

Цивилна одбрана у демократском друштву

УДК: 355.58;342.34

Др Ристо Прентовић и др Владимир Јаковљевић

Актуелне друштвене промене у свету и у нас изискују неминовно прилагођавање свих институција друштва новонасталој стварности. Таквом прилагођавању је посебно изложена цивилна одбрана. Тенденције тих промена су двосмерне: 1) напуштање концепта према којем је цивилна одбрана (осим у функцији заштите и спасавања цивилног становништва, материјалних и културних добара у рату и другим ванредним ситуацијама) и у функцији подршке укупним ратним напорима (па и оружаном борби) и 2) ослобађање од утицаја војног чиниоца на организацију и функционисање цивилне одбране.

Увод

Друштвене промене које су се у процесу распада СФРЈ и друштвено-економске транзиције збивале у последњих десетак година у нашој земљи довеле су до напуштања система социјалистичког самоуправљања и омогућиле увођење: уместо друштвене својине над средствима за производњу и договорне економије – плурализма и равноправности облика својине (приватна, државна, мешовита итд.) и тржишне економије; уместо политичког монопола власти једне партије (Савез комуниста Југославије) – вишепартијског система савремене грађанске парламентарне демократије, и уместо диктатуре пролетаријата – владавине права и правне државе с реафирмисаним основним људским и друштвеним вредностима. Наиме, као што сви феномени стварности подлежу развоју и промени, тако се и једном успостављене опште виталне друштвене вредности постепено трансформишу и, уместо појединих превазиђених, уводе се вредности које одговарају духу времена, новоуспостављеним друштвеним односима и потребама већине људи у одређеној друштвеној заједници. У вези с тим, назначене друштвене промене у нас (као и у другим републикама СФРЈ) условиле су да се неке раније успостављене друштвене вредности одбаце или озбиљно доведу у питање. Уместо њих, успостављене су одређене нове вредности: демократија, суверенитет грађанина, владавина права, својински плурализам, социјална правда итд.

Назначене промене друштвеног уређења и основних друштвених вредности нужно имплицирају и радикално редефинисање концепци-

је и доктрине и, на основу тога, измене у систему одбране и заштите. То је логично због тога што су одбрана, безбедност и заштита интегрални сегменти друштвено-политичког и друштвено-економског система, па су њихова доктринарно-нормативна решења нужно детерминисана успостављаним друштвеним односима. Неадекватност затечених доктринарних и системских решења одбрамбено-заштитне делатности у нас (што је еклатантно у области цивилне одбране испољено у току агресије НАТО-а на нашу земљу 1999. године) чини неопходним конституисање нове доктрине одбране, усклађене с актуелним политичким и економским системом земље, савременом војно-политичком ситуацијом и положајем СР Југославије у Европи и свету, достигнутом степеном науке, технике и технологије и, посебно, развојем савремене ратне вештине. Осим тога, наша нова доктрина и на њој засновани систем одбране треба да су усклађени и са нашим могућностима и потребама одбране и заштите и са перспективама интеграције наше земље у савремену европску и ширу међународну заједницу демократских држава и народа. Тек након тога биће могуће нормативно-правно уређивање и конституисање целовитог и кохерентног система одбране и заштите.

Без обзира на доктринарну и нормативно-правну недовршеност, па и неадекватност у сфери одбране и заштите, решења у Уставу СР Југославије и актуелна законска регулатива показују да се те значајне друштвене функције могу, условно, рашчланити на два релативно засебна сегмента: на Војску СР Југославије и цивилну одбрану.¹ То не значи да је таквим институционалним решењима обезбеђено да цивилна одбрана постане интегрални и органски елемент демократског цивилног друштва. Узрок томе је чињеница да се решењима у актуелном закону о одбрани из 1993–1994. године (одбацивањем доктрине и праксе подруштвљавања одбране и заштите) отишло у сасвим супротну страну: максимално је подржављена одбрана, па и цивилна одбрана. Подржављењем одбране успостављена су следећа неадекватна и неприхватљива институционална решења:

- цивилна одбрана је у потпуности у надлежности Савезног министарства одбране, у којем главни утицај на њено функционисање и развој имају активна војна лица;
- цивилна одбрана је престала да буде функција локалне самоуправе, тј. измештена је из миљеа у којем се природно остварује и ради којег је установљена, тј. из средина непосредног живота и рада грађана;
- у потпуности је престало обучавање и оспособљавање омладине и цивилног становништва за цивилну одбрану и заштиту због садашњих неадекватних нормативно-правних решења.

¹ Синтагма *цивилна одбрана* користи се у теорији и пракси већине савремених земаља Европе и Сједињених Америчких Држава. Код нас се користе сродни изрази: *Одбрана и заштита у цивилним структурама друштва, одбрана и заштита ван оружаних снага, цивилна заштита и неоружано супротстављање*.

Појам, суштина и структура цивилне одбране

Системи одбране већине савремених земаља састоје се из следеће две компоненте: војне одбране и цивилне одбране. Док *војна одбрана* има задатак очувања територијалног интегритета, суверенитета и уставног поретка државе, уз потенцијалну примену војне силе вођењем оружане борбе као главног облика одбрамбених активности, *цивилна одбрана* претпоставља ангажовање свих потенцијала цивилног сектора друштва у одбрани и заштити од непријатељеве (друге) стране у сукобу ради подршке властитих оружаних снага у оружаног борби, с једне стране, и заштите од борбених дејстава непријатеља и отклањања последица тих борбених дејстава по цивилно становништво, привреду и основне друштвене процесе и токове, с друге стране. Осим тога, важна мирнодопска функција цивилне одбране јесте и заштита од елементарних непогода и других већих опасности.

У радовима о цивилној одбрани постоје различите дефиниције тог феномена које се, ипак, могу свести на два основна облика. У оквиру међународног права, цивилна одбрана се дефинише као „*нужно спровођење одређених хуманитарних задатака чији је циљ да се заштити цивилно становништво, да се омогући да се оно опорави од непредвидљивих дејстава рата, непријатељстава или катастрофа (елементарне непогоде и друге мирнодопске несреће, прим. Р. П.) и да му обезбеди неопходне услове за опстанак*“.² Према другим дефиницијама, цивилна одбрана је организована „*активност цивилног становништва ради смањења учинака непријатељског дејства из ваздушног простора, са земаље, мора, и одржавања или обнављања битних уређаја и служби неопходних за живот народа и одржавање његових ратних напора*“.³

Анализа те две типичне дефиниције показује да постоје два основна схватања феномена цивилне одбране, и то у ужем и ширем смислу. Према првој дефиницији цивилна одбрана, у *ужем значењу*, јесте заштита становништва од последица ратних дејстава и мирнодопских катастрофа (елементарне непогоде и несреће). Лоренс Ц. Вејл⁴ наводи следећу поделу задатака цивилне одбране схваћене у *ужем значењу* према одредбама међународног права:⁵ 1) упозорење (становништва на опасност, прим. Р. П.); 2) евакуација; 3) управљање склоништима; 4) управљање мерама замрачивања; 5) спасавање (угрожених од ратних дејстава и мирнодопских катастрофа); 6) санитарско обезбеђење са првом помоћи и службом за војна питања; 7) противпожарна заштита; 8) откривање и обележавање опасних зона; 9) деконтаминација и сличне мере заштите (дезинфекција, дезинсек-

¹ Л. Ц. Вејл, *Цивилна одбрана*, ВИНЦ, Београд, 1991, стр. 33.

² *Војни лексикон*, ВИЗ, Београд, 1981, стр. 87.

³ Л. Ц. Вејл, *исто*.

⁴ Протокол I уз Женевске конвенције из 1977. године.

ција и дератизација, прим Р. П.); 10) обезбеђење нужног смештаја и снабдевање (угроженог становништва); 11) хитна помоћ при успостављању и одржавању реда у угроженим зонама; 12) хитна поправка неопходних комуналних објеката; 13) хитно уклањање мртвих; 14) помоћ при одржавању објеката значајних за опстанак, и 15) допунске активности неопходне за обављање свих наведених задатака, укључујући планирање и организацију, али без ограничавања на те активности.

Вејл⁶ сматра да модерно схватање цивилне одбране (помоћ у ужем значењу), уз наведене задатке, претпоставља и следеће активности: склањање руководиоца и важнијих индустријских радника; предислокацију руководиоца, важнијих индустријских радника и одговарајућих производних капацитета; заштиту индустријских објеката; деконцентрацију привредних објеката и потенцијала; припрему и обезбеђење стабилних система комуникације; припрему и обезбеђење резерви хране, горива, санитетских средстава и радиолошких инструмената; обуку становништва за службе и акције у ванредним ситуацијама, и припрему за борбу против природних и техничких катастрофа које нису у вези с нападом.

Шире значење цивилне одбране, на које се односи друга наведена дефиниција, садржано је у завршном делу: „и одржавањем његових ратних напора“. То, уз наведено уже значење, претпоставља ангажовање укупних потенцијала цивилне одбране у активном отпору непријатељу и пружање подршке властитим оружаним снагама. У ствари, уз извесне модификације, такав скуп задатака и активности се према нашој доскорашњој концепцији и доктрини одбране и заштите назива „неоружано супротстављање агресору“. Сажетије, а према нашим пређашњим категоријама одбрамбено-заштитне концепције, доктринама и нормативима, цивилна одбрана се састоји од следећих ужих компонената: цивилна заштита; осматрање и обавештавање; функционисање политичког система у рату и другим ванредним приликама; функционисање друштвено-економског система у рату и другим ванредним приликама; функционисање друштвених делатности у рату и другим ванредним приликама; неоружано супротстављање агресору. Ипак, и једном и другом (уже и ширем) схватању појма и суштине цивилне одбране заједничко је то да је реч, првенствено, о заштити цивилног становништва, материјалних и културних добара и да у томе учествују цивилне структуре друштва. Међутим, у појединим земљама цивилна одбрана се посматра искључиво као одбрамбена функција ради подржавања војне одбране (на пример, у Словенији), а у неким земљама, као што је Аустрија, цивилна одбрана се своди на цивилну заштиту. У садашње време цивилна одбрана се најчешће посматра комплексно и сматра се делатношћу која има страте-

⁶ Л. Ц. Вејл, *исто*.

гијски значај и која је усмерена на заштиту и одбрану цивилног становништва, његових материјалних и других добара и животног простора како од ратних сценарија, тако и од мирнодопских катастрофа.

У неким земљама се веома често за делатност коју обухвата цивилна одбрана користе и други изрази (на пример, цивилна заштита у Швајцарској), а последњих година све чешће се користи израз *цивилно планирање за ванредне ситуације* – ЦЕП. Тај израз је саставни део стратегије НАТО-а и постоји тенденција да буде општеприхваћен и свеобухватан, тј. да се њиме обухвате цивилна одбрана и цивилна заштита са свим њиховим значењима и садржајима. Улога *ЦЕП-а* у оквирима НАТО-а јесте обезбеђење континуираног функционисања управљања државом и друштвом у време рата. Након пада Берлинског зида и оснивања „Партнерства за мир“ појам *ЦЕП* интензивно се користи и у значењу заштите становништва и материјалних вредности у ванредним мирнодопским ситуацијама. У садашње време се истовремено користе и оба друга израза: цивилна одбрана и цивилна заштита, јер између њих нема јасне разлике и веома се често поистовећују. У оквиру УН, у *Упутству о употреби средстава војне и цивилне одбране* (МЦДА), цивилна одбрана се дефинише као: систем мера, уобичајено под руководством владиних служби, за заштиту цивилног становништва у време рата, као одговор на катастрофе, и за спречавање и смањивање последица значајнијих ванредних ситуација у време мира. У Швајцарској се под појмом цивилне заштите подразумева: цивилна организација за руковођење, заштиту и помоћ у ванредним ситуацијама. Она штити становништво, најважније ресурсе и културне вредности у случају природних катастрофа, катастрофа које је изазвао човек и осталих опасности, као и у случају војно-политичког угрожавања. Цивилно планирање за ванредне ситуације у оквиру НАТО-а дефинисано је као област која обухвата мноштво делатности: припрему за континуирано функционисање друштва у случају мањих ванредних ситуација или великих катастрофа, укључујући и рат. Њен циљ је спречавање техничких катастрофа, умањивање последица природних несрећа и заштита становништва, националног богатства и животне средине. Све те дефиниције показују да се суштински не разликују и да се, без обзира који се од тих израза користи, увек мисли на исти садржај. Међутим, с правом се може поставити питање зашто се у појединим државама користе различити изрази за, у основи, исти садржај. Може се претпоставити да ће се у будућности изрази цивилна одбрана и цивилна заштита користити у ужем, изворном значењу, те да ће се временом утопити у термин ЦЕП, односно да ће бити само једно од бројних подручја цивилног планирања за ванредне ситуације.

Под цивилном заштитом, која је оригинално замишљена као одбрамбена организација која треба да обезбеди заштиту цивилног становништва од ваздушних напада у случају рата, у већини европских држава, држава чланица НАТО-а и „Партнерства за мир“, сада се подразумевају најшири аспекти заштите становништва и основних вредности друштва у свим ванредним ситуацијама и катастрофама без обзира на њихово порекло. Системи цивилне одбране су различито организовани и имају веома сложен састав, структуру и организацију. Сложенији су утолико уколико су организовани за обављање већег броја функција. Међутим, на њихову сложеност утичу и многи други чиниоци, као што су: сложеност државне организације, односно тип државног уређења, величина (територија и број становника), и војно-политички положај земље, врста, учесталост и интензитет катастрофа и развијеност науке о одбрани и заштити. Системи одбране имају одређену вертикалну и хоризонталну организацију. Као део система одбране земље, систем цивилне одбране је у надлежности највиших државних органа, али готово у свим земљама постоје и посебни органи који су задужени за његову изградњу и употребу. Постоје три врсте тих органа: а) руководећи, б) саветодавни, и в) оперативно-стручни органи.

Руководећи органи су министарства унутрашњих послова или одбране и посебна тела унутар или изван њих. Цивилна одбрана је у већини европских земаља у надлежности министарства унутрашњих послова (Аустрија, Швајцарска, Француска, Немачка, Данска, Белгија, итд.). У доскорашњим „социјалистичким“ земљама она је претежно била у надлежности министарстава одбране. У Италији је надлежност над цивилном одбраном подељена између Министарства одбране и Министарства унутрашњих послова, али је изузета цивилна заштита због тога што је основано Министарство цивилне заштите Италије. У оквиру тих министарстава постоје посебни органи за руковођење цивилном одбраном и за обављање одговарајућих управних и стручних послова. То су генералне дирекције, генерални секретаријати или администрације, федерални уреди или органи. На челу тих органа су директори, који имају статус и овлашћења помоћника министра. Генералне дирекције и секретаријати подељени су на више поддирекција, односно управа (сектора), а у њиховом саставу су и генералне инспекције цивилне одбране. Уз њих делују и национални институти за проучавање цивилне одбране. Саветодавни органи су разни савети и одбори, који делују при парламентима, владама или министарствима. Они прате и разматрају проблематику цивилне одбране и својим саветима, закључцима и препорукама утичу на политику и праксу заштите и одбране од катастрофа и других облика угрожавања. Опера-

тивно-стручни органи су обично штабови цивилне одбране, односно штабови цивилне заштите или одговарајући слични органи (биروي, управе), и на челу њиховом се налазе команданти, директори, и слично. Они за свој рад одговарају руководиоцима цивилне одбране, односно министрима ресора којем припадају. Сваки подсистем система цивилне одбране, осим наведених органа, има своје руководство, које одговара оперативном-стручном органу и руководству цивилне одбране. На државном нивоу су организовани оперативни центри, службе за осматрање и обавештавање, државни колеџи или друге високообразовне институције за школовање кадра цивилне одбране. У неким земљама су на државном нивоу организоване и посебне снаге цивилне одбране за брзе интервенције у случају природних или техничко-технолошких катастрофа.

Организација која је слична наведеној успостављена је и на регионалном нивоу и ниже, с тим што се ту јављају конкретни организационо-извршни облици, односно организоване снаге (јединице, одреди, групе итд.) и службе за обављање конкретних послова и задатака заштите и спасавања и за пружање помоћи настрадалим. Најконкретнија и најразвијенија организација је, по правилу, у општини, где се остварују локална самоуправа и државна власт. Ту се организују основне станице скоро сваког дела система цивилне одбране и разни облици самозаштите и самоодбране. Посебно је значајна организација цивилне одбране у предузећима.

Већина земаља уредила је организацију цивилне одбране законским прописом: законом о одбрани или, најчешће, посебним законом о цивилној одбрани. Има земаља које су донеле и посебне законе о цивилној заштити (Италија), док су неке земље поједина питања заштите од катастрофа и сличних угрожавања регулисале разним другим законским прописима. Општа карактеристика руковођења цивилном одбраном у свим земљама јесте то да је оно нужно везано за органе власти територија и да су они директно одговорни за функционисање система. При руковођењу у сложеним условима угрожавања у развијеним земљама се користе унапред израђени експертни компјутерски системи, што значајно доприноси доношењу најбољих одлука у конкретним ситуацијама. Посебно је значајно да је квалитет остваривања цивилне одбране у високој корелацији с укупним економским развојем земље, а однос људи према организовању и остваривању те функције позитивнији је у земљама са високим стандардом. У мање развијеним земљама нису усклађена друштвена одређења и концепција цивилне одбране с ефикасношћу њеног остваривања. Стога су укупни демократски процеси и економска достигнућа која воде ка држави благостања значајан чинилац у покретању активности људи у области цивилне одбране.

Модел могуће организације цивилне одбране у Савезној Републици Југославији

У нашој теорији и пракси још није редефинисан појам цивилне одбране. Готово у свим развијеним земљама света цивилна одбрана је, теоријски и у пракси, обликована као компонента одбрамбеног система државе, а у организационом смислу конституисана је као један од два дела система одбране земље – систем цивилне одбране. Једна од ретких земаља у којој то није до краја урађено јесте СР Југославија. Зато би у СРЈ цивилну одбрану требало уобличити као делатност која повезује све неоружане, односно цивилне активности у одбрани и заштити, посебно заштиту и спасавање становништва, културних и материјалних добара, односно заштиту животне средине од природних, техничко-технолошких и других катастрофа и ратних разарања, уочавање опасности и обавештавање о њима, неоружано супротстављање агресору, и слично. Истовремено би, према доктрини одбране земље, требало конституисати систем цивилне одбране као део система одбране СРЈ у којем би се објединили и повезали сви органи, организације, службе и снаге цивилне одбране. Такође, ту област у СРЈ треба *законски уредити*. С обзиром на њену ширину и сложеност, најбоље је да се уреди посебним законом о цивилној одбрани у којем би била регулисана и цивилна заштита, као основни део система цивилне одбране.

Целокупна сфера одбране у СР Југославији под утицајем је војног чиниоца, па се то може констатовати и за цивилну заштиту и службу осматрања и обавештавања (ОиО). То се одразило на организацију, унутрашње односе и ефикасност тих подручја делатности, па би, према демократским променама које су у току, као и променама које ће захватити целокупну сферу одбрамбено-заштитног организовања земље, требало интензивирати процес демилитаризације свих цивилних сфера одбране и заштите. Такође је неопходно да се превазиђе двојност у надлежности над функцијама цивилне одбране (на пример, цивилна заштита је у надлежности Министарства одбране, а противпожарна заштита и њене снаге, које у свету чине окосницу цивилне заштите и цивилне одбране у целини, у надлежности су Министарства унутрашњих послова). Цивилна одбрана, конституисана као целовита компонента одбране, требало би да је у надлежности једног државног органа (једног од два наведена министарства), или сасвим посебног међуресорског органа (управа или слично) с високим степеном аутономије и могућности одлучивања.

Највећу обавезу у вези с цивилном одбраном треба да имају и друге јединице локалне самоуправе, будући да је у њиховој надлежности старање о комуналним и осталим питањима значајним за егзистенцију грађана, па би било целисходно да општине имају у својој надлежности и развој, оспособљавање и руковођење цивилном од-

браном и координацију с регионалним, републичким и савезним органима. Такође, скоро да нема земље у којој предузећа (државна или приватна) немају одређене обавезе у цивилној одбрани. Посебно су им прописане обавезе у вези с цивилном заштитом (обавезе самозаштите и оснивања одговарајућих јединица цивилне заштите које морају сами да организују и финансирају) и заштитом од пожара, а у последње време и заштитом животне средине.

У нашој земљи у последње време влада мишљење да ће у новим друштвеним условима предузећа бити ослобођена свих обавеза незаних за цивилну одбрану и заштиту, па су у многим предузећима расформиране службе одбране и јединице цивилне заштите. Да би се то зауставило неопходно је да се што пре сагледају улога и положај предузећа у систему цивилне одбране у новим условима, формулишу одређени ставови и утврде и законски прецизирају обавезе. Наравно, треба тежити да цивилна одбрана буде у функцији остваривања пословања и стварања услова за већу свакодневну безбедност људи, имовине и животне средине. Питање цивилно-војне кооперације мора се узимати у обзир и у нашим условима, јер је то обавеза у свим државама. Цивилна одбрана и оружане снаге имају обострану обавезу кооперације приликом пружања помоћи цивилним институцијама у решавању ванредних ситуација када оне саме нису у стању да успешно реше насталу кризу.

Све савезне и федералне државе света, па и наша, морају да имају савезно (централно) управно и координационо тело система цивилне одбране. Најчешће је министарство одбране савезни орган одговоран за организацију цивилне одбране. Ипак, постоје и изузеци. Негде је то министарство правде (Норвешка), негде министарство унутрашњих послова, а негде је основано и посебно министарство цивилне одбране (Украјина и Русија). Неке земље су конципирале савезне агенције⁷, комитете, бирое или директорије за ванредне прилике. У нашим условима, чини се да је најприхватљивији назив за савезно управно тело цивилне одбране комитет или дирекција. То тело би требало да буде под директном јурисдикцијом председника СРЈ, односно Савезне скупштине СРЈ, као наредбодавног, односно законодавног тела. У оквиру савезног комитета (дирекција) цивилне одбране организовале би се посебне дирекције, службе, сектори и институти.

На нивоу република – чланица савезне државе, централно управно и координационо тело требало би да буде републичко министарство унутрашњих послова или посебни секретаријат цивилне одбране при влади република. То тело, поштујући савезну регулативу, дирек-

⁷ Шведска агенција за цивилно планирање у ванредним ситуацијама (шведска скраћеница ОСБ), установљена 1986. године, централно је административно тело за управљање и координацију активности унутар цивилне одбране.

тиве и генералну доктрину организације и функционисања система цивилне одбране, уређивало би самостално регионалну и локалну организацију и функционисање цивилне одбране на својој територији. Конкретна организација и функционисање цивилне одбране успоставили би се на републичком нивоу, окружном нивоу и на нивоу локалне самоуправе.

На републичком нивоу постојала би нормативно-правна регулатива у облику уредаба, декрета и других правних прописа владе који су засновани на савезном закону о цивилној одбрани. Њима би се уређивали организација, припреме и функционисање снага цивилне одбране на нивоу републике, градова (окрузи) и локалне самоуправе (општине). Непосредну руководећу улогу у систему цивилне одбране имао би председник републике или председник владе, а стручно-оперативно тело би било републички штаб (или комитет) цивилне одбране. Аналогна решења би се примењивала и на аутономне покрајине у случају да имају већи степен аутономије. Непосредни руководилац на нивоу округа био би начелник округа, а стручно-оперативне послове обављали би окружни штабови цивилне одбране и заштите. На нивоу општина, односно градова (локална самоуправа), руководилац би био председник општине, односно града, или извршни орган општине (града), а стручно-оперативне послове обављали би општински (градски) штабови цивилне одбране и заштите.

Основна специфичност организовања цивилне одбране у односу на војну одбрану, у нашим условима била би у томе што би се она институционално конституисала тако да се све њене функције остварују у сарадњи са постојећим друштвеним структурама. Дакле, друштво не би стварало посебан одбрамбено-заштитни механизам који би био нека осамостаљена професионална сила попут војне силе, већ би организацијски и функционално усмеравала постојеће снаге и средства друштва на остваривање сигурног живљења, производње и промета. Посебно је значајно враћање локалној самоуправи свих надлежности у вези с организовањем, припремањем и остваривањем система цивилне одбране, јер су на том нивоу снаге, средства, функције и организација цивилне одбране. Средства су, изузев неких специфичних средстава⁸, 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, према томе, не би требало да буде везано за нека посебна буџетска средства и наменску (скупу) индустрију, већ за добро организовану и планирану обуку, оспособљавање, опремање и укључивање свих грађана у обављање хуманитарних

⁸ Специфична средства су: заштитна маска, апарати и уређаји за утврђивање присуства НХБ контаминаната, лични комплети за заштиту грађана, и слично.

послова и задатака. Према томе, држава мора да обезбеди одговарајуће уређивање, организацију, конституисање и функционисање цивилне одбране. Пре свега, треба да: 1) усвоји доктрину одбране и, у оквиру ње, разради доктрину цивилне одбране; 2) обезбеди школовање професионалног стручног кадра за потребе цивилне одбране, као и оспособљавање грађана за успешно остваривање цивилне одбране и заштите, и 3) успостави управљање системом цивилне одбране у рату и свим ванредним и кризним ситуацијама у миру.

Едукација кадра и грађана за цивилну одбрану

Цивилна одбрана је систем комплементаран војној одбрани а намењен је заштити цивилног становништва, материјалних и културних добара у рату и другим ванредним ситуацијама. Дакле, има хуманитарну мисију и претпоставља специфичну организацију, снаге, средства и активности за правовремено и успешно спровођење. Важан предуслов за остваривање ефикасности система цивилне одбране јесте оптимална оспособљеност њених организованих формацијских састава и служби, кадра (руководни и стручни) и грађана. За остваривање тог предуслова неопходно је да се конституише одговарајући *систем едукације*. Најважније актуелне *детерминанте* потенцијалног система едукације у цивилној одбрани су: политичко уређење земље; међународна војно-политичка ситуација и положај наше земље у свету; физиономија савременог рата и других облика угрожавања безбедности и виталних вредности друштва у миру и ванредним приликама; концепција и доктрина функционисања цивилне одбране у рату, као и одбране и заштите у другим ванредним приликама; научно-техничке и технолошке промене и достигнућа у свету, посебно промене и научно-технолошка достигнућа у развоју ратне вештине, и место и улога грађана у савременом демократском друштву и, посебно, у систему одбране и заштите.

Основна претпоставка успешног организовања и функционисања цивилне одбране, па тиме и оспособљавања организованих састава (јединице, штабови и други припадници цивилне заштите, служба осматрања и обавештавања) и грађана уопште јесте одговарајућа и квалитетна едукација кадра цивилне одбране. Неки аутори,⁹ у вези с тим, с правом се залажу да систем цивилне одбране има професионално стручно језгро, које чини кадар који је школован, опремљен и оспособљен да управља системом цивилне одбране, тј. да:¹⁰

– стручно (квалификовано) процењује угроженост, осетљивост и повредивост цивилног становништва, материјалних и културних добара и животне околине од свих ратних и мирнодопских опасности;

⁹ Р. Јовић, *Развој концепције и организације цивилне одбране код нас и у свету*, „Војно дело“, Београд, бр. 4-5/1995.

¹⁰ *Исто*, стр. 113-114.

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

– 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);

– 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;

– контролише све сегменте припреме и функционисање система цивилне одбране и предузима мере за побољшање организације, припрема, планирања и функционисања система;

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

– организује и обезбеђује сталну 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.

Оспособљавање професионалног стручног кадра један је од најзначајнијих услова за успешно функционисање система цивилне одбране и заштите у миру, а посебно у рату и другим ванредним ситуацијама. *Стручно-професионални кадар* у цивилној одбрани оспособљава се у средњим школама (смерови за противпожарну заштиту и слично), вишим школама (смерови заштите) и на Факултету цивилне одбране, и у војним и другим школама у којима се образује радиолошко-хемијски-биолошки, инжењерски, медицински, ветеринарски и други кадар. Стално оспособљавање тог кадра спроводи се и у оквиру оспособљавања руководећег кадра цивилне заштите.

Руководећи кадар цивилне заштите чине старешине јединица цивилне заштите, припадници штабова и повереници цивилне заштите. Стручне професионалне послове и задатке у цивилној заштити обављају лица у сталном радном односу у Министарству одбране и њиховим подручним организационим јединицама (округ, општина), односно у предузећима и установама који су образовали штабове, односно јединице цивилне заштите.

Основно оспособљавање старешинског кадра „... реализују се у оквиру његовог редовног школовања у средњим, вишим и високим

школама, војним и другим школама у којима се школује санитетски (медицински), радиолошко-биолошко-хемијски, инжењерски, противпожарни и други кадар“,¹¹ а њихово оспособљавање и усавршавање за конкретне дужности у јединицама цивилне заштите спроводи се „... на курсевима и семинарима у насељима, предузећима, општинама и градовима. За неке категорије старешинског кадра организују се семинари и курсеви у оквиру републичких и других центара за обуку“.¹² Та решења су постојала у СФРЈ, а након њеног распада сасвим је прекинута едукација тог кадра.

Осим надлежности и обављања задатака, везаних за руковођење, старешине јединица цивилне заштите оспособљавају припаднике својих јединица. Стога је посебно значајан облик њиховог оспособљавања „индивидуална припрема за извођење обуке, као и облике колективне припреме коју организују штабови свих нивоа ради стручног и методичког оспособљавања старешина за обуку“.¹³ Оспособљавање припадника штабова цивилне заштите (појединачно и колективно, односно тимско) „... у функцији је практичног извршавања планираних и процењених активности, и обавља се путем разноврсних облика. За команданте, начелнике штабова и друге штабне органе организују се саветовања, курсеви и семинари. Оперативни рад штабова усавршава се путем штабних тренажа, штабних вежби, вежби провере оспособљености за извршавање појединих задатака, као и припремама и извођењем вежби јединица на свим нивоима“.¹⁴

У систему образовања и васпитања не постоје (а ни у претходном периоду нису постојале) посебне школе, односно факултети за оспособљавање кадра и осталих припадника службе осматрања и обавештавања. *Руководећи и стручно-професионални* кадар основну оспособљеност за задатке и послове у служби осматрања и обавештавања стицали су углавном у одређеним војним школама и на академијама, као и на курсевима у савезним и републичким центрима за обучавање кадра за одбрану и заштиту. У периоду од 1986. до 1990. године у Центру за обучавање кадра за општенародну одбрану Савезног секретаријата за народну одбрану перманентно су одржавани следећи курсеви: 1) за начелнике, референте и оперативце центра за обавештавање, у трајању од четири наставне седмице; 2) за начелнике и аналитичаре рачунско-аналитичких органа центара за обавештавање, у трајању од три наставне седмице, и 3) за наставнике курсева командира осматрачких станица, у трајању од две наставне седмице. Када је реч о значајном сегменту цивилне одбране и заштите, припадници слу-

¹¹ З. Колар, Д. Војчић, М. Лазовић, *Методика васпитања и образовања за одбрану и заштиту*, ВИНЦ, Београд, 1990, стр. 286.

¹² Исто, стр. 286–287.

¹³ Исто, стр. 287.

¹⁴ Исто.

жбе осматрања и обавештавања треба непрекидно да се оспособљавају „за тачно идентификовање извора и облика угрожавања, за брзо преношење обавештења, успешно узбуњивање и темељиту радиолошку, хемијску и биолошку контролу територије“.¹⁵ Њихово оспособљавање (руководећи кадар и обвезници распоређени у центрима за обавештавање, осматрачким станицама и јединицама за узбуњивање) последњих година програмирају, планирају, организују и спроводе подручни органи Савезног министарства одбране у сарадњи са републичким, покрајинским, регионалних и општинским центрима за обавештавање.

Значајна категорија кадра цивилне одбране, поред руководећег и професионално-стручног кадра, јесу и *извођачи едукације* (наставници) цивилне одбране и заштите. То су квалификовани стручњаци који, на основу прописаних наставних планова и програма, едукује учеснике образовно-васпитног процеса, па и процеса едукације за цивилну одбрану. У професионалном смислу, наставник (поред широког општег образовања) треба да је добро стручно, педагошко-психолошки и дидактичко-методички оспособљен. *Стручна оспособљеност* наставника претпоставља његово добро познавање струке, тј. наставног предмета (подручја) из којег изводи васпитно-образовни рад у настави. *Педагошко-психолошка* оспособљеност наставника значи задовољавајуће познавање релевантних сазнања и достигнућа из педагогије, односно андрагогије и психологије. Јер, само уколико поседује и уважава та сазнања наставник (па и извођач дефендолошке едукације) може да буде успешан васпитач. Извођач дефендолошке едукације треба, такође, да буде добро *дидактичко-методички* оспособљен. Према досадашњим позитивним искуствима у нас и у свету, а сходно модерној концепцији непрекидног, доживотног образовања, целисходно је да се обучавање и усавршавање кадра у цивилној одбрани спроводи у две глобалне етапе, тј. у форми *основног*¹⁶ (иницијално) и *примењеног*¹⁷ (апликативно) *оспособљавања и усавршавања*. То,

¹⁵ Исто, стр. 286.

¹⁶ *Основно* (иницијално) оспособљавање кадра за одбрану, безбедност и заштиту почетна је фаза одбрамбене едукације у оквиру које се стичу основна општестручна и специјалистичка одбрамбено-заштитна знања и спроводи увежбавање ради стицања вештина и навика неопходних за обављање одређених наменских задатака одбране и заштите у оквиру одређене струке, односно специјалности у одбрани, безбедности и заштити. То оспособљавање спроводи се у оквиру школског система.

¹⁷ *Примењено* (апликативно) оспособљавање кадра за одбрану, безбедност и заштиту јесте организован процес образовања и васпитања, усмерен на примену и проверу у пракси претходне оспособљености (знања, вештине, навике, способности и друге особине личности) за одбрану и заштиту у посебно едукативно обликованим и аранжираним условима и образовно-васпитним ситуацијама, које су што је могуће више сличне стварним (рат, односно ванредне прилике). То оспособљавање је усмерено, такође, и на проширивање, продубљивање, актуализацију и иновирање знања стечених у оквиру основне одбрамбене едукације ради подизања нивоа ком-

ипак, претпоставља да се свака од те три категорије кадра оспособљава на, унеколико, специфичан начин.

Руководећи кадар у цивилној одбрани је у нас (у СФРЈ) оспособљаван у систему курсева, семинара, саветовања и других организационих облика образовно-васпитног рада у центрима за обуку република и ужих територијалних административно-управних јединица, при отвореним универзитетима и путем вежби одбране и заштите. Основно (иницијално) стручно оспособљавање *професионалног кадра* у цивилној одбрани спровођено је на Факултету одбране и заштите, Факултету заштите на раду, Вишој школи за заштиту (смерови: цивилна заштита, заштита од пожара, заштита и унапређивање животне средине итд.), и у другим школама у систему образовања. „Перманентно усавршавање остварује се на курсевима, учешћем на вежбама, саветовањима, семинарима и путем програмираног индивидуалног рада“.¹⁸

Основно стручно оспособљавање *наставника одбране и заштите* за све ступење у систему образовања спровођено је такође на Факултету одбране и заштите (основне и постдипломске студије). Перманентно стручно, педагошко-психолошко и дидактичко-методичко оспособљавање и усавршавање остваривано је организовањем и извођењем одговарајућих курсева, семинара, саветовања, симпозијума, консултација, предавања са дискусијама итд.

Извођачи оспособљавања (осим наставника одбране и заштите у школама и на факултетима) у цивилној одбрани оспособљавају се и усавршавају аналогно оспособљавању и усавршавању наставника одбране и заштите, али се основно стручно образовање и усавршавање лица која нису завршила Факултет одбране и заштите остварује на другим школама и факултетима у грађанству, а неких категорија кадра и у војним школама и на академијама, зависно од профила појединих категорија обвезника одбране и заштите, као и циљева, задатака и садржаја њиховог оспособљавања за одбрану и заштиту.

И поред релативно кратког оспособљавања кадра у цивилној одбрани СФРЈ¹⁹ и остварених почетних резултата, тачна је била констатација у разним анализама и студијама, потврђена и појединачним емпијским истраживањима,²⁰ да у већини средина то оспособљавање

петентности и оспособљености тог кадра за све сложеније захтеве које им у стручним и руководећим функцијама одбране и заштите намеће све сложенија друштвена стварност.

¹⁸ З. Колар, Д. Војчић, М. Лазовић, *исто*, стр. 287.

¹⁹ Факултет одбране и заштите основан је 1975. године. Обавеза оспособљавања кадра за одбрану и заштиту први пут је установљена Законом о општенародној одбрани из 1982. године.

²⁰ Р. Прентовић, *Методичке карактеристике и посебности примењеног оспособљавања кадрова у цивилној одбрани* (докторска дисертација), Факултет одбране и заштите, Београд, 1994.

није спровођено према тада важњем договору о јединственим основама обучавања, па стога у потпуности нису ни заживела јединствена организацијска, програмска и материјално-кадровска решења. Уз то су непостојање ефикасне контроле спровођења вредновања (праћење, проверавање и оцењивање) оспособљености и неки други разлози узроковали да је то и, посебно, примењено оспособљавање кадра у цивилној одбрани било бременито бројним недостацима и слабостима.

Уз ослањање на почетне резултате и искуства (стечена осамдесетих година у СФРЈ) у оспособљавању кадра за цивилну одбрану, било би целисходно да се то оспособљавање спроводи у институцијама школског система (школе и факултети), којима би ваљало поверити и стручно усавршавање кадра и неке облике примењеног оспособљавања за одбрану, безбедност и заштиту. У вези с тим, посебну функцију могао би да има Факултет цивилне одбране, који би чинио институционалну базу едукације кадра на локалном, регионалном и републичком нивоу.

Будући да постоје две основне категорије јединица цивилне заштите: јединице опште намене и специјализоване јединице, постоје и две категорије припадника јединица цивилне заштите које се оспособљавају за специфичне задатке. У вези с тим, припадници *јединица опште намене цивилне заштите* оспособљавају се „у свим дисциплинама цивилне заштите: спасавању из рушевина, пружању прве помоћи повређеним и оболелим, гашењу и локализовању пожара мањих размера, деконтаминацији људи, стоке и техничких средстава и др.“²¹ Обвезници *специјализованих јединица* оспособљавају се „за задатке који су им и врстом и наменом јединица цивилне заштите опредељени. Ватрогасне јединице ће се тежишно оспособљавати за гашење и локализовање пожара, санитарске јединице за превентивну медицинску заштиту, за прву помоћ повређеним и оболелим, за санитарско збрињавање, за врхунску специјалистичку помоћ у сложеним условима и др.“²² Оспособљавање припадника јединица цивилне заштите треба да спроводи старешински кадар тих колективних састава цивилне заштите. Да би тај руководећи кадар јединица цивилне заштите могао ефикасно да оспособљава припаднике својих јединица треба и сам да буде добро оспособљен за извођење *дефендолошке едукације*.²³ То значи да треба да буду не само добро одбрамбено-стручно оспособљени већ и андрагошко-психолошки и дидактичко-методички компетентни. И њихова едукација за едукаторске функције могла би

²¹ З. Колар, Д. Војчић, М. Лазовић, *исто*, стр. 286.

²² *Исто*.

²³ *Дефендолошка едукација*, (лат. *defendo* – бранити, штитити итд.; грч. *logos* – наука; лат. *educatio* – васпитање, одгајање и сл. у најкраћем се може одредити као васпитно-образовна теорија и пракса оспособљавања за одбрану и заштиту.

да буде поверена Факултету цивилне одбране и његовим истурених регионалним едукационим центрима (одељења).

Исто право и дужност имају и *грађани* (становништво) *који нису распоређени* ни у једну од структурних компонената система одбране, безбедности, односно заштите. Стога тој категорији становништва надлежни државни органи, односно органи локалне самоуправе, треба да обезбеде услове за оспособљавање, односно обучавање за успешно учешће у непосредној личној и узајамној заштити и спасавању грађана „у стамбеним и пословним зградама, у јавним и другим објектима и на свим другим местима где они живе и раде.“²⁴

Оспособљавање грађана за личну и узајамну заштиту може да буде делотворно под условом да се остварује од најмлађег узраста у породици и касније, кроз институционално, тј. школско васпитање и образовање. На тај начин се може обезбедити да се „сваки човек од своје ране младости васпитава и оспособљава да штити свој живот и здравље, да не угрожава туђи живот и здравље и да жели, може и зна да укаже прву помоћ себи и другоме од сваке опасности. Резултат тог васпитања и образовања од животног је интереса за сваког човека, сваку породицу и свако друштво, па је стога оно уграђено у све нивое васпитања и образовања омладине и одраслих у школама и изван њих“.²⁵

У основној школи оспособљавање за личну и узајамну заштиту требало би да буде принцип укупног васпитно-образовног рада. То значи да то образовање не треба да се спроводи кроз посебно васпитно-образовно подручје, већ његове циљеве, задатке и садржаје треба уградити у различите наставне предмете, слободне и ваннаставне активности. У вези с тим, у васпитно-образовном процесу у основној школи треба ученицима да се обезбеде одређена знања и формирају вештине и навике, тј. оспособљеност која се односи на: основне хигијенске мере за чување здравља; спречавање и сузбијање заразних болести; заштиту и унапређивање животне средине; заштиту од експлозија и средстава за паљење; природне и вештачке објекте за заштиту од опасности у рату и у другим ванредним ситуацијама; прву помоћ повређеним и оболелим и заштиту од нуклеарних, хемијских и биолошких борбених средстава; познавање средстава и објеката за личну и колективну заштиту и начина и поступака за њихово коришћење; познавање знакова за узбуђивање и правилно поступање приликом њиховог емитовања, и друго.

Способност за личну и узајамну заштиту млади треба да надграђују у средњим школама кроз различите предмете из природних наука и предмете из технике и друштвено-хуманистичких наука, а било би целисходно да се то оспособљавање остварује и кроз *посебан наставни предмет* (као што је било до укидања предмета одбрана и заштита).

²⁴ З. Колар, Д. Војчић, М. Лазовић, *исто*, стр. 79.

²⁵ *Исто*, стр. 189–190.

Ради подизања нивоа оспособљености и актуализације знања, вештина и способности грађана за личну и узајамну заштиту неопходно је да се то оспособљавање остварује периодично (најмање једном у току пет година). Садржаји треба да се осавременују и да се посебна пажња посвећује примењеним формама едукације. Управо такав модел примењен је у средњорочном планском периоду (од 1986. до 1990. године), али и поред одређених напора које су улагали надлежни друштвени чиниоци (од нивоа федерације до локалног нивоа),²⁶ због недовољног броја компетентног кадра за ту врсту оспособљавања (нарочито у неразвијеним срединама), слабе материјалне наставне базе, недостатка финансијских средстава, недовољног обухвата обвезника (на пример, у најразвијенијим срединама обухват обвезника није прелазео 50 одсто те популације), примене неадекватних облика и метода образовног рада (на пример, сувишно теоретисање на штету практичних и примењених форми едукације), изостали су жељени ефекти – обученост и оспособљеност грађана за личну и узајамну заштиту.

Да би се обезбедила перманентна ванинституционална едукација грађана за личну и узајамну заштиту корисне су разноврсне информативне и васпитно-образовне активности, односно програми средстава јавног информисања (посебно телевизије, радија, дневне штампе, периодике итд.), као и разне трибине, предавања, документарни и едукативни филмови које организују и приказују различите друштвене и хуманитарне организације, удружења грађана, и други. Међутим, тиме не може да се замени и надомести организовано практично и примењено обучавање и оспособљавање грађана за успешно поступање у случајевима различитих мирнодопских и ратних опасности.

Организовано практично и примењено оспособљавање деце, младих и одраслих грађана, будући да потенцијално обухвата најбројније популације које се едукују за цивилну одбрану, може се остваривати једино у средини у којој живе и делују. Стога је неопходан одговарајући кадар, објекти цивилне одбране и наставна средства за основне и средње школе у конкретној локалној средини.

*

* * *

На основу наведеног, може се закључити следеће:

1) У савременом свету цивилна одбрана се дефинише и у пракси третира двојачко: а) у ужем смислу, као функција друштва у спровођењу поставки међународног хуманитарног права, тј. заштите цивилног становништва и културних добара у рату и другим ванредним ситуацијама;

²⁶ Био је, на пример, објављен јединствени југословенски приручник на српскохрватском, македонском и албанском језику, штампан у више десетина хиљада примерака

цијама, и б) у ширем смислу, као допринос оружаном борби (наше до- садашње концепцијско-доктринарно опредељење).

2) Стварност и пракса демократских друштава указује на неопходност едукације грађана и свих структура друштва за успешно уче- шће у цивилној одбрани.

3) Због демократских промена потребно је прецизно дефиниса- ње компетенција цивилног и војног чиниоца у организацији цивилне одбране.