



Нормативне апорије евакуације као мере заштите и спасавања

УДК: 355.244.211:355.58

Др Миле Ракић

У чланку је наглашено да мере заштите и спасавања нису законом дефинисане као елемент цивилне заштите, као и да се од свих мера помињу само евакуација и делимично склањање. Аутор указује на нелогичност приликом одређивања ко ће бити евакуисан или померен јер није основано тврдити да је основни критеријум евакуације категорија становништва, а за померање – степен угрожености простора са којег се становништво евакуише.

Аутор указује на чињеницу да је јасно појмовно и термилолошко одређење евакуације основно полазиште за њено теоријско дефинисање, а потпуније теоријско одређење те проблематике значајно је како за њено што јасније а прецизније нормативно-правно регулисање, тако и за што комплексније сагледавање свих елемената припремања и извођења те мере. На крају, у чланку су наведени неки погледи на евакуацију у савременим условима.

У Савезном закону о одбрани¹ евакуацији је придат посебан значај. На њу се односе три члана (64, 65 и 66) под поднасловом „Евакуација“, у оквиру главе В – „Цивилна одбрана и заштита“. „У случају непосредне ратне опасности, ратног стања или ванредног стања, у складу с Планом одбране земље, може се наредити евакуација становништва, односно појединих категорија становништва (деца, старци и др.) са одређеног дела територије, као и евакуација државних органа, предузећа и других правних лица, заједно са имовином за коју то буде наређено.“²

Интересантно је да се мере заштите и спасавања у Закону не дефинишу као елемент цивилне заштите, као и да се, осим евакуације и делимично склањања, ниједна друга мера чак и не помиње. Склањање је делимично обухваћено члановима 57. и 58, у оквиру тачке 2. „Заштита цивилног становништва“ главе В, али не као посебна целина.

У претходном републичком закону о одбрани³ мере заштите и спасавања (11 мера) биле су дефинисане као елемент система заштите

¹ „Службени лист СРЈ“, бр. 43/94.

² Члан 64. Закона о одбрани.

³ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 45/91.

и спасавања. Мери склањања је дат посебан значај, а за њено припремање и спровођење наведена су шира усмерења. Осим тога, у Закону су дата знатно ужа усмерења за деактивирање и уништавање неексплодираних убојних средстава, док за евакуацију, као и за друге мере, нема никаквих усмерења.

Уредбом о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара⁴ утврђено је да цивилна заштита, поред осталих елемената, обухвата и мере заштите и спасавања у оквиру којих је евакуација једна од значајнијих и специфичних мера заштите становништва. Међутим, у Уредби није готово ништа опширније разрађена евакуација него у Закону о одбрани. Наведени су ставови и захтеви о њеном спровођењу, као и за друге мере. Тек у републичкој уредби о организовању и функционисању цивилне заштите⁵ евакуација је много детаљније разрађена и наведена је 51 општина у којима се предвиђају припреме за евакуацију и њено спровођење.

Осим у Закону и Уредби, евакуација је обухваћена и у другим подзаконским прописима. Међутим, чињеница је да су недовољна нормативно-правна одређења за доношење упутстава за израду плана евакуације и спровођење других елемената за њено припремање и извођење у случају потребе.

Теоријско одређење евакуације као мере заштите и спасавања

С обзиром на то да је евакуација недовољно нормативно-правно регулисана, могуће су, у вези с њом, бројне дилеме у пракси. Ради предупређења таквих појава веома је значајно да се што потпуније теоријски дефинише појам евакуације, што је и предуслов за доношење што јасније и потпуније нормативно-правне регулативе и за спровођење што потпунијих припрема. У досадашњим малобројним теоријским разматрањима те проблематике прављена је разлика између појмова евакуација и померање: „Често се померање становништва поистовећује са евакуацијом, што може изазвати разне дилеме у његовом планском спровођењу. Иако је евакуација у складној комбинацији са заштитом путем склањања, она се ипак не може поистоветити са померањем које треба посматрати као саставни део мера склањања“.⁶ То је било условљено потребом да се разумеју и што последније спроводе законске и доктринарне одредбе, првенствено због тога што је у некадашњем закону о народној одбрани⁷ и Доктринарним начелима цивилне заштите,⁸ као једна од значајних активности заштите становништва и материјалних добара, уведен и појам „склањања на погодна места у непосредној

⁴ „Службени лист СРЈ“, бр. 54/94.

⁵ „Службени гласник Републике Србије“, бр. 21/92.

⁶ Томислав Ивановић, *Померање или привремено премештање становништва*,

⁷ „Одбрана и заштита“, бр. 2/82, стр. 4.

⁸ Исто.

⁸ Исто.

близини угроженог подручја“. У чл. 144. Закона о народној одбрани било је наглашено: „У случају опасности од ратних дејстава, становништво и материјална добра склањају се у склоништа и друге заштитне објекте и на погодна места у непосредној близини угроженог подручја“. Такво законско одређење било је засновано на Доктринарним начелима цивилне заштите, којима је било одређено да „под мером склањања становништва подразумева се планирање, изградња, уређење, одржавање и организација коришћења склоништа и заклона, као и склањање на погодна места ван угрожених рејона и објеката, где су услови за заштиту повољнији“. На основу тога, очигледно је да је законско одређење било конкретизација доктринарних начела.

У Концепцији изградње склоништа за заштиту становништва најдецидније су раздвојени појмови евакуације и померања. У уводном поглављу, између осталог, прецизирано је да „релативна заштита становништва од ових дејстава, постиже се мерама цивилне заштите:

- склањањем становништва у склоништа,
- склањањем становништва (премештање) из више угрожених зона у мање угрожена места у непосредној близини тих зона и
- евакуацијом“.

Разлике између евакуације и померања у теоријским разматрањима углавном су објашњаване следећим ставовима: „Евакуација се изводи из већих градских насеља тако што се евакуисано становништво углавном смешта у друга, мање угрожена насеља претежно на сеоском простору и на дуже време. Померање становништва врши се у оквиру исте урбане средине“.

Начелно, становништво се размешта из више угрожених делова градске територије на мање угрожене делове, претежно из ужих централних делова града на шире градско подручје, као и из индустријских и других више угрожених у мање угрожене стамбене зоне мање густине настањености и са садржајима мање осетљивим на очекивана дејства. Док евакуисано становништво, просторно удаљено од првобитног места становања, сву своју активност везује за простор новог смештаја, дотле становништво које се помера не мења ништа од својих редовних обавеза. Евакуисано становништво је претежно категорија становништва (деца и мајке са децом одређеног узраста, стари, болесни и изнемогли људи) која нема обавеза везаних за ратне услове (радна обавеза, обавеза служења у јединицама цивилне заштите и у другим активираним јединицама), па се његово удаљавање са једне територије не одражава на привредне и одбрамбене токове. Међутим, категорија помереног становништва задржава претходне радне и ратом наметнуте обавезе. То је, у ствари, категорија претежно радног становништва, које због својих радних обавеза и обавеза из домена одбране и заштите не може да напусти одређену територију. Услов за одређивање ко ће бити померен јесте степен повредљивости градске територије на којој људи станују, а не којој категорији припадају, док је при одређивању ко ће бити евакуисан основно којој категорији грађанин припада (мајке

са децом одређеног узраста, деца, стари, болесни и изнемогли људи), а не степен угрожености простора са којег се евакуишу.⁹

На основу наведених ставова, јасно је да су различито одређени појмови евакуације и померања, па постоје мишљења да таква подела нема реалних оправдања. Раздвајање на те две категорије због истицања разлика између удаљености зона на које се становништво премешта и места дотадашњег становања нема значајнијег оправдања. Сасвим је јасно да је основна сврха евакуације премештање с угрожене територије на територију где су повољнији услови за заштиту. При томе, просторна удаљеност може бити различита, мања или већа, зависно од бројних услова и могућности, али никако не може да буде критеријум за раздвајање евакуације и померања. Осим тога, сасвим је разумљиво да на ближим локалитетима евакуације становништво може да задржи радне и у рату наметнуте обавезе. Такође, нема основа подвајање критеријума за категорије становништва које подлеже евакуацији, за категорију угрожене територије са које се евакуише. У спровођењу те мере заштите и спасавања оба та критеријума се узимају у обзир, без обзира на релативност њиховог значаја у конкретној ситуацији. Стога није основана тврдња да је основни критеријум евакуације категорија становништва, а за померање – степен угрожености простора са којег се евакуише.

Постоје и мишљења да је оправдано раздвајање појмова евакуације и премештања због тога што се, наводно, под премештањем подразумева привремено премештање становништва ради заштите од ратних дејстава, као и да се оно изводи на основу оцене стварне ситуације, док се евакуација плански припрема, организује и спроводи. Премештање становништва спроводи се само из нарочито угрожених подручја и објеката (пре свега из оних у којима се очекују интензивнија дејства) и враћа се у своје домове одмах после престанка непосредне опасности од ратних дејстава. Премештање је, дакле, привремено, па га треба означавати појмом „привремено премештање становништва“, јер најбоље одражава суштину те активности.

Активност је битна карактеристика мере премештања становништва из угрожених подручја, односно објеката, због тога што се спроводи на основу оцене стварне ситуације (која се доноси у тесној сарадњи са надлежним органима оружаних снага) а према насталим условима и могућностима за њено спровођење. У томе је суштинска разлика између премештања и евакуације становништва. Евакуација се заснива на унапред тачно утврђеним категоријама становништва које се евакуише, подручјима из којих се евакуација спроводи и подручјима смештаја, плану о спровођењу евакуације итд. Дакле, на више или мање унапред познатим елементима. Услед тога је евакуација у спровођењу веома рањива.¹⁰

⁹ Томислав Ивановић, *Померање становништва на степен заштите и спасавања*, „Цивилна заштита“, мај 1982, стр. 52.

¹⁰ Бојан Ушеничник, *Прилог доктринарним начелима цивилне заштите*, „Одбрана и заштита“, бр. 2/82, стр. 5 и 6.

Раздвајање појмова евакуације и премештања на основу критеријума временског трајања опасности и степена припремљености није довољно аргументовано. Евакуација са подручја на којима се воде борбена дејства само је једна врста евакуације и не може да се издваја као посебна мера. Њена специфичност је да се изводи, начелно, накнадно, али и тада плански и организовано. При томе, могуће је да ће донекле моћи да се користе неки елементи плана евакуације. Чак и када не могу да се користе она мора да се спроводи плански и организовано (планско спровођење не мора у сваком случају да значи постојање плана као документа). Основна карактеристика планског и организованог приступа у евакуацији мора се уважавати у свим условима и случајевима њеног извођења, а израз померање (премештање, измештање и слично) може да се сматра једино синонимом израза евакуација.

Наведено раздвајање појмова евакуације и померања актуелно је и у садашњим условима. Јер, аутори таквог теоријског приступа утичу на праксу планирања будући да су били и предавачи и да су едуковали кадар који и сада умногоме учествује у планирању у области цивилне заштите. Због тога нису ретки случајеви да се у плановима засебно разрађују померање и евакуација. Одрази таквих схватања у пракси планирања још постоје, без обзира на то што су њихове теоријске основе формулисане још пре готово две деценије.

Јасно појмовно и термилошко одређење евакуације основно је полазиште за њено теоријско дефинисање. Потпуније теоријско одређење те проблематике значајно је како за њено што јасније и прецизније нормативноправно регулисање, тако и за што комплексније сагледавање свих елемената припремања и извођења те мере. Због тога је значајно да се проуче наша и инострана историјска искуства из припремања и извођења евакуације, проуче и анализирају актуелна нормативноправна регулатива из те области у другим државама и актуелна теоријска разматрања, као и да се уопште искуства са вежби на којима се проиграва и ситуација евакуације.

У савременој војној теорији и ратним доктринама већине земаља општи појам евакуације и њена класификација остали су у суштини непромењени, али су у пракси најчешћа опредељења за евакуацију само најнужнијег дела становништва, с обзиром на сложеност те радње и чињеницу да на читавом ратишту нема простора који могу да буду потпуно сигурни.

Посебно је у садашњим условима актуелно теоријско разматрање те проблематике, као и цивилне заштите у целини, јер је та област недовољно концепцијско-доктринарно дефинисана. За разлику од ранијег периода када су концепцијско-доктринарни ставови о цивилној заштити били јасно формулисани, пре свега у Доктринарним начелима цивилне заштите, Смерницама о даљој доградњи и деловању цивилне заштите у миру и рату, Стратегији општенародне одбране и друштвене самозаштите итд., у садашњем периоду нема таквих основа. Може се закључити да су теорија и пракса изградње цивилне заштите засниване

на концепцијско-доктринарним опредељењима, а да се у садашњим условима још и не назиру контуре таквог приступа. Нормално би било да се та недовољност надомести, у одређеној мери, ширим нормативно-правним основама док се не формулишу доктринарни погледи и опредељења о цивилној заштити. Међутим, у пракси је приступ другачији, нормативноправне основе су уже него у претходном периоду. Осим тога, теоријска разрада наведене области је на ниском нивоу – у садашњим условима не постоји ниједан часопис, као ни друга публикација из те области.

Појам и подела евакуације

Под евакуацијом се подразумева привремено премештање становништва и материјалних добара на већа растојања и за дужи временски период са простора на којима се очекују интензивна дејства агресора (или су угрожени елементарним непогодама и несрећама већих размера) у мање угрожене рејоне. Циљ је да се умање или избегну велики губици становништва и материјалних добара, као и да се нашим оружаним снагама и другим субјектима одбране обезбеди већа слобода маневра, употребе борбених средстава, и друго. То је, дакле, планска и организована активност премештања становништва и материјалних добара. Евакуација, у суштини, има функцију заштите и складно се допуњава са заштитом путем склањања. Зависно од времена и услова под којима се изводи, евакуација временски може да буде правовремена и накнадна, а по обиму – потпуна и делимична евакуација.

Правовремена евакуација се обавља пре почетка непријатељевих дејстава или пре почетка елементарне непогоде. Она се правовремено планира и припрема, па је њено спровођење организовано и лакше се изводи. Накнадна евакуација спроводи се када из било којих разлога није спроведена правовремена евакуација, затим у случајевима када се приступа евакуацији дела становништва које није било предвиђено плановима правовремене евакуације, или када непријатељ изведе напад по рејонима из којих није била предвиђена евакуација. Накнадна евакуација се, по правилу, изводи после изведеног непријатељевог напада или завршене елементарне непогоде или друге несреће великих размера, и има, у суштини, карактер збрињавања настрадалог и угроженог становништва. Њено спровођење је сложено и знатно отежано јер за кратко време становништву треба обезбедити смештај и друге услове неопходне за живот. Кад год је могуће накнадна евакуација се спроводи према плановима за правовремену евакуацију.

Под потпуном евакуацијом подразумева се ситуација када се са одређеног рејона евакуише већи проценат становништва и материјалних добара, а на том рејону остане само део становништва који је неопходан за његово одржавање. Делимична евакуација значи евакуацију из одређеног рејона само неопходног процента становништва и материјалних добара, док већина остаје у том рејону.

Зависно од врсте и степена угрожености, евакуација се планира и припрема за следећа места и подручја: угрожене градове, подручја угрожена ратним дејствима, подручја угрожена контаминацијом, подручја низводно од брана хидросистема и подручја угрожена од елементарних непогода.

И поред тога што је евакуација планска и организована активност, некада ће ситуација (ратна, елементарна непогода и слично) наметнути потребу за новим обликом евакуације – *самоевакуацијом*. То се догодило за време „Олује“ и агресије НАТО-а на СР Југославију, када је народ, бежећи испред опасности, самоиницијативно, неорганизовано, необезбеђено и бесциљно тражио спас, излажући се великим ризицима и проблемима, али и трагичним губицима.

Погледи на евакуацију у савременим условима

Евентуални будући рат и могуће последице дејства средствима за масовно уништавање у многим земљама су наметнули разматрање проблема везаних за заштиту становништва и материјалних добара. На основу података из стручних часописа и публикација, у већини земаља преовлађује мишљење да ће евакуација у савременом рату бити једна од најзначајнијих и прворазредних мера заштите становништва и материјалних добара, па планирају да евакуацијом утичу на смањење губитака у становништву и очување материјално-техничких средстава, чиме ће увећати потенцијал снага за одбрану. Такав приступ се заснива на оцини да ће у евентуалном рату велика и већа насељена места и индустријски рејони бити подвргнути масовним ударима нуклеарним и другим средствима за масовно уништавање, а да, истовремено, привреда ниједне земље не може поднети терет изградње склоништа која би сигурно заштитила становништво (једино је Швајцарска до сада обезбедила склоништа за више од 70 одсто становништва).

Истовремено, указује се на одређене отежавајуће околности и чиниоце који могу пресудно да утичу на успешно извођење евакуације. Поставља се чак и питање да ли је могуће њено спровођење тако да утиче на повећање одбрамбеног потенцијала браниоца, или би се њоме постигли супротни ефекти. Најчешће се време убраја у отежавајуће чиниоце. Наводе се разни аргументи који доводе у сумњу могућност обезбеђења потребног времена за спровођење евакуације. Но, и поред тога, на великим војним и сличним вежбама „проиграва“ се евакуација знатног дела цивилног становништва. Супротно томе, постоје мишљења да савремени системи осматрања, укључујући и космичке сателите, омогућују да се правовремено открије намера противника о отпочињању агресије, што обезбеђује најнужније време за извођење евакуације. Посебно се наглашава значај изналажења безбеднијих зона за размештај евакуисаног становништва. То је актуелно за све земље, а нарочито за оне које имају малу територију и велику густину насељености. Приликом извођења евакуације треба рачунати и на могућност настајања

страха и панике. У расправама о том проблему најчешће се, као могуће решење, препоручује обавештавање становништва о последицама дејства савремених средстава, обука у заштити и разговори о свим питањима везаним за евакуацију. И поред тога, сматра се, страх и паника ће бити велики проблем у организованом спровођењу евакуације. Осим тих, наводе се и други отежавајући чиниоци, као што су:

- регулисање саобраћаја приликом изласка из великих градова;
- усклађивање евакуације с одговарајућим активностима оружаних снага;

- снабдевање становништва основним и другим прехранбеним производима;

- обезбеђење живота и рада евакуисаног становништва итд.

Наводи се, такође, да у евакуацији, уколико се планира и изводи, морају да учествују и радно и борбено способни грађани (што би их одвлачило од основних обавеза учешћа у отпору) да би обезбедили њено планско и организовано спровођење. Поред осталих, значајни су и бројни психосоцијални чиниоци. У прилог тврдњи да је евакуација тешко остварљива најчешће се наводе следећи чиниоци:

- у људској је природи да се тешко одриче стечених навика, поготову оних из домена стандарда становања, а промена места боравка то неминовно намеће;

- људи желе да средину мењају својевољно, и да свако себи одреди где ће живети, а при евакуацији нема избора – иде се где се одреди;

- осећање да је због одсуства из дома знатно повећана могућност отуђења имовине која у њему остаје јер је „небраћена и незаштићена“;

- претпоставка је да ће део становника са територије на којој се прихвата евакуисано становништво нерадо примати обавезу да у свом дому буде домаћин суграђанима који су морали да напусте своје домове;

- природан став људи о рату као великој невољи и традиционално схватање да се невоља боље подноси међу својима;

- евакуацијом се ремети социјална равнотежа породице (проблеми исхране, безусловни смештај, различити услови подмиривања текућих потреба итд.), а настају и одређени проблеми због неподударности навика евакуисаних и домаћина – због заједничког коришћења кухињског, стамбеног и санитарног простора, различитог културног и образовног нивоа итд.

Сматра се, такође, да се многе отежавајуће околности могу успешно отклонити или умањити ако се плански и свестрано спроведу мирнодопске припреме за евакуацију. Иако постоје различити погледи о начину и методама спровођења припрема, јединствена је оцена да ће успех евакуације у евентуалном рату пресудно зависити од њихове свестраности. Припреме за евакуацију треба да обухвате разноврсне радње и поступке, почев од опредељења о потреби извођења евакуације, преко детаљног планирања свих мера и задатака према фазама спровођења, до обавештавања сваког грађанина о његовим обавезама и дужностима

у току евакуације. Указивање на тешкоће и проблеме који могу да настану приликом спровођења евакуације у условима савременог рата не значи и негирање могућности и потребе њеног извођења. Напротив, и поред свих тешкоћа које се у стварној ситуацији могу испољити, евакуација не само да је могућа већ је и неопходна као масовна мера заштите становништва у условима евентуалног рата и мирнодопских катастрофа.

Евакуација се усклађује са спровођењем осталих мера заштите и спасавања. При томе, основно полазиште је да се њоме не може заменити склањање становништва. Наиме, склањањем становништва у склоништа и остале заштитне објекте обезбеђује се, осим непосредне заштите људи од ратних дејстава, континуитет и деловање привреде, друштвених и осталих делатности у условима рата, омогућава истрајна одбрана градова и јача чврстина борбе и отпора у целини. Евакуацију треба планирати само у случају када осталим мерама у рату не може да се обезбеди одговарајућа заштита људи, посебно слабијих категорија становништва, а и у тим случајевима треба је планирати у најмањем обиму. Наведени ставови треба да буду водила свим чиниоцима који усмеравају и остварују развој припрема за одбрану. У супротном, постоји реална могућност испољавања тенденција да се планирањем евакуације смање потребе, односно обавезе у изградњи склоништа.

Начелно, евакуацију треба планирати само изузетно и изводити правовремено. То су веома велики захтеви, који тешко могу да се реализују с обзиром на могућност изненађења и тешкоће у проналажењу безбедних рејона за смештај евакуисаног становништва и обезбеђење услова у тим рејонима који треба да буду укупно бољи него што би их становништво имало да није евакуисано. У случају да је немогуће обезбедити боље услове на подручју где се изводи евакуација (смештај, здравствена заштита, социјална заштита, исхрана итд.), њоме се може нанети већа штета евакуисаном становништву у односу на укупне услове које би имало без евакуације. Због тога евакуацију треба проводити само ако се у новим рејонима размештаја евакуисаном становништву могу створити укупно повољнији услови за преживљавање, живот и рад.

Евакуацији подлеже категорија становништва која је неспособна да учествује у оружаном борби и другим облицима супротстављања, као и обављању радних обавеза (начелно, то су труднице, мајке са децом до 15 година старости, старији болесни итд.). Евакуацију материјалних добара већина земаља предвиђа само за робне фондове и одговарајућа индустријска постројења, што је примерено и за наше услове.

Закључак

Бројне дилеме у пракси могу да се отклоне јаснијим и потпунијим теоријским дефинисањем појма евакуације. Због тога је неопходно да се проуче наша, али и инострана искуства везана за припремање и извођење евакуације.

И поред свих тешкоћа које се у стварној ситуацији могу испољити, евакуацију треба третирати не само као могућу већ и као неопходну масовну меру заштите, пре свега становништва, у условима евентуалног рата и мирнодопских катастрофа. Дакле, евакуација је веома значајна мера заштите и спасавања, па постоји потреба за њеним планирањем и извођењем, али се она мора свести на што мањи обим.

Литература:

1. Марина Вуковић, *Припрема и извођење евакуације*, „Цивилна заштита“, бр. 1/89.
2. Марина Вуковић и Угљеша Митровић, *Припрема територије за евакуацију и збрињавање угроженог становништва*, „Цивилна заштита“, бр. 1/87.
3. Томислав Ивановић, *Избор локације за прихват евакуисаног – на страдалог и угроженог становништва*, „Цивилна заштита“, мај 82.
4. Драган Калинић, *Методe ступњевања евакуације*, „Цивилна заштита“, бр. 2/90.
5. Мато Мандић, *Евакуација становништва у систему цивилне одбране Норвешке*, „Цивилна заштита“, мај 82.
6. Радиша Миленковић, *Савремено наоружање и провођење заштите склањањем и евакуацијом*, „Цивилна заштита“, бр. 2/87.
7. Дарко Рапац и Даут Бајруши, *Хигијенско-епидемиолошке мере при евакуацији*, „Цивилна заштита“, бр. 2/89.
8. Ратко Стојановић, *Заштита и спасавање људи и материјалних добара у ванредним ситуацијама*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984.
9. Уредба о организовању и оспособљавању јединица цивилне заштите и о мерама заштите и спасавања цивилног становништва и материјалних добара, „Службени лист СРЈ“, бр. 54/94.
10. Марко Шимурина и Милоје Милосављевић, *Евакуација становништва*, „Одбрана и заштита“, бр. 5–6/84.
11. Вејл Џ. Лорнс, *Цивилна одбрана*, ВИНЦ, Београд, 1991.