

ТЕРИТОРИЈАЛНА ОДБРАНА*)

Проблем заштите и одбране територије у сваком од досада вођених ратова имао је различити садржај, те је и захтевао другачија средства и организациона решења. Разлика у начину решавања овога проблема произилазила је из разлике самих ратова, а с обзиром на њихов карактер, начин вођења и улогу коју је одређена земља имала у рату (нападач, бранилац, вазал и т. сл.).

С обзиром на приближно једнак развој борбених средстава за рађених страна и сличности у начину вођења рата, разлике у мерама за заштиту и одбрану територије између појединих земаља настајале су услед унутрашњих разлога. Ови унутрашњи разлози јављали су се као *последица карактера рата* у односу на дотичну земљу (нападачки, одбранбени) и њеног унутрашњег стања (према томе да ли је била једнонационална, многонационална, са заоштреним или блаже израженим социјалним, националним и верским антагонизмом и сл.), од чега је зависио и однос становништва према рату. Овај однос изражаван је степеном јединства, монолитности и решености становништва да се рат доведе до краја, а ово је, у крајњој линији, и одређивало „унутрашње мере“ за заштиту и одбрану територије, односно мере које су наметали „унутрашњи разлози“ одређене земље.

Промене у карактеру рата и начину његовог вођења захтевале су да се предузимају и нове мере за заштиту и одбрану територије, а те мере, које је захтевао сваки нови рат, у склопу свих осталих мера, претстављале су нов елеменат који је постепено добијао све већу улогу.

У циљу правилног опредељења појма територијалне одбране и изналагање потребних мера за њено извођење у условима савременог рата, потребно је да извршимо кратку анализу мера за заштиту и одбрану територије које су предузимане у Првом и Другом светском рату. Анализа ових мера у вези са карактером постојећих борбених средстава омогућиће нам да извучемо потребне закључке у том погледу.

*) Термин „територијална одбрана“ није употребљен у смислу појма наведеног у нашем Закону о народној одбрани, Гл. VI, чл. 134—137, који, у одредби „Територијална одбрана“, уствари даје законску основу за образовање јединица *помоћне (народне) војске* — милиције, него је употребљен као *најпозгоднији назив* за заштиту и одбрану територије у савременом рату.

Борбена средства која су била примењена у Првом светском рату нису могла да унесу такве промене у карактер и начин вођења операција (у поређењу са ранијим) које би знатно измениле постојећи однос фронта и позадине. Тада је територији претила скоро једина опасност од непријатељских трупа које су дејствовале на фронту, јер се остала непријатељска активност у позадини сводила на *обавештајни рад, ретке диверзије на поједине објекте и на још ређе нападе ваздухопловства*, са врло ограниченим учинком. Примена новопоявљених средстава (тенкови) била је ограничена искључиво на фронт.

Оваква, врло скучена могућност директног непријатељског напада на позадину браниоца (стране која је била у дефанзиви) није захтевала предузимање неких посебних мера, било за заштиту, било за одбрану територије од директног напада непријатеља. Борбу против непријатеља на фронту водиле су оперативне снаге, а за борбу против непријатељске агентуре, за спречавање диверзија и отклањање последица ионако ретких ваздушних напада биле су довољне војно-полициске и административне мере, које су и у ранијим ратовима предузимане за обезбеђење „унутрашњег реда“. Припрема и извођење ових мера вршени су према мобилизациским плановима министарстава унутрашњих послова за „одржавање чврстог реда“ који су обично рађени независно и без тешње везе са оперативним плановима, јер је проблем заштите и одбране територије тиме био углавном решен.

Развој и усавршавање авијације и тенкова (који су у ограниченој мери примењени у Првом светском рату) и проналазак нових средстава, која су омогућавала нападачу испољавање директног дејства на позадину браниоца, *принудили су европске државе* да у време између Првог и Другог светског рата изучавају и припремају низ мера за заштиту и одбрану територије, које ће одговарати карактеру борбених средстава намењених за нападе на позадину. Међутим, Немачка, Италија и Јапан, без обзира на то што су располагали новим, савременим средствима за директне нападе на туђе територије, нису пренебрегли и раније примењивана средства (припрему и организацију грађанске непослушности, побунâ, диверзија, саботажа, и др.), него су их развили и усавршили према захтевима својих агресивних планова, стварајући т. зв. „пету колону“, која је у тим плановима играла велику улогу. Остале европске државе нису предузимале све потребне противмере за борбу против „пете колоне“, иако су припреме и методи нападача у том смислу били више-мање познати, првенствено због слабости тих држава, уздрманих социјалним и националним противречјима.

„Овојничаванье“¹⁾ основних грана државне и јавне делатности

1) Термин „овојничаванье“ употребљен је у смислу уношења одбранбених елемената у свакодневну делатност одређених грана државне и јавне делатности, како би се оне оспособиле за извршење свих задатака који им у рату могу пасти у део, за разлику од „полувојног“ статуса који подразумева рад под непосредним руковођењем војних органа.

и свестрана припрема становништва — што се неминовно наметало као једна од најважнијих мера за припрему земље за одбрану у претстојећем рату — поједине владе су прогласиле „милитаризацијом“ и сматрале га особином милитаристичких земаља. То је довело не само до очите неприпремљености читавог низа земаља за одбрану, него је директно ишло у прилог непријатељски расположеним елементима и омогућило широку активност „пете колоне“. Због тога се највећи број мера, које су поједине државе предузимале у периоду између два рата, сводио углавном на противавионску одбрану коју су организовале оружане снаге, док се релативно мали број становништва обучавао само за уклањање последица ваздушних напада. Стражарска служба и остале мере за заштиту и одбрану позадине спадале су у надлежност жандармерије и полиције, које су у случају рата појачаване јединицама старијих годишта.

Полувојне организације, уколико су и постојале у појединим земљама, биле су углавном намењене за гушење напредних покрета и у већини случајева служиле као „специјализована војничка подршка“ најреакционарних кругова, као што је, на пример, био случај са организацијом „Народна одбрана“ у бившој Југославији и разним „гардама“ и „крстовима“ у другим земљама.

Јака бомбардерска авијација, ваздушни десанти и широка активност „пете колоне“ у самом почетку Другог светског рата дали су нападачу широке могућности за извођење напада на било коју тачку противничке територије.²⁾ Ова околност унела је битне промене у ранија схватања о односу фронта и позадине и наметнула потребу за знатно ширим мерама за заштиту и одбрану територије.

С обзиром на обим и врсту средстава којима је непријатељ угрожавао територију, међу којима је бомбардерска авијација (у већини случајева) претстављала најјаче средство, пасивне и активне мере противавионске заштите (ПАЗ) претстављале су нов, доминирајући елемент за одбрану територије. Због тога је у свима земљама у Европи дошло до бржег развоја ПАЗ-а, до обухватања све већег броја становништва и усавршавања његове организације. Наместо раније нејасне концепције о улози и организацији заштите и одбране територије и прилично уске и недовољне њене организације израсла је „дивилна заштита“, као веома развијена организација (типична за Енглеску). Ђена се делатност више није ограничавала само на уклањање последица непријатељског напада (на месту удеса), него је обухватала читав низ служби (хемиску, противпожарну, санитарску, збрињавање настрадалих, одржавање реда и др.) усмерених за заштиту становништва у најширем значењу те речи. То је захтевало све веће ангажовање становништва, с једне, и све тешњу координацију у раду између разних органа државне управе, с друге стране.

Одбрана територије од непријатељског напада из ваздуха, која је углавном почивала на противавионској артиљерији и ловачкој ави-

²⁾ Мисли се на „напад у циљу разарања“ за разлику од напада „у циљу заузимања“ — видети даљи текст.

јацији (деловима оружаних снага), сада се осетно мењала. Та се промена огледала не само у повећању броја ПА батерија, рефлекторских и балонских (баражних) чета и радарских станица, као и употреби специјалних ловаца за пресретање и других средстава, него и у укључивању све већег броја становника, нарочито жена, у активну службу ПАО. Тако су ове јединице, по свом месту, улози, задацима и саставу добиле карактер савремених територијалних јединица (у Енглеској, Немачкој, СССР-у). Док су борбу против ваздушних десаната водиле јединице оперативних команди, јер их је непријатељ примењивао у најтешњем оперативно-тактичком садејству са трупама на фронту, дотле су борбу са мањим групама или појединим падобранцима најчешће водиле снаге полиције и жандармерије, ојачане специјалним полициским јединицама или специјалним деловима оружаних снага (на пример „домобранство“ у Енглеској). За борбу против „пете колоне“ (ширење дезинформација, диверзија, саботажа и сл.) употребљавана је полиција, жандармерија, војна полиција (жандармерија) и други органи који су још у Првом светском рату примењивани за „заштиту реда и законитости“.

Упоређењем проблема заштите и мера за одбрану територије у Другом са стањем у Првом светском рату може се закључити да су постојећа борбена средства у Другом светском рату омогућавала нападачу да врши директне нападе „у циљу разарања“ (бомбардерска авијација и вођене ракете) на било коју тачку браничеве територије, што је једна и друга зарађена страна (зависно од фазе рата) широко користила. Ово је имало за последицу раније наведено квалитативно и квантитативно повећање средстава за заштиту и одбрану територије, као и извесне измене у улози и раду појединих органа државне управе. Директни напади на непријатељску територију „у циљу заузимања“, и поред усавршене технике десаната, били су у највећем броју случајева ограничени искључиво на тесно садејство са трупама на фронту, првенствено због ограничене могућности спуштених јединица за самостално вођење борби (од 6 часова до 2 дана) и тешког дотура материјала и појачања, а нарочито због немогућности *евакуације ваздушним путем*.

Припремајући се за рат Немачка је настојала и успела да широко искористи све социјалне и националне антагонизме, који су јој ишли у прилог, и да на њима организује широку делатност „пете колоне“ — што антихитлеровска коалиција, с обзиром на њен састав и унутрашње супротности, није успела да осујети у потпуности. Најзад, док се у Првом светском рату заштита и одбрана територије сводила на дејства јединица на фронту и редовне полициске мере за борбу са непријатељским елементима у позадини, дотле је Други светски рат захтевао широке активне и пасивне мере за заштиту и одбрану територије, дајући појму њене заштите и одбране нов садржај.

Савремена борбена средства и организација територијалне одбране

Завршетак Другог светског рата обележен је применом нових борбених средстава (авијација на млазни погон и „А“ бомба), истина у ограниченом броју, али врло значајним. Иако ограничена по броју, њихова примена претстављала је *нов квалитет*, тако да се на основу проучавања последица њихове примене, већ у првим годинама по завршетку рата, дошло до закључка да дотадање мере за заштиту територије убудуће неће бити довољне (и поред тога што су се многе показале као неопходне и ефикасне), јер се проблем заштите и одбране територије јавља у много оштријој форми. Због тога су многе земље проучавале тај проблем и усавршавале организацију противавионске одбране и цивилну заштиту. Међутим, постојање и све бржи развој и усавршавање борбених средстава која су примењена на крају Другог светског рата затим проналазак нових („Х“ бомба, тактичко-атомско наоружање, и др.), као и све интензивнији напори у студијама за њихову што ефикаснију примену (у офанзивне или дефанзивне сврхе) морају испољавати огроман утицај на све гране делатности које су везане за одбрану земље.

Ако се овако брз технички прогрес повеже са постојећим војно-политичким стањем у свету и његовим утицајем на однос становништва сваке земље према рату (имајући у виду јаче изражене психолошке, социјалне и националне моменте), онда је јасно да ће све то имати далекосежне реперкусије не само на организацију оружаних снага и физиономију будућих операција, него и на *карактер рата у целини*.

Сагледати све утицаје садашњег стања на сваку од војних и цивилних делатности које су повезане са организацијом одбране земље још није могуће. Међутим, на основу онога што је досада познато и постојећих чињеница могу се извући извесни закључци који могу помоћи да се сви напори упуте што целисходнијој припреми *земље за одбрану у евентуалном будућем рату*. Ево неких од тих чињеница:

Прво, обе стране располажу савременим средствима разарања, која се могу употребити појединачно (нуклеарна — термо-нуклеарна) или упоредо (А, Б, Х), како у оперативно-тактичким тако и у стратешким размерама. Материјални ефекат ових средстава је неупоредиво већи од ефекта средстава која су примењивана у Другом светском рату, а начин њиховог преношења до циља још је усавршенији. Очитљедно је да то већ само по себи изискује свестранију припрему и извођење много опсежнијих мера за заштиту и одбрану становништва, објеката и територије.³⁾

Друго, могућност комбиновања напада, у циљу разарања са хемиским и биолошким нападом захтеваће и читав низ нових органи-

³⁾ На пример, у Енглеској има захтева да се „Цивилна заштита“ претвори у „Цивилну одбрану“ и третира као „четврти вид оружаних снага“; тамо се постепено избацују из употребе СПАА и ТПАА и замењују „противавионским ракетама“ и допуњује систем радарских осматрања са електронским уређајима за осматрање и јављање, итд.

заштиских мера, увођење нових специјалности и средстава која нису примењивана у Другом светском рату.

Треће, савременим ваздухопловним средствима могу се вршити знатно већа пребацивања трупа и борбене технике, и остварити снабдевање и евакуација било појединачним апаратима било путем „ваздушних мостова“, тако да ваздушни десанти данас много мање зависе од дејстава на фронту и дозвољавају нападачу извођење напада „у циљу заузимања“ на било коју тачку браниочевог територије. Тиме се дефинитивно мења раније схватање о односу фронта и позадине и територија у позадини добија кудикамо већи значај него у ранијим ратовима.

Пошто ће одбрана територије убудуће мање него досад значити „одбрану границе“, а више одбрану читаве њене површине, то ће се и улога сувоземних снага (као главног браниоца границе) у односу на одбрану територије знатно изменити. Другим речима, те снаге ће морати да на себе преузму директну одбрану извесних објеката и делова територије у позадини, јер појам „заштита и одбрана позадине“, по свом обиму и карактеру, прелази досада примењиване мере — јединице за заштиту позадине (заштиту реда и законитости, борбе против диверзаната и падобранаца и др.) и ПА јединице. Ово изазива потребу да се сувоземне снаге још у мирно доба поделе на *оперативни и територијални део*, јер природа и врста задатака захтевају одређене специфичности у организацији, наоружању и обуци једног и другог дела. С друге стране, повећана осетљивост државне територије и могућност да било која њена тачка постане поприште борби такође већ првог дана рата захтевају доста велике снаге и средства за одбрану територије. Ако би се одбрана територије заснивала искључиво на употреби сувоземних оружаних снага, то би неизбежно довело до неприродног односа између оперативног и територијалног дела тих снага, а то не би могла да поднесе ниједна земља, не само из економских него и из других разлога. Излаз се може наћи ако се поред територијалног дела (редовних јединица сувоземних снага) на полувојној или цивилној основи (негде и једној и другој) створе оружане формације, које ће у заштити и одбрани територије допуњавати дејства јединица регуларне армије.⁴⁾

Четврто, будући агресор ће и за време припреме и у току вођења рата (заснивајући своју пропагандну активност на постојећим психолошким, социјалним и националним моментима, разорној снази савремених борбених средстава и брзини операција) још јаче и упорније настојати да *сломи дух отпора код маса, дезорганизује позадину и охрабри петоклонашке елементе*. Он ће тежити да организује саботаже, диверзије, побуне и герилу, користећи за то своју агентуру на дотичној територији (ако је тамо организована), разне емигранте, па чак и убацивање својих трупа и мањих јединица за дејство „на

⁴⁾ По послератним међународним споразумима све овако формиране јединице имају статус „припадника регуларних оружаних снага одређене земље“ и третирају се као јединице милиције (народне војске).

ширем плану“. Због тога бранилац мора да предузима читав низ мера васпитне, организационе и материјално-техничке природе да би становништво и читава територија били спремни за такав рат и да би оперативне јединице, у што већој мери, биле ослобођене задатака који су непосредно везани за одбрану територије (борба у позадини фронта).

Пето, могућност релативно брзог заузимања извесних делова територије намеће браниоцу потребу да ту територију, још у мирно доба, припреми (у сваком погледу) за брзо отпочињање и ефикасно вођење борбе у случају њене окупације.

Из свега изнетог могло би се закључити да би *будући рат био још тоталнији и интегралнији* од Другог светског рата, да би разлика између фронта и позадине била знатно мања и да би се рат водио на копну, мору и ваздуху свим расположивим средствима и уз учешће читавог народа. Зато бранилац мора благовремено да предузима одговарајуће мере у циљу обједињавања свих материјалних, физичких и умних снага свога народа да би тоталном нападу могао супротставити тоталну одбрану.

Промене у карактеру рата повлаче за собом и промену у обиму, карактеру и циљевима одбранбених припрема⁵⁾. Оне, такође, мењају место и улогу државних органа у односу на припрему, предузимање и извршење одлука и мера од интереса за народну одбрану, повећавајући обавезе привредних и друштвених организација, као и појединих грађана, и захтевају одговарајући механизам за координацију одбранбених напора земље. Ова гледишта потврђује делом својих одредаба и наш Закон о народној одбрани.

Уместо ранијих припрема, које су биле углавном усмерене на обезбеђење припрема и дејстава оружане војне силе, јавља се потреба за припремом и мобилизацијом свих основних елемената одбранбеног потенцијала једне земље (становништва, економике и територије). Циљ ових припрема је да се обезбеди не само дејство оружане силе, него и активна одбрана и ефикасна заштита становништва, добара и територије, као и све оно што је неопходно за опстанак и рад државе (као целине) у рату.

Обимност и свестраност одбранбених припрема у савременим условима намећу потребу да се те припреме одвијају упоредо са редовном активношћу свих грана државне и јавне делатности, као њихов саставни део, а да се притом не изазива никакав поремећај редовног унутрашњег или спољњег живота земље.

⁵⁾ Квалитативне и квантитативне промене у садржају појма „народна одбрана“, које произилазе из тоталног карактера савременог рата, претварају појам „државна мобилизација“ (која по обиму и намени обухвата не само обезбеђење дејства оружане силе, него и обезбеђење функционисања и дејства државе у вршењу њених функција у рату) у *тоталну мобилизацију*, а појмове „ратни напор“ и „ратни потенцијал“ у „одбранбени напор“ и „одбранбени потенцијал“.

Благовремено предузимање свих потребних мера, у условима савременог рата, има посебан значај, јер се мора обезбедити брз и ефикасан прелазак са мирнодопског на ратно стање у најкритичнијем моменту отпочињања непријатељских дејстава, тако да то претставља једну од најбитнијих црта савремене одбранбене организације.

*

И већина иностраних писаца се слаже у томе да ће будући рат бити тоталнији и интегралнији од Другог светског рата, да ће његова почетна фаза бити најкритичнија за браниоца и да то већ само по себи захтева обимније и темељитије мере за одбрану, као и то да мирнодопска организација омогућава брз и што једностраннији прелаз на ратно стање. И тамо сматрају да ће постојећа борбена средства и други чиниоци, врло вероватно, будућим операцијама и самом рату дати сасвим нов карактер и створити услове да читава територија (њени најважнији делови) још у првим данима постану поприште борби — што захтева посебне снаге и средства и одговарајућу организацију за „унутрашњу одбрану“. Међутим, проблем снага за „унутрашњу одбрану“ у свакој земљи различито се решава. Те разлике, углавном, зависе од тога да ли је одређена земља чланица неког војног блока или није и каква је њена улога у заједничким плановима, од односа становништва према циљевима рата и од тога у ком се степену владајући кругови могу ослањати на народ приликом припрема и спровођења активних и пасивних мера за одбрану територије.

Оне земље чија руководства полазе од чињенице да ће огромна већина становништва учествовати у свима фазама рата, имајући у виду и одређене околности и тешкоће које рат носи са собом, стварају и увежбавају велики број цивилних и полувојних организација намењених за активно учешће у одбрани територије. Оне тиме стварају основу савремене одбранбене организације способне да обједини све материјалне, физичке и умне снаге једнога народа.

С друге стране, оне земље које не могу рачунати на такав однос становништва према рату највећи део активних мера територијалне одбране задржавају у „надлежности“ оперативних снага, а највећи део мера пасивне заштите укључују у делокруг војно-полицијских институција. При оваквим условима терет одбране територије пада на редовне оперативне јединице које су намењене за одбрану територије и специјалне јединице за одбрану територије (жандармерија, противдесантни одреди и др.).

У спровођењу практичних мера (нарочито у погледу територијалне организације и командовања), мирнодопска организација највећег броја земаља поклапа се са ратном. При томе основу организационе структуре територијалне војне управе и ратног развоја њихових оружаних снага чине територијалне команде.

Овакав начин повезивања оперативне и територијалне функције принципијелно се разликује од раније примењиваних корпусних (дивизиских) војних области. Док је раније област (тачније речено, оперативна команда) развијала незнатан апарат територијалне команде — што је и одговарало ондашњим условима — сада војно-територијална команда издваја део за оперативну команду, а она и даље остаје и функционише као територијално-одбранбена команда.

Предности оваквог начина (у садашњим условима) огледају се у томе што новоформирана оперативна команда (корпуса, армије или групе армија) прима потпуно оформљене јединице и — ослободивши се брига везаних за развој и функционисање свих осталих јединица, органа и установа — потпуно се посвећује организацији и вођењу одговарајућих борбених дејстава (основном задатку) на било ком месту (фронту), и што војно-територијална команда рукује мобилизацијом, снабдевањем и развијањем нових јединица и установа и руководи широко развијеним и прилично компликованим системом територијалне одбране. Ефикасност рада територијалне команде по овим питањима загарантована је чињеницом да је та команда потпуно упозната са свима тим мерама, јер их је она припремала још у мирнодопском периоду. У противном, она територијална команда чији би се органи и јединице тек развијали, не би била у стању да обједини (у одређеном року) све те мере, те би оперативна команда (која је развија) у првом моменту морала посвећивати пажњу и оперативним и територијалним пословима. Ово би се морало штетно одразити и на оперативну и на територијалну делатност што савремени рат не допушта.

Припреме за продужење борбе у случају окупације дела или читаве територије врше првенствено оне земље које рачунају на подршку широких маса и то не само у војном, него и у политичком, економском, организационом и другом погледу. Остале земље своде те мере на узак круг, вероватније у циљу обавештајног рада, него општенародне борбе.

*

Из ранијих разматрања о утицају савремених борбених средстава и анализе гледишта и мера по овом питању у другим земљама можемо доћи до закључка да савремена територијална одбрана подразумева такву организацију територијалне војне управе која је способна да у миру припреми, а у рату обједини све елементе народне од-

бране усмерене на заштиту и одбрану одређене територије, и која ће бити сигуран ослонац за дејство оперативних снага и нормално функционисање државне управе у рату.

Сигуран ослонац за дејство оперативних снага може створити само таква организација територијалне одбране која ће оперативне снаге ослободити у што је могуће већој мери не само бриге о заштити и одбрани територије у позадини, него и многих послова (везаних за снабдевање и збрињавање оперативног дела армије), нарочито мобилизације и обуке људства, одржавања комуникација, регулисања саобраћаја и т. сл.

Стварање и изградња савремене организације територијалне одбране намеће: потребу за развијањем територијалног дела сувоzemних снага; потребу за организацијом и обуком помоћних оружаних снага на полувојној и грађанској основи, које ће допуњавати дејства јединица регуларне армије у заштити и одбрани територије; потребу за складним радом оперативног и територијалног дела армије у погледу заштите и одбране територије како би се створио сигуран ослонац за дејство оперативних снага и могућност територијалним јединицама за успешно вршење задатака у склопу заштите и одбране територије; и потребу за широким учешћем војних команди и јединица у организацији и спровођењу мера из области народне одбране, коју спроводе одговарајући органи државне управе, нарочито у мерама за оспособљавање и обуку становништва, у припреми и уређењу територије и планирању употребе помоћне војске.

Формирањем органа за руковођење пословима народне одбране на појединим степенима административно-управне поделе и одредбама нашег Закона о народној одбрани о организацији помоћне војске постављени су сигурни темељи за организацију територијалне одбране која би се заснивала на нашим искуствима и одговарала нашим условима.