

**УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ - СКОПЈЕ
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ**

**МЕЃУНАРОДНИОТ СТАТУС НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА
КАКО ДЕТЕРМИНАНТА НА ОРГАНИЗАЦИСКО-
ФУНКЦИОНАЛНАТА КОМПАТИБИЛНОСТ
НА СИСТЕМОТ НА ОДБРАНАТА
НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

- докторска дисертација -

ментор: проф. д-р Трајан Гоцевски

кандидат: м-р Марина Ташковска

**Скопје
1997**

СОДРЖИНА

ГЛАВА 1.

УВОД	3
ФОРМУЛАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ	6
ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	10
ХИПОТЕТИЧКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	12
МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	13

ГЛАВА 2.

<i>СОВРЕМЕНИТЕ ТЕНДЕНЦИИ ВО СТРУКТУРНОТО ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИТЕ СИСТЕМИ</i>	<i>15</i>
1. ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИТЕ СИСТЕМИ И ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА	15
2. МЕСТОТО НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИТЕ СИСТЕМИ	18

ГЛАВА 3.

<i>СТАТУСОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ОДНОСИ</i>	<i>20</i>
1. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЛИГАТА НА НАРОДИТЕ	20
2. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ	27
2.1. Повелбата на Организацијата на обединетите нации	27

2.2. Системот за колективна безбедност и одбрана на Обединетите нации	36
2.3. Збирна информација за MCDA и MCDU	42
2.3.1. Имотој на воената и цивилната одбрана (MCDA)	42
2.3.2. Единица за воена и цивилна одбрана (MCDU) ..	44
2.3.3. Одделение на Обединетите нации за хуманитарни работи (Женева)	45
3. МЕЃУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА	48
4. ЖЕНЕВСКИТЕ КОНВЕНЦИИ И ДОПОЛНИТЕЛНИ ПРОТОКОЛИ	56
5. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО СОВЕТОТ НА ЕВРОПА	65
6. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЕВРОПСКАТА ЗАЕДНИЦА (ЕВРОПСКАТА УНИЈА)	68
7. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЗАПАДНОЕВРОПСКАТА УНИЈА	75
8. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО НАТО .	80
8.1. Почетоците на НАТО	81
8.1.1. Основни цели и принципи на НАТО	84
8.1.2. Развојот на НАТО	86
8.2. Новата европска безбедносна архитектура	89
8.2.1. Улогата на НАТО	91
8.3. Партнерство за мир	93
8.4. Улогата на НАТО во мировните активности	98
8.5. Политиката на НАТО	99
8.5.1. Цивилна поддршка (цивилно планирање)	102
8.6. Ангажирање на НАТО во случаи на опасности во мир	104
8.7. Организациона поставеност на НАТО	105
8.8. Иднината на НАТО	108
9. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА НАТО	110

9.1. Цивилната одбрана во Соединетите Американски Држави	113
9.2. Цивилната одбрана во Италија	127
9.3. Цивилната одбрана во Франција	136
9.4. Цивилната одбрана во Норвешка	142
9.5. Цивилната одбрана во Данска	148
9.6. Цивилната одбрана во државите на Бенелукс	151
9.6.1. Цивилната одбрана во Белџија	151
9.6.2. Цивилната одбрана во Холандија	153
9.6.3. Цивилната одбрана во Луксембург	155
9.7. Цивилната одбрана во Германија	156
9.8. Цивилната одбрана во Турција	165
9.9. Операционална рамка на цивилната одбрана	170
10. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО СЕВЕРНОАТЛАНТСКОТО СОБРАНИЕ	174
11. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО АТЛАНТСКАТА ДОГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЈА	176
12. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ИНТЕРСОЈУЗНИЧКАТА КОНФЕДЕРАЦИЈА НА РЕЗЕРВНИТЕ ОФИЦЕРИ	177
13. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЕВРОГРУПАТА	179
14. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО НЕЗАВИСНАТА ГРУПА ЗА ПРОГРАМИ	180
15. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ОБСЕ ..	181
15.1. ОБСЕ во новата архитектура на системот на европската безбедност	188

ГЛАВА 4.

ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА

ВО НЕУТРАЛНИТЕ ДРЖАВИ 192

- | | |
|--|-----|
| 1. ОСНОВНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА НЕУТРАЛНОСТА. | 192 |
| 2. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ШВАЈЦАРИЈА | 195 |
| 2.1. Одбраната на Швајцарија | 197 |

3. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ШВЕДСКА	208
3.1. Одбраната на Шведска	209
4. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО АВСТРИЈА	218
4.1. Одбраната на Австрија	219

ГЛАВА 5.

ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА

ВО РУСИЈА 226

1. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО РУСИЈА	226
--------------------------------------	-----

ГЛАВА 6.

ПОСТАВЕНОСТА НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА

ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 237

1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ	237
---------------------------	-----

2. ИЗГРАДБА НА ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	244
--	-----

3. МОЖЕН МОДЕЛ НА НОВАТА ОРГАНИЗАЦИСКА И ФУНКЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ НА ЦИВИЛ- НАТА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	249
--	-----

ЗАКЛУЧОК 258

ПРИЛОГ 263

БИБЛИОГРАФИЈА 265

УВОД

Меѓународниот статус на цивилната одбрана - амбициозен наслов кој навестува извесно пледоаје за научно фундаирање и подетално разбирање на статусот на цивилната одбрана во меѓународни рамки.

Кои се амбициите на авторот? Под идејата за определување на статусот на цивилната одбрана се вложуваат напори да се анимира научната јавност за поголем интерес за содржините на одредување на меѓународниот статус на цивилната одбрана, во својство на детерминанта на организациско-функционалната компатибилност со одбранбено-заштитните системи.

Одговорот на ова прашање не може да се даде без претходни, макар и минимални поставки за тоа што е цивилна одбрана. Еден од патиштата, по кој поаѓаат авторите, е респективното референцијално влијание во оваа област. Според нив, цивилната одбрана претставува област на човековото ангажирање од стратешко значење, насочена кон заштита и одбрана, и од воени и од мирновременски катастрофи. Имено, цивилната одбрана, како компонента на одбранбено-заштитните системи, примарно е детерминирана со војната и страдањето на цивилното население во неа. Но, од друга страна, нејзината функција, од многу аспекти, ја надминува политичката имплицираност и воената состојба. Со други зборови, се работи за организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана, која е во директна зависност од карактерот и од обликот на општествено-политичкото уредување и, во оваа смисла, нејзините фундаменти остануваат надвор од политичките влијанија. Сепак, се чини дека надвладува сфаќањето според кое целосното

засновување на цивилната одбрана врз верификувани научни основи, а особено на нејзините организациско-функционални појавни облици, е изразено и преку аполитичкиот карактер на мноштвото загрозувања и опасности заради кои и е наметната потребата од таков вид заштитно организирање на национално ниво, но и многу пошироко, односно во меѓународни рамки, бидејќи елементарните непогоди и техничко-технолошките несреќи, според појавноста, не можат политички да се категоризираат и, недвојбено, тие претставуваат основа за пошироки акцидентни состојби. Прифаќањето на овие аргументи, несомнено, би значело дека, покрај основната детерминираност на експлицитните организациски облици на цивилната одбрана од карактерот на самиот општествено-политички систем, тие мораат да се засновуваат врз општи, научно потврдени принципи. Затоа, погрешно е потребите за овој вид одбранбено-заштитно организирање да се бараат само во војната, како екстремно девијантна општествена појава, туку многу пошироко.

Оттука, не можеме поинаку да го интерпретираме барањето и изнаоѓањето на разликите во наведените пристапи, освен како едностраност и тесногледост, затоа што единственото сведување на цивилната одбрана на политичка имплицираност е заблуда. Оваа заблуда ја оспоруваат и многу други моменти кои, пред сè, ја наметнуваат интернационализацијата на заштитното, а особено на интервентното ангажирање на оспособените и опремените сили. Неможно е во заштитното организирање на општествата да се бара само политичка конотација, но, исто така, неможно е да се одвои и политиката, како таква. Имено, речиси сите современи политички системи ја третираат цивилната одбрана како составен, интегрален дел на нивната одбрана, што само по себе укажува на неделивоста на заштитните облици од одбранбените облици на организирање.¹ Всушност, токму оваа неделивост ѝ

¹ *Editorial Remarks, POPULATION PROTECTION: WHERE AND WHERE NOT*, Journal of Civil Defense, N^o 1, 1993.

го оневозможува меѓународното заштитно организирање, и покрај тоа што денес се постигнати определени форми на меѓународно заштитно организирање (МОСО, интервентните сили за спасување при *Организацијата на обединетите нации* итн.).

Од тој аспект, треба да се има предвид фактот што, во современи услови, одбранбено-заштитниот систем, а во неговите рамки и цивилната одбрана, и покрај долгата историја на постоење и делување, не губат значење. Цивилната одбрана сè уште е актуелна и задолжително треба да се смета на нејзиното делување. Без оглед на прифатените политички фундаменти на кој било општествен систем, видно е местото на заштитното организирање на современите општества и, несомнено, се наметнува заклучокот дека речиси сите современи општествено-политички системи ѝ придаваат посебно значење на оваа проблематика, сè со цел за наоѓање заеднички основи за интернационализација на заштитното ангажирање.

Во овој труд интересот ќе биде концентриран на анализата на статусот на цивилната одбрана во меѓународните односи во разни меѓународни институции (*Лигата на народите, Организацијата на обединетите нации, Меѓународната организација за цивилна одбрана, ОБСЕ* и др.), на обидот да се пронајде меѓународниот статус на цивилната одбрана, како детерминанта на организациско-функционалната компатибилност на системот за одбрана на Република Македонија.

Од обемната литература, што го обработува овој проблем, концентрацијата ќе се насочи кон оние автори кои имале најсилно влијание во проучувањето на цивилната одбрана.

ФОРМУЛАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Во современите меѓународни односи цивилната одбрана стана категорија околу која расправаат и научните и политичките кругови. Настојувањата се насочени околу нејзиното сестрано анализирање и расветлување, со цел да се изнајде основа врз која ќе се темели новиот систем за цивилна одбрана во меѓународната заедница.

Актуелноста на цивилната одбрана во меѓународни рамки е потенцирана од два аспекта. Едниот се однесува на значењето на цивилната одбрана која, како компонента на одбранбено-заштитниот систем на секоја држава, од ден на ден добива сè поголемо значење и ги проширува појдовните детерминанти што ја определуваат нејзината функционална инкорпорираност во современите одбранбено-заштитни системи. И покрај тоа што досега примарно цивилната одбрана е детерминирана со војната и страдањето на цивилното население, суштински гледано, нејзината функција и во меѓународни рамки ја надминува политичката имплицираност и воената состојба. Имено, без оглед на тоа што организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана е во директна зависност од карактерот и од обликот на политичкото уредување, нејзините фундаменти сепак остануваат надвор од политичките влијанија. Неопходноста цивилната одбрана целосно, а особено нејзините организациско-функционални појавни облици да мораат да се засновуваат врз верификувани научни основи, е изразена и низ аполитичкиот карактер на мноштвото загрозувања и опасности заради кои и е наметната потребата од таков вид заштитно организирање.

Другиот аспект се однесува на фактот дека во организациско-функционален поглед, цивилната одбрана доживува подем под влијание на развитокот на оружјето за масовно уништување, посебно на нуклеарното оружје. Со оглед на тоа дека нуклеарната закана примарно влијаеше врз организациско-функционални облици на цивилната одбрана, се поставува суштинско прашање за натамошната насоченост на нејзиниот развој во меѓународната заедница. Ова е оттаму што досегашниот степен на културно-цивилизациониот развој, покрај класичните видови загрозувања, актуелизира нови видови загрозувања на државите и природата (загрозувањата на животната средина кои во денешни услови сè почесто добиваат карактер на акцидентни состојби). Затоа, цивилната одбрана има универзална вредност, која е јасно изразена пред сè во тоталната заемност и преплетеност во сите подрачја на живеење и функционирање на државите.

Оттука, во средиштето на проблемот на нашето интересирање, кој може да се димензионира во координатната поставеност на проблемот² на организацијата на цивилната одбрана на ниво на државата и нејзината поставеност и сооднос со поставеноста во меѓународната заедница, односно нејзиниот меѓународен статус, можеме да издвоиме неколку интегрални проблемски целини:

Прво, последнава деценија на 20 век е проследена со крупни поместувања на политички, економски и воено-стратегиски план, кои ги изненадија и најоптимистичките футуролози. Посебно изненадува брзината на промените, нивниот опфат и радикалноста кај источно-европските држави, кои создаваат основа за редифинирање на односите во Европа, но и пошироко во светот, во сите сфери на животот, а особено во сферата на економската регионализација, безбедносно-одбранбената сфера и политичките односи, со посебна нагласка на усогласу-

² Цане Мојановски, *Социјално политички и интересен идентитет на политичките партии на Македонија*, докторска дисертација, Филозофски факултет, Скопје 1996.

вањето на заедничката надворешна политика. Оттаму произлегува и проблемот на остварувањето на основните цели на поставеноста на концептот на системот за одбрана, цивилната одбрана и колективната безбедност во однос на поставените цели.³

Второ, се очекува овие процеси да продолжат и понатаму, при што се оценува дека ќе дојде до глобализација на економијата, а со тоа и до унификација на политичките системи во чии рамки се остварува и безбедноста и одбранбено-заштитната функција. Оттука произлегува и заклучокот дека настапува период на глобализација и во безбедносно-одбранбената сфера, во чии рамки ќе дојде и до глобализација и на цивилната одбрана, која не може да остане надвор од актуелните политички процеси.

Трето, Република Македонија, во процесите на регионализиација и глобализација на политичката, економската и безбедносно-одбранбената сфера, кои се одвиваат денес, мора и понатаму да изградува современ, ефикасен, функционален и, според европските стандарди, компатибилен одбранбено-заштитен систем, систем на цивилна одбрана и безбедност, но истовремено и да ги инкорпорира практичните решенија и достигнувањата на научната теорија.⁴

Четврто, според тоа, структурирањето на овие сложени системи мора да ги следи современите тенденции во оваа сфера, со цел постојано да ја ажурираат својата актуелност и прифатливост од страна на колективните системи за безбедност и НАТО-пактот, како крајна цел на политиката на нашата национална одбрана, во чии рамки ќе се развива и системот на цивилната одбрана.

Оттаму, сметам дека низ оваа призма треба да се сфатат и напорите за усовршување на системот на цивилната одбрана во меѓуна-

³ Т. Гоцевски, *Современи тенденции во одбраната*, Македонска ризница, Куманово 1997, 5.

⁴ Ibid, 6.

родни рамки, како детерминанта на организациско-функционалната компатибилност на системот на одбраната на Република Македонија и светските искуства, зашто ќе се согласиме дека станува збор за општествено-актуелна и значајна проблематика која научно не е релевантно третирана. Оттука, прифаќањето на овие аргументи, несомнено, значи основен мотив за проучување на цивилната одбрана како компонента на одбранбено-заштитниот систем.

ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА ТРУДОТ

Предмет на овој труд е да се истражи меѓународниот статус на цивилната одбрана како детерминанта на организациско-функционалната компатибилност на системот на одбраната на Република Македонија. Истражувањето на цивилната одбрана, а во тие рамки, посебно на меѓународниот статус, како детерминанта на организациско-функционалната компатибилност, е сложено од неколку причини. Прво, затоа што цивилната одбрана од ден на ден добива сè поголемо значење и ги проширува појдовните детерминанти, што ја определуваат нејзината функционална инкорпорираност во современите одбранбено-заштитни системи. Второ, неопходноста цивилната одбрана, а особено нејзините организациско-функционални појавни облици да мораат да се засноваат врз верификувани научни основи е изразена од мноштвото загрозувања и опасности, кои добиваат сè поголемо значење и ја наметнуваат потребата од таков вид заштитно организирање.

Имено, во согласност со претходното елаборирање, меѓународниот статус на цивилната одбрана ќе биде определен со следните чинители на содржината на предметот на истражувањето:

1. Условите што го определуваат местото и улогата на цивилната одбрана во меѓународни рамки (политички, економски, нормативно-правни и сл.)
2. Субјектите преку кои цивилната одбрана ги остварува своите активности (субјекти во рамките на цивилната одбрана и субјекти со кои таа остварува интеракции и комуникации).
3. Мотивите и целите на цивилната одбрана во меѓународни рамки;

4. Активностите преку кои цивилната одбрана ја остварува својата улога во меѓународни рамки;
5. Методите и средствата преку кои цивилната одбрана ја остварува својата улога во меѓународни рамки (методи на соработка);

Просторно истражувањето е димензионирано на просторот на пошироката меѓународна заедница.

Временски, предметот е определен од создавањето на *Лиѓајта на народите*, *Организацијата на обединетите нации*, ОЕБС, НАТО, до денес, (особено со завршувањето на *Студената војна*) и осамостојувањето на Република Македонија и воспоставувањето на конзистентниот систем за цивилна одбрана во меѓународната заедница пошироко.

Дисциплинарно, проблемот на истражувањето припаѓа на општествените науки.

Научната цел на трудот ја определуваме како потреба да се изврши научна дескрипција, научно објаснување и систематизација на статусот на цивилната одбрана во меѓународните институции и нивното влијание врз организациско-функционална поставеност на системот на цивилна одбрана во Република Македонија.

Општествената цел на истражувањето е да се изработи студија, како научно истражувачка основа за состојбите и тенденциите во развојот на цивилната одбрана во меѓународни рамки и можноста за перспектива на цивилната одбрана во одбранбено-заштитниот систем.

Исто така, врз основа на истражувањата и на резултатите од нив, се нуди оптимален модел за структурното учество, значење, поставеност и сл. на цивилната одбрана во одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија.

ХИПОТЕТИЧКА РАМКА

Врз основа на теориските основи на истражувањето и целите што се сака да се постигнат, формулирана е следнава

ГЕНЕРАЛНА ХИПОТЕЗА: Во областа на цивилната одбрана ќе доаѓа до сè поголем тренд на меѓународна соработка. Нереално е да се очекува меѓународната соработка да се развива и во воената сфера на цивилната одбрана. Меѓутоа, во структурно-функционалните компоненти на цивилната одбрана, што се јавуваат како последица на мирновременските загрозувања, се очекува да дојде до поширока и до сè повеќе координирана меѓународна соработка.

ПОСЕБНА ХИПОТЕЗА: Нивото и начинот на функционалната меѓународна соработка во областа на цивилната одбрана ќе бидат детерминирани од вкупните интегративни процеси во Европа и во светот, а особено од системското колективно одбранбено организирање.

ПОЕДИНЕЧНА ХИПОТЕЗА: Во доградбата на одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија ќе треба да се обезбеди организациско-функционална компатибилност на субсистемот на цивилната одбрана.

Индикатори:

1. Општиот доктринарен пристап кон одбраната на државата;
2. Интенциите и можностите за интеграција во колективните системи за безбедност и заштита;
3. Сочувувањето на „релативната“ организациско-функционална самостојност на сопствениот (националниот) одбранбено-заштитен систем;
4. Можноста за елиминирање на евентуалните негативни влијанија врз одбранбено-функционалната компатибилност.

МЕТОДОЛОШКА РАМКА

Истражувањето на меѓународниот статус на цивилната одбрана, како детерминанта на организациско-функционалната компатибилност на системот на одбраната на Република Македонија, се засновува врз реалниот, дијалектичкиот метод и, во согласност со него, истражуваната појава се согледува во својата специфичност, но исто така, и во интегрираноста во меѓународните институции.

Во согласност со општофилозофскиот метод ќе се користат посебните научни методи и методски постапки: анализа и синтеза, индукција и дедукција, и компаративен метод. Посебно е користен помошно-техничкиот метод: анализа на содржината (квантитативна и квалитативна).

Во истражувањето, изворите на податоци за теоретската елаборација ги групираме во две групи:

1. Извори што обезбедуваат теоретска елаборација на феноменот, изразени низ цитираните и консултираните трудови, и
2. Извори со кои се обезбедува евиденција со:
 - А) Анализа на изворни документи;
 - Б) Евиденција од меѓународните институции, држави членки на НАТО, независни држави и др.⁵

Научната оправданост на истражувањето произлегува од фактот што досегашните научни сознанија за меѓународниот статус на

⁵ S. Milosavljević, *Istraživanje političkih pojava*, Institut za političke studije, Beograd 1980, 36.

цивилната одбрана се крајно сиромашни. Оттука произлегува и оправданоста на ова истражување.

Можноста за примена на резултатите од ова истражување ја условува и неговата општествена оправданост. Тоа треба да придонесе кон изнаоѓање на најсоодветни активности на цивилната одбрана, прилагодени на современите меѓународни норми за заштита и спасување на граѓаните, материјалните и културните добра и историското наследство од сите извори на загрозувања и иницирање модел за Република Македонија со соодветно структурно учество во моделот на цивилната одбрана.

ГЛАВА 2.

СОВРЕМЕНИТЕ ТЕНДЕНЦИИ ВО СТРУКТУРНОТО ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИТЕ СИСТЕМИ

1. ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИТЕ СИСТЕМИ И ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА

Влегувајќи во расправата за дискурсот на одбранбено-заштитната функција во современите, демократски организирани општества, наидуваме на проблем, кој се чини обесхрабрувачки широк во содржинско значење, зашто развојот на одбранбено-заштитниот систем, а со тоа и на неговата функција, секогаш зависи од добро разработена и јасно формулирана концепција. Се разбира, со објекција дека во денешни услови нема ниедна држава во светот која не ја утврдила сопствената концепција за одбрана. Притоа, секоја земја сама ја одредува својата политика на одбраната. Тоа, исто така, значи дека, сепак, во тоа не е потполно слободна. Постојат одредени објективни услови и фактори, кои битно ја одредуваат политиката на одбраната, а за кои секоја земја мора да води сметка.⁶ Во такви околности, двојниот предизвик, или уште подобро речено, двојната провокација за секоја

⁶ G. Sharp, *Self-Reliant Defense*, 1994, 3.

држава, од една страна, е почитување на некои од условите што се од општо значење, додека пак, од друга страна значи почитување на условите со регионално или локално значење. Оттука, творците на одбранбените концепции мораат добро да ги познаваат сите релевантни параметри и нивното влијание врз безбедноста, одбраната и заштитата, со што не ќе се придонесе за градење артифициелен одбранбено-заштитен, туку современ систем, кој ќе одговори на сите предуслови и барања на современата одбрана и сигурност. Со други зборови, и заради експликација на ваквата состојба може да се повлече констатација за постоење и практикување на природната потреба на секоја земја да изгради, за своите потреби, конзистентна концепција на одбраната. Анализите покажуваат дека во одбранбените концепции денес, и покрај постоењето разлики, некогаш многу битни, а некогаш станува збор само за нијанси во нив, има и многу заедничко определување и решение, што ги прави многу слични.

Од изнесеното може да се заклучи дека, според меѓусебните сличности и совпаѓања на основните определувања, може да се изврши типизација на современите концепции на одбраната. Во таа насока, не претендирајќи на целосна и дефинитивна поделба, бидејќи одбранбените концепции во системите на повеќето земји сè уште не се проучени, актуелните одбранбени концепции можат да се поделат на: концепција на „државна одбрана“, концепција на „превентивна одбрана“, концепција на „детерантна одбрана“, концепција на „сеопфатна одбрана“, концепција на „народна одбрана и народна војна“, концепција на „тотална одбрана“ и концепција на „општонародна одбрана“.⁷

Сепак, се чини, општоприфатен е ставот дека сите наведени концепции претставуваат почетна основа за изградба на соодветен одбранбено-заштитен систем за секоја држава. Во тој поглед, посебно

⁷ За сите аспекти на одбранбените концепции во: V. Rožić, *Savremeni sustav civilne odbrane*, Sveučiliste, Zagreb 1992, 18.

значење имаат заедничките ставови, кои, и покрај различниот начин на изразување, сепак наоѓаат свое место во сите одбранбени концепции. Со други зборови, станува збор за највисоката определба на секоја држава во однос на регулирање на одбраната - заштитата и сигурноста, кои се од општо значење, бидејќи правото на државата за одбрана се смета како неотуѓиво право на секој народ и држава. Ова право е во согласност со член 51 од *Повелбата на Обединетите нации* и се реализира како право на индивидуална и колективна одбрана. Посматрано во тој контекст, секоја држава искажува решеност и подготвеност да ја брани и да ја зачува својата слобода, независноста, територијалната целокупност, развивање на добрососедските односи и сл. Меѓутоа, сепак, се чини, надвладува сфаќањето според кое денес одбранбено-заштитната активност не се насочува само на одбраната од агресија, туку, напротив, сè повеќе и на одбрана и заштита од други глобални извори на загрозување, кои, за жал, од ден на ден сè повеќе добиваат интензитет. Оттука, прифаќањето на овие аргументи, несомнено, би значело и промени во организацијата на одбранбено-заштитниот систем и насочување кон побрз развој на компонентата *цивилна одбрана*.

Токму затоа, од голема важност се обврските што произлегуваат пред секоја држава за побрз развој на цивилната одбрана. Меѓутоа, тоа не се препушта на спонтано и неорганизирано дејствување, туку, како што се предвидува, треба да биде осмислено и планирано насочување кон побрз развој на цивилната одбрана, што произлегува од определбата одбранбено-заштитниот систем сè повеќе да се става во функција за остварување на мирновременски одбранбено-заштитни потреби и интереси. Тоа го потврдува и фактот што од сите актуелни одбранбени концепции на цивилната одбрана ѝ се придава големо значење. Пред сè, таа се третира како потсистем на системот за одбрана. Цивилната одбрана, во речиси сите наведени одбранбени концепции, се третира трислојно, односно како организам кој врши три вида одбранбено-заштитни активности: воочување и откривање на опасностите;

заштита, одбрана и спасување на населението, на материјалните добра и на културно-историското наследство од катастрофи и воени разурнувања; учество во невооружени форми на борба и отпор. И на крајот, треба да биде присутен моментот дека цивилната одбрана, во идните војни, природни катастрофи и во сè поактуелните глобални извори на загрозување, ќе има сè позначајно место. Оттука, модалитетите на современата цивилна одбрана отвораат огромни хоризонти за нови решенија, односно таа треба да стане детерминанта на организациско-функционалната компатибилност со одбранбено-заштитните системи во меѓународни рамки, како продукти на актуелните предизвици на новото време.

2. МЕСТОТО НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИТЕ СИСТЕМИ

Во рамките на прашањето за детерминабилитетот на цивилната одбрана во одбранбено-заштитните системи, особено внимание заслужува прашањето за местото на цивилната одбрана во рамките на одбранбено-заштитните системи, анализирано во меѓународни рамки. Притоа, можат да се расчленат следниве неколку доминантни релации по ова прашање:

- одбранбено-заштитните системи секогаш одговараат на прокламираната политика на одбраната;
- организација на политичкиот систем на државата која ги создава.

Оттука, неопходно е да се обезбеди облик на одбранбено организирање на државата и општеството за остварување на одбранбено-заштитната функција. Од тоа произлегува дека, во прилог на димензионирањето на цивилната одбрана во современите одбранбено-заш-

титни системи, неопходно мора да се тргне од положбата на цивилната одбрана во одбранбените системи. Имено, цивилната одбрана во современите услови добива сè поголемо значење и улога. Оттука, со оглед на главните одлики и целта на нејзиното постоење, сè поголем број држави законски ја регулираат и ја обликуваат, во смисла на поконкретно определување на содржината и облиците на нејзиното остварување, како дел на одбранбено-заштитните системи. Затоа, како неопходен услов се јавува потребата од синхронизирани и добро испланирани заеднички активности за заштита и нивно поврзување во една целина, со што би се добил целосен и конзистентен општествен организам кој ќе е во состојба ефикасно да делува, истовремено остварувајќи и заштита и одбрана, помошта и спасувањето, во секое време. Во таа насока, останува отворено прашањето за организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана во меѓународни рамки, бидејќи досегашните извори на загрозување и натаму остануваат, а може да се рече дека во новата констелација на односите тие се прошируваат и добиваат во интензитетот. Оттука, не смее да се игнорира фактот дека, покрај интензитетот, изворите на загрозување преживуваат и структурни промени, така што расте учеството на оние што го загрозуваат населението, екосистемот и создадените материјални вредности, што, пак, нужно иницира и промени во одбранбено-заштитните системи.⁸ Затоа, последната деценија на овој век ќе остане забележана во светските анали како година на крупни промени на глобален план кои ќе даваат печат на меѓународните односи и во наредниот век. Настаните, кои на еден или на друг начин даваат печат на меѓународните воено-политички и економски односи, се предмет на постојани анализи и проценувања, но сè уште се далеку од конечниот суд за нив.⁹ Причините за тоа лежат во фактот што промените на тектонските поместувања на односите се многу големи и конечниот суд за нив бара нужна временска дистанца.

⁸ Пошироко во: *ACT XXXVII OF 1996 ON CIVIL PROTECTION, Hungarian civil protection*, 1.

⁹ Т. Гоцевски, *Современи тенденции во одбраната*, Македонска ризница, Куманово 1997, 90.

ГЛАВА 3.

СТАТУСОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ОДНОСИ

1. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЛИГАТА НА НАРОДИТЕ

Војните, како феномен, го следат човештвото од најраните години на неговото постоење. Однесуваат голем број човечки животи, чинат непроценливи материјални штети и го уништуваат културното богатство и наследство, создадено со векови.¹⁰ Оттука, напоредно со постоењето на војната, постојат и напорите во најразлични форми, протезирани од разни филозофи, писатели, државници и верски водачи, да се стави крај на оваа појава. Од друга страна, пак, евидентно е, всушност, дека историјата покажува и докажува дека војната не може секогаш да ги реши проблемите и отворените прашања помеѓу народите и, по правило, тие секогаш повторно се решавале со дијалог.

Меѓу формите, низ кои се операционализираат обидите за спречување на насилствата што ги носеле војните, се идеите за формирање на една авторитетна меѓународна организација, со таква моќ и

¹⁰ Т. Гоцевски, *Колективна безбедност и одбрана на Македонија*, Просвета, Куманово 1994, 26.

овластување за да може да стави крај на војните. Меѓу другите, за оваа идеја се залагале и: Августин, Данте, Тома, Сила, Кампанела, Лајбниц, Русо, Кант, Симон и др.

Меѓутоа, историјата покажала дека ваквите напори не дале посебни резултати сè до Првата светска војна, кога оваа идеја започнала да станува сè попривлечна за големите сили (САД, Франција, Англија). Во оваа насока, американскиот претседател Вилсон ќе ја обнароди идејата за создавање на една меѓународна организација на 8. јануари 1918 година, кога, обраќајќи му се на Сенатот со пораки, изјавил дека „ќе се создаде едно општо здружение на народите со посебни обврски да им даде гаранции на малите, но и на големите народи за политичка независност и територијален интегритет“.¹¹

И покрај тоа што оваа идеја не била сфатена сериозно, таа набргу го иницирала свикувањето на мировната конференција која се одржала во Париз, на 28. април 1919 година, и на која за првпат бил усвоен документот за основање на првата меѓународна организација - Пактот на лигата на народите.

Новоформираната меѓународна организација, и покрај сите проблеми со кои се соочувала, со оглед на своите можности, давала надеж за отворање нова страница во решавањето на проблемите со кои се соочувале државите. Во редот на најважните прашања, што се очекувало да бидат решени, спаѓаат:

- Да се обезбеди меѓународниот поредок по завршувањето на Првата светска војна, се разбира почитувајќи ги насоките на земјите победнички;
- *Пактот*, кој имал форма на меѓународен договор, имал задача да формира меѓународна организација која ќе ги решава сите поважни меѓународни прашања;

¹¹ В. Тупурковски, *Обединетите нации и мирот*, НИО „Студентски збор“, Скопје 1982, 15.

- Основна задача на *Лиѓаџа на народиџе* била да обезбеди услови за одржување на меѓународниот мир и безбедноста, при што на земјите членки на пактот им се гарантирале интегритетот и независноста.

Оваа прва меѓународна организација се одликува со тоа што ги утврдила и основните принципи, гледано од аспект на начинот на којшто таа ќе ја врши својата функција. Тие принципи биле:

- Принципот на едногласност;
- Принципот на универзалност;
- Принципот на јавност во работата.¹²

Во рамките на *Лиѓаџа на народиџе* биле конституирани и органи што имале задача да ги реализираат целите и задачите на организацијата. Такви органи биле:

- Собранието;
- Советот;
- Постојаниот секретаријат и
- Постојаниот суд на меѓународната правда.¹³

Сите држави членки на *Лиѓаџа на народиџе* истовремено биле и членки на *Собраниеџо*, како највисок орган на *Лиѓаџа*. *Собраниеџо* работело на редовни годишни собранија еднаш годишно, но, по потреба, постоела можност да се одржуваат и вонредни заседанија.

Советџоџ на *Лиѓаџа на народиџе* бил составен од главните сојузнички сили, и тоа: САД, Англија, Франција, Италија и Јапонија, како и од четири други членки што ги избирало *Собраниеџо*.

Исто така, *Лиѓаџа на народиџе* имала и постојан *Секретаријатџ*, во чиј состав е и *Генералниоџ секретар*, кој бил биран од Советот.

Седиштето на *Лиѓаџа* било во Женева, а на *Судоџ* - во Хаг.

¹² Ibid, 17.

¹³ Ibid, 20.

Присутниот оптимизам по формирањето на оваа меѓународна организација бил голем, особено за можноста да се зачува мирот и безбедноста, нарушени во Првата светска војна. Со други зборови, од неа се очекувало да понуди решенија за зачувување на мирот, за решавање на постојните спорови по мирен пат, како и за поттикнување на иницијативите за побрз и поефикасен напредок на народите кои останале опустошени од војната.

За да може успешно да ги оствари овие приоритетни, па и другите задачи што спаѓаат во надлежност на *Лиѓајиа*, требало да се постават правните, организационите и структурните аспекти на колективната безбедност, како систем за одржување на мирот и неговото чување во рамките на меѓународната заедница. Но, од друга страна, искуствата покажале дека токму оваа задача била најсложена, најтешка, неизвесна, и отворала широки хоризонти за ангажирање, кои често пати не биле подрдржувани од повеќето земји членки на *Лиѓајиа*.

Од суштински аспект е обидот да се создаде правна основа за извршување на оваа најсложена задача на *Лиѓајиа на народите*. За таа цел, членките се потрудиле да го направат тоа преку посебна одредба во *Пактот*, во кој, пак, во членот 10 стои дека „обврска на секој член на *Лиѓајиа* е да ги респектира територијалниот интегритет и политичката независност на сите членки на *Лиѓајиа* и да ги чува од надворешна агресија“.¹⁴

Во овој случај, со одредбата се забранувала агресијата, како начин на решавање на проблемите меѓу државите членки, се предвидувала можност да се пружи помош на земјата што ќе биде изложена на агресија. Всушност, оваа одредба ја инаугурирала можноста која дотогаш била само желба. Понатаму, во членот 11 уште попрецизно била уредена оваа материја, па е запишано дека „која и да е војна или закана за војна, без разлика дали има непосредни или директни последици врз

¹⁴ С. Аврамов и М. Крећа, *Меѓународно јавно право*, Београд 1954, 50.

која и да е членка на *Лиѓаџа*, се прогласува за грижа на целата *Лиѓа*.¹⁵ Со други зборови, станува збор за одредба со која јасно се ставало дознаење дека треба да функционира универзалната грижа за мирот, без разлика за каква војна се работи.

Оттука, *Лиѓаџа на народите*, за да може да овозможи остварување на оваа цел, во членот 16 јасно одредила дека прибегнувањето кон војна, од страна на која било земја членка, ќе се смета за кршење на одредбите на Пактот, истовремено тоа ќе се смета за акт на војна против сите членки. Оттука и произлегува обврската на сите да се спротивстават на тие земји со сите средства, какви што се: ембаргото на сите комуникации; прекинување на трговските, комерцијалните, финансиските и останатите односи.¹⁶ Во прв ред било укинувањето на односите, кое се предвидувало да се применува автоматски, веднаш по оценката за кршење на *Пактот* од некоја земја. Значи, се предвидувала целосна изолација кон земјата прекршител, вклучувајќи го и прекилот на сообраќајот, дипломатските односи итн. Покрај овие санкции се предвидувала и можноста за воени санкции против земјите прекршители на одредбите на *Пактот*. Сето ова укажува дека носителите на идејата за ефикасна меѓународна организација, ја врзувале нејзината успешност токму врз можностите за координација и комплексно делување на механизмите на колективната одбрана и безбедност. Таа успешност тие ја врзувале со следните нејзини можности:

- а) Мирно решавање на спорите со можност за дополнително ангажирање на средства за решавање на спорите;
- б) Активно ангажирање на меѓународната организација, пред сè во можностите за решавање на проблемите на мирот;
- в) Можноста за ефикасна примена и на санкција кога ќе откажат останатите механизми и мерки;

¹⁵ Ibid, 53.

¹⁶ Ibid, 55.

г) Воспоставувањето на меѓународното право, со можност за задолжителност на примената на одредбите од *Пакџоџ*, за земјите кои не го почитуваат истиот.¹⁷

Меѓутоа, и покрај ваквите амбиции на *Лиѓаџа на народиџе*, од аспект на практичното функционирање, се наидуваало на проблеми, пред сѐ поради тоа што одделни земји членки и понатаму ја засилувале својата политичка и воена моќ надвор од прокламираната политика на *Лиѓаџа*. Од големо значење за земјите членки, во оваа смисла, секако претставуваат заложбите за редефинирање на темелните одредби на *Орѓанизацијаџа*, со што во прашање е доведена ефикасноста на системот, а тоа довело и до неуспех на толку прокламираниот колективен систем за заштита во меѓународни размери. Ако кон ова се додаде и новосоздадената усложнета процедура за утврдување на кршењето на *Пакџоџ* и можноста членките сами да одлучуваат и за економските санкции против прекршителот, „станало сосем јасно дека било напуштено едно од основните правила на кои се темели ефикасноста на колективниот систем, а тоа е сеопфатноста на мерките и учеството на сите земји членки во санкциите што се преземале против сите оние кои го нарушиле мирот и безбедноста во светот“.¹⁸

Од претходно изнесеното може да се констатира дека *Лиѓаџа на народиџе* постоела и давала придонес во решавањето на споровите меѓу државите сѐ до почетокот на Втората светска војна, кога и официјално престанала да постои, во 1946 година, кога во Женева, од 8. до 18. април, било одржано нејзиното последно заседание.¹⁹

За времето на своето постоење, *Лиѓаџа на народиџе* учествувала во решавањето на најразлични спорови меѓу државите, при што

¹⁷ Т. Гоцевски, *Колекџивнаџа безбедносџ*..., 29.

¹⁸ Ibid, 30.

¹⁹ Пошироко во: С. Аврамов и М. Креќа, *Меѓународно јавно џправо*..., 70.

дел од нив успешно ги решавала, а во друг дел го применила начинот на набљудување на мирот (посматрачка активност), што потоа го применуваат и ООН, сè до денес.²⁰

Врз основа на досега изнесеното, можат да се извлечат неколку заклучоци за постоењето и функционирањето на *Лиѓаиџа на народиџе* во делот на колективниот систем на одбрана (во чии рамки спаѓа и делот за заштита) и безбедност. Тие би биле следниве:

- *Лиѓаиџа на народиџе* била формирана во многу тешко време, кога по војната останале низа нерешени прашања од политичка, економска и воена природа, па *Лиѓаиџа на народиџе* не можела едноставно да ги реши;
- Иако функционирала во многу сложено време, *Лиѓаиџа* се зафатила со решавање на сите прашања поврзани со колективната безбедност, коишто можеле да го загрозат мирот и, во рамките на својот авторитет, придонесла за нивно мирољубиво разрешување;
- Сложената процедура, што била воспоставена при решавањето на споровите, придонесувала за неефикасноста на *Лиѓаиџа* во нејзиното делување;
- Бавното прекинување на заштитните механизми на системот на колективната заштита често пати го отежнувало решавањето на споровите, а не бил редок случајот *Лиѓаиџа* да ја изгуби водечката улога во решавањето на појавените конфликти;
- *Лиѓаиџа на народиџе* и нејзините органи различно реагирале во преземањето мерки, во зависност од тоа за каква држава се работи. Имено, кога се работело за малите земји, механизмите на системот реагирале побрзо и, по правило, ефикасно, наспроти реакциите кога се работело за поголемите земји, кога, по правило, се изнаоѓале најразновидни причини за одложување на санкциите, со што се доведувал во прашање и авторитетот на *Лиѓаиџа на народиџе* и нејзините органи и тела;

²⁰ Ibid, 34.

- Често пати успехот на работата на *Лиѓајта* зависел од волјата на конфронтираните страни, како и од тоа кој стоел зад нив, т.е. чии интереси се преплетувале во спорот;
- Една од поголемите слабости на *Лиѓајта* бил и фактот што таа не можела да обезбеди универзалност во нејзиното членување, па затоа дијапазонот на нејзиното делување бил стеснет, а посебно се одразила отсутноста на САД во *Лиѓајта*, доцното зачленување на Советскиот сојуз и, потоа, на напуштањето на Јапонија и Италија.²¹

2. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

2.1. ПОВЕЛБАТА НА ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

Организацијата на обединетите нации, како систем за колективна безбедност, во меѓународно-правна смисла, се засновува врз *Повелбата на Обединетите нации*²² во која се прокламира новиот систем на зачувување на мирот во светот. Во преамбулата на *Повелбата на Обединетите нации* се вели:

„Ние, народите на Обединетите нации, одлучни сме:

- да ги спасиме идните поколенија од ужасот на војната, која двапати во текот на нашиот живот му нанесе на човештвото неописливи страдања и

²¹ Т. Гоцевски, *Колективната безбедност...*, 35-36.

²² *Повелбата на Обединетите нации* е потпишана на крајот на Конференцијата за Обединетите нации, како меѓународна организација, и стапила во сила на 24. октомври 1945 година.

- да ја вратиме вербата во основните човекови права, во достоинството и вредноста на човечката личност, во еднаквите права на мажите и на жените, и на нациите - големи и мали и
- да воспоставиме услови во кои ќе можат да се одржуваат правдата и почитувањето на обврските што произлегуваат од меѓународните договори и од останатите извори на меѓународно право и
- да работиме на општествениот напредок и подобрување на животните услови во поголема слобода

И ЗА ТИЕ ЦЕЛИ

- да бидеме трпеливи и заедно да живееме во мир едни со други како добри соседи и
- да ги обединиме своите сили заради одржување на меѓународниот мир и безбедност и
- да обезбедиме, со прифаќање начела и со воспоставување методи, вооружената сила да се употребува единствено во општ интерес и
- да го ползуваме меѓународниот механизам, со цел да се унапреди економскиот и општествениот развој на сите народи,

РЕШИВМЕ ДА ГИ ОБЕДИНИМЕ НАШИТЕ НАПОРИ ЗА ДА ГИ ОСТВАРИМЕ ТИЕ ЦЕЛИ.

Согласно со тоа, нашите влади, преку претставниците собрани во градот Сан Франциско, кои ги поднесоа своите полномоштва во исправна и прописна форма, ја донесуваат оваа *Повелба на Обединетите нации*, и со тоа основаат меѓународна организација која ќе се вика **Обединети нации**.²³

²³ *Обединетите нации - темелни документи*, НИП „Нова Македонија“, Скопје 1995, 9.

Основа на уредувањето на одбраната претставуваат следниве цели на *Обединетите нации*:

Прво – одржување на меѓународниот мир и безбедност и, за таа цел, преземање ефикасни колективни мерки заради спречување и отстранување на заканите кон мирот, спречување на актите на агресија, како и други повреди на мирот, решавање на спорните прашања со мирни средства, а во согласност со начелата на правдата и меѓународното право, како и средување и ефикасно решавање на меѓународните спорови или состојби што би можеле да доведат до повредување на мирот;

Второ – развивање на пријателски односи меѓу нациите врз начелото на рамноправност и врз начелото на самоопределување и преземање други мерки заради зацврстување на општиот мир;

Трето – остварување на меѓународна соработка при решавањето на меѓународните проблеми од економски, социјален, културен и хуманитарен карактер, како и преку поттикнување и развивање на почитта на човечките права и основните слободи за сите, без разлика на расата, полот, јазикот или на верата.

Четврто – Организацијата да стане средиште за усогласување на акциите преземени заради заеднички цели.²⁴

При остварувањето на наведените цели, Организацијата и нејзините членки настапуваат согласно со начелата:

Прво – Суверена еднаквост на сите нејзини членки;

Второ – Сите членки се должни да ги извршуваат обврските што произлегуваат од *Повелбата*, за да можат да ги користат правата и привилегиите што произлегуваат од членството во *Организацијата*;

²⁴ Ibid, 11.

Трето – Сите членки ќе ги решаваат своите меѓународни спорови со мирољубиви средства, на таков начин што нема да го загрозат меѓународниот мир и безбедноста;

Четврто – Сите членки во своите меѓународни односи ќе се воздржуваат од закана со сила или од употреба на сила против територијалниот интегритет или политичката независност на која било држава.²⁵

Главни органи на *Обединетите нации* се:

- *Генералното собрание*;
- *Советот за безбедност*;
- *Економско-социјалниот совет*;
- *Старатајелскиот совет*;
- *Меѓународниот суд на правда* и
- *Секретаријатот*.²⁶

Во согласност со *Повелбата на Обединетите нации* можат да се установуваат и помошни органи, доколку се утврди дека се потребни.²⁷

Врховно тело на Обединетите нации е **Генералното собрание**. Го сочинуваат сите држави членки на *Обединетите нации*.

Генералното собрание и *Советот за безбедност* во рамките на *Обединетите нации* расправаат по прашања за мирот и одбраната. Исто така, *Генералното собрание* расправа и ги зема предвид општите начела на соработката, како начело за одржување на меѓународниот мир и безбедност, како начело за разоружување и регулирање на вооружувањето (контрола на вооружувањето) и, во поглед на тие начела,

²⁵ Ibid, (член 2).

²⁶ Ibid, 13 (член 7).

²⁷ Ibid, (член 8).

може да дава препораки во врска со овие начела на членките на *Обединетиите нации*, на *Советот за безбедност* или и на едните и на другите.²⁸

Генералното собрание расправа и по прашањата што се во врска со одржувањето на меѓународниот мир и безбедност, пред тие да бидат изложени пред некоја од членките на *Обединетиите нации* или пред *Советот за безбедност*, или пред некоја земја која не е членка на Обединетите нации, и дава препораки во врска со овие прашања.

Генералното собрание може да му обрне внимание на *Советот за безбедност* на ситуации што би можеле да го загрозат меѓународниот мир и безбедноста.

Оттука, може да се извлече заклучок дека ваквите предвидени активности на *Генералното собрание* на *Обединетиите нации* имаат превентивен карактер. Всушност, превентивноста се состои во тоа што *Генералното собрание* ги поттикнува проучувањата и дава препораки со цел:

- да се унапредува меѓународниот соработка на политичко поле и да се поттикнува развојот на меѓународното право и неговата кодификација;
- да се унапредува меѓународниот соработка на стопанско, општествено, културно, воспитно и здравствено поле, како и да помага да се дојде до остварување на човековите права и основните слободи за сите, без оглед на расата, полот, јазикот или на верата.²⁹

Мерките што ги препорачува *Генералното собрание* се однесуваат на мирното решавање на конфликтите, без оглед на нивното потекло, за кои смета дека би можеле да ја загрозат општата благосостојба или да ги нарушат пријателските односи меѓу нациите, подразбирајќи ги тука и конфликтите што настануваат поради повреди на

²⁸ Ibid, 14 (член 11).

²⁹ Ibid, 15 (член 13).

оние одредби од оваа *Повелба*, каде што се наведени целите и начелата на *Обединетиите нации*.

Советот за безбедност се состои од 15 членки на *Обединетиите нации*. Пет од нив се постојани (Република Кина, Франција, Руската Федерација, Велика Британија и Соединетите Американски Држави), а останатите десет се непостојани членки и се избираат од членките на *Обединетиите нации*, врз принципите на еднаква географска застапеност за време од две години.

Советот за безбедност, со помош на *Воениот комитет* - кој е формиран со цел да дава совети и да му помага на *Советот за безбедност* за прашањата што се однесуваат на одржувањето на меѓународниот мир и безбедност, за употребата и командувањето со силите ставени на располагање, за контрола на вооружувањето и, по потреба на разоружувањето³⁰ – им предлага на членките на *Обединетиите нации* воведување систем за контрола во вооружувањето, како активност за унапредување и одржување на мирот и безбедноста, со одвркање од вооружување.

Во случај на постоење несогласности или расправи меѓу одделни земји, кои можат да го загорзат меѓународниот мир и безбедноста, од *Обединетиите нации*, најпрвин, се бараат решенија по пат на преговори, посредување, обиди за смирување, арбитража, судско решавање на спорот, прибегнување кон регионално посредување, смирување или по пат на друг начин на мировни активности, според изборот на страните што се во судир. Исто така, *Советот за безбедност* може да ги повика земјите што се во конфликт да го решат спорот на еден од претходно наведените начини, притоа го задржува правото да спроведе и истрага во случаите што можат да доведат до конфликти или до загрозување на меѓународниот мир и безбедност.

³⁰ Ibid, 18 (член 47).

Во рамките на активностите, што се преземаат од страна на *Обединетиите нации*, за отстранување на заканите по мирот, прекршувањето на мирот или преземањето акт на агресија, *Советот за безбедност* подготвува препораки или одлучува кои мерки треба да се преземат со цел да се зачува или да се поврати меѓународниот мир и безбедноста. Во овој случај, *Советот за безбедност* може да одлучи кои мерки да се преземат за да не дојде до употреба на вооружените сили и да побара од земјите членки на *Обединетиите нации* да ги почитуваат тие мерки. Значи, *Советот за безбедност*, согласно со *Повелбата на Обединетиите нации*, првенствено е одговорен за одржување на меѓународниот мир и безбедноста, и е овластен да биде носител на остварувањето на колективната безбедност, како и за примената на принудните мерки, какви што се: делумен или целосен прекин на економските односи - економски санкции, прекин на сообраќајот и врските, екскомуницирање од меѓународните организации, прекин на дипломатските врски - до преземање соодветни акции што вклучуваат и употреба на воена сила или закана дека ќе биде употребена воена сила. Исто така, *Советот за безбедност*, доколку оцени дека за одржување или за враќање на меѓународниот мир и безбедноста несоодветно се почитуваат или се применуваат предложените мерки, може да преземе и акции од воздух, море или од копно. Во случајот се предвидува и можноста да се вклучат и демонстрации и блокади.

Сите членки на *Обединетиите нации*, со цел да придонесат за одржување на меѓународниот мир и безбедноста, преземаат активности што се во функција на спроведување на мерките на *Советот за безбедност*. Имено, на барање на *Советот*, и во согласност со посебен договор или договори, се ставаат на располагање вооружени сили, се укажува помош и разни олеснувања, вклучувајќи го и правото на премин преку територијата на одделна земја, ако тоа е неопходно за одржување на меѓународниот мир и безбедноста. Всушност, тој договор ја дава рамковната големина на силите, бројот и типот на силите, нивниот

степен на готовност и основната локација, како и природата на олеснувањата и помошта што ќе бидат обезбедени.

Во случај на употреба на вооружени сили за одржување или за враќање на меѓународниот мир, *Советот за безбедност*, со помош на *Штабот на воениот комитет*, има ингеренции да го изработи планот за употреба на силите. Значи, *Организацијата на обединетите нации*, заради успешно зачувување и воспоставување на мирот во одделни земји или региони, има право да организира меѓународни вооружени сили, односно, да формира воени контингенти што одделни земји членки на ООН ќе ѝ ги стават на располагање, во согласност со однапред постигнатиот договор, со кој се уредуваат, пред сè, силината на меѓународните вооружени сили, нивниот состав и структура, статусот, задачите, времетраењето на мандатот, начинот на командување, финансирањето и политичката контрола врз нивното функционирање.

Силите што ги формираат *Обединетите нации* можат да бидат постојани или повремени, со главна задача за спроведување на принудните мерки и основна цел - обезбедување на мирот. Силите можат да бидат: воени; полувоени или полициски. Одлуката, пак, за нивното формирање и употреба, ја донесува *Советот за безбедност* или *Генералното собрание на Организацијата на обединетите нации*.

Економско-социјалниот совет има 54 членови и бројни постојани и повремени специјализирани установи и агенции.

Основните функции и овластувања на *Економско-социјалниот совет* се:

- 1) Може да прави или да иницира проучувања и извештаи во врска со меѓународните економски, општествени, културни, воспитни и здравствени прашања, и по сите такви прашања може да дава препораки до *Генералното собрание*, до членките на *Обединетите нации* и до засегнатите специјализирани агенции;
- 2) Може да дава препораки со цел да се промовира почитувањето и спроведувањето на човековите права и основните слободи за сите;

- 3) Може, по прашањата од својата надлежност, да подготвува нацрти на конвенции заради поднесување на *Генералното собрание*;
- 4) Може, во согласност со правилата пропишани од *Обединетите нации*, да свикува меѓународни конференции по прашањата од својата надлежност.³¹

Старателскиот совет или Меѓународниот систем за старателство има ингеренции за управување и надзор над териториите.

Основните цели на *Системот за старателство* се во согласност со целите на *Обединетите нации*, содржани во *Повелбата*, и тоа:

- да го зацврстуваат меѓународниот мир и соработка;
- да го помагаат политичкиот, стопанскиот, општествениот и образовниот напредок на населението на териториите под старателство и нивниот постепен развој.
- да го охрабрува почитувањето на човековите права и неговите основни слободи, за сите, без оглед на расата, полот, јазикот или верата, како и да охрабрува чувство на заемна зависност на народите во светот;
- да ја осигурува еднаквоста на постапување во општествените, стопанските и трговските прашања кон сите членки на *Обединетите нации*.³²

Системот на старателство се применува на следниве категории:

- на територии што сега се наоѓаат под мандат;
- на територии што ќе им бидат одземени на непријателските држави, како последица на Втората светска војна и
- на териториите што се доброволно ставени под тој систем од државите кои сносат одговорност за нивното управување.³³

³¹ Ibid, 28 (Член 62).

³² Ibid, 32 (член 77).

³³ Ibid (член 77).

Меѓународниот суд на правдата ги решава спорите меѓу земјите членки. Сите земји членки на *Обединетите нации* се ipso facto учесници во *Стајтутиот на Меѓународниот суд на правдаа*.

Секретаријатот го сочинуваат *Генералниот секретар* (кого го избира *Генералното собрание* по предлог на *Советот за безбедност*, на пет години) и неопходниот персонал.

2.2. СИСТЕМОТ ЗА КОЛЕКТИВНА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНА НА ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

Гледано од историски аспект, обидите за остварување на колективната безбедност и одбрана (во чии рамки влегува и системот *цивилна одбрана*) се јавуваат уште по Првата светска војна, во рамките на *Лигаа на народите*, каде во *Пактот* се утврдени основните претпоставки за нејзиното воспоставување. Во тој поглед, посебно значење во изградбата на колективната безбедност меѓу двете војни има *Брајан-Хегеловиот пакт*, потпишан во 1928. година. Со овој пакт, 63 држави се обврзале дека своите спорови ќе ги решаваат по мирен пат, одрекувајќи се од војната како средство за својата национална политика. Овој начин на договор се покажал неефикасен, затоа што дозволувал само нужна одбрана, а не предвидувал никакви санкции против агресорот.

На крајот од Втората светска војна, *Организацијата на обединетите нации*, со одредбите од *Повелбата*, ја презема врз себе колективната одговорност за одржувањето на мирот и безбедноста во меѓународната заедница. Всушност, направен е обид поуспешно да се контролираат мирот и безбедноста преку еден посеопфатен колективен систем, отколку тоа да се остави на одделни земји.

Од стојалиштето на анализираната проблематика, токму членот 61 од *Повелбата на Организацијата на обединетите нации* ја предвидува можноста за колективна самоодбрана (што создава можност и за колективни активности на полето на системот *цивилна одбрана*) во случај на вооружен напад, но изрично го признава и правото на индивидуална самоодбрана на секоја држава. Во тој случај, индивидуална самоодбрана, според *Повелбата*, може да преземе само држава што е објект на вооружен напад, сè до моментот додека не интервенира *Советот за безбедност* преку своите механизми. Значи, активностите, што би се презеле во случај на загрозување на мирот (и преземање на индивидуална самоодбрана) на некоја од земјите членки на *Обединетите нации*, со ништо не го исклучуваат сопственото право на секоја земја за организирање сопствена или колективна самоодбрана. Со други зборови, тоа е т.н. *вродено*, односно *свекнајно* право на секоја самостојна држава сама да одлучи каков одбранбено-заштитен и безбедносен систем ќе гради (сопствена или колективна одбрана).

Во формулацијата на член 1 од *Повелбата* може да се извлече заклучокот дека со овој член, исто така, се предвидени и други форми на соработка за кои ќе се залага *Организацијата*, а кои ќе придонесуваат за меѓусебно разбирање и соработка и на полето на меѓународната соработка на цивилната одбрана, какви што се:

- а) развивање пријателски односи помеѓу државите;
- б) унапредување на добрососедските односи;
- в) развивање на соработка со цел на поуспешен начин да се решат економските, хуманитарните, социјалните, културните и хуманитарните проблеми во меѓународната заедница.

Ако се анализира овој член, може да се заклучи дека од развивањето пријателски и добрососедски односи помеѓу државите, во услови кога досегашните извори на загрозување и натаму остануваат (а може да се рече дека во новата констелација на меѓународните односи и се прошируваат и добиваат во интензитет), произлегува неопходната потреба за соработка и на полето на цивилната одбрана, односно

потреба за развивање на соработката и решавање на хуманитарните потреби во меѓународната заедница. Тоа значи организирање и развивање компатибилен систем на цивилна одбрана (помеѓу соседните земји, региони или пошироко), заради отстранување или намалување на последиците предизвикани од различни видови извори на загрозување (техничко-технолошките несреќи, хемиски акциденти, елементарни непогоди и сл.).

Во оваа насока, во член 52 од *Повелбата* е санкционирана можноста за колективна одбрана на група земји (за што сметаме дека ја дава и можноста за колективна соработка и на полето на системот *цивилна одбрана - б.н.*). Членот 52 гласи:

„Оваа Повелба со ништо не исклучува постоење на регионални договори или агенции што се занимаваат со оние прашања за одржување на меѓународниот мир и безбедноста, коишто се погодни за регионална акција, под услов тие договори или установи и нивната активност да е во согласност со целите и начелата на *Организацијата на обединетите нации*.“

Овој член зборува дека, покрај грижата на *Советот за безбедност* за зачувување и одбрана на светскиот мир, со ништо не е ограничено правото на група земји за подготвување за колективна одбрана, што само по себе ја дава и можноста за соработка на полето на цивилната одбрана. Всушност, често пати ваквиот модалитет не може да ги прецизира односите на овие групации кон целината на светскиот мир, како основна цел на *Организацијата на обединетите нации* и на *Советот за безбедност*.

За сложеноста на ова прашање зборува и фактот што на регионалните организации и на нивната улога во зачувувањето на мирот им е посветена посебна глава и што на овој вид самоодбрана му е дадено посебно место во системот на колективната безбедност во зачувувањето на светскиот мир.³⁴

³⁴ Т. Гоцевски, *Колективната безбедност*..., 56.

Според досега изнесеното, може да се заклучи дека *Повелбата* на ООН го воспоставува колективниот систем на одбрана (во чии рамки е и цивилната одбрана) и безбедност, со што се овозможува тој да стане обврска на сите членки на *Организацијата на обединетите нации*, а со тоа и да се обезбеди негово функционирање. Тука се изнесуваат средствата и методите што би се применувале во секое време и за секоја земја, доколку дојде до загрозување на мирот и безбедноста. Тоа укажува и на психолошкиот ефект што го има оваа одредба, бидејќи јасно посочува дека секоја земја, којашто ќе го наруши меѓународниот мир и безбедноста, ќе се соочи со мерките на *Организацијата*.

Во таа смисла, *Повелбата* на *Организацијата на обединетите нации*, исто така, дава можност за воспоставување на колективниот субсистем на цивилната одбрана во рамките на системот за одбрана. За остварување на оваа соработка, од *Генералното собрание* е донесена т.н. *Резолуција за хуманитарни интервенции*. Со неа се уредува одделението за хуманитарни работи и човекови права:

„Две други значајни области од зголемената меѓународна грижа - човековите права и хуманитарните работи, што содржат: евакуација, бегалци, несреќи од големи размери - заслужуваат посоодветно место во која било реорганизација во ова време, и имаат доволна и општа заслуга - нивното битие да се внесе во новото одделение, на чело со третиот заменик на *Генералниот секретар*“.

Човековите права имаат главно средиште во *Обединетите нации* од нејзиниот почеток, а посебно од 1948 година, со усвојувањето на *Универзалната декларација* со која е одредено (пропишано) движењето (евакуацијата) со многу понатамошни мерки, со декларативно меѓународно право, со конвенции и договори. Денес, оваа област на основни меѓународни стандарди и соработка е во непречен, континуиран развој. Моментот е привлечен и прилагоден за грижи и чување на степенот на посебностите, што е важно за работата на центарот за човекови права, со што полесно би можело да се препознае неговото место во новата организациона шема.

Исто така, со Резолуцијата за хуманитарни интервенции се утврдени и постапките во случај на големи несреќи, и тоа:

„Зголемениот наплив од човекови преселбци, политички и економски бегалци, ќе заземе сериозни хуманитарни предизвици во Обединетите нации и помеѓу земјите членки, во годините што доаѓаат. Тоа се всушност битните, односно значајните врски меѓу овие феномени и човековите права – не само во пошироката смисла на зборот, туку, на пример, правата на човекот регулирани со многубројни и посебни прописи донесени од Организацијата на обединетите нации, на пр.: *UN International Bill of Rights*“.

Сето ова, во секој случај, е итна потреба за да се консолидираат и реорганизираат функциите во Обединетите нации, во однесувањето на човекот во големите несреќи, бидејќи тие најчесто се оддалеку, многу често подложени на опширен, одложувачки и *ad hoc* одговор, затоа што во системот на Обединетите нации нема начин за брзи акции за решавање на хуманитарните потреби. Токму затоа е предложено новото *Одделение за хуманитарни работи и човекови права*. Тоа ќе содржи:

- 1) Канцеларија за човекови права;
- 2) Канцеларија на Високиот комесар за бегалци;
- 3) Механизми и персонал за спроведување на евакуацијата во случај на големи несреќи.

„Ние веруваме дека сосема е јасно дека оваа област (хуманитарните работи) е од зголемена важност, и дека е време посмело и поделотворно да се организира меѓусебното поврзување и градење, поставување на компатибилност во односите, и во ниеден случај да не се потпираме на нејасни ветувања за подобра соработка. Поради тоа:

- Соединувањето на средствата на полето на хуманитарноста, бегалците, раселените лица, вонредните состојби, би

можело да се спроведе во рамките на сегашната *Канцеларија на Високиот комесаријат за бегалци* (High Commissioner for Refugees - UNHCR). Идентитетот на UNHCR (за законска заштита, за создавање фондови итн.) би бил и може да биде целосно зачуван во оваа понудена организација. Новото одделение би се соединило со *Канцеларијата за ублажување на последиците* (UNDRO) која би се реорганизирала и би била неопходен првостепен инструмент на *Обединетите нации*, во случај на големите несреќи. Тоа одделение би било способно да развие сопствен почетен тим во местото на секоја голема несреќа за време од 24 до 36 часа. Големите несреќи би се редефинирале и би се заокружиле не само како неочекувани природни феномени, туку и како значајни хуманитарни активности во вонредни состојби (на пр. неочекуваните бранови од бегалци преку границите). Во овој случај, единицата мора да биде опремена и подготвена за ефектен одговор.

Исто така е предвидена и соработка со организациите: UNDP, UNICEF, UNRWA и WFP, кои се опремени со комуникациски системи и кои ќе најдат своја улога во итните ситуации.

Генералниот секретар има ингеренции да формира Одбор при *Организацијата на обединетите нации*, којшто ќе работи во услови на:

- големи несреќи;
- хуманитарни потреби;
- миграции.

Со *Одборот* ќе раководи заменик на *Генералниот секретар*. Овој *Одбор* ќе соработува со агенциите од системот на *Обединетите нации*, со посебните агенции за селидби (ICRS), со *Лигата на Црвениот крст*, *Црвената полумесечина* и со други невладини доброволни агенции. Прва и најбитна задача на *Одборот* е да развие јасни инструкции за

системот на командување и контрола при итни ситуации, со еден општ меѓународен законик за однесување (надзор) при големите несреќи. Сите овие предвидени активности ќе бидат од голема полза за правилно и редовно преземање мерки и насоки, и секогаш кога се од итна природа, да испрати навремено предупредување за актуелната вонредна состојба“.

2.3. ЗБИРНА ИНФОРМАЦИЈА ЗА MCDA И MCDU

Во рамките на прашањето за статусот на цивилната одбрана во Организацијата на Обединетите нации, особено внимание заслужуваат активностите на агенциите на Обединетите нации или, поконкретно, иницијативите за ублажување на последиците во случај на меѓународни несреќи, што е една од активностите на цивилната одбрана.

Во тој поглед, посебно место и значење имаат активностите за можното користење на имотот на воената и цивилната одбрана во случај на меѓународни несреќи (MCDA) и формирањето на единицата за воена и цивилна одбрана, сè со цел за ублажување на последиците од предизвиканите несреќи (MCDU).

2.3.1. Имотот на воената и цивилната одбрана [Military and Civil Defence Assets (MCDA)]

Во времето на последните декади, нараснувачките димензии, зачестеноста и комплексноста на несреќите створија неопходност за мобилизирање еден вид меѓународни сили (тимови за потрага и спасување, екипи за конструирање кампови специјалисти за воздушен транспорт), за помош на загрозените земји. Денес сè повеќе и повеќе меѓународните операции за ублажување на несреќите се користат со мож-

ностите за употреба на имотот на националната воена и цивилна одбрана (Military and/or Civil Defence Assets (MCDA)). Имено, искуството покажува дека е неопходно да се координира и да се подобри соработката меѓу воената и цивилната организација, сè со цел за благовремено ублажување на меѓународните несреќи.

Во таа насока, во март 1992. година беше формирана група за координација со налог да ги проучи можностите за користење на имотот на воената и цивилната одбрана (MCDA) во случај на меѓународни несреќи.

Групата се состои од земји членки на *Организацијата на обединетите нации* (заинтересирани за давање и примање помош) и од агенциите на Обединетите нации. Оваа група, во јуни 1992. година, го предложи проектот DPR 213/3: *Use of Military and Civil Defence Assets (MCDA) in Disaster Relief* (*Користење на имотот на воената и цивилната одбрана за ублажување на несреќите*). Врз основа на овој проект, во декември 1992. година, во рамките на НАТО, во Брисел се формира работилница, со што проектот на MCDA започна да ги развива основните документи во четири работни групи, под водство на групата за координација. Работните групи ги предложија следниве документи:

- Прирачник на работната група (под водство на НАТО);
- Работна група за организирање вежби (под претседателство на Австрија). Оваа работна група досега има организирано вежби во Австрија во 1993. година, во Русија во 1994. и 1995. година, и семинар во Австрија и Швајцарија во 1996. година;
- Работна група за воздушни операции;
- Работна група за управување.³⁵

Во јануари 1994 година во Осло беше одржана меѓународна конференција (со повеќе од 180 учесници од 45 држави), на која беше донесен документ како основа за користење на имотот на воената или цивилната одбрана (MCDA) во меѓународните операции за отстранување на последиците од несреќите.

³⁵ *Information on MCDU and MCDA, 1997, 1.*

2.3.2. Единица за воена и цивилна одбрана [Military and Civil Defence Unit (MCDU)]

Под иницијатива на Организацијата на Обединетите нации, поточно, нејзините агенции, паралелно со изработката и реализирањето на проектот DPR 213/3 (*Користење на имотот на воената и цивилната одбрана за ублажување на несреќите*), започнаа и други слични иницијативи за ублажување на последиците во случај на меѓународни несреќи.

Во таа насока, во ноември 1995. година беше формирана единицата за воена и цивилна одбрана *Military and Civil Defence Unit (MCDU)*, во чии рамки започна да функционира Одделението за координација при ублажувањето на несреќите. Исто така, во согласност со работната програма, во работата на оваа единица се овозможи со свои активности да се вклучат заинтересираните хуманитарни агенции.

Конкретното реализирање на оваа иницијатива е еден од показателите дека се создадени услови за овозможување подобра координација на планираните активности од доменот на ублажувањето на последиците во случај на меѓународни несреќи.

Имено, мисијата на MCDU е да овозможи најефективно користење на имотот на воената и цивилната одбрана (MCDA), со основна цел помагање на сите видови хуманитарни операции, односно, онаму каде што нивното користење е погодно.

Оттука произлегува и основната цел на MCDU - правовремено да се осигура доволна и ефективна поддршка на имотот на воената или цивилната одбрана (MCDA) на заинтересираните хуманитарни агенции.

Во редот на најважните задачи што се одвиваат во рамките на MCDU спаѓаат:

1. Воспоставување мерки за подготовка;
2. Развој на планираните мерки;
3. Дефинирање на законска рамка за користење на имотот на воената и/или цивилната одбрана;

4. Подготовка и надзор на вежбовните активности;
5. Финансирање на административните и организационите решенија.³⁶

Денес MCDU е екипиран, односно пополнет со претседател на MCDU, два офицера за планирање, еден секретар и со професионален персонал.

MCDU ги спроведува следниве активности:

1. База на податоци: MCDU има основано прототип на база на податоци која ги содржи информациите на расположливите имоти на воената и цивилната одбрана во заинтересираните држави.

2. Програма за вежбовни активности (тренинг): MCDU, заедно со заинтересираните држави развива концепт за увежбување, со цел да се овозможи покоординативен пристап во организирањето на вежбите за дејствување во случај на несреќи.³⁷

2.3.3. Одделение на Обединетите нации за хуманитарни работи (Женева) **[United Nations department of humanitarian affairs (Geneva)]**

Во рамките на *Одделението на Обединетите нации за хуманитарни работи* во Женева постојат оперативни процедури (SOP) за мобилизирање на имотот на воената и цивилната одбрана (MCDA) за поддршка на хуманитарните операции за ублажување на последиците. Нивната содржина ја сочинуваат:

- A. Главни информации;
- B. Процедури за будност и мобилизирање на MCDA:
 1. Предупредувачки пораки;
 2. Барање за помош;

³⁶ Ibid, 2.

³⁷ Ibid.

3. Утврдување на расположивиот имот;
4. Барање за дејствување;
5. Дејствување кон усовршување на пораките.³⁸

А. Главни информации:

- 1) Единицата за воена и цивилна одбрана (MCDU) и *Одделението на Обединетите нации за хуманитарни работи* во Женева (DHA-Geneva) треба да обезбедат најефективно користење на имотот на воената и цивилната одбрана (MCDA) за поддршка на сите видови хуманитарни операции каде што нивната употреба е можна.
- 2) Целта на MCDU е да обезбеди навремена, доволна и најефикасна поддршка на MCDA, во интерес на хуманитарните агенции, во кое било време да побараат.
- 3) MCDA може да се опреми на барање на заинтересираната држава, на агенцијата на Обединетите нации и на други заинтересирани хуманитарни организации, со согласност од државата примател.
- 4) MCDA се состои од персонал и од опрема, или само од персонал. Имено, структурите на MCDA се наменети брзо, сеопфатно на најмобилен начин да одговарат на работата, во насока да овозможат поддршка на службите за ублажување на последиците.
- 5) Сите агенции на Обединетите нации и другите заинтересирани хуманитарни организации ќе бидат известувани за работата на MCDU и, во согласност со нивните потреби, ќе се користи имотот на воената и цивилната одбрана.
- 6) MCDU ќе биде одговорна за координацијата кога е побарана помошта од MCDA.³⁹

³⁸ MCDU Standing Operating Procedures (SOP), февруари 1996, 2.

³⁹ Ibid.

Б. Процедури за тревога и мобилизација на МСДА:

1) *Предуïредувачка ïорака* (од Одделението на ОН за хуманитарни работи ДНА и МСДА до државите дарители).

МСДУ ги информира донаторските држави за можното ангажирање на МСДУ во отстранување на последиците од несреќите.

Цел: Овие информации им даваат можност на заинтересираните држави-дарители да иницираат политички одлуки.⁴⁰

2) *Барање ïомош на заãрозениïе држави од ДНА и МСДУ.*

Со ова барање се запознаваат донаторските држави чиј имот е побаран од агенциите на Обединетите нации (NGO-и) или од заинтересираните држави (баратели).

Цел: Овие информации им даваат можност на заинтересираните држави-донатори да го подготват имотот за употреба при отстранувањето и ублажувањето на последиците од несреќата.

3) *Поïврда за расположивиот имот* (од заинтересираните држави до ДНА и МСДУ).

Заинтересираните држави-дарители го информираат ДНА/МСДА за расположивиот имот, подготвен за употреба, во пресрет на бараните потреби.

Цел: Овие информации го одржуваат критериумот за планирање во МСДУ, за развојот на планот за развивање во соработка со барателот(-ите) и можните доставувачи. Исто така, развојниот план ќе осигура најефективно користење на имотот.

4) *Барање за развој* (од ДНА/МСДУ до заинтересираните држави).

Следејќи го развојниот план ДНА/МСДУ бара одредени држави-донатори да го поддржат поединечниот (посебниот) барател.

⁴⁰ Ibid, 3.

Барањето вклучува информација за итната ситуација, информација за законското уредување, спогодбите за царинските олеснувања со државни приматели на помошта. Барањата, исто така, вклучуваат податоци за контакт со барателот за воспоставување директни аранжмани меѓу доставувачот и барателот.

MCDU не игра улога на посредник меѓу двете страни.

5) *Активност кон комплетирање (усовршување) на йораките.*

Во врска со акциите, засновани на регуларна основа, ДНА/MCDU ја информира меѓународната заедница и преку средствата за јавно информирање.⁴¹

3. МЕЃУНАРОДНАТА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЦИВИЛНА ОДБРАНА

ORGANISATION INTERNATIONALE DE PROTECTION CIVIL (OIPC)

Имајќи ги предвид општите сознанија за статусот на цивилната одбрана (анализирана во меѓународните институции, земјите членки на НАТО и др.), што се во духот на меѓународната соработка во областа на цивилната одбрана, можеме да заклучиме дека таа соработка се темели на размена на искуства на билатерална (меѓудржавна) координација и заедничко планско решавање на одредени акции (како на пр. организацијата на јавување и тревожење, систем за откривање и контрола на контаминација во некој регион на континентот).

Во овој контекст треба да се потенцира и меѓународната соработка на полето на цивилната одбрана, којашто се остварува во делот

⁴¹ Ibid, 2-3.

за изработка и поставување на теоретските основи во развојот и определувањето на видот на активностите на цивилната одбрана, во начинот на образование на кадри за потребите на цивилната одбрана и за обучување на населението, во научноистражувачката работа, во методите за изведување на спасувачки и ремонтно-хавариски акции итн.⁴²

Во функција на реализирање на овој широк спектар на активности на полето на меѓународната соработка дојде до формирање на *Меѓународната организација за цивилна одбрана (Organisation Internationale de Protection Civil (OIPC))*, со седиште во Женева. Имено, оваа меѓународна организација аналитичарите ја сметаат за наследник на *Меѓународното здружение на женевските центри* кое, уште во 1931. година во Париз, го основал францускиот генерал-лекар Георг Санта Паул (George Santa Paul). Главна цел на ова здружение било создавање на различни држави, т.е. неутрални зони-центри, кои за време на војната ќе служат како место од каде што ќе се евакуира и ќе се засолнува цивилното население кое не учествува во воените операции, односно, пред сè, овие зони ќе бидат наменети за засолнување на деца, стари луѓе и инвалиди. Исто така, со женевските центри се предвидувала и можноста за заштита на културните добра, на значајните уметнички и архитектонски дела итн.⁴³

Генералот Санта Паул во 1937 година ќе го пренесе седиштето на здружението од Париз во Женева.

Ова прво здружение за заштита на цивилите за време на своето постоење ги дава првите позитивни резултати, на пр. во војната во Шпанија, во вооружените судири помеѓу Кина и Јапонија. Здружението ќе го овозможи признавањето, создавањето и функционирањето на одредени региони за неутрални зони-центри. Од друга страна, пак, некои аналитичари сметаат дека за времето на неговото постоење не

⁴² K. Sukljenik, *Civilna odbrana*, VIZ, Beograd 1976, 264.

⁴³ Ibid, 265.

биле постигнати поголеми резултати. Така, на пример, не биле остварени хуманитарните цели на здружението за време на војната. Исто така, интервенциите и напорите на здружението за ублажување на последиците од бомбардирањата биле успешни само во некои градови.

Од аспект на меѓународниот статус на цивилната одбрана особено е значајно што идеите на генералот Саинт Паул се прифатени и после војната. Всушност, неговите идеи и после војната го продолжуваат својот континуитет на хуманитарно делување. Во тој поглед, на иницијатива на швајцарската влада, во 1949. година во Женева е свикана меѓународна конференција на која се изработени и заклучени меѓународните женевски конвенции. Од нив посебно внимание заслужува IV женевска конвенција (*За заштитата на цивилните лица за време на војна*), бидејќи ги дефинира принципите што се однесуваат на заштитата на цивилното население на окупираните територии за време на војна. Оваа конвенција предвидува безбедна зона за цивилното население кое не учествува во воените операции.⁴⁴

Од тоа време, Меѓународното здружение на женевските центри ја концентрира својата активност на практична реализација на прописите од Женевските конвенции. Во таа насока, здружението започнало со организирање меѓународни конференции, симпозиуми и изложби посветени на цивилната одбрана. Во 1958 година ова здружение прераснува во Меѓународна организација за цивилна одбрана (МОЦО). Непосредно по нејзиното формирање, статусот и активностите се промениле во однос на претходните активности.

Денес, оваа меѓународна организација прави напори во нејзини рамки да ги вклучи званичните организации (колективни членки), националните и регионалните организации и здруженија кои се занимаваат со прашањата за заштита и спасување на луѓето и материјал-

⁴⁴ За сите аспекти на IV женевска конвенција пошироко во: *Женевските конвенции од 12. август 1949. и дојдлните протоколи*, ГИТ „Гоце Делчев“, Скопје 1994.

ните добра, како и индивидуалните членки, меѓу кои важна улога имаат индустријалците и приватните производителци на опремата за потребите на цивилната одбрана.

Меѓународната организација за цивилна одбрана не припаѓа на *Организацијата на обединетите нации*. Според Константин Сукјењик, тоа е резултат од сите значајни правно-заштитни акции што ги иницирала или во кои учествувала Меѓународната организација за цивилна одбрана, што не се крунисани со успех. Таков е, на пример, обидот за регулирање на правната заштита на припадниците на цивилната одбрана, врз основа на одредбите на одлуките од IV женевска конвенција и во меѓународни рамки, аналогно на статусот што го уживаат припадниците на националните организации на Црвениот крст.

Во функција на реализирањето на активностите, на надминување и решавање на проблемите на полето на одбраната и цивилната одбрана, Меѓународната организација за цивилна одбрана организира повеќе конференции и симпозиуми. Од овој аспект особено се значајни:

- Конференцијата одржана во Женева, во 1963. година, на тема „Спасување на луѓе затрупани во катастрофите“;
- Симпозиумот одржан во 1966. година, на тема „Опасности и заштита од контаминација“;
- Конференцијата одржана во февруари 1972 година, посветена на организација на помошта на внатрешен и меѓународен план во случај на големи катастрофи и природни несреќи (земјотреси, поплави, епидемии, пожари и сл.);
- Конференцијата одржана во Рим, во 1989 година, на тема „Цивилната заштита на Средоземјето“. Оваа конференција е организирана на иницијатива на Центарот за развој на просторот на Средоземјето (CESVAM). Во неа зеле учество делегации од сите земји од Медитеранот, освен од Албанија. Цел на оваа Конференција била овозможување средба на сите претставници

од медитеранските земји, политички личности, академици, експерти за цивилна одбрана и претставници на индустријата, со основна цел за изнаоѓање и остварување заеднички основи (инструменти) што ќе овозможат размена на информации и соодветни искуства од различни видови опасности, заедничко превентивно планирање, заедничка интервенција во случај на заеднички природни опасности и координација во заемната помош.⁴⁵

Во групата на опасности, за кои станало збор на Конференцијата, спаѓаат: сеизмичките, вулканските, хидрогеолошките, големите пожари, загадувањето и индустриско-нуклеарните опасности.⁴⁶

Според оценката на учесниците на Конференцијата, потребите за изработка на автоматизиран информациски систем со податоци и бази на разни статистички податоци се неопходни, за да овозможат:

- меѓународна размена на информациите за степенот на опасностите;
- меѓународна размена на искуства за активности во случај на интервенциите;
- планирање на меѓународните интервенции;
- координација, по потреба и заемна помош.⁴⁷

Овој информациски систем во основа би се потпираше на националните системи за набљудување и известување.

Од аспект на проблемот што се истражува во овој труд, оваа Конференција, вклучувајќи ги сите нејзини релевантни аспекти, нуди успешно афирмирање и остварување на идејата за организирање на одредени нејзини активности на меѓународно ниво, зашто опасностите,

⁴⁵ *Stručni izveštaj sa međunarodne konferencije „Civilna zaštita Sredozemlja“*, Beograd 1989, 1.

⁴⁶ Ibid, 2.

⁴⁷ Ibid, 2.

на кои земјите од Средоземјето треба на организиран и координиран начин да се спротивстават, се многубројни. Затоа, во Рим е формирано здружението „Центар за развој на просторот на Средоземјето“ (CESVAM), со основна цел за проучување, истражување и придвижување на иницијатива за научен, правен, културен и економски развој, како и за заштита и безбедност на целиот простор на Средоземјето.

Во овој контекст треба да се потенцира и значењето на Римската меѓународна конференција, со која, во случај на нуклеарни несреќи, се утврдени акциите што ќе се реализираат на полето на национално и меѓународно ниво. Тука припаѓаат:

- дефинирањето на степенот на интервенциите, според меѓународното право, со кое ќе се дозволи слободна циркулација на добрата;
- подобро информирање на јавноста;
- разработка на билатералните договори меѓу соседните земји, со што ќе се овозможи правна основа за давање помош во случај на потреба.⁴⁸

Оттука, на меѓународно ниво, и под закрила на Меѓународната агенција за нуклеарна енергија (IAEA), се изработени две конвенции: 1. За рано нотифицирање (Early Notification) и 2. За заемна помош (Mutual Assistance).⁴⁹

Овие конвенции биле ратификувани од страна на сите присутни земји и се дефинирани меѓународните рамки за акциите што треба да се преземат во случај на прогласување нуклеарна опасност.

Уште еден, многу важен договор, претставува Конвенцијата за обврските на третата страна, обврска за која била договорена на Париската, односно на Виенската конвенција.

Во функција на реализирањето на предвидените активности на полето на цивилната одбрана, Римската меѓународна конференција

⁴⁸ Ibid, 75.

⁴⁹ Ibid, 159.

нуди практични решенија преку понудената идеја за примена на информатиката во цивилната одбрана. Во овој случај се тргнува од претпоставката дека „незамислив е еден модерен систем на цивилна одбрана (наднационален, национален или регионален) кој не користи соодветен информативен систем како почетна основа за каква било активност“. Имено, за воспоставување на ваков систем мора да се има предвид дека цивилната одбрана (во чии рамки делува и подсистемот *цивилна заштита*) делува во три сосем одвоени временски интервали:

- време за предвидување и превенција;
- време на интервенција за време и после несреќата;
- време за создавање услови за привремено живеење, па сè до целосна реконструкција.⁵⁰

Информативниот систем на цивилната одбрана (цивилната заштита) е сочинет од комплекс од уреди што можат да се групираат во:

- Територијална банка на податоци;
- Помошни банки на податоци;
- Математички модел за предвидувања;
- Математички модел за симулација на некоја случка;
- Управувачи во математичките модели и
- Експертни системи.⁵¹

Овој комплекс од информативни уреди, со кои се управува од Центарот за обработка на податоци (CED) се вклопува во Оперативниот центар на цивилната одбрана (цивилната заштита) со следниве функции:

- контрола;
- командување;
- одржување врски.

⁵⁰ Ibid, 159.

⁵¹ Ibid.

Во овој контекст треба да се потенцира и значењето на Секретаријатот и на службите (пред сè информативно-документациските и службите за опрема) што егзистираат во рамките на Меѓународната организација за цивилна одбрана. Тие ја насочуваат својата одбрана и кон реализирање на пропагандните активности, и тоа кон:

- развојот на производството на опрема за заштита и спасување;
- организирање меѓународни изложби на опрема за заштита и спасување.⁵²

Во таа насока, овие служби одржуваат постојани контакти меѓу претпријатијата што произведуваат уреди или опрема за спасување и заштита и институциите и организациите заинтересирани за набавка на тие уреди и опрема.

Од изнесеното може да се констатира дека првата Меѓународна организација за цивилна одбрана, и покрај долгата историја на постоење и делување, не губи значење. Таа, со своите нови идеи, инкорпорирани во активностите, сè уште е актуелна и задолжително треба да се смета на нејзиното делување.

Тоа го потврдува и фактот што е сè повеќе присутна потребата за натамошно нејзино делување во насока на организирани меѓународни активности на полето на цивилната одбрана на национално, наднационално и регионално ниво. Поради тоа, цивилната одбрана, во идните војни, природни катастрофи и во сè повеќе актуелните глобални извори на загрозување, ќе има сè позначајно место. Оттука, модалитетите на современата цивилна одбрана отвораат огромни хоризонти за нови решенија во функционирањето на меѓународната организација за цивилна одбрана, како продукти на актуелните предизвици во новото време.

⁵² K. Sukljenik, *Civilna odbrana...*, 266.

4. ЖЕНЕВСКИТЕ КОНВЕНЦИИ И ДОПОЛНИТЕЛНИ ПРОТОКОЛИ

Од аспект на меѓународниот статус на цивилната одбрана, исто така е значајно што идеите за хуманитарно делување го продолжуваат својот континуитет, бидејќи развојот на современата наука, техника и технологија, како и ангажирањето на човечкиот ум за зголемување на квалитетот на живеење, од една страна, и создавањето најразлични оружја, борбени системи и средства за војување, од друга страна, се два паралелни процеси присутни во светот, со своја различна логика на создавање и развој.⁵³

Во овој случај, втората компонента, односно квалитативните и квантитативните особини на современата борбена техника и нивната разурнувачка моќ се од таква природа што ја ставаат цивилната одбрана (цивилната заштита) пред разрешување на многу сериозни прашања. Гледано од тој аспект, денес речиси сè е подложно на удар и уништување. Со други зборови, станува збор за губење на границата меѓу фронтот и заднината, а оддалеченоста од фронтот веќе не претставува гаранција за заштита. Имено, во вакви услови и времето, кое по знакот за тревога останува за преземање заштитни мерки, е мошне скусено. Огромните количества НХБ оружје и последиците предизвикани од нивната употреба се значаен аргумент дека во една идна тотална војна ќе мора да се бара и соодветна тотална заштита.

Сепак, се чини, погрешно би било да се сфати дека нараснатите проблеми во организирањето и функционирањето на заштитата на луѓето, материјалните и културните добра се однесуваат само во случај на војна и воени разурнивања. Впрочем, човекот е изложен и на различни несреќи, катастрофи и деструкции, кои според своите размери и

⁵³ З. Нацев, *Едукативни проекции во одбраната*, НИП „Гурѓа“, Скопје 1995, 152.

последници добиваат загрузувачки димензии. За жал, сè повеќе се присутни негативните последици од техничко-технолошкиот напредок и од современата технологија, манифестирани во вид на различни хемиски, биолошки, радиолошки и други акциденти со широки размери (притоа, преминувајќи ги националните граници), загадување на екосистемот и друго, со што фронтот на делување на системот *цивилна одбрана*, односно субсистемот *цивилна заштита*, се проширува. Оттука, прифаќањето на овие аргументи, несомнено, би значело директно влијание при определувањето на карактерот на функциите, како и на организациската поставеност на цивилната одбрана (цивилната заштита) на национално и регионално ниво. И во оваа смисла е разбирливо што во денешни услови заштитата и спасувањето станаа составен дел и фактор на организирањето на секојдневниот живот, на современата технологија и производство, на вкупниот општествено-економски развој.

Секоја општествена заедница во целина, или секоја земја посебно, за да може да ги оствари овие приоритети и другите задачи (од општо значење за цивилната одбрана), кои спаѓаат во нејзина надлежност, во однос на заштитата и спасувањето прави напори во изнаоѓање начини за спротивставување и за отстранување на придружните, нарастатите и евентуалните опасности. Но, во поново време, во многу држави е присутно сомневањето во ефикасноста на цивилната одбрана (цивилната заштита), особено во услови на можна употреба на нуклеарно оружје, макар што во ниту една од нив не се одрекува потребата од истата. Во овој контекст треба да се потенцира дека во многу земји, во оние што располагаат со нуклеарно оружје или во оние на чија територија би можело да биде употребено, исто така и во оние држави што не би биле директна цел на напад со нуклеарни проектили, туку би ги почувствувале секундарните последици, примарно ја насочуваат цивилната одбрана за заштита од опасностите и последиците од нуклеарната војна. Последната деценија ја карактеризира настојување-

то на многу земји да ја организираат и да ја постават цивилната одбрана за функционирање и борба против придружните катастрофи или технички акциденти, или заради заштита од конвенционалните облици на напад, сообразно на организацијата на општеството, устроената практика на работењето и со други карактеристики.⁵⁴

Но, од друга страна, одделни тенденции, што се појавија во водењето на војните во минатото, а особено во поново време, упатуваат на заклучоци што укажуваат на потребата дека заштитата на населението во војна треба да стане трајна задача. Имено, од една страна, реалните можности на потенцијалните средства за водење војна (конвенционалните и нуклеарните) се толку зголемени и проширени што формата на борбата *гради в гради* сè повеќе губи примат, а, од друга страна, и војната на *далечина* во значителна мерка ќе го стави цивилното население во позиција да го понесе најголемиот товар на борбените дејства.⁵⁵ Во вакви услови, цивилното население ќе биде непрекинато изложено на опасности, страдања и жртви. Потврда за тоа, секако, се досегашните војни.⁵⁶ Ваквата состојба довела до тоа да се нарасне процентот на жртвите на цивилното население во однос на војниците. Ваквото поместување на процентуалниот однос на загубите на штета на цивилното население наметнало ултимативно барање: низ процесот на развојот на воените дејства сè поголемо внимание да се насочи кон организирана заштита и спасување на населението. Значи, прашањето за заштитата и спасувањето на населението во никој случај и во ниту една земја не треба да биде само од формална природа, туку,

⁵⁴ Ibid, 153.

⁵⁵ Ibid, 154.

⁵⁶ Во Првата светска војна односите помеѓу воените и цивилните губитоци е 20:1. Во Втората светска војна односот се изедначува - 1:1. Во војната во Кореја (1950-1953) односот е 1:5. Во војната во Виетнам (1961-1975) односот рапидно се зголемува на сметка на цивилните губитоци - 1:20. Во идната војна се претпоставува дека тој однос ќе биде 1:100.

напротив, треба да има и суштествено значење. Честите војни со големите човечки загуби, и мирновременските катастрофи, според последиците во однос на луѓето, материјалните и културните добра, ги надминуваат националните граници. Затоа, основно барање на цивилната одбрана стана и решавањето на меѓународниот статус. И во оваа смисла се наметнува прашањето: *Што е најправено на полевото на решавањето на меѓународниот статус на цивилната одбрана?* Според оценката на аналитичарите, се донесени повеќе меѓународни документи што нудат правна основа во креирањето на политиката на цивилната одбрана и во дефинирањето на потребата за решавање на нејзиниот меѓународен статус. Оттука, во редот на поважните и поопстојните меѓународни документи за хуманизација на војната и на воените последици се сметаат:

- *Конвенцијата за подобрување на судбината на ранетите и болните во војна*, донесена во Женева во 1864 година. Се смета дека причина за нејзиното настанување е големиот број жртви во битката кај Солфорино. Меѓутоа, истата Конвенција на неколку пати е иновирана и дополнувана, при што особено се значајни Хашките конвенции и декларации од 1899 и 1907 година. Но, од друга страна, покрај сите напори, дадените правила во Конвенцијата многукратно не се почитувани од завојуваните страни во Втората светска војна.
- *Протоколот за забрана на употреба на задушливци, слични отровни гасови и бактериолошки средства*. Со овој протокол се постигнати значајни резултати на планот на регулирање на односите во војна.
- *Женевската конвенција за постипување со воени заробеници* од 1929 година.
- *Лондонската поморска конвенција* од 1930 година.

Според оценката на аналитичарите, во текот на Втората светска војна, овие конвенции, како и порано донесените, во одредени граници беа почитувани, но и безброј пати беа кршени.

Во текот на Втората светска војна бројот на ранетите, на заробените и на масовно настраданото цивилно население бил голем. Затоа, во 1949 година, по предлог на женевската влада и со поддршка од повеќето држави, во Женева се усвојуваат познатите четири *Женевски конвенции* за заштита на жртвите во војна. Тие се:

1. Женевска конвенција за подобрување на состојбата на ранетите и болните во вооружените сили во војната;
2. Женевска конвенција за подобрување на состојбата на ранетите, болните и бродоломците во вооружените сили на море;
3. Женевска конвенција за постапување со воените заробеници;
4. Женевска конвенција за заштита на граѓанските лица за време на војна.⁵⁷

Таквите позитивни движења во однос на натамошното подобрување на положбата на припадниците на вооружените сили, ранетите, болните и цивилното население во вооружените судири продолжува и во 1977 година. Имено, се донесуваат *Дојолниџелниџе ѓроџоколи* (I и II) на *Женевскиџе конвенции од 1949 година*. Впрочем, се чини, општо-прифатен е ставот дека во овој период се направени големи успеси на планот на решавањето на цивилната одбрана во духот на меѓународното регулирање. Имено, потврда за тоа се дадените правни рамки за постапување со цивилите во војна, што е направено со *Дојолниџелниџе ѓроџоколи* на Женевските конвенции, од 1977 година. Всушност, *Дојолниџелниџе ѓроџоколи* ја истакнуваат суштинската потреба за преземање одделни специфични мерки за „заштита на цивилното население, на цивилите и цивилните објекти“ во ситуација на спроведување на воените операции, односно при преземањето на нападот, од една страна, а од друга страна преземање определени мерки на претпазливост од последиците на нападот, за кои се должни да водат сметка и двете страни.

⁵⁷ *Женевски конвенции и дојолниџелни ѓроџоколи...*, 7.

Со одредбите во *Дойолнийелниот протокол* се дополнуваат правилата за хуманитарна заштита, содржани во *IV конвенција*, особено во *Дел II* на *Конвенцијата*⁵⁸ и во други меѓународни договори што ги обврзуваат високите страни договорнички, како и другите правила на меѓународното право што се однесува на заштитата на цивилите или на цивилните објекти на копно, на море или во воздух, од непријателски дејства.

Првиот дел на *Дойолнийелниот протокол* на *Женевската конвенција* повеќе се однесува на тоа што треба агресорот да чини за да се избегнат или да се сведат на минимум загубите на цивилното население. Во таа насока, од Членот 52 до Членот 57 е наведена општата заштита на цивилни или културни објекти неопходни за опстанок на цивилното население, заштита на природната околина и заштита на градби и инсталации. Така, на пример, во Член 52 се наведува дека:

- а) Цивилните објекти не смеат да бидат предмет на напад или репресалии.
- б) Нападите треба строго да се ограничат на воени објекти.

Понатаму, според Член 53, се забранува:

- а) да се врши каков и да е непријателски акт насочен против историски споменици, уметнички дела или храмови, што претставуваат културно или духовно наследство на народот.
- б) да се користат такви објекти за помош на воените акции.

Со Член 54 се забранува:

- а) истоштување на населението со глад, како метод за војување;
- б) да се нападнат, уништат, отстранат, или да се направат некорисни објектите неопходни за да преживее цивилното население, прехранбените продукти, земјоделските области за производство на храна ... со намера од тоа да се лиши цивилното население...⁵⁹

⁵⁸ За сите аспекти на *IV Женевска конвенција* пошироко во: *Женевски конвенции и дојолнийелни протоколи...*, 167.

⁵⁹ *Ibid*, 277.

Во следниот дел (Член 58) се наведуваат мерките што треба да ги презема нападнатата земја за да се избегнат жртвите во војната. Така, судрените страни во најголем можен степен се должни:

- а) да настојуваат да го отстранат цивилното население, одделни цивили и цивилни објекти под нивна управа, од околината на воените објекти;
- б) да се избегнува лоцирањето на воените објекти во рамките или близу до густо населени подрачја;
- в) да се преземаат други потребни мерки на претпазливост за да се заштити цивилното население, одделни цивили и цивилни објекти под нивна управа, од опасности што произлегуваат од воените операции.⁶⁰

Цивилната одбрана (заштита) во меѓународното право е дефинирана во глава VI (Член 61), и под тој израз се подразбира вршење на некои или на сите хуманитарни активности со цел цивилното население да се заштити од опасностите од непријателства или несреќи и да му се помогне да го совлада нивното непосредно дејство, како и да се обезбедат услови потребни за неговиот опстанок. Тие задачи се следниве:

- 1) служба за тревожење;
- 2) евакуација;
- 3) ставање на располагање и организирање на засолништа;
- 4) примена на мерки за затемнување,
- 5) спасување;
- 6) санитарска служба, вклучувајќи ја првата помош и верската помош;
- 7) борба против пожари,
- 8) откривање и означување на опасни зони;
- 9) деконтаминација и други слични мерки за заштита;
- 10) итно сместување и снабдување;

⁶⁰ Ibid, 281.

- 11) итна помош во воспоставувањето и одржувањето на редот во настраданите зони;
- 12) итно воспоставување на неопходни служби од јавен интерес;
- 13) итно погребување;
- 14) помош во запазувањето на добрата суштествени за опстанок;
- 15) дополнителни активности потребни за вршење на кои и да било од претходно наведените задачи, вклучувајќи, но не ограничувајќи се на планирањето и организацијата.⁶¹

Исто така, *Дойолниџелниот ѝроџокол* во глава VI (Член 61) предвидува општа заштита за цивилните организации на цивилната одбрана (заштита) и на нивниот персонал, во согласност со одредбите на овој протокол. Во таа насока, Член 63 и Член 64 ги прецизираат условите за функционирање на цивилната одбрана (заштита) на окупирани територии, на неутрални или на други држави што не се страни во судирот, и на меѓународни координирачки организации. Членот 65, пак, се однесува на условите под кои може да престане активноста на цивилната одбрана, односно заштита (само ако извршат или ако се користат силите на цивилната одбрана (заштита) за извршување на дејствата штетни за непријателот, што се надвор од рамките на нивните задачи).

Имајќи ги предвид општите сознанија за *Женевскиите конвенции* и *Дойолниџелниот ѝроџокол*, произлегува дека основната нивна вредност е во хуманитарната димензија и во моралната сила, односно во општото уверување дека тие ги содржат цивилизациските придобивки што треба да се почитуваат. Значи, борејќи се за хуманоста меѓу луѓето, дури и во најтешките ситуации, каква што е војната, *Конвенциите* и *Дойолниџелниот ѝроџокол* придонесоа за ублажување на човечките страдања и афирмација на принципот „хуманост“. Во овој случај, тоа е значајно во кодификацијата на хуманитарните цели на

⁶¹ Ibid, 285.

цивилната одбрана (цивилната заштита) во меѓународното право кое всушност е доказ дека цивилната одбрана (цивилната заштита) сè уште поседува извесен степен на политичка, морална и психолошка сила која го оправдува нејзиното постоење.

И покрај тоа што историјата потврдува дека правилата на меѓународното воено право во сите вооружени судири многу пати биле кршени, тие сепак одиграле значајна улога во заштитата на: населението, цивилните објекти, културните објекти и храмови, во заштитата на објекти неопходни за опстанокот на цивилното население, во заштитата на природната околина, на градбите и инсталациите, што се жртви на војната. Од друга страна, пак, военото право никогаш немало цел да ја спречи војната, ниту да ги попречи оние акции и мерки на страните во судирот, што се нужни за постигнување победа. Гледано од тој аспект, военото право не го оспорува она што го бара потребата, туку само ги забранува оние акции и мерки кон противникот со кои се предизвикуваат страдања и уништувања што не се нужни за постигнување определена воена цел. Во овие односи, со нив треба да се ублажат суровостите во војната. Прифаќањето на овие аргументи, несомнено, би значело дека военото право не е во спротивност со воените потреби.

Кога се разгледуваат одредбите на *Конвенцијата* и она што се покажува како искуство од војните водени во минатото и во поново време, може да се забележи дека завојуваните страни од разни причини не ги почитуваат одредбите на *Конвенцијата*. Ако тоа е константа што се провлекува низ сите војни, оправдано се поставува прашањето за тоа во што е вредноста на *Конвенциите*, односно: Каква функција има кодификацијата на хуманитарните цели на цивилната одбрана (цивилната заштита)?⁶²

Според оценката на аналитичарите, и покрај кршењето на одредбите на *Конвенцијата*, тие сепак одиграле определена улога во

⁶² З. Нацев, *Едукативни проекции во одбраната...*, 158.

заштитата на некои жртви на војната. Но, пред сè, изгледа дека овие правила, покрај што се насочени кон тоа да го регулираат она што е допуштено, односно она што е забрането во вооружените судири, сепак претставуваат своевидни морални и правно-политички критериуми, а во многу случаи и основа за осуда на оние кои не ги почитуваат. Во тие рамки, местото на цивилната одбрана (цивилната заштита) во меѓународното право е доказ дека таа во извесен степен поседува политичка, морална и психолошка сила која го оправдува нејзиното постоење,⁶³ зашто само преку интегрално остварување на целиот овој склоп на одредби со хуманитарна димензија на *Конвенциите и Додолнителните протоколи*, вклучувајќи ги сите нивни релевантни аспекти, може да се очекува успешно функционирање и афирмирање на истите и во меѓународни рамки.

5. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО СОВЕТОТ НА ЕВРОПА

Советот на Европа е меѓудржавна политичка организација основана на 5 мај 1949 година. Таа засега обединува европски држави.⁶⁴

Владите потписнички, членки на Советот на Европа, имајќи ги предвид:

⁶³ Ibid.

⁶⁴ *Совети на Европа*, (збирка на меѓународни документи), НИРО „Службен весник на РМ“, Скопје 1992, 107.

Членки на Советот на Европа се: Австрија, Белгија, Бугарија, Германија, Грција, Данска, Ирска, Исланд, Италија, Кипар, Лихтенштајн, Луксембург, Малта, Норвешка, Обединетото Кралство, Полска, Португалија, Сан Марино, Турција, Унгарија, Финска, Франција, Холандија, Чехија, Словакија, Швајцарија, Шведска, Шпанија и Македонија.

Статус на специјални гости имаат: Албанија, Летонија, Литванија, Романија, Русија, Словенија и Хрватска.

Статус на посматрач има: Израел.

- Општата декларација за човекови права, која Генералното собрание на Обединетите нации ја усвои на 10 декември 1948 година;
- Основната цел на Декларацијата - да обезбеди општо и ефективно признавање на правата утврдени во неа;
- Целта на *Совешоџи на Евроџа* е да постигне поголемо единство меѓу неговите членки, а едно од средствата за постигнување на таа цел е заштитата и развојот на човековите права и неговите основни слободи;
- Повторно повторувајќи ја својата длабока приврзаност кон овие основни слободи, кои ги сочинуваат темелите на правдината и мирот во светот, и чија заштита, од една страна, се засновува врз вистинската политичка демократија, а од друга страна - преку заедничка концепција и почитување на човековите права врз кои се засновуваат овие слободи;
- Решението, како влади на европските земји, со исти стремежи и заедничко наследство и владеење на правото, да ги направат првите чекори за колективно гарантирање на определени права утврдени со Општата декларација,⁶⁵

се согласија со следново:

Високите страни-договорнички им ги признаваат на сите лица под нивна надлежност правата и слободите утврдени во делот I на оваа конвенција.⁶⁶

Со таква функција, *Совешоџи на Евроџа* се залага да се достигне поголема обединетост меѓу неговите членови за намерата за сочувување и реализирање на идеалите и принципите на нивното заедничко наследство и олеснување на економскиот и социјалниот прогрес. При тоа, *Совешоџи на Евроџа* се залага и за заштита и за унапредување на повеќепартиската демократија и на човековите права, обликува заед-

⁶⁵ Ibid, 7.

⁶⁶ Ibid.

нички решенија за општествените проблеми и ја буди свеста за европскиот културен идентитет и го применува во животот.⁶⁷ Сите битни аспекти на вака поставените меѓусебни односи на членовите се насочени кон одржување на основните принципи за човекови права, плуралистичка демократија и правилото за закон, како и кон зголемување на животниот квалитет на европските граѓани.

Од Советот се заклучени околу 140 интервладини конвенции и договори. Како поважни од нив се: *Конвенцијата за човекови права, Европската културна конвенција* и *Европската социјално поглавје*.⁶⁸ Понатаму, Организацијата ја унапредува соработката за унапредување на едукацијата, за сочувување на урбаната и природната околина, социјалната служба, јавното здравство, спортските и младинските активности, развивањето на локалната демократија, хармонизацијата на законодавството, особено во однос на техничкиот развој и превенција од компјутерски криминал.⁶⁹

Во оваа фаза на развиеност на цивилизацијата, за жал, досегашните извори на загрозување и натаму остануваат, а може да се рече дека во новата констелација на Европа, и пошироко, дека тие се прошируваат и добиваат поголем интензитет. Изворите на загрозување од понов датум, какви што се: планетарните, еколошките, технолошките, информатичките и слично; од дена на ден се сè поприсутни и со тенденција на интензивно проширување. Имено, покрај интензитетот, изворите на загрозување преживуваат и структурни промени, така што расте учеството на оние кои го загрозуваат населението, екосистемот и создадените материјални вредности, што нужно иницира и промени во одредени сегменти на системот на цивилната одбрана, концентрирани на изнаоѓање заеднички основи во креирањето на политиката на цивилната одбрана, во сите земји членки на *Советот на Европа*.

⁶⁷ *NATO-Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels, 129.

⁶⁸ *Совет на Европа*, (збирка на меѓународни документи), НИРО „Службен весник на РМ, Скопје 1992, 107.

⁶⁹ За сите аспекти на *Советот на Европа* во: *Совет на Европа*, (збирка на меѓународни документи), 1992.

Имајќи го предвид претходно изнесеното, може да се заклучи дека повеќето конвенции (на пр. *Европската конвенција за човековите права*, *Договорот за одржување на природниот живот и природната средина*, наречен *Бернски договор*, од 1985 година, за заштита на човековата околина и др.) во *Советот на Европа* се во интерес на остварувањето на развојот на цивилната одбрана, односно во интерес на нејзиното поставување на широки основи. Од овој аспект особено е значајна тенденцијата за засилување на сите останати заштини структури во државите кон насока за заштита на граѓанинот, животната и работната средина, материјалните и културните добра, од сите видови и извори на загрозување (планетарни, глобални, еколошки, технолошки, технички, природни итн.). Во функција на реализирањето на овој широк спектар од задачи, членките на *Советот на Европа*, по пат на изнаоѓање заеднички решенија за општествените проблеми (едните и од аспект на цивилната одбрана), треба да ги аплицираат на еден или на друг начин во идните меѓувладини конвенции и договори. Со иста цел, само преку интегрално остварување на целиот овој склоп од задачи, вклучувајќи ги сите релевантни аспекти, може да се очекува поголема обединестост меѓу неговите членови во намерата за сочувување и рализирање на принципите за заеднички прогрес и зголемување на животниот квалитет воопшто.

6. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЕВРОПСКАТА ЗАЕДНИЦА (ЕВРОПСКАТА УНИЈА)

На Европејците им беа потребни две светски војни за да започнат да размислуваат за свое обединување врз поинаква основа отколку во минатото. На Запад, решени да не ги повторуваат грешките што следуваа по Првата светска војна, демократските влади бараа некој нов начин и го избраа патот на економска и политичка интеграција.⁷⁰ Од

⁷⁰ *Европската унија, ваш сосед, Manuscript Completed in February, Luxemburg 1995, 5.*

овој аспект, во периодот од 1945 до 1950 година, особено е значајно создавањето на: *Организацијата за европска соработка* (во 1948 година), со цел да ја администрира *Маршаловата помош* од Америка (која подоцна прерасна во *Организација за економска соработка и развој* - OECD), како и на *Советот на Европа* (во 1949 година).⁷¹

Со иста цел, царинската унија Бенелукс, помеѓу Белгија, Холандија и Луксембург, стапи на сила уште порано од 1948 година како еден модел на форма на економска соработка меѓу различни земји.⁷²

Од друга страна, пак, благодарение на Жан Моне беа направени првите чекори кон новото единство. Како шеф на *Организацијата за национално планирање на Франција*, овој поранешен државен чиновник предложи производството на челик и јаглен и во Франција и во Германија да се стави под раководство на едно национално тело. Планот на *Европската заедница за јаглен и челик* (ECSC), објавен на 9 мај 1950 година од страна на тогашниот министер за надворешни работи - Роберт Шуман, претставуваше еден нов почеток за Европа.⁷³ Во основа, *Шумановиот план* претставуваше значаен чекор за оневозможување на подготовки за војна преку ставање на производните капацитети на воените индустрии под меѓународна контрола, со еден обврзувачки договор. Италија и земјите на Бенелукс го потпишаа планот и на 18 април 1950 година дојде до потпишување на *Парискиот договор* меѓу Белгија, Франција, Германија, Италија, Луксембург и Холандија. *Европската заедница за јаглен и челик* и нејзиното *Парламентарно собрание* беа формирани на 10 август 1952 година со Жан Моне како прв претседател на *Високиот тело за јаглен и челик*.⁷⁴

Имајќи ги предвид општите сознанија, овие, првобитно шест земји, на 29 мај 1956 година го одобрија извештајот на белгискиот

71 Ibid.

72 Ibid.

73 Ibid, 6.

74 Ibid.

државник Пол-Хенри Спак за прашањата околу општата економска унија и за унија на полето на употреба на нуклеарната енергија за мирољубиви цели. Имено, ова придонесе шесте земји, на 25 март 1957 година, да ги потпишат *Римскиџе доѓовори* за формирање на *Европскајџа економска заедница* (ЕЕЗ) и *Европскајџа заедница за ајџомска енерџија* (ЕВРОАТОМ).⁷⁵

Од анализата на европските доѓовори може да се констатира дека тие тежнеат кон унапредување на економскиот растеж, кон повисок животен стандард, спречување на војна, кон јакнење на мирот и слободата и кон доведување „дури и до поблиска унија на народите од Европа“.

Високојџо џело на Европскајџа заедница за јажлен и челик и *Комисијајџа на ЕЕЗ* во 1967 година се соединија и ја формираа Европската заедница, сега позната како *Европска унија* (ЕУ). Имено, со доѓоворот од Мастрихт, во 1991 година, претседателите на државите или владите на земјите членки на заедницата го менуваат првобитниот *Доѓовор за џолијџичка унија* и *Доѓоворот за економска и монетарна унија* и од тие два го формираат *Доѓоворот за Европска унија*. *Доѓоворот за Европска унија* стапува на сила во 1993 година, после ратификацијата од сите земји членки на Заедницата. Значи, по ратификацијата на *Доѓоворот* од Мастрихт, поранешната Европска заедница е вклучена во Европската унија.

Денес *Европскајџа унија* има 15 земји членки (8 републики и 7 уставни монархии), со вкупен број на население од околу 370 милиони (вклучувајќи ги и 17 милиони жители на поранешната Источна Германија).⁷⁶ Таа е најголемиот трговски блок во светот, со формално создаден европски единствен пазар, елиминирајќи ги практично сите бариери за слободно движење на луѓе, услуги и капитал низ *Заедницајџа*.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid, 7. Петнаесетте земји членки на *Европскајџа унија* се: Австрија, Белгија, Германија, Грција, Данска, Ирска, Италија, Луксенбург, Обединетото Кралство, Португалија, Финска, Франција, Холандија, Шведска и Шпанија.

И во оваа смисла, низ својата историја, процесот на европската интеграција го карактеризираат две главни особини што го прават поинаков од сите досегашни обиди за обединување на европските нации. Исто така, унијата се потпира на цврсти економски основи. Оттука, ова објаснува и како, со текот на времето, заемниот интерес и растечката меѓузависност *de facto* ја исковаа солидарноста.⁷⁷ Денес, после 45 години мирољубива коегзистенција, растечка економска интеграција и просперитет, без сомнение може да се заклучи дека ниту една земја членка не помислува да ја напушти *Заедницата*: премногу би изгубила ако го стори тоа. Притоа, *Европската унија* почива на правно-обврзувачки договори што земјите членки се обврзани да ги почитуваат.

Унијата ги поставува своите цели главно преку заеднички политики (во земјоделството, екологијата, транспортот, регионалните политики и др.) и преку заеднички акции или програми (истражувања и развој, координирање на економските политики и др.).

Токму заради оваа доста оригинална комбинација на прагматизам и принципи, *Унијата* успеа да ги совлада поголемите кризи и препреки и притоа да ги зачува својот идентитет и својата кохезија, како и да ги зачува своите цели. Можеби најголемите достигнувања на *Унијата* се следниве две: Прво, таа обезбеди траен мир меѓу своите земји членки после долги векови вооружени конфликти; Второ, таа ги постигнува своите цели преку демократски договор и без да се претвори во место каде што исчезнуваат националните и локалните идентитети.⁷⁸

Оттука, констатираните активности на *Европската унија* генерално даваат можност да се групираат во три основни групи на активности, или т.н. *столбови на Унијата*.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid, 8.

Првата активност, која се однесува на политичката и економската соработка, позната како *столб на Заедницата*, се темели на договорите од Париз и од Рим, со модификациите од 1986 година, изнесени во поединечниот европски акт. Останатите две активности се креирани врз основа на *Договорот за Европската унија* и ја опфаќаат меѓувладината соработка која, во тој поглед, е независна во однос на соработката во рамките на активностите на *Заедницата*, регулирано со пописите - легислативата на *Заедницата*.

Вториот вид активности, односно вториот столб, се однесува на заедничката надворешна и безбедносна политика како процес кој е во постојан развој, бидејќи *Договорот за Европската унија* стриктно упатува на *Западноевропската унија* како интегрален дел од развојот на *Европската унија* и нејзиното барање за разработка и извршување на одлуките и активностите на *Унијата* што имаат одбранбени импликации.

И последниот, односно третиот вид активности или третиот столб е развиен за воспоставување односи на соработка меѓу членките на *Унијата* во сферата на цивилното право, криминалното право и домашните работи.

Во рамките на *Европската унија* постојат пет главни институции: *Европска комисија*, *Совет на министри*, *Европскиот парламент*, *Судот на правда* и *Европскиот совет*.⁷⁹

Европската комисија е одговорна за унапредување и воведување на легислативата и политиката на *Унијата* и за нивно извршување. Таа дејствува како заштитник на правото на *Европската унија* и упатува на случаите што треба да бидат разгледувани од страна на *Судот на правда на Унијата*. *Европската комисија* е извршно тело на *Унијата*. Таа се состои од 20 претставници номинирани од земјите членки, избрани за време од пет години.⁸⁰

⁷⁹ Ibid, 15.

⁸⁰ Ibid. Комисијата е составена од по два претставника на петте поголеми држави (Франција, Германија, Италија, Обединетото Кралство и Шпанија) и по еден претставник на останатите десет, помали, држави (Белгија, Данска, Грција, Ирска, Луксембург, Холандија, Австрија, Португалија, Финска и Шведска).

Совето̀и на минис̀триѝе работи на предлозите од Комисија̀та и претставува главно тело за подготвување на одлуките на Унија̀та. Неговите надлежности се однесуваат на сите три вида активности на Унија̀та. Совето̀и на Унија̀та го сочинуваат министрите за надворешни работи на земјите членки на Унија̀та.⁸¹

Европскио̀и ѝараламенѝ има задача да ја контролира легислативата на Унија̀та, да дава согласност за примената на истата и за донесување на законите.⁸²

Судо̀и на ѝравда̀та претставува највисок суд за правото во Унија̀та. Судо̀и пресудува за секоја земја членка, за решавање на споровите преку интерпелација и примена на правото на Унија̀та. Тој е овластен да ги отповика одлуките што не се во согласност со правните принципи на Унија̀та. Одлуките на Судо̀и ја обврзуваат Комисија̀та, националните влади, фирмите и индивидуите.⁸³

Европскио̀и советѝ е формиран во 1974 година и тој стана највисоко тело за креирање на политиката на Унија̀та. Неговиот статус за прв пат е дефиниран во До̀говоро̀и за Европска̀та унија од Мастрихт, кој потврдува дека „Европскио̀и советѝ ќе обезбедува поттик кој на Унија̀та ѝ е потребен во нејзиниот развој и оттаму ќе ги утврдува општите политички насоки“.⁸⁴

Денес, *Европска̀та унија*, како главен сојузник на САД во рамките на НАТО-пактот, според оценката на голем број аналитичари, во процесот на новата редистрибуција на моќта во глобални и европски рамки, е единствената европска инситуција која е способна да го сопре, пред сè, натамошното економско заостанување на европскиот континент.

81 Ibid, 17.

82 Ibid, 17-18.

83 Ibid, 20.

84 Ibid, 21.

Меѓутоа, новосоздадената ситуација, што настана по распаѓањето на поранешниот СССР и Варшавскиот договор), ја доведоа *Европската унија* во сосема нова позиција и со нова улога во вкупните состојби што настанаа на европскиот континент. Како континентална европска и политичка сила (но не и воена), *Европската унија*, заради сопствениот интерес, но и многу пошироко, се чувствуваше одговорна за настанатите актуелни процеси што се одвиваат на европскиот простор, вклучувајќи ги и новосоздадените кризни жаришта на истокот на континентот и на просторите на поранешната СФРЈ.⁸⁵ Од сите битни аспекти на вака поставената улога на *Унијата* сосема е оправдана иницијативата за создавање на сопствени воени сили како воена компонента, двојно помали воени сили, но затоа стратегиски многу подвижни и поефикасни. Покрај тоа, целите на воените сили што би ги формирала ЕУ, како стожер на европската интеграција, би биле значително поинакви во однос на целите на НАТО. Главната цел би била „гаснење“ на отворените кризни жаришта и спречување на други судири меѓу европските држави, како и спречување на можни судири меѓу европските држави во вид на превентивно дејствување.

Во тој контекст, од аспект на проблемот на овој труд, значајно е да се нагласи улогата на *Европската унија* во спроведувањето на хуманитарните активности на цивилната одбрана според меѓународното право во воено погодените заедници од поранешната СФРЈ. И во оваа смисла е битно да се напомене дека од избивањето на кризата во поранешната СФРЈ и дезинтеграцијата на истата, *Европската унија* играше многу битна улога во напорите да донесе мир во регионот и да ја проследи хуманитарната помош во воено погодените заедници. *Лондонската конференција за Југославија*, одржана во август 1992 година, заедно раководена од *Генералниот секретар на ОН* и од Премиерот на

⁸⁵ С. Димишковски, *Основи на националната одбрана на Република Македонија*, НИП „Глобус“, Скопје 1996, 72.

Велика Британија, го претставуваше новото заминување на *Евројската унија* на полето на надворешната политика и првата комбинирана ЕУ-ОН меѓународна операција.

Оттука, респектирајќи ја севкупната досегашна улога на ЕУ, и во согласност со претходно искажаната активност, може да се заклучи дека само преку интегрално остварување на сите зацртани задачи и нивната операционализација може да се очекуваат успешни претпоставки за обединета Европа, за реализирање на идејата за изградба на европски систем на безбедност кој би носел европски заштитен знак и кој би бил во функција за остварување на типично европски интереси и цели. Исто така, со формирањето на *Евровојската* на Европа ѝ се оставаат можности самата да решава и да интервенира во сферата на одбраната (во чии рамки е и сферата на цивилната одбрана) и безбедноста на *Евројската унија*, но без истапување од НАТО, туку заедно со него.

7. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЗАПАДНОЕВРОПСКАТА УНИЈА

Западноевројската унија (Western European Union) е меѓународна организација која во сегашната форма постои од 1954 година. Таа денес вклучува 10 европски земји, и тоа: Белгија, Франција, Германија, Грција, Италија, Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија и Велика Британија. Структурата на ЗЕУ ја чинат: *Советиот* и *Секретаријатот*, порано сместени во Лондон, а од 1993 година во Брисел, и *Парламентарното собрание*, сместено во Париз.

Оваа меѓународна организација е создадена со цел да ја унапреди меѓувладината соработка на земјите членки на подрачјето на без-

бедноста или, поинаку кажано, таа е еден вид форум за водење дијалог меѓу земјите членки чија политика е насочена кон создавање заеднички позиции во сферата на одбраната.

Основните функции на *Зайадноевройската унија* се:

- колективна одбрана;
- консултирање и одлучување во врска со определувањето на безбедносните, односно на обранбените интереси и заедничката одбранбена политика и
- развивање на сопствените оперативни способности.⁸⁶

Потеклото на *Зайадноевройската унија* е од *Бриселскиот договор* од 1948 година.

Основите на европската безбедност и соработка се темелат на *Бриселскиот договор* од 1948 година, потпишан од: Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и Велика Британија.⁸⁷ Со овој договор се настојува да се обезбеди економска и културна соработка меѓу овие земји, а над сè, со него се утврдува силна обврска за колективна одбрана. Всушност, аналитичарите го сметаат *Бриселскиот договор* како прв чекор во изградбата на Европа по Втората светска војна и како појдовна основа во разговорите на земјите потписнички на овој договор со САД и Канада за формирање на колективниот одбранбен пакт, односно НАТО. Во рамките на ова, беше потпишан *Северноатлантскиот договор* од 1949 година, со којшто вежбите со воените одговорности на *Бриселската договорна организација на Зайадната унија* се пренесени врз Северноатлантската алијанса.

Во периодот од 1973 до 1984 година се смета дека активностите на *Зайадноевройската унија* одеа по надолна линија. Нејзината виталност и оригиналност се одржуваше само со водење на политички и институционален дијалог меѓу *Советиот* и *Собранието*. *Зайадноеврой-*

⁸⁶ NATO-Handbook, 1992, 190.

⁸⁷ Ibid, 197.

скајќа унија беше реактивирана во 1984 година со *Римскајќа декларација* и со *Хашкајќа ѝлајќформа* од 1987 година. Нејзиното реактивирање беше направено со намера за развивање на заеднички европски одбранбен идентитет, преку кооперација на нејзините членови на безбедносно поле и со зацврстување на *Евројскиојќ сѝолб* на *Северноајќ-ланијќскајќа алијанса*.⁸⁸

Во овој контекст треба да се потенцира и значењето на *Римскајќа декларација* од 1984 година, во која е утврдено дека, во услови на постоење на континуирана потреба од зајакнување на западноевропската безбедност, подобро би било *Зајќадноевројскајќа унија* да се грижи и да дава придонес не само за безбедноста на Западна Европа, туку и да ја унапредува заедничката одбрана на сите земји членки на НАТО.

Вториот аспект на *Римскајќа декларација* се состои во постигнатата согласност на нејзините членови да се консултираат и за:

- одбранбените прашања;
- контролата на вооружувањето и разоружувањето;
- развојот на односите Исток-Запад во функција за јакнење на безбедноста на Европа;
- придонесот на Европа во јакнењето на НАТО, притоа имајќи го предвид развојот на проблемите на времето;
- јакнењето на европската соработка во вооружувањето, особено на подрачјето каде што *Зајќадноевројскајќа унија* може да обезбеди неопходна политичка поддршка.⁸⁹

Средбата на *Минисѝерскиојќ советѝ* на *Зајќадноевројскајќа унија* во Хаг, во октомври 1987 година, составен од министри за надворешни и внатрешни работи на девет европски земји, ја прифатија

⁸⁸ Ibid, 198.

⁸⁹ Ibid, 199.

„Платформата за европски безбедносни интереси“ (позната како *Хашка платформа*), во која е утврдена програмата за идната работа на *Западноевропската унија*. Во платформата посебно се нагласени двата основни мотиви: давање безбедносна димензија на европската интеграција; и зајакнување на солидарноста меѓу членките на НАТО.⁹⁰ Исто така, *Платформата* ги дефинира односите на *Западноевропската унија* со НАТО и со другите организации, како и проширувањето на *Унијата* и условите за натамошен развој на нејзината улога како форум за регуларна дискусија за одбранбени и безбедносни теми што ја афектираат Европа.

По одржаниот самит на *Европската заедница* во Мастрихт, во 1991 година, земјите членки на *Западноевропската унија* ја прилагодија *Декларацијата за улогата на Западноевропската унија и нејзините односи со Европската унија и со НАТО*.

Според *Декларацијата*, *Западноевропската унија* треба да се развива како:

- одбранбена компонента на *Европската унија*;
- европска потпора на НАТО, преку формирање на одбранбената политика на Европа и преку водење грижа за конкретната имплементација со развојот на сопствената оперативна улога и
- преку унапредување на заедничката позиција на нејзините членки во маханизмите на консултации на НАТО.

До операционализација на зацртаната улога на ЗЕУ, дадена во *Декларацијата*, дојде во јули 1992 година, кога земјите членки на *Западноевропската унија* одлучија да ги стават на располагање военопоморските сили за мониторинг согласност во Адриатикот, со *Резолуцијата на Советот за безбедност* на ОН против Србија и Црна Гора. Исто така, слични мерки беа преземени и од *Северноатлантскиот совет* на *Министерската сесија* во Хелсинки, на 10 јули 1992 година, во координација и кооперација со операцијата одлучена од *Западноевропската унија*.

⁹⁰ *The North Atlantic: Treaty Organisation*, Brussels 1989, 421.

Исто така, со *Декларацијата* е утврдено дека *Зайадноевројскајта унија* ќе ги поддржува активностите за превенција на конфликтите и мировните активности во соработка со *Орѓанизацијата за безбедносј и соработка во Евроја* и со *Советој за безбедносј на Обединетиите нации*.

И, на крајот, останува отворено прашањето: Што се случува на полето на цивилната одбрана во рамките на земјите членки на *Зайадноевројскајта унија*? Одговорот на прашањата: Дали се остваруваат активностите на полето на цивилната одбрана? Како, и на кој начин?, не е можно да се најде во директна форма. Меѓутоа, со анализа на декларациите, се овозможува да се изнајдат основите за заеднички активности и во рамките на остварувањето на политиката на цивилната одбрана. Значи, одговорот лежи во анализата на севкупната политика на *Зайадноевројскајта унија* и во изнаоѓањето на модалитетите за можната соработка, од каде што можат да се извлечат неколку констатации:

Прво: Основата на *Декларацијата за поддршка на активностите за превенција и мировни активности во соработка со ОЕБС и со Советој за безбедносј на ОН* да се прошири во случај на итни случаи и на полето на цивилната одбрана (ангажирање на силите на цивилната одбрана во случај на акциденти од пошироки размери, масовни несреќи, земјотреси, поплави, пожари, техничко-технолошки хаварии и сл.);

Второ: Обврската за колективна одбрана помеѓу земјите членки директно се однесува и на сегментот *цивилна одбрана*, во чии рамки ќе се преземаат активности на ниво на *Зайадноевројскајта унија*;

Трето: Повеќето држави се членки и на НАТО, што само по себе подразбира заеднички активности во однос на активностите на цивилната одбрана (хуманитарните акции);

Четврто: Останатите земји градат свој одбранбено-заштитен систем, во чии рамки го развиваат и системот за цивилна одбрана

(компатибилен со одбранбено-заштитниот систем на НАТО), па, според тоа, можна е соработка на тоа поле.

Петтиот аспект е во рамките на консултациите за одбранбени прашања. Останува можноста делот да биде посветен и на прашањата за цивилната одбрана.

8. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО НАТО

Во периодот од 1945 до 1949 година, западноевропските земји и нивните северноамерикански сојузници беа соочени со сè поногласените потреби за економска реконструкција и со сè поизразената експанзионистичка политика на Советскиот Сојуз.

Во тој поглед, со веќе исполнети воени обврски за намалување на воените состави на вооружените сили на западните земји, Советскиот Сојуз продолжи да ги одржува своите вооружени сили во полна готовност. Исто така, со оглед на декларираните идеолошки цели на Советската комунистичка партија, по завршувањето на Втората светска војна, за западните земји станува евидентно дека барањата за почитување на *Повелбата на Обединетите нации* и меѓународните договори (склучени кон крајот на Војната) не ја гарантираат националната сувереност на демократските земји. Од тој аспект, тие се соочени со опаности од надворешна агресија или од внатрешна субверзија, од наметнување на недемократски форми на владеење и од репресија на ефективната опозиција и основните човекови и граѓански права и слободи во многу централни и источноевропски држави.

Во периодот од 1947 до 1949 година се случува серија драматични политички настани. Ова подразбираше директни закани на суверенитетот на Норвешка, Грција и Турција. Настана комунистички удар во Чехословачка и илегална блокада на Берлин.

Потпишувањето на *Бриселскиот договор*, во март 1948 година, ја означи определбата на петте западноевропски земји: Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и Обединетото Кралство (Вел. Британија), да развијат заеднички одбранбен систем и да ги зајакнат меѓусебните врски на начин кој би им дал право да се бранат од идеолошки, политички и воени загрозувања на нивната безбедност.⁹¹ Во тој поглед, следеа преговорите со САД и Канада за формирање единствена Северноатлантска алијанса, базирана врз безбедносни гаранции и врз меѓусебно ветување на Европа и Северна Америка. Данска, Исланд, Италија, Норвешка и Португалија беа поканети да бидат партиципенти во овој процес.⁹² Овие преговори кулминираа со потпишувањето на *Вашингтонскиот договор* од април 1949 година, со кој е утврдено да се изгради заеднички безбедносен систем, заснован врз партнерството меѓу дванаесетте земји потписнички на *Договорот*. Во 1952 година, кон *Договорот* пристапуваат Грција и Турција. Сојузна Република Германија ѝ се придружи на *Алијансата* во 1955, а Шпанија во 1982 година.⁹³

Според тоа, *Алијансата* беше формирана врз основа на договор на државите членки кои на доброволна основа се приклучија после јавна дебата и после соодветен парламентарен процес. *Договорот* ги поддржува нивните индивидуални права, како и нивните меѓународни обврски во согласност со *Повелбата на Обединетите нации*. Таа ја обврзува секоја држава членка на поделба на ризикот и одговорностите, како и на бенефициите од колективната безбедност.

8.1. ПОЧЕТОЦИТЕ НА НАТО

По завршувањето на Втората светска војна, западните демократии почнаа со демобилизирање на воените сили.⁹⁴ Голем дел од силите на Англија и Соединетите Американски Држави беа повлечени

⁹¹ *NATO-Handbook*, 1992, 199.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*, 200.

⁹⁴ *The North Atlantic treaty Organisation, Facts and Figures*, Published by NATO Information Service, Brussels 1990, 4.

од Европа и беа демобилизирани. Другите земји од Европа започнаа со процесот на реализација на задачите за побрза и целосна реконструкција. Тие причини, како и некои други, доведоа до намалување на бројот на војниците (на пр. бројот од околу пет милиони војници од Англија, Соединетите Американски Држави и Канада, во 1945 година, е намален на околу 880 илјади во 1946 година). Но, од друга страна, Советскиот Сојуз ја задржа својата воена индустрија и своите вооружени сили во јачина од околу шест милиони луѓе.⁹⁵

Во периодот од 1945 до 1949 година се водени повеќе мировни договори помеѓу Советскиот Сојуз и западноевропските земји. Во тој поглед, посебно место имаше согласноста на Советскиот Сојуз за формирање на мировен договор со Италија, Финска, Бугарија, Унгарија и Романија. Исто така, во 1947 година, министрите за надворешни работи на овие земји, во Москва, расправаа за нацртот на мировните договори со Германија и Австрија.

За сите практични предлози, со застојот на Московската конференција во 1947 година, конечно е ставен крај на соработката која што требаше да се развива помеѓу Советскиот Сојуз и западноевропските земји. Во овој случај, напорите на западните земји, да изнајдат начин и да постигнат договор со Советскиот Сојуз за *Обединетиите нации* да бидат „ефикасен инструмент“ за одбрана на мирот, не вродија плод.

Советскиот Сојуз во овој период ја продолжува својата експанзија, започната за време на Втората светска војна со анектирањето на Естонија, Литванија и Монголија, како и делови од Финска, Романија, Полска, Северозападна Германија и Источна Чехословачка. Покрај тоа, во овој период, Советскиот Сојуз, со помош на Комунистичката партија и комунистичките влади на Албанија, Бугарија, Источна Германија, Полска, Унгарија и Чехословачка, успева да ги стави овие зем-

⁹⁵ Ibid, 6.

ји во сферата на својата доминација.⁹⁶ Исто така, Советскиот Сојуз спроведува директни или индиректни мерки на притисок и во други делови од светот, како на пр. во земјите на Блискиот Исток и во југо-источна Азија.

Тоа е причината, кон крајот на 1947 година, здружената опозиција на Западна Европа да спроведе жестока кампања против Советскиот Сојуз, користејќи политичка агитација и барање за гарантирање на слободата и безбедноста на нивните земји. Според оценката на аналитичарите, во овој период земјите од Западна Европа се свртуваат кон САД, барајќи политичка, воена и економска помош, која е и единствено доволно моќна да го импресионира Советскиот Сојуз. Во овие односи, како и од притисокот на Советскиот Сојуз врз Грција и Турција во 1947 година, е родена таканаречената „Труманова доктрина“ која, во суштина ја изразува политиката на САД за поддршка на слободата на луѓето кои даваат отпор на поробувањето со воена сила или пак на надворешните притисоци.

Вториот клучен момент во односите е инициран од САД во 1947 година со донесувањето на т.н. „маршалов план“ за економска ревитализација на стопанството на Европа. Со овој план е понудена економска помош, и тоа не само на западноевропските земји, туку и на Советскиот Сојуз. Овој план е одбиен од страна на Советскиот Сојуз и како противодговор е формирањето на *Совейт за заемна економска помош*, кој го сочинува Советскиот Сојуз и земјите од источниот блок.

Во овој период, со оглед на постојната констелација на односите меѓу Советскиот Сојуз и западноевропските земји и САД, ќе доведат до потпишување на *Бриселскиот договор* од Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и Обединетото Кралство (Велика Британија), како и формирањето на *Западноевропската унија*, како организација за заедничка одбрана на земјите членки на *Унијата*. Во овие односи,

⁹⁶ Ibid, 10.

ова е причина за започнување разговори со САД за формирање заедничка одбрана на Западна Европа и Северна Америка и формирање на *Айсландската алијанса*.

Во редот на најважните процеси, што се одвиваа во овој период, спаѓа и т.н. *Вандербергова резолуција*, која претставува израз на готовноста на САД заедно со Западноевропските земји да изградат колективен одбранбен систем за самоодбрана, заснован на Член 51 од *Повелбата на Обединетите нации* која го потврдува инхерентното право на индивидуална или колективна одбрана. Во овој случај, *Вандерберговата резолуција* е адаптирана и е изграден текст на *Северноајсландскиот договор*, кој е потпишан на 4 април 1949 година, со што е формиран НАТО.

8.1.1. Основни цели и принципи на НАТО

НАТО е политичко-воена организација во која земјите членки ја сочувуваат својата потполна сувереност и независност. Според тоа, нејзина суштинска намера е да ја заштити слободата и безбедноста на сите нејзини членови со политички и воени дејства, во согласност со принципите на *Повелбата на ООН* и со договорот склучен меѓу нив. Во тој поглед, во *Северноајсландскиот договор* се утврдени основните цели и принципи на постоењето и функционирањето на НАТО.

Северноајсландскиот договор претставува политичка рамка за еден меѓународен сојуз, моделиран да спречи или да одврати агресија. Во таа смисла, *Договорот* овозможува континуирана соработка и консултации на политичко, економско и воено поле. *Договорот* е со неопределено време на важност, а текстот се состои од 14 члена, на кои им претходи преамбула.

Во преамбулата се нагласува дека *Алијансата* е креирана во согласност со принципите на *Организацијата на обединетите нации*,

притоа почитувајќи ги нејзините главни цели. Тоа значи дека земјите потписнички на *Доѓоворот* се определуваат да ја штитат слободата и заедничкото наследство на нивните работи, почитувајќи ги принципите на демократијата, индивидуалните слободи и владеењето на правото. Понатаму, во преамбулата се вели дека земјите потписнички на *Доѓоворот* ја изразуваат својата волја да живеат во мир со сите народи и со сите влади. Оттука, реafirмирајќи ја својата борба врз принципите на *Обединетите нации*, тие преземаат обврска да го штитат мирот и меѓународната безбедност и да придонесат да се сочува и одржи стабилноста и благосостојбата на земјите од Северноатлантското подрачје, сè со цел да се избегнат опасностите за меѓународниот мир, безбедноста и правдата.

Од анализата на содржината на *Северноатлантскиот доѓовор* јасно произлегуваат целите и принципите на НАТО, врз чија основа тој функционира. Во тие цели спаѓаат:

- одбраната на слободата на земјите потписнички на *Доѓоворот*;
- остварување постојана соработка и консултации меѓу земјите потписнички на политичко, економско и воено поле;
- заштита на мирот и меѓународната безбедност и
- унапредување на стабилноста и благосостојбата на земјите од северноатлантското подрачје.⁹⁷

Принципите врз кои се заснова формирањето на НАТО се следниве:

- решавање на меѓународните спорови со мирољубиви средства;
- воздржување од закана или употреба на сила;
- елиминирање на конфликтите во меѓусебните односи;
- развивање на економска соработка и
- самоодбрана или заемна одбрана во случај на напад на некоја од земјите потписнички.

⁹⁷ *NATO-Handbook*, 1992, 201.

Од изложените цели и принципи, врз кои е формиран НАТО, може да се констатира дека НАТО е организација која ѝ служи на *Алијансата*, има одбранбен карактер од сите видови загрозувања на земјите членки, односно, НАТО е практичен израз од ефективните напори на нејзините членови за поддршка на нивните заеднички интереси.

8.1.2. Развојот на НАТО

НАТО, од неговото создавање до денес, поминал низ неколку фази од својот развој, како резултат на преземените политички и други активности од страна на земјите потписнички, со основна цел прилагодување на НАТО кон новонастанатите состојби во светот.

Првата фаза од развојот на НАТО всушност започнува веднаш по потпишувањето на договорот во 1949 и трае до 1956 година. За оваа фаза се карактеристични напорите на земјите потписнички да изградат ефикасен систем за колективна одбрана. За таа цел, земјите потписнички постојано се договараат и се консултираат на политички план. Во оваа фаза НАТО е проширен со зачленувањето на Грција и Турција (1952 година), а во 1955 година пристапува и Германија.

Втората фаза започнува во 1956 година, со прифаќањето на извештајот за невоената соработка во НАТО. Овој извештај е познат како „Извештај на комитетот на тројцата“.⁹⁸ Прифаќањето на невоената соработка значи нова подвижна сила во политичките консултации меѓу земјите членки на НАТО. Исто така, невоената соработка подразбира консултации за сите прашања од заеднички интерес и тие заземаат важно место и за време на формалното обликување на националните политики.

⁹⁸ *Извештајот на комитетот на тројцата* го сочинуваат: д-р Гаetano Мартино (Италија), Харолд Ланге (Норвешка) и Лестер Пеорсон (Канада).

Невоената соработка се однесува на голем број подрачја:

- соработка во областа на науката;
- помош во случај на природни катастрофи;
- борба против тероризмот;
- проблеми во областа на енергетиката и др.

Од изложените елементи невоената соработка може да се извлече констатацијата дека со втората фаза од развојот на НАТО започнува заедничката (меѓународната) соработка помеѓу земјите членки на полето на цивилната одбрана.

Третата фаза започнува во 1967 година и трае најдолго, сè до 1991 година. И оваа фаза започнува со прифаќањето на *Извештајот за идните задачи на Алијансата* или т.н. *Harmel Report*.⁹⁹ Овој период се карактеризира со:

- прифаќањето на обврската на сите земји членки на НАТО да продолжат со политиката на одржување соодветни воени способности за одбрана и за одвраќање;
- позитивно приближување на односите меѓу Исток и Запад и со нагласена грижа за изнаоѓање реални решенија за постојните проблеми;
- отстранување на главните причини за тензиите меѓу Исток и Запад;
- запирање на трката за вооружување и преземање мерки за контрола на вооружувањето.¹⁰⁰

Четвртата фаза во развојот на НАТО започнува во 1991 година, со утврдувањето на новиот стратешки концепт на *Алијансата*, со којшто НАТО се трансформира во насока на реafirмирање на одбранбената природа на *Алијансата* и истакнување на одлучноста на нејзините членки да ја бранат нивната безбедност, суверенитетот и

⁹⁹ *NATO-Handbook*, 1992, 201.

¹⁰⁰ *Ibid*, 202.

територијалниот интегритет.¹⁰¹ Тоа значи дека НАТО ќе ја темели политиката на безбедност врз основа на дијалог, кооперација и ефикасна колективна одбрана, како замен инструмент за одржување на мирот, за спроведување контрола над вооружувањето, за донесување мерки, со цел одржување и унапредување на мирот, политиката на флексибилност во идните политичко-воени односи и за побрз развој на европскиот безбедносен интегритет, односно, на новата европска безбедносна архитектура.

Исто така, во оваа фаза, НАТО, следејќи ги одлуките донесени од шефовите на државите или владите на земјите членки, на состаноците одржани во Лондон, Рим (1991 год.) и во Брисел (1994 година) ја прилагоди целокупната своја стратегија во светлото на промените на стратешката и политичката околина. Во овој случај, вниманието е насочено кон потребата од засилување на политичката улога на *Алијанса* и на придонесот во соработката со другите институции за унапредување на безбедноста и стабилноста, од кои зависи иднината на Европа.

Во тој поглед, НАТО ја темели безбедноста на Европа врз дијалог, соработка и одржување на колективните одбранбени способности. На тој начин се искажува интегрирањето на политичките и воените елементи на безбедносната политика на НАТО во една целина, прашањата за остварување соработка со новите партнери во централна и источна Европа како интегрален дел на стратегијата на *Алијанса*.¹⁰² Денес, новиот концепт на НАТО води сметка за намалување на зависноста од нуклеарното оружје и за главните промени на заедничките воени сили, вклучувајќи го намалувањето на нивната големина, а за сметка на тоа - зголемување на нивната мобилност, флексибилност и

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² За стратегијата на *Алијанса* пошироко во: А. Стаменковски, *НАТО и одбраната*, 1997 (во печат), 31.

прилагодливост. Исто така, се овозможува поголема употреба на мултинационалните формации и модернизирање на воената командна структура на НАТО. Во тој поглед, внимание заслужуваат и: прилагодувањето на планирањето, постапките во промените на околностите од кои во голема мера зависи безбедноста на Европа, идните барања за управување во кризни ситуации и спроведувањето мировни активности.

Во таа смисла, според споменатите одлуки, се утврдени постапките за прилагодување на политичката и воената структура на НАТО, која, пак, од друга страна, ќе има влијание врз неговата улога во развојот на европскиот безбедносен и одбранбен идентитет. Од ваквиот предлог за улогата на НАТО произлегува и *Концепцијата на здружени борбени одреди* (Combat Joint Task Forces), со уверување дека *Алијансата* останува отворена за членство на други европски земји (од 8. јули 1997 година и практично реализирање на тоа: примени се Полска, Унгарија и Чехија), придвижена е иницијативата *Партнерство за мир* (*Partnership for Peace*); преземање мерки за интензивирање на напорите на *Алијансата* против пролиферацијата на оружје за масовно уништување и разгледување на мерките за унапредување на безбедноста во Медитеранот.

8.2. НОВАТА ЕВРОПСКА БЕЗБЕДНОСНА АРХИТЕКТУРА

По тектонските нарушувања во Средна и Источна Европа, како и на Балканот, а особено по распаѓањето на *Варшавскиот договор* и неспособноста на Европската Унија поефикасно да влијае врз отворените кризни жаришта на просторите на поранешна СФРЈ и поранешниот Советски Сојуз, се интензивираа расправите околу судбината на НАТО и неговата улога¹⁰³ во креирањето на новата европ-

¹⁰³ С. Димишковски, цит. дело, 141.

ска безбедносна архитектура. Имено, тие расправи се движеа во еден широк дијапазон. Во тој поглед, внимание заслужуваат некои оценки и ставови изнесени во една студија за реформирање на НАТО, во која, меѓу другото, се укажува дека „НАТО би бил осуден на смрт, доколку не би бил подготвен да се приспособи на новонастанатите драматични и драстично променети околности во Европа, но и во светот“.

Сепак, се чини дека е општоприфатена е оценката во студијата. Утрешнината на западниот воен сојуз може да ја гарантира само неговата способност да биде гарант на безбедноста, но не само во рамките на *Сојузои*, туку и надвор од своето подрачје. Оттука, се наметнува прашањето: *На што се должи тоа?* Одговорот е во границата која со децении ја определуваа неговата стратегија, што беше воспоставена по Втората светска војна, која повеќе не постои.

Со оглед на главните одлуки и целта на неговото постоење, може да се констатира дека НАТО и понатаму продолжува да игра клучна улога во изградбата на траен мир во Европа и во создавањето на Нова Европа, како простор за соработка и просперитет.

Впрочем, последните промени што се случија во Европа не можат да бидат целосно упатени само на една институција, туку можат да бидат само рамка за меѓусебно поврзување, заедничко поврзување на институциите од Европа и Северна Америка во еден систем од меѓусебни односи и заемна поддршка. Гледано од тој аспект, сите активности, насочени кон изградбата на новата европска безбедносна архитектура значи приближување на целите, со уверување дека НАТО, ОБСЕ, *Европската унија*, *Зайадноевропската унија* и *Советоите на Европ* имаат мотиви и со своите активности се надополнуваат едни со други. Во овие односи од големо значење е меѓусебната соработка во обидот за спречување на нестабилноста и поделбите што можат да се појават како резултат на разни причини (економските разлики, национализмот и сл.).

8.2.1. Улогата на НАТО

Во изградбата на новата безбедносна архитектура на Европа се наметнува прашањето: *Која е улогата на НАТО?*. Неговата улога произлегува од стратегискиот концепт, според кој за вистинско подобрување на безбедноста на членките на НАТО ќе обезбеди:

- повеќе да нема соочување со старата закана од масовен напад;
- одржување, пред сè на стратегиски баланс и готовност за соочување со секој вид ризик на безбедноста што може да доведе до нестабилност или заостреност на односите;
- одржување на основната трансатлантска линија како демонстрација на значајно присуство на северноамериканските сили во Европа, потпирајќи се на нејзината трајна вредност;
- целосна реализација на отворениот пристап кон стабилноста и безбедноста, опфаќајќи ги политичките, економските, социјалните аспекти и аспектите на околината значајни за одбраната;
- политиката на безбедност да се темели на три заемни елементи: дијалог, соработка и одржување на колективната одбранбена способност.¹⁰⁴

Значи, улогата на НАТО во новата европска безбедносна архитектура е да ги одржува своите чисто одбранбени сили, нејзиното колективно уредување, засновано на интегрирана воена структура, преку подобра соработка, координација и развој на сопствени мешани конвенционални и нуклеарни сили, кои ќе ги усогласат своите нови задачи, станувајќи помали и пофлексибилни.

Исто така, европскиот безбедносен идентитет и улогата на одбраната имаат влијание врз идното засилување на *Алијансата*, а ќе се остварува со:

- засилување на интегритетот и ефикасноста;

¹⁰⁴ А. Стаменковски, *НАТО и одбраната...*, 34.

- зголемување на улогата и одговорноста на Европските членки на *Алијансата*;
- засилување на основната трансатлантска линија како гаранција на *Алијансата* за целосно одржување на стратегиско единство и индивидуалност во безбедноста на сите членки на НАТО.¹⁰⁵

Сето ова доведе до обострано сознание за потребата од засилување на врските и консултациите меѓу *Европската унија*, *Зайадноевропската унија* и НАТО, со што ќе се настојува сојузниците што тековно не учествуваат во развојот на европскиот идентитет, во одбраната, политиката и безбедноста, да бидат соодветно вклучени во донесувањето одлуки што можат да имаат директно влијание врз нивната безбедност. Оттука, нивната меѓусебна соработка може позитивно да влијае врз успешното градење на новиот европски безбедносен идентитет.

Исто така, од голема важност се и соработката и консултациите на НАТО со земјите од Централна и Источна Европа. Тие се насочени кон безбедноста и кон прашањата по кои *Алијансата* може да ги понуди своите искуства и знаења, какви што се планирањето на одбраната, демократскиот концепт на цивилно-воените односи, цивилно-воената соработка во управувањето со воздушниот сообраќај и преориентацијата на производството од военоиндустриски комплекс кон производство за цивилни потреби.

Набљудувано од овој контекст, не помало значење има и меѓусебната соработка на НАТО со *Организацијата за безбедност и соработка во Европа* (ОБСЕ). Оваа соработка, според аналитичарите, претставува компонента за безбедносната архитектура на Европа. ОБСЕ, како форум за заеднички систем, ги почитува човековите права, слободи, демократијата, безбедноста, економската соработка итн. Во тој поглед, НАТО и неговите членки, во рамките на развивањето на меѓусебната соработка и дејствување, ги интензивира напорите за зго-

¹⁰⁵ Ibid, 35.

лемување на улогата на ОБСЕ во изградбата на новата Европа. Оттука, членките на НАТО активно ја поддржуваат институционализацијата на ОБСЕ, притоа изразувајќи ја нивната подготвеност за поддршка на мировните активности што треба да се спроведат од страна на ОБСЕ, имајќи ја предвид нивната постапка и користењето на расположивите ресурси и знаења на НАТО.

Во рамките на активностите за меѓусебно дејствување, земјите членки на НАТО, заедно со другите земји учеснички во ОБСЕ имаат утврдено поголем број трајни предлози што се однесуваат на прашањата за усогласувањето и размената на информациите за планирање на одбраната, спречување на пролиферацијата и продажбата на оружје, воената соработка и контакти, општа размена на воени информации и мерки за стабилизација и за локализирање на кризни ситуации. Целта на сето ова е да се овозможи ОБСЕ да може да игра клучна улога во спречувањето на појавата и управувањето со кризни ситуации, мирно решавање на спорите и локалните недоразбирања.¹⁰⁶

8.3. ПАРТНЕРСТВО ЗА МИР

Партнерството за мир како иницијатива е придвижена во 1994 година, со основна цел за реализација на непосредна и практична програма за зголемување на довербата и соработката меѓу НАТО и земјите учеснички во засилувањето на мирот и безбедноста. Впрочем, таа им нуди можност на земјите учеснички да ги прошират односите со НАТО во согласност со нивните интереси и способности.

Во тој поглед заслужуваат внимание некои ставови изнесени во студијата „NATO - Partnership for Peace“ - Invitation Brussels (1994 година), во која, меѓу другото, се укажува:

¹⁰⁶ Ibid, 37.

„Ние, шефовите на држави или влади на земјите членки на *Северноатлантскиот алијанс*, градејќи блиско и долго-трајно партнерство меѓу северноамериканските и европските членки на *Алијансата*, се обврзуваме да ја покренеме безбедноста и стабилноста во цела Европа. Покрај тоа, ние сакаме да ги зајакнеме врските со демократските земји од Исток. Во таа смисла, потврдуваме дека, во духот на спроведувањето на членот 10 од *Вашингтонскиот договор*, остануваме отворени за ново членство и на други европски земји, со цел да ги унапредиме принципите на договорот и да придонесеме за безбедноста на северноатлантското подрачје. Го очекуваме и сесрдно го прифаќаме проширувањето на НАТО како достигнување на демократските држави од Исток и како дел од развојниот процес што се презема за политички и безбедносен развој на Европа“.

Од изложените ставови во споменатата студија, посебно внимание заслужува делот според кој:

„Денес промовираме една непосредна и практична програма што ќе ги трансформира односите меѓу НАТО и земјите учеснички. Имено, новата програма ќе се остварува со дијалог, соработка и со градење реално партнерство, т.е. *Партнерство за мир*. Ние, заради тоа, ги повикуваме на соработка другите земји учеснички во *Северноатлантскиот совет* и останатите земји од *Советот за безбедност* и *соработка во Евроа* што се во состојба и сакаат да придонесат за оваа програма и да ни се придружат во ова партнерство. Активното учество во *Партнерството за мир* ќе игра значајна улога во развојниот процес на проширувањето на НАТО“.

Партнерството за мир, коешто ќе работи под раководство на *Северноатлантскиот совет*, ќе гради нови односи меѓу *Северноатлантскиот алијанс* и нејзините партнери за мир. Земјите партнери ќе

бидат повикани од *Сверноајланијскиот совет* да учествуваат во политичките и воените тела на раководството на НАТО со почит на активностите на партнерството. Партнерството ќе ја прошири и ќе ја интензивира политичката и воената соработка низ Европа, ќе ја зголеми стабилноста, ќе ги намали опасностите за мирот и ќе гради односи со унапредување во духот на практичната соработка и прифаќање на демократските принципи врз кои се потпира нашата *Алијанса*. НАТО ќе се консултира со секој активен учесник во *Партнерството*, ако тој партнер чувствува директна закана на неговиот територијален интегритет, политичка независност или безбедност. На начинот на пристап и на целите определени од капацитетот и желбите на индивидуалните земји учеснички, ние ќе работиме на конкретен начин преку транспарентност на буџетот за одбрана, унапредувајќи ја демократската контрола на министерствата за одбрана, заедничко планирање заеднички воени вежби и создавање можности за соработка со силите на НАТО на подрачјата како што се мировните активности, истражувањето, спасувањето, хуманитарните операции и во областите на други работи што можат да бидат договорени.¹⁰⁷

Според рамковниот документ за пристап на земјите во *Партнерството за мир*, соработката со НАТО се темели врз следниве цели:

- обезбедување транспарентност на националното одбранбено планирање и процес на изработка на буџетот за одбрана;
- обезбедување демократска контрола на одбранбените сили;
- одржување на способноста и подготвеноста за учество, зависно од уставното определување, во операциите под раководство на *Обединетите нации* или под одговорност на ОБСЕ;
- развој на воените односи и соработка со НАТО, со цел заедничко планирање, обука и вежби за да се засили нивната способност за преземање задачи на подрачјето на мировните активности, истражувањето, спасувањето, хуманитарните операции и други активности коишто во иднина ќе можат да се договорат;

¹⁰⁷ NATO - Partnership for Peace - Invitation Brussels, (1994), точка 2.

- развој на сили што се подобро оспособени за содејство со силите на членките на *Северноајланџиската алијанса*.¹⁰⁸

Прифаќањето на иницијативата *Партнерство за мир* земјите го потврдуваат со потпишување на рамковниот документ. Според него, земјите потписнички се обврзуваат дека ќе ги одржуваат демократските општества, ќе ги почитуваат принципите на меѓународното право, ќе ги извршуваат обврските од *Повелбата на Обединетите нации* и принципите од *Општите декларации за човекови права*. Покрај тоа, тие се обврзуваат дека ќе се откажат од закани или употреба на сила против територијалниот интегритет или против политичката независност на која било земја, ќе ги почитуваат постојните граници, ќе ги решаваат споровите по мирен пат и дека ќе ги спроведуваат документите на ОБСЕ за разоружување и контрола на вооружувањето.

Исто така, иницијативата *Партнерство за мир* нуди можност да се изрази заедничкото уверување дека стабилноста и безбедноста на евроатлантското подрачје можат да бидат остварени само ако се обезбеди соработка и заедничка акција. Оттука, од фундаментално значење за иницијативата е заштитата и унапредувањето на основните слободи и човекови права, обезбедувањето слобода, правда и мир преку демократија. Постапката за државите што ги исполнуваат условите за пристапување кон *Партнерството за мир* започнува со потпишувањето на рамковниот документ. Потоа следува давање презентациски документ на НАТО (изработен со помош на стручни лица од НАТО), кој ги содржи целите, постапките и нивото на учество во заедничките активности со НАТО, што се бараат од партнерот (заедничко планирање, обучување, заеднички вежби итн.).¹⁰⁹

Земјите членки на *Северноајланџиската Алијанса*, поради усогласување на обврските со целите на иницијативата *Партнерство за мир*, се обврзуваат :

¹⁰⁸ Ibid, точка 3.

¹⁰⁹ Ibid, точка 2.

- заедно со другите земји потписнички на иницијативата да развијат процес на планирање, истражување, развој на силите, оспособување за мултинационални вежби и за учество во операции заедно со НАТО;
- да извршат унапредување на воената и политичката координација во раководството на НАТО, со главна цел за обезбедување релевантни насоки за активностите на партнерството со другите земји членки, вклучувајќи го планирањето, обучувањето, вежбите и развојот на доктрината.

Во овој контекст, во анализата на заедничките координирани активности од областа на цивилната одбрана во меѓународни рамки, секако ќе се посочат воените вежби на НАТО и иницијативата *Партнерство за мир*, со хуманитарен карактер.

Прва вежба од таков карактер е изведена во Албанија, во јули 1996 година, наречена „Мировен орел“. Македонската армија, со единиците за специјални намени „Шкорпион“, првпат учествуваше во воена вежба на НАТО.

Во октомври истата година, во Македонија се одржа првата мултинационална командно-штабна воена вежба „Спасител '96“, со хуманитарен карактер. Исто така, во мај годинава, успешно е реализирана и вежбата „Спасител '97“, со учество на девет земји членки на НАТО, односно на *Партнерството за мир*, во изведувањето задачи за мисијата на хуманоста и мирот. Земји учеснички на вежбата беа: Република Македонија, САД, Бугарија, Грција, Италија, Романија, Словенија и Турција. Земји набљудувачки на истата вежба беа: Чехија, Полска и Унгарија.

Вежбата беше мултинационална. Со неа раководеше мултинационална команда, а единиците се организирани во мултинационални баталјони, а цел на вежбата беше да се засили довербата и стабилноста во овој регион и да се зголеми интероперативноста на силите. Ангажирањето на мултинационалните воени единици на повеќе нации, членки

на НАТО и на *Партнерството за мир*, е исклучително хуманитарна мисија. Имено, со својата мисија тие треба да припомогнат во побрзо отстранување на катастрофалните последици во загрозеното подрачје. Всушност, концептот на вежбата е во духот на *Партнерството за мир*, базирана врз мултинационална операција (НАТО и *Партнерството за мир*) за ангажирање во спасување и помош на Република Македонија од елементарни и техничко-технолошки катастрофи (што е во надлежност на системот *цивилна одбрана*). Поточно, според предвиденото сценарио на вежбата, се предвидуваше спасување за време на катастрофален земјотрес и хаварија на хемиско-индустриски капацитети.

Значи, вежбата беше мултинационална (формираните команди и организационите единици имаат мултинационален карактер), со хуманитарна цел, планирана и изведена според стандардите на НАТО и таа е една од најголемите вежби од таков вид што се извршиле во Европа како потврда за организацијата и функционирањето на цивилната одбрана на меѓународно ниво, бидејќи изворите на загрозување ги надминуваат националните граници и ја наметнуваат потребата од изнаоѓање заеднички основи во отстранувањето на последиците.

Овој начин на организирање вежбовни активности со хуманитарен карактер продолжува во континуитет. Следна таква вежба се предвидува за есенва (1997 година) во Италија.

8.4. УЛОГАТА НА НАТО ВО МИРОВНИТЕ АКТИВНОСТИ

Гледано од суштински аспект, новиот стратегиски концепт на НАТО ја истакнува улогата на дијалогот и соработката во Европа, што служи како средство за отстранување на кризите и спречување на конфликтите. Од друга страна, пак, во иста насока е и подготвеноста на *Алијансата* за поддршка на мировните активности преземени од страна на ОБСЕ и од *Советот за безбедност на Обединетите нации*.

Значи, сето ова упатува на потребата од постоење на една координирана и синхронизирана активност помеѓу НАТО, ОБСЕ и ООН (на пр. во случај на хуманитарните активности).

Во однос на учеството на мировните активности, со користење колеktivни средства или со индивидуалниот придонес на земјите членки, НАТО утврдува специфични мерки на подрачјето на командувањето и контролата, логистичката поддршка, инфраструктурата, обучувањето и вежбите, со цел да се овозможат услови за остварување на овие активности.

Исто така, НАТО настојува да влијае да се спречат регионалните тензии, конфликти и етнички судири, да даде сестрана поддршка на ОБСЕ во напорите за отстранување на конфликтите, решавање на споровите по мирен пат и др. За да може да ги оствари овие активности, за да ги направи поуспешни резултатите од мировните активности и за да ја засили својата улога, НАТО врши согледување на неопходните политички и воени мерки и постапки што треба да бидат адаптирани за нивна примена во овие услови. Оттука, мировните активности се дел и од задачите на програмата *Партнерство за мир*. Тие се спроведуваат преку заедничко планирање и здружени воени вежби, како и со нивното оспособување за заедно учество со силите на НАТО во операциите од аспект на цивилната одбрана, и тоа: барање на настрадани, спасување и хуманитарни активности.

8.5. ПОЛИТИКАТА НА НАТО

Иако членките на НАТО се суверени земји што ја задржуваат својата независност во сите сегменти на општественото живеење, со различни историски, културни и други обележја, со различна големина и со различен број на население, сите заедно, во рамките на НАТО, имаат еднакви права, односно тие имаат право на еден глас. Оттука, и

одлуките на *Советиоѝ* на НАТО се донесуваат со заедничка согласност. Или, поинаку кажано, консензусот е правило на Организацијата. Во тој поглед, посебно значење има тесната политичка соработка меѓу членките. Во редот на најважната соработка, што се одвива во неа, спаѓаат: прво - целосна меѓусебна информираност на нивните влади за вкупната политика и, второ - постојано консултирање во врска со развојот на нивните размислувања и нивните ставови за повеќе специфични прашања.

Набљудувано од тој аспект, нема помало значење ниту полето на основните принципи на оперативното дејствување на *Алијансаѝа* што ги опфаќа заедничките обврски за практична соработка меѓу членките. Сепак, се чини дека нивната заедничка политика е неделива. Впрочем, ниту една земја членка не може сама да се потпира на сопствените национални напори и економски ресурси во градењето на основните безбедносни промени.

Гледано од тој аспект, ниедна членка на НАТО не може да отстапи од правото за извршување на сопствените обврски кон нејзиниот народ и од континуитетот на преземањето одговорност за својата одбрана. Оттука, со оглед на главните одлики и на целта на нејзиното постоење, НАТО им овозможува на своите членки да влијаат врз засилувањето на своите можности во процесот на остварувањето на своите основни национални безбедносни цели преку колективен напор. Во овие односи, сите земји членки на НАТО имаат право на еднаква безбедност меѓу нив, без оглед на нивните релативни национални можности и придонесот кон паралелното градење на нивната и севкупната стабилност.

Во редот на најважните процеси што се одвиваат во рамките на политиката на НАТО спаѓаат:

- ПОЛИТИЧКИТЕ КОНСУЛТАЦИИ што се остваруваат како систематско искуство за размена на гледишта за политичките проблеми од заеднички интерес. Политичките консултации не се

ограничени само на настаните што се однесуваат на прашањата за дејствување на подрачјето опфатено со договорот за формирање на НАТО, туку и на настаните што се надвор од географското подрачје покриено со договорот, што можат да имаат влијание врз *Алијанса*.

- ЕКОНОМСКАТА СОРАБОТКА. Основата за економската соработка на НАТО е дадена во Член 2 од *Договорот*, во кој се вели: „Земјите членки ќе даваат придонес за идниот развој на добрите и пријателски односи за засилување на нивните слободни институции, ... и со унапредување на условите за стабилност и благосостојба. Тие ќе бараат да се елиминираат конфликтите во нивните меѓународни економски политики и ќе ја охрабрат економската соработка меѓу некои од нив или меѓу сите нив“. Оттука, главниот дел од активностите што ги презема НАТО на подрачјето на економијата се: споредбата на трошоците за одбрана, развојот на индустријата за производство на оружје, корисноста на ресурсите за извршување на одбранбените планови, трговијата со опрема за потребите на одбраната меѓу земјите членки на *Алијанса*, економската соработка и друга помош меѓу членките.
- ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА. Таа е втемелена врз голем број одделни, но меѓусебно поврзани елементи, од кои секој придонесува за вкупната политика на одвраќање на сите можни форми на агресија, вклучувајќи одвраќање на директна агресија против една или повеќе земји членки на НАТО, на закана за употреба на сила, вршење притисок или застрашување. Политиката е темелена врз одржување на ниво на подготвеност на силите за брза одбрана, како и создавање предиспозиции на НАТО за флексибилен одговор на која било форма на агресија до која може да дојде. Значи, одбранбената политика на НАТО е израз на севкупната политичка солидарност на земјите членки и е средство преку кое тие се грижат за нивната заедничка одбрана.

– ОДБРАНБЕНО ПЛАНИРАЊЕ. Суштината на одбранбеното планирање е во неговата постојана прилагоденост за одржување на мирот во согласност со промените на околностите и технолошкиот развој и во согласност со развојот на релативните воени способности на НАТО и на евентуалниот агресор. За да може успешно да се оствари нивниот придонес во заедничката одбрана, земјите членки се апсолутно независни во акцијата. Но, од друга страна, колективната природа на одбраната на НАТО, при донесувањето на нивните одлуки, бара владите на земјите членки да мораат да сметаат на воената структура на НАТО и на долгорочните воени планови на нивните партнери. Во овој случај, НАТО, во фазата на заедничкото планирање на силите, мора да ги земе предвид факторите како што се воените потреби, најдоброто користење на расположивите ресурси, развојот на науката и технологијата, потребата за планирање на силите да биде во согласност со економските и финансиските можности на земјата членка. Во основа, одбранбеното планирање опфаќа проектирање на четири активности на НАТО, и тоа: структурата на силите, вооружувањето, логистиката и инфраструктурата.

8.5.1. Цивилна поддршка (цивилно планирање)

Содржината на договорот направен со земјите членки на НАТО, за обезбедување на цивилна поддршка за остварување на заедничката одбрана, претставува значаен придонес кон севкупната нејзина безбедност. Всушност, цивилната поддршка и управувањето со ресурсите се национална одговорност. Исто така, во рамките на НАТО може многу да се направи преку координацијата за овозможување на националното планирање, каде што, од аспект на цивилното планирање, многу ќе се придонесе за безбедноста на *Алијанса*.

Оттука, успешната, ефикасната и целосната реализација на стратешкиот концепт за одвраќање на агресија со флексибилен одговор, може да се оствари само во случај кога воената подготвеност ќе биде со соодветна цивилна оспособеност и подготовка. Во овој случај, националните цивилни ресурси мора да бидат оспособени за:

1. Брзо мобилизирање и поддршка на целокупниот одбранбен напор;
2. Обезбедување континуитет и ефикасно функционирање на демократските влади и
3. **Преземање мерки за намалување на можноста за повредување на цивилното население.**¹¹⁰

Целта на цивилната одбрана е по пат на мобилизација да се обезбеди и користење на предностите на основните национални ресурси (енергијата, човечката сила, храната, суровините и репроматеријалите, индустриската и телекомуникациската инфраструктура), а исто така и на други цивилни мерки, поддршка на вооружената борба, намалување на последиците од воениот судир и заштита на цивилното население. Значи, од сето ова можеме да заклучиме дека цивилната поддршка на НАТО, покрај основната функција за одржување на социјалниот и економскиот живот на земјите членки и обезбедување на нивното население, има една друга, мошне важна функција. Имено, станува збор за поддршката на вооружените сили од страна на цивилите и институциите на власта. Во овој случај, цивилната поддршка на одбраната претставува значаен елемент за успешно реализирање на одбранбените активности на *Алијансаџа*, но истовремено и значаен елемент за секоја одделна нејзина членка, посебно. Исто така, се предвидува цивилната поддршка да се спроведува и во случај кога *Алијансаџа* се соочува со кризи или конфликти. Во таков случај, цивилните активности за поддршка на НАТО се од политичка, економска и од воена природа. Оттука, оваа форма на цивилна поддршка на НАТО упатува на развој на колективните планови за ефикасно користење на цивилните ресурси.

¹¹⁰ А. Стаменковски, *НАТО и одбраната...*, 54.

Со оглед на нејзините одлики, цивилната подготвеност и управувањето со важните ресурси се примарна одговорност на земјите членки, поради што координацијата е основа за преземање заеднички активности што придонесуваат за зголемување на целокупната безбедност на *Алијанса̄та*, со помалку трошоци и со подобро структурирано однесување.

Значајно за цивилната поддршка, во оваа смисла, секако, претставува тоа што НАТО императивно ја користи и во случај на **природни катастрофи** во мир и за остварување на мировните активности.

8.6. АНГАЖИРАЊЕ НА НАТО ВО СЛУЧАИ НА ОПАСНОСТИ ВО МИР

Според оценката на воените аналитичари, во услови на нова политичка и стратешка околина на Европа (тектонски нарушувања во Средна и Источна Европа, како и на Балканот, распаѓањето на *Варшавскиот договор*, кризни жаришта во поранешната СФРЈ и во поранешниот СССР), влианието на НАТО во одржувањето на мирот и спречувањето на војната во голема мера зависеше од ефикасната превентивна дипломатија и од успешното управување со кризните ситуации што можат да имаат влијание врз безбедноста. Имено, во овие услови улогата и значењето на политичките, економските, социјалните и другите прашања за безбедноста и стабилноста сè повеќе добива значење. Во овој случај, интензивните консултации меѓу земјите членки на НАТО, во време на тензии и кризи, стануваат мошне значајни. Во такви околности, донесувањето на одлуките исклучиво зависи од консензусот што треба да се постигне на политичко и воено ниво и на подрачјето на цивилната поддршка. Исто така, од постапката на консултациите зависи формата на организирање на управувањето со кризните ситуации од страна на *Алијанса̄та*.

Значењето на новото приближување кон управувањето со кризните состојби може да се анализира од неколку аспекти:

1. Поактивно и поинтензивно користење на политички и дипломатски средства;
2. Пофлексибилни и мобилни мултинационални воени сили;
3. Поблиски меѓусебни акции и соработка со другите меѓународни организации и поддршка на мировните активности.

Примарни задачи на управувањето со кризни состојби се: да се придонесе за намалување на тензиите; да се спречи истите да се претворат во кризни состојби; поефикасно да се управува со кризите за да се спречи нивниот развој да не доведе до конфликти; да се обезбеди благовремена цивилна и воена подготвеност; да се спречи идната ескалација и одвраќање на секој агресор во случај на негов напад на територијата на *Алијансата*.

Исто така, управувањето со кризните ситуации е едно од договорените подрачја во контекст на одбранбеното планирање, вклучено во индивидуалните програми на *Партнерството за мир*. Активностите на ова подрачје предвидуваат курсеви за управување во кризни состојби, брифинзи и здружени вежби.

8.7. ОРГАНИЗАЦИОНА ПОСТАВЕНОСТ НА НАТО

Денешната организациона поставеност на НАТО датира уште од времето на неговото формирање и се состои од следниве основни елементи:

1. *Северноатлантскиот совет*;
2. *Комитетот за одбранбено планирање*;
3. *Група за нуклеарно планирање*;
4. *Воениот комитет*;
5. Други комитети;

6. *Генерален секретар* и меѓународен персонал;
7. Меѓународен воен персонал;
8. Здружени команди.¹¹¹

Оттука, оваа организациона поставеност се дели на два дела, на *цивилен* и на *воен* состав.

1. **Цивилниот состав на НАТО** го сочинуваат:

- *Северноајлантискиот совет*;
- *Комитетот за одбранбено планирање*;
- Други комитети на НАТО;
- *Генерален секретар* и меѓународен персонал.¹¹²

За координација на задачите и националните планови за организација на цивилната одбрана во земјите членки на НАТО, при врховните комитети се создадени специјални комитети за цивилна одбрана. Исто така, тие ја планираат и цивилната помош во критични ситуации за земјите членки на НАТО. Тоа се:

1. *Комитетот за заштитата на цивилното население*;
2. *Комитетот за континентален транспорт*;
3. *Комитетот за врски*;
4. *Комитетот за снабдување со неопходни материјали*.

Овие комитети ја проучуваат, ја анализираат и ја планираат цивилната одбрана на ниво на НАТО, односно во меѓународни размери. Планираат посебни мерки, како на пр. помош за евакуација, помош за спасување и сл.

Потврда за заедничка соработка на полето на цивилната одбрана меѓу земјите членки на НАТО е изградбата на интегрираниот европски радиолокаторски систем за воздушна одбрана „Нејџ“ (NADGE).

Нејџ е составен од 85 радарски и радиолокаторски станици што водат од Северна Норвешка, преку Данска, Холандија, Германија, Белгија, Франција, Италија и Грција, сè до јужниот дел на Турција.

¹¹¹ Ibid, 59.

¹¹² Ibid, 60.

Во рамките на меѓународниот персонал значајно место има и *Дирекцијата за планирање на цивилната поддршка*, која е надлежна за:

- координација и давање насоки за планските цели на брзата транзиција на мирновременското стопанство на земјите членки, како потпора во случај на потреба;
- развој и организација на користењето на цивилните ресурси за поддршка на одбраната на *Алијансата* и **за заштита на цивилното население**;
- обезбедување кадровска поддршка на *Високиот комитет за планирање на цивилната поддршка* и одборите за цивилна поддршка одговорни за развој на управувањето со кризни состојби во областа на цивилната сфера на морскиот, копнениот и воздушниот транспорт, енергијата, индустријата, храната и земјоделството, цивилните комуникации, медицината и **цивилната одбрана**.

2. Воениот состав на НАТО го сочинуваат:

1. *Воениот комитет*;
2. Меѓународниот воен персонал;
3. Здружените команди.¹¹³

Идната структура на НАТО, која се однесува на тековниот развој во НАТО и во соработката со европските институции, ги има следниве димензии:

1. Развој на стратешки концепт, кој истовремено може да претставува водач во случај на конфликти:
 - во Русија и независните земји од Централна и Источна Европа (повторно обединување, противпролиферација и регионални судири);
 - во средишната зона (дел од повторното обединување, колективна одбрана, поддршката на самоодбраната);

¹¹³ Ibid, 70.

- во јужниот појас на кризи (регионални конфликти);
 - овластување (засилување на колективните мерки за безбедност со развој на надмоќта).
2. Усогласување на внатрешните промени во *Алијансаџа* со институционалните барања на стратешкиот и политичкиот развој.
 3. Изградба на институционална структура во чиј центар ќе биде *Алијансаџа*.

8.8. ИДНИНАТА НА НАТО

Со оглед на постојната констелација на односите на меѓународен план со завршувањето на *Сџуденаџа војна*, распаѓањето на *Варшавскиот доѓовор* и со распаѓањето на Советскиот сојуз, почна да се поставува прашањето: *Дали НАТО џреба и наџаму да џостџои, која е неѓоваџа џерсеќџива, неѓоваџа функција и, во џие услови, кои би биле неѓовиџе задачи?* За време на *Сџуденаџа војна* НАТО беше преокупиран со преземање одбранбени активности за одвраќање на агресија, за изградба на колективната одбрана како гаранција за мирот и за стабилноста на земјите членки на *Алијансаџа* итн.

Поради промената на причините, сега, во услови кога опасноста е надмината, сосема е оправдано прашањето: *Шџо со НАТО?* Едно е сосема сигурно: и покрај сите промени што се случија (распаѓање на *Варшавскиот џакџ* и на Советскиот сојуз), опасностите за мирот и за безбедноста на земјите членки на НАТО и натаму постојат, како и ризикот од евентуална војна. Поради тоа, експертите од НАТО сметаат дека НАТО треба да постои, но трансформиран и подготвен да функционира со основна цел во иднината да се унапредува безбедносната архитектура на Европа, да ја зголеми стабилноста на сите земји во евроатлантското подрачје. Во овој случај, НАТО треба да се залага за преземање политички и одбранбени мерки и активности за изградба на

заеднички процес на интеграција и соработка со постојните мултилатерални институции во Европа, како што се *Европската унија*, *Западно-европската унија* и ОБСЕ, институции кои, според своите функции, треба да имаат значајно место и улога во одржувањето на мирот и безбедноста.

НАТО треба да постои како организација со нова филозофија која ќе има уште позначајна улога во градењето на темелите на идната стабилност и безбедност на Европа, како одбранбена организација со основна цел да го одржува мирот во евроатлантското подрачје и да се грижи за безбедноста на своите членки, бидејќи се појавува нова Европа, Европа со поголеми интеграции и со поголема соработка. Оттука, вклучената европска безбедносна архитектура се развива со големо влијание од НАТО и од другите европски организации. Во таа насока, НАТО ќе продолжи да биде водечка сила на овој процес. Всушност, станува збор за новата улога на НАТО која се движи кон реализација на неговата нова визија за праведен и долготраен мир во Европа како целина, која се заснова врз почитување на правата и слободите на човекот и врз демократијата. Во тој поглед, залагајќи се за афирмирање на посветеноста за градење на едно цврсто и динамично партнерство помеѓу Европа и *Северноамериканската алијанса*, којашто беше и ќе продолжи да биде темелник на *Алијансата* и на слободна и просперитетна Европа. За остварување на таа цел од голема полза ќе биде виталноста на трансатлантската врска за развојот на вистинското балансирано партнерство, во коешто Европа има сè поголема одговорност. Во тој дух беше одржана конференција во Мадрид, на 8. јули 1997 година. Во „Мадридска декларација за евроатлантската безбедност и соработка“ (Madrid Declaration of Euro-Atlantic Security and Cooperation) стои:

– Член 2: Градиме нов европски одбранбен и безбедносен идентитет на НАТО (во чии рамки ќе се развива и системот за цивилна одбрана, компатибилен со неговиот европски одбранбен и безбедносен систем);

– Член 2: *Алијансата и Европската унија* споделуваат заеднички стратегиски интереси;

– Член 3: Додека се одржува главната функција на колективна одбрана, ги прилагодивме нашите политички и воени структури за подобрување на нашата способност да се соочиме со нови предизвици при регионални кризи и раководењето за време на конфликти. Придонесот на НАТО за мирот во Босна и Херцеговина, што сè уште трае, и степенот на соработката без преседан со другите земји и меѓународни организации во неа, го одразува кооперативниот приод што претставува клуч за изградба на нашата заедничка безбедност. Новата НАТО се развива: нова НАТО за нова и неподелена Европа.¹¹⁴

9. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЗЕМЈИТЕ ЧЛЕНКИ НА НАТО

Потенцирањето на логичките и објективните димензии на организирањето на одбраната во земјите членки на НАТО, низ претходниот дел од трудов, што се однесува на целите, развојот, улогата, политиката и иднината на НАТО, укажува на фактот дека во рамките на одбранбените подготовки на земјите членки на НАТО сè поголема и поважна улога ѝ се посветува на цивилната одбрана. Изложената содржина на заедничкото одбранбено делување, во чии рамки спаѓа и цивилната одбрана, зборува дека во современи услови воено-политичкото раководство на *Алијансата* тргнува од фактот дека во услови на нуклеарна војна ќе настанат огромни загуби на луѓе и материјални

¹¹⁴ За сите аспекти на *Мадридската декларација за евроатлантската безбедност и соработка* пошироко во: *Прилог бр. 1*.

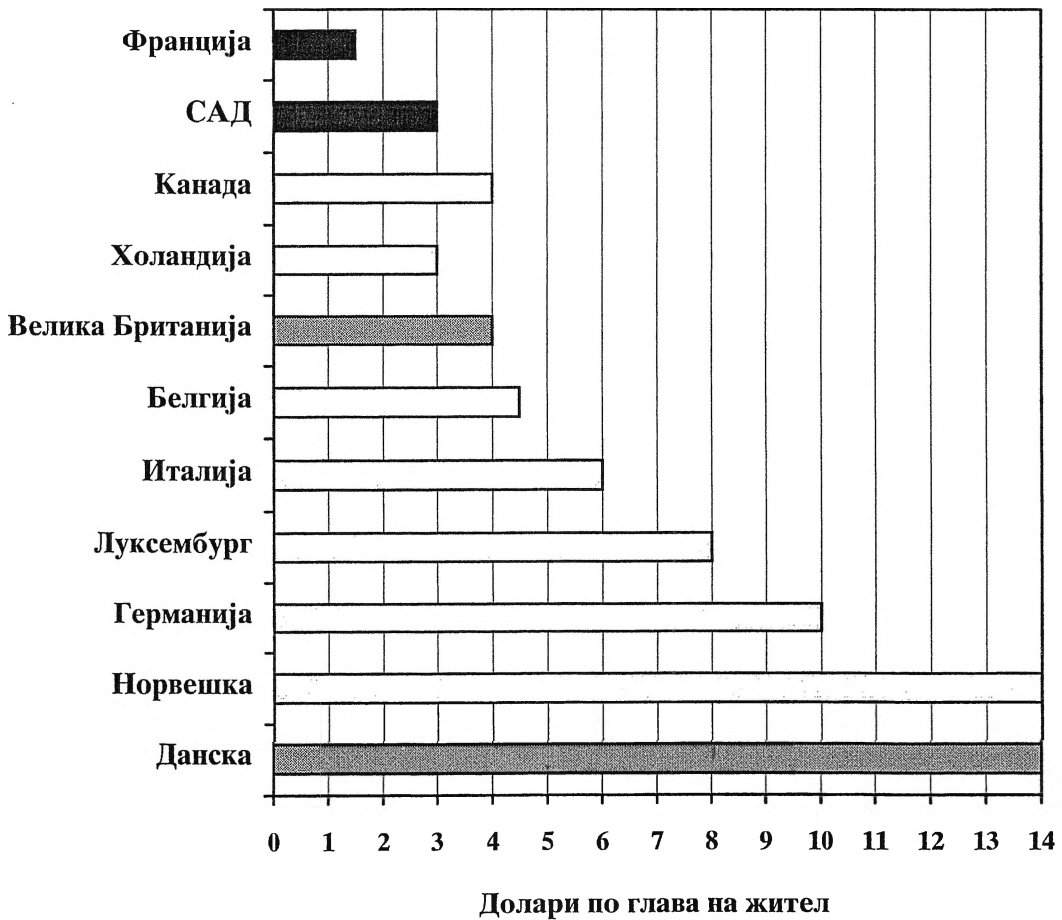
ресурси. Не смее да се игнорира фактот дека во тие услови посебно значење добива прашањето за преживување на населението и воената економија, како фактори што ја определуваат воената моќ на земјата. Според оценката на експертите на НАТО, во современата војна значително ќе се зголеми зависноста на текот и резултатот на оружената борба од состојбата на економијата, односно од нејзината способност да оствари материјално-техничко обезбедување на вооружените сили. Кога на ова ќе се надоврзе и фактот дека за материјално-техничко обезбедување, пак, се потребни и значителни човечки потенцијали, оттаму произлегува и потребата за заштита на населението. Без оглед на мотивите за ваквото обезбедување, секако, значајна улога во заштитата на населението имаат вооружените сили. Меѓутоа, без оглед на разликата во нивната јачина, тие не можат самостојно да ја извршуваат таа задача. Затоа, паралелно со активните средства за одбрана, неопходно е да се обезбеди важна улога во текот на војната да им припаѓа на силите и средствата на силите и средствата на пасивната (или невоена одбрана), а, пред сè, на цивилната одбрана, бидејќи смислата на воспоставување на еден одбранбен систем лежи во одбраната и заштитата на основните општествени вредности. Во демократските општества, во редот на вредностите од најголем приоритет, на човекот му припаѓа неприкосновеното место, на самиот врв на листата. Токму затоа, од голема важност се обврските што произлегуваат пред земјите членки на НАТО во рамките на одбранбениот систем да се постави компатибилна релација во однос на поставеноста на системот *цивилна одбрана*, со што ќе се придонесе за заштитата на човекот како неприкосновено право. Во таа насока, се наметнува потребата за една соодветна анализа на системот *цивилна одбрана*. За таа цел, ќе се анализираат одбранбените системи, со посебен акцент на системот *цивилна одбрана* во земјите членки на НАТО. Всушност, изборот на овие земји нема цел поединечната анализа да биде обемна, ниту пак неминовно репрезентативна, туку изборот е направен:

1. Од аспект на меѓународниот систем, каде што НАТО значи политичка рамка за еден меѓународен сојуз моделиран да спречи агресија или да ја одврати истата, или помош во случај на катастрофи, несреќи од пошироки размери и сл.

2. Од аспект на местото на цивилната одбрана во одбранбениот систем на сите земји членки на *Алијансата*, коишто одржуваат различен степен на ангажираност за спроведување на задачите од заштитата. Тоа може да се види од шемата бр. 1.

Шема бр. 1:

Споредбените трошоци за цивилната одбрана 1983-1993 година



И во оваа смисла може да се постави прашањето: Зошто некои земји членки на НАТО ја нагласуваат цивилната одбрана, а некои (нуклеарните сили: Велика Британија и САД) тоа го чинат многу малку?. Со други зборови, битно е постоењето заеднички фактори што го поттикнуваат или го забавуваат развојот на цивилната одбрана на национално ниво, кои, од друга страна, можат да доведат до негативни реперкурсии врз функционирањето на цивилната одбрана во рамките на НАТО. Затоа, основна задача на оваа анализа, преку овие примери, е да ги испита причините зошто овие земји ги развиле своите програми на цивилна одбрана и да се анализира како и зошто се одлучиле во врска со тоа да развијат и различна политика. За таа цел, во наредните потточки ќе направиме анализа на развојот на цивилната одбрана, односно на политиката на владите за спроведување на програмата за цивилната одбрана во земјите членки на НАТО.

Заклучокот од анализата за релативниот успех или проминентност на цивилната одбрана во овие држави може да ни послужи за пример во појдовната основа за организирање на компатибилен систем за цивилна одбрана во Република Македонија, односно, како детерминанта на организациско-функционалната компатибилност на системот на одбраната, т.е. на цивилната одбрана на Р. Македонија со земјите членки на НАТО.

9.1. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО СОЕДИНЕТИТЕ АМЕРИКАНСКИ ДРЖАВИ

Соединетите Американски Држави се водечка земја членка на НАТО. Таа е држава што се наоѓа во Северна Америка, со вкупна површина од 9.636.396 км² и со 246.042.600 жители.¹¹⁵ Соединетите Американски Држави се федеративна република, во која се здружени

¹¹⁵ *World Defence Almanac*, 1988/89, Vol. VIII, Issue 1 (1989), 22.

50 федерални држави и еден федерален округ. Претседателскиот систем е инаугуриран со усвојување на првиот (засега и единствен, односно последен) Устав од 1787 година. Според него, извршната власт ја имаат *Претседателот* и неговата *Администрација*. Законодавната власт ја има *Конгресот* (Congress), составен од *Сенат* и од *Претставнички дом* (House of representatives). *Врховниот суд* е орган што ја има најголемата судска власт.

Исто така, секоја федерална држава има свој устав и свои автономни закони, судови, училишта и други институции, свој Сенат и Претставнички дом. Извршната власт му припаѓа на Гувернерот (кого го избираат граѓаните на непосредни избори) кој ја наменува Владата.

Владата (Government), која ја има извршната власт, и *Конгресот*, кој ја има законодавната власт, се одговорни за сите прашања од областа на одбраната. *Претседателот* на Соединетите Американски Држави е врховен командант на оружените сили и истовремено одговорен за формулирање на одбранбената политика и за нејзино спроведување. За време на мир, *Конгресот*, со помош на стручните комитети во двата дома (во *Сенатот* и во *Претставничкиот дом*) го контролираат буџетот за одбраната. *Министерството за одбрана* има задача да ја креира и да ја спроведува одбранбената политика.¹¹⁶

Армијата на Соединетите Американски Држави е професионализирана, што подразбира непостоење на општа воена обврска. Меѓутоа, постои исклучок - услови на загрозување на националната независност, регрутацијата ќе биде легализирана.

Системот за одбрана на Соединетите Американски Држави е изграден во согласност со усвоената воено-политичка доктрина. Соединетите Американски Држави од последната светска војна па сè до денес повеќепати ја имаат менувано воената доктрина, но основната генерална определба за одбрана е иста: да се спречи избивање нуклеарна

¹¹⁶ *The Military balance*, Brassey's for the ISIS, 1990-1991, 17.

војна и да се зачува (светскиот) мирот.¹¹⁷ Во согласност со таквите гледишта, американските стратегии изградиле генерален став, според кој територијата и населението на САД не се бранат исклучиво од државната граница, туку широм светот. Резултатот на таквиот генерален став е видлив по формирањето на поголем број воено-политички сојузи во кои САД имаат доминантна улога. Токму затоа, од голема важност се обврските што произлегуваат од таквиот став во доктрината, кој претпоставуваше тежиштето и подготовките на организацијата да бидат на воената одбрана како доминантна содржина во целокупниот систем за одбрана.

Цивилната одбрана на Соединетите Американски Држави е регулирана со *Сојузниот закон за цивилна одбрана* од 1950 година. Со тој закон се регулираат нејзината организациона структура и нејзините задачи. Поради остварување на нејзините задачи е формирана *Сојузната управа за цивилна одбрана* (Federal Civil Defence Administration - FCDA) при *Министерството за одбрана*. Во 1979 година FCDA е трансформирана во *Сојузна управа за делување во вонредни услови* (federal Emergency management Agency - FEMA) под непосредно раководство на *Претседателот* на САД. Во составот на FEMA влегле федералните управи за цивилна подготвеност, за давање помош во природни катастрофи, за готовност, за противпожарна заштита и за известување.¹¹⁸

Цивилната одбрана е поврзана со *Министерството за одбрана* преку *Командата на коинената сила* на САД. *Командата на коинената сила* и *Националната гарда* на сите нивоа соработуваат со органите на цивилната одбрана. Тоа може да се види и од шемата бр. 2, на којашто е прикажана врската меѓу цивилната одбрана, од една страна, и *Претседателот* на САД и *Министерството за одбрана*, од друга

¹¹⁷ *Suvremeni sustav civilne odbrane* (grupa autora), „Otvoreno sveučilište“, Zagreb 1992, 132.

¹¹⁸ Според: Mate Mandić, *Civilna odbrana u SAD*, „Odbrana i zaštita“, br. 1, 1985, 47.

страна. Значи, цивилната одбрана непосредно му е потчинета на *Претседателот* на државата. ФЕМА е организирана со цел да обезбеди „најефикасно извршување на националната програма за цивилна одбрана и да разработи упатства и други документи на владите, на сојузните држави и месните органи на власта за постапките во вонредни услови“.¹¹⁹ Значи, одговорноста за подготовките и развојот на цивилната одбрана е поделена меѓу федералните, државните и локалните власти преку создавање систем за раководење со цивилната одбрана на сите административни нивоа.¹²⁰

Шема бр. 2
Положбата на цивилната одбрана во САД



119 Ibid.

120 К. Sukljenik, *Civilna odbrana*, Vojnoizdavački zavod, Beograd 1976, 211.

Така, цивилната одбрана во Соединетите Американски Држави не останала само на теориска замисла, туку е приспособена и заснована на современи основи. Со други зборови, цивилната одбрана во САД долго време била категорија околу која расправаат научните и политичките кругови. Настојувањата се насочени кон нејзиното анализирање и расветлување, со цел да се изнајде основа врз која ќе се темели современ систем за цивилна одбрана.

Првата расправа ја поттикнал претседателот Џон Кенеди. Таа внесе нови погледи и промени во воено-политичката доктрина, како и промени во финансирањето и во развојот на цивилната одбрана. Следната расправа е во средината на седумдесеттите години, поточно, за време на Картеровата влада. Резултат на таа расправа се низа мерки на военостратешко ниво, во чии рамки беа и новите мерки за цивилна одбрана.

Актуелноста на цивилната одбрана во САД денес е потенцирана од два аспекта. Едниот се однесува на значењето на цивилната одбрана, која, како компонента на одбранбениот систем на оваа држава, од ден на ден сè повеќе добива значење и ги проширува појдовните детерминанти што ја определуваат нејзината функционална инкорпорираност во одбранбениот систем. И покрај тоа што цивилната одбрана е детерминирана со војната и страдањето на цивилното население, суштински гледано, нејзината функција од многу аспекти, ја надминува политичката имплицираност и воената состојба. Имено, без оглед на тоа што организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана е во директна зависност од карактерот и обликот на политичкото уредување, нејзините фундаменти, сепак, остануваат надвор од политичките влијанија. Неопходноста цивилната одбрана целосно, а особено нејзините организациско-функционални појавни облици да се засновуваат врз верификувани научни основи, е изразена и низ аполитичкиот карактер на мноштвото загрозувања и опасности, заради кои и е наметната потребата од таков вид заштитно организирање. Ова доаѓа

оттаму што денешниот степен на културно-цивилизацискиот развој, покрај класичните видови загрозувања, актуелизира редица нови негативности и нови видови загрозувања на државата, на пример, загрозувањата на животната средина, што во денешни услови сè повеќе добиваат карактер на акцидентни состојби.

Другиот аспект се однесува на фактот што во организациско-функционален поглед цивилната одбрана доживува подем под влијание на развојот на оружјето за масовно уништување, посебно на нуклеарното оружје. Со оглед на тоа што нуклеарната закана примарно влијае врз организациско-функционалните облици на цивилната одбрана, се поставува суштинското прашање за натамошната насоченост на нејзиниот развој во оваа држава, затоа што цивилната одбрана има универзална вредност што е јасно изразена во тоталната заемност и испреплетеност во сите подрачја на живеење и функционирање на државата. Потврда за тоа е концепцијата од подготовки на цивилната одбрана на САД, која се сведува на две основни превентивни средства:

- организирање ефикасен систем за известување;
- засолнување во засолништа на целокупното население од загрозените центри.

Подоцна, под влијание на развојот на оружјето за масовно уништување (со воведувањето на хидрогенската бомба), вниманието на цивилната одбрана е свртено кон спроведување превентивна евакуација, а со пронаоѓањето на интерконтиненталните ракети, вооружени со нуклеарни боеви глави со голема сила, напорите на цивилната одбрана се свртени кон заштита од последиците од масовни нуклеарни удари, а, пред сè, од радиоактивната контаминација.

Во такви услови, во рамките на цивилната одбрана на САД се развиваат следниве активности:

1. Изработка на планови за евакуација на населението;
2. Изградба на засолништа;
3. Известување и тревожење;

4. РХБ набљудување и дозиметриска контрола;
5. Санитетска заштита и укажување на прва помош,
6. Заштита на индустриски објекти,
7. Образование на кадри за потребите на цивилната одбрана и обука на населението;
8. Обезбедување на функционирањето на државните институции и на Владата во вонредни околности и
9. Усовршување на системот за раководење со органите на цивилната одбрана.¹²¹

Во рамките на одбраната на територијата од нуклеарно оружје, цивилната одбрана, покрај горенаведените активности, ги развива и следниве:

1. Обезбедување на индустријата и обезбедување континуирана работа на стопанството во воени услови;
2. Создавање резерви;
3. Планирање помош на цивилната одбрана од страна на војската.¹²²

Сегашните планирани активности, содржани во концепцијата за подготовките на цивилната одбрана, очигледно акцептирале барем некои од солуциите присутни во напорите за заштита на населението, што овозможуваат изградба на соодветен систем за цивилна одбрана.

Постојат повеќе фактори што влијаат врз развојот на цивилната одбрана. Тие се главно следниве:

- САД немаат доживеано ниедна војна на сопствена територија или во нејзина непосредна близина. Доцна се вклучија и во двете светски војни, никогаш не им престоела опасност од инвазија, што директно би се одразило на цивилната одбрана;
- Долгата историја на чести природни и технички катастрофи во Соединетите Американски Држави ги нема забрзано барањата за

¹²¹ *Population Protection: Where and Where Not?*, Journal of Civil Defense 1, 1989, 1.

¹²² К. Sukljenik, *Civilna odbrana...*, 211.

развој на цивилната одбрана во случај на напад. Имено, постои очигледна диспропорција меѓу подготвеноста на „американските политичари да ги ублажат последиците од мирновременските катастрофи и нивната неподготвеност да планираат заштита од нуклеарно оружје“ (од водените расправи во *Конгресот*);

- Поседувањето нуклеарно оружје и присуството на потенцијален противник со нуклеарно оружје. Вниманието го насочила кон трката за технолошки престиж во развојот на оружјето, што, објективно, ќе има импликации врз развојот на политиката на цивилната одбрана;
- САД е членка на НАТО;
- Степенот до кој цивилната одбрана е под влијание на функционирањето на релативно отворената демократија;
- Нестабилноста на федералната структура на цивилната одбрана. Од Војната, па сè 1971 година,¹²³ со цивилната одбрана раководеле 13 различни агенции и истовремено била ставена под 11 различни управи.¹²⁴

Вејл (Vejl) утврдува дека развојот на цивилната одбрана од 1945 година може да се подели на следниве фази:

Прва фаза - Последиците од Втората светска војна и одлуката цивилната одбрана да стане одговорност на федерално ниво;

Втора фаза - Ајзенхауер и појавата на повеќекратни образложенија за цивилната одбрана;

Трета фаза - Кенеди и појавата на обезбедувањето како образложение, во 1961 година;

Четврта фаза - Расправата за антибалистичките ракети и одвраќањето како образложение;

¹²³ Кога FEMA е формално „независна“ управа за цивилна одбрана.

¹²⁴ Ѓ.L. Vejl, *Civilna odbrana - SAD, Švajcarska, V. Britanija, SSSR, VINC*, Beograd 1991, 70.

Петта фаза - Картеровата претседателска директива бр. 41 и контролирање на кризата како образложение;

Шеста фаза - Регановата директива за национална безбедност бр. 26 и опстанокот на државата како образложение;

Седма фаза - Интегриран систем за контрола на вонредните ситуации и усложнување на причините;

Осма фаза - Регановата стратегиска одбранбена иницијатива - ново образложение.¹²⁵

Вака прикажаните фази во развојот на цивилната одбрана, иако се хронолошки, имаат кумулативно и последователно значење, односно, не смее да се игнорира фактот што тие го олеснуваат разбирањето на четирите образложенија (хуманитарно обезбедување, одвркање, контролирање на кризата и опстанок на државата) во развојот на цивилната одбрана, кога секое од нив добило официјално политичко признавање, односно, за оправдување на нејзиниот развој.

Имајќи ги предвид општите сознанија од анализата на развојот на цивилната одбрана во одделните фази, може да се заклучи дека сè до крајот на шеесеттите и почетокот на седумдесеттите години американските стратегии на цивилната одбрана исклучиво го нагласуваат нејзиниот можен придонес во одбраната на земјата. Имено, придонесот, пред сè, се состоел во овозможувањето услови поуспешно да се преживее првиот нуклеарен удар. Во основа, оваа задача на цивилната одбрана важи и денес, но не е нејзина единствена задача. Всушност, во последниве години, во рамките на цивилната одбрана, се појави потреба американското општество поефикасно да се заштити од сè позачестените природни и технички катастрофи. Заради потребата од обезбедување на поголема ефикасност во примената на активностите на цивилната одбрана, новата политика ја нагласува двојната употреба на цивилната одбрана, односно потребата за развивање планови за случај на опасности, применливи за заштита од нуклеарно оружје и за

¹²⁵ Пошироко во: D.L. Vejl, *Civilna odbrana - SAD...*, 73.

несреќи предизвикани од природни стихии или од технички несреќи. Оттука, може да се извлече заклучок дека со ваквиот приод цивилната одбрана нема ништо изгубено во задачата што ја има одбраната, туку, напротив, таа има непроценлива улога во балансирањето на односите меѓу суперсилите, што укажува на потребата од нејзино натамошно доградување.

Според оценката на американските воени стручњаци, цивилната одбрана има значајна улога во севкупната стратегија за одвркање на противникот од нуклеарен удар. Значи, со анализа на американската нуклеарна стратегија може да се потврди дека таа не се потпира само на заканата дека, во случај на масовен нуклеарен удар на својата територија, е способна да возврати со иста мерка, туку истовремено настојува да му покаже на противникот дека не постои ниту една рационална цел што би му донела стратегиска надмоќ.

Во оваа смисла, и самата основна цел на цивилната одбрана (заштита на населението и материјалните добра) јасно укажува на причината зошто цивилната одбрана во Соединетите Американски Држави претставува стратегиска компонента на одбраната.

Токму затоа, во услови кога не постои конкретна закана од нуклеарна војна, сè поприсутна е идејата за потребата од побрзо организирање на цивилната одбрана за заштита од природни и технички катастрофи. Всушност, ова ќе биде причина во 1981 година да се извршат измени во *Сојузниот закон за цивилна одбрана*, со што ќе се прошири делокругот на активностите на цивилната одбрана и на нејзината оспособеност да делува во услови на природни и технички катастрофи. Меѓутоа, цивилната одбрана не се препушта на спонтано дејствување, туку, како што се предвидува, треба да биде планирана, а исто така и сите предвидени активности, организирани за заштита и спасување на населението и на стопанските добра од воени разурнувања, природни стихии и технички хаварии, како и за елиминирање на последиците настанати од нив. Имено, во овој случај, цивилната одбрана претставува стратегиска компонента на одбраната на Соединетите Американски Држави.

Во таа насока, одговорноста за организацијата, за подготвувањето и за развојот на цивилната одбрана, е поделена меѓу федералните, државните и локалните власти и истовремено се создава систем за паралелно раководење на сите нивоа. Ова се овозможува преку организирани штабови за цивилна одбрана. Заради остварување на рационализација во раководењето со цивилната одбрана, територијата на Соединетите Американски Држави е поделена на окрузи - реони. На ниво на сојузната држава е формиран државен штаб за цивилна одбрана кој му е непосредно потчинет на гувернерот на сојузната држава, кој раководи со цивилната одбрана во државата.

На локално ниво, во градските и во поголемите населени места се формирани месни штабови за цивилна одбрана. Тие се стручни тела кои можат да обезбедат извршување на практичните мерки во сите случаи на опасност. Месните штабови за цивилна одбрана им се потчинети на претседателите на градските и на поголемите населени места (обично на градоначалниците), кои се одговорни за подготовките на цивилната одбрана и за мобилизација на резервите.

Организацијата на цивилната одбрана е прикажана на Шема 3.¹²⁶

Шема 3:

Организација на цивилната одбрана

Сојузна управа за делување во вонредни услови (FEMA)	Федерално ниво
Окрузи на цивилната одбрана - секој округ има свој штаб	Ниво на сојузната држава
Државен штаб за цивилна одбрана	
Месни штабови на цивилната одбрана	Локално ниво

¹²⁶ Федералната област Вашингтон (Washington D.C.) е под директна надлежност на FEMA.

Едно од поважните прашања во планирањето на подготовките на цивилната одбрана, што се зема предвид, е соработката и помошта на вооружените сили, и тоа, пред сè, со копнената војска. За воена поддршка или помош на цивилната одбрана е одговорен *Секретарот за одбрана*, кој од 1964 година ги пренел своите овластувања и задачи на *Командантот на коинерниите сили*. Во мир, *Министерството за одбрана* им помага на цивилните органи на сите нивоа во планирањето на цивилната одбрана и во школувањето на кадрите. Во суштина, сите инстанци на раководење, речиси сите воени единици соработуваат со соодветните органи на цивилната одбрана. Инаку, секогаш се тргнува од тоа дека „во критични ситуации обврска да ѝ даде помош на цивилната одбрана има оној род на вооружените сили чии сили и средства се наоѓаат најблизу до реонот каде што е потребна помошта.¹²⁷

Исто така, во врска со цивилната одбрана на Соединетите Американски држави треба да се има предвид дека разликите во гледањата на најверојатниот карактер и тек на војната можат да доведат и до разлики во оценувањето на можностите на цивилната одбрана. На ова ќе се надоврзе и фактот што, при неповолен развој на воено-стратегиската ситуација, можностите на цивилната одбрана (според оценките на американските стручњаци) нема битно да влијаат на преживувањето на цивилното население и на стопанството. Притоа, не смее да се игнорира фактот дека, во случај на ограничена употреба на нуклеарно оружје, цивилната одбрана, при постоење на активни компоненти за стратегиска одбрана (воено воздухопловство и противвоздушна одбрана), може да обезбеди заштита на 80-90 проценти од американското население и за прифатливо време да воспостави политички, економски и воени позиции на Соединетите Американски Држави. Во оваа смисла, во Соединетите Американски Држави за секој граѓанин е предвидено т.н. „засолниште за заштита од радиоактивни врнежи (Fallout-shelter).

¹²⁷ К. Sukljenik, *Civilna odbrana...*, 215.

Имено, истражувањата покажуваат дека во случај на нуклеарна катастрофа сите засолништа се оспособени и адаптирани да заштитат поголем број луѓе од од радиоактивните врнежи. Во таа насока, „До почетокот на 1983 година на територијата на САД се изградени 250 илјади АДХ засолништа. 119 илјади од нив се со капацитет од 120 милиони места“.¹²⁸

Врз развојот на политиката за цивилната одбрана постојано влијание имале промените во развојот на нуклеарната стратегија и на оружјето, што, секако, придонело цивилната одбрана да изгледа доктринарно недоследна и технички неостварлива. Притоа, како аргументи можат да се расчленат следниве неколку доминантни релации по ова прашање:

- неможноста за преживување во нуклеарна војна;
- неспособноста на цивилната одбрана сама да обезбеди целосна заштита на територијата и на населението;
- неспособноста и неможноста на цивилната одбрана да ја воспостави нарушената економија на земјата после нуклеарна војна;
- практично неостварливата заштита на стационираните чувствителни индустриски објекти со силите на цивилната одбрана и др.

Како аргументи, пак, кои позитивно делувале врз развојот на политиката за цивилната одбрана можат да се наведат:

- ефектот на заедничката употреба на воената и цивилната одбрана е далеку поголем отколку поединечната употреба;
- неопходната потреба од преземање мерки на цивилната одбрана и во мир;
- потребата за развој на офанзивни, но и на одбранбени компоненти во рамките на воената моќ;
- неможноста да се постигне победа во нуклеарна војна и во војна со употреба на класично оружје без силна цивилна одбрана;

¹²⁸ Mate Mandić, *Civilna odbrana u SAD...*, 47.

- цивилната одбрана е целисходна и има потреба од нејзино постоење и поради проширување на кругот на имателите на нуклеарно оружје и др.

Од изложените елементи, што укажуваат на развојот на цивилната одбрана во Соединетите Американски Држави, можат да се извлечат неколку констатации:

1. На проблемот на подготовките на цивилниот сектор за војна му се приоѓа сè покомплексно.
2. Особено значење им се дава на задачите за заштита на населението и на објектите што ја сочинуваат економската и административно-политичката структура на земјата.
3. На потребата за комплексно решавање на тие работи во САД се смета како важен воен, политички и социјално-економски проблем.
4. Сознанијата за веројатните последици од нуклеарна војна „не ги симнува од дневен ред прашањата за потребата од разработка на плановите за дејствување во вонредни околности во областа на цивилната одбрана“.¹²⁹
5. Перспективите на развојот на цивилната одбрана во голем степен се определени од проценката за карактерот на почетниот период на војната, од нејзиниот натамошен развој и од крајниот резултат на војната.
6. Плановите на цивилната одбрана за подготовки за војна се поврзуваат со плановите за постигнување надмоќ над веројатниот противник, а особено во областа на развојот на стратегиските одбранбени сили, во кои спаѓа и цивилната одбрана.¹³⁰

Оттука, се наметнува прашањето: *На што се должи тоа?* Сепак, се чини, општоприфатен е ставот дека, во тие рамки, местото на цивилната одбрана во одбранбениот систем на САД е доказ дека таа, во извесен степен, поседува политичка, морална и психолошка сила која го оправдува нејзиното постоење и станува позитивен пример како треба да се организира и да се развива системот *цивилна одбрана*.

¹²⁹ M. Mandić, *Civilna zaštita*, Godišnjak, 173.

¹³⁰ Ibid, 173.

9.2. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ИТАЛИЈА

Италија е земја членка на НАТО. Таа е држава што опфаќа површина од 301.262 км², со вкупен број на население од 56.556.911 жители.¹³¹

Според Уставот од 1947 година, Италија е демократска република со парламентарен систем, кој е заснован на следниве начела:

– Италија е демократска република. Суверенитетот припаѓа на народот. Поединецот има неприкосновено право на слобода и еднаквост (член 1-4 од Уставот);

– Локалната автономија и административната децентрализација се темелни елементи на државното уредување. Малцинствата се признати и заштитени;

– Државата и католичката црква се независни и суверени врз основа на сопственото уредување (член 7-9);

– Судскиот систем на Италија го почитува меѓународното право (член 10).¹³²

Исто така, во Уставот таксативно се утврдени и основните права и должности на граѓаните:

– Утврдена е слободата на човекот;

– Утврдени се духовните слободи (слободата на печатот, право на вероисповед, право на гласање, право на образование, право на работа итн.);

Всушност, темелни должности на граѓанинот се: **почитување на законите, одбрана на татковината и даночни обврски.**

Носител на врховната законодавна власт е *Парламентот* кој се состои од два дома: *Совет на заседателници* (Camera dei deputati) и *Републички сенат* (Senato della Republica).

¹³¹ Според пописот од 1981 година.

¹³² Устав на Италија, член 1-10.

Претседателот на Републиката е шеф на државата и го застапува нејзиното единство. *Парламентот* го бира *Претседателот*. Тој има многу важни функции за нормално функционирање на парламентарниот систем, во кои спаѓаат: именување на претседател на *Советот на министерите*, а на негов предлог, и на предлог на другите министри, може да го распушти Парламентот, има команда над оружените сили и прогласува воена состојба.

Носител на извршната власт е *Влада*. Државотворни помошни органи се: *Националниот ситиански совет*, *Државниот совет* и *Главната финансиска контрола*.

Судската власт е трета државна власт.

Исто така, со *Уставот* се утврдени и регионалните институции. Италија има 20 регии, со голем степен на автономност. Регионални органи се: совети и одбори. Одредени административни овластувања имаат и општините и провинциите.

Со мировниот договор од 1947 година развојот на вооружените сили на Италија е ограничен. Бројот на силите е лимитиран на 250.000 војници. Меѓутоа, значајни проблеми настапуваат кога, со влегувањето на Италија во НАТО (1949 година), започнува периодот на релативно брза модернизација на вооружените сили. Имено, тој процес го овозможија владите на САД, Велика Британија и Франција, укинувајќи ги ограничувањата пропишани во *Мировниот договор*. Паралелно со тоа, Соединетите Американски Држави започнаа многу значајна економска помош за Италија, со што таа ќе започне процес за зголемување на бројот на вооружените сили и нивно модернизирање.

Со Законот од 1950 година е воспоставен посебен орган за одбрана, *Врховен совет за одбрана*, кој е сочинет од министрите за надворешни и внатрешни работи, за одбрана, за финансии и стопанско планирање, за индустрија и трговија и од началник на Генералштабот. Со *Советот* претседава *Претседателот* на Републиката. Советот ги разгледува општите, политичките и стручните проблеми од доменот на националната одбрана. Непосредното раководење со вооружените си-

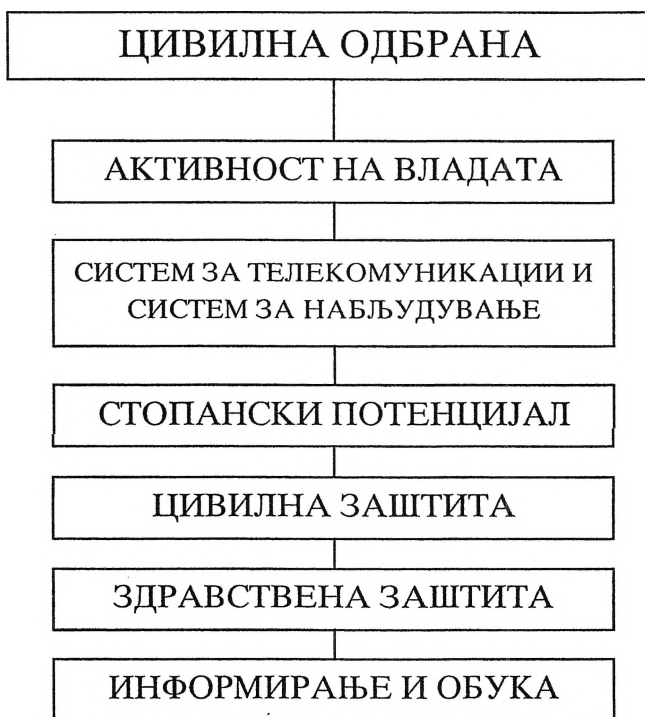
ли е во надлежност на *Министерството за одбрана*. Во составот на *Министерството за одбрана* спаѓа и *Генералштабот* кој непосредно раководи со вооружените сили.

Во основа, положбата на цивилната одбрана во системот за одбрана на Италија е одредена од членството во НАТО. Важноста што НАТО ја придава на прашањата од цивилната одбрана има импликации и врз односот на системот за одбрана на Италија и врз цивилната одбрана.

Во Италија, уште во 1934 година, е донесе *Законоџ за цивилна одбрана* со кој се пропишани обврските на граѓаните од таа област, а раководењето е ставено во надлежност на *Военото министерство*. Истата година е формирано доброволно здружение за противвоздушна одбрана (*Unione nazionale per la protezione antiera - UNPA*).

Шема бр. 4

Структура на системот за цивилна одбрана на Италија



Меѓутоа, по завршувањето на војната, а пред сè со влегувањето на Италија во НАТО, системот за цивилна одбрана се развива речиси идентично, односно, според стандардите во другите земји членки на НАТО. Денес системот за цивилна одбрана е дел од одбранбениот систем, или, пак, поинаку речено, тој е во надлежност на системот за одбрана на Италија. Тој се организира по сектори и овозможува осигурување на:

1. Непрекината активност на Владата (се грижи за решавање на проблемите за постојана активност на Владата).
2. Овозможува функционирање на телекомуникациите и на системот за набљудување (со основна задача за одржување на функционалноста на системот за телекомуникации и на системот за различни степени на тревожење.).
3. Чување на стопанскиот потенцијал (се грижи за заштита на јавните служби од витален интерес, трансформација на производството, набавка и складирање резервни суровини итн.).
4. Остварување на цивилната заштита (за превентивно делување и избегнување или намалување на последиците од загрозувањата, воочување и утврдување на опасности од природни катастрофи, како и од хемиско-биолошко-радиолошко оружје, организирање и спроведување на сите мерки и постапки за заштита на населението и на материјалните добра, за правовремено тревожење, спроведување мерки за зачувување или за повторно воспоставување на еколошката рамнотежа, за изградба и одржување на засолништа и за овозможување транспорт при евакуација).
5. Остварување здравствена заштита (преку формирање здравствени центри, преку организација и спроведување на превентивните мерки, за ветеринарна контрола и за зголемено производство на санитарски материјал. Исто така, во рамките на здравствената заштита, се предвидува брзо и квалитетно спроведување на деконтаминација на луѓе, животни и др.).

6. Информирање на населението и спроведување обука (со цел за правовремено информирање на населението за можните опасности и организација на поединечна и колективна обука на доброволците за цивилна одбрана).

Од наброените задачи, што треба да ги реализира системот за цивилна одбрана, јасно може да се воочи големата поврзаност на цивилната и воената одбрана. Таа поврзаност имплицира насоченост на цивилната одбрана првенствено кон подготовка на цивилното население за војна, во согласност со предвидувањата и плановите што ги изработува воената одбрана. На тој начин, доаѓаме до заклучок дека од најголемиот број податоци за организацијата, за силите и за средствата на цивилната одбрана, што се чуваат како воена тајна, во голема мерка се намалува ефикасноста на системот во услови на мир.¹³³

Оттука, имајќи ја предвид насоченоста на цивилната одбрана кон воени услови, од една страна, и големиот број на жртви во елементарни непогоди и технички катастрофи,¹³⁴ од друга страна, Италија се одлучила за организирање на „мирновременска“ цивилна одбрана која се организира и делува под името „цивилна заштита“ (Protezione Civile).

Цивилната заштита Во Италија е регулирана со:

- Законот бр. 996 од 1970 година, кој утврдува што е цивилна заштита;
- Декретот на *Претседателот на Републиката* бр. 66 од 1981 година, кој го регулира извршувањето на активностите на цивилната заштита;
- Законите бр. 996 и 938 од 1982 година, кои ја воспоставуваат институцијата *Министер за координација на цивилната заштита*;
- Декрет на претседателот на *Владата*, со кој се утврдува организацијата на цивилната заштита.

¹³³ Radenko Matijašec, *Savremeni sustav sivilne odbrane*, Sveučilište, Zagreb 1992, 112.

¹³⁴ На пр., во 1961 година местото Вејонт е поплавено, 1966 година е поплавена Фиренца, 1967 година силен земјотрес ја погоди Сицилија.

Исто така, со закон се утврдуваат задачите на цивилната заштита што можат да се групираат во три групи, и тоа:

- проучување на причините и предвидување на можните несреќи;
- координација на интервенциите за заштита и спасување од елементарни непогоди и катастрофи;
- Од овој аспект произлегува дека главна задача на цивилната заштита е да го штити човекот и природните богатства од катастрофи, од природни несреќи, од индустриски и од други несреќи и опасности.¹³⁵

Заради квалитетно остварување на задачите, во 1982 година е формирано *Министерство за цивилна заштита*, со основна цел координирање на активностите што можат да се поделат во четири групи:

- активности насочени кон предвидување на можните елементарни непогоди или несреќи;
- превентивни активности со цел за намалување на можноста од несреќи и опасности;
- брзи интервенции, на пр. прва помош и др.;
- активности насочени кон стопанско и социјално санирање, за рехабилитација на погодените средини;¹³⁶

Организацијата за цивилна заштита ја сочинува *Министерот за цивилна заштита*, кое ги кординира сите активности поврзани со цивилната заштита. На располагање му се *помошнички за употреба на техника* и *помошнички за надворешни работи, дипломатски советник*, потоа, личен секретаријат, биро за односи со средствата за информирање и центар за документација.

Во рамките на *Службата за цивилна заштита* делуваат:

¹³⁵ Во *Заколот за цивилна заштита бр. 996*, од 1970 година, се дадени опасностите од кои цивилната заштита треба да штити. Тоа се елементарните непогоди.

¹³⁶ Radenko Matijašec, *Savremeni sustav sivilne odbrane...*, 113.

- А. Комитети, односно комисии за брзи интервенции, за административно-технички работи и др.
- Б. Служби за координација на активностите за предвидување и превентива, за брзи интервенции, за финансиски и административни работи.
- В. Бироа и инспекторати за правни работи, акти, кадровски и општи работи, за административни, меѓународни и телекомуникациски работи.¹³⁷

Имено, организацијата на субсистемот *цивилна заштита* на ниво на државата постои со цел за остварување на следниве задачи:

- организирање и планирање на цивилната заштита на државно ниво;
- координација и раководење со службата за брзи интервенции;
- организирање и грижа за функционирањето на службите за цивилна заштита на државно ниво;
- прогласување вонредни состојби;
- одржување врски со меѓународните организации за цивилна заштита;
- координација на плановите за итни интервенции, овозможување успешно функционирање на цивилната заштита и др.¹³⁸

Во овој контекст треба да се потенцира дека, покрај наведените тела и органи што делуваат на државно ниво, свој придонес за успешно функционирање на цивилната заштита даваат и:

- *Министерството за внатрешни работи;*
- *Генералниот секретар за цивилна заштита;*
- Комесарот на регионалната влада;
- Регионалните и меѓународните инспектори за противпожарна заштита;
- Градоначалниците;

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid, 115.

- Меѓуминистерските комитети за цивилна заштита, кои се состојат од министри за внатрешни работи, за финансии, за одбрана, јавни служби, за сообраќај и цивилна авијација, за земјоделство, за шуми и за здравство;
- Меѓународната техничка заштита;
- Регионалните комитети за цивилна заштита, кои се организираат во секој главен град на регионите, со цел за извршување задачи за проценување и за планирање на потребите на цивилната заштита во регионот.¹³⁹

Сите наведени органи делуваат со основна цел за спроведување на активностите на цивилната заштита.

Имено, активноста на цивилната заштита може да се подели на четири нивоа: ниво на општини, провинции, региони и на ниво на државата.

На ниво на општина со цивилната заштита раководи градоначалникот. Тој има ингеренции, за потребите на цивилната заштита, да ги користи општинските служби (социјалната, здравствената и др.), а за извршување на задачите користи помош од доброволци и од локалните претпријатија.

На ниво на провинција со цивилната заштита раководи поглаварот на провинцијата (Prefetto) кој може да ги мобилизира пожарникарите и вооружените сили. За извршување на оперативните задачи соработува со стопанската комора, со синдикатите и со доброволците.

На ниво на регион цивилната заштита е под ингеренции на Регионалниот комитет. Тој, за извршување на активностите на цивилната заштита, соработува со службите што работат на ниво на регионот, како на пр. со здравствената служба, со социјалната, со службата за јавни работи, со еколошката, шумарската и транспортната служба. За оперативното извршување на задачите, пак, соработува со претпријатијата, со синдикатите и со доброволците.

¹³⁹ Ibid.

На ниво на државата со цивилната заштита раководи *Владаиѝа*. Таа, за реализирањето на своите задачи, соработува со министерствата, а за реализирање на оперативните задачи ги користи сите сили што можат да придонесат за успешно извршување на задачите на цивилната заштита.

Во овој контекст, треба да се потенцира централната улога на регионот во организацијата на цивилната заштита, како во фазата на планирање, така и во фазата на извршување на оперативните задачи. Всушност, со закон е утврдена улогата на регионот како фактор на цивилната заштита, зашто државата (преку министерствата), провинциите (преку провинциските поглавари) и општините (преку градоначалниците) не прават ништо друго, туку ги управуваат и ги координираат активностите во регионот. Имено, регионот е инстанца која располага со болнички капацитети, со водоводна мрежа, со еколошка служба, со сообраќајна инфраструктура, со шумски организации и сл.

Оттука, значењето на регионот, т.е. неговата улога во цивилната заштита е зголемена со фактот што на чело на регионот стои Регионален комитет кој во себе инкорпорира група од компетентни лица за извршување на административните и оперативните задачи.

Имајќи ги предвид општите сознанија за организациско-функционалната поставеност на системот *цивилна одбрана* и нејзината компонента, односно субсистемот *цивилна заштитиѝа*, може да се заклучи дека нејзиниот развој од 1982 година тргнува по нагорна линија. Всушност, тоа е еден од показателите дека планираните активности и нивната операционализација даваат придонес за побрз и поефикасен развој на цивилната одбрана и цивилната заштита. Сето тоа е потврдено со создавањето значајни проекти на ниво на државата, како на пр. ARGO, COSTA-SARGAS и сл. Проектот MEDNET, кој предвидува мрежа од сеизмички станици од Ирак и Пакистан, преку целиот Медитеран, треба да даде целосна слика за сите сеизмички движења на подрачјето на Медитеранот. Од друга страна, тоа е потврда за обид за развивање на меѓународната соработка на полето на цивилната одбрана, пример што треба да го следат многу држави.

9.3. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ФРАНЦИЈА

Франција е земја членка на НАТО, со посебен статус и со оригинални решенија во областа на одбраната. Генерално гледано, одбранбената концепција на Франција е компатибилна со концепцијата на НАТО, за која Французите сметаат дека е фактор од суштинско значење, бидејќи помошта од сојузниците, во случај на опасности или агресија, е од заеднички интерес. Впрочем, анализата на нивната одбранбена концепција укажува на фактот дека тежиштето се става на развивање на самостојната одбрана (на пр. во случај на употреба на нуклеарни сили или на користење на нејзината територија од страна на сојузниците)¹⁴⁰. Во основа на таа одлука стои круцијалната реализација на решеноста за сојузништво, но под услов сами да одлучуваат за својата судбина и без обврски да ги прифатат заедничките решенија и органите на НАТО.

Според *Уставој* од 1958 година, и измените и дополнувањата од 1962-1972 година, Франција е унитарна република со полупретседателски систем на владеење. Таа зафаќа површина од 547.026 км² и има околу 55.000.000 жители.¹⁴¹ Нејзини државни органи на власт се: *Претседателот* на Републиката, *Парламентот* (кој се состои од два дома - *Народно собрание* и *Сенат*), *Влада* и *Уставниот суд*. *Претседателот* воедно е и врховен командант на вооружените сили. Во рамките на *Влада* егзистира советодавен орган *генерален секретаријат за национална одбрана* (во чиј состав се наоѓаат стручњаци по различни профили на таа област, кои можат со стручни совети да придонесат за решавање на одредени проблеми).

Системот за одбрана на Франција е сочинет од три компоненти:

¹⁴⁰ На пр.: Франција не допушти прелет на американските авиони преку својата територија во нападот на Либија.

¹⁴¹ *Општа енциклопедија*, 1990.

- Воена одбрана;
- Цивилна одбрана;
- Стопанска одбрана.

Воената одбрана се состои од: нуклеарни и конвенционални сили.

Нуклеарните сили претставуваат основа на воената одбрана. Во нив спаѓаат: подморничките, копнените и воздушните сили.

Конвенционалните сили се состојат од: копнена војска, воена морнарица, воено воздухопловство и воена жандармерија.¹⁴²

Развојот на воената одбрана во Франција има приоритетно значење, но, според оценката на аналитичарите, значајно внимание се посветува и на цивилната и стопанската одбрана (и во услови на мир и во услови на војна). Тој модел е прикажан на следнава шема:

Шема бр. 5

Односот на големината меѓу воената, стопанската и цивилната одбрана во мир и во војна



¹⁴² Barre Raymond, *La politique de defense de la France*, Defense nationale, br. 11, 1980, 9-19.

Тоа е еден од показателите дека Франција во рамките на усвоената концепција за одбрана значајно место ѝ посветува на цивилната одбрана.

Цивилната одбрана (*defence civile*) до 1959 година имала споредна улога во развојот на системот за национална одбрана. Наспроти тоа, интензивниот развој на нуклеарното, хемиското и биолошкото оружје влијае врз зголемувањето на улогата на цивилната одбрана во развојот на националната одбрана. Во таа насока, до почетокот на осумдесеттите години организациско-функционалниот развој на цивилната одбрана исклучиво бил насочен кон нејзино делување во услови на војна. Од друга страна, пак, зголемениот број на мирновременски катастрофи ќе придонесе за промената на нејзината улога и нејзиното организирање во услови на мирновременски загрозувања.

Францускиот систем *цивилна одбрана* има пет основни задачи:

1. Да се постигне сигурност во работењето на органите на јавната власт. Всушност, станува збор за обезбедување сигурност за постојано работење на јавните служби (сообраќајот и снабдувањето, здравството, комуналната хигиена и сл.) во сите услови. За тоа постојат посебни планови;
2. Да се постигне сигурност на територијата. Ова во основа подразбира:
 - одржување на јавниот ред;
 - откривање и стручна проценка на внатрешните и надворешните извори на загрозување на националната територија;
 - превенција и репресија, кога се во прашање субверзивните акции (борба против тероризмот и сл.);
3. Да се заштитат цивилните објекти (службите, земјоделските и индустриските објекти);
4. Да се преземат превентивни и оперативни мерки за спасување на населението.

За реализирање на оваа задача системот за цивилната одбрана треба постојано да има на располагање мобилни средства за тревожење, известување, за пружање медицинска помош и за други видови помош.

5. Одржување и јакнење на волјата на населението за пружање отпор против агресорот.

Оваа задача ќе се оствари со соодветно образование, со обука и со соодветни активности на населението.

Оттука, интеракцијата на овие пет задачи на системот за цивилна одбрана ја креира успешноста на организациско-функционалната поставеност и остварувањето на целите на системот.

Организацијата на системот *цивилна одбрана* во Франција може да се анализира од повеќе аспекти. Имено, аналитичарите сметаат дека најцелосно согледување на организациското функционирање на системот *цивилна одбрана* овозможува анализата на системот во однос на организирањето на ниво на државата и анализата на најзначајните компоненти на овој систем, какви што се: органите за раководење, силите за општа и специјална намена, инфраструктурата и плановите за планирање активности на цивилната одбрана. Оттука е направена поделбата на нивото на организацијата и надлежноста на системот на цивилната одбрана. Во таа смисла, територијалните сили на цивилната одбрана се организирани на три нивоа:

- Министерството;
- окрузи;
- зони.

Исто така, територијалните сили (организирани на сите три нивоа) имаат три помошни органи:

1. Одбранбен комитет (неговата улога е консултативна);
2. Генерален секретаријат (постојан орган со главна задача за подготвување и изработка планови за цивилна одбрана);
3. Оперативен одбранбен центар (се организира во случај на криза).¹⁴³

¹⁴³ Закон за одбрана, бр. 87-565 од 1987 година.

Целокупната одбрана, а исто така и цивилната одбрана е во политичка надлежност на највисоките органи - на *Претседателот* на Републиката, на *Парламентот* и на *Владата*. За оперативно раководење со цивилната одбрана на државно ниво е надлежно *Министерството за внатрешни работи*. Ова министерство за прашањата од општ интерес за цивилната одбрана соработува со *Министерството за одбрана* и со *Министерството за спојанство и финансии*. Во рамките на *Министерството за внатрешни работи* егзистираат две големи служби:

- *Генерална дирекција за национална полиција* (наменета за одржување на јавниот ред и за заштита на средствата потребни за заштита и одбрана на населението);
- *Дирекција за одбрана и цивилна заштита* (на чие чело се наоѓа директор и е надлежна за „превенција и за заштита на луѓето и материјалните добра од масовни несреќи и катастрофи“).¹⁴⁴

Дирекцијата за одбрана и заштита се состои од:

- **Техничка инспекција за цивилна заштита** (ги контролира сите служби на цивилната заштита во почитувањето на законската регулатива);
- **Поддирекција за оперативна служба**. Таа е задолжена за проучување на документите и прашањата што се однесуваат на плановите, мерките и на вежбовните активности наменети за одбрана и за цивилна заштита. Во нејзиниот состав спаѓаат: *Биро за организирање на цивилната одбрана*, *Биро за сигурност на плановите за одбрана* и *Биро за заштита на населението*.
- **Поддирекција за оперативни работи**. Оваа поддирекција ги спроведува активностите за заштита на населението во услови на мир, кризи или судири (на пр., за време на „Чернобилската катастрофа“ таа овозможила контролата на радиоактивноста и обезбеди-

144 Ibid.

ла заштита и помош на населението). Во својот состав има: Главен штаб за цивилна заштита, Биро за изработка на планови, Служба за чистење мини и Служба за превоза.

- **Поддирекцијата за превенција и главна администрација** ја координира обуката на пожарникарите и обезбедува постојано унапредување на организацијата за цивилна заштита. И оваа дирекција има помошни органи. Тие се: Биро за општа заштита, Биро за заштита од пожари, Биро за обука на населението и Биро за финансиски работи.

Исто така, во Франција постои **Национален институт за проучување на цивилната заштита**, составен од две единици: Национален центар за проучување на цивилната заштита и Виша национална школа за пожарникари.

Заради остварување на своите задачи, Дирекцијата за одбрана и цивилна заштита во услови на мир има на располагање бројни сили на цивилната заштита, подредени на Корпусот за цивилна заштита. Всушност, во рамките на Корпусот за цивилна заштита се наоѓаат и силите за цивилна одбрана на Франција кои, впрочем, ги извршуваат задачите на цивилната заштита. Имено, во неговиот состав влегуваат сите раководни органи на цивилната заштита (штабови за цивилна заштита) и сили за општа и специјална намена.

Во редот на најважните задачи што ги реализираат силите во рамките на Корпусот за цивилна заштита спаѓаат:

1. Задачи од областа на образованието. Тие содржат специфично образование на севкупното членство во единиците, образование на доброволци определени за служење во цивилната заштита и др.;
2. Превентивни и студиски задачи што се однесуваат на изучување на техничките средства и постапки при укажување помош, усовршување на опремата, создавање на противпожарни зони и сл.;
3. Оперативни задачи што ги опфаќаат сите интервенции за пружање помош на населението и за заштита на објектите од природни

(елементарни непогоди) и технички катастрофи (поплави, пожари, радијација и др.), деконтаминација на реки, мориња (на пр. излевање на нафта), борба против пожари и др. Исто така, во рамките на цивилната заштита значајно место има и евакуацијата.¹⁴⁵

Органите на цивилната одбрана на Франција изработуваат планови за пружање помош на населението наменети за делување на силите на цивилната одбрана во период на елементарни непогоди, технички катастрофи (т.н. „црвени планови“ или, пак, кога ќе се процени дека има потреба од специјална помош - т.н. „планови за специјална помош“).

Пристапот на системот *цивилна одбрана* на Франција, од позициите на концептот на детерминанта на организациско-функционалната компатибилност, за другите земји отвора две можности. Прво, тој отвора нова перспектива на практично ниво и, второ, тој ја потврдува позицијата на цивилната одбрана во системот на одбраната. Во таа смисла, авторот на овој труд смета дека стоиме пред нов исчекор во поглед на широчината на употребата на цивилната одбрана (во меѓународни рамки) и создавање систем на цивилна одбрана, кој во организациско-функционална рамка ќе биде компатибилен со основната цел за заштита на населението од сите извори на загрозувања (на национално и на меѓународно ниво).

9.4. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО НОРВЕШКА

Норвешка е членка на НАТО. На нејзина територија е сместена командата на НАТО за Северна Европа.

Во Норвешка, на површина од 323.750 км² во северниот дел на Европа, поточно на западниот и северниот дел од Скандинавскиот полуостров, живеат околу 4.190.800 жители.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Н. Beverly, *La defense civile*, "Armee at defense", br. 2, 1980, стр. 20-29.

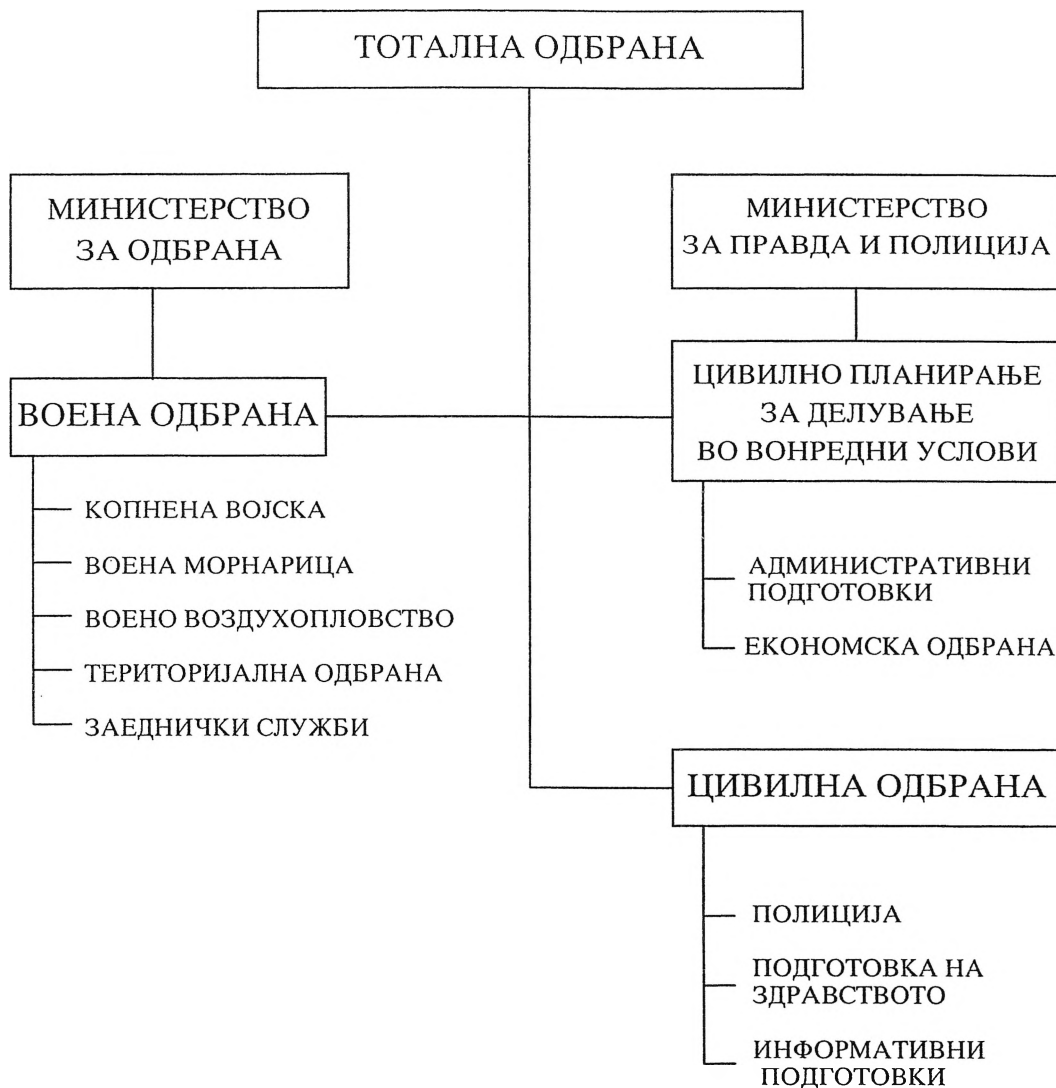
¹⁴⁶ *World Defense Almanac*, Vol. XIII, *Issue*, 1989, 130.

Според *Устави* од 1814 година, а подоцна и со измените и дополнувањата, Норвешка е монархија. Законодавната власт ја има *Парламент* (*Storting*) кој се состои од *Горен* (*Lagting*) и *Долен дом* (*Odelsting*). Во надлежност на кралот е извршната власт, која ја остварува со помош на *Државни совет*. Во рамките на одбранбениот систем, кралот е врховен командант на вооружените сили. *Министерството за одбрана* е највисок управен орган, а *Генералштаб* е орган за оперативно раководење со вооружените сили. Исто така, *Министерството за одбрана* е одговорно за организирање и за развој на Копнената војска, Воената морнарица, Военото воздухопловство и на Територијалната одбрана.

Планирањето на одбраната на Норвешка е во согласност со концепцијата за тотална одбрана, со употреба на целиот расположив потенцијал на земјата против агресорот. Тоталната одбрана е поделена на: *воена одбрана* и *одбрана на цивилниот сектор*. Интеракцијата на овие два сегмента, според норвешките аналитичари, е неопходна, бидејќи самата одбрана, без поддршка на цивилниот сектор, во воени услови нема да ја постигне саканата цел. Согласно со тоа, Норвешка им посветува големо внимание на подготовките на цивилниот сектор за потребите на одбраната на државата.

Според критериумот на функционалната поделба, воената одбрана е во надлежност на *Министерството за одбрана*, а подготовките на цивилниот сектор се во надлежност на *Министерството за правда и полиција*. Поделбата на системот за одбрана е прикажана на шемата бр. 6.

Шема бр. 6
Структурата на системот за одбрана



Гледано од аголот на успешноста за делување во воени услови, цивилниот сектор бара и преземање неопходни мерки и изработување специјални планови за адаптирање на државата во воени услови. Меѓутоа, ќе се согласиме дека преземањето мерки што ќе ја зголемуваат силата на отпорот во војна мора да биде компатибилно со потребите

во времето на мир. Во тој случај, подготовките на цивилниот сектор за делување во вонредни услови не се само составен дел, туку и дополна за нормално функционирање на државата.

Главни цели на подготовките на цивилниот сектор за делување во вонредни услови се:

1. Подготовки на цивилниот сектор во државата за функционирање во воени услови. Имено, за реализирање на оваа цел треба да се преземат следниве задачи:
 - создавање услови за брз премин од мирновременски во воени услови;
 - создавање услови за задолжително функционирање на власта во воена состојба.
2. Да ѝ се овозможи на државата брзо и ефикасно отстранување на последиците од елементарни непогоди и катастрофи во услови на мир.

Оттука, за да може успешно да ги оствари овие приоритетни, па и други цели и задачи што спаѓаат во надлежноста на цивилниот сектор, *Парламентот* во 1981 година ги назначи основните правци на развој на цивилниот сектор за потребите на одбраната, со конкретна организација и одговорност, и тоа:

- Административни подготовки;
- Економски подготовки;
- Цивилна одбрана;
- Полиција и
- Здравствени подготовки.¹⁴⁷

Административните подготовки опфаќаат изработка планови и подготовка на цивилната администрација за функционирање во мирновремени (катастрофи, елементарни непогоди) или во воени услови.

¹⁴⁷ Ibid, 40.

Економските подготовки ги содржат сите подготовки и мерки за брз премин од мирновременско кон воено производство.

Здравствените подготовки ги содржат сите мерки наменети за заштита на населението во воени услови и за заштита на постојната медицинска опрема и болничките објекти. Во согласност со тоа, постојат два аспекта на здравствените подготовки:

- подготовки за превентивна медицина;
- подготовки за медицински третман на повредените и болните граѓани и на припадниците на вооружените сили во болници и во други медицински објекти.

Подготовките на полицијата опфаќаат планирање на неопходните активности за работа во мирновременски кризи и во воени услови (на пр. оневозможување на саботажи, убиства, инфилтрации итн.).

Цивилната одбрана, како сегмент на подготовките на цивилниот сектор за потребите на одбраната, треба да „придонесе да се намалат загубите и предизвиканите штети во војна и во услови на мирновременски катастрофи и несреќи“.¹⁴⁸

Според оваа дефиниција, „главна задача“, секако, на цивилната одбрана е намалување на загубите и предизвиканите штети во војна. Оттаму, гледано низ призмата на анализата на цивилната одбрана во Норвешка, како заклучок, сметаме дека се истакнува пренагласената улога на цивилната одбрана само во воени услови, додека, пак, во мирновременски услови нејзината улога е ограничена и е сведена на реализирање на неколкуте задачи, и тоа:

- спасување на луѓето и материјалните добра во услови на големи несреќи;
- учество во гаснење пожари;
- обука на командниот кадар за локалните спасувачки служби.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Ibid, 48.

¹⁴⁹ *Civil Defense in Norway*, An Aid Organization - Sivil forsvaret, 12.

Со организација на системот *цивилна одбрана* раководи *Директориум за цивилна одбрана и планирање на активности во вонредни услови*, кој се наоѓа во рамките на *Министерството за правда и полиција*. Улогата на советодавен орган на *Директориумот* ја има *Советот за цивилна одбрана*.

На регионално ниво, цивилната одбрана е под надлежност на обласниот гувернер. Во густо населените градови се организирани локални единици за цивилна одбрана, а исто така постојат и 14 подвижни колони разместени во целата држава за да можат да интервенираат во кој било дел од територијата на Норвешка.

Заради потребата од обезбедување поголема ефикасност во примената на системот *цивилна одбрана*, се определени нејзините мерки, во кои спаѓаат:

- тревожење;
- изградба на засолништа;
- евакуација;
- известување;
- заштита во согласност со меѓународните закони.¹⁵⁰

Овие мерки не функционираат во изолирана форма. Секоја од нив претставува фокусна точка за реализирање на целите на цивилната одбрана и домен за воспоставување приоритети во услови на мир или војна, па затоа сите заедно се поврзани со цврсти интеракции. Ќе се согласиме дека единствена можност за успешно функционирање на цивилната одбрана во Норвешка е интеракцијата меѓу нејзините елементи и мерките, што ја креираат современата димензија на системот *цивилна одбрана* и можноста за негово имплементирање во меѓународни рамки.

¹⁵⁰ *Civil Emergency Preparedness in Norway*, The Directorate of Civil Defense and Emergency Planning, 17.

9.5. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ДАНСКА

Данска е членка на НАТО. Со оглед на фактот што се наоѓа меѓу Балтикот и Северното Море, таа има посебно значење за НАТО, што значи дека нејзината стратешка положба е од особено значење за *Алијансата*. Во овој случај, Данска игра важна улога во севкупниот воен систем во Западна Европа.

Планирањето на системот за одбрана на Данска е во согласност со концепцијата за тотална одбрана.

Во рамките на тоталната одбрана спаѓаат:

- воената одбрана;
- цивилната одбрана;
- економската одбрана и
- психолошката одбрана.

Правната основа, функциите и организациските облици на цивилната одбрана се дефинирани од *Законоџ за цивилна одбрана* и од повеќето дополнителни акти (уредби и прописи).

Цивилната одбрана спаѓа во надлежност на *Министерството за внатрешни работи*. Нему непосредно му се подредени: *Управата за цивилна одбрана* и *Управата за медицинско-саниџејска служба*.

Исто така, при *Министерството* делува и *Советот за цивилна одбрана*, составен од претставници од различни ресори и институции непосредно одговорни за подготовка на цивилната одбрана во својот сектор или учествуваат во нејзиното организирање.

Според критериумот на одговорност, главен орган за целокупната организација е подготовка на цивилната одбрана во Данска е *Управата за цивилна одбрана*, на чие чело се наоѓа генерален директор за цивилна одбрана.

Имено, *Управата за цивилна одбрана* ја сочинува Секретаријатот и пет бироа: правно-организациско, економско, биро за заштита и спасување, за образование, врски и за тревожење.

Исто така, во рамките на *Управаџа за цивилна одбрана* спаѓаат и Корпусот за цивилна одбрана, територијалната, односно локалната цивилна одбрана, во која се вбројуваат: самоодбраната на блоковите и претпријатијата (или индустриска цивилна одбрана), служба за врски, служба за санитарски транспорт, а исто така и школскиот центар, односно училиштата за цивилна одбрана.

За да може успешно да ги остварува своите задачи, *Управаџа за цивилна одбрана* тесно соработува со покраинските сојузи за цивилна одбрана, за итна медицинска помош и со голем број институции, организации и здруженија.

Во случај на војна, *Управаџа за цивилна одбрана* се претвора во оперативен штаб, кој ќе раководи со сите сили и средства што ѝ се на располагање на цивилната одбрана.

Ингеренциите на *Управаџа за медицинско-саниџејска служба* се во доменот на подготовките на болниците и персоналот за укажување лекарска помош на повреденото и болното цивилно население. Имено, во услови на војна, *Управаџа* треба да се трансформира во т.н. „данска болничка итна помош“ која, во медицинско-санитарски поглед, треба да обезбеди помош за цивилното население.

Територијата на Данска, во поглед на цивилната одбрана, односно заради остварување на извесен степен на ефикасност во делувањето на цивилната одбрана, е поделена на две зони (западна и источна), седум окрузи и 104 реони (сектори) на цивилната одбрана.

Реоните (секторите) претставуваат основна и територијална база на данската локална цивилна одбрана, додека, пак, општините, што се наоѓаат надвор од реонот, се должни да организираат само неколку служби, и тоа: службата за социјална заштита и службата за организирање на самоодбраната на ниво на општината.

Посебно прашање во рамките на функционирањето на цивилната одбрана е тактичката концепција за активирање на средствата за помош и на службите за спасување, која, во основа, подразбира три линии на одбраната.¹⁵¹

¹⁵¹ К. Sukjenik, *Civilna odbrana*, VIZ, Beograd 1976, 187.

Во основа, првата линија на одбраната ја чини самоодбраната која се спроведува во претпријатијата, во станбените згради и во селата.

Втората линија на одбраната ја чинат помошните служби на локалната цивилна заштита.

Третата линија на одбраната ја чини помошната служба, наменета за помош на соседните градови и за соработка со корпусот за цивилна одбрана.

И, на крајот, цивилната одбрана во Данска, заради потребата од обезбедување поголема ефикасност во примената на своите активности, покрај претходно наведените, презема и други значајни активности, како што се: известување и тревожење, евакуација на цивилното население, противградна заштита и снабдување и опремување на силите на цивилната одбрана.¹⁵² Во овој контекст треба да се потенцираат улогата и значењето на полувоените организации во подготовките и во спроведувањето на активностите на системот *цивилна одбрана*. Од овој аспект, значајна улога имаат:

- Данскиот сојуз за цивилна одбрана и
- Спасувачката служба.

Данскиот сојуз за цивилна одбрана спроведува пропагандна акција, организира обука од областа на самоодбраната и др.

Спасувачката служба, или популарно наречена *Спасувачка служба на данските жени* е влијателна организација од доброволен карактер. Всушност, таа е една од четирите доброволни женски корпуси на системот за одбрана. Таа тесно соработува со *Данскиот сојуз за цивилна одбрана* и со *Управата за цивилна одбрана*.

Од досегашното излагање стана очигледно дека организацијата и развојот на цивилната одбрана во Данска е под очигледно влијание на другите земји членки на НАТО. Затоа, во последно време, таа врз себе ја презема улогата на координатор и генерален организатор на сите акции што се однесуваат на одбрана и заштита од елементарни непогоди и катастрофи во рамките на НАТО.

¹⁵² Ibid. Пошироко на стр. 191-193.

Оттука, може да се извлече заклучок дека ваквата организација на системот *цивилна одбрана*, како принцип, ја воведува цивилната одбрана како конституенс на свеста за заштита на цивилното население (на национално и на меѓународно ниво) и тоа е она што ја чини „метафизиката“ на организациско-функционалната компатибилност на системот *цивилна одбрана* во земјите членки на *Алијанса*, но истовремено и како детерминанта во организациско-функционалното поставување на цивилната одбрана во другите држави.

9.6. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ДРЖАВИТЕ НА *БЕНЕЛУКС*

9.6.1. Цивилната одбрана во Белгија

Белгија е членка на НАТО.

Во Белгија, на површина од 30,5 илјади км², во северниот дел од Западноевропската Низина и на ниските предели на Ардените, живеат околу 10,5 милиони жители.¹⁵³

Во рамките на системот за одбрана во Белгија се организира и цивилната одбрана. Законот за одбрана ја дефинира неа како збир на активности наменети за обезбедување на одбраната и за спасување на цивилното население, како и за спасување на материјалните добра во услови на војна. Оттука произлегува и нејзината основна цел - пружање помош на цивилното население, како и заштита на материјалните добра во случај на елементарни непогоди, катастрофи и воени услови. За реализација на основната цел, цивилната одбрана ги презема следниве активности: спречување, организирање, известување и тревожење, противградна одбрана, јавно и индивидуално спасување и др.

¹⁵³ Ѓорѓи Павловски, *Географија*, Просветно дело, Скопје 1996, 74-76.

Цивилната одбрана во Белгија е во надлежност на *Министерството за внатрешни работи*. Затоа, на ниво на *Министерството*, за непосредно раководење со цивилната одбрана е формирана *генерална дирекција за цивилна одбрана* (со која раководи генерален директор за цивилна одбрана). Оваа дирекција е одговорна за планирањето и координацијата на цивилната одбрана, за подготовки на службите во рамките на цивилната одбрана, за обезбедување и контрола на опремата, ја создава и ја спроведува програмата за обука на населението, одговорна е за известување и тревожење на населението и претпријатијата, како и за обезбедувањето на засолништата.

Исто така, во Белгија постои *Биро за цивилна одбрана* (формирано во сите девет провинции), кое во критичниот момент може самостојно да делува, бидејќи располага со постојано членство. *Бирото за цивилна одбрана* е одговорно за организација и за контрола на локалните служби за спасување и за образование на кадрите, подготвува планови за цивилна одбрана за своите провинции, во соработка со соодветните воени раководители.

Во силите на цивилната одбрана спаѓаат локалните одреди и екипи за самоодбрана кои со едно име се нарекуваат „локални сили за цивилна одбрана“.

Локалните одреди се состојат од екипи, поврзани во т.н. „троен“ систем на екипи, водови и бригади. Исто така, во нивни рамки егзистираат и службата за спасување, противпожарната служба, здравствената служба, АБХ-службата и др.

Членството во цивилната одбрана на Белгија е на доброволна основа. Доброволците потпишуваат договор на три години. Образованието за раководниот кадар се изведува во училиштата за цивилна одбрана.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Првото училиште за цивилна одбрана во Белгија е формирано во 1953 година во градот Флоривалу (провинција Брабант).

Посебно прашање во рамките на вкупните подготовки на цивилната одбрана е преземањето мерки за одбрана и заштита на цивилното население и на институциите. Овде, пред сè, се работи за изградба на масовни (јавни) и индивидуални засолништа. Меѓутоа, во Белгија, поради густата населеност и малата територија, според аналитичарите, не може да се обезбеди заштита за поголем процент од населението, затоа треба да се предвиди евакуацијата на населението. Со оглед на тоа, Белгија прави напори за евакуација на населението од градовите и од регионите во кои се сместени воени, индустриски или други важни објекти и сообраќајници.

Имајќи ги предвид општите сознанија за организацијата на системот *цивилна одбрана* во Белгија, може да се заклучи дека таа тежнее кон постојано развивање и осовременување. Оттука, сите битни аспекти на вака поставената цивилна одбрана дава даваат можност за создавање на траен и ефикасен систем за цивилна одбрана. Со други зборови, значаен успех во оваа област претставува и можноста за сигурна заштита на населението во услови на сè поприсутните извори на загрозувања.

9.6.2. Цивилната одбрана во Холандија

Холандија е земја членка на НАТО од самото негово формирање. Таа е држава која го зазема најнискиот дел од Западноевропската Низина и ниските предели на Ардените. На север излегува на Северното Море. Холандија е најголема по површина меѓу земјите на Бенелукс. Нејзината територија изнесува 40,8 илјади км², и на истата живеат над 15 милиони жители.

Цивилната одбрана во Холандија се организира како компонента на одбранбениот систем. Таа од ден на ден сè повеќе добива значење и ги проширува појдовните детерминанти што ја определуваат нејзината функционална инкорпорираност во одбранбено-заштитниот систем.

Со оглед на тоа и со оглед на целта на нејзиното постоење, организацијата и активностите на цивилната одбрана во Холандија се засновуваат врз административните теренски клетки.

Заради остварување на извесен степен на рационалност во организацијата и во делувањето на единиците за комунална помош на цивилната одбрана, целата територија на Холандија е поделена на окрузи.

Комуналните помошни служби се состојат од единици (водови, чети, групи) за противпожарна служба, за служба за спасување, за медицинско-санитетска служба, за АБХ-служба, за служба за старателство, како и посебни единици на полицијата.

Во Холандија се развива и самоодбраната како мерка на цивилната одбрана, која ја опфаќа личната заштита на населението, одбрана на населбите во градовите, како и заштита на претпријатијата.

Во овој контекст треба да се потенцира и значењето на активностите на цивилната одбрана во претпријатијата од клучно значење за стопанството и индустријата. Таму, во рамките на цивилната одбрана се организира специјална индустриска одбрана. За таа цел, во овие претпријатија се изработуваат планови за цивилна одбрана, со кои се предвидува одржување на континуитет во производството во услови на војна и специјален режим на работа за тоа време, заштита на вработените, на средствата за производство (машините), на суровините и на резервниот материјал, односно за заштита на претпријатието воопшто (пример за организирање на специјална индустриска одбрана е фирмата „Филипс“).

Силите за цивилна одбрана се составени од *Инџервенцискиот корпус за цивилна одбрана*, во кој спаѓаат подвижните колони. Овие колони се целосно моторизирани и опремени со современи средства за гаснење пожари и за спасување на населението.

Службата за извештување и шревожење се засновува врз системот за предупредување на европската зона на НАТО. Во станиците за тревожење на НАТО се распоредени стручњаци за комуникации, кои

одржуваат постојана врска со командата на цивилната одбрана во Холандија.

АБХ-службата се дели на служба за идентификација и мерење на контаминација и служба за деконтаминација. Во рамките на оваа служба се наоѓа мрежа од постојани станици за мерење, распоредени ширум целата територија. Исто така, постојат и подвижни екипи за деконтаминација на луѓето, опремата и облеката.

Посебно прашање во рамките на активностите на цивилната одбрана е подготовката за евакуација на дел од населението од големите градови. За таа цел, *Владаиџа* на Холандија се одлучила наредбата за евакуација да се издаде во услови на големи несреќи и катастрофи, бидејќи евакуацијата во Холандија е малку реална, зашто таа е најгусто населена земја во Европа (350 жители на 1 км²).

Оттука, проблемите што произлегуваат од пренаселеноста, од географската положба и од релативно малиот воен потенцијал, чинат Холандија да ја гради својата одбранбена политика врз принципот на компатибилност со силите на НАТО. Исто така, најважните цивилни подготовки за одбрана се направени во согласност со стандардите на НАТО.

9.6.3. Цивилната одбрана во Луксембург

Луксембург е мала држава. Зафаќа површина од 2586 км² и има околу 500 илјади жители. Го зазема најнискиот северен дел од Западно-европската Низина и ниските предели на Ардените. На север излегува на Северното море.

Во поглед на големината на територијата и на бројот на населението, Луксембург е една од најмалите земји членки на НАТО. Но, и покрај тоа, таа игра значајна политичка и стопанска улога во Европа како членка на *Европската економска заедница* и на НАТО.

Таа развива систем за одбрана во чии рамки се развива и системот *цивилна одбрана*.

Врховен орган на цивилната одбрана е *Дирекцијата за цивилна одбрана*. Структурата на цивилната одбрана ја сочинуваат и следниве елементи: *Здравствена служба, Служба за известување и превозење, Служба за снабдување* и др. Силите на цивилната одбрана се состојат од подвижни доброволни бригади, во чиј состав влегуваат групи и екипи. Имено, овие единици и службите на цивилната одбрана одржуваат контакти со системот *цивилната одбрана* во соседните земји (Белгија, Франција, Германија).

Оттаму, сметаме дека преку оваа соработка треба да се создадат поволни услови за навремено и ефикасно отстранување на сите извори на загрозувања. Уште поголема причина за тоа е неопходноста од засновање на системот *цивилна одбрана* врз основи на меѓусебна соработка (меѓудржавна), а особено на нејзините организациско-функционални појавни облици, која е изразена и низ потребата за отстранување на мноштвото загрозувања, поради што е и наметната потребата од таков вид заштитно организирање.

9.7. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ГЕРМАНИЈА

Сојузна Република Германија од 1955 година, врз основа на *Парискиот договор* од 1954 година, е членка на НАТО. Со влегувањето во НАТО таа добива целосен суверенитет и легитимно право да организира своја армија (вооружени сили). Во 1990 година Германија се обедини.¹⁵⁵ Источна Германија автоматски стана дел од НАТО.

¹⁵⁵ Во октомври 1990 година дојде до обединување на Сојузна Република Германија и Германската Демократаска Република во една држава - Германија.

Германија е држава што се наоѓа во Средна Европа меѓу Полска, Чехија, Швајцарија, Луксембург, Белгија, Холандија и Данска. Излегува на Северното Море и Балтичкото Море. Зафаќа површина од 356.909 км² и има околу 89 милиони жители.

На чело на државата се наоѓа *Прејседател* на Републиката. Извршната власт ѝ припаѓа на *Сојузниџа влада* на чие чело се наоѓа *Канцелар*. Законодавната власт му припаѓа на *Сојузниоџи џарламентџи*. Судската власт е во ингеренции на сојузните судови.

Прокламираното концепциско и политичко определување на Германија во однос на одбраната имплицира категоричен став „да се сочува мирот, слободата и животот на граѓанинот во сите услови“. Впрочем, таквото определување е резултат на прифатената филозофија за уредување на државата врз основа на политички, економски и идеолошки плурализам и сознание дека напредокот на цивилизацијата може да се оствари само во услови на мир, целосна слобода и сигурност на граѓанинот. Ваквото разбирање на прифатената филозофија за уредување на државата како принцип ја воведува во својство на конституенс на демократската свест во услови на колку е можно помали остварувања на деструкциите и ентропиите во развојот на општеството, и тоа е она што ја чини „метафизиката на слободата на демократијата (мир, слободи и сигурност) и напредокот на цивилизацијата“.

Во таа насока, системот за одбрана на Германија се остварува преку два сегменти:

- воена одбрана и
- цивилна одбрана.

Воената одбрана, како сегмент на севкупната одбрана, има две компоненти:

- национална воена одбрана и
- воена НАТО одбрана.

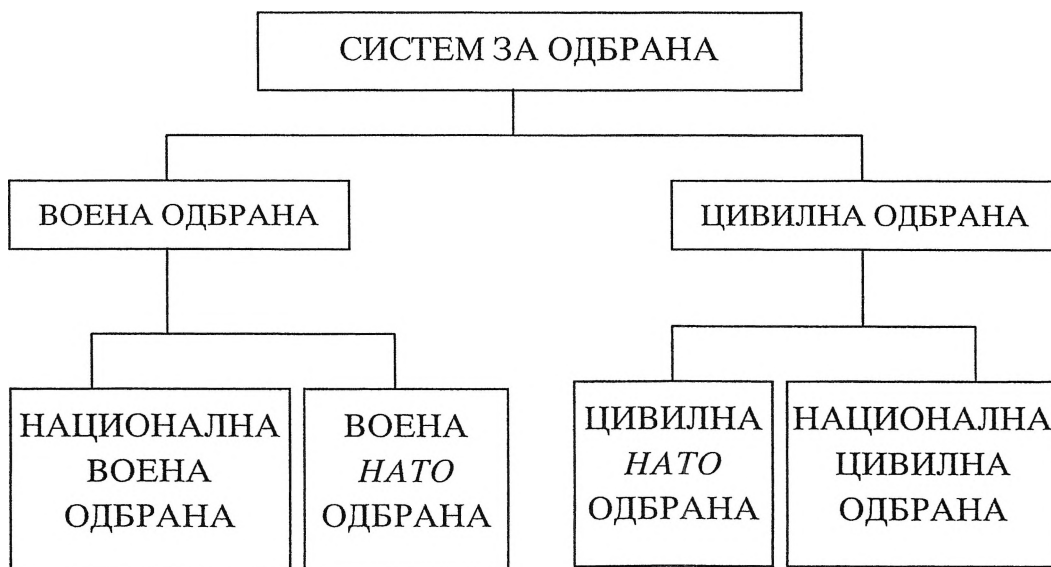
Вториот сегмент на севкупниот систем за одбрана, исто така, има две компоненти или субсистеми:

- национална цивилна одбрана и
- цивилна НАТО одбрана.¹⁵⁶

Во овој случај, цивилната одбрана е последица на постоењето на НАТО. Таа овозможува реализирање на условите за нормално функционирање и употреба на воените сили на *Алијанса*. Во тој поглед, не може да се каже дека националната цивилна одбрана нема никаква функционална врска со цивилната НАТО одбрана. Се чини дека таа е толку оспособена, осамостоена, што за кратко време може да ги преземе сите функции што се однесуваат на одбраната и заштитата на државата. Во таа смисла, може да се смета за единствена, заокружена целина во системот за одбрана и заштита (Шема бр. 7).

Шема бр. 7

Основна структура на системот за одбрана на Германија



¹⁵⁶ *Bundesminister des Innern, Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung*, br. 1, Bonn, 1989, 3.

Со оглед на главните одлики и на целта на нејзиното постоење, цивилната НАТО одбрана, како компонента на севкупната одбрана на НАТО, начелно ги има следниве задачи:

- да обезбеди услови за функционирање на НАТО силите на територијата на Германија, па и пошироко во Европа;
- поддршка на вооружените сили;
- организација на сообраќајот;
- организација на заштита и спасување во зоната каде што се распоредени воените единици.¹⁵⁷

Цивилната НАТО одбрана за реализирање на поголем број од задачите соработува со органите на националната цивилна одбрана. Пример за тоа е соработката со силите на цивилната НАТО одбрана и националната цивилна одбрана во случај на мирновременски катастрофи. Со таква цел има изработено и план за соработка.

Втората компонента на системот за одбрана, односно на националната цивилна одбрана, опфаќа збир од мерки и активности кои овозможуваат функционирање на воената одбрана, функционирање на државата и власта и заштита на цивилното население од различни извори на загрозување, во мир или во војна. Нејзини основни функции се: опстанок на државата и функционирање на власта, цивилна заштита, поддршка и помош на воените сили.¹⁵⁸

Опстанок на државата и функционирање на власта. Темелната вредност на концепцијата за одбрана и заштита е определбата дека во сите кризни ситуации, па и во војна, значи, во сите услови, без разлика на изворот на загрозување и неговиот интензитет, мора во целост да се одржи со *Устави* утврденото уредување, функционирањето на органите на власта и спроведувањето на законитоста. Од тие причини, во рамките на националната цивилна одбрана, односно на нејзината прва

¹⁵⁷ Ibid, br. 12/89.

¹⁵⁸ Ibid, 5.

функција, се утврдуваат, се организираат и се спроведуваат мерки и активности со кои се создаваат поволни услови за остварување на утврдените определби. Всушност, мерките и активностите се однесуваат на ингеренциите на *Претседателот* на Републиката, на нормативната регулатива и на мерките што ги презема *Сојузниот премиер*, на органите на власта и управата, на сојузната полиција, на утврдувањето на положбата на цивилите во таквата ситуација и др.

Цивилната заштита. Во основните документи, со кои се одредува концепцијата и политиката на цивилната заштита, се тргнува од општоприфатениот став дека заштитата на луѓето е главна демократска цел на вкупната државна политика, односно, основна цел на државата е да им обезбеди заштита на граѓаните и на институциите од сите видови и извори на загрозување што се јавуваат во различни ситуации. Значи, концептот и политиката на цивилната заштита се поставени на ниво на заштита на луѓето и на материјалните добра во мир и во војна, како првенствено прифатена хуманитарна задача на граѓаните и институциите. Оттука, за да се постигне максимална ефикасност во остварувањето на заштитата, се прифатени принципите за обврски на граѓаните и институциите во остварувањето на задачите на цивилната заштита. Со други зборови, станува збор за негување на цивилната заштита како секојдневна обврска на сите луѓе и институции, со тенденција таа да стане интегрален дел во вкупната репродукција во животот и работата. Во овој случај примарно значење има моралната димензија.

Цивилната заштита се остварува преку општествените активности, каде што секоја сама за себе претставува организација и функција. Но, сите сегменти засдно чинат една целина со основна задача, во услови на мир и војна, во рамките на цивилната одбрана, односно во интеракција со другите елементи на цивилната одбрана, да ги штитат луѓето и материјалните добра од различни извори на загрозување. Во активностите на цивилната заштита спаѓаат:

Самозаштитата.

Смислата за самоорганизирање, односно за самозаштита на луѓето, лежи во фактот што организираната заштита, во услови на големи катастрофи, и покрај сите ангажирања, нема да може да помогне на сите загрозени. Овој недостаток на секоја организација за заштита може да се отстрани со масовно ангажирање на населението, односно со нивно оспособување и опремување за извршување на задачите од сферата на заштитата. Оттука, заради остварување на самозаштитата, државата е должна да го организира и да го спроведе потребното оспособување и усовршување, со цел за успешно извршување на одредени активности во услови на големи катастрофи. Во овој случај, самозаштитата мора да биде максимално организирана и координирана активност во функција на генералната задача за заштита на луѓето и на материјалните добра во услови на поголеми загрозувања.

Служба за тревожење.

Благовременото тревожење на граѓаните во случај на катастрофи или на воени загрозувања е од посебно значење и зазема посебно место во цивилната заштита, бидејќи благовременото тревожење на граѓаните може да придонесе да се избегнат бројните жртви, доколку тие бидат навремено известени и согласно со тоа да ги преземат потребните активности за заштита.

Заштита од катастрофи.

Заштитата од катастрофи, како функционално заокружен субсистем на цивилната заштита, законски е целосно дефинирана во 1968 година. Всушност, со тоа се создале услови и основа за натамошен развој на оваа компонента на цивилната заштита.

Таа, во организациска смисла, е поставена за заштита од катастрофи, а тоа ги чини преку следниве елементи: преку службата за спасување, службата за ремонт, санитетската служба, АБХ-службата, преку службата за поддршка, ветеринарната служба, службата за известување, службата за згрижување и преку службата за единствено раководење.

Во функционална смисла, сите служби меѓусебно се поврзани и, во зависност од потребата, меѓусебно се дополнуваат. Сите нивни активности се координирани преку единствен систем за раководење.

Засолништа и засолнување.

Благодарение на новата филозофија, која тргнува од фактот дека нема благосостојба за државата без претходно обезбедени предуслови, ќе започне нова фаза со бројни парламентарни и научни расправи за одбранбено-заштитната способност, односно за организираноста и за подготвеноста на цивилната заштита за делување во мир и во војна. Во оваа насока, се отвораат прашањата за неопходната потреба за изградба на засолништа и за засолнувањето на населението. Имено, овие расправи ќе придонесат во потполност да се промени односот кон одбраната и заштитата. Оттогаш, слободно можеме да заклучиме, започна една нова етапа во напорите на Германија да обезбеди целосна заштита на населението во сите ситуации. Всушност, денес веќе е евидентно дека амбициозно поставените планови многу успешно се реализираат и може со сигурност да се верува дека во целост ќе се остварат.

Законска регулатива.

Од формално-правен аспект може да се констатира дека целокупната проблематика од областа на цивилната заштита ја регулира *Законойт за цивилна заштита* и негови-

те дополнувања. Меѓутоа, не е помало значењето и на одредбите што се разместени низ законските протиси, и тоа: *Законот за засолнување на населението*, *Законот за развој на заштитата од катастрофи*, *Законот за заштита на културните добра* и *Законот за мерките за заштита на населението*. Оттука, на сите нив треба да се гледа како на единствена целина што ја сочинува законската регулатива за цивилната заштита. Во рамките на оваа законска регулатива можат да се посочат основните пунктови, што се посебно утврдени: мерките, активностите и можностите за развој на заштитата на населението во услови на загрозувања.

Мерки за заштита на здравјето на населението.

Од аспект на обезбедувањето на заштита на здравјето и здравственото згрижување на населението во услови на катастрофи и војна, евидентно е дека провејува интенцијата на државата за обезбедување: подготовка на постојните и дополнителните болнички капацитети, капацитетите за стационарно и домашно лекување, подготовка на потребен број медицински персонал и нивна обука, на потребните лекови, медицински материјал и обука на населението за пружање прва медицинска помош.

Мерки за заштита на културните добра.

Во согласност со чл. 16 и 17 од *Хашката конвенција* од 1954 година за меѓународната обврска за заштита на културните добра, Германија, во областа на цивилната заштита, ја спроведува мерката *заштита на културните добра*. Тоа е, впрочем, и покренато на ранг на законска норма, утврдена во *Законот за заштита на културните добра*. Значи, *Законот* утврдува услови за сместување, за начинот на транспорт, за обезбедување лица и нивно оспособување за транспорт на културните добра и др.

Снабдување.

Во услови на криза или војна, кога се нарушува нормалниот начин на живеење и на работа, од посебно значење за цивилната одбрана е обезбедувањето посебни решенија за снабдувањето на населението и на вооружените сили, функционирањето на производството, на услугите, сообраќајот итн.

За да се постигне ова, потребно е посебно внимание да му се посвети на предвременото планирање (во услови кога не постојат загрозувања и војна), на организирањето и спроведувањето на тој дел од одбранбено-заштитните подготовки. Во однос на ова, се изработува проценка за состојбата во која може да се најде државата и се предвидуваат задачи што влегуваат во делокругот на цивилната одбрана. Задачите се планираат на пет нивоа: сојузно, државно, регионално, општинско и на ниво на непосредниот носител. Имено, меѓу поважните елементи што влегуваат во рамките на системот *цивилна одбрана* се: обезбедување резерви од храна, обезбедување континуирано производство, обезбедување услови за функционирање на сообраќајот, поштата, телефонијата и телеграфијата, обезбедување на работна сила и др.

Помош на воените сили.

Во рамките на системот *цивилна одбрана* се одвива активноста *помош на вооружениите сили*. Во неа спаѓаат: обезбедување на потребата од резервни неборбени средства, обезбедување на сообраќајот, посебно наменско производство (за воени потреби), снабдување, одржување на поштенските, телефонските и телеграфските врски, на информативниот систем, обезбедување на санитетска и интендантска служба за вооружените сили и др.

Изложената содржина за цивилната одбрана во Германија утврдува неколку базични заклучоци, и тоа:

1. Германија е школски пример за реален и животен приод кон организацијата и спроведувањето на системот *цивилна одбрана*, компонента на системот за одбрана.

2. Не смее да се игнорира фактот што нема ниту еден дел во целокупниот систем што може да биде излишен и за чие постоење не може да се даде вистинска аргументација.

3. Кога на ова ќе се надоврзе и фактот што сите активности се подредени на основната, односно на генералната цел да се создадат услови за сигурен живот на граѓанинот, со или без присуство на загрозувања, тогаш е јасно зошто Германците не сметаат дека е прескапо годишно за таа потреба да издвојуваат големи финансиски средства.

9.8. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ТУРЦИЈА

Турција е земја членка на НАТО, со специфична воено-политичка и геостратешка позиција.

Заради одбрана и заштита на територијалниот интегритет и независноста од воени загрозувања, заради одбрана и заштита на населението, на материјалните добра во мир и во војна, Турција организира и изградува одбранбен систем. Притоа, воената одбрана се имплементира преку изградба на воена организација (армијата), додека, пак, цивилната одбрана се развива како целокупност на порано испланираните заштитни и спасувачки мерки насочени, пред сè, кон отстранување на последиците од употреба на нуклеарно оружје и на другите средства за масовно уништување од страна на противникот, обезбедување на заштитата и преживување на цивилното население во современа војна, подготовка на воено-индустриските и на другите објекти за работа во војна и во вонредни прилики. А, во мир, цивилната одбрана ги отстранува последиците од природните стихии (елементарни непогоди), од големи катастрофи и хаварии.

Оттука, усовршувањето на системот *цивилна одбрана*, како компонента на одбраната на Турција, военото и политичкото раководство го сметаат како нужно дело во општите воени подготовки. Според општоусвоеното мислење, цивилната одбрана во таа земја во современиот степен на цивилизациски развој добива сè поголемо значење. Со други зборови, со оглед на постојната констелација на односите на меѓународен план (ситуацијата во Средоземјето, во Европа и пошироко), од цивилната одбрана се бара навремено планирање и постојано усовршување на нејзиниот систем за управување, создавање широка мрежа на засолништа, изработување планови за евакуација на населението, приширување на системот за врски и известување, развој на системот за набљудување и известување, организација на дозиметриската контрола, подготовка на кадрите и обука на населението за заштита од оружјата за масовно уништување.

Во развојот на системот за цивилна одбрана главно внимание им е посветено на реоните за распоред на најважните објекти и зони изложени на природните стихии. Загрозените реони се прогласуваат од страна на *Вишиот воен совет на Турција* и, според степенот на важноста, се делат на три категории (А, В и С). Исто така, целата територија на земјата е поделена на реони. Тие се делат на подреони, а во нив влегуваат областите и околиците.¹⁵⁹

Со цивилната одбрана, во општа смисла, раководи *Министерството за внатрешни работи*, а непосредно со неа раководи *Управата за цивилна одбрана*. Основни задачи на *Управата за цивилна одбрана* се: изградување на системот за цивилна одбрана во целата земја, организација на обуката и опремувањето на силите на цивилната одбрана, спроведување на општото раководење со територијалните органи и контрола на нивната дејност.

¹⁵⁹ М. Mandić, *Civilna zaštita...*, 180.

Уйравайѝа за цивилна одбрана се состои од *Секреѝаријаѝѝ*, *Шѝаб* и од команди на *ѝодвижниѝе колони*. Исто така, во Турција има и колеѝ за цивилна одбрана кој му е непосредно потчинет на *Минисѝерсѝвоѝѝо за внайрешни рабоѝѝи*. Во *Шѝабоѝѝ* влегуваат: главниот советник на началникот на *Уйравайѝа за цивилна одбрана*, тројца советници на кои им се потчинети соодветните одделенија и *Службаѝа за извесѝување и врски*. Покрај тоа, за *Шѝабоѝѝ* се врзани органите на цивилната одбрана на реоните.

Со реоните на цивилната одбрана раководи гувернерот на реонот. Тој одговара за организацијата и за дејноста на органите на управата и на формациите на цивилната одбрана, за нивно обезбедување со технички средства, за спроведување на активностите за отстранување на последиците од елементарните непогоди итн.

Уйравайѝа за цивилна одбрана на реоноѝѝ се занимава со следниве активности:

- со поделба на силите и средствата за цивилна одбрана и контрола на нивната употреба од страна на месните органи;
- со контрола на користењето на паричните средства што се доделени за потребите на цивилната одбрана;
- со организација и контрола на обуката на населението, на работниците и на службениците во државните и приватните установи и во индустриските претпријатија;
- со спроведување на вежбите на цивилната одбрана и др.¹⁶⁰

Во покраините, во околиците и во поголемите градови, со цивилната одбрана раководи соодветен началник, преку штаб на цивилната одбрана.

Силите на цивилната одбрана се состојат од единиците на централната потчинетост и од месните единици за цивилна одбрана, а, исто така, и од единиците за самозаштита. Всушност, основните фор-

¹⁶⁰ Ibid, 185.

мации на цивилната одбрана формираат подвижни колони. Тие ѝ се непосредно потчинети на *Уйраватӣа за цивилна одбрана*. Нивна главна намена е отстранување на последиците од нуклеарен напад, а во мир - отстранување на последиците од елементарни непогоди и од други катастрофи. Во нивниот состав се наоѓаат следниве служби: службата за спасување, за расчистување на урнатините, противпожарната служба и др. Пополнувањето на единиците на цивилната одбрана се врши врз принципот на воена обврска.

Покрај тоа, во месните формации на цивилната одбрана, што се организираат во сите градови и во поголемите места, спаѓаат многубројните единици на различните служби:

1. *Штабнӣе служби* се состојат од пет групи: група за прибирање податоци и за известување, група за оперативна активност, за обезбедување врски, за набљудување група за радиолошка и дозиметриска контрола;
2. *Служба̄ӣа за спасавање* раководи со спасувачките единици;
3. *Служба̄ӣа за прва помош и транспорт̄ӣ на ранетӣе* е вклучена во соодветните одреди;
4. *Служба̄ӣа за социјална помош* се грижи за исхрана, помош во облека, за работна помош и за собирање податоци за човечките загуби и за нанесената штета;
5. *Служба* за безбедност и регулирање на сообраќајот;
6. *Противпожарна̄ӣа служба* е организирана врз база на реонски противпожарни команди, на чие чело се наоѓа началник на *Уйраватӣа за противпожарно обезбедување*.
7. *Саниџејската̄ӣа служба* одговара за евакуација на медицинските установи, за формирање центри за давање прва помош, за стационарни болници, за организирање медицинска помош на населението и др.
8. *Служба̄ӣа за технички ремонт̄ӣ* се грижи за ремонт на електричната и гасоводната мрежа, за системот за снабдување со вода, канализацијата, за телефонските и телеграфските линии.¹⁶¹

161 Ibid, 187.

Покрај месните формации на цивилната одбрана, се формираат и единици за самозаштита.

Турција ѝ посветува големо внимание на обуката на населението за потребите на системот *цивилна одбрана*. Имено, законите на Турција предвидуваат остри казни за лицата што ја избегнуваат службата и обуката за потребите на цивилната одбрана. Раководниот состав на цивилната одбрана, командните кадри, претставниците на државните и приватните претпријатија и установи, се обучуваат во колеџот за цивилна одбрана. Обуката за цивилна одбрана на населението се спроведува на специјални курсеви во вишите школски установи и во школските центри на цивилната одбрана. Во националните школски установи цивилната одбрана претставува задолжителен школски предмет.

Турското воено-политичко раководство им посветува големо внимание на прашањата за известувањето и за врските. Територијата на земјата е поделена на два сектора за известување: источен и западен. Освен *Националниот центар за известување* и двата центри-сектори, постојат пунктови за известување во сите центри и станици за управување и известување на противвоздушната одбрана.

За случај на контаминација на земјиштето со бојни отрови и со радиоактивни врнежи, во Турција е создадена мрежа од стационарни набљудувачки станици и набљудувачници за набљудување и за дозиметриска контрола. Станиците за проценка на радиолошката, биолошката и хемиската контаминација се распоредени на целата територија на земјата.

Воено-политичкото раководство на Турција ѝ посветува големо внимание на евакуацијата на населението. Изработени се планови и распоред за расместување во загрозените реони. Одлука за евакуација на населението донесува *Советот на министерите*, по препорака од *Генералштабот*.

Исто така, големо внимание ѝ се придава на организацијата на цивилната одбрана во индустријата - т.н. индустриска одбрана. Инду-

стриската одбрана во сите државни и приватни претпријатија, разместени во посебно важните реони, пристаништа, железнички станици и аеродроми, формира штабови за цивилна одбрана. Имено, во претпријатијата и установите со најмалку 100 вработени се формираат противпожарни групи и група за прва медицинска помош, а во претпријатијата со повеќе од 100 вработени се формираат групи за врска, за одржување на редот и безбедноста, противпожарни групи, групи за прва помош, за радиолошка заштита, за спасување и за технички ремонт.

Во општиот систем на мерки за заштита на населението од оружјата за масовно уништување, големо внимание им се посветува на медицинското обезбедување. Се создаваат медицинско-санитетски служби, резерви од лекови и опрема, се дава помош на настраданите, тријажа и евакуација непосредно по нуклеарниот напад.

Медицинско-санитетската служба во системот на цивилната одбрана се организира врз база на државните и приватните здравствени установи и кадри, на сите нивоа на цивилната одбрана. Во неа спаѓаат: органите за управување, стационарните здравствени установи и подвижните формации што се формираат за време на војна и во вонредни прилики.

Исто така, една од поважните задачи на цивилната одбрана претставува организирањето на содејство во спроведување на активностите на органите на цивилната одбрана со вооружените сили.

9.9. ОПЕРАЦИОНАЛНА РАМКА НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА

Референците што се однесуваат на организацијата на системот *цивилна одбрана* во земјите членки на НАТО го збогатуваат вокабуларот на одбранбената политика на дваесеттиот век, но и на научната сфера, која, од една страна, ги истражува од организациски и функционален аспект во секоја конкретна земја, а, од друга страна, ги истражу-

ва истите аспекти на меѓународен план. Одредени елементи, што ги отсликуваат одбранбените подготовки на земјите членки на НАТО, се насочени кон разјаснување, понудување решенија или кон предвидување на развојот на актуелните состојби што ќе имаат влијание врз идната улога на системот *цивилна одбрана* во рамките на НАТО или во меѓународни рамки. Во тој контекст, забележлива е интенцијата на концептот на системот *цивилна одбрана* да се пристапува на еден разновиден, мултидисциплинарен начин во настојувањето да се понуди реална слика за димензиите на системот *цивилна одбрана* во современите меѓународни односи. Натаму, се смета дека во современи услови, односно во услови на нуклеарна војна, ќе настанат огромни загуби на луѓе и на материјални добра. Затоа, во такви услови посебно значење добива прашањето за преживување на населението и воената економија, како фактори што ја определуваат воената моќ на земјата. Исто така, во современата војна значително ќе се зголеми зависноста на текот и резултатот на оружената борба од состојбата на економијата, односно од нејзината способност да оствари материјално-техничко обезбедување на вооружените сили. За тоа се потребни значителни човечки потенцијали, од што произлегува и потребата за заштита на населението. Секако, значајна улога во заштитата на населението имаат вооружените сили. Меѓутоа, без разлика на нивната јачина, тие не можат самостојно да ја извршуваат таа задача. Оттука, паралелно со активните средства за одбрана, важна улога во текот на војната им припаѓа на силите и на средствата на невоената одбрана,¹⁶² а пред сè, на цивилната одбрана.

Сознанијата за можните катастрофални загуби на незаштитеното население во евентуална војна, односно во нуклеарна војна, условија членките на НАТО како тежишна задача да го постават

¹⁶² Невоената одбрана во прв ред опфаќа пасивни цивилни одбранбени мерки кои на никого не му нанесуваат штета.

создавањето и подготовката на силите за откривање, предупредување и отстранување на последиците, како и за извршување други задачи насочени кон обезбедување заштита и преживување на населението и стопанството. Така, дел од системот за набљудување и известување за вонредни околности е широко развиен во сите земји членки на НАТО и успешно ја извршува својата задача.

Имено, сценариото за вонредни околности, што го испланираа експертите од *Комитетот на НАТО за вонредни ирилки* (специјален орган на НАТО), е единствено за сите членки на тој западен воено-политички блок. Во моментот на закана на опасност од напад од воздух, заедничкиот орган за противвоздушна одбрана при командата на НАТО испраќа сигнал за воздушна опасност до сите национални центри.

Очигледно е дека воено-политичкото раководство на НАТО не му посветува големо внимание само на известувањето и алармирањето, туку и на навременото подготвување на сите неопходни мерки за преминување од мирновременска состојба во воена. Во тие мерки, меѓу другото, спаѓаат: усовршување на системот за управување со органите на цивилната одбрана; создавање широка мрежа од засолништа; разработка на планови за евакуација на населението; ширење на мрежата за врски и информирање; развивање на станици за АБХ-набљудување, извидување и контрола; подготовка на кадри за цивилната одбрана; обука на населението на начините за заштита од АБХ-оружје итн.

За решавање на тие задачи, при здружената команда на НАТО, постои специјален орган - *Главен комитет на НАТО за разработка на плановите за вонредни ирилки во цивилната одбрана*. Во неговиот состав влегуваат осум комитети: комитет за цивилна одбрана; комитет за планирање и снабдување на населението со артикли и со храна; комитет за планирање на индустриските ресурси, комитет за користење на цивилните врски; комитет за поморски, комитет за копнени превезувања и комитет за употреба на цивилната авијација.¹⁶³

¹⁶³ NATO - Handbook, 1995, 96.

Претставниците на земјите членки на НАТО, предвидени за работа во тие комитети, се обучуваат на специјални курсеви и семинари, а редовно учествуваат и на сите вежби и маневри на оружените сили на кои се извежбува компонентата *цивилна одбрана*.

Исто така, свесни за можните големи човечки и материјални загуби од последиците од ненадеен нуклеарен напад, сите земји членки на НАТО им посветија посебно внимание на изградбата, опремувањето и на оспособувањето на засолништата; на масовна евакуација на населението од големите урбани и индустриски центри; на санитетското обезбедување, за чие успешно делување се предвидуваат редица мерки: воспоставување санитетска служба, формирање резерви од лекови, развивање на станици за медицинска помош, тријажа и евакуација на болните, формирање полски (подвижни) болници, спроведување спасувачки работи, спречување појави на епидемии и сл.

Како што се гледа, мерките на цивилната одбрана во земјите членки на НАТО се спроведуваат во национални размери и претставуваат дел од таканаречената тотална одбрана. на ниво на *Командаџија* на НАТО, преку *Комитетот* за *цивилна одбрана*, се врши само координирачката функција на цивилната одбрана која има добро развиена соработка со оружените сили. Тежиштето на целокупната цивилна одбрана е насочено кон заштита и преживување на населението и на стопанството насочено кон военои производство. Системот за цивилна одбрана, како што испланирале стручњаците на НАТО, наскоро треба да биде целосно заокружен.

Оттука, во тој домен и на тој начин може да се парадигматизира системот за цивилна одбрана во функција на НАТО.

10. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО СЕВЕРНОАТЛАНТСКОТО СОБРАНИЕ

Северноатлантското собрание (The North Atlantic Assembly - NAA) е меѓупарламентарен форум на 16-те земји членки на *Алијансата*, со слободно избрани парламентарни претставници од европските и американските законодавци, заради дебати и дискусии на теми од општ интерес, со основна цел да се придонесе за зголемување на кохезијата на *Алијансата*.¹⁶⁴ *Собранието* е целосно независно од НАТО, но истовремено претставува врска меѓу националните парламенти и *Алијансата*, што воедно им овозможува на владите, при донесувањето на националните закони (како на пр. *Законои за одбрана* и *Законои за цивилна заштита*), да се земат предвид интересите на *Алијансата*. Исто така, *Собранието* претставува постојан советник, бидејќи меѓувладините одлуки, донесени во рамките на НАТО, ултимативно зависат од политичкото одобрување во согласност со настанатиот конститутивен процес на демократски избраните парламенти.

Делегатите на *Северноатлантското собрание* се номинираат од страна на своите парламенти, во согласност со нивните национални процедури, врз база на претставување на партијата во парламентот, но од различни политички партии. Според тоа, *Парламентот* претставува широк спектар од политички мислења, кој вклучува 188 парламентарци. Големината на секоја делегација од земјите главно е детерминирана од бројот на населението.

Северноатлантското собрание работи преку пет комитети, т.е. преку: *Политичкиот комитет*, *Комитетот за одбрана и безбедност*, *Комитетот за економија*, *Комитетот за наука и технологија* и преку *Комитетот за цивилни работи*.¹⁶⁵ Сите комитети постојано

¹⁶⁴ *Nato - Handbook*, NATO Office of Information and Press, Brussels 1995, 207.

¹⁶⁵ *Ibid.*

ги следат и ги истражуваат темите од нивното поле на интерес и поднесуваат извештаи на пленарните заседанија на *Собраниеџо*.

Значи, примарна цел на *Собраниеџо* е едукативноста и постигнувањето консензус во поглед на политиката на *Алијансаџа*. Со тоа им се овозможува на законодавците да го пренесат националните интереси и меѓусебно да се интересираат за различните национални и регионални проблеми и потреби што постојат за многу клучни теми од заеден интерес, а, на тој начин, и нивно можно заедничко решавање.

Во овој поглед, тема за анализа во рамките на комитетите е и програмата за развој на цивилната одбрана. Имено, на законодавците им се овозможува да ги пренесат националните интереси и меѓусебно да се информираат за националните и регионалните проблеми и потреби за развој на програмата за цивилната одбрана. Во согласност со ова, евидентна е усогласеноста на националната политика за развојот на цивилната одбрана и за постигнување консензус во поглед на политиката на *Алијансаџа*. Слично на тоа, членовите на *Собраниеџо* можат да го користат искуството и информациите здобиени преку учеството во активностите во рамките на националните парламенти. Во тие околности, се гарантира дека на интересите и на размислувањата на *Алијансаџа* им се овозможува максимална видливост во националните дискусии. Во оваа смисла, *Собраниеџо* постави „пробен камен“ за проценка на парламентарното и јавното мислење за темите на *Алијансаџа* и преку нивното разгледување обезбедува јасен увид во јавниот и во парламентарниот интерес во поглед на политиката на *Алијансаџа*. Во таа насока, *Собраниеџо* игра индиректно важна улога во креирањето на политиката. На тој начин, препораките и резолуциите на *Собраниеџо* се доставуваат до националните влади, до парламентите и до другите организации, и до *Генералниот секретар* на НАТО. Токму затоа, од голема важност е улогата на националната политика, на политиката на *Алијансаџа* и на постигнувањето консензус.

Во таа насока, *Северноатлантскиот собрание* ја проширува соработката и со земјите на Централна и Источна Европа (воспоставени врз формална основа во 1990 година, со покани за учество во целосниот обем на активностите на *Собраниеџо*, како „асоцирани делегати“).¹⁶⁶ Конкретната содржина на соработката е изразена преку организирање семинари, програма на специјализирани семинари со цел за помош во развојот на парламентарната демократија во Централна и Источна Европа и во Комонвелтот на независни држави. Во согласност со овие активности, семинарите се концентрираат на подрачја каде што *Собраниеџо* има делумни компетенции или искуства, или како мултилатерален форум. Тие се поставени на единствен начин, со цел да се дојде до ефективност, како што е прашањето на парламентарниот надзор и контролата на одбраната и на оружените сили. Во оваа смисла, *Собраниеџо* ги насочува своите напори и ресурси кон други начини на помош во развојот на демократијата во Централна и Источна Европа, вклучувајќи го создавањето *Специјален комитетџ*, составен од членови на *Собраниеџо* и од асоцирани делегати, врз рамноправна основа, за дискусии и за размена на мислења за потребите на безбедноста.¹⁶⁷

11. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО АТЛАНТСКАТА ДОГОВОРНА ОРГАНИЗАЦИЈА

Атлантската договорна организација (Atlantic Treaty Association - АТА), заедно со доброволните организации, ги подржува активностите на НАТО, воедно и на поединечните влади, заради унапредување на целите на *Северноатлантскиот договор*.

¹⁶⁶ Ibid, 208.

¹⁶⁷ Ibid.

Целите на *Атлантската договорна организација* се:

А. Едукација и информирање на јавноста во врска со целите и достигнувањата на *Атлантската договорна организација*;

Б. Вршење истражувања со најразлични цели и активности поврзани со *Организацијата*;

В. Унапредување на солидарноста на народите на северноатлантското подрачје;

Г. Развивање на постојаните односи и на соработката меѓу членовите на нејзините комитети или асоцијации.¹⁶⁸

Целите на *Северноатлантскиот договор*, така поставени, ги посочуваат активностите на *Атлантската договорна организација* и условите под кои тие се остваруваат. Во остварувањето на активностите поврзани со цивилната одбрана главно се смета на унапредувањето на солидарноста на народите на северноатлантското подрачје и на развивањето на постојани односи и соработка меѓу членовите на нејзините комитети или асоцијации, со помали или поголеми разлики во начинот на извршување на националното или регионалното ниво во услови на функционирање и создавање на модерен систем за одбрана.

12. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ИНТЕРСОЈУЗНИЧКАТА КОНФЕДЕРАЦИЈА НА РЕЗЕРВНИТЕ ОФИЦЕРИ

Интерсојузничката конфедерација на резервните офицери (Interallied Confederation of Reserve Officers - CIOR) е невладина, неполитичка, непрофитна организација, основана во 1948 година, од страна на асоцијациите на резервните офицери на Белгија, Франција и Холан-

¹⁶⁸ NATO - Handbook, 1995, 210.

дија.¹⁶⁹ Денес, сите постоечки национални асоцијации на резервни офицери на нациите членки на НАТО се членки на *Инџерсојузничката конфедерација*. Нејзина основна цел е одржување на меѓусојузничкиот дух на нејзините членки и нивно информирање во врска со развојот на НАТО и неговите активности. Исто така, таа има цел да дава придонес за организацијата, управувањето и обучувањето на резервните сили на земјите членки на НАТО, да ја подобри нивната мотивација, можностите, соработката и заемната доверба, преку програми за меѓусебна и заедничка обука.¹⁷⁰

Од друга страна, *Инџерсојузничката конфедерација на резервните офицери* одржува тесни врски со соодветните национални одбранбени организации и со воените органи на НАТО. Таа, исто така, развива меѓународни контакти на резервните офицери.¹⁷¹ Нејзините членови се активни во професионалните, деловните, индустриските, академските и во политичките кругови во нивните земји.¹⁷² Само нивното комплементарно дејствување, како што покажува историјата, дава гаранција за поединечен придонес за јавното разбирање на НАТО и за зацврстувањето на поддршката на јавноста во нејзината политика.

Во вршењето на активностите поврзани со цивилната одбрана главно се смета на активностите насочени кон обучување на резервните сили на земјите членки на НАТО, за извршување одредени активности од доменот на цивилната одбрана (прва медицинска помош, откривање и означување на опасни зони, деконтаминација итн.).

¹⁶⁹ NATO - Handbook, 1995, 212.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid, 213.

13. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ЕВРОГРУПАТА

Еврогруппата (Eurogroup) е заедница на европските влади во рамките на НАТО, истовремено отворена за сите европски членки на *Алијансата*. Во таа насока е определена и нејзината цел - да се помогне во зацврстувањето на целата *Алијанса*, со тоа што ќе се обезбеди европскиот придонес во заедничката одбрана да биде колку е можно посилен и покохезивен. На тој начин се обезбедува создавање форум, на кој европските министри за одбрана ќе можат да разменуваат мислења за поголем број политички и безбедносни прашања, со што ќе се овозможи кооперација, преку работење на специјални подгрупи за тактички комуникации, на логистиката, на долгорочните концепти на операција, на воената медицина и на заедничката обука. Имено, ваквото флексибилно утврдување на активностите на подгрупите доведува до создавање услови за реализација и на дел од политиката на цивилната одбрана во сите земји членки на НАТО. За реализација на активностите на *Еврогруппата* голем придонес имаат средбите на министрите за одбрана, што се одржуваат двапати годишно, пред состанокот на *Комитетот за планирање на одбраната на НАТО* (што се одржува на секои шест месеци). Нивната работа се надгледува, а министерските средби се подготвуваат од страна на ad hoc - *Комитетот на амбасадори на Еврогруппата* при *Главниот штаб* на НАТО. Основното работно тело за секојдневни работи е *Штабната група* која е составена од претставници на националните делегации при *Главниот штаб* на НАТО.¹⁷³ Во овој поглед, *Еврогруппата* редовно испраќа комисији во Северна Америка, поради зголемување на разбирањето за редица европски одбранбени напори и им се овозможува на северноамериканските законодавци да се запознаат со европските одбранбени сили. Со таква цел се организира годишна конференција и годишен семинар во Вашингтон.

¹⁷³ NATO - Handbook, NATO Office of Information and Press, Brussels 1995, 139.

14. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО НЕЗАВИСНАТА ГРУПА ЗА ПРОГРАМИ

Независната група за програми (The Independent European Programme Group - IEPG), основана во 1976 година, претставува форум преку кој членките на НАТО ја разгледуваат и ја формулираат политиката за постигнување поголема кооперација во набавката на оружје. Оваа група се состанува на ниво на министрите за одбрана и националните министри за вооружување. Таа работи преку три работни одбори.¹⁷⁴ Првиот работен одбор е одговорен за хармонизација на оперативните потреби и за идентификација на можностите за соработка. Вториот работен одбор ги надгледува истражувањето и технолошката соработка и главно се концентрира на управување со ЕУКЛИД-програмата (Европска соработка за долгорочна одбрана). Третиот работен одбор е одговорен за пазарните работи во врска со одбранбената опрема, вклучувајќи ја и либерализацијата на одбранбената трговија во Европа.

Од изложената содржина на одговорностите на трите одбори, според природата на активностите, дел од обврските на првиот одбор се однесуваат на политиката на цивилната одбрана, т.е. на хармонизирањето на оперативните потреби и на идентификацијата на можностите за соработка на полето на цивилната одбрана меѓу сите членки на НАТО.

¹⁷⁴ Ibid, 140.

15. ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ОБСЕ

Организацијата за безбедност и соработка во Европа - ОБСЕ (The Organisation for Security and Cooperation in Europe - OSCE), порано позната како Конференција за европска безбедност и соработка - КЕБС, на почетокот, според својата иницијатива, беше политичко-консултативен процес меѓу одделни земји учеснички од Европа, Централна Азија и од Северна Америка, процес на соработка започнат во 1972 година. Во 1975 година во Хелсинки е изработен и потпишан финален документ, кој содржи широк спектар на обврски втемелени врз принципите на изградба на заемни односи меѓу земјите учеснички, на преземените мерки за изградба на меѓусебна доверба, на почитување на човечките права и неговите основни слободи и на соработка на економско, културно, техничко и научно поле.¹⁷⁵ Всушност, основната вредност на завршниот акт е долгорочната декларација за намерите за извршување мирољубиви промени, за обезбедување погрешно проценетите опасности да се сведат на најмала мерка и да се разработи техниката на надминување на кризите и споровите Исток-Запад. Главните области, кон кои се стреми за создавање меѓусебна доверба, се: политичката, економската, културната, хуманитарната, информативната и воената. Во тој поглед, посебно место и значење има усвоената „Декларација на принципите“, преку која државите учеснички се раководат во меѓусебните односи, а тие се:

- суверена еднаквост, почитување на правата инхерентни на суверенитетот;
- воздржување од закани со сила и од употреба на сила;
- неповредливост на границите;

¹⁷⁵ Nato, NATO Office of Information and Press, Brussels, October 1995, 187.

- територијален интегритет на државите;
- мирно решавање на споровите;
- немешање во внатрешните работи;
- почитување на човековите права и на неговите основни слободи;
- рамноправност и право на самоопределување на народите;
- соработка меѓу државите;
- совесно исполнување на обврските, според меѓународното право.¹⁷⁶

Значењето на сите наведени принципи може да се анализира од три основни аспекти:

1. Државите учеснички имаат искажано решеност во своите меѓусебни односи и во својата соработка потполно да ги почитуваат и да ги применуваат принципите содржани во *Декларацијата*, со што на секоја држава учесник ѝ се обезбедува да има корист што произлегува од почитувањето и од примената на овие принципи од страна на сите.
2. Во однос на задолжителното почитување на принципите, ќе нема влијание во релацијата на правата и обврските на државите учеснички во соодветните договори и аранжмани, како и во изразеното уверување на земјите учеснички дека почитувањето на наведените принципи ќе го поттикне развојот на нормални и пријателски односи и унапредувањето на соработката меѓу нив, во сите области.
3. Тие, исто така, изразуваат уверување дека почитувањето на овие принципи ќе го поттикне развојот на политичките контакти меѓу нив, што ќе придонесе за подобро заемно разбирање на нивните ставови и погледи.

Всушност, единствен целисходен начин да се зборува за првостепеното значење на сите наведени принципи е изразената намера на државите учеснички да ги одржуваат своите односи во духот на принципите содржани во *Декларацијата*.

¹⁷⁶ За *Декларацијата на принципите* подетално во: Т. Гоцевски, 1995, 78.

Во рамките на оваа *Конференција* е усвоен „Документ за мерките на јакнење на довербата“ и за извесни видови безбедност и разоржување. Во основа, содржината на овој документ се однесува на: претходно известување за поголеми воени маневри, претходно известување за поголеми воени движења и на останати мерки за засилување на довербата.

Во рамките на прашањето за меѓународната соработка на полето на цивилната одбрана, особено внимание заслужува Конференцијата во Хелсинки, во чии рамки потпишаниот договорен акт содржи документи за прашањата што индиректно се однесуваат на градењето и развитокот на меѓународната соработка на полето на цивилната одбрана. Всушност, документите за научно-техничката соработка, за заштита и за унапредување на човековата средина, за соработка во хуманитарни и други области, ја даваат основната релација за соработка на полето на цивилната одбрана меѓу земјите членки на ОБСЕ. Исто така, усвоената *Декларација на принципиите*, со која државите учеснички се раководат во меѓусебните односи, т.е. соработката меѓу државите и совесното исполнување на обврските од меѓународното право ја дава можноста, во случај на потреба, државите учеснички да соработуваат и на полето на цивилната одбрана.

Во согласност со Документот од Хелсинки, овој процес се продолжи и се продлабочи на повратните конференции што беа одржани во Белград (1977 и 1978 година), каде што е одржано *Првото продолжение* на КЕБС, на кое е постигнат договор за потребата од натамошно свикување состаноци, односно за потребата од континуитет на *Конференцијата*. Следната конференција е одржана во Мадрид, во периодот 1980-1983 година. Таа е посветена на почитувањето на човековите права. Во Виена, 1986-1989 година, е одржано *Третиото продолжение* на *Конференцијата за европска безбедност и соработка*, кое, исто така, е посветено на почитувањето на човековите права, при што е прифатен и механизмот за постојано набљудување на нивното оствару-

вање. Заклучниот документ и неговиот додаток во Виена отвораат пат за контрола над конвенционалното оружје и за преговори за создавање доверба, за редовни состаноци за човековите права, за создавање форум за информации и за други настани што треба да следуваат. Следните конференции беа одржани во Хелсинки (1992) и во Будимпешта (1994 година).

Покрај основните, КЕБС одржал и повеќе специјализирани конференции, познати под името „состаноци на експерти“. Такви се конференциите во Стокхолм (1984), во Париз (1990) и во Виена (1992 година).

*Стокхолмската конференција*¹⁷⁷ е посветена на разоружувањето, со основна задача да се разработат мерките што ќе продонесат за засилувањето на меѓусебната доверба и безбедноста на земјите во Европа. Впрочем, од големо значење е тоа што на оваа *Конференција* „принципот на доброволност“ (утврден во Хелсинки) е заменет со принципот на задолжителност во спроведувањето на мерките.

Финалниот документ од оваа *Конференција* содржи поглавје за воздржување од закана со сила или употреба на сила (во кое нема нови битни елементи во однос на завршниот документ од Хелсинки) и поглавје за комплетни конкретни мерки за јакнење на довербата и безбедноста (претходна најава на одредени воени активности; годишен календар, одредби за ограничување, придржување и проверка на придржувањето.¹⁷⁸

Париската конференција, т.н. *Париска јовелба за Нова Европа*, е одржана во услови на нова констелација на односите во Европа, од блоковска конфронтација и поделеност кон соработка и партнерство, со што е овозможено потиснување на долгогодишната доминација на воениот фактор во европскиот континент. Во овие односи, голем при-

¹⁷⁷ За *Стокхолмската конференција* подетално во: Т. Гоцевски, 1995, 98-144.

¹⁷⁸ Т. Гоцевски, 1994, 99.

донес имале токму конференциите за европска безбедност и соработка. Сепак, се чини, општоприфатен е ставот дека заради потребата од обезбедување на поголема ефикасност во примената на мерките на КЕБС, новонастанатите состојби ја условиле и потребата од измени во содржината и во начинот на дотогашното делување на *Конференцијата*.

Париската ѱовелба за Нова Европа во својата содржина ги опфаќа прашањата од областа на:

1. човековите права, демократијата и правната држава;
2. економската слобода и одговорност;
3. пријателските односи меѓу државите учеснички;
4. безбедноста;
5. единството;
6. КЕБС и светот;
7. насоките за иднината;
8. човековата димензија;
9. воената безбедност;
10. економската соработка;
11. заштитата и подобрувањето на животната околина;
12. културата;
13. работниците мигранти;
14. Средоземјето;
15. невладините организации;
16. новите структури и институции во процесот на КЕБС.¹⁷⁹

Имено, значаен момент, донесен од *Париската ѱовелба*, претставува прераснувањето на КЕБС од колективна континуирана акција во организација. Впрочем, појаснувајќи го овој момент од *Париската ѱовелба*, Т. Гоцевски направи експлицитна врска меѓу колективната континуирана акција и нејзината модификација во организација. „Оттаму е и широко прифатениот назив - *Конференција за европска безбедност* и

¹⁷⁹ Ibid, 145-159.

соработка - КЕБС. Имено, КЕБС не само што немаше постојани органи, администрација и сè што е својствено на една меѓународна организација или институција, туку немаше и редовни состаноци. Сега дојде до одредени промени на линијата на институционализација на КЕБС. Тоа е изразено во три вида: прво, воведена е редовност на главните состаноци на КЕБС; второ, на овие состаноци им е даден карактер на органи на КЕБС со хиерархиска меѓусебна надлежност (состаноци на шефови на држави или влади, *Совети на министерствата за надворешни работи*, *Комитет за високи функционери*) и, трето, воспоставени се три административно-организациски пунктови - *Секретаријат на КЕБС* (Прага), *Центар за сиречување конфликти* (Виена) и *Биро за слободни избори* (Варшава)¹⁸⁰.

Во продолжение, истиот автор смета дека со настанатите промени „конбинирајќи ги елементите на процес, што му даваат еластичност и ефикасност, со институционалните елементи, што му даваат трајност и стабилност, КЕБС се оспособува во полна мерка да одговори на барањата на новата соработка меѓу државите учеснички и понатаму да биде фактор за позитивни промени и гаранција на стабилноста“¹⁸¹.

Виенската конференција е одржана во 1992 година, со основна цел за согледување на достигнувањата во спроведувањето на мерките за градење доверба и на мерките за градење безбедност и разоружување во Европа, содржани во заклучните документи од состаноците во Мадрид и Виена, кои претходеа на КЕБС. Земјите членки на оваа *Конференција*, повикувајќи се на одредбите за воздржување од закана и употреба на сила, содржани во *Стокхолмскиот документ*, како и заради исполнување на *Повелбата за Нова Европа* од Париз, на *Виенската конференција* имаат усвоено документ кој содржи обврски за:

180 Ibid, 126.

181 Ibid.

годишни размени на воени информации (информации за воените сили, податоци што се однесуваат на основните системи на вооружување и за техничките системи, информации за плановите за разместување на основните системи на вооружување и на техничките системи, информации за воените буџети); намалување на ризикот (механизам за консултирање и соработка во однос на вонредните воени активности, соработка во однос на различните инциденти од воена природа, доброволно примање посети заради расчистување на грижите поради воените активности); контакти (посета на воздухопловни бази, воени контакти, демонстрација на новите типови оружени системи и системи на опрема); претходно известување за определени воени активности; набљудување на определени воени активности; годишни календари; одредби за ограничување; согласност и потврда (верификација); инспекција; процена; комуникации; годишен состанок за процена на извршувањето (исполнувањето).¹⁸²

Со новиот концепт од заеднички мерки за градење на довербата и безбедноста, државите учеснички имаат цел да се унапреди безбедносната соработка и да се намали ризикот од воен конфликт.

Конференцијата во Будимпешта се одржа во декември 1994 година. На овој самит, *Конференцијата за европска безбедност и соработка* е трансформирана, односно, таа го промени своето име во *Организација за безбедност и соработка во Европа* (ОБСЕ). Исто така, на оваа *Конференција* е усвоена и финална декларација со наслов „Во пресрет на вистинското партнерство во новата ера“, со што е засилен улогата и работата на *Организацијата*, утврдени се принципите за контрола на пролиферацијата на оружје и е дискутирано за заедничкиот сеопфатен безбедносен модел на Европа во XXI век, за хуманата и за економската димензија, како и за Медитеранот.

182 Ibid, 161-199.

Превентивната дипломатија и превенцијата на конфликтите е клучното подрачје на дејствувањето на ОБСЕ, особено во периодот по завршувањето на *студената војна*. Вредноста на превентивната дипломатија се изразува како доказ со кој се обезбедува и се одржува мирот и стабилноста.

Всушност, превенцијата на конфликтите и управувањето во кризни состојби станаа значаен дел од примарната одговорност на ОБСЕ, бидејќи конфликтите ги ставаат главните закони на историската трансформација и заедничките вредности над стабилноста. Со оглед на тоа, обврската на ОБСЕ за превенција на конфликтите и управувањето во кризните состојби е многу поврзана со основните цели и политичките задачи. Овде посебно се наметнува прашањето за решавањето на локалните меѓуетнички судири. ОБСЕ им нуди можност за водење слободен и отворен дијалог на земјите учеснички, со користење политички средства, а не со примена на сила.

15.1. ОБСЕ ВО НОВАТА АРХИТЕКТУРА НА СИСТЕМОТ НА ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСТ

Од досегашните активности, преземени во рамките на *Организацијата за безбедност и соработка*, вклучувајќи ги сите релевантни аспекти, може и во иднина да се очекува афирмирање на ОБСЕ како значајна институција во сферата на одржувањето на мирот и безбедноста не само за 35-те земји членки што го потпишаа првичниот *Хелсиншки документи*, туку и за сите поранешни европски социјалистички земји, вклучувајќи ги тука и новосоздадените држави по распаѓањето на реалсоцијализмот, така што бројот на членките се зголеми на над педесеттина држави, со што оваа институција го доби атрибутот *безбедносен инструмент* не само на европските простори, туку и на некои трансатлантски и евроазиски држави.

Оттука, сите битни аспекти на вака поставената улога во разрешувањето на кризните состојби во подрачјето на своето дејствување, со цел за зголемување на ефикасноста на безбедносните механизми на ОБСЕ, вклучени се сите нејзини механизми за разрешување на кризите. Во таа насока, заради зачувување на општата безбедност и на мирот во Европа, а со тоа и на светскиот мир, придвижена е иницијатива за употреба на сила. Меѓутоа, бидејќи во рамките на нејзината организациска поставеност ОБСЕ не располага со воена сила, таквата иницијатива ѝ ја препушти на НАТО - во моментот најмоќната воена организација.¹⁸³ Ваквата иницијатива произлегува од *Одлуката* на министрите за надворешни работи на НАТО, донесена на седницата што беше одржана во јули 1992 година, во која се констатира дека тие одлучиле „нивните војници и опрема да можат да бидат упатени во операциите за зачувување на мирот, доколку тоа од нив ќе го побара ОБСЕ“.¹⁸⁴

Ваквата интерактивна активност на ОБСЕ произлегува од одлуките донесени на *Хелсиншкиот самит* од јули 1992 година. Всушност, овој самит е од клучно значење за институционализирање на просторот на ОБСЕ и за зацврстување на стратегијата на заедничко дејствување со институциите за безбедност во Европа. На самитот, заради потребата од обезбедување на брзо и ефикасно приспособување на европските и трансатлантските институции со КЕБС (ОБСЕ), беше констатирано дека:

1. *Европската заедница* „исполнувајќи ја својата главна улога во политичкиот и во економскиот развој во Европа, е тесно поврзана со активностите на КЕБС (ОБСЕ)“;
2. НАТО, преку *Северноатлантскиот совет* за соработка, „изградил правила за соработка со новите партнери, во согласност со процесот на КЕБС (ОБСЕ)“.

183 С. Димишковски, *Основи на националната одбрана на Република Македонија...*, 139.

184 *Агенциска информација на АП*, од 21.10.1992 година.

Исто така, беше понудена и практична помош за работата и за функционирањето на КЕБС (ОБСЕ);

3. *Западноевропската унија* го потврди *Хелсиншкиот договор* како интегрален дел од развојот на *Европската унија* „отворајќи се за соработка со новите партнери и нудејќи ги своите ресурси како помош на КЕБС (ОБСЕ);¹⁸⁵

Од друга страна, ОБСЕ, во рамките на соработката, е поврзан со повеќе меѓународни организации: со *Советот на Европа*, со *Групањата седум*, *Групањата дваесет и четири*, со *Економската комисија за Европа на ООН* и со *Европската банка за реконструкција и развој*.¹⁸⁶

И во оваа смисла може да се заклучи дека *Организацијата за безбедност и соработка во Европа* влегува во интерактивни односи со западноевропските одбранбени системи и со други институции, заради ефикасна заштита на безбедноста на европскиот простор, што, од друга страна, значи поставување на ОБСЕ на нови основи, условени од современите меѓународни односи и промени (во Европа и пошироко).

Единствен целисходен начин да се зборува за функционирањето на ОБСЕ е начинот нејзината релација да се постави кон нејзината класична идеја и кон остварувањето на нејзините цели, и да се прошири разбирањето со релевантните динамички што имаат историска вредност во зачувувањето на мирот и безбедноста на европско тло, како и тоа дека настанале трансформации кои постојано одат во чекор со новото време и со новите односи на овој континент. Концептот на денешното функционирање на ОБСЕ битно се разликува од времето на потпишувањето на *Парискиот договор*, според својата суштина и според формите на дејствување, како европско движење за безбедност и соработка. Од досегашните излагања стана очигледно дека наместо движење, односно процес, денес ОБСЕ претставува институционализира-

¹⁸⁵ SIPRI, Годишник 1993, 177.

¹⁸⁶ Ibid, 179.

на и оформена меѓународна (или регионална) организација. Исто така, нејзините надлежности не се врзуваат само за безбедност и соработка, туку таа се занимава и со други аспекти во уредувањето на земјите членки. Затоа, со новата содржина на ангажирање, таа повеќе претставува мултилатерална организација со широк спектар на прашања за кои расправа и донесува документи. Практиката покажа дека на Нова Европа, која тежнее кон обединување, што не оди толку брзо и без проблеми, ѝ треба организација која ќе се грижи за колективната одбрана (во чии рамки спаѓа и цивилната одбрана) и безбедност на земјите членки.

Набљудувано од тој контекст, кога станува збор за перспективите, т.е. за потребата од ангажирање на системот на колективната одбрана (субсистемот *цивилна одбрана*) и безбедност на тлото на Европа (и пошироко), можеме да заклучиме дека постои макотрпна работа, според обемот и содржината, за респектирање, но и непредвидлива.

Во тоа е и предноста на постоењето на овој систем, за да може да се стави во функција, во секое време и на секое место, кога тоа ќе го побараат настаните. Според тоа, не би можел да се издвои единствен индикатор кој соодветно ќе ја дефинира разликата меѓу познатите неколку прашања,¹⁸⁷ што ќе мора колку е можно побрзо да се решат, заради перспективата на ОБСЕ на меѓународната сцена.

¹⁸⁷ Тоа се прашањата за:

- единствен европски пазар;
- состојбата на поранешниот СССР;
- балканските проблеми;
- верскиот фундаментализам, неговото ширење и др.

ГЛАВА 4.

ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО НЕУТРАЛНИТЕ ДРЖАВИ

1. ОСНОВИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА НЕУТРАЛНОСТА

Во рамките на прашањето за цивилната одбрана во неутралните држави особено внимание заслужува прашањето за основните карактеристики на неутралноста. Со оглед на тоа, тргнувајќи од основниот критериум, значајно е да се нагласат неколку основни правила што се однесуваат на неутралните држави.

Во основа, неутралноста претставува модел на градење на безбедноста на една земја, кој поаѓа од геостратешката положба на неутралната земја и од потенцијалните опасности што можат да ја загрозат нејзината територија и нејзините расположиви ресурси, како и нејзините политички и економски можности, големината и моќта на државата, стратешките интереси на можниот агресор, воената сила и воената стратегија на неутралната држава.

Со други зборови, под неутралност се подразбира неучествување во една конкретна војна или неучествување во сите идни војни. Оттука, имаме два вида неутралност: привремена и постојана.¹⁸⁸

¹⁸⁸ П. Манговски, Љ. Фрчковски, В. Ортакоски, *Меѓународно јавно право*, ФИТ-КО, Скопје 1994.

Привремената неутралност се создава кога една држава сама, со свој внатрешен акт (закон или декларација), ќе објави дека нема да учествува во една конкретна војна. Оваа неутралност не е гарантирана од меѓународната заедница.

Постојаната неутралност е таква неутралност кога државата е прогласена за постојано неутрална во сите идни војни, без оглед на тоа меѓу кои држави се води војна.

Неутралноста, комбинирана со други фактори, се јавува како можен модел за решавање на прашањето на територијалниот интегритет и независноста на земјите. Кон неутралноста, како модел за зачувување на територијалниот интегритет и на независноста, најчесто прибегнуваат помалите земји кои, со оглед на својата големина и моќ, сакаат евентуалните спорови да ги решаваат со примена на ненасилни средства, со дијалог и соработка.

Неутралните држави со својата неутралноста се здобиваат со низа обврски. Во редот на најважните обврски на неутралните држави спаѓаат:

- да не учествува во каков било воен судир;
- во случај на воен судир меѓу две или повеќе земји да остане непристрасна и кон двете земји учеснички во судирот;
- на ниту една земја да не ѝ дава какви било погодности што би влијале на нејзиниот однос кон судирот или би ѝ овозможиле да оствари предност над другите завојувани страни.¹⁸⁹

Исто така, неутралноста на една земја подразбира градење сопствена одбранбена политика и остварување на процесот на цивилна контрола над војската. Целите на одбранбената политика на неутралните земји е мирот, слободата и независноста, заштитата на населението, одбраната на националната територија и унапредувањето на меѓународната стабилност. Остварувањето на овие цели на земјите со не-

¹⁸⁹ Ibid, 268-269.

утрален статус подразбира преземање активности за унапредување на мирот со помош и со соработка меѓу земјите и спречување на војната, со создавање одбранбени способности.

Основен фактор што влијае на одржувањето на неутралноста, особено денес - во новата меѓународна околина, е активната надворешна политика, насочена кон добри односи со сите земји во светот (односи на соработка и заедничко одлучување), кон одбрана на земјата и на нејзините национални интереси.

Од изложените елементи, што укажуваат на специфичниот карактер на одржувањето на неутралноста, можат да се извлечат неколку констатации.

1. Надворешната политика на неутралните земји денес е насочена кон одржување и унапредување на безбедноста и мирот;
2. Почитување на правата на човекот, развојот на демократијата и владеење на правото;
3. Зголемување на општиот просперитет;
4. Социјална правда и заштита на животната околина;
5. Учество во градењето на новата безбедносна архитектура на Европа.

Со оглед на постојната констелација на односите на меѓународен план, за да се одржи политиката на неутралност мора да се опфати голем број инструменти со кои ќе се овозможи остварувањето на нејзините цели. Како инструменти на новата надворешна политика на неутралните држави, во основа, можат да се споменат: членството во меѓународните организации и преземање широки активности во соработка со тие организации, политиката на давање помош на земјите или регионите што претрпеле штети, развивање на економската соработка, учество во мултинационални операции. Ваквата политика на неутралните држави доведе до операционализација на нејзините цели, односно, до нивно прифаќање на иницијативата на НАТО „Партнерство за мир“¹⁹⁰ и до учество на мировните активности.

¹⁹⁰ Неутралните држави Шведска и Австрија се полноправни членки на *Партнерството за мир*.

2. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ШВАЈЦАРИЈА

Швајцарија, според *Уставој* од 1874 година и промените и дополнувањата што следеа во 1976 година, формално е конфедеративна, односно, федеративна демократска република, составена од 23 кантони. Три од нив се делат на два полукантони, што имаат статус на кантони, и со тоа бројот се зголемува на 26 федерални единици. Имено, во меѓусебните односи кантоните се рамноправни.

Швајцарија опфаќа површина од 41 илјада км², со население од околу 6.952.600 жители.¹⁹¹

Во основата на швајцарското уредување важи принципот за поделба на сувереноста или двојно компетитивен федерализам со претпоставка дека кантоните имаат своја надлежност која во поново време сè повеќе се претворува во некој вид кооперативен федерализам, во кој нема така јасни априори распоредени надлежности меѓу сојузната држава и кантоните. Во таа смисла, во *Уставој* за кантоните се вели: „Тие ги имаат сите права што не се пренесени на сојузната власт“.¹⁹² Затоа, кантоните, во редот на спроведувањето на своите надлежности, се упатени на сојузната држава.

Највисок врховен орган во Швајцарија е *Сојузниот* или *Федералниот* *собрание*, кое е дводомно. Носител на извршната власт е *Влада*.

Швајцарија е неутрална држава¹⁹³ која претставува еден од најзначајните и потврдени инструменти на нејзината надворешна политика; со која, всушност, мошне успешно се обезбедува стабилноста и безбедноста на земјата.

¹⁹¹ K.W. Haltiner, *Defense nationale, role devenu minuer de l'etat*, Revue Militaire Suisse, бр. 1, 2-30.

¹⁹² *Сојузен устав на Швајцарија*, чл. 3.

¹⁹³ Швајцарија ја стекнува својата неутралност во 1814, односно во 1815 година, со потпишувањето на *Првиот њариски договор* и со донесувањето на завршниот документ од *Виенскиот конгрес*.

Денес, Швајцарија, за одржување на својата независност и својот територијален интегритет, води активна надворешна политика. Всушност, нејзината надворешна политика претставува стратешки инструмент кој се користи за афирмација на суверенитетот на меѓународно ниво. Затоа, таа води активна и системска политика за унапредување на мирот во Европа и во светот, со цел да се даде придонес за меѓународната стабилност и да се заштити сопствената егзистенција.

Тоа е еден од показателите дека во денешни услови постоечкиот карактер на неутралноста се модифицира: „Класичната стабилизирачка и посредничка улога, што ја имаа неутралните земји, го изгуби своето значаење. Денес се бара да се земе активна улога во изградбата на новиот европски безбедносен систем и да се биде подготвен за прифаќање на новите функции на безбедносната политика. Всушност, неутралните земји треба да дадат придонес во унапредувањето на процесот на ОБСЕ, бидејќи ОБСЕ треба да стане главен столб на идниот европски систем за безбедност. Надвор од Европа, нашата неутралност останува како основа на нашите услуги и на поддршката на работите за одржување и за унапредување на мирот. Употребувајќи ја својата докажана политика врз принципите на солидарност и корисност, Швајцарија ќе настојува да даде придонес за создавање стабилен и мирен свет“.¹⁹⁴

Во овој случај, примарно екстерната ориентација на концептот на Швајцарија, во прилагодувањето кон новата европска околина, ја заменува една широка агенда на процеси, со која оваа земја сака да игра активна улога во градењето на заедничката европска политика, да води политика на соработка со земјите, да учествува во градењето на светскиот мир и стабилноста, да ја одржи и натаму својата неутралност.

¹⁹⁴ *Swiss Security Policy in Times of Change*, Report 90 of the Federal Council to the Federal Assambly on the Security Policy of Switzerland, 1990.

Тоа го објаснува *Белата книга* на швајцарската надворешна политика:

„Целите на нејзината политика се компатибилни со неутралноста на земјата во следниве домени:

- учествување во економските санкции донесени од ООН во интерес на мирот и безбедноста;
- одржувањето на неутралноста би било компатибилно со пристапот во *Европската унија*, во нејзината сегашна конфигурација, бидејќи не повлекува никакви воени обврски, туку поставува нови задачи за нејзините членки во насока на формирање заедничка политика во однос на надворешните односи и на безбедноста;
- учество во работата на ОБСЕ;
- учество во мировните активности, преземени од *Обединетите нации*;
- давање придонес во спречувањето на пролиферацијата на атомско, биолошко и хемиско оружје.¹⁹⁵

Таквите позитивни движења во политиката на Швајцарија за градењето на потврдата за неутралноста може да нè упатат на заклучок дека неутралноста не треба да значи затворање на неутралните земји, туку, напротив, треба да значи земање активно учество во градењето на мирот, стабилноста и на соработката меѓу земјите, како фактор за градење добри односи и за несоздавање конфликти.

2.1. ОДБРАНАТА НА ШВАЈЦАРИЈА

Швајцарија со години наназад гради одбранбен систем кој се потпира на четири основни области, кои се развиваат и се модифицираат во зависност од условите што ги налагаат околностите, ситуации-

¹⁹⁵ *White Paper on Switzerland's Foreign Policy in the 90's*, 1993.

те, ставовите, карактерот и текот на современата војна, како и од развојот на техниката. Во редот на четирите области спаѓаат:

1. воената одбрана (воздушна и територијална);
2. цивилната одбрана (одбрана и заштита на населението);
3. стопанската одбрана и
4. заштитата на културните добра.¹⁹⁶

Всушност, одбраната на Швајцарија се темели на концепцијата на тотална, односно, сеопфатна или, како што уште ја нарекуваат нејзините воени експерти, „генерална одбрана“ (defense generale). Таа се остварува врз основа на заедничко дејствување на сите органи и институции за зачувување на мирот, заштита на населението од секаков вид надворешно загрозување, против насилството и против другите загрозувања во земјата. Оттука, во зависност од видот и од интензитетот на загрозувањата на националната сигурност, односно од ситуацијата во која може да се најде земјата, се спроведуваат и одредени **стратешки одбранбени задачи**, и тоа:

1. самоодржување во услови на релативен мир;
2. совладување на кризата и изградба на општата безбедност и на мирот во светот (спречување конфликти);
3. спречување војна;
4. успешно водење војна, ако дојде до неа, со водење вооружена борба, спроведување на цивилната одбрана и функционирање на военото стопанство;
5. минимизирање на можните штети и обезбедување на преживеаниите во услови на загрозување во војна и мир.

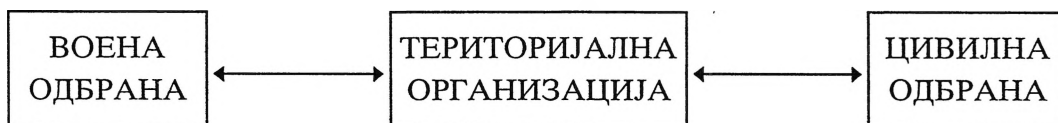
Од досегашното излагање стана очигледно дека Швајцарија, во процесот на остварувањето на наведените стратешки задачи, од една страна, тргнува од неутралноста и од принципите на мирољубива политика, а од друга страна, за заштита на независноста и неутралноста,

¹⁹⁶ К. Sukljenik, *Civilna odbrana...*, 244.

тргнува од изградбата на другите три дела на системот за одбрана. Тие се: **воената одбрана** (вооружените сили) како средство на сила, наменета за одвраќање од агресија и за водење вооружена борба во војна; **цивилната одбрана** (цивилната заштита), наменета за заштита на луѓето и материјалните добра и во сите други услови на загрозување во мир, и **стопанската одбрана** (територијална организација) која треба да обезбеди производство на опрема и материјални добра неопходни за водење на војната, која ги поврзува воената и цивилната одбрана. Тој модел може и шематски да се прикаже:

Шема бр. 8

Односот меѓу воената одбрана, територијалната организација и цивилната одбрана¹⁹⁷



Цивилната одбрана, слично како и целокупната одбрана на Швајцарија, се засновува врз исцрпно изработени нормативи и други прописи и акти. Тука, пред сè, се мисли на *Законоџ за цивилна одбрана* од 1963 година, а дополнет во 1978 година; на *Законоџ за градежни зафати* од 1963, а дополнет во 1967 година; на *Владината концепција за цивилна одбрана* од 1971 година; на уредби, одлуки и наредби на *Сојузниот совет*; наредби и правци на *Департаментот за правда и полиција*; како и на упатства и насоки на *Федералниот уред за прашања на цивилната одбрана*.

¹⁹⁷ Група автора, *Suvremeni sustavi civilne odbrane*, Otvoreno sveučilište, Zagreb 1992, 51.

Улогата на швајцарската цивилна одбрана во *Законои* е дефинирана на следниов начин: „Цивилната одбрана се стреми кон одбрана, заштита и спасување на луѓето и материјалните добра, со помош на акции чија цел е спречување или намалување на последиците од вооружените конфликти. Таа не ја вклучува обврската за борба“. Во членот 4 на истиот *Закон* се зборува дека „кантоните и општините треба да ја мобилизираат организацијата на цивилната одбрана за давање итна помош во случај на катастрофи“.

Имено, развојот на цивилната одбрана во Швајцарија се заснова врз владиниот план за развој на цивилната одбрана. Овој обврзувачки документ е одобрен и од *Швајцарскиот парламен* и, според него, акцентот е ставен на заштитата од нуклеарно оружје, потоа, на заштитата од конвенционално оружје и, на трето место, на заштитата од биолошки и хемиски борбени средства. Во *Концепцијата* задачите на цивилната одбрана се дефинирани како „комплекс од однапред испланирани и организирани работи насочени кон спасување на животот на луѓето и имотот, насочување на постоечките и повторно воспоставување на потребните служби во вонредните околности што се предизвикани од војната“.¹⁹⁸ Од анализата на цитираната дефиниција за основните задачи на цивилната одбрана произлегува заклучокот дека таа е повикана, пред сè, во случај на воено делување, но и во случај на други поголеми катастрофи во мир, да обезбеди преживување на колку е можно поголем дел од населението и да создаде неопходни претпоставки за живот и работа.

Набљудувано од таквиот концепт, „Концепцијата на цивилната одбрана“, всушност, претставува основа за постоење на програма за цивилната одбрана на земјата. Програмата ја прифаќа федералната одговорност за организирање непосредна заштита на населението, но признава дека најголем број мерки на цивилната одбрана треба да се

198 Ibid, 53.

спроведат на кантонално ниво или на ниво на заедниците. Концепцијата ја оправдува таа политика на цивилната одбрана со помош на четири образложенија: хуманитарно осигурување, одвраќање, контролирање на кризата и опстанок на државата.¹⁹⁹

Првото образложение, хуманитарното осигурување, швајцарската програма најдобро го оправдува, бидејќи неговата заштита е секаде распространета и е достапна за сите граѓани. Одвраќањето, како образложение за својата програма за развој на цивилната одбрана, Швајцарија не го исполнува целосно, бидејќи таа не поседува способност за одвраќање на агресија и не е сигурно дека во тие услови цивилната одбрана ќе може многу да придонесе во уверувањето за одвраќање. Опстанокот на државата, како образложение за развој на цивилната одбрана, Швајцарија не успеа да го претвори во политика. Затоа, таа обезбедува висок степен на специјална заштита на своето политичко раководство, а сосема поинаков обем и квалитет на заштита на населението.

Оттука, поттикнато од можноста цивилната одбрана релативно малку да придонесе за хуманитарното осигурување, одвраќање, контрола на кризата и за опстанок на државата во војна, непобитно е да се истакната мирновременските функции на цивилната одбрана за заштита на граѓанинот, животната и работната средина, материјалните и културните добра од сите извори на загрозувања, глобални, еколошки, природни, технички и други (грижа на *Владаија* за своите граѓани, спречување на критиката за одбранбената политика, помош за решавање на внатрешните кризи и придонес за политичкиот рејтинг на државното раководство), што се исклучително значајни и тесно поврзани со четирите наведени образложенија и имаат голема улога во значењето на цивилната одбрана.

¹⁹⁹ D.L. Vejl, *Civilna odbrana - SAD, Švajcarska, V. Britanija...*, 120.

На секое од овие образложенија пресудно влијаеле пет фактори, специфично швајцарски, кои настојувале да го објаснат политичкиот успех на швајцарската „тотална одбрана“, прашањето за нуклеарното оружје и за просперитетот на државата.

Прво: Швајцарската неутралност претставува специјален фактор што влијае врз развојот на цивилната одбрана, бидејќи долгата традиција на швајцарската оружена неутралност е во средиштето на значењето и успехот на швајцарската цивилна одбрана, дотолку повеќе што неутралноста ѝ овозможила обемната програма за цивилна одбрана да се сфати како дел од долгата историја на одбранбеното однесување, но кое не е во врска со офанзивни закани. Меѓународното почитување на швајцарската неутралност овозможува нејзината цивилна одбрана да не се смета за воинствена. Сепак, долгата традиција на таа неутралност, која придонела во креирањето на цивилната одбрана, е неразделна од швајцарската армија.

Второ: Иако швајцарската цивилна одбрана не е под јурисдикција на вооружените сили, таа е цврсто поврзана со нив. Иако можеби е претерано да се каже дека служењето на воениот рок го одржува единството на земјата, тоа, бездруго, сторило многу за да се одржи единството на цивилната одбрана. Во цивилната одбрана се регрутираат само оние што не се опфатени со регрутација од армијата. Покрај тоа, цивилната одбрана не е алтернатива за вооружените сили, туку нивно дополнување. По завршувањето на задолжителното периодично служење на воениот рок, секој способен маж служи десет години во резервата на цивилната одбрана. Исто така, постои курс за младите до 20 години, кои потоа доброволно служат во цивилната одбрана. На тој начин е воспоставена цврста врска меѓу цивилната одбрана и служењето на воениот рок.

Трето: Од аспект на *Федералната управа за цивилна одбрана*, швајцарската цивилната одбрана значи повеќе од обезбедување физичка заштита на населението. Таа настојува на луѓето да им обезбеди и

психолошка сигурност. Тоа е само една компонента од „тоталната одбрана“, наспроти различните аспекти на современата војна. Цивилната одбрана не е само „средство“ за пасивна одбрана, туку и „орудие“ за обликување на политичката волја.

Иако е јасно дека швајцарските засолништа се изградени со цел да се ублажи дејството на нуклеарното оружје, на нив мора да се гледа како на дел од многу поширокиот поим „тотална одбрана“. „Тоталната одбрана“ е цврсто вкоренета во военото искуство на Швајцарците. Таа, всушност, е дел од нивното колективно паметење. Цивилната одбрана се смета за неразделен дел од „воената одбрана“, од „политичката одбрана“, од „економската одбрана“ и од „духовната одбрана“.

Четвртиот фактор, нуклеарното оружје, има важни импликации врз развојот на швајцарската цивилна одбрана. Тоа ќе го потврди или ќе го демантира иднината, во зависност од глобалните движења, во моментов изразени преку дилемата нуклеаризација/денуклеаризација на светот.

Во средината на педесеттите години *Швајцарската* влада расправала дали унилатерално да се одрече од набавката на нуклеарно оружје. Таа дебата имала важни импликации врз развојот на цивилната одбрана. Дебатата за предностите од набавката на нуклеарно оружје помогнала швајцарската цивилна одбрана да се преориентира кон разгледување на дејството на тоа оружје, како и да размислува за непотпирање врз воените искуства од минатото.

И, на крајот, **петтиот** фактор: Швајцарија можеби не била во состојба да си дозволи сопствено нуклеарно оружје, но затоа си „дозволила“ респективна цивилна одбрана, и тоа благодарение на постојната материјална основа - моќното стопанство. Од бруто националниот доход по жител, кој е меѓу најголемите во светот, граѓаните на Швајцарија биле во состојба непосредно да надополнат дел од трошоците за цивилна одбрана. Преостанатите средства се обезбедени од даноците. Иако богатството нужно не подразбира обемни подготовки за цивилна

одбрана, секако дека тоа е корисен услов за таков развој, барем во демократска држава.

Тоа богатство, заедно со долгата традиција на неутралност, широкото прифаќање за учество во Армијата, воодушевеноста од „тотална одбрана“ и отсуството на нуклеарно оружје го прават мозаикот на швајцарската цивилна одбрана мошне интересен.

Таквите позитивни движења ја определија и главната задача на цивилната одбрана на Швајцарија - „засолнувањето на населението“, за што се спроведуваат опстојни подготовки. Оттука, основната цел на *Федералната управа за цивилни работи* е да има од владата одобрен комунален простор за засолништа за заштита од ударен бран, а тој простор е најчесто во куќите или близу до нив, за секој од приближно 6,5 милиони жители на Швајцарија.²⁰⁰ Затоа, уште во почетокот на шеесеттите години, Швајцарците започнале со реализација на задолжителната програма за изработка засолништа, а по дваесеттина години, швајцарскиот систем, покрај домашни засолништа за населението, обезбедува и 80 илјади легла во заштитни подземни болници и во посебните засолништа за луѓето кои работат во значајни индустриски објекти, кои со работата продолжуваат и во војна.²⁰¹

Засолништата што се градат во Швајцарија можат да се поделат на приватни и јавни. Приватни засолништа мораат да градат граѓаните кои живеат во општини поголеми од 1000 жители, без разлика кога е изграден објектот. Јавни засолништа се градат во големите градови и на сите места каде што има голема концентрација на население. Овие засолништа се градат за најмалку 100 луѓе. Исто така, се градат и специјални засолништа со засилена заштита. Тоа се, главно, командните места за различни органи и команди за санитарска служба.²⁰²

200 *The 1971 Conception of the Swiss Civil Defense*, FOCD, Berne 1971.

201 *Civil Defense Service*, FOCD, Berne 1982, 6-7.

202 *Ibid*, 9.

Паралелно со изградбата на заштитните објекти, големо внимание им се посветува и на другите сегменти на цивилната одбрана: евакуацијата, развојот на системот за известување во соработка со територијалната организација, РХБ извидување и известување, изградба на заштитни командни места и складишта за материјално-технички и други средства за снабдување на населението во услови на загрозе-ност, материјално-техничко опремување на единиците на цивилната одбрана, обука на своите припадници, школување на раководните и стручните кадри и на истражувањето на цивилната одбрана. Со ревиди-раниот закон од 1978 година, делувањето на полето на цивилната од-брана е така одредено што на сојузно и на кантонско ниво таа е една од јавните општествени задачи. И покрај тоа што организационата поста-веност е на кантонско и општинско ниво, сојузните органи добиле зго-лемени надлежности во материјалното опремување и воопшто во воде-њето на цивилната одбрана. Сојузната управа ги обликува прописите од областа на станбено-заштитната техничка регулатива, материјално-то опремување, организацијата на цивилната одбрана и нејзините служби, обучувањето и прописите за управно-финансиското работење. Врз основа на овие прописи, федерацијата е надлежна за нивното спроведување и за врховно раководење. Во однос на мерките на цивил-ната одбрана, федерацијата е надлежна да ги определи нив, а во случај на мобилизација на цивилната одбрана, таа е надлежна да одреди нив-но извршување и користење на определени средства.

Највисокото раководство и највисок орган што ја има надлеж-носта за општа контрола над цивилната одбрана е *Сојузниот совет*, односно *Владата*. Таа, во случај на потреба (извршување на мобилиза-ција, во случај на војна и во случај на елементарни непогоди), има пра-во да ја активира целокупната цивилна одбрана. Директно одговорно е *Министерството за правда и полиција*. Централен цивилен орган е *Федералната управа за цивилна одбрана* (Federal Civil Defense Directorate - FCDD), на чие чело се наоѓа директор на *Управата*, кој влегува во составот на *Штабот за општа одбрана на земјата*.

Кантоните се надлежни за спроведување на сојузните прописи на своето подрачје. Исто така тие можат самостојно да ги регулираат прашањата што не се регулирани на сојузно ниво.

Покрај тоа, кантоните на своето подрачје го организираат и го спроведуваат обучувањето на припадниците на цивилната одбрана и вршат надзор над цивилно-одбранбените мерки. Кантонските власти во секој момент (во време на катастрофи, војна, изведување вежби) можат да ја активираат цивилната одбрана на својата територија. На ниво на кантон, со цивилната одбрана раководи кантонско биро за цивилна одбрана, кое има ингеренции за надзор на подготовките и раководи со акциите на цивилната одбрана на подрачјето на кантонот.

Во својство на основен носител на цивилната одбрана во Швајцарија се јавуваат општините. Имено, тие се одговорни за извршување на сојузните и кантонските прописи и мерки. Покрај тоа, тие се одговорни и за извршување на цивилно-одбранбените мерки утврдени на макро план, вршат надзор во извршувањето на мерките во месните организации, во работните организации и во приватната изградба, со што обезбедуваат извршување на законските обврски. Исто така, тие се надлежни и одговорни и за регрутирање на обврзници и доброволци во цивилната одбрана и, врз основа на нивната стручност, вршат и избор на специјалистички кадри и се грижат за нивно оспособување.

Гледано од територијален и организациски аспект, без разлика на бројот на жителите во општината, подрачјето на општините, според големината, е поделено на: зони, сектори, квартави и згради. Во таквите организациски целини, цивилната одбрана е организирана на територијален принцип, а во работните организации - на производствен принцип.

За организација на цивилната одбрана и за извршување на мерките за заштита во општините е одговорен *Ойштинскиот совет*, на кого му е потчинет органот *Началник на градската или месната организација*.

Раководството, пак, на цивилната одбрана во работните организации функционално е потчинето на раководството на цивилната одбрана, на кое му припаѓа.

Според оценката на повеќето аналитичари, Швајцарија, на полето на цивилната одбрана, е типичен пример за земја која е најдобро подготвена, со богати концепциски, организациски, оперативни и со други решенија и искуства. Во таа смисла, утврдени се неколку базични компоненти, како основа за решенијата на наведениот предизвик, поради кои една толку мала земја се наоѓа на толку завидна позиција.

Тоа се:

- соодветниот простор за засолништа, прилагоден за цивилното население;
- високите трошоци за цивилната одбрана по глава на жител;
- набавката на широк спектар потреби за потенцијалните корисници на засолништата и грижата за нив (храна, медицински помагала, болнички објекти и др.);
- големата вклученост на населението во активностите на цивилната заштита;
- големата заинтересираност на населението за проблематиката на цивилната заштита и достапноста на информациите за начините на заштита и за потребните средства.

Од досегашното излагање стана очигледно дека швајцарската цивилната одбрана, или, поточно речено, нејзината програма за цивилна одбрана, е редок пример за политички и технички успех во планирањето на цивилната одбрана, со богати концепциски, организациски, оперативни и други решенија и искуства. Затоа, варијациите во ангажирањето на планот на цивилната одбрана не се произволни. Тие се последица на политичките и на сложените историски околности, кои се единствени за оваа држава, а се пример за многу други држави.

3. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО ШВЕДСКА

Шведска е најголема скандинавска земја, односно, една од најголемите земји во Европа, со површина од 449.964 км² и со вкупен број на население од околу 8.400.000 жители.²⁰³

Шведска ја гради својата неутралност традиционално, со доброволно прифаќање на идејата за неутралност која потекнува од 1814 година.

По *Првата светска војна*, Шведска станува членка на *Лигата на народите*. Својата одбрана ја гради врз неутрална позиција во Европа и води политика на редовно учество во активностите на меѓународната заедница за зачувување на светскиот мир, со особено учество во активностите на *Обединетите нации* и на ОБСЕ. Всушност, нејзината активна политика за зачувување на мирот во Европа и во светот се заснова на нејзината желба, како неутрална земја, да не остане надвор од Европа, надвор од динамичниот економски, социјален, политички и културен развој на меѓународно ниво. Според шведското сфаќање, Европа, на политички план, е комбинација на перцепцијата на минатото и на можната иднина.²⁰⁴

Со оглед на тоа, политиката на Шведска е да се зачува безбедноста, да се одбрани територијалниот интегритет со сите расположиви ресурси (човечки и материјални) и, со учество во работата на меѓународните институции, да се даде придонес за зачувувањето на мирот во светот.

Највисоко законодавно тело во Шведска е *Парламентот* (Riksdag), а извршната власт ја има *Владата*, на чие чело се наоѓа премиер. Службеното име на земјата е *Кралство Шведска*, односно таа е уставна монархија, каде што *Кралот* има само репрезентативна функција, како поглавар на државата.

²⁰³ *Suvremeni sustav civilne odbrane* (grupa autora)..., 75.

²⁰⁴ *Sheila Neutral States and the European Community*, Brassey's Defence Yearbook, 1993, 135.

3.1. ОДБРАНАТА НА ШВЕДСКА

Шведска е неутрална држава. Нејзината политика може да се претстави како „политика на неврзување во време на мир, која истовремено тежнее кон одржување на неутралноста за време на војна“.²⁰⁵ Со други зборови, надворешната политика на неутралност претставува политика на сигурност, која ѝ овозможи избегнување на воените конфликти.²⁰⁶

Одбраната на Шведска се засновува врз концепцијата на системска определба за одбивање на војната и за зачувување на мирот. Шведската одбрана се гради врз принципите на системите на тоталната одбрана, одбрана која ги вклучува сите аспекти на општеството, а не само на професионалните воени сили. Во Шведска сите граѓани мораат да бидат оспособени и подготвени за учество во одбраната и заштитата, во согласност со можностите и квалификациите, под паролата: „Ако земјата не можете да ја изолирате од војната, тогаш војната треба да ја изолирате од земјата“.²⁰⁷

Оттука, сите битни аспекти на вака поставените принципи на системот на тоталната одбрана на Шведска ѝ овозможуваат да ја насочи политиката на сигурност кон одбраната на независноста, територијалниот интегритет и кон сувереноста на земјата. Затоа, политиката на сигурност и достигнатиот степен во развојот на одбранбено-заштитниот систем, кој се изградува исклучиво потпирајќи се на сопствените сили, ѝ гарантираат независност и слобода, развој на мирни внатрешни односи, развој на социјалната политика и изградба на благосостојба воопшто во општеството, стабилен економски развој, меѓународна

²⁰⁵ Ulf Boghamnar, *The Swedish Model for Rescue Service and Civil Defence*, The Journal of the Institute of Civil Defence, vol. 49, 1986, N° 2, 17.

²⁰⁶ Слично на Швајцарија, и надворешната политика на воена неутралност на Шведска ѝ овозможи неучество во двете светски војни.

²⁰⁷ Eric Holquist, *Introduction: The Defence Forces of Sweden*, London 1975, 3.

сорботка итн. Со оглед на оваа политика, Шведска го доби приматот на најактивна земја во мировните и во другите акции во *Орѓанизацијата на обединетите нации*.

Системот за одбрана на Шведска се состои од следниве компоненти: воена одбрана, цивилна, стопанска и психолошка одбрана.

Воената одбрана ја остваруваат вооружените сили, кои се состојат од: копнена војска, морнарица и од воено воздухопловство. Управувањето со вооружените сили е во надлежност на *Министерството за одбрана*.

Стопанската одбрана претставува збир од мерки и активности со кои се овозможува економскиот живот во воена состојба и во случај на кризи и блокади. Стопанската одбрана вклучува и создавање резерви од храна, од разни стратешки материјали, од горива и др.

Психолошката одбрана се остварува преку ингеренциите на *Одборот за психолошка одбрана*. Негови задачи се:

1. Изучување на странските и домашните можности за комуникација и пропаганда;
2. Проучување на јавното мислење за одбраната и за сличните проблеми;
3. Планирање на информативната служба и пропаганда за поддршка и за засилување на духот на отпорот на граѓаните;
4. Планирање на психолошка војна против непријателот.

Цивилната одбрана, гледана од историски аспект, е започната од *Орѓанизацијата за заштитата на цивилиите на Шведска* во 1937 година, со создавањето *Сојуз за противвоздушна одбрана*. Истата година е формирана *Канцеларијата за противвоздушна одбрана*.

Првиот закон за заштита на цивилиите од сите видови загрозување е усвоен во 1944 година, кога е формирана и *Генералната дирекција за цивилна заштита*, во рамките на *Министерството за внатрешни работи*.

Од 1948 година, цивилната заштита станува неразделен дел на тоталната одбрана. Оттогаш, сите важни прашања, поврзани со заштитата и спасувањето на граѓаните, се разгледуваат во *Парламентниот* (Riksdagu), врз чија основа се донесуваат законите и другите прописи од областа на цивилната одбрана (на пр. *Законои за противвоздушна одбрана*).

Цивилната заштита во 1965 година е поделена на *цивилна одбрана* и *комунални служби*. Одлучено е главна задача на цивилната одбрана да биде заштитата и спасувањето на граѓаните на Шведска. Ингеренциите на комуналните служби, пак, биле насочени кон згрижување на загрозените, социјалната помош, кон образованието и кон сместувањето на загрозените.

Централното биро за заштита од пожари и генералната дирекција за цивилна одбрана во 1986 година се споени во една институција т.н. *Централно биро за цивилна одбрана, спасување и заштита од пожари* (тоа биро денес е централен државен орган задолжен за цивилна одбрана).

Денес, цивилната одбрана е дел од одбранбениот систем на државата, со задача да го заштити и да го спасува населението, и е насочена кон остварување на следниве цели: опстанок во воена состојба, одржување на производството, одржување на комуникациите, спасување на луѓето и на материјалните добра, враќање на животот и работата на граѓаните во предвоената состојба. Исто така, цивилната одбрана, покрај основната задача, има и други дополнителни задачи: да ги спречи шпионажата, диверзиите и саботажите, да заштити од пожари и да ги отстранува последиците од катастрофите, да организира евакуација, засолнување и прва медицинска помош на населението.

Со оглед на проценката дека опасностите од регионални воени конфликти во подрачјето се намалени, цивилната одбрана од 1986 година па до денес сè повеќе ги нагласува улогата и задачите во спасувањето на луѓето и на материјалните добра во мирновременски ката-

строфи. Тоа е еден од показателите дека организацијата на цивилната одбрана, во овие услови, постепено се адаптира во процесот на остварување на задачите за чување и спасување на граѓаните во случај на мирновременски катастрофи. Потврда за ова е учеството на единиците на цивилната одбрана во *Организацијата на обединетите нации*. На пр.: последно такво учество е во Ерменија, со задача за спасување на луѓето и за отстранување на последиците. Набљудувано во тој контекст, ова е значаен пример за остварувањето на меѓународната соработка во рамките на *Организацијата на обединетите нации*.

Во рамките на цивилната одбрана, заради остварување на основната задача (заштита и спасување на луѓето и на материјалните добра), се спроведуваат следниве активности: набљудување и известување, спасување, засолнување, евакуација, дислокација, прва медицинска помош, транспорт, противпожарна заштита, згрижување на бегалците итн.

Овие активности се остваруваат по пат на јавна цивилна одбрана, индустриска заштита и по пат на самозаштита. Јавната цивилна одбрана и индустриската заштита се организациски поврзани во цивилната одбрана, а за нивното функционирање се одговорни државните органи. Наспроти нив, самозаштитата се третира како „подготвеност на граѓаните за пружање прва помош (во местото на живеење, улицата, работното место, во засолништата и др.).

А. Јавната цивилна одбрана има цел да ги заштити населението и материјалните добра во услови на војна, на природни и на технички катастрофи, и во услови на сите други загрозувања со кои се доведува во опасност животот на човекот и на заедницата воопшто. Јавната цивилна одбрана се наоѓа под ингеренции на *Централното биро за цивилна одбрана*. Всушност, државата, преку *Централното биро*, го организира и го контролира функционирањето на јавната цивилна одбрана.

Организацијата на јавната цивилна одбрана е поделена на три нивоа:

- национално;
- регионално;
- локално.

Врховен орган на цивилната одбрана на национално ниво е *Централното биро за цивилна одбрана, за сѝасување и заштитата на населението*. Негови задачи се: перспективно и извршно планирање на цивилната одбрана, правење програми за спасување, надзор над заштитата, изградба на засолништа и евакуација, надзор над теренските единици, организација на вежби, набавка и дистрибуција на опрема итн.

Со *Централното биро* раководи директор (наименуван од страна на *Владата*). Во Составот на *Бирото* спаѓаат: *Штабот на генералниот директор, Офисекој за планирање, Офисек за опрема*, администрација, технички персонал и персонал за планирање и за спроведување на едукацијата, обуката и вежбите. Покрај овие оперативни делови, во рамките на *Уредот* спаѓа и посебно тело задолжено за истражување и за долгорочно планирање на цивилната одбрана.

Цивилната одбрана на регионално ниво се организира на ниво на покраини, како помош на локалната цивилна одбрана. Во нејзиниот состав спаѓаат: подвижните колони, санитарните водови и доброволниот корпус.²⁰⁸

Државните органи ја имаат клучната улога во националното и регионалното организирање на цивилната одбрана. Одговорноста, пак, за планирање и раководење со единиците на цивилната одбрана на локално ниво ја имаат општините. Поинаку кажано, рбетот на цивилната одбрана ја чини *Службата за сѝасување во мир*.

²⁰⁸ За ова прашање види: *Suvremeni sustav civilne odbrane* (grupa autora)..., 80-84.

Б. **Индустриската заштита** се организира заради заштита на објектите и инсталацијата на индустриските капацитети, а со тоа се овозможува и директна заштита од различните видови загрозувања. Оваа заштита ја спроведуваат следниве служби: службата за контрола, противпожарната служба, службата за безбедност, службата за заштита и спасување. За организацијата и за контролата во спроведувањето на индустриската заштита е задолжена управата на претпријатието. Уредбите и упатствата за организирање на заштитата ги добиваат од органот на цивилната одбрана. Индустриската заштита се организира во претпријатијата што имаат најмалку 100 вработени.

В. **Самозащитата** во Шведска нема организациски облик на цивилна одбрана. Во оваа смисла, се тргнува од претпоставката дека секој граѓанин, припадник или неприпадник на единиците на цивилната одбрана, мора да учествува во активностите за спасување. Тоа е еден од показателите дека „Цивилната одбрана мора да биде грижа за секого. Прифатените мерки во времето на мир и достигнатиот степен на оспособеност на службите и граѓаните мора да даваат можност да се преживее и да се сочува животот на граѓаните во сите кризни ситуации и во услови на војна. Затоа, луѓето мораат да имаат потребно знаење како да си помогнат себеси и на другите на најдобар можен начин“.²⁰⁹

Обуката за самозаштита е доброволна. Неа ја организираат и ја спроведуваат: *Лиѓајта за цивилна одбрана, Црвениот крст* и противпожарните друштва во Шведска.

Потенцирањето на објективните димензии на остварувањето на политиката на цивилната одбрана во Шведска, низ претходните делови од трудот, што се однесуваат на целите, задачите и организаци-

²⁰⁹ H.R. Blake and J.R. Christiansen, *Sweden's Civil Defense: A Vital Activity*, Journal of Civil Defense, Vol. 22, N^o 4, 18.

јата на цивилната одбрана, укажуваат на фактот дека успешното функционирање на цивилната одбрана е во доменот на државата. Односно, за да може успешно да ја оствари политиката на одбраната, т.е. на контролата на достигнатиот развој на вкупната одбрана, а посебно на цивилната одбрана, државата ги дели надлежностите по хиерархиски ред:

- **Надлежности на Парламентот.** Тој ги разгледува, расправа и ги усвојува извештаите од *Министерството за одбрана*, посветени на цивилната одбрана. Всушност, извештаите се основа за донесување одлуки од важност за идниот развој на цивилната одбрана.
- **Надлежности на Владата.** Владата расправа за финансирањето на цивилната одбрана, донесува уредби и други нормативни акти, со кои се уредува цивилната одбрана (како на пр. изградба на засолништа).
- **Надлежности на Министерството за одбрана.** Во рамките на *Министерството за одбрана* се наоѓа *Централното биро за цивилна одбрана, за сѐсување и за заштита од пожари*. Овој орган ја контролира и ја координира целокупната активност на цивилната одбрана.
- **Надлежности на покраинските совети.** Тие се одговорни за обука, за формирање единици за цивилна одбрана, за општите планови на цивилната одбрана, за регистрација и за регрутација на припадниците на цивилната одбрана, за контрола на доброволната едукација за самозаштита и др. Исто така, покраинските совети се одговорни и за планирање на мобилизацијата на единицата за цивилна одбрана, внатре во покраината.
- **Надлежности на општините.** Општините се одговорни за планирање на сите мерки на цивилната одбрана, за изградба на засолништа, за организација на единиците и нивната соработка со органите на цивилната одбрана, за организирање прифат и згрижување на евакуираните лица, на бегалците итн.

Во овој случај, функционирањето на моделот на системот *цивилна одбрана* се објаснува преку следниов шематски приказ:

ЗАПОВЕДУВАЊЕ

ЗАГРОЗУВАЊЕ ————— РАНО ПРЕДУПРЕДУВАЊЕ

ТРЕВОГА ————— ЗАШТИТА ————— ОПЕРАТИВНО ДЕЛУВАЊЕ

Значи, функционирањето на системот *цивилна одбрана* може да се анализира низ неколку фази:

Првата фаза, или системот за рано предупредување, е поврзана со воената одбрана, а се засновува на информациско-радарски станици и одбранбени центри. Во центрите се стационирани припадниците на вооружените сили и на цивилната одбрана, од каде што системот на цивилната одбрана одбрана ги добива сите потребни информации. Оттука добиените информации се проследуваат до контролните центри во покраините и во општините.

Втората фаза, или системот за набљудување и известување во случај на опасности, се потпира на широката мрежа од центрите за набљудување и известување низ целата земја.²¹⁰

За да може успешно да ја оствари својата функција, системот за цивилна одбрана ги вклучува следниве мерки:

- заштита на цивилите: набљудување и известување, засолништа, заштита на припадниците на цивилната одбрана, заштитни маски;

²¹⁰ Постојните уреди за тревога можат да известат околу 80% од населението за време од 3 минути (дење) и 4 минути (ноќе). Ваквиот брз начин на известување во Шведска се користи после катастрофата во Чернобил. Таквиот начин значи дека веднаш по тревогата секој граѓанин треба да го напушти отворениот простор).

- евакуација: евакуација, релокација, кампови за бегалците, снабдување;
- помош: пружање прва медицинска помош, транспорт на повредените, спасување на загрозените лица од рушевините, гаснење пожари;
- безбедност: единици за борба против шпиунажа и саботажа и единици за безбедност на објектите и на транспортот.²¹¹

Пополнувањето и обуката на силите за цивилна одбрана на Шведска е регулирано со законска обврска за служење во цивилната одбрана. Сите граѓани од 16 до 65 години, кои не подлежат на воена обврска, служат во цивилната одбрана.

За да може успешно да ги оствари приоритетните задачи, па и другите задачи што спаѓаат во надлежност на системот за одбрана, и за нејзино успешно функционирање, на одбраната ѝ е неопходна соработката помеѓу нејзините елементи. Со други зборови, се работи за неопходната потреба за соработка меѓу военото и цивилното планирање за време на војна и во мирно време. Таа соработка се спроведува на сите нивоа. Се состои од заштита на единиците за цивилна одбрана, заштита на воените единици, заштита на објекти и комуникации, помош при градење засолништа, медицинска помош итн. Но, од друга страна, цивилната одбрана може да им даде помош на оружените сили во услови на гаснење пожари и на спасување луѓе, грижа за болните итн. Исто така, воената и цивилната одбрана, во соработка со полицијата, организираат и спроведуваат заштита од шпионажа и диверзии.

Имено, бројни волонтерски организации на разни начини ја помагаат тоталната одбрана, со основна цел да придонесат за нејзиното успешно функционирање. Така, на пример, организациите за помош на цивилната одбрана се собрани во *Лиґаџа за цивилна одбрана на Шведска*. Во нејзиниот состав функционираат многу сојузни, покраински и

²¹¹ *Facts about Civil Defense*, Civil Defence Administration, Stockholm 1997, 8.

локални асоцијации за помош на цивилната одбрана. Исто така, *Централната шведска женска федерација* ги обучува жените за помош, за евакуација и за спасување на граѓаните. Потоа, со свои активности за функционирањето на системот за цивилна одбрана го помага и *Црвениот крст на Шведска*. Впрочем, овие, и други доброволни организации, со своите активности придонесуваат, од една страна, успешно функционирање на системот за цивилна одбрана во Шведска, а, од друга страна, тие овозможуваат инкорпорирање на системот *цивилна одбрана* на Шведска во активностите на меѓународната организација на *Обединетите нации*, во случај на потреба, односно, на масовни несреќи (слични на Чернобил).

4. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО АВСТРИЈА

Австрија е сојузна држава - федеративна република, со државен договор, потпишан во 1955 година, од страна на четири големи сили, а прогласена е со *Уставот* од истата година. Составена е од девет сојузни држави, односно од 8 сојузни покраини и градот Виена. Со површина од 86.855 км² и со вкупен број на население од 7.586.000 жители.

Австрија е неутрална држава и е членка на *Организацијата на обединетите нации*.

Сојузната држава ја сочинуваат следниве органи: *Претседателот* на Републиката, *Сојузниот парламент* (составен од два дома), *Сојузна влада*, *Врховен суд*, *Уставен суд* и *Управен суд*. Покрај тоа, секоја федерална единка има свој парламент, влада и судство.

4.1. ОДБРАНАТА НА АВСТРИЈА

Одбранбениот систем на Австрија официјално започнува да се организира непосредно по добивањето на независноста во 1955 година, со што се обврзала дека ќе води неутрална политика, нема да произведува и да набавува оружје со голема разорна моќ, водени ракети и хемиско-биолошки борбени средства.

Со оглед на тоа, Австрија во 1966 година ја усвоила концепцијата на сеопфатна одбрана,²¹² која се засновува на одбрана на територијата, потпирајќи се на сопствени сили и на неутралната меѓународна положба на Австрија. Имено, оваа концепција ѝ придава посебно значење на раното откривање на опасностите и на навременото предупредување, со што ќе овозможи правовремена и брза мобилизација и воспоставување на полна борбена подготвеност.

Според концепцијата на сеопфатна одбрана, структурата на одбранбениот систем на Австрија се состои од:

- воената одбрана;
- цивилната одбрана;
- стопанската одбрана и од
- психолошката одбрана.

Врховен командант е *Прејседателот* на Републиката. Во рамките на *Прејседателството на Владата* постои *Совет за одбрана*, на чие чело е *Сојузниот канцелар*, чија функција е предлагање мерки во врска со одбраната на земјата. Исто така, во рамките на *Владата* е и *Министерството за одбрана* кое ја организира одбраната во целина, а особено воената одбрана. Цивилната одбрана е во надлежност на *Министерството за правда и полиција*, односно на *Министерството за внатрешни работи*.

²¹² Сеопфатната одбрана во основа подразбира севкупна организација на државата и општеството за одбрана, со услов цивилното население и цивилната структура да се вклучи во системот на одбраната само толку колку што е неопходно и само тогаш кога е неопходно.

Воената одбрана се состои од оперативна војска и од територијална одбрана. Оперативната војска е составена од копнена војска, воено воздухопловство и противпожарна одбрана.

Системот за одбрана на Австрија се темели врз задолжителната воена обврска на граѓаните од машкиот пол.

Со оглед на новата положба на Австрија и на нејзината нова одбранбена стратегија, воената одбрана има три различни задачи:

1. Возвратни истурени ефекти;
2. Учество во развојот на европскиот безбедносен систем и
3. Одговор во случај на обнова на воените закани врз Австрија.²¹³

Задачите од таканаречениот *iii* на *возвратни истурени ефекти* се преземаат во случај на кризи и нестабилност во Европа. Учеството во развојот на Европскиот безбедносен систем како задача може да биде остварено во мир, без поголема мобилизација на австриската армија. Одговарањето во случај на појава на воена закана значи одбрана на суверенитетот на Австрија и може да се оствари само по извршената мобилизација.

Имено, постојаниот и резервниот состав на австриската армија ги извршува задачите што се однесуваат на решавањето на кризите и конфликтите и на спроведувањето на стабилноста и солидарноста во Европа, како и задачите што се однесуваат на безбедноста на границата и на деловите од територијата на Австрија, да ја покаже волјата за обезбедување стабилност во регионот, да учествува во мировните операции, во спасувањето од катастрофи и во извршувањето хуманитарни операции.

Цивилната одбрана, односно нејзината положба во системот на одбраната на Австрија, можеме да ја анализираме од два аспекта:

²¹³ H. Kozak, *Defense Planning for the Future: Austria's Defense Policy in a "Greater" Europe*, National Defense Academy, Vienna 1996, 18.

Прво: Кога Австрија, по прогласувањето на независноста и по утврдувањето на концепцијата за воена национална одбрана, предвидувала преземање одредени мерки за развој на цивилната одбрана. Меѓутоа, тоа било недоволно, бидејќи со концепцијата за одбрана не се предвидувала можноста од нуклеарен удар врз Австрија. Австриското население покажувало одбивност кон цивилната одбрана, одбивајќи ја и помислата за можноста Австрија да биде вовлечена во идната војна. Од тие причини, во овој период не се градени засолништа, ниту пак се преземени други мерки што би овозможиле заштита и спасување на населението и на материјалните добра.

Второ: Со усвојување на концепцијата за сеопфатна одбрана, настануваат промени. Цивилната одбрана се третира како дел од одбранбениот систем на Австрија. Поточно, со *Сојузниот уставен закон* од 1975 година, конкретно во неговата IX глава, цивилната одбрана е утврдена како дел од сеопфатната одбрана на земјата. Со оваа законска регулатива, и со други одредби што се наоѓаат во четириесеттина различни закони, цивилната одбрана добива значајна улога во одбранбено-заштитниот систем на Австрија. Тоа го потврдуваат и целите на австриската одбрана, односно на цивилната одбрана. Тие се:

1. Заштита на населението;
2. Заштита на основните вредности од било кој вид загрозувања;
3. Одржување на неутралноста и нејзината одбрана (во контекст за одбрана на слободата, независноста и територијалниот интегритет на земјата).²¹⁴

Исто така, позитивниот тренд во развојот на системот *цивилна одбрана* е забележан со новата концепција за цивилната одбрана во 1987 година. Имено, според неа, цивилната одбрана, особено субсистемот *цивилна заштита* претставува „сеопфатно организирање на државата и општеството за заштита и за спасување на населението и мате-

²¹⁴ Horst Pleiner, *Militärstrategie und Raumverteidigung*, Truppendienst, № 28, 486.

ријалните добра од мирновременски катастрофи (нуклеарни и други технолошки хаварији, природни непогоди, настанати не само во нивната држава, туку и надвор од нејзините граници) и од воени разурнувања.

Значи, Австрија, свесна за реалната можност од загрозувања, пристапува кон поинаква организација на цивилната одбрана, односно кон нејзиниот субсистем *цивилна заштита*. Потврда за тоа се и презентираниите активности:

1. Заштита на цивилното население;
2. Самозаштита;
3. Известување и тревожење;
4. Изградба на засолништа и засолнишна заштита;
5. Санитетска заштита (превентива);
6. Заштита од зрачење;
7. Обезбедување на работата на државните органи и на другите важни институции;
8. Подготовка за прифаќање бегалци;
9. Заштита на објектите;
10. Заштита на културните добра.

Имено, во согласност со овие активности и со концепцијата на цивилната одбрана во целина, се гради и соодветен систем на цивилна одбрана, компатибилен со потребите што произлегуваат од современиот тек на живеење.

Набљудувано од таквиот контекст, организацијата на системот *цивилна одбрана* сè уште не е конечна и целосна. Таа денес се состои од:

1. Цивилна заштита;
2. Служба за набљудување и известување;
3. Доброволни организации, односно цивилни организации за помош и спасување;
4. Различни органи, установи и претпријатија;
5. Воени сили во функција на цивилната одбрана.

Цивилната заштита, како субсистем, се организира за непосредна заштита и спасување во ситуации на природни и технички катастрофи. Организациони сè уште не е докрај ниту дефинирана, ниту изградена. Сегашната нејзина организација содржи:

- Цивилна заштита на органите на власта;
- Служба за спасување;
- Противпожарна заштита;
- Заштита во засолништа;
- Центри за самозаштита;
- Австриски сојуз за цивилна заштита.

Цивилната заштита на органите на власта опфаќа одредени органи и служби задолжени за заштита и спасување, и тоа: *Одделение за заштита од катастрофи, Штабна служба во акутна фаза (AKS), Служба за позив, кризни штабови, Центар за остварување контакти со странство, Комисија за заштита од зрачење и Фонд за заштита од катастрофи.*

Службата за спасување е организирана за непосредно спасување на загрозените. Таа содржи: хеликоптерска спасувачка служба за Австрија, односно *Служба за спасување во воздух, Служба за спасување во вода, Служба за спасување во планините* и систем за противградна одбрана.

Субсистемот *Противпожарна заштита* се состои од: *Противпожарен сојуз* и од доброволни и добро организирани организации со голем број доброволни противпожарни друштва и професионални противпожарни бригади.

Заштита во засолништа се смета дека е недоволно развиена, бидејќи Австрија ја прифаќа концепцијата за хоризонтална евакуација (што подразбира „остани каде што си“). Таа се состои од приватни и од мал број јавни засолништа.

Центрите за самозаштита се формираат во општините. Тие делуваат како координативни и информациски центри, со следниве

задачи: информирање и советување на граѓаните за цивилната заштита, подготовка за укажување помош на соседите, организирање натпревари за самозаштита, самопомош и сл.

Службата за набљудување и известување претставува сегмент или субсистем на системот за цивилна одбрана, организирана на регионално ниво, која делува како единствена организациско-технолошка целина.

Доброволните организации за помош и спасување претставуваат сегмент, односно субсистем на системот за цивилна одбрана, што се ангажираат за давање помош и за спасување. Во основа, тие имаат хуманитарен карактер, делуваат превентивно, оперативно и, по потреба, и санационо. Такви организации се: *Црвениот крст*, противпожарните доброволни организации и др.

Различните органи, установи и институции кои, исто така, делуваат во рамките на цивилната одбрана, можат да бидат: раководни, координациски и стручни, додека, пак, најважни од институциите се противпожарните училишта и училиштата за цивилна заштита, потоа, организациите што даваат услуги од областа на заштитата итн.

Воените сили во функција на цивилната одбрана учествуваат во конкретни акции за заштита и за спасување на населението, и со тоа придонесуваат за остварување на политиката на цивилната одбрана.

За да можат успешно да функционираат сите сегменти на цивилната одбрана, таа се организира на сојузно ниво (*Одбор за цивилна одбрана на Австрија, Цивилна одбрана на организациите на власта*) и на покраинско ниво (*координациски одбори за цивилна одбрана*). Раководењето со цивилната одбрана е во надлежност на *Сојузниот министерство за внатрешни работи* и со неа раководи *Министерот за внатрешни работи*. Во тоа му помага и *Одборот за цивилна одбрана* на Австрија.

На ниво на покраини со цивилната одбрана раководи покраинската влада, со помош на *Координацискиот одбор за цивилна одбрана* и на *Одделението за заштита од катастрофи*.

Од досегашната анализа на системот за цивилна одбрана на Австрија, стана очигледно дека таа во последниве десет години постојано се модернизира, со што се овозможува нејзино ангажирање во секој момент. Во основа, овие промени особено се изразени во превентивните активности, бидејќи цивилната одбрана денес се смета за составен дел на секојдневното живеење на луѓето, во претпријатијата, државните органи итн. Оттука, може да се извлечат заклучоците дека:

1. Австрија, во рамките на концепцијата за сеопфатна одбрана, ја развива компатибилната концепција на цивилната одбрана.
2. Врз основа на концепцијата се гради систем за цивилна одбрана со соодветни хоризонтални и вертикални интервенции, но без преголема централизација, особено во делот на раководењето;
3. Во основа, системот за цивилна одбрана последните години сè повеќе насочува кон заштита и одбрана од природни, технички и други катастрофи;
4. Цивилната заштита нема посебни сили. Нејзина основна оперативна сила е противпожарната организација;
5. Голема улога во развојот на цивилната одбрана имаат доброволните организации;
6. Во Австрија се создаваат услови за рано откривање опасности, за брза интервенција и за колку е можно побрзо известување на населението.
7. Заштитата во засолништа е слабо развиена (причина за тоа е определбата за хоризонтална евакуација);
8. Основна задача на цивилната одбрана на Австрија е промената на сè уште присутниот пасивен однос на населението спрема системот *цивилна одбрана*.

ГЛАВА 5.

ТРЕТМАНОТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО РУСИЈА

1. ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО РУСИЈА

До 1991 година, на просторот на Источна Европа, Средна и Северна Азија, се простираше *Сојузот на Советскиите Социјалистички Републики* (СССР), со површина од 22.274.700 км² и со 287.100.000 население. Според државното уредување, СССР беше федеративна република, составена од 15 сојузни републики, од 20 автономни републики, од 10 автономни окрузи, краеви, 123 области и од 8 автономни области.²¹⁵ Во 1991 година, со оглед на постојната констелација на односите во самата држава и пошироко на меѓународен план, оваа држава се распадна. Еден дел од републиките прогласија независност. И останатите републики прогласија независност и ја создадоа *Заедницата на независни држави* (ЗНД): Русија, Украина, Белорусија, Молдавија, Азербејџан, Ерменија, Казахстан, Узбекистан, Кургистан, Таџикистан и Туркменистан. ЗНД има површина од 22.031.000 км² (98,9% од површината на СССР) и 273.800.000 жители. Самата Русија има површина

²¹⁵ World Defense Almanac..., Vol. XIII, *Issue*, 144.

од 17.075.400 км² и 148 милиони население. Таа се протега од Финска до Јапонија и нејзината територија е три пати поголема од територијата на Европа, а два пати од територијата на САД. *Руската федерација* ја сочинуваат 22 автономни републики кои меѓусебно многу се разликуваат.

Овие податоци имаат цел да ги прикажат промените што настанале во СССР во последниве неколку години во однос на политичкото уредување и на физичките големини. Во овој случај, тие наведуваат на констатацијата дека Руската федерација, а особено ЗНД, и покрај вкупниот радикализам на промените во однос на поранешниот СССР, физичките промени (површина, број на население) не ја нарушија многу компактоста на поранешниот СССР. Во оваа смисла, значајни промени, секако, претставуваат промените на економскиот, а особено на политичкиот план. Во случајов, политичките промени имаат особено големо значење за одбраната на Руската федерација, односно, воопшто за одбраната на *Заедницата на независни држави*.

Респектирајќи ги овие сознанија, може да се претпостави дека во овој период на драстични промени развојот на системот за цивилна одбрана ги носи белезите на организираност и постигнување што се на ниво на достигнатото во поранешниот СССР. Оттука, во текот на своето опстојување во рамките на СССР, Русија мина низ неколку битни етапи на развој, во чиј контекст се одвиваше и еволуцијата на одбранбениот систем. Во овој контекст, може да се проследи и еволуцијата на развојот на вооружените сили, како компонента на системот на одбраната, и карактеристиките на одбранбениот систем по етапи.

Во текот на првата етапа од развојот на вооружените сили (од завршувањето на Втората светска војна до 1954 година) доаѓа до премин од воена во мирновременска формација која, во основа, е детерминирана од техничкиот развој и од усовршувањето на конвенционалното оружје на копнената војска, воената морнарица и военото воздухопловство, и од забрзаниот развој на нуклеарното наоружување.

Втората етапа (од 1954 до 1960 година) се карактеризира со постапно воведување на ракетно-нуклеарното наоружување во сите родови на вооружените сили, појава на нова концепција за нивна употреба и тенденција за намалување на мирновременската армија.

Конкретно, што се однесува до третата етапа во развојот на вооружените сили, е карактеристично масовното производство на нуклеарно и стратегиско оружје и неговото воведување во вооружените сили, реорганизацијата на вооружените сили и појавата на нови видови сили (стратегиско-ракетни сили и сили за противвоздушна одбрана). Овој факт зборува за новата воена доктрина и за прилагодување на обуката за новите услови што ги диктира современото војување.

Во рамките на развојот на вооружените сили и промените во воената доктрина, евидентно е дека паралелно се развива и системот за цивилна одбрана. Во рамките на овие промени, сепак, можат да се утврдат неколку посебно истакнати етапи: првата се однесува на изменетата положба на цивилната одбрана, односно од времето на нејзиното воведување, под јурисдикција на *Министерството за одбрана*; втората укажува на поврзаноста на единиците на цивилната одбрана со стратегиските ракетни единици, националните единици за противвоздушна одбрана, копнените единици и др.; додека, пак, третата е концентрирана околу дефинирањето на цивилната одбрана во воена доктрина како активност од стратешко значење. Во прилог на оваа констатација може да се протолкуваат и ставовите на некои автори.

В.Д. Соколовски, на пример, недвосмислено укажува:

„Опасноста од употребата на средствата за масовно уништување во современата војна, не само против единиците на боиштето, туку и во длабоката заднина, предизвика нова појава т.н. ‚заедничко обезбедување‘, познато и под името ‚цивилна одбрана‘. Стратегиското значење на цивилната одбрана особено се зголемува поради тоа што од нејзината ефикасност во организирањето и функционирањето значи-

телно зависи не само заштитата во заднината, туку и изведувањето брза мобилизација на вооружените сили во почетниот период од војната“.²¹⁶

Кон ова, Н.И. Басих потенцира дека цивилната одбрана на СССР е

„составен дел на воената политика на државата, која се остварува со мирни, ненасилни средства, заради одбрана на населението и економијата на земјата од современо оружје и осигурување на животот и работата во нејзината заднина“.

Значи, на цивилната одбрана ѝ се придава стратегиско значење и од нејзиното успешно реализирање зависи вкупната одбранбена сила на државата. Оттука, се наметнува прашањето: На што се должи тоа?. Според анализата на системот за одбрана, во чии рамки спаѓа и цивилната одбрана, одговорот е содржан во најзначајните промени во шесеттите години. Притоа, можат да се расчленат следниве неколку доминантни релации во однос на ова прашање:

- воспоставениот паритет во нуклеарното наоружување меѓу Русија и САД што, по автоматизам, рефлектира промени и во нивните воени доктрини;
- воведување на стратешките и оперативно-тактичките ракети;
- СССР ја прифаќа можноста за водење нуклеарна војна, што подразбира нужни и соодветни подготовки, односно подготовки за заштита на населението, индустриските објекти, градовите и сл.

Сепак, се чини, општоприфатен е ставот дека цивилната одбрана, во тој случај, станува еден од клучевите за успех во војната, односно стратешка компонента на системот за одбрана.

Впрочем, стратешкото значење на цивилната одбрана претпоставува остварување на три услови:

²¹⁶ V.D. Sokolovski, *Voena strategija*, 25.

- Вооружените сили на противникот мора да бидат одбиени на самите граници на територијата;
- Државата мора да функционира без какви било резерви на политички и стопански план и, поради тоа, мора да биде поштедена од штети од поголеми размери;
- Агресијата „мора да заврши со тотално разбивање на непријателот“.²¹⁷

Оттука, на сите нив треба да се гледа како на единствена целина која го сочинува стретешкото значење на цивилната одбрана, бидејќи нивната паралелна реализација овозможува и ефикасна одбрана од употреба на нуклеарно оружје од Запад. Меѓутоа, во услови кога тоа не е ефикасен начин за остварување целосна сигурност на општеството, може да се дојде со исполнување на единствениот услов „постојано проширување на цивилната одбрана“.

Од тие причини, би било погрешно системот *цивилна одбрана* да се анализира како поливалентна категорија, каде што поливаленцијата е резултат од повеќе причини што доведоа до појавата на цивилната одбрана и до разновидноста во функциите што таа ги извршува.

Всушност, нејзината појава се третира како последица од неколку причини, и тоа: од економски, од карактерот на современата војна и од политички причини (цивилната одбрана е последица на политиката, но не на секоја политика, туку на онаа политика што доведува до војна, а тоа е политиката на империјализмот).

Почетоците на цивилната одбрана, може да се рече, датираат од времето на постоењето на локалната противавионска одбрана во текот на Првата светска војна, иако е пореално да се каже дека цивилната одбрана постои откако *Советиоџ на народниџе комесари* на поранешниот СССР во 1932 година ја донел *Уредбаџа за џроџиввоздушна*

²¹⁷ Според: *Горбачоваџа сџпраџеџија за разоружување и безбедностџ*, Außenpolitik, Hamburg, I/87.

одбрана на територијата. Имено, со таа Уредба е регулирано делувањето на месната противвоздушна одбрана (МПВО).²¹⁸ Во текот на Втората светска војна, оваа организација имала првенствена функција да ги отстранува штетите што ги нанесувала германската авијација, да гасне пожари, да ги санира патиштата и фабриките. Изложената содржина на функцијата зборува дека основниот резултат на делувањето на МПВО претставува непрекинување на работата на заднината, што е од особено значење за обезбедувањето на вооружените сили и населението.

И во оваа смисла може да се заклучи дека руската цивилна одбрана има длабоки корени и искуства од Втората светска војна, а и подоцнежни, во борбата за остварување на безбедноста во случај на потенцијален напад на противникот кој располага со нуклеарно оружје, бидејќи *Советскиот сојуз*, во поглед на развојот и на користењето на нуклеарното оружје, заостануваше во однос на Запад. Затоа, не беше во состојба да се потпре на сопственото нуклеарно одвркање. *Советскиот сојуз* ја развил својата цивилна одбрана како дел од вкупните напори за прикривање на својата ранливоста. Меѓутоа, откако е остварен паритет, цивилната одбрана не е многу повеќе истакнувана, што навестува дека дури ни состојбата на заемно обезбеденото уништување не се смета за доволна да ја обезбеди советската сигурност и безбедност.

К. Сукљеник утврдува дека „во такви услови настанала потребата за создавање нов општонароден систем за одбрана, со кој би се опфатиле подготовките и извршувањето на мерките од областа на заштитата на луѓето, стопанските објекти и материјалните добра во целата држава, во секоја област, град општина, во секое село, колхоз, совхох, од оружјето за масовно уништување. Организацијата што има таква улога е цивилната одбрана“.²¹⁹

²¹⁸ Месная противвоздушная оборана (МПВО).

²¹⁹ К. Sukljenik, *Civilna odbrana...*, 36.

Денес, улогата на руската цивилна одбрана е определена од видот и од обемот на задачите што ѝ се поставуваат и кои ќе мора да ги решава во современа војна, како неделив дел на одбранбените акции на државата. Задачите на цивилната одбрана, според К. Сукљеник (K. Sukljenik)²²⁰ и Илија Пријиќ (I. Prijić)²²¹ можат да се поделат на три, а според М. Мандиќ (M. Mandić)²²² на четири групи:

Во првата група влегуваат задачите што се поврзани со непосредната заштита на населението од современите средства за уништување, и тоа: изградба засолништа, евакуација, обезбедување средства за индивидуална заштита и др.

Во рамките на втората група спаѓаат задачи за зголемување на отпорноста и непрекинатоста во функционирањето на економијата, со што би се намалиле евентуалните штети од примена на можните средства за уништување. Тоа укажува на потребата од навремен распоред на производните сили на земјата, организиран премин на стопанството на режим на работа во услови на војна, зголемување на производството на најважните производи и сл. За остварување на тоа е потребно да се обезбеди заштита на производствениот персонал, техничката документација, опремата, суровините и готовите производи, обезбедување на сообраќајот, врските и енергетиката.

Во третата група спаѓаат задачите што се однесуваат на подготовките на силите и средствата за отстранување на последиците од нападот на на противникот, како што е изведувањето спасувачки и неодложни работи во најзагрозените делови, во зоните на катастрофални поплави, крупни хаварии и сл. Силите на цивилната одбрана вршат извидување на загрозените реони, пребаруваат, откриваат настра-

²²⁰ Ibid, 37.

²²¹ *Suvremeni sustav civilne odbrane* (grupa autora)..., 148.

²²² M. Mandić, *Civilna odbrana u sistemu ratnih priprema NATO i VU*, Civilna zaštita, 88/2, 219.

дани и им даваат прва медицинска помош, ги локализираат пожарите, вршат деконтаминација на територијата, на заштитните објекти, на прехранбените производи и др.

Во четвртата група спаѓа управувањето со подготовката и со извршувањето на задачите на цивилната одбрана. Притоа, се истакнува дека управувањето треба да биде насочено кон подготовка, кон навремено и целосно спроведување на мерките за заштита на населението и стопанството, кон успешно спроведување на спасувачките работи и др.

Оттука, можеме да заклучиме дека сите задачи на цивилната одбрана се цврсто испреплетени и меѓусебно се условуваат. Се разликуваат само во методите на реализација. Исто така, респектирајќи ги овие сознанија што се во врска со задачите на цивилната одбрана, треба да се истакне и тоа дека таа извршува и задачи во врска со акциите за спасување и отстранување на последиците од катастрофи во мир, предизвикани од урагани, поплави, големи пожари и сл.

Цивилната одбрана во Русија е организирана на територијално-производствен принцип, и тоа на целата територија и во сите органи на управување - претпријатија, установи, совхози и колхози, со учество на поголем дел од населението. Цивилната одбрана ја сочинуваат:

1. **Централните органи** кои го вршат општото раководење со цивилната одбрана. Тука спаѓаат: *Советој на министриите (Владајта)*, министерствата и уредите (ресорите);
2. **Штабовите за цивилна одбрана**, кои се основни органи на управување со цивилната одбрана, а на нивно чело се наоѓаат началници. Штабовите се организираат секаде каде што се организира цивилната одбрана на територијален или на производствен принцип;
3. **Службите за цивилна одбрана**, кои се организираат за реализација на поставените цели и задачи на цивилната одбрана. Најчесто тоа се следниве служби: службата за известување и врски, медицинската служба, службите за засолништа, противпожарните, техничките служби, службите за спасување, за транспорт, трговија, исхрана, за снабдување со енергија, за деконтаминација и др;

4. **Силите на цивилната одбрана** ги сочинуваат *цивилна* и *воена* компонента. Цивилната компонента ја сочинуваат цивилни (невоени) единици, а воената - воени единици.

На развојот на системот *цивилна одбрана* во Русија влијаат повеќе фактори. Во редот на најважните спаѓаат:

- **централната политичка моќ**, која беше во рацете на *Комунистичката партија*;
- **централната државна контрола над стопанството** која, од една страна, го олеснува развојот на цивилната одбрана (на пр. определбата за предислокација и изградба на заолништа според „принципот за производство“), а, од друга страна, таа е одговорна за многу нејзини недостатоци (на пр. плановите за деколонијација на индустријата не се остварени, со што определени сектори се мошне чувствителни).
- **вооружените сили**, исто така, влијаат врз развојот на цивилната одбрана. Имено, цивилната одбрана е интегрирана во вооружените сили. Всушност, вооружените сили влијаат врз цивилната одбрана на три основни начини: со присуство на воени лица, со барања на воени цели и со силината на воените традиции.²²³

Според Вејл (Vejl), во интелектуалниот развој на цивилната одбрана во *Советскиот сојуз*, основното образложение, во вид на опстанок на државата, се изразува со извонредна доследност. Со оглед на тоа, анализата на опстанокот на државата, како образложение, може да се разгледува во шест делови:

- „I. Лекција за цивилната одбрана од Втората светска војна;
- II. „Десталинизација“ и појава на опстанокот на државата, како образложение;

²²³ За факторите што влијаат врз развојот на цивилната одбрана подетално во: D.L. Vejl, 1991, 181.

- III. „Обезбедено уништување“ и опстанок на државата, како образложение 1961-72;
- IV. Опстанок на државата, од 1972;
- V. Опстанок на државата, како политика;
- VI. Опстанок на државата, како образложение, и американско-советската рамнотежа“.²²⁴

Од изложените елементи, што укажуваат на специфичниот карактер на системот *цивилна одбрана*, можат да се извлечат неколку констатации:

Прво: На цивилната одбрана во Русија, за разлика од поголемиот дел од западноевропските земји, меѓу нив и САД, ѝ се дава многу поголемо значење.

Второ: Цивилната одбрана во Русија има стратешко значење.²²⁵

Трето: За развојот на цивилната одбрана во Русија е значаен пресвртот во воспоставената нуклеарна рамнотежа.

Четврто: Во цивилната одбрана имаат долгогодишни и големи финансиски вложувања.

Петто: Постои верба дека одбранбената заштита претставува солиден додаток на сопствената офанзивна сила.

Шесто: Подготовките на цивилната одбрана придонесуваат за опстанок на државата и таа не влијае на поттикнување на воените опасности.

Седмо: За остварување на задачите на цивилната одбрана се преземаат комплексни заштитни мерки за организирање и за навремено подготвување на соодветни сили и средства.

Осмо: Цивилната одбрана во Русија решава важни задачи и во мир, односно таа учествува во отстранувањето на последиците од при-

²²⁴ Подетално за интелектуалниот развој на цивилната одбрана во: D.L. Vejl, 1991, 184.

²²⁵ Според искажувањата на повеќе воено-политички раководители, одбранбената моќ на државата зависи од доследната реализација на цивилната одбрана.

родни стихии и од стопански хаварии (на пр. значаен показател за делувањето на цивилната одбрана во мир е катастрофата во Чернобил).

На крајот, за цивилната одбрана во Русија не треба да се заборава дека таа, според својата организација, структура и подготвеност, зазема значајно место во системот на одбраната на државата. Потврда за тоа е констатацијата на Вејл (Vejl), кога тој вели дека СССР „има направено повеќе за заштитата на своето население во рамките на цивилната одбрана, отколку која било западна нуклеарна сила.

Оттука, имајќи ги предвид општите сознанија за мошне значајните промени што се случија во бившиот СССР, воспоставувањето на новата државна творба, олицетворена во *Заедницата на независни држави*, како и процесите на транзиција, што се случуваат во Русија, треба да се очекува дека ќе се случат значајни промени во вкупниот одбранбен концепт на земјата, а, во тие рамки, и во самата цивилна одбрана.

ГЛАВА 6.

ПОСТАВЕНОСТА НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. *ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ*

Во една прилика Жак Атали забележува: „Никогаш луѓето немале толку многу причини да сакаат да го проценат идниот развој на човештвото. Никогаш толку многу итни решенија не биле преземени од страна на една генерација за светот да ги оствари своите неверојатни потенцијали, а притоа да опстане“. Единствен целисходен начин да се зборува за можноста овие процеси да продолжат и понатаму е да се очекува да дојде до глобализација на економијата, а со тоа и до унификација на политичките, во чии рамки се остварува и безбедноста и одбранбено-заштитната функција. Тоа е еден од показателите дека настапува период на глобализација и во безбедносно-одбранбената сфера која не може да остане надвор од актуелните политички процеси.²²⁶ Оттука, проблемите што произлегуваат од ова прашање се својствени за определувањето на местото и улогата на секоја држава, па и на Република Македонија, во процесите на регионализација и глобализација во политичката, економската и воено-стратегиската сфера, што се одвиваат денес.

²²⁶ Т. Гоцевски, *Современи тренденции во одбраната*, „Македонска ризница“, Куманово 1997, 5.

Согласно претходно искажаните забелешки, не може да се исклучи опасноста дека регионот, во кој егзистира нашата земја, ги сумира сите останати односи од доменот на промените што настануваат во сите држави. Всушност, овде основен проблем претставува односот на државите кон промените, односно, и покрај нивните определби за граѓански концепт на уредување со парламентарна демократија, прифаќање на европските стандарди во решавањето на отворените прашања, и понатаму остануваат низа контраверзии што можат да го нарушат мирот и безбедноста на нашата држава.

Поради тоа, Република Македонија мора и понатаму да изградува современ и, според европските стандарди, компатибилен безбедносен и одбранбено-заштитен систем, кој ќе биде во состојба да ѝ гарантира мирен развој, суверенитет и територијален интегритет.

И покрај залагањата на разни асоцијации, мировни движења, држави, групации на држави, па и на самата ООН, за започнување глобален процес на разоружување и сведување на одбранбено-заштитните системи на разумни граници, сепак веков го завршуваме во спротивна насока. Во тој поглед, денес цивилизацијата е следена со постојано мултиплицирање на силата од сите нејзини видови, која се јавува како краен арбитер во решавањето на споровите меѓу државите, а војната, како најретрограден општествен феномен, останува на сцена речиси без ниту еден ден прекин. Всушност, причините за ваквата состојба претставуваат рецидив на нерешените историски, политички, економски, воени, верски, национални и слични прашања. Прифаќањето на овие причини, за ваквата состојба, би значело дека се неаргументирани и необјасливи, ако се направи сеопфатна анализа на последиците што ги носи војната за населението, материјалните, културните добра и др. На пример, во овој век се водени над 270 војни, од кои две светски, што значи 2-3 војни годишно, односно, само по Втората светска војна се водени над 150 војни, т.е. 3-4 војни годишно. Во сите тие војни биле ангажирани над 6 милиони војници, во војните биле вмешани околу 50 држави, а жртвите ја надминале бројката од 22 милиони.²²⁷

²²⁷ Ibid, 13.

Набљудувано во тој контекст, не е помало значењето на новата фаза на промена на односите, како на глобален, така и на регионален план, која настапи кон крајот на деветтата и во првата половина на десеттата деценија на овој век и со односите предизвикани со распадот на СССР и на *Варшавскиот пакт* и со почнувањето на периодот на постстудената војна, или, како што може да се нарече - *периодот на студениот мир*. Имено, во овој краток период настапуваат огромни тектонски поместувања на силите и односите на политички, воен и економски план. Притоа, можат да се расчленат следниве неколку доминантни манифестации во врска со ова прашање:

- Се распадна СССР, Југославија и Чехословачка, а од тој процес се создадоа нови суверени држави;
- Се распадна *Варшавскиот договор* како еден од протагонистите на студената војна и на трката за вооружување;
- Се обедини Германија која најверојатно чекори кон позицијата на водечка европска политичка, економска и воена сила;
- Настанаа темелни промени на политичките и економските системи во новите држави во Европа;
- Се напушти социјалистичкиот модел на уредување, а со тоа и причината за конфронтации врз таа основа;
- Се отворија нови воени жаришта, особено на подрачјето на поранешна СФРЈ, кои создадоа услови за нова констелација на односите на Балканот;
- Се создадоа одредени претпоставки за нови односи, особено од аспект на големодржавните апетити и стратегии на балканските држави, што може да биде вовед во нова ескалација на непријателствата на овие простори, што е историски потврдено;
- Настанаа нови здружувања, а и идеи за нови регионални асоцијации, кои, ако не водат сметка за новата реалност на Балканот, можат да ги доведат во прашање новонастанатите политички и воени односи;

- Нараснаа етничките проблеми и малцинските прашања, кои, исто така, се константа на новите односи на Балканот и пошироко. Тие, доколку не се контролираат, можат да доведат до нови нарушувања и на така неповолните политички односи во регионот;
- Се појави организираниот криминал, тероризмот, трговијата со дроги и други општествено штетни појави кои, со оглед на кривките состојби во новоформираните држави, можат да бидат дополнителен дестабилизирачки фактор.²²⁸

Наведените појави го детерминираат периодот во кој живееме како непредвидлив, нестабилен и ризичен за државите кои, пред сè, се наоѓаат во периодот на т.н. *транзиција* која трае долго, со тенденција да се задржи и понатаму. Тој период, надополнет со економските и социјалните проблеми, може да предизвика нови жаришта за нестабилност во регионот.

Република Македонија се конституира како самостојна и суверена држава по распаѓањето на поранешната СФРЈ во чиј состав, како посебна федерална единка, егзистираше речиси пет децении. Таа го постигна своето осамостојување по мирен и легитимен пат, бидејќи на чинот на осамостојувањето му претходеа три клучни моменти, и тоа:

А. Беше донесена *Декларација за сувереност на Македонија*, со која за првпат се трасира патот кон конституирањето на новата македонска држава. Тоа е првиот документ со кој на домашната и странската јавност ѝ се стави дознаење дека Македонија, по распаѓањето на заедничката федерација, си ја зеде судбината во свои раце и ја презеде одговорноста за својата иднина. Со овој документ, Македонија ги презеде сите свои функции, кои дотогаш беа пренесени на федерацијата, а со тоа се определи и за решавање на својата одбранбено-заштитна функција, преку структурирање на свој безбедносен и одбранбено-заштитен систем, а во тие рамки и

²²⁸ Ibid, 15.

свои вооружени сили. Тоа, всушност, беше и првиот сигнал дека Република Македонија ќе креира свој автономен одбранбено-заштитен систем.

- Б. По новите повеќепартиски избори се постави прашањето за непосредно изјаснување на граѓаните преку *Референдумот за осамостојување на Македонија и нејзино конституирање како суверена држава*. Одлуката за распишувањето на *Референдумот* е донесена на 6. август 1991 година, а истиот е спроведен на 8. септември истата година. На овој *Референдум* дури 95,32% од гласачите се определија за конституирање на Македонија како самостојна и суверена држава, со што се направи следниот историски чекор на македонскиот народ за создавање своја држава. И со овој чин Република Македонија покажа дека, како самостојна држава, и како членка на семејството на народите, ќе организира своја одбрана и заштита;
- В. По *референдумот* беше изработен и донесен и новиот *Устав*, кој е прогласен на 17. ноември 1991 година, со што нашата земја ги доби и уставните можности за креирање на својот одбранбено-заштитен систем. Од формално-правен аспект може да се констатира дека *Уставот* во посебна глава (VII) ја регулира материјата од областа на одбраната. Меѓутоа, овие одредби не се единствени одредби што се однесуваат на оваа значајна област од политичкиот и државниот систем на Македонија. Затоа, не е помало значењето и на одредбите што се разместени низ целиот уставен текст. Оттука, на сите нив треба да се гледа како на единствена целина која го сочинува уставниот концепт на одбраната (М.Т.).
- Г. По донесувањето на *Уставот* се наметна потребата и за донесување *Закон за одбрана*, со кој се создадоа сите претпоставки за создавање на одбранбено-заштитниот систем на земјата.²²⁹

²²⁹ Ibid, 16-17.

Од досегашните излагања стана очигледно дека Република Македонија, како самостојна и суверена држава на Балканскиот Полуостров, од една страна, ги чувствува сите процеси, промени и поместувања што настануваат на овие простори и кои, на еден или на друг начин, влијаат врз нејзината стабилност, а од друга страна, својот меѓународно-правен статус таа започна да го гради во време на големи неизвесности, војна, ембарго, меѓународна изолација и сл. Во основа, сите тие детерминанти имаат негативно влијание врз нејзината безбедност и стабилност и неминовно ја класифицираа во земјите со голем ризик.

Поради тоа, за зачувување на својот суверенитет и територијален интегритет, како национални и државни интереси од највисок ранг, таа структурира свој самостоен одбранбено-заштитен и безбедносен систем, со што придонесува за елиминирање на изворите на загрозување на нејзината независност, но и за стабилизацијата на целиот регион што го опфаќа нејзиното потесно и пошироко окружување. Во овој случај, Република Македонија се здоби со легитимно право за сопствена одбрана, што им припаѓа на сите членки на ООН, според чл. 51 од *Повелбата* на ООН, која гласи: „Оваа Повелба со ништо не го повредува неотуѓивото право на индивидуална или колективна самоодбрана во случај на вооружен напад против некоја членка на ООН, дури *Советите за безбедност* не преземе мерки потребни за одржување на меѓународниот мир и безбедноста...“.

Прифаќањето на овие аргументи, несомнено, би значело дека Република Македонија по осамостојувањето започна да води своја автономна политика во сите домени на општественото живеење, како рамноправен меѓународно-правен субјект - членка на ООН. Во таа насока, таа изградува свои принципи на надворешна политика, а во тие рамки и принципи за одбранбената и безбедносната политика, како неделив дел од остварувањето на своите национални интереси. Во редот на најважните принципи, врз чија основа понатаму се надоврзува одбранбената и безбедносната политика на земјата, спаѓаат:

- водењето активна и мирољубива надворешна политика;
- јасната европска ориентација во водењето на политиката;
- почитувањето на сите меѓународни стандарди и акти на ООН за водење меѓународна политика;
- воспоставување пријателски и дипломатски односи со сите земји во светот, доколку постои заемен интерес;
- водењето политика на добрососедски односи со сите земји со кои граничине, при што се применува политиката на еквидистанца;
- почитување на принципот на рамноправност и немешање во внатрешните работи;
- примена на политика на отворени граници за непречен проток на луѓе, капитал, стоки и идеи;
- признавање на историската реалност на Република Македонија како суверена држава, нејзина афирмација во меѓународните односи и нејзино асоцирање во разни интеграции за кои има интерес;
- почитување на постојните граници како ралност;
- немање територијални претензии кон ниту една суверена држава;
- водење сметка за своите граѓани кои живеат во странство, во согласност со меѓународното право и меѓународно признатите стандарди и сл.

Од овој аспект, особено значајно е дека во рамките на вака утврдената политика, а особено на надворешната, се утврдени принципите за функционирање и на политиката на одбраната на државата. Таа, во основа, служи за зацврстување на положбата на Република Македонија како меѓународно признат субјект; во конкретно време, на конкретен простор и во конкретни политички односи на внатрешен и на меѓународен план.

Сепак, се чини, општоприфатен е ставот дека нашата политика е во директна функција на неколку основни цели на нашата вкупна политичка стратегија, во кои спаѓаат:

- одвраќање од евентуална помисла за агресија врз Република Македонија од кој било вид, од кои било мотиви и од која било земја да доаѓа;
- зачувување на суверенитетот на земјата;
- зачувување на независноста на земјата;
- зачувување на нејзиниот територијален интегритет;

Оттука, основната цел на политиката на одбраната на Република Македонија може да се дефинира во неколку точки:

1. Одвраќање на евентуалниот агресор или агресори од извршување агресија врз нашата земја и спречување на војна;
2. Доколку дојде до војна, успешно водење сеопфатна одбранбена војна, со ангажирање на сите човечки и материјално-технички потенцијали;
3. Спречување на внатрешни вооружени судири, манифестирани како вооружен бунт или граѓанска војна;
4. Успешно неутрализирање и санирање на разни заканувачки опасности за безбедноста на државата од воената компонента на неконвенционални дејствија и стратегија на судири со низок интензитет.²³⁰

2. ИЗГРАДБА НА ОДБРАНБЕНО-ЗАШТИТНИОТ СИСТЕМ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

За да може успешно да ги оствари овие приоритети, па и другите цели што спаѓаат во надлежност на одбранбената политика, Република Македонија, по конституирањето како самостојна и суверена држава (на што му претходеше донесувањето на *Декларацијата за*

²³⁰ С. Димишковски, *Основните на одбранбената политика, стратегија и доктрина*, Скопје 1996, 217-224.

сувереноси, Референдумој и Уставој), пристапи кон структурирањето на безбедносен и одбранбено-заштитен систем, кој треба да биде во состојба да одговори на сите видови и на сите извори на загрозување што можат да бидат насочени кон нарушување на нашата безбедност, самостојност, сувереност и на нашата територијална целост.

Оттука, основната цел на моделот на одбраната на Република Македонија е таа да се организира како конзистентен и респективен одбранбено-заштитен систем, кој на земјата ќе ѝ гарантира одбрана на нејзиниот суверенитет и територијален интегритет, како и заштита и спасување на граѓаните, материјалните вредности, културното богатство и историското наследство, од сите извори и видови загрозувања. Со други зборови, врз оваа основа се постигнуваат примарните квалитети на одбраната, а тие се: таа да биде целосна и сеопфатна, според содржината и организацијата да биде сложена; да биде засновата врз единствена политика, доктрина и стратегија; да се потпира врз единствена правна основа; да поседува својства на современ и динамичен систем; да постои хармоничен однос, меѓузависност и условеност меѓу деловите на системот; да обезбеди хармоничен развој на сите компоненти на системот, како услов за неговата функционалност и ефикасност.²³¹

Со цел да се развие концептуалната рамка на системот за одбрана и заштита, најцелисходно е да се прифатат становиштата кои досега се развиени во литературата во однос на можното моделирање на системот за одбрана. Моделот, кој ќе претставува основа во дефинирањето на системот за одбрана и заштита на Република Македонија (кој ќе биде ефикасен, респективен и исклучително со одбранбен карактер), го прифаќаме од Т. Гоцевски.

Во однос на тоа, Гоцевски смета дека моделот предвидува системот на одбраната и заштитата на Република Македонија да се потпира врз три основни столба:

²³¹ Т. Гоцевски, *Современи тенденции во одбраната...*, 72.

А. Вооружени сили;

Б. Цивилна Одбрана;

В. Колективни системи за безбедност и одбрана.

Во услови на мир, системот за одбрана ќе ги насочи своите функции и задачи кон обезбедувањето на државните граници, спроведувањето на целокупните подготовки за водење вооружена борба и други облици на спротивставување, функционирање на државната власт, на економските субјекти, јавните установи и служби, локалната самоуправа, обука за одбрана и заштита, како и остварувањето на правата и должностите на граѓаните, според основата на одбраната.

Во услови на војна, системот за одбрана и заштита, со сите свои активности, ја остварува својата одбранбено-заштитна функција, како и функцијата на одвраќање на евентуална агресија.

Моделот на одбраната на земјата треба да обезбеди тоталност на нашата одбрана, т.е. т.н. *интегрална одбрана*, која, според бројот на одбранбените активности и според обемот на ангажираноста, ќе го опфати најголемиот број од човечките ресурси и од материјално-техничкиот потенцијал кој ќе биде ставен во функција на одбраната на земјата и заштитата на граѓаните и нивните вредности.

Според моделот, одбраната и заштитата на земјата ја остваруваат: граѓаните, органите на државната власт и вооружените сили, а одредени задачи остваруваат и претпријатијата, јавните установи и служби и локалната самоуправа.

Граѓаните на Република Македонија извршуваат воена обврска, работна обврска, материјална обврска и обврска да учествуваат во цивилната одбрана.

Во рамките на функционирањето на системот за одбрана и заштита, посебно прашање се подготовките на органите на државната власт, односно, треба да се создадат услови за успешно остварување на нивните функции и во услови на воена состојба. Исто така, и претпријатијата, јавните установи и служби и локалната самоуправа, учествуваат во извршувањето на своите задачи за одбрана и заштита, односно, уче-

ствуваат во создавањето метријално-технички и други услови за потребите на населението, вооружените сили и на останатите субјекти на системот на одбраната и во организирањето ефикасна и успешна одбрана на земјата.

А. Вооружените сили на Република Македонија

Гледано од историски аспект, армијата настанува паралелно со државата, при што се инкорпорира во неа како нејзин иманентен дел. Конкретните облици на нејзиното организирање и функционирање, како што потврдува и теоријата и практиката, секогаш биле во директна корелација со постоечките (политички и економски) услови што егзистираат во одреден историски и национален амбиент.²³² Впрочем, истата констатација се однесува и на секоја друга општествена институција. Затоа, ова не е доволно за да ја изрази сета *differentia specifica* на армијата, од која произлегуваат и нејзините особености.

Со оглед на главните одлики и целта на нејзиното постоење, армијата вообичаено добива посебно истакнато место во однос на другите институции во системот, затоа што се работи за посебна, од страна на државата, вооружена група, чие постоење и организирање не е само во функција на подготовка и водење вооружена борба, туку, во крајна линија, на победата во евентуален судир.

Денес може да се констатира дека Армијата, во согласност со *Уставот* и со моделот за одбрана на Република Македонија, претставува вооружена сила на сите граѓани, составена од постојан и од резервен дел. Според есенцијалните одлики, *Армијата на Република Македонија* (АРМ) е малубројна, технички високо опремена, подвижна, со висок степен на маневарска подвижност, со солидна организациска поставеност и со прецизно поставени задачи во мир и за време на војна.

Постојниот состав на АРМ го чини јадрото за развој на воениот состав на вооружените сили на Македонија, кое се организира, се оспо-

²³² Б. Ванковска-Цветковска, Ц. Цветковски, *Правото и одбраната*, РОБЗ, 1996, 347.

собира и се подготвува, пред сè, за заштита на државните граници, одвраќање на агресија, попречување на агресија, спротивставување на агресија, прифаќање на првиот удар на агресорот, овозможување успешна мобилизација на резервниот состав и на материјално-техничките средства, непречен премин кон воени услови на органите на државната власт, претпријатијата, јавните установи и служби и локалната самоуправа.

Резервниот состав на АРМ го сочинуваат граѓаните кои го отслужиле воениот рок и се предвидени за резерва.

Б. Цивилната одбрана во Република Македонија

Втората компонента, врз која се потпира одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија, е цивилната одбрана. Таа треба да биде поставена врз широки основи и да биде оспособена за заштита и за спасување на граѓаните, материјалните вредности, културните добра и на историското наследство од сите видови и извори на загрозување, како и за одбрана и заштита на органите на државната власт, претпријатијата, јавните установи и служби и локалната самоуправа, и тоа во сите можни услови и состојби, вклучувајќи ги и воените. Овој дел на одбранбено-заштитниот систем треба да с подготви и да се оспособи за заштита и од поновите извори на загрозување, кои стануваат сè поактуелни, какви што се: еколошката заштита, заштитата од јонизирачките зрачења, заштитата од технолошкиот развој и од процесите на хемизација, заштита на информативните системи и сл.

В. Колективните системи за безбедност и одбрана

Третата компонента на одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија е потпирањето врз колективните системи за безбедност и одбрана. Денес може да се констатира дека Македонија, како членка на ООН, ја прифати *Повелбата* на ООН и со тоа стана составен дел на светското семејство на народите кое, покрај останатите функции, ја има и функцијата за зачувување на светскиот мир и за негово воспоставување, доколку е нарушен. Според тоа, нашата земја е

дел од тој светски систем за колективна безбедност и има право и должност да се потпира врз неговите механизми за зачувување на мирот.

Определувајќи се за европската опција во решавањето на сите свои прашања и прифаќајќи ги европските стандарди во водењето на својата политика и своето уставно урдување, Република Македонија се одлучи за влегување во европските асоцијации, пред сè во *Европската унија*, а со тоа да се вклучи во механизмите на европската колективна безбедност и одбрана, која почнува да се физиономира и да функционира.

Во тој контекст, за нашава земја од особено значење е зачленувањето во *Советот на Европа*, во ОБСЕ, во иницијативата *Партнерство за мир* и др.

Исто така, не смее да се игнорира фактот што безбедноста, одбраната и заштитата на Република Македонија, и покрај потпирањето на колективните системи за безбедност и одбрана, **првенствено ќе се потпира врз своите потенцијали, ресурси и системи за безбедност, одбрана и заштита, кои успешно ги гради.**

3. МОЖЕН МОДЕЛ НА НОВАТА ОРГАНИЗАЦИСКА И ФУНКЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ НА ЦИВИЛНАТА ОДБРАНА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Цивилната одбрана, како компонента на одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија, претставува област на човечкото ангажирање, која од ден на ден сè повеќе добива значење и која треба да ги проширува појдовните детерминанти што ја определуваат нејзината функционална инкорпорираност во современите одбранбено-заштитни системи. И покрај тоа што цивилната одбрана е примарно

детерминирана со војната и страдањето на цивилното население, суштински гледано, нејзината организациско-функционална поставеност од многу аспекти ја надминува воената состојба. Оттука, неопходноста од целосно засновување на цивилната одбрана на Република Македонија врз верификувани научни основи, а особено на нејзините организациско-функционални појавни облици, е изразена и преку аполитичкиот карактер на мноштвото загрозувања и опасности, заради кои и е наметната потребата од таков вид заштитно организирање, бидејќи смислата на воспоставување на еден одбранбено-заштитен систем лежи во одбраната и заштитата на основните општествени вредности. Во таа насока, во Република Македонија, како демократска држава, во редот на вредностите од најголем приоритет, неприкосновеното место, на самиот врв на листата, му припаѓа на човекот. Материјалните добра, создадени како резултат на човечкиот труд во текот на низа генерации, се вредност која несомнено заслужува да се брани. Од друга страна, пак, успешноста на еден одбранбено-заштитен систем во случај на војна е определена од степенот на ефикасноста на двете негови компоненти, односно, на воената и на цивилната одбрана. Оттаму, сметаме дека само нивното комплементарно дејствување дава гаранција за успех. Затоа, во Република Македонија, на цивилната одбрана треба да се гледа како на извонредно значајна компонента на одбранбено-заштитниот систем.

Оттука, се наметнуваат прашањата: *Зошто Македонија досега нема дефинирано модел на организациско-функционална поставеност на системот цивилна одбрана?*; *Зошто функционира само нејзината компонента, односно само субсистемот цивилна заштита?*; *На што се должи тоа?*

Во почетокот на одговорите на набројаните прашања повторно би возвратиле со прашање, за коешто сметаме дека го лоцира одговорот на најголем дел од проблемите во сферата на организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана, што ги поставува

овој труд, односно: *Зошто сегашниот пристап во организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана се разликува од најголемиот број решенија во западноевропските земји?*

Одговорот на ова прашање е комплексен, но истовремено и неопходен предуслов за да се осмисли и одговори на најголемиот дел од овие проблеми.

Сознанијата, до кои дојдовме при анализата на цивилната одбрана, односно на субсистемот *цивилна заштита*, говорат дека „новата“ поставеност на цивилната заштита во многу елементи е идентична на онаа што важеше во „минатото“, односно до неодамна.²³³ Суштинската разлика во однос на претходната поставеност на цивилната заштита во општеството е во тоа што цивилната заштита сега се организира и се подготвува за „заштита и за спасување на населението и материјалните добра од воени разурнувања и од други опасности од воени дејства, елементарни непогоди и од други несреќи во **војна** и за отстранување на последиците од нив“.²³⁴ Само во исклучителни околности може да дојде до активирање на „штабовите и единиците на цивилната заштита што ги формира Републиката ... во вонредни состојби и други несреќи во мир, на начин и постапка утврдени со упатството што го донесува владата“.²³⁵ Значи, тежиштето на цивилната заштита е на подготвувањето и оспособувањето на активностите и задачите во воена состојба и во определени случаи во мир, со активирање на дел од својот состав.

Според тоа, се преферира подготвувањето на цивилната заштита за извршување „хуманитарни активности и задачи“²³⁶ во услови на

233 „Минатото“, секако, не значи обезвреднување, туку само дека, според нашето убедување, иднината треба секогаш да има предност во однос на минатото, а најважен закон на иднината е законот на сегашноста.

234 *Закон за одбрана на Република Македонија*, 1992, чл. 86.

235 Ibid, чл. 109.

236 Ibid, чл. 88.

агресија врз Република Македонија, додека, во основа, решавањето на прашањата за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра во мир е препуштено на редовните дејности, со можност во дадени услови да се активира и цивилната заштита. Овој пристап се разликува од најголем број решенија во земјите членки на НАТО и во неутралните земји, кои сè повеќе се ориентирани кон тоа цивилната одбрана да биде, пред сè, насочена кон извршување задачи за заштита и спасување на населението и добрата од разновидни техничко-технолошки, природни и други катастрофи и несреќи, иако и кај нив не се исклучува можноста нејзините активности да се вклучат во услови на војна. Можат да се најдат мотивите и причините за тоа, зашто токму како што е презентирана, така е и поставена цивилната заштита во нашата земја. Најверојатно е дека креаторите на цивилната заштита (непосредно по прогласувањето независност и самостојност - М.Т.), под силен притисок на потребата од брзо реструктурирање и прилагодување на цивилната заштита кон новото време и новите услови, се одлучија за едно прагматично решение во вид на максимално прилагодување на претходните решенија на новонастанатата ситуација.²³⁷

Од друга страна, сите законски и подзаконски општи акти од областа на цивилната заштита претставуваат еден „суптилен спој“ на она што треба да функционира во сегашни услови, со поставки кои на определен начин ги антиципираат идните насоки во кои цивилната заштита ќе се развива. Меѓутоа, колку и да е таа суптилност плод на визија за натамошен развој и за изградба на цивилната заштита, сепак тоа се само „никулци“ кои допрва треба да се разработат и да се доосмислат во функција на новите решенија.²³⁸

²³⁷ За ова пошироко во: Нацев, *Едукативни проекции во одбраната*, НИП „Гурѓа“, Скопје 1995, 245-246.

²³⁸ Ibid, 247.

Во прилог на дефинирањето на новата поставеност на цивилната одбрана во Република Македонија, можат да послужат глобалните решенија за цивилната одбрана или нејзината компонента *цивилнаџа зашџиџа*, кои се имплементирани во земјите членки на НАТО, во неутралните земји или, пак, во *Заедницаџа на Независни Држави* (што се обработени во преходните поглавја). Од овој аспект, особено значајно е да се наведат разликите што произлегуваат и на тој план:

1. Цивилната одбрана (цивилната заштита) е државна функција која опфаќа комплекс од подготовки и задачи;
2. Единиците за цивилна одбрана се професионални и доброволни организации;
3. Цивилната одбрана се ангажира за давање разновидна помош за преживување и опстанок на населението и неговото стопанство;
4. Цивилната одбрана се спроведува по пат на низа задачи;

Оттука, развиеноста и значењето на цивилната одбрана, подеднакво во организациски и во функционален аспект, во секоја конкретна земја, ќе зависи од низа фактори од субјективна и објективна природа, какви што се: карактерот на политичкиот систем, големината на државата, демографските карактеристики, од видот, зачестеноста и интензитетот на елементарните непогоди итн.

Во таа смисла, клучен проблем на секоја анализа, којашто навлегува во сферата на цивилната одбрана, е утврдувањето на можните фактори што како детерминанти ќе влијаат врз новата организациско-функционална поставеност на системот *цивилнаџа одбрана* на Република Македонија. Или пак, поконкретно кажано, треба да се разработи и да се појасни можниот модел на цивилна одбрана, во согласност и со акцептирање на искуствата и достигнувањата на овој план (пред сè во анализираните држави), што се презентирани во претходните поглавја, во вид на глобални искажувања, и што претставуваат сублимат на

определени искуства во оваа област, што можат да се применат во наши услови и можности. Во овој случај, во максимална можна мерка ги зедеме сегашните решенија што се употребливи и што даваат основа за проекција на идни решенија во одделните субсистеми на цивилната одбрана. Со цел да се развие концептуалната рамка за новата организациско-функционална поставеност на цивилната одбрана на Република Македонија, најцелисходно е да се прифатат понудените модели што се досега развиени во литературата (а дел од нив се обработени и во претходните поглавја), во однос на поставеноста на системот *цивилна одбрана* во одбранбено-заштитниот систем. Моделите, што ќе претставуваат основа за дефинирањето на можната поставеност на цивилната одбрана, ги прифаќаме од: Гризолд (Grizold), Нацев и Јаворовиќ (Javorović). Овие модели претставуваат различен приод кон проблемот *цивилна одбрана* (во организациска и функционална смисла). Непосредните прашања, што произлегуваат од компетитивниот модел, се цитирани околу факторите што го одредуваат системот *цивилна одбрана*. Затоа, да направиме еден пресек и една паралела, и да понудиме модел што ќе биде компатибилен со современите одбранбено-заштитни системи.

Гризолд (Grizold) тргнува од националната безбедност на државата, како темелна вредност и како цел кон која се стреми секоја држава. За остварување на таквата цел, носителите на власта во државата, во рамките на вкупната политика, градат: безбедносна политика, безбедносен систем и безбедносно самоорганизирање на цивилното општество. Оттука, во рамките на безбедносниот систем има два потсистема, кои меѓусебно се поврзани, а одделно претставуваат системи од понизок ред. Тоа се системот за одбрана и безбедносниот систем (во потесна смисла).²³⁹

²³⁹ Anton Grizold, *Razpotja nacionalne varnosti*, NUK, Ljubljana 1992, 69.

Системот за одбрана ја остварува својата функција преку вооружените сили и цивилната одбрана (*civilna obramba*). Структурните елементи на цивилната одбрана се: **цивилната заштита, стопанската одбрана, неоруженото спротивставување против агресорот, информативно-комуникациските работи, образованието и известувањето.**²⁴⁰

Нацев смета дека, долгорочно гледано, во организациска смисла, цивилната заштита би требало да биде компонента на системот *цивилна одбрана*. Според него, цивилната одбрана претставува дејност која е дел од одбраната на државата. Таа во себе би ги поврзала сите цивилни активности за одбрана и заштита на Република Македонија. Нејзини структурни елементи би биле: **цивилната заштита** (заштита и сапасување на населението, материјалните добра и еко-системот, од природни, технички и други катастрофи и од воени разурнувања); **службата за набљудување и известување** (откривање и известување за опасностите); **заднинските функции и стопанската одбрана и психолошко-пропагандната одбрана.**²⁴¹

Јаворовиќ (Јавоговиќ) смета дека системот *цивилна одбрана* е компонента, односно субсистем на одбранбено-заштитниот систем. Во таа насока, тој ја дава начелната шема на цивилната одбрана. Според него, цивилната одбрана во себе мора да ги инкорпорира следниве потсистеми или системски содржани активности: **цивилната заштита; системот за набљудување и известување; стручни организации (сојузи); системот за противградна одбрана; службите и претпријатијата; производителите на средства и опрема; доброволните стручни организации; масовните доброволни организации; воените сили на цивилната одбрана и едукативниот систем.**

Респектирајќи ги овие сознанија, можеме да заклучиме дека понудените модели, како и сознанијата од анализата на поставеноста

²⁴⁰ Нацев, 1995, 255.

²⁴¹ Božidar Javorović, 1992.

на системот *цивилна одбрана* во земјите членки на НАТО, во неутралните држави и во други држави, можат да претставуваат основни детерминанти за организациско-функционалната поставеност на системот *цивилна одбрана* во Република Македонија. Значи, сите битни аспекти на вака поставената цивилна одбрана ни овозможуваат да извлечеме неколку констатации во однос на новиот модел за организациско-функционалната поставеност на системот *цивилна одбрана* во Република Македонија.

Прво: Определување на целите на цивилната одбрана во однос на изворите на загрозување и опасност, во поглед на сигурноста, одбранбено-заштитните подготовки и остварувањето на одбраната. При тоа, целите на цивилната одбрана треба да произлезат од одбранбената политика и од целите на одбранбениот систем на државата и да претставуваат нивна конкретизација.

Второ: Определување на насоките на цивилната одбрана во услови на мир и во услови на војна.

Трето: Определување на задачите.

Четврто: Определување на начелата на цивилната одбрана во поглед на начинот на вклучување на граѓанинот во цивилната одбрана, во поглед на евакуацијата и на општи начела.

Оттука, сите битни аспекти на вака определените основи на системот *цивилна одбрана* ни даваат можност да заклучиме дека максимално развиениот систем за цивилна одбрана, како компонента на одбранбено-заштитниот систем на Република Македонија, во себе мора да ги инкорпорира следниве потсистеми или системски содржани активности: **цивилната заштита, службата за набљудување и известување, невооруженото спротивставување, стопанската одбрана и психолошко-пропагандната одбрана.**

Шема бр. 4

Структура на системот за цивилна одбрана на Република Македонија



ЗАКЛУЧОК

Влегувајќи во расправа за дискурсот на одбранбено-заштитната функција во демократски организирани општества, заклучуваме дека развојот на одбранбено-заштитните системи, а со тоа и на неговата функција, секогаш зависи од добро разработена и јасно формулирана политика на одбраната, се разбира, со објекција дека во денешни услови нема ниедна држава во светот која не ја утврдила сопствената политика на одбраната. Тоа, исто така, значи дека постојат одредени објективни услови и фактори што битно ја одредуваат политиката на градењето на одбранбено-заштитните системи, за кои секоја земја мора да води сметка. Во таа смисла, двојна провокација за секоја држава е почитување на условите што се од општо значење, но и на условите од регионално значење, бидејќи тој процес е условен со добро познавање на сите релевантни параметри и на нивното влијание врз безбедноста, одбраната и заштитата, со што директно ќе се придонесе за градење на одбранбено-заштитен систем кој ќе одговори на сите предуслови и на барањата на современата одбрана.

Заради експликација на ваквата состојба, може да се посочи постоењето и практикувањето на природната потреба на секоја земја од изградба на конзистентен одбранбено-заштитен систем. Во овој случај, можеме да заклучиме дека одбранбено-заштитните активности денес не се насочуваат само на одбрана од агресија, туку, напротив, сè повеќе и на одбрана и заштита од глобалните извори на загрозување, кои добиваат сè поголем интензитет. Во случајов, прифаќањето на

овие аргументи несомнено би значело и промени во организацијата на одбранбено-заштитните системи и насочување кон побрз организациско-функционален развој на неговата компонента - цивилната одбрана.

Тоа е еден од показателите дека цивилната одбрана ги проширува појдовните детерминанти што ја определуваат нејзината функционална инкорпорираност во современите одбранбено-заштитни системи. Од досегашните излагања стана очигледно дека, и покрај тоа што цивилната одбрана е примарно детерминирана со војната и страдањето на цивилното население, суштински гледано, нејзината функција од многу аспекти ја надминува воената имплицираност. Оттука, неопходноста од целосно засновување на цивилната одбрана врз верификувани научни основи, а особено на нејзините организациско-функционални појавни облици, е изразена и низ спецификите на мноштвото загрозувања и опасности, заради кои и е наметната потребата од таков вид заштитно организирање. Освен тоа, тие го потврдуваат ставот дека, покрај основната детерминираност на појавните организациски облици на цивилната одбрана од карактерот на самата одбранбена политика, детерминираноста мора да се засновува и врз општи научно потврдни принципи. Поинаку кажано, погрешно е потребите за овој вид одбранбено-заштитно организирање да се бараат само во војната како девијантна општествена појава, туку многу пошироко.

Затоа, како неопходен услов се јавува потребата од синхронизирани и добро испланирани заеднички активности за заштита и нивно поврзување во една целина, со што би се добил целосен и конзистентен општествен организам кој ќе биде во состојба ефикасно да делува, истовремено остварувајќи заштита и одбрана, помош и спасување, во секое време и во секои услови (војна, елементарни непогоди итн.). Тоа е еден од показателите дека имало и има потреба за организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана во меѓународни рамки. Во прилог на димензионирањето на цивилната одбрана во современите меѓународни односи неопходно мора да се тргне и од про-

мените што настанаа во меѓународните рамки, зашто досегашните извори на загрозување во новата констелација на односите се прошируваат и добиваат интензитет. Оттука, не смее да се игнорира фактот дека изворите на загрозување преживуваат и структурни промени, така што расте учеството на оние што го загрозуваат населението, материјалните и историските вредности, што нужно иницира и промени во организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана на национално, наднационално и регионално ниво. Затоа, смислата на промени и воспоставување на нова организациско-функционална поставеност на цивилната одбрана е компатибилна во меѓународни рамки и е во редот на вредностите од најголем приоритет на човекот, на кој му припаѓа неприкосновеното место на самиот врв на листата. Токму затоа, од голема важност се обврските што произлегуваат пред државите, во рамките на одбранбено-заштитните системи, да се постави компатибилна релација во однос на поставеноста на системот *цивилна одбрана*, со што ќе се придонесе за заштита на човекот, како примарна задача. За таа цел се анализирани напорите за заштита и спасување на луѓето низ историска константа, бидејќи тие станале нужност и составен дел на секоја државна заедница, односно на меѓународната заедница воопшто, при што нејзината конкретна поставеност и остварување се оспособувало кон условите и потребите.

Затоа, во овој труд настојувавме да докажеме дека постои јасна потреба од регулирање на меѓународниот статус на цивилната одбрана (на пр. проширување на активностите на ООН на полето на цивилната одбрана), зашто таа потреба е конституенс за активностите за заштита и спасување, кои имале специфични обележја во одделни периоди на човековото живеење и со текот на времето тие добиле карактер на организирана активност.

Заклучокот од анализата за релативниот успех или проминентноста на цивилната одбрана во меѓународните односи покажа дека, од една страна, без разлика на тоа што се работи за различни меѓународ-

ни организации (ООН, Меѓународна организација за цивилна одбрана, ОБСЕ итн.), сите тие директно или индиректно прават напори за остварување на политиката на цивилната одбрана во меѓународни рамки. Од друга страна, пак, земјите членки на НАТО, неутралните држави и Русија ја развиваат цивилната одбрана и ѝ придаваат големо значење. Иако причините поради кои ја развиваат цивилната одбрана се различни, исто како што се различни детерминантите на нејзиниот развој, сепак кај сите нив основна функција е заштитата и спасувањето на населението и стопанството насочено кон военото производство. Всушност, тоа се врши само преку координирачката функција на цивилната одбрана, која има добро развиена соработка со оружените сили (ова важи за земјите членки на НАТО и за Русија).

Сите анализирани држави при конципирањето на системот *цивилна одбрана* тргнуваат од претпоставките за водење нуклеарна војна, односно од можната загрозеност од таков вид војна. Тие гледаат на организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана како на компонента на одбранбено-заштитниот систем, чија основна, односно примарна функција, пред сè е одвраќањето на противникот од напад, а дури потоа остварувањето на функциите на цивилната одбрана, доколку дојде до војна. Во оваа смисла, мора да се нагласи дека определбите за ангажирање на цивилната одбрана за заштита и спасување на населението, материјалните и историските вредности важат и во мирновременски услови (на пр. елементарни непогоди и сл.).

Респектирајќи ги овие сознанија, можеме да заклучиме дека понудените модели, како и сознанијата од анализата на поставеноста на системот *цивилна одбрана*, во земјите членки на НАТО, во неутралните држави и во други земји, можат да претставуваат основни детерминанти за организациско-функционалната поставеност на системот *цивилна одбрана* во Република Македонија.

Од овој аспект, особено значајно е да се нагласи дека развиеноста и значењето на цивилната одбрана во секоја конкретно анали-

зирана земја зависи од низа фактори од субјективна и објективна природа. Оттука, во овој контекст треба да се потенцира дека нив ќе ги искористиме во вид на глобални искажувања, при што тие претставуваат сублимат на определени искуства во оваа област, применети на нашите услови и можности.

Респектирајќи ги овие сознанија, кои се во духот на градење на современ систем за цивилна одбрана, мора да се напомене дека во максимално можна мерка ги зедеме решенијата што се употребливи и даваат основа за организациско-функционалната поставеност на цивилната одбрана на Република Македонија, компатибилна со цивилната одбрана во земјите со подолга традиција во градењето на цивилната одбрана (на пр. земјите членки на НАТО).

Оттука, сите битни аспекти на вака определените основи на системот *цивилна одбрана* ни дава можност да заклучиме дека Република Македонија колку е можно побрзо треба да конституира организациско-функционална поставеност на цивилната одбрана која во себе мора да ги инкорпорира следниве потсистемски или системски содржани активности: цивилна заштита, служба за набљудување и известување, невооружено спротивставување, стопанска одбрана и психолошко-пропагандна одбрана. Исто така, треба да формира засебна дирекција, сектор или слично, во својство на раководен орган, планирање на координирана активност со учество на определени единици и структури на АРМ и на полицијата. Развојот на политиката на цивилната одбрана треба да го насочи кон заштита и спасување на луѓето, материјалните добра и историските вредности во услови на мир, со основна претпоставка дека таквиот систем, со определена модификација, може да дејствува и во услови на војна.

ПРИЛОГ

МАДРИДСКА ДЕКЛАРАЦИЈА ЗА ЕВРО-АТЛАНТСКА БЕЗБЕДНОСТ И СОРАБОТКА

1. Ние, претседателите на државите и премиерите на владите на земјите членки на Северноатлантската алијанса, се собравме во Мадрид за да го оформиме новиот НАТО, движејќи се кон XXI век. Суштински прогрес беше постигнат со интерната адаптација на Алијансата. Како сигнификативен чекор во еволутивниот процес на отворањето на Алијансата, поканивме три земји за да ги започнеме разговорите за пристап. Суштински ги зајакнавме нашите односи со Партнерите преку новиот Евро-атлантски совет за партнерство и го продлабочивме Партнерството за мир. Потписот од 27 мај за Основачкиот акт за НАТО-Русија и Повелбата што во иднина ќе ја потпишеме со Украина, сведочи за нашата посветеност за неподелена Европа. Исто така, го продлабочуваме и нашиот дијалог со Медитеранот. Наша цел е да ги зацврстиме мирот и стабилноста во евро-атлантската област.

Се појавува нова Европа, Европа на поголеми интеграции и соработка. Вклучената европска безбедносна архитектура се развива во она за што ние придонесуваме, заедно со другите европски организации. Нашата Алијанса ќе продолжи да биде водечка сила во овој процес.

2. Се движиме кон реализација на нашата визија за праведен и долготраен мир за Европа како целина, која се заснова врз почитување на правата и слободите на човекот и за демократија. Изразувајќи задоволство од 50-годишнината од постоењето на Северноатлантскиот договор, повторно ја афирмираме нашата посветеност за едно цврсто и динамично партнерство меѓу Европа и Северноамериканската Алијанса, коешто беше и ќе продолжи да биде темелник на Алијансата и на слободна и просперитетна Европа. Виталноста на транс-атлантската врска ќе користи за развојот на вистинското балансирано партнерство во коешто Европа има сè поголема одговорност. Во тој дух го градиме европскиот одбранбен и безбедносен идентитет во НАТО. Алијансата и Европската унија споделуваат заеднички стратегиски интереси. Ги поздравуваме спогодбите постигнати на Европскиот совет во Амстердам. НАТО ќе остане суштински форум за консултација помеѓу неговите членки и место за договарање на политика што се засновува врз безбедносни и одбранбени определби на Алијансата, утврдени со Вашингтонскиот договор.

3. Додека се одржува главната функција на колективна одбрана, ги прилагодивме нашите политички и воени структури за подобрување на нашата способност да се соочиме со нови предизвици при регионални кризи и раководење за време на конфликти. Придонесот на НАТО за мир во Босна и Херцеговина, што сè уште трае, и степенот на соработка без преседан со другите земји и меѓународни организации во неа, го одразува кооперативниот приод што претставува клуч за изградба на нашата заедничка безбедност. Новиот НАТО се развива: нов НАТО за нова и неподелена Европа.

БИБЛИОГРАФИЈА

- Аврамов С., *Међународно јавно право*, XI издање, „Научна књига“, Београд 1990.
- Аврамов С., Крећа М., *Међународно јавно право*, Београд 1996.
- Агенциска информација на АП.*
- Amer R., *The United Nations and the Foreign Military Intervention, Uppsala: Department of Peace and Conflict Research*, 1992.
- A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, 1996.
- Anderson S., *EU, NATO and CSCE Responses to the Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture*, "European Security", Vol. 4, N^o 2, pp. 328.
- Act XXXVII of 1996: On Civil Protection, Hungarian Civil Protection.*
- Beverly H., *La defense civile*, "Armee et defense", бр. 2, 1996.
- Blake H. Reed and Christiansen R. John, *Sweden's Civil Defense: A Vital Activity*, Journal of Civil Defense, Nol. 22, N^o 4, Pg. 18, 1995.
- Boghamnar Ulf, *The Swidsh Model for Rescue Service and Civil Defense*, The Journal of the Institute of Civil Defense, Vol. 49, N^o 2, Pg. 17, 1995.

- Boutros-Ghali B., *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, (Report), New York, United Nations, 1994.
- Bundesminister des innern, Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung*, Bonn 1989, бр. 1.
- Burton J.W., *Deviance Terrorism and War: The Process of Solving Unsolved Social and Political Problems*, St. Martin's Press, 1979.
- Burton J.W., *Conflict: Resolution and Prevention*, New York, St. Martin's Press and London, Macmillan, 1990.
- Butkevicius A., *The Baltic Region in Post-Cold War Europe*, NATO Review, 1993.
- Valeta R., *Report of the CSCE Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes*, Valeta 1991.
- Ванковска Ц.Б.,
Цветковски Ц., *Право и одбрана*, РОБЗ, Скопје 1996.
- Vejl D.L., *Civilna odbrana - SAD, Švajcarija, Velika Britanija, SSSR*, VINC, Beograd 1991.
- Vojinović M.,
Kujović O., *Civilna zaštita*, NIRO, Zagreb 1981.
- Gale Hauser, *Posljedna opomena, "Jumena"*, Zagreb 1989.
- Gerak Todor, *Veliko razoravanje Evrope*, Naša obramba, br. 11-12, Ljubljana 1990.
- Goldblat Jozef, *Arms Control Agreements*, SIPRI, 1982.
- Gorbačova strategija za razoružavanje i bezbednost*, Außenpolitik, Hamburg, I/87.
- Гоцевски Т., *Одбрана на Македонија*, НИО „Студентски збор“, Скопје 1993.

- Гоцевски Т., *Колективната безбедност и одбраната на Македонија*, „Просвета“, Куманово 1993.
- Гоцевски Т., *Основите на одбранбено-защитниот систем на Република Македонија*, НИГП „Европа '92“, Кочани 1995.
- Гоцевски Т., *Современи тренденции во одбраната*, „Македонска ризница“, Куманово 1997.
- Green Brain, *The new case for Civil Defense*, 1984.
- Grizold A., *Demilitarizacija Slovenije i nacionalne vrednosti*, во зборникот „Znanstveno in publicističko središte“, Ljubljana 1991.
- Grupa autora, *Suvremeni sustav civilne odbrane*, Otvoreno sveučilište, Zagreb 1992.
- Dealing with Disaster*, HMSO, London 1993.
- Democracy and Defense* United States Information Agency, 1993.
- Denmark Total Defence*: Headquarters Chief of Defense Denmark, The National Commissioner and the Emergency Management Agency, 1993.
- Ereć B., Petković A., *Civilna zaštita*, NIR, Zagreb 1978.
- Женевските конвенции*, ГИТ „Гоце Делчев“, Скопје 1994.
- Закон за одбрана на Република Македонија*, „Службен весник на Република Македонија“, 1992.
- Иванов, Ѓ., *Цивилно општество*, „Современа администрација“, Скопје 1994.
- Information on MCDU and MCDA*, 1997.
- Јаворовић Б., *Позициони преобраќаји у свету*, „Меѓународна политика“, бр. 936, Београд 1989.

- Javorović B., *Društvene promjene i odbrana i zaštita*, "Otvoreno sveučilište", Zagreb 1990.
- Javorović B., *Suvremeni sustavi civilne odbrane*, "Otvoreno sveučilište", Zagreb 1992.
- Јанкуловски З., *Поединец против државата*, НИО „Студентски збор“, Скопје 1993.
- Kelleheri M.C.,
Mattoh C.A., *Evolving European defense Policies*, Lehington Books, 1987.
- Kozak H., *Defence Planning for the Future: Austria's defence Policy in a "Greater"*, Nacional defence Academy, Viena 1996.
- Kolt G., *The Soviet Civil Defense in the Soviet Union*, "Military Review", № 11/1977.
- Krause J., Shmidt P., *The Evolving New European Architecture-concepts, Problems and Pitfalls*, Washington 1990.
- Кузев С., *Цивилна одбрана*, НИП „Гурѓа“, Скопје 1996.
- Лакоски А., *Општествени реформи и цивилната заштита*, Симпозиум „Промените во општествено-економските системи и нивниот одраз врз одбраната“, НИО „Студентски збор“, Скопје 1990.
- Лазаревски П., *Политика и стратегија*, НИК „Лист“, 1995.
- Mandić M., *Civilna odbrana u sistemu NATO*, VIZ, Beograd 1989.
- Mandić M., *Razvoj civilne odbrane SAD*, VIZ, Beograd 1985.
- Mandić M., *Međunarodna iskustva iz oblasti civilne zaštite*, Godišnjak, 1984.
- Mandić M., *Civilna odbrana u sistemu ratnih priprema NATO; VU*, "Civilna zaštita", br. 2/80.

Манговски П.,
Фрчковски Љ.,
Ортаковски В.,
Меѓународно јавно право, ФИТКО, Скопје
1991.

Manuscript Completed in february, Luxemburg 1995.

Matijašec R.,
Civilne odbrane Italije, "Otvoreno sveučilište",
Zagreb 1992.

Meehan L.D.,
Civil Defense in the Soviet Union, Military Review,
№ 11/1977.

Melon K.,
Miler Ž.M.,
Semlen Ž.,
Neoražani otpor, VIZ, Beograd 1989.

Милојевић М.,
*Положај појединца и негов активни субјек-
тивниот у меѓународном праву*, Београд
1987.

Milosavljević S.,
Istraživanje političkih pojava, Institut za politič-
ke studije, Beograd 1980.

Мојановски Ц.,
*Социјално-политички и интересен иден-
тифити на политичките партии на Македони-
ја*, докторска дисертација, одбранета на Фи-
лозофскиот факултет, Скопје 1996.

MCDU Standing Operating Procedures, SOP, 1997.

Набитковић Ц.,
*Крај хладног рата и нова структура гло-
балне моћи*, „Меѓународна политика“, бр.
1003/92.

NATO-Handbook: NATO Office of information and Press, Brussels 1992.

NATO-Handbook: Partnership and Cooperation, Brussels 1995.

NATO-Handbook: NATO Office of information and Press, Brussels 1995.

NATO - Partnership for Peace - Frame Work Document, Brussels 1994.

- Нацев З., *Едукативни проекции во одбраната*, НИП „Гурѓа“, Скопје 1995.
- 96th Civil Affairs, Leaders Reference Book*, Second Edition, 1994.
- Нинџић Ђ., *Уједињење нације и регионалне организације*, ЈРМП, бр. 2/1969.
- North Atlantic Assembly: SFOR: A Transatlantic Coalition for Peace*, 1997.
- North Atlantic Assembly: No Arctic Security without Russia*, 30 April 1997.
- North Atlantic Assembly: Partnership for Peace, NATO Enlargement and the Return to Europe: The Hungarian and Romanian Case*, 1997.
- North Atlantic Assembly: Partnership Stability in the Balkans: A Role for Mutually Reinforcing Institutions*, 1997.
- Обединетиите нации - темелни документи*, НИП „Нова Македонија“, Скопје 1995.
- OFPC: L' Histori de la Protection Civile*, OFPC, Berne.
- Оцокolić С., *Strategije supersila na pragu XXI veka*, VINZ, Beograd 1991.
- Оцокolić С., *Vojna sila u današnjem svetu*, "Меѓународна политика", бр. 988, 1991.
- Париска повелба за Нова Европа*, „Меѓународна политика“, бр. 988, 1991.
- Perazić G., *Međunarodno ratno pravo*, VINС, Beograd 1986.
- Pleiner Horst., *Militarstrategie und raumverteidigung*, Truppendienst, № 28, 1990.
- Popović Đ., *Liga naroda*, Beograd 1980.
- Popović Đ., *Individua kao subjekat međunarodnog prava*, Beograd, 1994.

- Population Protection: Where and Where Not*, Journal of Civil Defense, 1/89.
- Prvulović V., *KEBS - čovekova dimenzija*, "Međunarodna politika", br. 934/1, Beograd 1989.
- Raymond B., *La politique de defense de la France*, Defense nationale, бр. 11, 1980.
- Simić M., *Savremeni međunarodni odnosi i rat*, VINC, Beograd 1988.
- SIPRI: World Armaments and Disarmament*, Oxford University Press, 1992.
- Совети на Европа*, збирка на меѓународни документи, НИРО „Службен весник на Република Македонија“, 1992.
- Сојузен усџав на Швајцарија*.
- Sokolovski V.D., *Voena strategija*.
- Стаменковски А., *НАТО и одбраната*, НИП „Гурѓа“, 1997.
- Stojanović R., *Zaštita i spasavanje ljudi i materijalnih dobara u vanrednim situacijama*, VIZ, Beograd 1984.
- Stojanović R., Knežević O., *Civilna zaštita*, VIZ, Beograd 1976.
- Stručni izveštaj sa međunarodne konferencije "Civilna zaštita Sredozemlja"*, Rim 1989.
- Sukljenik K., *Civilna odbrana*, VIZ, Beograd 1976.
- Sharp G., *Self-reliant Defense*, 1994.
- Sheila Neutral States and the European Community*, Brassey's Defence Yearbook, 1993.
- Swedish Civil Emergency Legislation*, Civil Defense Act, 1995.
- Swiss Security Policy in Times of Change*, Report 90 of the Federal Council to the Federal Assambly on the Security Policy of Switzerland, 1990.

- Toward a more Effective United Nations, Development dialogue*, № 1-2, 1991.
- Towards a more Effective United Nations*, 1992.
- Treaty in European Union "Europe"*, dokuments № 1759/60, 1992.
- Troebs S., *Macedonian in a Hostile International and Ethno-political Environment*, Balkan Forum, Skopje 1996.
- Тупурковски В., *Обединетиите нации и мирот*, НИО „Студентски збор“, Скопје 1982.
- The Military Balance*, Published by Brassey's for the ISIS, p, 17, 1990-1991.
- The National Board of Civil Emergency Preparedness*, Stockholm 1996.
- The North Atlantic Treaty Organisation*, Brussels 1989.
- The North Atlantic Treaty Organisation, Facts and Figures*, Published by NATO Information Service, Brussels 1990.
- The North Atlantic Treaty Organisation*, Washington D.C. 1990.
- The Norwegian Directorate for Civil Defense and Emergency Planning*, The Directorate of Civil defence, 1996.
- Ujedinjene nacije, struktura i rad*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd.
- Устава на Италија*, 1991.
- Facts About Defense*, Published by the Swidish Civil Defence Adminiostration, Stockholm 1997, pg. 8.
- Фел З., *Евројска заједница и одбранбена политика*, НИСА, Ниш 1991.
- FOCD, The 1971 Conception of the Swiss Civil Defence*, FOCD, Berne 1971.
- FOCD, Civil Defence Service*, FOCD, Berne 1982.
- Haltiner K.W., *Defense nationale, role devenu minver de l'etat*, Revue Militaire Suisse, br. 1/89.

- Hilaire M., *International Law and National Contingents in UN Forces*, 1996.
- Holmquist Eric, *Introdustion: The Defense Forses of Sweden*, London, pg. 3/75.
- Covington S.R., *NATO and Soviet Security Reform*, Washington 1991.
- Christopher W., *Toward a NATO Summit*, NATO-Handbook, 1993.
- World Defence Almanac*, Vol. XIII, "Issue I", p. 22, 1989.
- World Defence Almanac*, Vol. XIII, "Issue I", pp. 144, 1990.
- White Paper on Switzerland's Foreign Policy in the 90's*, 1993.
- Yoshpe V.H., *The U.S. Civil Defense Program in Historical Perspective*, FEMA, Washington D.C. 1981.