
- да доприноси идентификацији и искорењивању свих извора угрожавања и опасности;
- да повећа отпорност људи и државне заједнице на све врсте угрожавања и опасности;
- да постигне максималну ефикасност у савладавању и спречавању опасности и угрожавања, односно у ублажавању и отклањању последица ратних разарања, елементарних непогода и техничко-технолошких удеса ширих размера;
- да значајно учествује у заштити и унапређивању животне и радне средине у редовним и ванредним приликама.

Сагласно циљевима које систем ЦОИЗ мора да оствари, држава треба да обезбеђује и организује:

- а) процену угрожености становништва, материјалних добара и животне средине од ратних разарања, елементарних непогода и техничко-технолошких удеса и субверзивне делатности која је организована споља или изнутра;
- б) планирање развоја и употребе снага и средстава система цивилне одбране и заштите;

с) организациону структуру система на савезном, републичком, окружном и општинском нивоу, и у државним органима и министарствима, јавним службама и привреди;

д) руковођење системом цивилне одбране и заштите на свим нивоима организовања и сарадњу и координацију деловања с војском и полицијом;

е) контролу и инспекцију припрема и организовања акција заштите и спасавања и других задатака из надлежности система цивилне одбране и заштите;

ф) правремену и ефикасну употребу свих ресурса система у отклањању и ублажавању последица насталих ратних сукоба, диверзија и терористичких аката, елементарних непогода и техничко-технолошких услова ширих размера;

г) обуку становништва, припадника снага цивилне заштите и службе ОиО, и стручно усавршавање и оспособљавање руководећег кадра у систему цивилне одбране и заштите;

h) школовање професионалних стручњака цивилне одбране и заштите и организовање научноистраживачког рада у тој области.

Само тако организован, оспособљен и опремљен систем цивилне одбране и заштите може у савременим условима ефикасно и ефективно да обави бројне хуманитарне задатке и оправда своје постојање у рату и миру. Задаци цивилне одбране и заштите у блиској су вези с утврђеним циљевима и усаглашени су с листом задатака из кодекса међународне регулативе,²⁰ а односе се на:

1) правремено откривање свих врста опасности и угрожености територије и становништва и обавештавање надлежних органа, који проглашавају ванредно стање и наређују приправност, односно узбуђивање становништва;

2) израду планова за евакуацију и склањање становништва, материјалних и културних добара и извођење евакуације из угрожених подручја;

3) истраживање и процењивање угрожености и опасности по становништво, материјална и културна добра, и утврђивање могућности и облика спровођења мера заштите и спасавања;

4) изградњу склоништа и организовању мера склањања становништва и материјалних добара;

5) радиолошко-хемијско и биолошко осматрање и дозиметријску контролу;

6) заштиту индустријских објеката и организовање материјалне производње у кризним, ванредним и ратним условима;

7) обезбеђење функционисања власти и јавних служби у ванредним ситуацијама;

8) здравствену и социјалну заштиту и указивање прве помоћи повређеним и оболелим и њихово збрињавање;

²⁰ Женевска конвенција 1949. и Допунски протоколи I и II, 1977.

- 9) спровођење хигијенско-профилактичких мера ради спречавања епидемијског ширења заразних болести код људи и домаћих животиња;
- 10) организовање и спровођење мера противпожарне заштите;
- 11) заштита воде и хране биљног и животињског порекла и обезбеђење редовног снабдевања становништва основним животним потребама;
- 12) спасавање из рушевина, после поплава и техничко-технолошких удеса;
- 13) прихват, заштиту и збрињавање становништва у збеговима, бескућника, деце, стараца, инвалида и жена трудница, односно мајки са малом децом;
- 14) обезбеђење јавног реда и мира, и спречавање пљачки и насиља на угроженим подручјима;
- 15) спровођење различитих облика неоружаног отпора агресору, диверзантима и терористичким организацијама, и обављање позадинских (логистичке) функција ради помоћи војсци у ратним условима;
- 16) асанацију угроженог простора и стварање услова за, колико је то могуће, нормални живот и рад.

Појавом првих организационих облика цивилне заштите, тридесетих година 20. века, многе земље су донеле посебан закон о цивилној заштити²¹. У Краљевини Југославији 1932. године донет је Закон о ватрогаству. Међутим, још увек је у нас материја цивилне заштите (или одбране) регулисана искључиво уредбама које су се ослањале на основна начела из Закона о одбрани. Како се систем цивилне одбране и заштите развијао, тако су и закони у свету, а уредбе у нас, мењани, допуњивани, иновирани и доношени нови. Будући да је цивилна одбрана и заштита добила сасвим нову улогу и задатке осамдесетих година у западном свету, а деведесетих година у нас и у источним земљама, свуда су донети посебни, нови закони и бројни подзаконски акти, којима је целовито нормативно-правно уређен систем цивилне одбране и заштите. Квалитативно нова регулатива заснована је на усвојеној стратегији и доктрини тоталне одбране, која подразумева два потпуно равноправна система: а) *систем војне одбране*, с ослонцем на професионалну војску и савремену ратну технику у вођењу оружане борбе, у заштити граница, територијалног интегритета, слободе и независности, и б) *систем цивилне одбране*, у који су укључени цивилна заштита са службом ОиО, привредна или индустријска одбрана, психолошка одбрана и заштита животне средине. То је чисто цивилна организација, која, уз међународну заштиту, обавља хуманитарну мисију према цивилном становништву, материјалним и културним добрима у рату и свим ванредним ситуацијама и кризама још у време мира. Тај систем, као и војна одбрана, има професионално стручно језгро, које чини кадар школован, опремљен и оспособљен да:

- а) стручно и квалификовано *прецењује угроженост*, осетљивост и

²¹ У Великој Британији 1924, СССР-у 1926, у Немачкој 1927, у Италији 1934. итд.

повредљивост цивилног становништва, материјалних и културних добара и животне околине од свих ратних и мирнодопских опасности;

b) *планира* мере заштите и спасавања становништва и материјалних добара (евакуација, склањање, збрињавање, указивање помоћи, замрачивање, одржавање комуникација, водовода, канализације, РХБЗ);

c) *организује* друштво за ефикасну и ефективну одбрану и заштиту цивилног становништва, материјалних и културних добара, као и животне средине, у рату и другим ванредним ситуацијама (елементарне непогоде, техничко-технолошки удеси и диверзантске и терористичке акције с несагледивим последицама);

d) *руководи* системом цивилне одбране у припремама и интервентним функцијама у рату и у миру, када се јаве опасности које угрожавају становништво, материјална и културна добра, односно животну средину ширих размера;

e) *контролише* све сегменте припреме и функционисања система цивилне одбране и предузима мере за побољшање организације, припрема, планирања и функционисања система;

f) *користи* све расположиве ресурсе, снаге и средства за превентивне (заштитне) функције и отклањање или ублажавање последица ратних разарања, елементарних непогода и техничко-технолошких удеса ширих размера;

g) *организује* и обезбеђује перманентну и квалификовану обуку становништва за самоодбрану и самозаштиту, као и припадника и штабова цивилне заштите и службе осматрања и обавештавања, школовање и специјализацију професионалног стручног кадра цивилне одбране и заштите, као и научноистраживачки рад у области одбране, заштите, безбедности и заштите животне и радне средине. Дакле, професионални стручни кадар је оспособљен за управљање системом цивилне одбране и заштите у миру и у рату као хуманитарне најмасовније организације под заштитом међународне нормативно-правне регулативе.

Субјекти и обвезници цивилне одбране и заштите су сви грађани земље старосне доби од 16 до 60 (65) година (оба пола). Такве обавезе су ослобођени само обвезници војске (војна обавеза за мушкарце од 18 до 47 година живота), а у многим земљама уведена је и обавеза служења у цивилној одбрани за све младиће који су неспособни или одбију да служе војну обавезу (тај проблем у нас још није правно регулисан). Већина становника испуњава своје обавезе у цивилној одбрани кроз самоодбрану и самозаштиту, а обвезници снага цивилне одбране и заштите организовани су у јединице, службе, институције и организације према усвојеном концепту државе.

Модел могуће организације цивилне одбране и заштите

У свим савезним и федералним државама света, па и у нас, мора да постоји *савезно (централно) управно и координирајуће тело* система

цивилне одбране и заштите.²² До 1980. године у већини земаља то је било савезно министарство за одбрану или савезно министарство за унутрашње послове, а потом су многе земље конципирале савезне агенције, комитете, бироје или директорије за ванредне прилике. У нашим условима, чини се најприхватљивији назив савезног управног тела цивилне одбране *комитет* или *дирекција*. У том случају, *савезни комитет (дирекција)* био би под директном јурисдикцијом председника СРЈ, односно Савезне скупштине СРЈ, као наредбодавног, односно законодавног тела. У оквиру савезног комитета (дирекције) цивилне одбране организовале би се посебне дирекције, службе, сектори и институти, као што су:

- дирекција цивилне заштите,
- дирекција оперативних служби,
- дирекција превенције и главне администрације,
- сектор организације цивилне одбране,
- сектор безбедности и планова одбране,
- сектор заштите становништва,
- сектор противпожарне заштите,
- сектор РХБ заштите,
- сектор осматрања и обавештавања,
- сектор јавних послова ЦЗ и самозаштите,
- сектор заштите од катастрофа,
- сектор заштите привреде,
- сектор снабдевања и финансија,
- државни институт за проучавање цивилне одбране и заштите,
- виша и висока државна школа за школовање професионалног кадра цивилне одбране и противпожарне заштите,
- савезни центри за обуку за цивилну одбрану и противпожарну заштиту,
- сектор за међународну сарадњу.

На нивоу република – чланица савезне државе, централно управно и координирајуће тело било би републичко министарство унутрашњих послова или посебни секретаријат цивилне одбране при влади република. То тело, поштујући савезну регулативу, директиве и генералну доктрину и стратегију организације и функционисања система цивилне одбране и заштите, самостално и слободно би уређивало регионалну и месну организацију и функционисање цивилне одбране и заштите на својој територији. Конкретна организација и функционисање цивилне одбране и заштите успоставила би се на три нивоа: републички ниво, градски (окружни) ниво и месна самоуправа (општински ниво). На републичком нивоу постојала би нормативно-правна регулатива у

²² Централно управно тело у САД јесте FEMA (Federal Emergency Management Agency), у Швајцарској и Шведској директоријум цивилне одбране и безбедности; у Италији републичко министарство цивилне заштите, у Немачкој савезно министарство унутрашњих послова, а у другим земаљама савезна министарства одбране.

облику уредаба, декрета и других правних прописа владе који су ослоњени на Савезни закон о цивилној одбрани и заштити. Њима би се уређивали организација, припреме и функционисање снага цивилне одбране и заштите на нивоу републике, градова (окрузи) и локалне самоуправе (општине). Непосредну руководећу улогу у систему цивилне одбране и заштите имао би председник републике или председник владе, а стручно-оперативно тело би било републички штаб (или комитет) цивилне одбране и заштите:

1) *Републичка влада* (Секретаријат за цивилну одбрану и заштиту или ресорна министарства унутрашњих послова и заштите животне средине);

2) *Републички штаб цивилне одбране и заштите* (стручно-оперативно тело):

- служба за проучавање етиологије угрожавања;
- служба за планирање одбране и заштите;
- служба за организацију и попуну система цивилне одбране и заштите;
- служба за заштиту од катастрофа;
- служба за заштиту и спасавање људи и имовине;
- служба за заштиту од пожара;
- служба за склоништа и евакуацију;
- служба за осматрање, обавештавање, мониторинг и узбуњивање;
- служба за РХБ заштиту и контролу;
- служба за ветеринарску, здравствену и социјалну заштиту и асанацију;
- служба за збрињавање угроженог и настрадалог становништва;
- служба за одржавање реда и мира и инспекцијске послове;
- служба за заштиту привреде;
- служба за снабдевање;
- служба за сарадњу с војним снагама и координацију послова по вертикали и хоризонтали.

Непосредни руководилац *на нивоу градова – округа*, био би градоначелник, односно начелник округа, а стручно-оперативне послове обављали би градски, односно окружни штабови цивилне одбране и заштите:

1) *Извршни органи (градоначелник или начелник округа)*;

2) *Градски (окружни) штаб цивилне одбране и заштите*:

- начелник штаба,
- помоћници начелника (3–5);

3) *Здружени одреди и друге институције* које се укључују у послове превенције, заштите и спасавања људи, материјалних и културних добара у рату и другим ванредним стањима ширих размера – према плановима републике, града и округа.

На нивоу општина (локална самоуправа) руководилац би био председник и извршни орган општине, а стручно-оперативне послове обављали би општински штабови цивилне одбране и заштите:

- 1) Извршни орган (председник општине);
- 2) Општински штаб цивилне одбране и заштите:
 - начелник штаба,
 - помоћници (1–5);
- 3) Снаге цивилне одбране и заштите:
 - јединице и руководства,
 - установе и предузећа,
 - струковне организације и Црвени крст;
4. Самозаштита (организација, обука и опремање)

Основу цивилне одбране и заштите чини локална самоуправа општина и предузећа, народ и животна средина. На том нивоу су снаге, средства, функције и организација цивилне одбране и заштите. Снаге цивилне одбране и заштите чини од 600.000 до 1,5 милиона људи. Средства су, изузев нека специфична²³, већ у поседу или у производном процесу (употреби) тих људи, а све остало је у домену знања (обука и оспособљавање) и организације самозаштите и самопомоћи и других мера заштите и спасавања људи и материјалних и културних добара.

Функционисање цивилне одбране и заштите према томе, није везано за нека посебна буџетска средства и наменску (скупу) индустрију, већ за добро организовану и планирану обуку, оспособљавање, опремање и укључивање свих грађана у обављању хуманитарних послова и задатака. Према томе, држава мора да обезбеди професионално језгро цивилне одбране и заштите:

- да усвоји концепцију и доктрину одбране и заштите;
- да обезбеди школовање професионалног стручног кадра;
- да успостави управљање²⁴ система цивилне одбране и заштите у рату и свим ванредним и кризним ситуацијама у миру.

Једини буџетски трошак државе састоји се у образовању професионалног, стручног кадра одбране и заштите, што је у укупним трошковима образовања занемарљива бројчано неисказива вредност.

Литература:

1. Ц. Вејл, *Цивилна одбрана*, ВИНЦ, Београд, 1991.
2. М. Вучинић, *Како до новог концепта одбране земље*, „Војно дело“, 1–2/1993.
3. Група аутора, *Sveden Civil Defence, a vital activity*, „Journal of Civil Defence“, 4/1989.
4. Е. Емелијанов, *Цивилна одбрана Француске*, ИБП, 2/1992 .

²³ Специфична средства су: заштитна маска, неки апарати, лични комплет за заштиту грађана.

²⁴ Под појмом управљање подразумевамо државне функције, аналитичку процену угрожености, планирање, организовање и руковођење; контролу и употребу свих расположивих ресурса у датом тренутку.

5. Р. Јовацић, *Ка новом мишљењу одбране*, „Војно дело“, бр. 1–2, 1993.
6. Р. Јовић, *Здравствена и социјална заштита у ванредним приликама*, ФОИЗ, Београд, 1993.
7. М. Комарчевић, *Позиција ватрогаства у западној Европи*, „Одбрана и заштита“, 1/1992.
8. Р. Лурија, *Цивилна гарда Шпаније*, ИБП, 10/1991.
9. М. Мандић, *Цивилна одбрана у систему ратних припрема НАТО и ВУ*, „Цивилна заштита“, 2/1988.
10. М. Мандић, *Цивилна одбрана САД*, „Одбрана и заштита“, 1/1985.
11. Милер–Семлер, *Неоружани отпор*, ВИНЦ, Београд, 1989.
12. R. Nasigh, *Одбрана – шта ће се променити?*, ИБП, 9/1990.
13. С. Угричић, *О трансформацији цивилне заштите*, „Одбрана и заштита“, 1/1992.
14. Билтен са симпозијума о цивилној заштити неутралних земаља Европе, ССНО, Београд, 1989.
15. Стручни извештај са међународне конференције „Цивилна заштита Средоземља“ (11–13. мај 1989), ССНО, Београд, 1989.